

Mensenhandel

Negende rapportage van de Nationaal rapporteur

Colofon

Referentie: Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2013).
Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal rapporteur. Den Haag.

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070 – 3704514
www.nationaalrapporteur.nl

Productie: Zalsman
Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© **Nationaal rapporteur 2013**

Inhoud

Lijst van figuren en tabellen	7
Gebruikte afkortingen	9
Woord vooraf	13
1 Inleiding	17
2 Trends en ontwikkelingen	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Internationale ontwikkelingen	30
2.2.1 Trends in internationale aard en omvang	30
2.2.2 Aanpak – internationale prioriteiten	38
2.2.2.1 Bescherming van slachtoffers	39
2.2.2.2 Vraagzijde	41
2.2.2.3 Private partijen – NGO's en bedrijven	42
2.2.2.4 Vervolging en berechting	43
2.2.2.5 Internationale strafrechtelijke samenwerking	45
2.2.2.6 Financiële winsten en schadevergoeding voor slachtoffers	46
2.2.3 Europees Hof voor de Rechten van de Mens	48
2.2.4 Internationale monitoring en coördinatie	50
2.2.5 Nederland internationaal	51
2.3 Mensenhandel en prostitutiebeleid	54
2.3.1 Inleiding	54
2.3.2 Strafbaarheid van klanten van slachtoffers	59
2.3.3 De noodzaak van een landelijk kader voor prostitutiebeleid	61
2.3.4 Lokale beleidsinitiatieven	67
2.3.4.1 De invoering van een breed maatregelenpakket in Utrecht	68
2.3.4.2 Initiatieven in andere gemeenten	76
2.3.5 Prostitutiebeleid in de toekomst	85
2.3.5.1 Kern van de discussie en een blik over de grens	86
2.3.5.2 Zorgt gelegaliseerde prostitutie voor meer mensenhandel?	88
2.4 Uitbuiting buiten de seksindustrie	93
2.4.1 Inleiding	93
2.4.2 Bewustwording, signalering en perceptie	100
2.4.3 Aanpak	105
2.4.4 Slachtoffers	107

2.4.5	Risicosectoren- en groepen	108
2.4.5.1	Champignonteelt	109
2.4.5.2	Toiletbranche	110
2.4.5.3	Transport	111
2.4.5.4	Binnenvaart	112
2.4.5.5	Schijnconstructies	114
2.4.6	(Nieuwe) vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie	116
2.4.7	Beginsel van niet-vervolging en niet-bestrafing	122
2.4.8	De reikwijdte van het mensenhandelbegrip	124
2.4.8.1	De ruime formulering van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht	124
2.4.8.2	Oplossingsrichtingen	128
2.5	Bescherming van slachtoffers: een nationaal verwijzingsmechanisme	129
2.5.1	Inleiding	129
2.5.2	Urgentie van nationaal verwijzingsmechanisme op korte termijn	130
2.5.3	Waarborgen van bescherming	133
2.6	Slachtoffers en bewustwording, preventie en signalering	138
2.6.1	Inleiding	138
2.6.2	Preventie	139
2.6.3	Signalering en gezondheidsinstanties	143
2.6.4	Signalering mensenhandel in het asielproces	146
2.6.5	Signalering mensenhandel in terugkeertrajecten	150
2.6.5.1	Inleiding	150
2.6.5.2	Beleid voor het signaleren van mensenhandel tijdens het terugkeertraject	151
2.6.5.3	Cijfermatige gegevens over gedwongen teruggekeerde slachtoffers	153
2.7	Slachtoffers en het strafproces	161
2.7.1	Inleiding	161
2.7.2	Ontwikkelingen in internationale en nationale wet- en regelgeving	162
2.7.3	Ontwikkelingen in de praktijk	163
2.8	Slachtoffers en het verblijfsrecht	171
2.8.1	Inleiding	171
2.8.2	Tijdelijk verblijf en de EU-Richtlijn mensenhandel	172
2.8.3	Inwerkingtreding Wet modern Migratiebeleid	173
2.8.4	Misbruik/oneigenlijk gebruik	177
2.8.5	Strafbaarstelling illegaliteit	182
2.9	Slachtoffers: opvang en hulpverlening	184
2.9.1	Internationale en nationale ontwikkelingen in wet- en regelgeving	186
2.9.2	De pilot 'Categorale opvang slachtoffers mensenhandel'	187
2.9.2.1	De pilot COSM en de doelstellingen	187
2.9.2.2	Instream en toelatingscriteria	189
2.9.2.3	Diagnostische centra	190
2.9.2.4	Aangiftebereidheid	191
2.9.2.5	Doorstroom	192
2.9.2.6	Categorale opvang in het buitenland	196
2.9.3	Opvang grote groepen	197
2.9.4	Tolken	198

2.10	Minderjarige Nederlandse slachtoffers	199
2.10.1	Inleiding	199
2.10.2	Internationale en nationale wet- en regelgeving	202
2.10.3	Ontwikkelingen in beleid en aanpak op nationaal niveau	205
2.10.4	Signalering en registratie	207
2.10.5	Hulpverlening, opvang en behandeling	211
2.11	Slachtoffers en terugkeer	217
2.11.1	Inleiding	217
2.11.2	Vrijwillige terugkeer	220
2.11.2.1	Cijfermatige gegevens over vrijwillig teruggekeerde slachtoffers	221
2.11.2.2	Kenmerken van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers	221
2.11.2.3	Verwijzers naar IOM	227
2.11.2.4	Afhandeling terugkeeraanvragen	228
2.11.3	NGO initiatieven bij terugkeer	229
2.11.4	Coördinatie bij NGO initiatieven: ENPATES	232
3	Aanpak	235
3.1	Inleiding	235
3.2	Internationale samenwerking	240
3.2.1	Strafrechtelijke samenwerking	241
3.2.2	Samenwerking in multidisciplinair verband	247
3.3	Samenwerking op nationaal niveau	249
3.3.1	Inleiding	249
3.3.2	Samenwerkingsverbanden	250
3.3.2.1	Het LIEC en de RIEC's	251
3.3.2.2	Veiligheidshuizen	253
3.3.3	Ontwikkelingen bij ketenpartners	254
3.3.3.1	Politie	255
3.3.3.2	KMar	257
3.3.3.3	Gemeenten	258
3.3.3.4	Belastingdienst, FIU-Nederland en Kamer van Koophandel	258
3.3.3.5	Zorgpartners	260
3.3.3.6	Andere overleggrema	260
3.4	Samenwerken; een programmatische en integrale aanpak	261
3.4.1	Programmatische aanpak	262
3.4.2	Integrale aanpak	263
3.4.3	Complementair	264
3.5	Programmatische aanpak	264
3.5.1	Beginfase van de programmatische aanpak	265
3.5.2	Proeftuinen en de programmatische aanpak	267
3.5.3	Inzet binnen prostitutiegebieden	271
3.6	Resultaten uit de proeftuinen	274
3.6.1	Programmatische aanpak als vliegwiel	274
3.6.2	Multidisciplinaire aanpak in uitvoering	275
3.6.3	Inbedding binnen organisaties	276
3.6.4	Inzicht in mensenhandel	277

3.6.5	Toename van bewustzijn	277
3.6.6	Identificatie van slachtoffers	278
3.6.7	Informatie-uitwisseling gerealiseerd	279
3.6.8	Inzet op preventie	279
3.7	Lessen uit de proeftuinen	282
3.7.1	Samenwerking	283
3.7.2	Vertrouwen en commitment	286
3.7.3	Uitvoering van fenomeenonderzoek	288
3.7.4	Verbreding bewustzijn	289
3.7.5	Betrokkenheid	293
3.7.6	Kennisdeling	294
3.8	Innovatie en witte vlekken	295
3.8.1	Witte vlekken	296
3.8.2	Geldstromen in kaart	298
3.8.3	Mensenhandel en andere vormen van georganiseerde misdaad	299
3.9	Integrale aanpak	299
3.9.1	Lokaal mensenhandelbeleid	300
3.9.2	Verplaatsingseffect	302
3.9.3	Regierol burgemeesters	303
3.9.4	Inbedding van regionale aanpak in RIEC's en Veiligheidshuizen	305
4	Conclusies en aanbevelingen	311
	Lijst van geraadpleegde literatuur	321
	Bijlagen	337
B1a	Artikel 273f Wetboek van strafrecht (geldend tot 1 april 2013)	339
B1b	Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (geldend vanaf 1 april 2013)	341
B2	Toelichting bij tabellen, figuren en toegepaste statistiek	343
B3	Tabellen behorende bij paragraaf 2.6.5 'Signalering mensenhandel in terugkeertrajecten'	345
B4	Tabellen behorende bij paragraaf 2.11 'Slachtoffers en terugkeer'	351
B5	Verantwoording gebruikte onderzoeksmethode bij document-analyse programmatische aanpak	357

Lijst van figuren en tabellen

Hoofdstuk 2	Trends en ontwikkelingen	
Figuur 2.1	Het D9-proces (slachtoffers van mensenhandel)	152
Figuur 2.2	Aantal gesignaleerde mogelijke slachtoffers tijdens het terugkeertraject (2009-2012)	155
Figuur 2.3	Geslacht (2009-2012)	156
Figuur 2.4	Leeftijdscategorieën (2009-2012)	157
Figuur 2.5	Nationaliteit (2009-2012)	158
Figuur 2.6	Aangifte mensenhandel (2009-2012)	159
Figuur 2.7	Uitstroomcategorieën van vreemdelingen in het D9-proces (2009-2012)	160
Figuur 2.8	Aantal B9-verleningen van de uitstroomcategorie 'Vergunning verleend' (2009)	161
Figuur 2.9	Vrijwillige teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)	221
Figuur 2.10	Geslacht (2008-2012)	222
Figuur 2.11	Leeftijd (2008-2012)	223
Figuur 2.12	Top-3 rangorde nationaliteiten (2008-2012)	225
Figuur 2.13	Verwijzers naar IOM voor vrijwillige terugkeer (totaal van 2010-2012)	227
Figuur 2.14	Tijd tussen intake en vertrek (2008-2012)	228
Tabel 2.1	Top-3 rangorde nationaliteiten	158
Tabel 2.2	Aandeel minderjarige slachtoffers (2007-2011)	201
Tabel 2.3	Rangorde nationaliteiten/herkomstlanden van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)	224
Bijlage 3	Tabellen behorende bij paragraaf 2.6.5 'Signalering mensenhandel in terugkeertrajecten'	
Tabel 3.1	Aantal gesignaleerde mogelijke slachtoffers tijdens het terugkeertraject (2009-2012)	345
Tabel B3.2	Geslacht (2009-2012)	345
Tabel B3.3	Leeftijdscategorieën (2009-2012)	346
Tabel B3.4	Nationaliteit (2009-2012)	347
Tabel B3.5	Aangifte van mensenhandel (2009-2012)	348
Tabel B3.6	Uitstroomcategorieën (2009-2012)	349
Tabel B3.7	B9-verleningen van de categorie 'Vergunning verleend' (2009-2012)	349
Bijlage 4	Tabellen behorende bij paragraaf 2.11 'Slachtoffers en terugkeer'	
Tabel B4.1	Totaal aantal vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)	351
Tabel B4.2	Geslacht vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)	351

Tabel B4.3	Leeftijdscategorieën vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)	352
Tabel B4.4	Nationaliteit of herkomstland vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)	353
Tabel B4.5	Uitbuitingsvorm van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2009-2012)	354
Tabel B4.6	Verwijzers naar IOM voor vrijwillige terugkeer (2010-2012)	354
Tabel B4.7	Tijdsduur categorieën tussen intake en vertrek uit Nederland (2008-2012)	355

Gebruikte afkortingen

ACM	Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AMA	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
AMV	alleenstaande minderjarige vreemdeling
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Art.	Artikel
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZC	Asielzoekerscentrum
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BlinN	Bonded Labour in Nederland
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CEPOL	European Police College
CGKR	Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
COSI	Coopération Opérationelle en matière de Sécurité Intérieure
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
COSUDOW	Committee for the Support of Dignity of Women
CSV	Criminele samenwerkingsverbanden
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EC	Europese Commissie
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes
ECV	Expertisecentrum Vreemdelingen
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

EMN	Europees Migratienetwerk
EMPACT	European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats
ENPATES	European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery
EPICC	Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
Eurojust	Europees orgaan voor de justitiële samenwerking
Europol	Europese Politie
Eurostat	European Statistics Office
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
HAP	Huiskamer Aanloop Prostituees
HR	Hoge Raad
IC	Interventieteam Champignons
IIA	Immigratie, Integratie en Asiel
ILO	International Labour Organization
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Intervict	International Victimology Institute Tilburg
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
JIT	Joint Investigation Team
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
LE	Landelijke Eenheid
LEM	Landelijke Expertgroep Mensenhandel
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LOVS	Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
MOB	Met onbekende bestemming
MOE-landers	Burgers uit Midden- en Oost-Europese landen
MvT	Memorie van Toelichting
NAPTIP	National Agency for Prohibition of Traffic in Persons and Other related Matters
NDB	Nationaal Dreigingsbeeld
NCP	Nationale Contactpunten
NgO	Niet-gouvernementele organisatie
NRM	National Referral Mechanism
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM ₁	Eerste Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM ₃	Derde Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM ₅	Vijfde Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel

NRM7	Zevende Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM8	Achtste Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
OHCHR	High Commissioner for Human Rights
OM	Openbaar Ministerie
OOM	Operationeel Overleg Mensenhandel
Ovj	Officier van Justitie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
PIC	Prostitutie Informatie Centrum
PTSS	Posttraumatische stressstoornis
PTTC	Profiling, Targeting en Tasking Centrum
PVAGM	Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad
PvdA	Partij van de Arbeid
UAM	Unaccompanied Minors
RAO	Recherche analyse omgeving
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RIEC	Regionale Informatie- en expertisecentra
RVK	Rapportage Vreemdelingenketen
RZA	Regeling Zorg Asielzoekers
SOCTA	Serious Organised Crime Threat Assessment
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
SRTV	Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
SOM	Strategisch Overleg Mensenhandel
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TRAFSTAT	Tools for the validation and utilisation of EU statistics on human trafficking
TIP-rapport	Trafficking in Persons Report
Trb	Tractatenblad
TRM	Transnational referral mechanism
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioners for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
Vb	Vreemdelingenbesluit
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
Vc	Vreemdelingencirculaire
VenJ	Veiligheid en Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRIS	Vreemdelingen in de Strafrechtketen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens

Wet Bibob	Wet bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
Wml	Wet minimumloon
Wrp	Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
Wet VPS	Wet versterking positie van het slachtoffer in het strafproces
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wet Momi	Wet Modern Migratiebeleid
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
ZVW	Zorgverzekeringswet

Woord vooraf

Een hoofdconductor van de NS zag een oudere man op station Sittard in gezelschap van twee jonge Hongaarse vrouwen, die tassen met sexy lingerie bij zich hadden. De conductor vond die combinatie opvallend en meldde de politie dat het drietal in de trein naar Utrecht stapte. Zo kon de politie een 41-jarige man aanhouden op verdenking van mensenhandel.

Dit voorval illustreert dat eenieder een bijdrage kan leveren aan het signaleren van mensenhandel. En het illustreert ook dat de aanpak niet beperkt *kan* blijven tot de inspanningen van politie en justitie. Mensenhandel doet zich voor in vele vormen en op vele, uiteenlopende locaties. Dat vergt een aanpak die daarbij aansluit, waarbij over de hele linie opsporings-, bestuurlijke en financiële organisaties in onderlinge samenhang worden ingezet. Een aanpak waarbij het slachtoffer, in lijn met de EU-Richtlijn mensenhandel, centraal staat en dus ook samenwerking en informatiedeling tussen bestrijding en zorg een gegeven moet zijn. De structuren hiervoor zijn aanwezig. Nederland kent met de instelling van RIEC's en Veiligheidshuizen een uitgelezen mogelijkheid om mensenhandel integraal te bestrijden. De verbinding moet echter blijvend worden nagestreefd.

Ook geeft het eerdergenoemde voorval een blik op mogelijkheden die publiek-private samenwerking en een daarbij behorende vergroting van bewustzijn vermogen. Ook op dat terrein zijn stappen gezet. Ik denk hierbij aan de samenwerking van de politie met de hotelbranche en de training van hotelpersoneel om signalen van illegale prostitutie en daarmee mogelijke situaties van mensenhandel te identificeren.

Bewustwording en training zijn sleutelwoorden waar het gaat om het kunnen en *willen* zien van situaties van mensenhandel en daarmee het identificeren van mogelijke slachtoffers te realiseren. Een voorbeeld hiervan is de inzet van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) die heeft geïnvesteerd in de training van personeel om signalen van mensenhandel te herkennen en zodoende erin is geslaagd het aantal slachtoffers dat in de terugkeerfase wordt gesignaleerd te verhogen. Dat betekent dat DT&V hiermee een relevante bijdrage levert aan de bescherming van deze slachtoffers.

Waar het bewustzijn en de training tekortschieten is binnen de jeugdhulpverlening, zowel in de ambulante als in de residentiële hulpverlening. Minderjarige Nederlandse slachtoffers worden teveel gezien als meisjes met 'loverboyproblematiek' in plaats van als slachtoffers van mensenhandel. In mijn rapportage 'Mensenhandel in en uit beeld' heb ik reeds aangegeven dat deze groep aanzienlijk is. Ik wil graag af van de term loverboyproblematiek en het fenomeen benoemen voor wat het is: mensenhandel. De bescherming van slachtoffers van mensenhandel vereist bewustzijn, signalering en adequate opvang

en hulpverlening. Daarvoor is training en specialisatie nodig. Daarover zijn wij het nationaal en internationaal eens. Dat is voor minderjarige Nederlandse slachtoffers niet anders.

Het is niet voor het eerst dat ik deze oproep doe. De perceptie van deze groep, als pubers met een probleem, is hardnekkig. We zien dit fenomeen ook in landen om ons heen. Daar lijkt verandering in te komen nu steeds evidentier wordt dat jonge meisjes voor mensenhandelaren een makkelijke prooi zijn en veel geld opleveren. En die mensenhandelaren moeten worden gestopt; ook daarvoor is bewustwording noodzakelijk en samenwerking tussen opsporing en vervolging enerzijds en zorg anderzijds om ook voor deze vorm van mensenhandel een integrale aanpak te bevorderen.

Om de bescherming van alle slachtoffers te optimaliseren is het van belang dat eenieder die in aanraking komt met een mensenhandelsituatie dan wel een (mogelijk) slachtoffer, weet wat van hem of haar verwacht wordt. Het is belangrijk dat procesbeschrijvingen alomvattend, duidelijk, toegankelijk maar ook bindend zijn vastgelegd. Dat is thans niet het geval en daarin moet verandering komen. Daarop ziet mijn tweede aanbeveling.

Mijn aanbeveling voor dit nationaal verwijzingsmechanisme geldt alle vormen van mensenhandel en alle slachtoffers in iedere fase van hun slachtofferschap. Dit document dient alomvattend te zijn maar ook 'levend' en steeds geactualiseerd. Mensenhandel verplaatst zich, qua vorm en locatie; mensenhandelaren zijn innovatief en zoeken de gaten op. Er verschijnen nieuwe vormen van arbeidsuitbuiting die we nu reeds in bijvoorbeeld België en Frankrijk zien en die zich ook, zoals de ervaring leert, bij ons zullen manifesteren. Denk ook aan gedwongen bedelen en gedwongen winkeldiefstal. Dat vergt een alertheid die ook moet worden vertaald naar dit verwijzingsmechanisme.

Nog steeds zien wij de meeste slachtoffers in de prostitutiesector. Over de wijziging van het prostitutiebeleid zoals neergelegd in de Wet regulering prostitutie is de afgelopen tijd veel te doen geweest. Voor een deel zal bij de invoering van die wet een grotere uniformiteit ontstaan in de vergunningsvoorwaarden, voor een deel komt het ook op gemeentelijk beleid en samenwerking aan om die uniformiteit vorm te geven. Hoewel ik betreur dat de landelijke registratie, bij uitstek een hulpmiddel om zicht op de vergunde prostitutiebranche en mensenhandelpraktijken te verkrijgen, geen doorgang zal vinden, zie ik ook dat verschillende gemeenten hun verantwoordelijkheid hebben genomen. De recente ontwikkelingen rond het intrekken van de vergunning van Wegra in Utrecht hebben laten zien hoe complex het prostitutiebeleid in de praktijk is. Het belang van overleg en het delen van *best practices* tussen de gemeenten onderling lijkt mij dan ook evident.

Ik heb in deze rapportage ruim aandacht besteed aan de ontwikkelingen op het gebied van prostitutie; ook aan de opnieuw opgelaaide, meer fundamentele, discussie met betrekking tot het te voeren prostitutiebeleid. Ik heb daarbij uiteraard ook het belang van het versterken van de positie van de prostituee betrokken. Tegelijkertijd moet duidelijk zijn dat, als het gaat om vrouwen die reeds slachtoffer van mensenhandel zijn, die versterking maar zeer betrekkelijk is. Voor die vrouwen, die zelf niet de mogelijkheid hebben lid te worden van een belangengroep, klinkt geen stem en moet de overheid de bescherming op zich nemen. Die bescherming moet zich ook uitstrekken tot het strafbaar stellen van de klant die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de prostituee gedwongen wordt, en dus een slachtoffer van mensenhandel is.

Dit jaar markeert het feit dat 150 jaar geleden in Nederland de slavernij is afgeschaft. Bij die markering is de blik – met recht – vooral op het verleden gericht geweest. Niettemin hecht ik eraan op te merken dat zonder een erkenning dat nog steeds mensen in dienstbaarheid worden gehouden, gedwongen worden tot prostitutie of op andere wijze worden uitgebuit, kortom dat slavernij nog steeds voorkomt, we niet veel leren van die markering. Slavernij is niet alleen geschiedenis.

Aan de totstandkoming van deze rapportage hebben diverse instanties en personen bijgedragen. Ik ben IOM en DT&V erkentelijk voor het ter beschikking stellen van gegevens.

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

C.E. Dettmeijer-Vermeulen

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

Mensenhandel is geen statische vorm van criminaliteit. Het delict kenmerkt zich juist door de vele verschijningsvormen waarin het zich kan voordoen. De laatste jaren worden steeds meer vormen van mensenhandel gezien. Daarnaast worden steeds meer fenomenen met mensenhandel in verband gebracht. Of: vanuit het ‘mensenhandelframe’ bekeken en begrepen.

Zo bevat de EU-Richtlijn mensenhandel uit 2011¹ een ruimere definitie van mensenhandel dan tot nu toe in de Nederlandse wetgeving is opgenomen.² Mensenhandel omvat ook veel andere handelwijzen die niet specifiek in de Nederlandse wetgeving zijn genoemd, zoals illegale adoptie of gedwongen huwelijken ‘voor zover deze de constitutieve elementen van mensenhandel omvatten.’³ Voorts bestaat een inhoudelijke overlap tussen mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Zo kan een aantal strafbare feiten die zijn omschreven in de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie⁴ worden gekwalificeerd als vormen van mensenhandel op grond van artikel 273f Sr. Ook kinderseksuoerisme wordt – met name internationaal⁵ – onder het begrip mensenhandel geschaard. Over de aanpak van kinderseksuoerisme heeft de Nationaal rapporteur

-
- 1 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, 5 april 2011 (hierna EU-Richtlijn mensenhandel).
 - 2 Zo noemt de EU-Richtlijn ook gedwongen bedelarij en de uitbuiting in strafbare activiteiten expliciet als vormen van uitbuiting.
 - 3 EU-Richtlijn mensenhandel, considerans §11. In de Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN, UN Doc. A/RES/67/145 (27 februari 2013), wordt het gedwongen huwelijk ook onder het begrip ‘mensenhandel’ geschaard.
 - 4 Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad, PbEU L 335. EU-lidstaten dienen de richtlijn uiterlijk op 18 december 2013 te hebben geïmplementeerd.
 - 5 Zie bijvoorbeeld Resolutie A/RES/67/145 over *Trafficking in women and girls*, 23 februari 2013, waarin landen onder meer worden aangemoedigd ‘to take appropriate measures to eliminate sex tourism demand, especially for children, through all possible preventive actions.’

in het kader van haar mandaat 'seksueel geweld tegen kinderen' recentelijk een afzonderlijk onderzoek uitgebracht.⁶

Op nationaal niveau zijn meer fenomenen met mensenhandel in verband gebracht. Net als in internationale definities van mensenhandel kent ook de Nederlandse wet een niet-limitatieve opsomming van hetgeen *ten minste* onder 'uitbuiting' moet worden verstaan. Met deze formulering stelde de wetgever zich ten doel de rechter ruimte te laten bij het invullen van het begrip uitbuiting. Ook het gedwongen afsluiten van telefoonabonnementen is een gedraging die door een enkel hof of rechtbank als mensenhandel is gekwalificeerd. Op de vraag of het begrip van mensenhandel daarmee te ver wordt opgerekt, wordt in deze rapportage nog ingegaan.

Naast de verbreding van het mensenhandelbegrip wordt het fenomeen mensenhandel internationaal steeds vaker gezien in het licht van het begrip 'onmenselijke en vernederende behandeling', zoals bijvoorbeeld geformuleerd in artikel 3 EVRM. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden wordt wel gesteld dat mensenhandel als foltering zou kunnen worden bestempeld of als een andere vorm van wrede, onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van het VN-Anti-Folterverdrag.⁷ Het is echter de vraag of de inhoud achter kwalificaties als 'mensenhandel' en 'foltering' dan wel een vorm van 'wrede, onmenselijke en vernederende behandeling' in een aantal situaties niet ver uit elkaar ligt. Het is in ieder geval van belang te zorgen dat de inhoud van geen van deze begrippen aan betekenis verliest.

De bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat het concept mensenhandel dynamisch is. Dat vraagt om alertheid. Alertheid op het ontstaan van nieuwe verschijningsvormen en, als een gevolg daarvan, andere typen daders en slachtoffers. Alertheid ook op wie de verantwoordelijkheid draagt voor de aanpak van nieuwe verschijningsvormen. Want het zien van meer vormen brengt met zich dat steeds meer partijen betrokken raken bij de aanpak van mensenhandel, een ontwikkeling die het belang van samenwerking tussen deze partijen eens te meer onderstreept. Maar de alertheid kan niet beperkt blijven tot professionele organisaties alleen. Mensenhandel is om ons heen. Bewustzijn bij het algemene publiek is daarom evengoed van essentieel belang. Journalisten spelen bij het ontwikkelen van bewustzijn en het aanpakken van misstanden een grote rol. Speciaal voor hen heeft de Nationaal rapporteur dit jaar daarom, op verzoek van UNESCO, een leergang over mensenhandel ontwikkeld.

In hoofdstuk 2 van deze rapportage staan de laatste trends en ontwikkelingen beschreven ten aanzien van mensenhandel - zowel op nationaal als internationaal niveau. Vier thema's staan centraal: mensenhandel en prostitutiebeleid, uitbuiting buiten de seksindustrie (waaronder arbeidsuitbuiting), de noodzaak van een nationaal verwijzingsmechanisme ter bescherming van slachtoffers, en de bescherming van Nederlandse minderjarige slachtoffers in het kader van binnenlandse mensenhandel. De trends laten zien dat de aanpak van mensenhandel uitsluitend kan slagen indien twee essentiële voorwaarden aanwezig zijn: bewustzijn van de verschijningsvormen waarin mensenhandel zich kan voordoen

6 Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2013). *Barrières tegen kinderseks-toerisme*, Den Haag: <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/20130820-nederland-laatkansen-liggen-in-aanpak-kinderseks-toerisme.aspx?cp=63&cs=16790> (geraadpleegd 20 augustus 2013).

7 Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and other Forms of Ill-treatment*, Ludwig Boltzman Institute of Human Rights, *Part I - Legal Analysis*, 2013.

en samenwerking. De aanpak van mensenhandel in Nederland staat centraal in hoofdstuk 3 van deze rapportage. Met name wordt de focus gelegd op de multidisciplinaire aanpak zoals deze in Nederland vorm is gegeven en die ook aan de basis ligt van de EU-Richtlijn mensenhandel. Hoewel het strafrecht een onmisbare pijler blijft, maakt de multidisciplinaire aanpak duidelijk dat beleid pas echt effectief is, als ook anderen dan partijen uit de strafrechtsketen daarbij betrokken zijn. Samenwerking en verbinding zijn in de multidisciplinaire aanpak sleutelwoorden.

Mensenhandel en prostitutiebeleid

Het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) is tot op heden niet in werking getreden, terwijl deze wet juist voorziet in een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid, waarvoor de Nationaal rapporteur reeds sinds 2007 pleit. Essentiële onderdelen van het oorspronkelijke voorstel - de registratie van prostituees en de vergewisplicht voor klanten - verdwenen helaas uit het wetsvoorstel. Verschillende gemeenten hebben de handschoen inmiddels zelf opgepakt en nemen maatregelen om het lokale prostitutiebeleid verder vorm te geven.

Utrecht

Bijzondere aandacht is in deze rapportage uitgegaan naar het beleid in Utrecht. De situatie legt als 'casus' het hele scala van knelpunten en dilemma's bloot waar het gaat om de inrichting van een 'dwangvrije' prostitutiesector en de aanpak van mensenhandel. In Utrecht is het politieke bewustzijn vergroot door de proeftuin Zandpad. Die ging in 2008 van start en heeft een looptijd gehad van twee jaar, met als resultaat een vergrote samenwerking tussen ketenpartners. De resultaten van de proeftuin illustreren hoe een multidisciplinaire aanpak van mensenhandel effect kan sorteren.

Tijdens het debat over de Wrp viel op dat de behandeling ervan parallel liep met de wens van diverse Tweede Kamerleden om een fundamentele discussie te voeren over het prostitutiebeleid, de wenselijkheid van gelegaliseerde prostitutie en de relatie daarvan met mensenhandel. De vraag of gelegaliseerde prostitutie tot meer mensenhandel leidt, kan echter op basis van de nu beschikbare cijfermatige gegevens (nog) niet worden beantwoord. In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid op deze discussie ingegaan.

In het huidige wetsvoorstel van de Wrp is geen plek voor de strafbaarstelling van klanten van prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel. De aanbeveling daartoe deed de Nationaal rapporteur in 2011 en geldt onverkort. Een effectieve aanpak van mensenhandel beoogt ook dat de vraagzijde van de prostitutiebranche niet wordt ontzien. Het zou daarom goed zijn als wordt strafbaar gesteld degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een ander tegen betaling terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander daartoe is gedwongen of bewogen.

Zoals de bovengenoemde ontwikkelingen aantonen, is de afgelopen jaren veel aandacht uitgegaan naar wet- en regelgeving en wat deze vermogen aanzien van het bestrijden van misstanden in de seksbranche. Dat is een cruciaal vraagstuk, waarvan het belang moeilijk kan worden overschat. Tegelijkertijd moet niet uit het oog worden verloren dat het evenzeer relevant is welke maatregelen naast het opstellen van wetgeving worden genomen om misstanden tegen te gaan. Toezicht en handhaving, zo zal ook in het navolgende blijken, zijn in dit verband essentieel.

Mensenhandel buiten de seksindustrie

In de afgelopen jaren komen steeds meer vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie aan het licht. Inspanningen die door onder meer Inspectie SZW, OM en politie zijn verricht om meer grip te krijgen

op arbeidsuitbuiting, hebben laten zien dat veel sectoren daarmee in verband kunnen worden gebracht. Naast arbeidsuitbuiting wordt ook gedwongen dienstverlening, zoals gedwongen bedelarij, en uitbuiting in strafbare activiteiten ('criminele uitbuiting'), waargenomen. Ondanks de toenemende alertheid is in 2012 een teleurstellend aantal zaken van uitbuiting buiten de seksindustrie voor de rechter in eerste aanleg gekomen (1). Voorts wordt in het Nationaal Dreigingsbeeld 2012 uitbuiting in andere sectoren dan de prostitutie nog steeds als 'witte vlek' gekwalificeerd, hetgeen betekent dat – net als in 2008 – ook nu te weinig informatie beschikbaar is om de gevolgen van het verschijnsel voor de Nederlandse samenleving in te schatten. Hoewel dus enerzijds meer zicht lijkt te komen op de verschillende verschijningsvormen waarin uitbuiting zich voordoet, lijkt anderzijds sprake van stagnatie in het erkennen en effectief berechten daarvan. Het is te hopen dat de kwalificatie als 'witte vlek' voor politieke besluitvormers geen reden is uitbuiting buiten de seksindustrie minder hoog op de agenda te zetten. Het is van belang dat het zoeken naar vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie wordt voortgezet, zodat de inspanningen die de afgelopen jaren zijn gedaan niet voor niets zijn geweest. Daarbij moet ook worden betrokken dat het internationale recht en ontwikkelingen in het buitenland Nederland erop wijzen oog te houden voor opkomende risicosectoren en vormen van uitbuiting. Zo noemt de EU-Richtlijn mensenhandel voor Nederland nieuwe vormen van uitbuiting en duiken in het buitenland nieuwe vormen op waarvan waarschijnlijk is dat ze ook in de (nabije) toekomst hier te lande zullen worden waargenomen. In deze rapportage wordt dan ook ingegaan op de nieuwste verschijningsvormen van mensenhandel buiten de seksindustrie.

De term 'overige uitbuiting' wordt in deze rapportage verlaten. De term 'overige' zou kunnen suggereren dat het hierbij zou gaan om minder ernstige vormen van uitbuiting dan het geval is bij seksuele uitbuiting. Die suggestie moet worden vermeden.

Nationaal verwijzingsmechanisme

Slachtoffers van mensenhandel behoren centraal te staan in het mensenhandelbeleid. Het herkennen en vroegtijdig signaleren, beschermen en bijstaan van slachtoffers wordt in de EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016 als eerste prioriteit genoemd, met daarbij als eerstgenoemde actie de inrichting van een nationaal en transnationaal verwijzingsmechanisme (*national en transnational referral mechanism*). Voor een optimale bescherming van het slachtoffer van mensenhandel is het ook van groot belang dat alle betrokken overheidsinstanties en hulpverleningsorganisaties zo goed mogelijk samenwerken. Helder dient te zijn wie wat doet en bij wie een slachtoffer waarvoor terecht kan. Om te zorgen dat alle (mogelijke) slachtoffers – Nederlands en buitenlands, meerderjarig en minderjarig - vroegtijdig geïdentificeerd, beschermd en geholpen worden, moeten afspraken hierover tussen verschillende betrokken overheidsinstanties en hulpverleningsorganisaties duidelijk zijn. Deze duidelijkheid is ook belangrijk gezien het feit dat de afgelopen jaren de groep gesignaleerde slachtoffers is toegenomen en de verwachting is dat deze aankomende jaren ook blijft groeien. Hierdoor komt meer druk te staan op de capaciteit van de diverse instanties die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van deze kwetsbare groep. Om de bescherming te blijven waarborgen is een allesomvattend document nodig, het zogenoemde *nationaal verwijzingsmechanisme*.

De urgentie daartoe is recentelijk ook toegenomen door de aanpassing van de Aanwijzing mensenhandel van het OM en de inwerkingtreding van de Wet Modern Migratiebeleid. Relevante procesbeschrijvingen die voorheen goed toegankelijk en voor iedereen beschikbaar waren, zijn nu verspreid over verschillende documenten die bovendien niet meer voor alle ketenpartners beschikbaar, raadpleegbaar en bindend zijn. Een ernstige lacune vormt in het bijzonder de afwezigheid van dergelijke procesbeschrijvingen

voor minderjarige, Nederlandse slachtoffers. De inrichting van een nationaal verwijzingsmechanisme behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. De Task Force Mensenhandel kan bij de totstandkoming ervan een stimulerende rol vervullen.

Minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel

Bij binnenlandse mensenhandel is sprake van Nederlandse slachtoffers, waarvan een aanzienlijk gedeelte minderjarig is. Minderjarige slachtoffers zijn bijzonder kwetsbare slachtoffers. Op de groep minderjarigen bestaat nog onvoldoende zicht. Ook is sprake van onderrapportage. De Nationaal rapporteur uitte haar zorgen over de bescherming van deze groep al in eerdere rapportages, met name waar het gaat om slachtoffers van *loverboys*; het betreft een groep waarin de aangiftebereidheid laag is en de kans op revictimisatie hoog. Overigens blijkt binnenlandse mensenhandel niet enkel voorbehouden aan Nederland. Steeds meer signalen bestaan er van gelijksoortige problematiek in de ons omringende landen, zoals België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, maar ook in overzeese gebieden, zoals de Verenigde Staten.

De bescherming start ook voor de groep van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel vanaf het moment van identificatie en strekt zich uit tot aan de nazorg. De groep moet ook onderdeel uitmaken van het te ontwikkelen nationaal verwijzingsmechanisme. Ook hebben slachtoffers van binnenlandse mensenhandel recht op *geschikte* en *veilige* opvang. Hierin moet in de aankomende periode een belangrijke slag worden gemaakt. Gespecialiseerde opvang als onderdeel van trajectzorg is noodzakelijk.

Nut en noodzaak van een multidisciplinaire aanpak

Hoewel de inzet van het strafrecht onverminderd een essentieel onderdeel vormt van de aanpak van mensenhandel, is de afgelopen jaren het besef gegroeid dat die aanpak tegelijkertijd alleen effectief kan zijn als ook andere middelen worden ingezet. Eén van de meest belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de aanpak van mensenhandel van de laatste jaren is dan ook dat steeds meer organisaties onderdeel worden van een gezamenlijke aanpak, waarin mensenhandel over de gehele linie - door opsporings-, bestuurlijke-, en fiscale autoriteiten - wordt bestreden. De Task Force Mensenhandel is hard bezig de integrale aanpak van mensenhandel verder te versterken.⁸ De innovatieve initiatieven die in dit kader worden ondernomen, zijn toe te juichen en worden ook buiten de landsgrenzen opgemerkt. Zo prijst het Amerikaanse TIP-rapport⁹ Nederland voor de multidisciplinaire aanpak en wordt aanbevolen deze door te ontwikkelen.

High level meeting over multidisciplinaire aanpak

In een 'high level meeting' is in 2013 door een delegatie van de Task Force Mensenhandel met Amerikaanse collega's, in samenwerking met de academische wereld (Harvard University), uitgebreid gesproken over de vraag hoe de multidisciplinaire aanpak verder te versterken. Door middel van

8 Task Force Mensenhandel 2011.

9 <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/20130624-tip-rapport-identificeren-slachtoffers-mensenhandel-eerste-stap-in-bescherming.aspx?cp=63&cs=16790>

de *case-method*¹⁰ zijn de verschillende werkwijzen in de strijd tegen mensenhandel vergeleken en uitgebreid besproken. De *case* is door Nederland aangeleverd. Aan de hand van de casus zijn innovatieve methoden uitgewisseld om op multidisciplinaire wijze barrières voor mensenhandelaren op te werpen en slachtoffers vroegtijdig te signaleren. Het in Nederland ontwikkelde barrièremodel vormde de basis voor de *case*. De ‘high level meeting’ onderstreepte andermaal het belang van internationale informatiedeling en de samenwerking met de academische wereld in de strijd tegen mensenhandel.

Hoe mooi de complimenten ook zijn, dit mag geen reden zijn op de lauweren te gaan rusten. Juist nu zo veel goede ervaringen zijn opgedaan, moet in de toekomst blijvend op de multidisciplinaire aanpak worden ingezet. Een belangrijk besef is dat de multidisciplinaire aanpak voor de aanpak van elke vorm van mensenhandel een kader biedt, en dus ook voor alle trends die in deze rapportage worden gesignaleerd. Met andere woorden: het wiel hoeft niet opnieuw te worden uitgevonden.

Enige recente ontwikkelingen

De wetgeving ten aanzien van mensenhandel is de afgelopen tijd aan ontwikkeling onderhevig, veroorzaakt door zowel nationale als internationale invloeden. Per 1 april 2013 is de maximale strafbedreiging voor mensenhandel verhoogd.¹¹ Mensenhandel gepleegd vanaf die datum, en zonder strafverzwarende omstandigheden, kan bestraft worden met een maximum gevangenisstraf van twaalf jaar (tot 1 april 2013: acht jaar). De maximale strafbedreiging voor mensenhandel wanneer die de dood ten gevolge heeft, is sinds inwerkingtreding van de wet levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren.¹² In het wetsvoorstel tot wijziging van de strafbaarstelling van mensenhandel, als gevolg van de implementatie van de EU-Richtlijn mensenhandel, zijn twee nieuwe vormen van uitbuiting expliciet als vorm van gedwongen arbeid- en dienstverlening opgenomen in artikel 273f Sr: gedwongen bedelarij en de uitbuiting van strafbare activiteiten (‘criminele uitbuiting’). Ook wordt in het wetsvoorstel één van de in artikel 273f Sr genoemde dwangmiddelen (misbruik van een kwetsbare positie) van een definitie voorzien en wordt de formulering van strafverzwarende omstandigheden aangepast. De meest in het oog springende aanpassing in dat verband is dat mensenhandel gepleegd tegen kinderen altijd een strafverzwarende omstandigheid zal vormen, dus ook wanneer het slachtoffer zestien of zeventien jaar oud is.¹³ In de EU-Richtlijn mensenhandel is de bescherming van minderjarigen een belangrijk uitgangspunt. De Eerste Kamer behandelt het wetsvoorstel in het najaar van 2013. De implementatietermijn is reeds op 6 april 2013 verstreken.

10 De *case-method* is een werkvorm die voor het eerst is ingezet op de *Harvard Business School* en de laatste jaren aan een opmars bezig is op andere universiteiten over de gehele wereld. Kortweg houdt de werkvorm in dat aan elke partij die deelneemt aan de *case-method* een casus (meestal vanuit de praktijk) wordt voorgelegd en deze analyseert en oplossingen bedenkt over het in de casus gestelde probleem. Centraal staat vervolgens de plenaire discussie met alle deelnemers. In deze plenaire sessie staat evenwel niet zozeer de ‘oplossing’ centraal, maar draait het voornamelijk om de discussie en de diverse (innovatieve) invalshoeken.

11 *Stb.* 2013, 84 en *Stb.* 2013, 108.

12 Zie Bijlage 1 (art. 273f Sr per 1 april 2013).

13 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 309, nr. 2.

Ook op beleidsmatig en organisatorisch vlak is de aanpak van mensenhandel aan een aantal ingrijpende veranderingen onderhevig. Te denken valt aan de start van de Nationale politie per 1 januari 2013. Dat is in potentie een positieve ontwikkeling, die ervoor kan zorgen dat samenwerking en informatiedeling binnen de politie beter tot stand kunnen komen. De Nationaal rapporteur heeft tegelijkertijd haar zorgen geuit over het behoud van de expertise die tot dusver is opgebouwd binnen de politieorganisatie.¹⁴

Ook kan de inwerkingtreding worden genoemd van de Wet Modern Migratiebeleid en de vernieuwde Aanwijzing mensenhandel van het OM. Zoals hierboven reeds aan de orde kwam, geldt dat in de nieuwe situatie minder uitvoerig wordt ingegaan op de precieze taken en verantwoordelijkheden van ketenpartners. De beschrijving daarvan is wel neergelegd in bijlagen bij de verschillende nieuwe documenten. De vindbaarheid en toegankelijkheid daarvan zijn noodzakelijk voor het gebruik ervan in de praktijk. Tegelijkertijd onderstreept de versnippering van de procesbeschrijvingen het belang van het hierboven al aangehaalde nationaal verwijzingsmechanisme.

Het College van procureurs-generaal van het OM heeft bericht dat het voornemens is het slachtofferchap van mensenhandel als aparte sepotgrond op te nemen in de Aanwijzing gebruik sepotgronden. Dat is een goede ontwikkeling. Deze sepotgrond is vooral van belang in zaken waarin mensenhandelsslachtoffers gedwongen zijn strafbare activiteiten te verrichten. De sepotgrond is daarmee in de geest van het op internationaal niveau tot stand gekomen beginsel van niet-vervolgung.

Ontwikkelingen na onderzoeken van de Nationaal rapporteur in 2012

In 2012 deed de Nationaal rapporteur onderzoek naar de vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van in 2010 geseponeerde mensenhandelzaken. Mede naar aanleiding van de onderzoeksresultaten besloot de toenmalig minister voor Immigratie, Integratie en Asiel zijn voorstel tot wijziging van de toenmalige B9-regeling in te trekken; die behelsde onder meer dat de bedenktijd niet langer zou worden aangeboden aan slachtoffers van mensenhandel die zich al langer dan drie maanden niet meer in de mensenhandelsituatie bevinden.

Het onderwerp mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen, commercieel draagmoederschap kwam aan de orde in een onderzoek dat in september 2012 verscheen. Daarin werd onder andere aan de minister van VWS de aanbeveling gedaan om orgaanhandel en orgaantoerisme beter in kaart te brengen en de rol van Nederland en Nederlanders daarbij. Inmiddels is het Erasmus MC gestart met een grootschalige enquête onder alle zorgverleners die in Nederland in contact staan met nierpatiënten en nierdonoren. Het doel van het onderzoek is inzichtelijk te maken of de ondervraagden in contact zijn gekomen met patiënten die in het buitenland een niertransplantatie hebben ondergaan en of zij vermoedens hadden dat de patiënten voor een nier hebben betaald.

In reactie op het onderzoek *Jurisprudentie in mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse* (2012), en in vervolg op het besluit van het LOVS van oktober 2012, is bij verschillende rechtbanken en gerechtshoven gewerkt aan het daadwerkelijk tot stand brengen van specialisatie van rechters en juridisch medewerkers met

14 Brief van de Nationaal rapporteur aan de minister van VenJ d.d. 8 november 2012, http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/brief-aan-min.venj-nationale-politie-en-bestrijding-mensenhandel_tcm63-464314.pdf (geraadpleegd 13 augustus 2013).

betrekking tot de behandeling van mensenhandelzaken.¹⁵ De Nationaal rapporteur draagt desgevraagd bij aan door de zittende magistratuur georganiseerde bijeenkomsten, om over de bevindingen jurisprudentieonderzoek van gedachten te wisselen. Door de Raad voor de rechtspraak is expliciet besloten op dit moment geen oriëntatiepunten voor de straftoemeting in mensenhandelzaken op te stellen. De Nationaal rapporteur ziet evenwel het belang van eenduidige straftoemeting, en daarmee van een afwegingskader voor rechters, onverkort.

Het onderzoek *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau (2012)* (ketenonderzoek) heeft inmiddels geleid tot aanpassingen van lokale agenda's en nieuwe beleidsplannen van een aantal gemeenten. Gemeenten zijn en blijven belangrijke partners in de aanpak van mensenhandel, zowel binnen de prostitutie als daarbuiten. Gemeenten zijn vaak als eerste op de hoogte van problemen die zich binnen hun grenzen voordoen. Tevens beschikt het gemeentebestuur over een rijkgeschakeerd palet aan bestuurlijke bevoegdheden waarmee mensenhandelprocessen gefrustreerd kunnen worden. In het bijzonder is van belang dat gemeenten hun beleid op elkaar afstemmen, om te voorkomen dat mensenhandel verschuift naar andere, vaak omliggende, gemeenten.

De rapportage *Mensenhandel in en uit beeld* vestigde de aandacht op het belang van goede registratie van slachtoffers en daders van mensenhandel. De kernboodschap van de rapportage was dat mensenhandel zichtbaar moet zijn om het effectief te kunnen bestrijden. Onder meer op grond van aanbevelingen van de Nationaal rapporteur wordt bijvoorbeeld bij CoMensha gewerkt aan het verbeteren van de registratie van (mogelijke) slachtoffers aan de hand van een nieuw registratiesysteem. Ook de IND heeft gehoor gegeven aan de aanbeveling om onderscheid te maken tussen de verschillende uitbuitingsvormen van slachtoffers die recht hebben op tijdelijk verblijf. Tevens biedt het nieuwe registratiesysteem van de IND kansen om (mogelijke) slachtoffers vreemdelingrechtelijk te kunnen volgen. Een recente ontwikkeling is tevens dat Nidos, de voogdij-instelling die in contact komt met alleenstaande minderjarige vreemdelingen, voortaan (mogelijke) slachtoffers zal melden bij CoMensha.

Deze rapportage

De navolgende hoofdstukken beschrijven de laatste trends en ontwikkelingen ten aanzien van het fenomeen mensenhandel en een analyse van de huidige aanpak daarvan.

Hoofdstuk 2 begint met trends en ontwikkelingen inzake mensenhandel op internationaal niveau (§2.2). In een aantal Europese landen worden in relatie tot mensenhandel zaken gesignaleerd waarbij minderjarigen zijn betrokken bij zakkenrollerij, winkeldiefstal, inbraak en bedelen. In deze paragraaf wordt tevens duidelijk dat de aanpak van mensenhandel ook in de komende jaren hoog op de Europese agenda zal blijven staan. De eerste prioriteit bij de Europese aanpak van mensenhandel is de bescherming van slachtoffers. In dit hoofdstuk komen ook ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel en het Nederlandse prostitutiebeleid aan de orde (§2.3), en trends in uitbuiting buiten de seksindustrie en risicosectoren waarop alertheid is geboden (§2.4). De bescherming van slachtoffers in het licht van een nationaal verwijzingsmechanisme is het onderwerp van §2.5. De paragrafen die hier op volgen, zijn ingedeeld in verschillende fasen en situaties waarin een slachtoffer van mensenhandel zich kan bevinden of mee te

15 'Rechterlijke specialisatie mensenhandel in alle gerechten', *Rechtspraak.nl* 13 juni 2013, <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Rechterlijke-specialisatie-mensenhandel-in-alle-gerechten.aspx> (geraadpleegd 13 augustus 2013).

maken krijgt: preventie en signalering, het strafproces, verblijfsrecht, opvang en hulpverlening, ook voor minderjarige slachtoffers, en eventuele vrijwillige terugkeer (§2.6 tot en met §2.11).

Hoofdstuk 3 gaat over de aanpak van mensenhandel, en met name over multidisciplinaire samenwerking. Ook dit hoofdstuk wordt voorafgegaan door een internationaal perspectief (§3.2), waarin de nadruk ligt op internationale strafrechtelijke samenwerking en ontwikkelingen met betrekking tot internationale *bestuurlijke* samenwerking. Vervolgens wordt de samenwerking op nationaal en regionaal niveau beschreven (§3.3). Naar de vraag hoe de samenwerking in de praktijk tot stand is gekomen, en in welke vormen, gaat aandacht uit in de paragrafen 3.4 tot en met 3.9, waarin een verkennende analyse is gemaakt van de programmatische en integrale aanpak die de afgelopen jaren ten aanzien van mensenhandel tot stand is gekomen. Veiligheidshuizen en de RIEC's kunnen een cruciale rol spelen in de integrale aanpak van mensenhandel – een aanpak waarbij mensenhandel zowel bestuurlijk, strafrechtelijk als fiscaal, en zowel preventief als repressief wordt bestreden, en waarbij ook de bescherming van het slachtoffer voorop moet staan.

Het wordt steeds duidelijker dat mensenhandel een wijdvertakt fenomeen is, een breder concept dan de wetgever had kunnen voorzien bij de strafbaarstelling ervan. Het doet zich in welhaast alle economische sectoren voor, maar ook daarbuiten. Een constante is dat daders zich om twee zaken bekommeren: economisch gewin, snel en zo makkelijk mogelijk. Elke infrastructuur die dat gewin en gemak kan bieden, is kwetsbaar voor uitbuiting, vormt daarvoor een voedingsbodem. Met het verloop van tijd, een tijd waarin veel aandacht is geweest voor mensenhandel, zien we mensenhandel overal om ons heen. Nog steeds in de prostitutie, nog steeds in de 'bekende' risicosectoren als land- en tuinbouw en horeca, maar nu ook in op het eerste gezicht onschuldige fenomenen, zoals straatkrantverkoop, bedelarij of het aanvragen van toeslagen. Een goede kennis van het begrip mensenhandel en een brede blik, het vermogen om ook onschuldige fenomenen vanuit het mensenhandelperspectief te bekijken, zijn essentieel voor een goede beoordeling van die fenomenen en, daarmee, een adequate aanpak daarvan. Dat wordt de uitdaging voor de komende jaren.

2 Trends en ontwikkelingen

2.1 Inleiding

Mensenhandel komt overal en in verschillende vormen voor. Dat heeft zijn weerslag in beleid, praktijk en regelgeving, ook internationaal. De navolgende paragrafen beschrijven de laatste trends, nationaal en internationaal, in mensenhandel en de aanpak daarvan.

Paragraaf 2.2 ziet op de trends en ontwikkelingen inzake mensenhandel op internationaal niveau. Deze internationale trends en ontwikkelingen zijn ook voor Nederland relevant. Vanwege het vaak grensoverschrijdende karakter van mensenhandel kan hetgeen in het buitenland gebeurt, immers ook in Nederland voorkomen. Zo worden bijvoorbeeld in een aantal Europese landen in relatie tot mensenhandel zaken gesignaleerd waarbij minderjarigen zijn betrokken bij zakkenrollerij, winkeldiefstal¹, inbraak en bedelen. In deze paragraaf wordt ook duidelijk dat de aanpak van mensenhandel ook in de komende jaren hoog op de Europese agenda zal blijven staan. Dat brengt de aard van het delict ook met zich. Mensenhandel is een inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid. Ook wordt mensenhandel, zoals onder meer blijkt uit rechtspraak van het EHRM, in het licht van foltering en andere onmenselijke behandeling en bestraffing gezien.

De eerste prioriteit bij de Europese aanpak van mensenhandel is de bescherming van slachtoffers. Ook preventie, de vraagzijde en de rol van private partijen (met name bedrijven) maken deel uit van de Europese en internationale beleidsagenda's, evenals de vervolging en berechting en internationaal strafrechtelijke samenwerking. Dat geldt ook nog steeds voor het ontnemen van financiële winsten, onder meer om slachtoffers te compenseren. Uit de geregistreerde mensenhandel (zowel internationaal als nationaal) valt niet op te maken of het aantal slachtoffers dan wel daders van mensenhandel daadwerkelijk stijgt, of dat meer mensenhandel wordt gezien dan wel geregistreerd.

Paragraaf 2.3 gaat over mensenhandel en prostitutiebeleid. De Nationaal rapporteur heeft sinds 2007 gepleit voor een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid. De in 2009 voorgestelde *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche* (Wrp) zou hierin hebben moeten voorzien. Tijdens de parlementaire behandeling bleek dat een belangrijk onderdeel van het voorstel dat daartoe zou

1 Zie ook de recente veroordeling van een opa die zijn kleindochter dwong tot stelen, ECLI: NL: RBMNE: 2013: 2679.

bijdragen, te weten de registratie van prostituees, uit het wetsvoorstel zal verdwijnen. Wel heeft een aantal gemeenten reeds voorafgaand en tijdens de parlementaire behandeling initiatieven genomen om lokaal prostitutiebeleid verder vorm te geven (waaronder ook een registratieplicht) en te zorgen dat het zicht op deze sector wordt vergroot. Deze paragraaf brengt een aantal van deze initiatieven voor het voetlicht. Het is een goede ontwikkeling dat meer gemeenten zich bewust zijn geworden van deze problematiek. De vertraging van de totstandkoming van een landelijk uniform kader gaat momenteel gepaard met fundamentele vragen over de inrichting van het Nederlandse prostitutiebeleid. De daarbij opgekomen vraag of gelegaliseerde prostitutie voor meer mensenhandel zorgt, is echter op cijfermatige gronden vooralsnog onmogelijk te beantwoorden. In deze paragraaf wordt tevens uiteengezet waarom strafbaarstelling van het gebruik maken van seksuele diensten van iemand waarvan men weet of redelijker wijze moet vermoeden dat de slachtoffer is van mensenhandel een logische stap is.

Uitbuiting doet zich niet alleen in de seksindustrie voor. De laatste jaren worden steeds meer vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie waargenomen. Het gaat dan om nieuwe sectoren die in verband worden gebracht met arbeidsuitbuiting, zoals de binnenvaartbranche of de champignonsector. Ook heeft arbeidsuitbuiting andere gedaanten aangenomen, waarbij te denken valt aan een zaak waarin arbeidsmigranten werden gedwongen tot het verkopen van straatkranten.

De term uitbuiting buiten de seksindustrie ziet op meer dan arbeidsuitbuiting alleen. Ook gaat het om gedwongen dienstverlening, zoals gedwongen bedelarij, en uitbuiting van strafbare activiteiten ('criminele uitbuiting'). Deze vormen zijn expliciet opgenomen in de EU-Richtlijn mensenhandel. Paragraaf 2.4 is gewijd aan deze en andere ontwikkelingen in uitbuiting buiten de seksindustrie. De term 'overige uitbuiting' wordt in deze rapportage niet meer gebruikt, om zo de indruk te vermijden dat het hierbij zou gaan om minder ernstige vormen van uitbuiting dan bij mensenhandel in de seksindustrie. De paragraaf zal ingaan op nieuwe risicosectoren die recent in beeld zijn gekomen. De ontwikkeling die het mensenhandbegrip door uitbuiting buiten de seksindustrie heeft doorgemaakt, wordt eveneens besproken. Bij die bespreking staat de vraag centraal *wat* mensenhandel is, en hoe het begrip – onder invloed van waargenomen nieuwe vormen – scherper afgebakend kan worden. Daarnaast is in paragraaf 2.4 aandacht voor het beginsel van niet-vervolgving en niet-bestrafing.² Wanneer verdachten slachtoffer zijn van mensenhandel moet rekening worden gehouden met deze beginselen.

Om te zorgen dat (mogelijke) slachtoffers vroegtijdig geïdentificeerd, beschermd en geholpen worden, moeten afspraken hierover tussen verschillende betrokken overheidsinstanties en hulpverleningsorganisaties duidelijk zijn. Tegen deze achtergrond beveelt de Nationaal rapporteur aan een nationaal verwij-

2 Zie art. 8 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1); zie ook NRM7, Hoofdstuk 6, p. 229 e.v.; NRM 2012d, §7.5.

zingsmechanisme in te richten.³ Dit is ook in lijn met de EU-Richtlijn mensenhandel⁴ en de EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016⁵. Dat is nodig nu, na aanpassingen van met name de Aanwijzing mensenhandel en de inwerkingtreding van de Wet Modern Migratiebeleid, relevante procesbeschrijvingen verspreid zijn over verschillende documenten die bovendien niet (meer) voor alle ketenpartners beschikbaar en bindend zullen zijn. Daarnaast wordt de slachtoffergroep groter en meer divers hetgeen noopt tot nieuwe afspraken met meer ketenpartners. Ook het feit dat afspraken met betrekking tot (minderjarige) slachtoffers van binnenlandse mensenhandel ontbreken, en de daarvoor verantwoordelijke ketenpartners mede als gevolg hiervan onvoldoende worden aangesproken op hun rol ten aanzien van de bescherming van deze slachtoffers maakt het opstellen van een allesomvattend document noodzakelijk.

De bescherming van slachtoffers in het licht van een nationaal verwijzingsmechanisme is het onderwerp van paragraaf 2.5. De paragrafen die hier op volgen, verschaffen inzicht in trends en ontwikkelingen in de bescherming van slachtoffers in algemene zin en zijn ingedeeld in verschillende fasen en situaties waarin een slachtoffer van mensenhandel zich kan bevinden of mee te maken krijgt: preventie en signalering, het strafproces, verblijfsrecht, opvang en hulpverlening, ook voor minderjarige slachtoffers, en eventuele vrijwillige terugkeer (paragraaf 2.6 tot en met 2.11). Een nationaal verwijzingsmechanisme zou ten minste deze fasen moeten bevatten en bij de inrichting ervan zou rekening moeten worden gehouden met mogelijk verschillende behoeften van slachtoffers, en met het feit dat mogelijk andere, en wellicht nieuwe ketenpartners betrokken zouden moeten worden. Paragraaf 2.10, bijvoorbeeld, richt zich specifiek op minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel, die hoewel zij op grond van meerdere EU-Richtlijnen⁶ juist extra bescherming behoeven, deze bescherming vaak moeten ontberen. Dit gebrek aan bescherming ligt onder meer op de terreinen van signalering en opvang.

3 Zie over het nationaal verwijzingsmechanisme §2.5.

4 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1).

5 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012.

6 Zie Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1); Richtlijn 2011/93/EU van het Europees parlement en de raad (13 december 2011) ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/86/JBZ van de Raad (Lidstaten hebben tot uiterlijk 18 december om aan deze richtlijn te voldoen) (PbEU 2011, L 335).

2.2 Internationale ontwikkelingen

2.2.1 Trends in internationale aard en omvang

Mensenhandel is nog steeds een delict waar voor plegers weinig risico's aan kleven en dat hoge opbrengsten genereert. Ook internationaal wordt dat erkend. Europol verwacht dat veranderingen in de Schengen-ruimte en nieuwe lidstaten die toetreden tot de EU zullen leiden tot nieuwe kansen voor (georganiseerde) mensenhandel.⁷ De economische crisis heeft de vraag op de illegale arbeidsmarkt doen toenemen, waarvan door georganiseerde groepen gebruik wordt gemaakt, aldus Europol in de meest recente dreigingsevaluatie van de ernstige en georganiseerde misdaad van Europol uit maart 2013 (*Serious Organised Crime Threat Assessment*, SOCTA). Georganiseerde groepen die bij mensenhandel betrokken zijn, zijn zeer flexibel en passen zich snel aan veranderende wetgeving en opsporingstactieken van politie en justitie aan.⁸ Europol benoemt in de SOCTA mensenhandel als een van de dreigingen die met prioriteit moet worden aangepakt.⁹ De aanpak van mensenhandel zal ook in de komende jaren hoog op de Europese agenda blijven staan.¹⁰

Mensenhandel heeft vaak een grensoverschrijdend karakter. Daarnaast zijn er in verschillende landen overeenkomsten in de samenstelling van groepen daders en slachtoffers: net als in Nederland is bijvoorbeeld ook in Duitsland een groot deel van verdachten en slachtoffers afkomstig uit Midden- en Oost-

7 SOCTA 2013, p. 15. Zie ook p. 24: 'The Schengen area provides a comfortable operating area for traffickers in human beings and will continue to be exploited.' Vanaf 1 januari 2014 geldt ook voor Bulgaren en Roemenen vrij verkeer van werknemers, zonder verdere restricties.

8 In Nederland wordt art. 140 Sr, deelname aan een criminele organisatie, in mensenhandelzaken niet vaak ten laste gelegd, zie NRM 2012d, p. 35. Tegelijkertijd zijn ambities geformuleerd om het aantal aan te pakken criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) te verhogen, zoals voor 2014 een verdubbeling van het aantal aangepakte CSV's, onder meer op het thema mensenhandel. Zie *Kamerstukken II 2012/13*, 29911, nr. 79. Een stijging van het aantal aangepakte CSV's van 48 procent in 2012 ten opzichte van 2009 betekent dat de doelstelling voor 2012 'ruimschoots [is] gerealiseerd'. Zie Jaarbericht van het OM (2012, p. 11) en Jaarverslag van de Nederlandse Politie (Bijlage *Kamerstukken II 2012/13*, 29628, nr. 395). In 2012 zijn 106 projectmatige onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel uitgevoerd (*Kamerstukken II 2012/13*, 32211, M, p. 5). Het is thans nog niet bekend hoeveel onderzoeken reeds tot vervolging voor mensenhandel hebben geleid, dan wel voor het deelnemen aan een criminele organisatie.

9 Zowel mensenhandel als mensensmokkel ('facilitation of illegal migration') wordt in dit document benoemd als misdrijf tegen personen. 'Online Child Sexual Exploitation (CSE)' valt onder de noemer 'Cyber-crime' (SOCTA 2013).

10 *Kamerstukken II*, 2012/13, 32317, nr. 173. Zie ook Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité Ontwikkeling van een algemene en coherente EU-Strategie voor het meten van de omvang van de criminaliteit en het strafrecht: een EU-actieplan 2006 – 2010, COM (2006) 437 final, 7 augustus 2006; EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012.

Europese landen als Roemenië, Bulgarije en Hongarije.^{11,12} De mate van interne mensenhandel – binnen de EU – is aan het stijgen, aldus de SOCTA van Europol.¹³ Het is dan ook noodzakelijk te blijven zien wat in landen om ons heen gebeurt.¹⁴ Trends die daar worden waargenomen, kunnen immers ook in Nederland (gaan) voorkomen. Zo worden in verschillende Europese landen in relatie tot mensenhandel zaken geïdentificeerd waarbij minderjarigen zijn betrokken bij zakkenrollerij, winkeldiefstal, inbraak en bedelen.¹⁵ Ook komt mensenhandel in andere landen voor in sectoren als de schoonmaak.¹⁶ Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR) in België signaleert uitbuiting in de bouw,¹⁷ en het probleem van georganiseerde bedelarij in het kader van mensenhandel door Roma-netwerken.¹⁸ Ook mensenhandel gerelateerd aan uitkeringsfraude wordt internationaal meer geïdentificeerd.¹⁹

Het begrip 'mensenhandel'

De EU-Richtlijn mensenhandel uit 2011²⁰ bevat een ruimer concept van mensenhandel dan tot nu toe expliciet in de Nederlandse wetgeving is opgenomen, omdat het ook bedelarij als vorm van gedwongen arbeid of dienstverlening omvat, evenals uitbuiting van strafbare activiteiten ('criminele uitbuiting').²¹ De Nederlandse strafwetgeving zal hierop nog worden aangepast. Niettemin breidt het begrip 'mensenhandel' zich internationaal verder uit, evenals op nationaal niveau, waarbij in Nederland bijvoorbeeld ook het gedwongen afsluiten van telefoonabonnementen tot veroordelingen voor het delict mensenhandel heeft geleid.²² In dit verband moet worden opgemerkt dat tegelijkertijd het fenomeen mensenhandel internationaal steeds meer wordt gezien in het licht van het begrip onmenselijke en vernederende behandeling, zoals bijvoorbeeld geformuleerd in artikel 3

11 Bundeskriminalamt 2010.

12 Dit komt overeen met één van de conclusies in het meest recente rapport van de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), namelijk dat mensenhandel zich vaak afspeelt binnen een regio (UNODC 2012, p. 12). Zie ook NRM 2012f, p. 223.

13 'Victims of trafficking in human beings (THB) are increasingly trafficked within the EU by OCG's exploiting the free movement of people within the Schengen zone' (SOCTA 2013, p. 8).

14 Zie hierover bijvoorbeeld het rapport over onder meer orgaanverwijdering (NRM 2012c), waarin de Nationaal rapporteur oproept tot oplettendheid ten aanzien van mensenhandelsignalen, gezien het nog steeds nijpende tekort aan orgaandonoren, internationalisering en internet.

15 Council of the Baltic Sea States 2013.

16 Zie §2.4.

17 Ook in Nederland is in de bouw inmiddels een (gering) aantal (vermoedelijke) slachtoffers gemeld, zie NRM2012f, Tabel B3.1.14.

18 CGKR 2012, pp. 94-96; Council of the Baltic Sea States 2013.

19 SOCTA 2013. In de Engelse literatuur wordt uitkeringsfraude aangeduid als 'benefit fraud'. Zie §2.4.6 voor meer informatie over toeslagenfraude in de Nederlandse context en in het Verenigd Koninkrijk.

20 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1). De EU-Richtlijn mensenhandel had vóór 6 april 2013 geïmplementeerd moeten zijn in de Nederlandse wetgeving. Dat is echter niet gelukt. Het wetsvoorstel (33 309, A) ligt thans voor in de Eerste Kamer.

21 Zie §2.4.6.

22 Zie §2.4.8.

EVRM.²³ Afhankelijk van de feiten en omstandigheden wordt ook wel gesteld dat mensenhandel als foltering of een andere vorm van wrede, onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van het VN-Anti-Folterverdrag kan worden gekwalificeerd.²⁴ Als dat het geval is, is het beginsel van *non-refoulement* van toepassing. Volgens dit beginsel mag niemand worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel uitgeleverd aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.²⁵

Het is echter de vraag of de inhoud van kwalificaties als ‘mensenhandel’ en ‘foltering’ dan wel een vorm van ‘wrede, onmenselijke en vernederende behandeling’ in een aantal situaties niet heel ver uit elkaar ligt. Het is in ieder geval van belang te zorgen dat de inhoud van geen van deze begrippen aan betekenis verliest.

Mensenhandel is in ieder geval een schending van mensenrechten.²⁶ Daarnaast is er een inhoudelijke overlap tussen mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen; een aantal strafbare feiten die zijn omschreven in de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie²⁷ kan dan ook worden gekwalificeerd als vormen van mensenhandel op grond

23 Zie §2.2.3.

24 OCSE 2013.

25 Art. 19 lid 2 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, (2000/C 364/01). Zie ook Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), considerans 10: ‘Deze richtlijn laat het beginsel van *non-refoulement* onverlet, overeenkomstig het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 (Verdrag van Genève), en is in overeenstemming met artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie’.

26 Ook in de beleidsbrief ‘Respect en recht voor ieder mens’ van de minister van Buitenlandse Zaken is mensenhandel een thema binnen de prioriteiten van Nederlands buitenlands beleid. De aanpak van mensenhandel wordt hierin geplaatst zowel in de sleutel van geweld tegen vrouwen, als van fundamentele arbeidsnormen van de ILO, waaronder het verbod op kinderarbeid en het verbod op dwangarbeid. Nederland zal waar mogelijk de samenwerking met herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel versterken; het kabinet is daarnaast voornemens om in 2013 een nationaal actieplan bedrijfsleven en mensenrechten uit te brengen (*Kamerstukken II* 2012/13, 32735, nr. 78). Ook in de jaarlijkse rapportage over mensenrechten in Nederland wijdt het College van de Rechten van de Mens een hoofdstuk aan het thema mensenhandel (College Rechten van de Mens 2013).

27 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1). EU-lidstaten dienen de richtlijn uiterlijk op 18 december 2013 te hebben geïmplementeerd; zie over deze richtlijn ook §2.10. De richtlijn is sterk geënt op het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Lanzarote, 25 oktober 2007), *Trb.* 2008, 58 (Verdrag van Lanzarote). Dit Verdrag is door Nederland geratificeerd op 1 maart 2010 en voor Nederland in werking getreden per 1 juli 2010, *Trb.* 2010, 156.

van art. 273f Sr.²⁸ In relatie tot *georganiseerde criminaliteit* wordt mensenhandel in Nederland ook gezien als een vorm van ondermijnende criminaliteit, een vorm van misdaad die een bedreiging is voor de integriteit van de Nederlandse samenleving. ‘Ondermijnend’ kan ook betekenen dat de grondrechten van een persoon ingrijpend worden geschonden, zoals bij gedwongen prostitutie of arbeidsuitbuiting.²⁹ Ook wordt met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mensenhandel, in internationale context een verband gezien met corruptie en instabiliteit.³⁰ De regering heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd hierover te adviseren, waarbij de AIV zich met name op de vraag heeft gericht hoe het profijt trekken uit grensoverschrijdende criminaliteit kan worden vermindert.³¹ Een aantal aanbevelingen van de AIV ziet op het terrein van samenwerking, zowel in nationaal als in internationaal verband.³²

Bij de aanpak van mensenhandel speelt de naleving van mensenrechten een belangrijke rol; maatregelen tegen mensenhandel kunnen immers belangrijke, ook negatieve effecten hebben op het borgen van andere mensenrechten.³³ Het is dan ook een goede ontwikkeling dat het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten in 2014 een instrument zal ontwikkelen, in de vorm van een handboek of gids, dat lidstaten kunnen gebruiken als richtsnoer bij grondrechtenkwesties.³⁴

Omvang

In een recent rapport – gepresenteerd door het Comité voor Migratie, Vluchtelingen en Ontheemde Personen van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa – wordt gesteld dat mensenhandel nog steeds op grote schaal toeneemt, kan worden beschouwd als de snelst groeiende vorm van georganiseerde misdaad en geldt als de grootste bron van inkomsten voor (transnationaal opererende) criminelen.³⁵ De Raad van Europa verwees hierbij naar geregistreerde mensenhandeldata. De ILO ging daarentegen

28 De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter implementatie van deze EU-Richtlijn bevat een transponeringstabel (*Kamerstukken II 2012/13, 33580, nr. 3*).

29 OM 2012, p. 9.

30 In de EU-Strategie mensenhandel worden oorzaken van mensenhandel gezocht in bijvoorbeeld (kwetsbaarheid voor) armoede, gebrek aan democratie, genderongelijkheid en geweld tegen vrouwen, conflict en post-conflict situaties, gebrek aan sociale integratie, gebrek aan werkmogelijkheden, gebrek aan (toegang tot) educatie en discriminatie (NRM 2012f, p. 211). Daarnaast is recent een aantal artikelen verschenen waarin een verband wordt gelegd tussen mensenhandel en (andere) vormen van georganiseerde criminaliteit zoals terrorisme; zie bijvoorbeeld Oppong 2012 en Gonzales 2013.

31 AIV 2013.

32 De AIV beveelt onder meer aan ‘steekproefsgewijze controles op mensenhandel, mensensmokkel, wapens, juwelen en edele metalen, en identiteitspapieren (waaronder ook controle op belastingschulden en het innen van boetes) uit te breiden in nauwe samenwerking met de buurlanden’ (Ibid, p. 85) Andere vormen van internationale samenwerking komt nader aan de orde in §3.2.

33 Vgl. aanbeveling 47 uit NRM7: ‘Ten behoeve van een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel dient een visie te worden ontwikkeld ten aanzien van effecten die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op mensenrechten, en moet bij het implementeren van nieuw beleid er op toe worden gezien dat *collateral damage* zoveel mogelijk wordt voorkomen.’; zie ook NRM8, p. 40.

34 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 14.

35 Groth 2013.

uit van een *schatting*, en schatte het aantal slachtoffers van mensenhandel – van ‘forced labour’, dat ook seksuele uitbuitingsvormen betreft³⁶ – tussen 2002 en 2011 wereldwijd op ruim 20 miljoen.³⁷

Op basis van cijfers van mensenhandel die geregistreerd zijn, is niet te zeggen of het aantal gevallen van mensenhandel daadwerkelijk stijgt, of dat meer mensenhandel wordt gezien dan wel geregistreerd. Om onder meer inzicht te krijgen in de grensoverschrijdende bewegingen van slachtoffers en daders is het verzamelen van data, en ook de initiatieven om dataverzameling te verbeteren, van belang.³⁸

Internationale data

Internationale dataverzamelingsinitiatieven zijn relevant wanneer deze inzicht geven waar dat op nationaal niveau niet mogelijk is, zoals de bewegingsstromen van slachtoffers dan wel daders van mensenhandel. Twee recente grootschalige internationale dataverzamelingsinitiatieven hebben onlangs tot resultaten geleid en worden in onderstaande kadertekst besproken. Het gaat om het ‘*Global Report on Trafficking in Persons*’ van de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) uit december 2012³⁹ en het rapport ‘*Trafficking in Human Beings. Eurostat Methodologies and Working Papers*’ van de Europese Commissie (EC) dat in april 2013 is gepubliceerd.⁴⁰

Mensenhandelstatistieken op wereldwijd niveau (UNODC)

Volgens het laatste rapport van UNODC zou er een aanzienlijke stijging zijn geweest in beschikbare data over mensenhandel vanuit diverse landen.⁴¹ In de periode 2007-2010 heeft UNODC data

36 Zie over deze schatting uitgebreid NRM 2012f, pp. 35-36. De definitie van ‘forced labour’ verwijst naar ‘all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily’. Zie Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (Genève, 28 juni 1930), *Trb.* 1933, 236 (ILO-Conventie 29). Deze gehanteerde definitie is overeenkomstig de definitie van mensenhandel zoals beschreven in het VN-Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (VN Palermo Protocol). Het enige verschil is dat mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering onder de definitie van mensenhandel in het VN Palermo Protocol valt maar niet onder de definitie van *forced labour* van de ILO (zie ook ILO 2012a, pp. 19-20).

37 Hoewel bij de data en de gehanteerde methode enige kanttekeningen moeten worden gezet, moet het door verbeterlagen mogelijk zijn om tot betrouwbaardere cijfers te komen, zie NRM 2012f, p. 35 e.v.

38 Zie ook NRM 2012f, Hoofdstuk 7.

39 UNODC 2012.

40 European Union 2013.

41 UNODC heeft het mandaat om namens de Verenigde Naties data over mensenhandel te verzamelen en hierover te rapporteren op nationaal, regionaal en internationaal niveau. De *United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons* riep in 2010 op tot de noodzaak van het creëren van meer kennis over mensenhandel, om het ontwikkelen en de implementatie van ‘evidence-based’ interventies te faciliteren. Zie Resolutie 64/293 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (12 Augustus 2010), *United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons*, UN Doc A/RES/64/293. Een rapport van UNODC uit 2006, komt aan de orde in §2.3.

verzameld van 132 landen.⁴² UNODC heeft mensenhandelstromen geanalyseerd op basis van de dataset inzake geregistreerde slachtoffers.⁴³ Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat het meestal om mensenhandelstromen binnen een regio ging (intraregionale mensenhandel). Mensenhandelstromen tussen regio's bleken het meest prevalent in het Midden-Oosten en verder ook in Midden-Europa, Noord- en Centraal-Amerika. Slachtoffers worden met name binnen een regio verhandeld. 27% van de slachtoffers wordt binnen de grenzen van een land verhandeld (binnenlandse mensenhandel⁴⁴). Niet overal is binnenlandse mensenhandel geregistreerd: 83 landen hadden informatie over de nationaliteit van slachtoffers en 60 landen hiervan hadden binnenlandse mensenhandel geregistreerd.^{45,46} Een andere bevinding in het rapport is dat in de grootste groep (25% van de door UNODC betrokken landen) sprake was van tien tot vijftig veroordelingen per jaar.⁴⁷

Mensenhandelstatistieken op Europees niveau (Europese Commissie)

De Europese Commissie heeft voor het eerst het initiatief genomen om data te verzamelen inzake mensenhandel,⁴⁸ hetwelk is uitgevoerd door het *Directorate-General (DG) Home Affairs* (hierna: DG-Home) en Eurostat. De resultaten zijn gepresenteerd in april 2013. Het betreft data over de periode 2008-2010 van alle toenmalige 27 EU-lidstaten en Kroatië, IJsland, Montenegro, Noorwegen, Servië, Zwitserland, en Turkije.⁴⁹

-
- 42 De data die UNODC hiervoor gebruikte kwam voornamelijk van nationale instituties (88%). Andere informatiebronnen waren intergouvernementele organisaties (5%) en non-gouvernementele organisaties (7%) (UNODC 2012, p. 18).
- 43 Ibid. Het rapport van UNODC laat zien dat een aantal landen in staat is slachtoffers te identificeren in eigen land, alsmede slachtoffers uit eigen land die over de grenzen zijn verhandeld. In Nederland bestaat uitsluitend zicht op mensenhandel in Nederland en geen zicht op Nederlandse slachtoffers in het buitenland. Het hierna te bespreken rapport van de Europese Commissie toont schematisch aan dat Nederlandse slachtoffers dan ook uitsluitend in Nederland zijn gemeld in de periode 2008-2010 (European Union 2013).
- 44 Daar waar het gaat om mensenhandel binnen de grenzen van een land wordt in deze rapportage de term 'binnenlandse mensenhandel' gehanteerd.
- 45 Map 11 in het rapport van UNODC toont waar binnenlandse mensenhandel is geregistreerd (UNODC 2012, p. 50).
- 46 UNODC heeft de mensenhandelstromen geanalyseerd op beschikbare informatie inzake slachtoffers. In aanvulling daarop geeft de Nationaal rapporteur aan dat het ook relevant zou zijn om te kijken naar mensenhandelstromen op basis van een dataset van verdachten dan wel veroordeelden.
- 47 Nederland had in de periode 2007-2010 in de verschillende jaren respectievelijk 73, 78, 69 en 79 veroordeelden (zie ook NRM 2012f, Tabel B3.3.18; zie verder *UNODC Country Profiles Europe and Central Asia*, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Country_Profiles_Europe_Central_Asia.pdf (geraadpleegd 9 augustus 12013)).
- 48 Wel is voorheen al een aanzienlijk aantal dataverzamelingsinitiatieven door de EC gefinancierd. Zie onder meer Bundeskriminalamt 2009 en NRM 2012f, §7.2.
- 49 Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat niet alle data vanuit alle landen kon worden aangeleverd. Zo konden vanuit Nederland geen politiegegevens aangeleverd worden omdat de politieregistratie geen betrouwbare informatie oplevert (zie ook NRM 2012f, aanbeveling 6).

Ten behoeve van de beschikbaarheid en de kwaliteit van de data heeft de Europese Commissie een beperkt aantal algemene indicatoren opgesteld van waaruit verder gewerkt kan worden naar een geavanceerdere registratie en een verbeterde rapportage.⁵⁰

Het rapport laat zien dat het aantal geïdentificeerde en vermoedelijke slachtoffers is gestegen met 18% van 6.309 in 2008 naar 7.418 in 2010.⁵¹ Ook hier betreft de geregistreerde mensenhandel niet de daadwerkelijke omvang van mensenhandel. Een stijging in het aantal geregistreerde slachtoffers is waarschijnlijker het gevolg van verbeteringen in bijvoorbeeld het melden en de registratie.⁵² De EU-lidstaten met het hoogste aantal geïdentificeerde en vermoedelijke slachtoffers per 100.000 inwoners waren Cyprus, Roemenië, Nederland, Bulgarije en Estland. Landen die minder dan 0,2 slachtoffers per 100.000 inwoners rapporteerden in de periode 2008-2010 zijn Hongarije, Malta en Portugal. De meeste slachtoffers waren seksueel uitgebuit (62%) en de meerderheid (61%) van de slachtoffers komt uit EU-lidstaten. Dit laatste komt overeen met één van de conclusies uit bovengenoemd UNODC rapport, namelijk dat mensenhandel zich vooral intraregionaal lijkt af te spelen.⁵³ Het percentage slachtoffers met een nationaliteit van één van de EU-lidstaten is volgens de Europese Commissie hoger dan bij verdachten. 45% van de geregistreerde verdachten heeft een nationaliteit van een land van binnen de EU (voornamelijk van Bulgarije, Roemenië, Duitsland, Frankrijk en België). Opmerkelijk is dat in 2009 en 2010 het aantal vervolgd uit Nigeria op de vierde plaats staat (15% respectievelijk 20%) van het totaal aantal veroordeelden van buiten de EU. In Nederland komen verdachten en veroordeelden geboren in Afrika (met uitzondering van Marokko) in geringe mate voor in de vervolgingscijfers. Daders en slachtoffers komen vaak uit dezelfde regio en Afrika is de grootste herkomstregio van geregistreerde slachtoffers van seksuele uitbuiting.⁵⁴

Een initiatief zoals het door de EU gefinancierde project 'Tools for the validation and utilisation of EU statistics on human trafficking' (TRAFSTAT) van het *International Victimology Institute Tilburg* (Intervict) is een veelbelovend project om de bruikbaarheid van de door de Europese Commissie verzamelde data te toetsen. Een belangrijke vraag in het onderzoek is in hoeverre de Europese mensenhandelstatistiek vergelijkbaar en bruikbaar zijn voor beleid op EU-niveau.^{55,56}

-
- 50 Zie ook het voorstel van de Nationaal rapporteur om volgens het 'less-is-more' principe te werken. Immers, een te grote hoeveelheid van de te verzamelen data kan in de praktijk afbreuk doen aan de kwaliteit ervan, zie ook NRM 2012f, p. 209; NRM8, p. 95. De verzameling van mensenhandelstatistiek door DGHome/Eurostat wordt opgevolgd voor de jaren 2011-2015. Hiermee wordt er gehoor gegeven aan het nieuwe vijfjarig EU-plan voor het meten van criminaliteit in de EU: Actieplan voor statistiek 2011-2015, COM (2011) 713 final, 18 januari 2012; zie ook EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, §2.5; NRM 2012f, §7.3.1).
- 51 European Union 2013, p. 30.
- 52 NRM 2012f, Hoofdstuk 1.
- 53 In de periode 2007-2010 was bijna de helft van alle gedetecteerde slachtoffers verhandeld vanuit een land binnen dezelfde regio als het land van bestemming (UNODC 2012, p. 51).
- 54 Zie ook NRM 2012f, p. 228, Tabel B3.1.6 (nationaliteit gemelde slachtoffers), Tabel B3.3.23 (geboorteland verdachten), Tabel B3.3.24 (geboorteland veroordeelden).
- 55 Tilburg University, 'Trafstat – A briefnote on objectives and activities' (ontvangen van Intervict op 24 oktober 2012).
- 56 Zie NRM 2012f, §7.3.2 voor meer informatie over het project *Tools for the validation and utilisation of EU statistics on human trafficking* (TRAFSTAT).

Hoewel rapporten zoals die van UNODC en de Europese Commissie in toenemende mate inzicht verschaffen in het fenomeen mensenhandel op internationaal niveau, is niettemin nog steeds sprake van een aantal hindernissen die internationale harmonisering van data in de weg staan.⁵⁷ Bij de mensenhandelstatistieken van zowel UNODC als de Europese Commissie is dan ook nog steeds een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Zo is de inhoud van beide rapporten in sterke mate afhankelijk van wat landen zelf hebben geregistreerd over slachtoffers, verdachten en veroordeelden⁵⁸ en dat kan beïnvloed worden door een groot aantal factoren die los staan van de daadwerkelijke aard en omvang. Hierdoor verschilt allereerst de *hoeveelheid* data tussen landen. Zo is het aannemelijk dat een land waarin de registratie beter op orde is dan in andere landen daardoor meer geïdentificeerde dan wel vermoedelijke slachtoffers, verdachten en veroordeelden heeft geregistreerd; dat kan vervolgens aldus van invloed zijn geweest op de cijfers op internationaal niveau. In het UNODC rapport wordt een dergelijk verschil een geografische bias genoemd omdat de beschikbaarheid van de data per regio sterk verschilt. Ook kunnen de data inhoudelijk verschillen, onder meer door discrepanties in gehanteerde definities op nationaal niveau.⁵⁹

Naast inzicht in bewegingsstromen van slachtoffers dan wel daders, zijn internationale initiatieven ook belangrijk omdat hieruit lessen kunnen worden getrokken op nationaal niveau. Zo laat het rapport van de Europese Commissie twee internationale aspecten zien die gerelateerd zijn aan de registratie waar Nederland verbeteringen in zou kunnen treffen – en waarover de Nationaal rapporteur reeds een aantal aanbevelingen heeft gedaan. Ten eerste blijkt dat, in tegenstelling tot Nederland, een aantal andere landen (zoals België, Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk) wel gegevens kon aanleveren over veroordeelden onderverdeeld naar verschillende vormen van mensenhandel.⁶⁰ Daarnaast kon Nederland geen gegevens leveren over het aantal verdachten dat bij de politie in beeld is maar niet ingeschreven bij het Openbaar Ministerie (OM). De politie registreert verdachten van mensenhandel en mensensmokkel namelijk vaak onder dezelfde feitcode. Hierdoor levert de politieregistratie geen bruikbare gegevens over mensenhandel.⁶¹

57 Naast de reeds genoemde algemene kanttekeningen bij internationale dataverzamelinginitiatieven, zie NRM 2012f, §7.1.1.

58 De Nationaal rapporteur heeft reeds genoemd dat de afzonderlijke landen de steunpilaren vormen voor internationale dataverzamelinginitiatieven; zie NRM 2012f, §7.1.

59 Zie ook NRM 2012f, §7.1.1.

60 De Nationaal rapporteur heeft hier reeds een aanbeveling over gedaan: 'In de hele keten moet geregistreerd worden of een mensenhandelzaak seksuele uitbuiting, uitbuiting in andere economische sectoren ('overige uitbuiting'), of het oogmerk van orgaanverwijdering betreft. Dit gebeurt momenteel in ieder geval nog niet bij de IND en het OM.' (NRM 2012f, aanbeveling 4). Deze aanbeveling heeft de IND overgenomen door het model M55 aan te passen, hetgeen ertoe leidt dat de IND nu zal registreren om welke vorm van uitbuiting het gaat. Het model M55 wordt gehanteerd door de politie en de KMar om voor een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel tijdelijk regulier verblijf aan te vragen. Zie *Stcr.* 2013, 19612 (Besluit van de staatssecretaris van VenJ van 4 juli 2013, nr. WBV 2013/15, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcr.* 2013, 19612).

61 De Nationaal rapporteur heeft hier reeds een aanbeveling over gedaan: 'De politie moet onderscheid aanbrengen in de registratie van mensenhandel en mensensmokkel' (NRM 2012f, aanbeveling 6).

Om mensenhandel in beeld te krijgen, moet goed worden geregistreerd om zo bruikbare data te kunnen verzamelen. Dat is van belang voor het sturen van nader onderzoek, de evaluatie, en waar nodig het bijstellen van beleid. Dat is ook op internationaal niveau nodig. Nederland moet zich dan ook blijven inzetten voor internationale samenwerking, zowel ten behoeve van verbetering van dataverzameling en -analyse op nationaal niveau, als ten behoeve van internationale dataverzameling.⁶²

2.2.2 Aanpak – internationale prioriteiten

De aanpak van mensenhandel bestaat niet alleen uit het opsporen en vervolgen van verdachten, maar ook uit preventie, en niet in de laatste plaats uit de bescherming van slachtoffers. Deze elementen zijn in internationale regelgeving en beleidsdocumenten terug te vinden. Voor Nederland zijn in dit verband verschillende ontwikkelingen relevant, met name de totstandkoming en implementatie van de EU-Richtlijn mensenhandel uit 2011⁶³ en de EU-Strategie mensenhandel 2012-2016.⁶⁴ Uiteraard betreffen deze documenten mensenhandel zoals gedefinieerd in de EU-Richtlijn – en in Nederlandse wetgeving: mensenhandel in de seksindustrie, andere gedwongen arbeid of diensten en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.⁶⁵

In veel van de tot nu toe door de *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA) onderzochte landen⁶⁶ lijken de nationale activiteiten zich vaak eenzijdig te richten op het aspect van de seksuele uitbuiting, waardoor andere vormen van mensenhandel, zoals dwangarbeid en niet-vrijwillige orgaanverwijdering, onderbelicht blijven.⁶⁷ De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa nam dan ook begin 2013 een resolutie aan en deed specifiek aanbevelingen over *Trafficking of migrant workers for forced labour*.⁶⁸

62 NRM 2012f, aanbeveling 7.

63 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1). De richtlijn moest vóór 6 april 2013 geïmplementeerd zijn in de Nederlandse wetgeving. Het wetsvoorstel daartoe (33309) is door de Tweede Kamer op 2 april 2013 aangenomen en ligt nu voor in de Eerste Kamer. De plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is geagendeerd in het najaar van 2013.

64 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012.

65 In de EU-Richtlijn mensenhandel is ook bedelarij expliciet opgenomen als vorm van gedwongen arbeid of dienstverlening, evenals uitbuiting van strafbare activiteiten ('criminele uitbuiting'); zie nader §2.4.

66 GRETA is het toezichtmechanisme bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel. Dit jaar is Nederland aan een monitoringsonderzoek door GRETA onderworpen. Bevindingen worden verwacht in het voorjaar van 2014.

67 Verslag van de zitting van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (januari 2013), *Kamerstukken II* 2012/13, 20043, nr. 92. Zie ook GRETA 2012.

68 Resolutie 1922 en Aanbeveling 2011 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (25 januari 2013), *Trafficking of migrant workers for forced labour*. Ook wordt aanbevolen '[to] examine the problem of obtaining comprehensive and coherent data on human trafficking, including for forced labour purposes, in order to remedy the current lack of reliable statistics, inviting GRETA to assist in this.' In de resolutie wordt onder meer aanbevolen om onafhankelijke Nationaal rapporteurs aan te stellen.

De aanpak van mensenhandel staat nog steeds hoog op de agenda van verschillende intergouvernementele organisaties, zoals de Verenigde Naties, de OVSE, de Raad van Europa en de Europese Unie. Uit recente beleidsdocumenten, actieplannen en resoluties blijkt een aantal onderwerpen in het bijzonder in de internationale belangstelling te staan. Een aantal daarvan wordt hieronder nader toegelicht. Deze paragraaf eindigt met een overzicht van recente jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en met een korte blik op hoe Nederland er internationaal voor staat.

2.2.2.1 Bescherming van slachtoffers

Het herkennen en vroegtijdig signaleren, beschermen en bijstaan van slachtoffers van mensenhandel wordt in de EU-Strategie mensenhandel 2012-2016 als eerste prioriteit benoemd, met daarbij als eerst genoemde actie de ontwikkeling van nationale en grensoverschrijdende verwijzingsmechanismen (*National and transnational referral mechanisms*). Deze mechanismen moeten een beschrijving inhouden van procedures om slachtoffers beter te herkennen, door te verwijzen, te beschermen en bij te staan, en moeten alle betrokken openbare instanties en maatschappelijke organisaties omvatten.

De informatie die tot voor kort in Nederland verspreid is over verschillende regelingen – de vorige Aanwijzing mensenhandel,⁶⁹ de (voormalige) B9-regeling, en het referentiemodel van de politie – moet dan ook goed toegankelijk blijven voor zowel overheidsinstanties als hulpverlening.⁷⁰ Dit uitgangspunt geldt zowel ten aanzien van Nederlandse slachtoffers als slachtoffers met een andere nationaliteit met of zonder geldige verblijfstitel. De noodzaak van een nationaal verwijzingsmechanisme komt uitgebreid aan de orde in paragraaf 2.5.

Grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme (Transnational Referral Mechanism, TRM)

Het doel van een transnationaal verwijzingsmechanisme is te bevorderen dat ook internationaal wordt samengewerkt om te zorgen dat slachtoffers vroegtijdig worden geïdentificeerd, worden beschermd en kunnen worden geholpen, ook om herhaald slachtofferschap te voorkomen. De Europese Commissie wil uiterlijk tegen 2015 een model ontwikkelen voor een grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme.⁷¹

Internationaal is ook aandacht voor bijzondere sectoren die kwetsbaar zijn voor uitbuiting, waarvan huishoudelijk werk een voorbeeld is. In 2011 kwam het ILO-Verdrag inzake fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel tot stand.⁷² Het verdrag beoogt de rechtspositie van huishoudelijk werkers in particuliere huishoudens te versterken. Volgens het verdrag wordt huishoudelijk werk ondergewaardeerd, heeft het vaak plaats op plekken die voor de buitenwereld niet zichtbaar zijn en zou het werk voornamelijk worden uitgevoerd door vrouwen en kinderen of mensen die behoren tot achtergestelde groepen die

69 De nieuwe Aanwijzing mensenhandel is op 1 juli 2013 in werking getreden, *Stcr.* 2013, 16816.

70 Vgl. 'Since identification is not systematic, many victims remain undetected', aldus de voorzitter van GRETA op basis van de eerste tien landenrapporten, GRETA 2012.

71 Zie hierover ook §3.2.

72 ILO-Verdrag inzake fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel (Genève, 16 juni 2011), *Trb.* 2012, 193 (ILO-Convention 189, *Decent Work for Domestic Workers*). De conventie treedt op 5 september 2013 in werking.

kwetsbaar zijn voor schending van hun mensenrechten.⁷³ Nederland heeft nog geen besluit genomen ten aanzien van ratificatie.

ILO-Verdrag inzake fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel en huishoudelijk werk in Nederland

Naar aanleiding van een afspraak tussen kabinet en sociale partners uit 2012 heeft de minister van SZW in mei 2013 de Commissie dienstverlening aan huis ingesteld.⁷⁴ De doelstelling van de commissie is onderzoek te doen naar een mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijk personeel in Nederland en de gevolgen van eventuele ratificatie van de ILO-Conventie in relatie tot de Regeling Dienstverlening aan huis.⁷⁵ In het instellingsbesluit is opgenomen dat, indien de commissie van oordeel is dat de positie van huishoudelijk personeel verbetering behoeft, verschillende nieuwe beleidsvarianten worden voorgesteld. Expliciet is opgenomen dat in elk geval één variant wordt opgesteld die in lijn is met ratificatie van de ILO-Conventie, vooruitlopend op een eventueel te nemen beslissing over ratificatie.⁷⁶ De commissie zal voor 31 december 2013 verslag van haar bevindingen en werkzaamheden uitbrengen aan de minister van SZW.⁷⁷

In Nederland nemen huishoudelijk werkers sociaal-, arbeids- en fiscaalrechtelijk een bijzondere plaats in.⁷⁸ Voor deeltijd huishoudelijk werkers geldt de Regeling Dienstverlening aan huis, die beoogt het voor de ene particulier makkelijk te maken een andere particulier in te huren voor het uitvoeren van huishoudelijke werkzaamheden.⁷⁹ Om die reden heeft de wetgever expliciet aangegeven dat de overheid aan particulieren (werkgevers) niet dezelfde werkgeversverplichtingen oplegt als aan bedrijven.⁸⁰ Zo is deeltijd huishoudelijk personeel uitgezonderd van werknemersverzekeringen,⁸¹ bouwt het personeel geen pensioen op, is bij ziekte het recht op loondoorbetaling beperkt tot zes weken en is voor opzegging van de arbeidsovereenkomst door de opdrachtgever geen toestemming van het UWV nodig. Zouden voor particuliere werkgevers dezelfde werkgeversverplichtingen en administratieve lasten gelden als voor bedrijven, dan ontmoedigt dat de inschakeling van huishoudelijk werkers door particulieren, zo vindt de minister. Dat zou de (formele) werkgelegenheid schaden en bovendien verdwijnt huishoudelijk werk dan in

73 Preambule van de ILO-Conventie 189.

74 *Kamerstukken II* 2012/13, 29544, nr. 425, p. 8.

75 Brief van de minister van SZW aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake instelling van de Commissie dienstverlening aan huis d.d. 17 mei 2013. Zie over de commissie ook §2.4.3.

76 Vgl. art. 3 onder c van het Besluit van de minister van SZW van 17 mei 2013, 2013-000056984, houdende instelling van de Commissie dienstverlening aan huis (Instellingsbesluit Commissie dienstverlening aan huis), <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/besluiten/2013/05/17/instellingsbesluit-commissie-dienstverlening-aan-huis.html> (geraadpleegd 15 juli 2013).

77 Vgl. art. 5 Instellingsbesluit Commissie dienstverlening aan huis.

78 Zie uitgebreid Bijleveld & Cremers 2010. Vgl. ook Heerma van Voss & Holtmaat 2011, p. 1260.

79 Vgl. *Kamerstukken II* 2010/11, 29544, nr. 281, p. 1.

80 *Kamerstukken II* 2010/11, 29544, nr. 281, p. 4.

81 Zij hebben bijvoorbeeld geen recht op een uitkering op grond van de Ziektewet, de Wet WIA en de WW en krijgen de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW niet vergoed. Vrijwillige verzekering voor de werknemersverzekeringen door deeltijd huishoudelijk personeel dat onder de Regeling valt, blijft evenwel wel mogelijk. Vgl. *Kamerstukken II* 2010/11, 29544, nr. 281, p. 2.

het zwarte circuit, aldus de minister.⁸² Op de uitzonderingspositie die deeltijd huishoudelijk personeel inneemt in Nederland is kritiek gekomen. Zo heeft de Vereniging voor Vrouw en Recht/Clara Wichmann kanttekeningen geplaatst bij deze uitzonderingspositie.⁸³ Ook anderen betogen dat de regering meer inspanning moet leveren om de rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel te verbeteren.⁸⁴

Het is opvallend dat in het Instellingsbesluit van de Commissie dienstverlening aan huis geen aandacht uitgaat naar de relatie tussen huishoudelijk werk en mensenhandel. De Nationaal rapporteur heeft de minister van SZW per brief verzocht de commissie te attenderen op de kwetsbaarheid van huishoudelijk personeel voor mensenhandel, zodat zij dit aspect kan betrekken bij haar advies.⁸⁵

2.2.2.2 Vraagzijde

De Europese Commissie financiert in 2013 onderzoek om meer zicht te krijgen op de vraagzijde, ook ten aanzien van mensenhandel in de seksindustrie.⁸⁶ De uitkomsten van dit onderzoek zijn van belang omdat het Nederlandse prostitutiebeleid internationaal nogal eens wordt bekritiseerd.⁸⁷ Ook de Algemene Vergadering van de VN roept landen op om bij de bestrijding van mensenhandel oog te hebben voor de vraagzijde, zowel wat betreft de seksindustrie als andere gedwongen arbeid of diensten.⁸⁸ In dezelfde lijn ligt een recent rapport van de *Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*⁸⁹ waarin ook zij aangeeft dat:

82 *Kamerstukken II* 2010/11, 29544, nr. 281, p. 4.

83 Zie Bijleveld & Cremers 2010.

84 Zie bijvoorbeeld Heerma van Voss & Holtmaat 2011, p. 1260. De OVSE organiseert op 8 en 9 oktober 2013 een conferentie in Den Haag over de problematiek van particuliere bedienden in dienst van diplomaten in relatie tot mensenhandel.

85 Brief van de Nationaal rapporteur aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 29 mei 2013 inzake de instelling van de Commissie 'Dienstverlening aan huis', *Nationaal rapporteur*, http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/20130529-brief-aan-min.szw-commissie-dienstverlening-aan-huis_tcm63-509700.pdf (geraadpleegd 9 augustus 2013).

86 Voor een overzicht van lopende EU-projecten, ook op gerelateerde beleidsterreinen als gedwongen bedelarij, schadevergoeding en mensenrechten, zie 'EU Projects and Funding', *European Commission* 25 maart 2013, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/section.action?sectionPath=EU+Projects&resetSessionTagsMapping=true> (geraadpleegd 13 juni 2013).

87 Zie §2.3.5.1.

88 Resolutie 67/145 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (27 februari 2013), *Trafficking in women and girls*, *UN Doc A/RES/67/145*, §9: 'to address, with a view to eliminating, the demand that fosters the trafficking of women and girls for all forms of exploitation and in this regard to enhance preventive measures, including legislative measures, to deter exploiters of trafficked persons, as well as ensure their accountability'; §22: 'to discourage, with a view to eliminating, the demand that fosters all forms of exploitation, including sexual exploitation and forced labour'.

89 Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (18 maart 2013), *UN Doc A/HRC/23/48*.

'measures taken by States to discourage demand have often focused exclusively on demand for commercial sexual exploitation, particularly of women and girls, and neglected other forms of demand, such as demand for exploitative labour and sale of organs.'

Voor de preventie van mensenhandel is de vraagzijde overigens niet het enige relevante element. Zo plaatst de *Special Representative* van de OVSE preventie in het bijzonder in de sleutel van non-discriminatie en sociale inclusie van kwetsbare groepen en groepen zoals Roma, mensen die tot minderheden behoren, rondzwervende kinderen, asielzoekers en vluchtelingen.⁹⁰ Daarnaast blijft preventie door bewustwording middels informatie en voorlichting een belangrijk aandachtspunt.⁹¹

2.2.2.3 Private partijen – NGO's en bedrijven

Internationaal is er toenemende aandacht voor de mogelijkheden die een partnerschap met private partijen kan bieden bij de aanpak van mensenhandel. Dat maatschappelijke (hulp)organisaties hierbij van groot belang zijn, met name om hulp te bieden aan (mogelijke) slachtoffers, wordt ook in Europees verband gezien. In mei 2013 hebben meer dan honderd Europese NGO's zich aangesloten bij het *EU Civil Society Platform against trafficking in human beings*, dat door de Europese Commissie is opgezet. Het betreft organisaties op het terrein van – bijvoorbeeld – mensenrechten, kinder- en vrouwenrechten, rechten van migranten en opvangorganisaties.⁹²

Bij partnerschap met private partijen moet daarnaast met name worden gedacht aan bedrijven, waaronder bijvoorbeeld uitzendbureaus. EU-lidstaten worden opgeroepen de private sector aan te moedigen deel te nemen aan de *European Business Coalition against trafficking* die in 2014 moet worden opgericht.⁹³ Dit initiatief is een onderdeel van één van de vijf prioriteiten binnen de EU-Strategie: meer doen aan het voorkómen van mensenhandel.⁹⁴ Private partijen hebben immers ook een eigen verantwoordelijkheid.

90 OCSE 2012, p. 8.

91 Zie §2.6.

92 Zie over een ander Europees project *European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery* (ENPATES) dat geïmplementeerd is tussen juli 2010 en november 2012. Dit project is gericht op de coördinatie van activiteiten van een aantal NGO's die actief zijn in de strijd tegen mensenhandel. Dit is in lijn met de EU-Strategie mensenhandel, die wijst op het belang van het versterken van transnationale samenwerking door onder meer het oprichten van een *EU Civil Society Platform* door de Europese Commissie. Zie ook §2.11.4.

93 'Council conclusions on the new EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016', *Consilium* 25 oktober 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/en/jha/133202.pdf (geraadpleegd 8 augustus 2013).

94 Het terugdringen van de vraagzijde valt hier óók onder. De andere prioriteiten zijn: slachtoffers van mensenhandel herkennen, beschermen en bijstaan; mensenhandelaren actiever vervolgen; de coördinatie en samenwerking tussen de belangrijkste betrokken partijen verbeteren en zorgen voor een coherent beleid; en meer inzicht verwerven in en effectiever reageren op nieuwe problemen op het gebied van mensenhandel in welke vorm dan ook.

Airline Ambassadors International (Verenigde Staten)

In de Verenigde Staten houdt de NGO Airline Ambassadors International (AAI) zich bezig met de training van luchthavenpersoneel en personeel van vliegtuigmaatschappijen.⁹⁵ Deze groepen werknemers kunnen in aanraking komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel die van de ene naar de andere plek worden vervoerd. De cursussen die AAI geeft, zijn gericht op bewustwording van signalen van mensenhandel en de vraag welke acties kunnen worden ondernomen indien een mogelijk slachtoffer wordt geïdentificeerd.

In VN-verband heeft de VN *Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, de verantwoordelijkheid van private partijen als volgt verwoord:

‘There is wide international consensus that businesses have responsibilities to respect human rights and that they are uniquely positioned to prevent or mitigate any risks of trafficking in their supply chains’⁹⁶

Het bedrijfsleven wordt dan ook in de meest recente VN-resolutie van de Algemene Vergadering opgeroepen het aannemen van ethische *codes of conduct* te overwegen om fatsoenlijk werk te verzekeren en om uitbuitingspraktijken te voorkomen.⁹⁷

2.2.2.4 Vervolging en berechting

Het lijkt in veel landen nog steeds moeilijk om tot strafrechtelijke veroordelingen van mensenhandelaren te komen. De Secretaris-Generaal van de VN signaleert in ieder geval een laag aantal vervolgingen.⁹⁸ Ook UNODC constateert een laag aantal veroordelingen, met name in regio’s als Afrika en het Midden-Oosten.^{99,100} Volgens de Europese Commissie is het aantal veroordelingen in Europa in de periode 2008 – 2010 zelfs gedaald met 13%: ging het in 2008 nog om 1534 veroordelingen, in 2010 waren het er 1339.¹⁰¹

95 Voor meer informatie over het project, zie <http://www.airlineamb.org/dctraining.html> (geraadpleegd 31 juli 2013).

96 Report of the Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children (7 augustus 2012), *UN Doc A/67/261*, p. 17.

97 Resolutie 67/145 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (27 februari 2013), *Trafficking in women and girls*, *UN Doc A/RES/67/145*. Zie ook Office of the High Commissioner for Human Rights, ‘Guiding principles on business and human rights – Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework’, *OHCHR 2011*, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf (geraadpleegd 2 juli 2013).

98 Report of the Secretary-General (23 juli 2012), *Trafficking in Women and Girls*, *UN Doc A/67/170*.

99 ‘Progress in convictions remains limited. Of the 132 countries covered in this report, 16 per cent did not record a single conviction for trafficking in persons between 2007 and 2010. However, more countries reported increases than reported decreases in the number of convictions between 2007 and 2010 (UNODC 2012, p. 14).

100 Hierbij moet echter de kanttekening worden geplaatst dat sprake is van een geografische *bias*: vanuit met name Afrikaanse landen is minder (of voor enkele landen helemaal geen) data aangeleverd in vergelijking met de data vanuit Europa of de Verenigde Staten (UNODC 2012, p. 19).

101 European Union 2013, p. 13.

De *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA) concludeert uit de evaluaties van de tot nu toe bezochte landen dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen het aantal geïdentificeerde slachtoffers en het aantal afgeronde strafrechtelijke vervolgingen en veroordelingen.¹⁰² In het licht van het aantal geïdentificeerde slachtoffers zou het aantal strafrechtelijke vervolgingen en veroordelingen kennelijk te laag zijn. Cijfers over het aantal veroordeelden en geregistreerde (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel kunnen echter niet tegenover elkaar worden afgezet: een verdachte kan immers meerdere slachtoffers maken. Duidelijk is echter wel dat het op meerdere plaatsen verbazing wekt dat deze cijfers zo uiteen lopen.¹⁰³

Eurojust

Volgens een inventarisatie door Eurojust – op basis van een vragenlijst aan nationale overheden en een analyse van zaken die bij Eurojust stonden geregistreerd tussen 2008 en 2011 – zijn de volgende belangrijkste obstakels geïdentificeerd waar landen bij strafrechtelijk onderzoek en vervolging mee geconfronteerd worden:

- Het vergaren van bewijs
- Het identificeren van mensenhandelzaken en van slachtoffers
- De multilaterale dimensie, oftewel het grensoverschrijdend karakter van veel mensenhandelzaken
- Het gebrek aan kennis en ervaring in mensenhandelzaken
- Het terugvinden van (wederrechtelijk verkregen) vermogen in mensenhandelzaken

Eurojust heeft vervolgens in oktober 2012 een actieplan gepresenteerd met daarin een aantal oplossingsrichtingen en prioriteiten.¹⁰⁴ Deze zijn ook voor Nederland relevant en komen nader aan de orde in paragraaf 3.2, waarin met name aandacht wordt besteed aan het verbeteren van informatie-uitwisseling tussen politiediensten en Europol, en internationale bestuurlijke samenwerking.

¹⁰² GRETA 2012.

¹⁰³ O. Laurell, voorzitter van de Eurojust Trafficking and Related Crimes Team, interventie, in: *Eindverslag van de op 26 en 27 april 2012 te Den Haag gehouden Eurojust Strategic Meeting over: Trafficking in Human Beings*, <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejstrategicmeetings/Eurojust%20Strategic%20Meeting%200n%20Trafficking%20in%20Human%20Beings%2C%20April%202012/THBreport-2011-04-26-EN.pdf> (geraadpleegd 9 augustus 2013). In Nederland eindigde in 2012 overigens 71% van de 153 door de rechter in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken in een veroordeling: 109 in totaal. Het jaar ervoor was dat nog 60%. Daarmee is het aandeel veroordelingen op het niveau van vóór 2007. (NRM 2013a)

¹⁰⁴ Eurojust 2012.

Internationaal blijft de roep klinken om opleiding, niet alleen van politie, OM en andere overheidsvertegenwoordigers, maar ook van rechters.¹⁰⁵ In dit verband is een initiatief van UNODC, waarbij jurisprudentie op het terrein van mensenhandel uit verschillende landen wordt verzameld, mogelijk een bruikbaar hulpmiddel.

UNODC Human Trafficking Case Law Database

UNODC heeft in 2011 de *Human Trafficking Case law database* opgezet.¹⁰⁶ Het doel van deze databank is onder meer te zorgen dat praktijkjuristen, waaronder rechters en OM, beschikken over voorbeeldzaken uit andere landen om zo te kunnen zien hoe in andere landen mensenhandelzaken worden afgedaan. Omdat nationale wetgeving grotendeels is gebaseerd op dezelfde internationale regelgeving – het VN-Palermo Protocol – kan via deze bron meer inzicht worden verkregen in bijvoorbeeld de interpretatie van bepaalde delictsbestanddelen.

Deze databank bevat honderden uitspraken en samenvattingen daarvan, uit meer dan 70 landen. Hierbij moet in ieder geval de kanttekening worden geplaatst dat het aantal in de databank opgenomen uitspraken niet representatief is voor het aantal opsporingsonderzoeken en vervolgingen dat in een land is ingesteld. Ook is het nog niet zo ver dat de databank volledig is en voor ieder land de vaste lijnen in de jurisprudentie weergeeft.¹⁰⁷ Niettemin kan de databank in de toekomst uitgroeien tot een nuttige bron van informatie voor praktijkjuristen.¹⁰⁸

2.2.2.5 Internationale strafrechtelijke samenwerking

In de uitspraak *Rantsev t. Cyprus en Rusland*¹⁰⁹ benadrukte het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat mensenhandel een probleem is dat vaak niet beperkt is tot één land en dat daarom ook de verplichting bestaat dat in het kader van een strafrechtelijk onderzoek effectief moet worden samengewerkt met andere landen.

105 Zie bijvoorbeeld Resolutie 20/1 van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (18 juli 2012), *Trafficking in persons, especially women and children: access to effective remedies for trafficked persons and their right to an effective remedy for human rights violations*, UN Doc A/HRC/RES/20/1, §i; Resolutie 67/145 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (27 februari 2013), *Trafficking in women and girls*, UN Doc A/RES/67/145; EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 15; Resolutie 1922 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (25 januari 2013), *Trafficking of migrant workers for forced labour*. Zie ook de opmerking van J. van Dijk, lid van GRETA: 'What is needed, before anything else, are specialised prosecutors and judges who understand what human trafficking means and does to victims' ('The importance of monitoring', *LaStrada Newsletter* maart 2013, <http://lastradainternational.org/documents/newsletters/La%20Strada%20Newsletter%20Issue%2028.pdf> (geraadpleegd 2 augustus 2013). Naar aanleiding van NRM 2012d is in Nederland een start gemaakt met het opleiden van rechters.

106 Zie <http://www.unodc.org/cld/index.jsp> (geraadpleegd 25 juli 2013).

107 Zo bevat de databank momenteel vijf uitspraken uit Nederland. De vertaling van NRM 2012d zou een impuls kunnen geven aan de uitbreiding van de databank.

108 In september 2012 vond een *Expert Group Meeting* (EGM) plaats over de verdere uitbreiding van de *UNODC Human Trafficking Case Law Database*. Ook vanuit het bureau van de Nationaal rapporteur is bijgedragen aan deze bijeenkomst.

109 EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04.

Volgens de SOCTA van Europol blijft het aantal grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken tegen *georganiseerde samenwerkingsverbanden* in de EU in ieder geval laag. Dat lijkt ook de constatering te zijn van de *Special Representative* van de OVSE die aangeeft dat internationale samenwerking verbeterd moet worden om georganiseerde criminaliteit aan te pakken en slachtoffers beter te kunnen beschermen.¹¹⁰ Binnen de EU worden landen aangespoord om vaker *Joint Investigation Teams* (gezamenlijke onderzoeksteams) op te zetten – zowel tussen lidstaten als met landen buiten de EU – en Europol en Eurojust te betrekken bij alle grensoverschrijdende gevallen van mensenhandel.^{111,112}

Eurojust

Eurojust heeft in 2012 een strategische bijeenkomst georganiseerd over de aanpak van mensenhandel. Aanleiding hiervoor was de afname in het aantal mensenhandelzaken dat sinds 2004 in het Eurojust *Case Management System* is geregistreerd. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat niet ten volle gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die Eurojust biedt. Het is goed mogelijk dat het grootste deel van de zaken die bij Eurojust terecht komen, bilateraal van aard is en niet meer dan twee landen betreft. Ook vanuit Eurojust klinkt in ieder geval het signaal dat internationale samenwerking geen mogelijkheid is, maar een verplichting met betrekking tot dit delict.¹¹³

2.2.2.6 Financiële winsten en schadevergoeding voor slachtoffers

Niet alleen heeft mensenhandel grote gevolgen voor slachtoffers, het is ook duidelijk dat met mensenhandel veel geld wordt verdiend.¹¹⁴ Analyse van financiële stromen kan een belangrijke bijdrage leveren aan opsporingsonderzoeken. Het ontnemen van winsten kan mensenhandelaren voorts hard raken. Het Belgische Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding formuleert dit treffend:

‘Een slagkrachtig politieel en gerechtelijk optreden zal mensenhandelaars alleen maar afdoende treffen als dit de opbrengsten effectief onttrekt van de misdadige circuits en als dit de facilitatoren en middelen die worden ingezet in het hele uitbuitingsproces neutraliseert. Dit onderstreept het belang van onder meer inbeslagnames en verbeurdverklaringen.’¹¹⁵

Deelnemers aan de strategische bijeenkomst van Eurojust over mensenhandel zijn het ook in het algemeen eens dat financieel onderzoek een van de meest belangrijke instrumenten is om mensenhandel

110 OCSE 2012, p. 8.

111 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 11; ‘Council conclusions on the new EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016’, *Consilium* 25 oktober 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/en/jha/133202.pdf (geraadpleegd 8 augustus 2013).

112 Zie over Europol §3.2.

113 O. Laurell, voorzitter van de Eurojust Trafficking and Related Crimes Team, interventie, in: *Outcome Report van de op 26 en 27 april 2012 te Den Haag gehouden Eurojust Strategic Meeting over: Trafficking in Human Beings*, <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejstrategicmeetings/Eurojust%20Strategic%20Meeting%2000n%20Trafficking%20in%20Human%20Beings%2C%20April%202012/THBreport-2011-04-26-EN.pdf> (geraadpleegd 9 augustus 2013).

114 Zie bijvoorbeeld UNODC 2012, p. 34: ‘Trafficking in persons happens mostly because of money as some human beings exploit others in order to gain profits’.

115 CGKR 2012, p. 9.

effectief te bestrijden. Tegelijkertijd wordt algemeen erkend dat een cultuuromslag nodig is ten aanzien van de houding tegenover financiële onderzoeken en vervolgingen, die nog vaak worden gezien als secundair ten opzichte van strafrechtelijke onderzoeken.¹¹⁶ In EU-verband is nu afgesproken dat lidstaten vanaf 2013 proactief financieel onderzoek zullen verrichten naar gevallen van mensenhandel. Europol zal uiterlijk in 2015 een analyse maken van de informatie van de lidstaten over het financiële onderzoek in geval van mensenhandel.¹¹⁷

Het in beslag nemen van bezittingen van mensenhandelaren – bijvoorbeeld met het oog op ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel – lijkt internationaal gezien nog een zeldzaamheid.¹¹⁸ Ook blijft het voor slachtoffers moeilijk om geleden schade vergoed te krijgen.¹¹⁹ De *Special Representative* van de OVSE geeft dan ook aan dat mensenrechten van kwetsbare en verhandelde personen voorrang moeten krijgen, en dat dit ook het recht op schadevergoeding behelst.¹²⁰ Zowel de OVSE, UNHCR als de Raad van Europa bevelen al langere tijd aan om de opbrengsten uit misdrijven te gebruiken om slachtoffers te compenseren of fondsen op te richten om slachtoffers te helpen.¹²¹ Ook in de EU-Richtlijn mensenhandel wordt het verband gelegd tussen ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoeding.¹²² Zo ook in een resolutie van de VN-Mensenrechtenraad die in 2012 haar zorg uitte over het wereldwijde gebrek aan effectieve rechtsmiddelen voor slachtoffers van mensenhandel, inclusief mogelijkheden tot het verkrijgen van schadevergoeding.¹²³ Landen worden daarom aangemoedigd om politie en justitie te trainen in het in beslag nemen van bezittingen gerelateerd aan het mensenhandel-delicte, en in dit verband te zorgen dat het nationale rechtssysteem maatregelen bevat die slachtoffers de mogelijkheid bieden om geleden schade vergoed te krijgen.

Recht op een effectief rechtsmiddel

De UN *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially women and children*, heeft – in concept – een aantal basisprincipes met betrekking tot het recht op een effectief rechtsmiddel voor slachtof-

116 Zie ook §3.8.2.

117 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 11.

118 GRETA 2012.

119 GRETA 2012. In 2012 presenteerde LaStrada International overigens een Toolkit on Compensation for Trafficked Persons als resultaat van het project COMP.ACT – *European Action for Compensation for Trafficked Persons*, zie www.lastradainternational.org (geraadpleegd 4 april 2013).

120 OCSE 2012, p. 8.

121 Zie in dit verband ook art. 14 lid 2 VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad.

122 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1), considerans 13.

123 Resolutie 20/1 van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (18 juli 2012), *Trafficking in persons, especially women and children: access to effective remedies for trafficked persons and their right to an effective remedy for human rights violations*, UN Doc A/HRC/RES/20/1.

fers van mensenhandel geformuleerd.¹²⁴ Het recht op een effectief rechtsmiddel moet wel ruimer worden gezien dan alleen een recht op schadevergoeding; het gaat hierbij onder meer ook om rehabilitatie van slachtoffers en – procedureel – ook om de mogelijkheid toegang te krijgen tot het recht. De (concept)basisprincipes zoals geformuleerd door de *Special Rapporteur* gaan uit van ‘adequate reparations for the harms suffered, which may include restitution, compensation, recovery, satisfaction, and guarantees of non-repetition.’ De reikwijdte van het concept ‘effectief rechtsmiddel’ en bijbehorende uitgangspunten zijn op dit moment onderwerp van consultatie.¹²⁵ De *UN Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) werkt daartoe samen met de *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially women and children*. In 2014 zal een samenvatting van commentaren aan de VN-Mensenrechtenraad worden gestuurd.

2.2.3 Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Sinds de uitspraak in *Rantsev t. Cyprus en Rusland*¹²⁶ lijkt steeds vaker een beroep te worden gedaan op het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarbij een klacht tegen een staat wordt ingediend wegens een (vermeende) schending van artikel 4 EVRM. In *Rantsev t. Cyprus en Rusland* bracht het EHRM mensenhandel binnen het bereik van artikel 4 EVRM waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid is vastgelegd. Het Hof formuleerde bovendien een aantal verplichtingen van lidstaten van de Raad van Europa met betrekking tot de aanpak van mensenhandel, ten aanzien van bronlanden, transitlanden en bestemmingslanden. Hierbij gaat het niet alleen om opsporing en vervolging, maar ook om preventie, bescherming van slachtoffers en internationale samenwerking. In het arrest *M. e.a. t. Italië en Bulgarije* geeft het EHRM vervolgens onder meer aan dat mensenhandel niet alleen tegen het licht van artikel 4 EVRM moet worden gehouden maar ook moet worden gezien als een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van art. 3 EVRM.¹²⁷ Een (positieve) onderzoekspllicht naar mensenhandel vloeit dan ook niet alleen voort uit artikel 4 maar ook uit artikel 3 EVRM.¹²⁸ In situaties waarin de klacht uitbuiting betreft wordt dan ook op beide verdragsbepalingen een beroep gedaan. Zo ook in de zaak C.N. en V. t. Frankrijk:

-
- 124 Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (13 april 2011), *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*, UN Doc A/HRC/17/35. Zie ook art. 6 lid 6 VN Palermo Protocol: ‘Each State Party shall ensure that its domestic legal system contains measures that offer victims of trafficking in persons the possibility of obtaining compensation for damage suffered’ (VN-Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35).
- 125 De eerste consultatieronde vond begin maart 2013 plaats in Genève.
- 126 EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04, *NJCM-Bulletin* 2010, 501, m.nt. M. Boot-Matthijssen; zie ook NRM8, p. 38; zie ook Van Sasse van Ysselt 2013, p. 1695.
- 127 Art. 3 EVRM luidt ‘Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen’; zie ook §2.2.2.1.
- 128 EHRM 31 juli 2012, nr. 40020/03. Voorts bevat deze uitspraak overwegingen ten aanzien van een (vermeend) Roma-huwelijk. Uit een *dissenting opinion* van één van de rechters blijkt een vermoeden van vooringenomenheid van de Italiaanse autoriteiten, zie M. Boot-Matthijssen, annotatie bij: EHRM 31 juli 2012, nr. 40020/03, *European Human Rights Cases (EHRC)* 2012, 221 (M. e.a. t. Italië en Bulgarije).

C.N. en V. t. Frankrijk¹²⁹

De klagers in deze zaak zijn twee zussen, afkomstig uit Burundi. Zij ontvluchten in 1993 de burgeroorlog in dit land, waarin hun beide ouders werden gedood, en komen door bemiddeling van hun oom en tante in Frankrijk terecht. Bij aankomst in Frankrijk is C.N. zestien jaar, V. tien. De tante is door de familie aangewezen als voogd over beide zussen. De oom en tante brengen hen onder in de kelder verdieping van hun huis en zij worden gedwongen om allerlei huishoudelijk werk en zorgtaken te verrichten voor hun gezin met zeven kinderen, inclusief een gehandicapte zoon. Zij worden niet betaald, krijgen geen vrije dagen, verblijven onder slechte en onhygiënische omstandigheden op de verdieping en worden regelmatig fysiek en verbaal belaagd. In het bijzonder dreigt de oom hen telkens terug te sturen naar Burundi als zij niet gehoorzamen. In 1995 stelt de Franse jeugdzorg naar aanleiding van door de zussen afgegeven signalen een rapport op over de situatie, maar het OM onderneemt naar aanleiding hiervan geen actie.¹³⁰

In 1999 zien beide zussen kans om het huis te ontvluchten. Er volgt dan een nieuw politieonderzoek en de zussen worden ook psychisch onderzocht waarbij blijkt dat zij vooral psychisch zwaar hebben geleden in de jaren dat zij bij de oom en tante verbleven. De diplomatieke immuniteit van de oom (werkzaam bij UNESCO) en tante wordt opgeheven, zij worden strafrechtelijk vervolgd en uiteindelijk wordt de tante veroordeeld tot een boete van 1500 EUR en tot betaling van een schadevergoeding voor het toegebrachte leed van 1 EUR, een som die gelijk staat aan het door de zussen geëiste bedrag.

In december 2009 dienen de zussen een klacht in bij het EHRM. Zij stellen dat sprake is geweest van een schending van artikel 3, 4 en 13 EVRM (recht op een effectief rechtsmiddel, omdat er geen effectief onderzoek is verricht naar aanleiding van hun klachten over mishandeling). De klacht op grond van artikel 3 wordt ongegrond verklaard omdat al een strafrechtelijke veroordeling is gevolgd wegens mishandeling en ook tot het betalen van de verlangde som schadevergoeding. Wat betreft artikel 4 geeft het EHRM aan dat onder het begrip 'dwangarbeid of verplichte arbeid' ook moet worden verstaan arbeid die onvrijwillig verricht wordt onder bedreiging van een straf. Het Hof ziet in de dreiging van de oom en tante om de oudste zus, C.N., terug te sturen naar Burundi een vorm van strafbedreiging, omdat dit zou betekenen dat zij dan gescheiden zou worden van haar jongere zus en in Burundi aan haar lot overgelaten zou zijn.¹³¹ Het Hof overweegt dat dwangarbeid moet worden onderscheiden van werkzaamheden die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd in het kader van familiale hulpverlening. In dit geval is C.N. echter gedwongen geweest om werk te verrichten zonder dat zij daartoe zelf een aanbod had gedaan en wel in een dusdanig grote mate dat oom en tante anders de hulp van een professionele, betaalde kracht hadden moeten invoeren. Ten aanzien van het jongere

129 EHRM 11 oktober 2012, nr. 67724/09 (C.N. en V. t. Frankrijk).

130 Het Hof ziet in het optreden van jeugdzorg in 1995 en het niet starten van vervolging op dat moment geen tekortschieten in de positieve verplichting tot het verrichten van een zorgvuldig onderzoek, nu de signalen die de zussen op dat moment afgaven nog niet dusdanig waren dat er een vermoeden kon zijn van zeer ernstige misstanden. Op dit punt is er dus geen schending van art. 4 EVRM. Het Hof ziet vervolgens geen noodzaak om de klacht onder art. 13 EVRM nader te onderzoeken.

131 Vgl. EHRM 26 juli 2005, nr. 73316/01 (*Siliadin t. Frankrijk*); zie ook Verdrag inzake fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel (Genève, 16 juni 2011), *Trb.* 2012, 193; zie verder §2.2.2.1.

zusje, V., komt het Hof niet tot het oordeel dat er sprake is geweest van dwangarbeid, nu zij nog wel de mogelijkheid heeft gehad om naar school te gaan en minder geïsoleerd is gehouden dan haar oudere zus. Dat ook het jongere zusje werd bedreigd met uitzetting naar Burundi, en dat zij onder dezelfde slechte leefomstandigheden verkeerde, doet daar kennelijk – en vreemd genoeg – niet aan af.¹³²

Uiteindelijk stelt het Hof vast dat de Franse wetgeving onvoldoende praktische en effectieve bescherming tegen slavernij en dwangarbeid heeft geboden aan de oudere zus, aangezien de door de Franse rechtbank uitgesproken veroordeling alleen betrekking had op de fysieke mishandeling van de zussen en niet op de dwangarbeid. Dit levert een schending van artikel 4 EVRM op.

Klachten die bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tegen landen worden ingediend, betreffen dus naast (vermeende) tekortkomingen van overheden ten aanzien van het aanpakken van uitbuiting in de seksindustrie, ook (vermeende) tekortkomingen ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel in andere sectoren zoals huishoudelijk werk,¹³³ ook als dat werk betreft bij familie of bij diplomaten.

2.2.4 Internationale monitoring en coördinatie

Monitoring houdt in principe een reflectie op eigen activiteiten en initiatieven in terzake de effectiviteit van de aanpak van mensenhandel. Een groot aantal spelers is betrokken bij deze aanpak, op nationaal en internationaal niveau. De activiteiten en initiatieven van deze spelers moeten gecoördineerd worden om overbodige belasting van het veld en dubbel werk te voorkomen.¹³⁴ Het is dan ook één van de prioriteiten van de EU-Strategie mensenhandel dat de coördinatie en samenwerking tussen de belangrijkste actoren in de strijd tegen mensenhandel versterkt moet worden.¹³⁵ Dat de coördinatie van activiteiten binnen – bijvoorbeeld – de VN-organisatie voor de aanpak van mensenhandel wordt onderzocht (UNODC, ILO, IOM, OHCHR en UNHCR) is daarnaast een positieve ontwikkeling.¹³⁶

Coördinatie is bijvoorbeeld belangrijk bij de verzameling van data om aan verschillende verdrags- en andere internationale verplichtingen te voldoen. In dat verband is het noodzakelijk dat Nederland verschillende internationale toezichthouders voorziet van voldoende en juiste informatie. Regelmatig komt het echter voor dat door verschillende internationale instanties landen om dezelfde gegevens wordt verzocht en hen dezelfde vragen worden gesteld. Hierbij kan worden gedacht aan de Nationaal

132 EHRM 11 oktober 2012, nr. 67724/09, *European Human Rights Cases (EHRC)* 2013, 54, m.nt. B. Barentsen, (C.N. en V. t. Frankrijk).

133 Zie ook EHRM 13 november 2012, nr. 4239/08, *European Human Rights Cases (EHRC)* 2013, 73, m.nt. S. Les-trade (C.N. t. Verenigd Koninkrijk), een zaak waarin een Oegandese vrouw klaagde over gebrek aan bescherming met betrekking tot gedwongen huishoudelijk werk en zorgtaken. Het Hof veroordeelde het Verenigd Koninkrijk voor een schending van art. 4 EVRM. Ook een nog aanhangige zaak, *Elisabeth Kawogo t. Verenigd Koninkrijk*, betreft een klacht op grond van art. 4 met betrekking tot gedwongen huishoudelijk werk; zie over het ILO-Verdrag inzake fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel (*Trb.* 2012, 193) §2.2.2.1 en §2.4.2.

134 Zie ook NRM5, p. 90.

135 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012.

136 Forss 2012.

rapporteurs en vergelijkbare mechanismen die op grond van de EU-Richtlijn mensenhandel worden geacht via de *Anti-Trafficking Coordinator* de Europese Commissie te voorzien van benodigde gegevens. In Nederland verzorgt de Nationaal rapporteur voor een aanzienlijk deel de Nederlandse mensenhandelstatistieken. Het zou goed zijn verschillende initiatieven met betrekking tot dataverzameling, en vragen om data, internationaal af te stemmen.¹³⁷ De *Anti-Trafficking Coordinator* heeft een belangrijke taak bij de coördinatie van de strategie van de EU tegen mensenhandel, en is verantwoordelijk voor (tweejaarlijkse) rapportering aan de Europese Commissie over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel.¹³⁸ Ook is de *Anti-Trafficking Coordinator* verantwoordelijk voor het verbeteren van de coördinatie en coherentie van EU-beleid tussen de instituties, agentschappen, lidstaten en andere internationale actoren. Deze functionaris monitort ook de implementatie van de EU-Strategie mensenhandel (2012-2016).¹³⁹

2.2.5 Nederland internationaal

Op grond van internationale afspraken rapporteert Nederland regelmatig over de aanpak van mensenhandel aan verschillende internationale gouvernementele organisaties. Dat betreft veelal toezichthouders op het terrein van mensenrechten, zoals het VN-Kinderrechtencomité¹⁴⁰ dat ook toeziet op de naleving van het Optioneel Protocol bij het VN-Kinderrechtenverdrag over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie.¹⁴¹ Het kan echter ook een specifiek op de aanpak van mensenhandel gerichte organisatie zijn, zoals GRETA dat toeziet op de naleving van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel. Zoals reeds vermeld is Nederland in 2013 door GRETA bezocht. GRETA zal de definitieve rapportage naar verwachting afronden in het voorjaar van 2014.

Rapporten over Nederland

In 2012 was Nederland een van de landen die dat jaar deel nam aan de *Universal Periodic Review* van de VN-Mensenrechtenraad. Nederland werd in dit verband door andere landen geprezen voor de aanpak van mensenhandel, waaronder het verlengen van het mandaat van de Taskforce en de goedkeuring van het 2011-2014 Actieplan. Een enkel land maakte zich zorgen over de legalisatie van prostitutie.

137 Zie over internationale dataverzamelingsinitiatieven §2.2.1 en NRM 2012f, p. 203 e.v.

138 Zie artt. 19 en 20 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1).

139 Zie over de dataverzameling in EU-verband eerder §2.2.1 en NRM 2012f, Hoofdstuk 7.

140 Zie bijvoorbeeld het rapport over Nederland over de naleving van het VN-Kinderrechtenverdrag, Committee on the Rights of the Child (27 maart 2009), *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands, UN Doc CRC/C/NLD/CO/3*, met daarin onder meer de aanbeveling samenwerking met landen te versterken waar kinderen vandaan of naartoe worden verhandeld.

141 Zie voor het laatste rapport over Nederland, Committee on the Rights of the Child (30 januari 2009), *Consideration of reports submitted by States parties under article 12(1) of the Optional Protocol to the Convention on the rights of the child on the sale of children, child prostitution and child pornography, UN Doc CRC/C/OPSC/NLD/CO/1*.

In het Amerikaanse *Trafficking in Persons Report* (TIP-rapport) van 2013 wordt Nederland tot de *Tier 1*-landen gerekend.¹⁴² Hoewel *Tier 1* de hoogste categorie betreft, betekent dit niet dat een land in deze categorie geen problemen op het terrein van mensenhandel zou kennen; de term in dit rapport betekent dat de overheid mensenhandel als zodanig ziet en er in voldoende mate daadwerkelijk iets aan doet. Nederland wordt door de Verenigde Staten met name geprezen om de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel, toegenomen onderzoeken naar arbeidsuitbuiting en de algehele toename van het aantal veroordelingen voor mensenhandel. Kritiek is gericht op de duur van de opgelegde straffen, welke leidt tot de aanbeveling dat veroordeelde mensenhandelaars straffen moeten krijgen die passen bij de ernst van het feit. Deze kritiek onderschrijft andermaal de noodzaak van een duidelijk afwegingskader voor de straftoemeting, hetgeen in uitspraken tot op heden ontbreekt.¹⁴³ Net als andere rapporten beveelt ook het TIP-rapport aan dat gezorgd moet worden voor voldoende en gespecialiseerde opvang van slachtoffers.¹⁴⁴ Het rapport spreekt daarnaast waardering uit voor de pragmatische en zelfkritische benadering van Nederland om de aanpak van mensenhandel te (blijven) verbeteren. In het TIP-rapport wordt de aanstelling van gespecialiseerde rechters als bijzonder punt genoemd: *'the Administrative Office of the Courts announced the appointment of specialized anti-trafficking judges.'* Nederland is inderdaad het eerste land wereldwijd waar gespecialiseerde rechters worden ingezet.¹⁴⁵

Het CEDAW-Comité – dat toeziet op de naleving van het VN-Vrouwenrechtenverdrag – heeft ten aanzien van de aanpak van mensenhandel in 2010 kritischer gereageerd op het toen door Nederland ingediende rapport. Alle slachtoffers zouden bescherming moeten krijgen, onafhankelijk van hun bereidheid mee te werken aan opsporing en vervolging van de daders.¹⁴⁶ Het Comité riep Nederland ook op te waarborgen dat relevante NGO's volledig worden geïntegreerd als leden van de Task Force Aanpak Mensenhandel – dat is sinds maart 2011 het geval: CoMensha maakt deel uit van de Task Force.¹⁴⁷ Ook riep het Comité Nederland op de identificatie van slachtoffers van mensen-

142 Het *Trafficking in Persons Report* (TIP-rapport) wordt jaarlijks uitgegeven door het US State Department. Deze rapportage wordt voorgeschreven door de Amerikaanse *Trafficking Victims Protection Act of 2000*, en is bedoeld landen ertoe te brengen zich meer in te spannen in de strijd tegen mensenhandel. In het rapport wordt de situatie in ruim 170 landen beschreven. Op basis hiervan worden landen in categorieën ingedeeld. *Tier 3* is de laagste categorie, *Tier 1* de hoogste.

143 Zie NRM 2012e, p. 175.

144 Ook het College voor de Rechten van de Mens onderschrijft de noodzaak van een gespecialiseerde hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel, met specifieke aandacht voor minderjarigen, College Rechten van de Mens 2013.

145 Het commentaar van de Nationaal rapporteur naar aanleiding van het TIP-rapport is in een nieuwsbericht op de website geplaatst ('TIP-rapport: "Identificeren slachtoffers mensenhandel eerste stap in bescherming"', *Nationaal rapporteur* 24 juni 2013, <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/20130624-tip-rapport-identificeren-slachtoffers-mensenhandel-eerste-stap-in-bescherming.aspx?cp=63&cs=16790> (geraadpleegd 8 augustus 2013)).

146 Zie ook §2.8.

147 Zie art. 7 Instellingsbesluit Task Force Mensenhandel, *Stct.* 2011, nr. 5052; zie hierover ook *Kamerstukken I* 2012/13, 33309, C ('Door deelname in de Taskforce van het Ministerie van VWS, de Nationaal rapporteur en CoMensha is verzekerd dat knelpunten en wensen met betrekking tot de zorg voor en opvang van slachtoffers effectief kunnen worden geadresseerd').

handel te verbeteren door de relevante NGO's bij het proces te betrekken, en te waarborgen dat vrouwen die het slachtoffer zijn van mensenhandel onder geen enkele omstandigheid gedetineerd worden in vreemdelingenbewaring of andere vormen van hechtenis. Het Comité heeft ook aangedrongen op een risicotaxatie met betrekking tot privacy-aspecten van de Wet regulering prostitutie in verband met de voorgestelde registratieplicht voor prostitué(e)s, zoals voorgesteld in 2009.¹⁴⁸ Op een aantal aanbevelingen heeft Nederland op verzoek van het CEDAW-Comité tussentijds gereageerd.¹⁴⁹ Het Comité verwacht begin 2014 een volgend rapport van Nederland.

Het VN-Comité tegen foltering behandelde in het voorjaar van 2013 de rapportage van Nederland over de naleving van verdragsverplichtingen op grond van het VN-Verdrag tegen foltering. Ook mensenhandel is hierbij een belangrijk punt van bespreking, hetgeen hier aangeeft hoe het fenomeen mensenhandel internationaal ook wordt benaderd: in de context van foltering.¹⁵⁰ Ook dit VN-Comité onderschrijft reeds eerder gedane, en deels al opgevolgde aanbevelingen. Zo beveelt het Comité Nederland aan om te voorzien in training voor politie, OM en zittende magistratuur. Ook beveelt het Comité Nederland aan om de terugkeer van slachtoffers naar hun land van herkomst te voorkomen wanneer er gegronde redenen zijn om te vrezen dat zij bloot staan aan het gevaar te worden uitgebuit, slecht te worden behandeld of te worden gefolterd.¹⁵¹

Deze rapporten geven in ieder geval aan dat de Nederlandse aanpak van mensenhandel in veel internationale gremia onderwerp van bespreking is, en dat mensenhandel daarbij vanuit verschillende invalshoeken wordt bekeken, zowel vanuit het perspectief van bestrijding van georganiseerde criminaliteit als vanuit een mensenrechtelijk perspectief. Wat daarbij opvalt is dat Nederland geprezen wordt vanwege de innovatieve manieren waarop mensenhandel wordt aangepakt.¹⁵² Met name de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel en de ingezette specialisatie van rechters zijn in dit verband ontwikkelingen die door andere landen met veel belangstelling worden gevolgd. De aanbevelingen die in de rapportages gedaan worden vormen een waardevolle versterking van de bestrijding van mensenhandel in Nederland waarbij het ook goed is dat deskundigen uit andere landen de Nederlandse aanpak nauwlettend volgen. Het is ook duidelijk dat mensenhandel een onderwerp is geworden dat op veel agenda's niet meer mag ontbreken. De aandacht voor mensenhandel is op internationaal niveau gegroeid en dat heeft geleid tot de prioriteit die wordt gegeven aan de aanpak daarvan. Rapportages die uit de internationale aanpak

148 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (5 februari 2010), *The Netherlands, UN Doc CEDAW/C/NLD/CO/5*, §28-31. Inmiddels is duidelijk dat de registratieplicht niet meer in het wetsvoorstel zal worden opgenomen; zie ook §2.3.

149 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (24 mei 2012), *The Netherlands, Addendum, Information provided by the Government of the Netherlands on the follow-up to the concluding observations of the Committee (CEDAW/C/NLD/CO/5)*, UN Doc CEDAW/C/NLD/CO/5/Add.1.

150 Het Comité spreekt zich overigens ook positief uit over de uitbreiding van het mandaat van de Nationaal rapporteur in 2012 tot seksueel geweld tegen kinderen, zie Concluding observations of the Committee against Torture of the United Nations (20 juni 2013), *On the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands, adopted by the Committee at its fiftieth session (6-31 May 2013)*, UN Doc CAT/C/NL/CO/5-6.

151 Ibid.

152 Zie bijvoorbeeld ook het artikel van Mattar waarin hij in gaat op de rol van de Nationaal rapporteur in Nederland voor de aanpak van mensenhandel: 'In the Netherlands, a follow-up on the recommendations made by the Dutch rapporteur resulted in significant policy changes' (Mattar 2008).

voortvloeiën zijn inmiddels talrijk, de effecten ervan verschillen en leiden in meer of mindere mate tot nieuwe inzichten. Aangezien de in Nederland voor de bestrijding van mensenhandel beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk ingezet moeten worden, is het van belang dat kritisch naar de aanbevelingen gekeken wordt en dat de internationale organisaties die aanbevelingen doen de aanbevelingen ook zoveel mogelijk op elkaar afstemmen. Zo kan de aandacht uit blijven gaan naar een zo effectief en innovatief mogelijke aanpak van mensenhandel.

2.3 Mensenhandel en prostitutiebeleid

2.3.1 Inleiding

‘Hoe men ook aankijkt tegen het verschijnsel van prostitutie, dat het bestaat is een gegeven, ook voor de overheid. Dat vraagt om een realistische benadering zonder moralisme’,¹⁵³ aldus de memorie van toelichting bij de Wet opheffing algemeen bordeelverbod in 2000. Deze pragmatische benadering lag ten grondslag aan een aantal doelen, onder meer om de exploitatie van prostitutie te decriminaliseren waardoor de bestaande gedoogsituatie zou overgaan in legalisering.¹⁵⁴ Exploitatie van prostitutie is toegestaan, tenzij verboden bij Algemeen Plaatselijke Verordening (APV), gemeentelijke regelgeving. Voor zover gemeenten exploitatie van prostitutie wel vergund hebben, is deze op grond van lokale regelgeving onderworpen aan een vergunningplicht.¹⁵⁵ Op dit moment bestaat dan ook een legale sector, waarin de exploitatie van prostitutie al dan niet onder een vergunningplicht en voorwaarden valt, en illegale prostitutie, waarin prostitutie plaatsvindt in strijd met lokale regels.¹⁵⁶ De in 2009 voorgestelde Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche gaat uit van een fundamenteel andere benadering: op grond van dit voorstel is exploitatie van prostitutie *verboden*, tenzij een vergunning is verleend.¹⁵⁷ In dit model is de exploitatie van prostitutie óf verboden, óf toegestaan en is er geen legale sector meer waarin exploitatie van prostitutie onvergund kan zijn en er dus geen regels gelden.

153 *Kamerstukken II 1996/97, 25437, nr. 3.*

154 *Strct. 2000, 38.* Op 1 oktober 2000 werd het bordeelverbod opgeheven. Een belangrijke andere doelstelling van het betreffende wetsvoorstel was het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, naast de beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie, de bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik, de bescherming van de positie van prostitué(e)s en de terugdringing van de omvang van prostitutie door illegalen; zie NRM8 p. 32 e.v.

155 Op grond van de thans geldende regelgeving moet onderscheid worden gemaakt tussen legale prostitutie (onvergunde en vergunde prostitutie), en illegale prostitutie. Prostitutie die niet vergunningplichtig is, kan momenteel niet illegaal zijn.

156 Exploitatie van prostitutie waarvoor op lokaal niveau geen regels zijn gesteld, en dus onvergund is, kan niet in strijd zijn met regelgeving en kan dus niet illegaal zijn.

157 Zie nader §2.3.2.

De prostitutiebranche is altijd kwetsbaar geweest.¹⁵⁸ Met de opheffing van het bordeelverbod leek een maakbare situatie gecreëerd te zijn, waarbij de mondige prostituee¹⁵⁹ in Nederland¹⁶⁰ model had gestaan. Het 'romantische beeld' van een prostitutiesector met louter de Nederlandse, mondige prostituee werkzaam achter de ramen en in bordelen en de 'bijklussende student' in de escort komt al lang niet meer overeen met de werkelijkheid.¹⁶¹ Binnen Europa geldt nu vrij verkeer van personen, goederen en diensten. Daarnaast, ondanks het feit dat meer zicht nodig is op de samenstelling van de werkzame prostituees in Nederland, lijken veel prostituees die tegenwoordig werkzaam zijn in – bijvoorbeeld – de raamprostitutie afkomstig uit Midden- en Oost-Europa.¹⁶² Veel van deze vrouwen komen op jonge leeftijd naar Nederland, zijn de Nederlandse of een andere Westerse taal zoals het Engels niet machtig¹⁶³ en kennen hun rechten en plichten die ze in Nederland hebben vaak onvoldoende.¹⁶⁴ Deze omstandigheden maken juist deze groep kwetsbaar voor uitbuiting. Dat een aanzienlijk deel van de geregistreerde mogelijke slachtoffers afkomstig is uit Midden- en Oost-Europa blijkt ook uit de laatste cijfermatige rapportage van de Nationaal rapporteur.¹⁶⁵ Uit het onderzoek naar jurisprudentie over 2010 blijkt daarnaast dat de helft van de – door het OM geïdentificeerde – slachtoffers van seksuele uitbuiting in het buitenland waren geworven.¹⁶⁶ Uit de geregistreerde mensenhandel blijkt nog steeds dat – behalve uit Nederland en uit Afrika – veel slachtoffers afkomstig zijn uit Roemenië, Bulgarije, Polen en Hongarije.¹⁶⁷ Een landelijk kader voor prostitutiebeleid is dan ook niet alleen relevant voor de (mondige) Nederlandse prostituee. Tegelijkertijd worden ook Nederlandse meisjes en vrouwen uitgebuit in de prostitutiesec-

-
- 158 In NRM1 wordt al beschreven dat zolang het begrip mensenhandel een plaats heeft in de Nederlandse strafwetgeving, dit met prostitutie is verbonden (NRM1, p. 2).
- 159 In dit rapport wordt naar de prostituee verwezen met de vrouwelijke voornaamwoorden 'zij' en 'haar'. Met de term 'prostituee' worden ook mannen bedoeld die werkzaam zijn als prostitué.
- 160 In relatie tot de seksindustrie spreken de wetgever en de Hoge Raad van een uitbuitingssituatie indien de betrokkene in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostitué(e) in Nederland pleegt te verkeren; zie HR 5 februari 2002, L/JN AD5235; NRM 2012e, p. 27.
- 161 Overigens is het de vraag of deze voorstelling van zaken ooit gestrookt heeft met de werkelijke situatie en of het niet een uitvergroting behelst van een klein gedeelte van de seksbranche.
- 162 In Amsterdam blijkt dat het grootste gedeelte van de vrouwen afkomstig is uit Oost-Europese en ook Zuid-Amerikaanse landen (Beke 2010, p. 204); zie over cijfers met betrekking tot de omvang van de Nederlandse seksbranche §2.3.5.2.
- 163 Dit lijkt ook vooral op te gaan voor Hongaren en Bulgaren; zie Beke 2010; Slaven van het systeem 2010.
- 164 Dit blijkt bijvoorbeeld te gelden voor de groep Bulgaarse prostituees die werkzaam is in Groningen en Leeuwarden (proeftuin Slaven van het systeem 2010).
- 165 NRM 2012f.
- 166 Uit het onderzoek naar jurisprudentie over het jaar 2010 blijkt dat ruim een derde van de slachtoffers uit Nederland komt, en verder met name uit Roemenië, Hongarije, Polen en Bulgarije. (NRM 2012d, p. 130 e.v).
- 167 Voor (mogelijke) slachtoffers die zijn uitgebuit in de seksindustrie gelden vaak de volgende persoonskenmerken: vrouw (93%), jonger dan 31 jaar (83%), veelal uit Afrika (35%) en EU-1995 (met name de Nederlandse nationaliteit) (32%)(NRM 2012f, pp. 78-79).

tor.¹⁶⁸ Het heeft er in ieder geval alle schijn van dat een deel van de groep Nederlandse meisjes al op (zeer) jonge leeftijd wordt geronseld en klaargestoomd om vanaf achttienjarige leeftijd te werk te worden gesteld in de legale prostitutie.¹⁶⁹

Binnen de prostitutiesector lijken verschuivingen op te treden van meer zichtbare vormen, zoals raamprostitutie en bordelen, naar minder zichtbare vormen, zoals escort, hotel- en thuisprostitutie^{170, 171}. Dat maakt het lastiger om controle uit te voeren op misstanden en te handhaven.¹⁷² Ook dat maakt de huidige prostitutiebranche kwetsbaar. Reeds in 2007 heeft de Nationaal rapporteur de wetgever dan ook aanbevolen een landelijk kader voor prostitutiebeleid te ontwikkelen waarbij het uitgangspunt is dat iedere gemeente regels moet stellen ten aanzien van *alle* inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling.¹⁷³ De zaak Sneep, waaruit bleek dat mensenhandel ook in

168 Respondenten uit het onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam noemen de volgende kwetsbare groepen die werkzaam zijn in Amsterdam: 'In de eerste plaats zijn dat prostituees uit Oost-Europa, in het bijzonder Hongaren, Roemenen en Bulgaren. Ten tweede zijn er de autochtoon Nederlandse vrouwen van begin 20 jaar. In de derde plaats worden de vrouwen uit Afrikaanse landen (vaak Nigeria) genoemd en tot slot de Chinese vrouwen' (Beke 2010, p. 171).

169 Dit is onder meer gebaseerd op informatie van een onderzoek van de Nationaal rapporteur naar de opsporing van verdachten in 2009 (NRM 2012f, Hoofdstuk 5). Van in totaal 119 slachtoffers van seksuele uitbuiting in dit onderzoek bleek dat zeventien slachtoffers (=14%) precies achttien jaren oud waren ten tijde van de aanvang van het mensenhandeldelict. Ongeveer een vijfde had de leeftijd van negentien of twintig jaren ten tijde van de aanvang van het mensenhandeldelict (NRM2012f, p. 155).

170 De plaatsvervangend korpschef van de Nationale Politie stelt dat door strengere controles op de reguliere branche er een verplaatsing optreedt naar thuisprostitutie. Uit deze verplaatsing blijkt dat het niet alleen van belang is dat de politie handhaaft in de vergunde sector, maar ook op zoek gaat naar misstanden in de illegale praktijk (E. Stoker, 'Uitbuiting van prostituees verschuift naar 'woningen'', *De Volkskrant* 17 juni 2013, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3460087/2013/06/17/Uitbuiting-van-prostituees-verschuift-naar-woningen.dhtml> (geraadpleegd 31 juli 2013)).

171 Gemeente Utrecht 2012; Beke 2010, p. 191. Het onderzoeksbureau Beke plaatst hierbij de kanttekening dat 'de mobiliteit van prostituees minder groot is dan soms wordt verondersteld' (Beke 2010, p. 203).

172 Zo blijkt bijvoorbeeld dat in Amsterdam ook op andere plekken prostitutie voorkomt, zoals cafés en parreclubs maar ook parkeerplaatsen, massagesalons, bossen, vakantiehuisjes, belwinkels, pizzeria's en kapsalons worden genoemd als plaatsen waar prostitutie plaatsvindt. Hoewel het duidelijke signalen zijn en er aannemelijk gemaakt kan worden dat ook op dergelijke plaatsen prostitutie voorkomt, is er op dit moment nog weinig zicht op deze vormen van prostitutie. De prostituees die op deze plaatsten werkzaam zijn, zijn hierdoor extra kwetsbaar voor uitbuiting (Beke 2010).

173 NRM5, aanbeveling 2.

de vergunde sector voorkomt¹⁷⁴, is hiervoor een belangrijke aanleiding geweest.¹⁷⁵ Ondanks de inzet van vele instanties is echter nog op grote schaal sprake van uitbuiting binnen de prostitutiebranche, ook in de vergunde branche, zoals ook blijkt uit een aantal recente strafzaken.¹⁷⁶

Recente veroordelingen voor mensenhandel

In november 2012 werd door het Hof Arnhem een Hongaarse verdachte in hoger beroep veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van vijf jaar. De verdachte had vier vrouwen voor zich in de prostitutie laten werken. De vrouwen zijn onder andere geworven op de Achterdam te Alkmaar en in Hongarije. De slachtoffers werden met geweld gedwongen te werken; drie van hen werden mishandeld; er was in ieder geval eenmaal sprake van een verkrachting; één slachtoffer werd aan mededaders verkocht dan wel als ruilmiddel gebruikt en één slachtoffer werd aangezet tot het ondergaan van een abortus.¹⁷⁷

Een strafzaak die onlangs diende in Utrecht speelde zich onder andere af op het Zandpad te Utrecht.¹⁷⁸ De verdachte is veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven jaar voor mensenhandel ten aanzien van twee vrouwen. Bij één van de slachtoffers was sprake van uitbuiting die ruim tien jaar heeft geduurd, tijdens het huwelijk met de verdachte. Eén slachtoffer werd gedwongen een tatoeage te zetten met de naam dan wel initialen van de verdachte. Daarnaast was sprake van mishandeling en werd er door verdachte onder andere bedreigd met een vuurwapen en zware

174 Uit de zaak Sneep bleek dat mogelijk een kleine honderd vrouwen waren uitgebuit in de vergunde seksindustrie door één netwerk. In totaal werden 120 prostituees met dit netwerk in verband gebracht, waarvan 78 prostituees als vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel werden bestempeld (na informatie uit tapgesprekken, observaties of verklaringen) (Schone Schijn 2008, p. 11); NRM5, p. 137; zie verder §3.1; §3.5.1.

175 Deze strafzaak heeft aanzienlijke misstanden in de prostitutie blootgelegd, zie NRM7, p. 299; Schone Schijn 2008.

176 Voor het derde jaar op rij was in 2012 een stijging te zien in het aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken: 311 ten opzichte van 257 in 2011. In 2012 werden 109 verdachten veroordeeld voor mensenhandel (NRM 2013a).

177 Hof Arnhem 21 november 2012, L/JN BY6854.

178 Rb. Midden-Nederland 11 april 2013, L/JN BZ8651. Op 28 juni 2013 maakte de gemeente Utrecht het voorname bekend om de vergunningen van de laatst overgebleven exploitant van raamprostitutie aan het Zandpad en de Hardebollenstraat in Utrecht in te trekken. Reden hiervoor is de informatie van de politie over het faciliteren van mensenhandel door deze exploitant ('Gemeente Utrecht sluit laatste prostitutieramen', *De Volkskrant* 29 juni 2013). De vergunningen van een aantal andere raamexploitanten waren al eerder ingetrokken wegens vermoedens van mensenhandel, omdat er een ernstig gevaar voor de openbare orde dreigde, en omdat sprake was van slecht toezicht op de seksinrichting (zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 11 juni 2013, L/JN CA2738). Een proces-verbaal van bevindingen door de politie dat hiertoe door de gemeente Utrecht is overgelegd, betrof het onderzoek Visdief. Twee derde van de vergunningen was, vóór de intrekking van de laatste vergunning, overigens in handen van één exploitant; zie over het prostitutiebeleid in de gemeente Utrecht §2.3.3.1.

mishandeling. Ook heeft hij één van de slachtoffers ertoe aangezet ook gedurende haar zwangerschap als prostituee te blijven werken.¹⁷⁹

In de zaak *Visdief* veroordeelde de Rechtbank Amsterdam in juni 2013 zeven verdachten, onder meer voor mensenhandel, waarbij de hoofdverdachte veroordeeld werd tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van negen jaar, twee jaar meer dan was geëist. In deze zaak waren zes slachtoffers, onder meer afkomstig uit Polen en Roemenië, gedwongen te werken in onder meer de (vergunde) raamprostitutie, in clubs en op straat.¹⁸⁰

In een strafzaak met vijf verdachten, die speelde in Den Haag – onder meer in de Doubletstraat – was tevens sprake van ernstige misleiding en bedreiging.¹⁸¹ In deze zaken is sprake van uitbuiting van een licht verstandelijk beperkte vrouw van wie de verdachte(n) wist(en) dat zij in een zorginstelling woonde. Het slachtoffer is overgedragen aan mededaders en in de raamprostitutie tewerkgesteld. Zij is twee nachten onder erbarmelijke omstandigheden gehuisvest en bedreigd. Door inschakeling van de politie kon de uitbuiting na twee dagen worden gestopt.

Op 4 juli 2013 heeft de Rechtbank Oost-Brabant één van de drie Hongaarse verdachten van mensenhandel op het Baekelandplein te Eindhoven veroordeeld tot 3,5 jaar gevangenisstraf.¹⁸² Vier vrouwen werden naar Nederland gehaald om in de prostitutie te gaan werken en zij werden drie jaar lang gedwongen tot prostitutie in onder meer Eindhoven. De zaak kwam aan het rollen na een actie op het Baekelandplein in maart 2012.¹⁸³ De medeverdachten – twee Hongaarse mannen van 20 jaar oud – werden tot respectievelijk 12 en 3 maanden gevangenisstraf veroordeeld.¹⁸⁴

179 Zie voor een andere strafzaak ECLI:NL:GHARL:2013:4608. Ook deze zaak speelde zich onder meer af op het Zandpad te Utrecht, en in Amsterdam. In deze – bijna zeven jaar lang durende mensenhandelzaak – is sprake van ernstige mishandeling (brandwonden toegebracht met een strijkijzer en sigaret), dreiging, verkrachting en een verplichte abortus waarbij het Hof overweegt dat deze geweldshandelingen instrumenteel voor de mensenhandel waren. De verdachte is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van zes jaren en aan het slachtoffer is een schadevergoeding van in totaal € 843.500,00 toegekend.

180 Rb. Amsterdam 17 juni 2013, *LJN* CA3399; CA3400; CA3402 (niet gepubliceerd); CA3415; CA3742; CA3711; CA3753 (vrijspraak voor mensenhandel).

181 Rb. Den Haag 29 juni 2012, *LJN* BX0393; BX0718; BX0466; BX0032; BX1312.

182 ECLI:NL:RBOBR:2013:2697.

183 Zie ook §3.5.3.

184 ECLI:NL:RBOBR:2013:2696; ECLI:NL:RBOBR:2013:2698.

Binnen de legale vormen van prostitutie is multidisciplinair toezicht en handhaving nodig; tegelijkertijd moet ook de illegale sector niet uit het oog worden verloren.¹⁸⁵ Dit vraagt om een breed palet van maatregelen en acties op verschillende terreinen die alleen in samenhang een opmaat kunnen zijn naar een prostitutiebranche met zo min mogelijk misstanden. Voor een effectieve bestrijding van uitbuiting binnen zowel de vergunde, legale als niet-legale seksbranche geldt niet één maatregel als panacee. Zo is het óók noodzakelijk dat stevig wordt ingezet op maatregelen die het beroep van prostituee minder kwetsbaar maken voor uitbuiting¹⁸⁶, opdat hij of zij dit beroep op zelfstandige en veilige wijze kan uitoefenen.

2.3.2 Strafbaarheid van klanten van slachtoffers

Naast de aanbodzijde van deze branche is het ook van belang oog te hebben voor de vraagzijde.¹⁸⁷ De Nationaal rapporteur heeft tijdens de consultatieronde inzake het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-Richtlijn mensenhandel aanbevolen de klanten van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting strafbaar te stellen.¹⁸⁸ Deze aanbeveling geldt onverkort. De strafbaarstelling zou het oog moeten hebben op degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitué(e) terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, i.e. slachtoffer is van mensenhandel.

185 De Nederlandse politie heeft de laatste jaren de aanpak van misstanden binnen de illegale seksbranche geïntensiveerd. Zo is de politie bij de eerste landelijke actie om thuisprostitutie aan te pakken gestuit op ongeveer 35 prostituees waarvan 80 procent uit het buitenland kwam. Meer dan een derde van de prostituees was jonger dan 21 jaar (E. Stoker, 'Uitbuiting van prostituees verschuift naar 'woningen'', *De Volkskrant* 17 juni 2013, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3460087/2013/06/17/Uitbuiting-van-prostituees-verschuift-naar-woningen.dhtml> (geraadpleegd 31 juli, 2013)); zie ook NRM7; NRM8.

186 Zo is onderzocht hoe vanuit een arbeidsrechtelijk perspectief de positie van prostituees verbeterd kan worden. Zij stellen dat 'wanneer het private arbeidsrecht op de juiste manier zou worden toegepast, het wel degelijk een grote bijdrage zou kunnen leveren aan de verbetering van de rechtspositie en ook aan de maatschappelijke positie van de prostituee' (Zuidema e.a. 2006, p. 186); zie ook de studie van Rijken & Krimpen 2007, die hebben onderzocht of de invoering van een kwaliteitslabel in de prostitutiesector kan bijdragen aan de bescherming van prostituees en het bestrijden van misstanden. Deze studie is opgenomen in *EU Quality standards in support of the fight against trafficking in human beings and sexual exploitation of children* (Vermeulen 2007, pp. 205 - 281).

187 Zie daarover §2.2.2.2.

188 Brief van de Nationaal rapporteur aan de minister van VenJ d.d. 13 oktober 2011, http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/20111013-brief-aan-min-venj-implementatie-EU-Richtlijn-mensenhandel_tcm63-493348.pdf (geraadpleegd 16 augustus 2013).

Van een strafbaarstelling is momenteel geen sprake. De EU-Richtlijn mensenhandel biedt daarvoor wel aanknopingspunten,¹⁸⁹ evenals het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel.¹⁹⁰ De minister van VenJ heeft eerder gesteld de aanbeveling ten aanzien van het strafbaar stellen van klanten niet over te nemen. De minister staat op het standpunt dat het Wetboek van Strafrecht reeds een bepaling kent op grond waarvan degene die gebruik maakt van diensten van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel, strafbaar is. De minister verwijst in dit verband naar artikel 273f lid 1 sub 6 en sub 8 Sr.¹⁹¹ Op grond van die bepalingen is strafbaar het 'opzettelijk voordeel trekken uit uitbuiting' respectievelijk uit 'seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling' (waar het gaat om minderjarigen). Het opzet hoeft ingevolge deze bepalingen niet gericht te zijn op de uitbuiting, maar ziet op het voordeel. De kern van de verwijtbaarheid ligt bij de strafbaarstelling van klanten evenwel elders. Deze ziet niet zozeer op de intentie om voordeel te trekken - een financieel slaatje slaan uit de uitbuiting) - maar op de persoon die, terwijl hij weet of had moeten weten dat een ander slachtoffer is van mensenhandel, *toch* de beslissing neemt om gebruik te maken van zijn of haar seksuele diensten. Daarmee wordt gebruik gemaakt van diensten waarvoor een ander niet uit vrijheid kiest, en waardoor grondrechten als de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid worden geschonden.

De strafbaarstelling van klanten kan apart worden opgenomen in het Wetboek van Strafrecht.¹⁹² Deze wetwijziging staat dus los van de implementatie van de EU-Richtlijn mensenhandel waardoor de Eerste

189 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), art. 18 lid 4: 'Om het voorkomen en bestrijden van mensenhandel doeltreffender te maken door de vraag ernaar te ontmoedigen, *overwegen* de lidstaten maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting in de zin van artikel 2, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit' (curs. Nationaal rapporteur); zie ook §2.6.2.

190 Art. 19 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99, geeft staten in overweging klanten strafbaar te stellen indien ze gebruik maken van de diensten van een prostituee van wie zij weten dat het een slachtoffer mensenhandel is.

191 *Kamerstukken II* 2012/13, 33309, nr. 6, p. 7 e.v. De minister geeft daarbij voorts aan dat vanuit het oogpunt van handhaving een dergelijke vorm van strafrechtelijke aansprakelijkheid bezwaarlijk zou zijn: 'Het bewijs dat een klant opzettelijk gebruik heeft gemaakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel is, buiten de gevallen waarin de strafwet al toepassing kan vinden, immers moeilijk te leveren. Immers, aan de uiterlijke kenmerken van een prostituee valt in de regel niet af te lezen of sprake is van een slachtoffer van mensenhandel. Met dit gegeven zou een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ook raken aan de rechtszekerheid, op grond waarvan is vereist dat de justitabele vooraf genoegzaam kan weten wanneer hij de strafwet overtreedt'.

192 Aangezien deze strafbaarstelling op zich geen vorm van mensenhandel is, kan worden gedacht aan opname in de zedentitel. Zie bijvoorbeeld art. 248b Sr waarin het gebruik maken van diensten van een minderjarige prostituee strafbaar is gesteld.

Kamer daar bij de behandeling van dat wetsvoorstel ook geen rekening mee hoeft te houden.¹⁹³ Ook los van de EU-Richtlijn mensenhandel bestaat immers afdoende aanleiding om tot deze strafbaarstelling over te gaan.

De hierboven aan de orde gestelde strafbaarstelling betreft één facet van de prostitutiebranche, namelijk de vraagkant van deze branche. De kwetsbaarheid van deze branche voor mensenhandel vraagt echter om een bredere aanpak, die bovendien veel meer behelst dan uitsluitend de inzet van het strafrecht. De volgende paragraaf wijst op de noodzaak van een landelijk kader voor prostitutiebeleid. Hierin wordt het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) uitgebreid besproken.

2.3.3 De noodzaak van een landelijk kader voor prostitutiebeleid

Zo lang de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) niet in werking treedt, blijft de onzekerheid aanhouden wanneer er een landelijk kader komt voor het prostitutiebeleid. De kwetsbaar gebleken prostitutiebranche vraagt echter om maatregelen, op korte termijn in de vorm van de Wrp zoals deze na de door de minister van VenJ aangekondigde novelle zal komen te luiden,¹⁹⁴ om bij te kunnen dragen aan een effectieve aanpak van mensenhandel.

Bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is gekozen voor decentrale regulering van legale vormen van exploitatie van prostitutie door het verlenen van vergunningen, waarin voorwaarden zijn gesteld door lokale autoriteiten. Afgezien van het voordeel dat decentrale regelgeving ruimte laat voor lokaal beleid, kan lokaal beleid ook leiden tot onderlinge verschillen. De keuze om gemeenten de bevoegdheid te geven om de prostitutiebranche lokaal te reguleren heeft uiteindelijk geresulteerd in prostitutiebeleid dat van elkaar afwijkt.¹⁹⁵ Eén van de gevolgen hiervan is dat mensenhandelaren gebruik kunnen maken van de gemeentelijke verschillen in beleid – het zogenoemde waterbedeffect. Dat de behoefte aan een landelijk kader in de praktijk gevoeld wordt, blijkt nu ook uit recente ontwikkelingen: waar een aantal gemeenten aanpassingen van beleid opschort in afwachting van een landelijk kader, zijn er ook gemeenten die hierop vooruitlopend al gekozen hebben voor een striktere regulering van de lokale prostitutiesector.¹⁹⁶ Dit vergroot verschillen tussen gemeenten en kan daarmee al aanwezige waterbedeffecten versterken. Deze ontwikkelingen onderstrepen andermaal de urgentie van een landelijk, uniform kader voor het prostitutiebeleid.

Wettelijk kader

Het Wetsvoorstel regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) verscheen in november 2009.¹⁹⁷

193 Dat geldt ook voor de motie van de (Tweede Kamer)leden Segers en Hilken, waarin de leden de regering verzoeken, indien de Wrp in werking treedt, te komen met een voorstel tot wijziging van de strafwet waarin alle activiteit die er op gericht is om jongeren tot de leeftijd van 21 jaar in de prostitutie te brengen, strafbaar wordt gesteld (*Kamerstukken II 2012/13, 33309 nr. 9*). Deze motie is door de Tweede Kamer aangehouden.

194 Zie hierna, onder Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden.

195 NRM 2012e.

196 Zie hierna §2.3.4.

197 *Kamerstukken II 2009/10, 32211, nr. 1-2.*

‘Met het wetsvoorstel wordt een zo veel mogelijk sluitend bestuurlijk stelsel in het leven geroepen dat vanwege het regulerend effect op de branche de aanpak van misstanden in de seksbranche kan verbeteren, prostituees een betere bescherming kan bieden en de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie beter kan ondersteunen. De voorgestelde wetgeving schept aldus het kader voor een robuuste aanpak van misstanden in de seksbranche’, aldus de memorie van toelichting.¹⁹⁸ De kern van het oorspronkelijke wetsvoorstel is de regulering van de prostitutie en van seksbedrijven. In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de minister hierover aan dat ‘[u]iteraard de zorg over misstanden de achtergrond van het wetsvoorstel [is], maar de bestrijding ervan is niet het primaire doel van het wetsvoorstel.’¹⁹⁹ Niettemin is in de loop van de tijd door de minister van VenJ de aanpak van mensenhandel als een – gelijkwaardig – neven doel van het wetsvoorstel gepresenteerd,²⁰⁰ en is regulering van prostitutie nooit het enige doel geweest.²⁰¹ Het volgende kader bevat de belangrijkste elementen van het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel.

Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (3221)

Het voorstel biedt een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid. Op grond van het wetsvoorstel is het verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning. Alle exploitatie van prostitutie is illegaal tenzij daarvoor een vergunning is verleend; van legale, onvergunde prostitutie kan op grond van dit voorgestelde regime geen sprake meer zijn. In het wetsvoorstel is ook opgenomen aan welke vergunningvoorwaarden de exploitant in ieder geval moet voldoen. Prostitutie mag alleen plaatsvinden door een prostituee die is ingeschreven in het landelijk register van prostituees; personen jonger dan 21 jaar²⁰² en personen die in Nederland illegaal verblijven of werken kunnen zich niet inschrijven.²⁰³ Signalen of vermoedens van slachtofferschap van mensenhandel vormen daarentegen geen grond om inschrijving te weigeren. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om – onder voorwaarden – voor een nuloptie te kiezen, hetgeen betekent dat kan worden bepaald dat voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in een ge-

198 Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, nr. 3, pp. 3-4.

199 *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, nr. 8, p. 3.

200 Zie Beantwoording van de vragen, gesteld tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van wetsvoorstel 32211, op 30 oktober 2012 (*Kamerstukken I*, Noten 28-7-47, 28 mei 2013) waarin de minister als doelen van onderhavig wetsvoorstel formuleert ‘regulering van de branche en het bestrijden van misstanden’; zie ook de brief van de minister van VenJ aan de Leden van de Eerste Kamer der Staten Generaal d.d. 25 juni 2013, *Kamerstukken I* 2012/13, 32211, M.

201 Brief van Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann aan de Leden van de Eerste Kamer der Staten Generaal d.d. 24 mei 2013, <http://www.vrouwenrecht.nl/2013/05/26/brief-aan-eerste-kamer-over-wetsvoorstel-regulering-prostitutie-en-bestrijding-misstanden-seksbranche-24-mei-2013/> (geraadpleegd 8 augustus). In deze brief wordt regulering als het doel van de wet gezien.

202 De rationale achter de leeftijdsverhoging is dat prostituees van 21 jaar en ouder weerbaarder zijn; op grond van een aantal overwegingen onderschrijft de minister deze stelling, waaronder de overweging dat personen van 21 jaar en ouder vaker een opleiding zullen hebben afgerond, waardoor zij economisch minder afhankelijk zijn van het beroep van prostituee. Zie *Kamerstukken I* 2011/12, 32211, E; zie over het verhogen van de leeftijdsgrens tot 21 jaar §2.3.3.2.

203 Dit onderdeel van het wetsvoorstel zal via een novelle uit het wetsvoorstel worden geschrapt, zie hierna.

meente geen vergunning wordt verleend.²⁰⁴ Voor prostitutiebedrijven is nadere regelgeving opgenomen over maatregelen op het gebied van hygiëne, ter bescherming van de gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Deze maatregelen moeten worden opgenomen in het bedrijfsplan van de exploitant.²⁰⁵ Het wetsvoorstel bevat ook een aantal strafbaarstellingen, waaronder de strafbaarstelling van klanten die gebruik maken van diensten van een prostituee, zonder dat hij is nagegaan of de prostituee is ingeschreven in het landelijk register (vergewisplicht).²⁰⁶ Ook een prostituee die zonder registratie werkt, haar geregistreerde telefoonnummer en registratienummer in advertenties niet vermeldt, dan wel werkt voor een exploitant zonder vergunning voor een prostitutiebedrijf, is strafbaar.²⁰⁷

Op 29 maart 2011 is het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer.²⁰⁸ Daarbij is de oorspronkelijk voorgestelde prostitutiepas uit het wetsvoorstel verdwenen. Het wetsvoorstel was in juli 2013 – nog in behandeling bij de Eerste Kamer, na een tussentijdse herbezinning op het voorstel door de minister van VenJ.²⁰⁹ Dat is ruim twee jaar na indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, een periode waarin ook gesproken is met de Nationaal rapporteur en een informatiebijeenkomst heeft plaatsgevonden.²¹⁰

204 Art. 23 wetsvoorstel: 'Bij gemeentelijke verordening kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en gezondheid van prostituees of klanten, worden bepaald dat voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in de gemeente geen vergunning wordt verleend'.

205 Art. 24 wetsvoorstel. Dit geldt vooralsnog niet voor alle seksbedrijven maar is beperkt tot prostitutiebedrijven. Dergelijke maatregelen zijn echter ook relevant voor degenen die werken in webcamseksbedrijven of acteren in pornofilms. Zie brief van de Nationaal rapporteur aan de minister van BZK d.d. 21 januari 2009 in reactie op het conceptwetsvoorstel, http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/210109-brief-tk-van-min-bzk-consultatie-wetsvoorstel-regulering-prostitutie_tcm63-510390.pdf (geraadpleegd 16 augustus 2013)

206 Art. 29 wetsvoorstel; dit strafbare feit is een overtreding die wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie (7800 EUR). De strafbaarstelling van klanten van *slachtoffers van mensenhandel* maakt geen deel uit van het wetsvoorstel. Zie §2.3.2.

207 Art. 30 wetsvoorstel; deze strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen die worden bestraft met een geldboete van de eerste categorie (390 EUR). De Nationaal rapporteur heeft hier eerder echter over opgemerkt dat de strafbaarstelling van prostituees die werken voor een exploitant zonder vergunning voor een prostitutiebedrijf, gelet op de vaak ongelijke (machts)verhouding tussen sekswerker en exploitant, niet passend is; zie brief van de Nationaal rapporteur aan de minister van BZK van 21 januari 2009 in reactie op het concept-wetsvoorstel, http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/210109-brief-tk-van-min-bzk-consultatie-wetsvoorstel-regulering-prostitutie_tcm63-510390.pdf (geraadpleegd 16 augustus 2013)

208 *Kamerstukken I* 2010/11, 32211 A.

209 De plenaire behandeling van het voorstel is eind mei 2013 op verzoek van de Eerste Kamer geschorst in afwachting van een brief van de minister van VenJ; zie ook Vergadering van de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning, VenJ d.d. 25 juni 2013, http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130625/korte_aantekening_6/document3/f=/vjata3wisubu.pdf (geraadpleegd 8 augustus 2013).

210 *Kamerstukken I* 2011/12, 32211 H. Op 12 juni 2012 heeft de Eerste Kamer gesproken met een aantal deskundigen van verschillende organisaties: De Rode Draad, het registratiepunt prostitutiebeleid van de GG&GD Utrecht, Soa Aids Nederland, KLPD, Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann en de burgemeester van Amsterdam.

Voor de Eerste Kamer was het grootste punt van zorg nog steeds de registratie van prostituees, naast twijfel over de handhaafbaarheid van de vergewisplicht. Eind mei 2013 werden tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer twee moties ingediend. In de eerste motie-Strik wordt de regering verzocht te onderzoeken op welke wijze zelforganisaties van prostituees bij de totstandkoming en uitvoering van het prostitutiebeleid kunnen worden betrokken en hoe het representeren van de belangen van sekswerkers, het voorlichten van sekswerkers over entree tot en exit uit de prostitutie, directe dienstverlening, conflictbemiddeling, en beleidsadvisering mede bij hen kan worden belegd.²¹¹ Deze motie is op 9 juli 2013 aangehouden. In de tweede motie-Strik wordt de regering verzocht te voorzien in splitsing van het wetsvoorstel door middel van een novelle, om zo de invoering van de uniforme vergunningplicht zo snel mogelijk ter hand te nemen.²¹² De redenen voor deze motie betreffen twijfel over het nut, de noodzaak en de juridische houdbaarheid van de registratieplicht voor prostituees. Na de voortzetting van het debat²¹³ heeft de Eerste Kamer deze motie-Strik op 9 juli 2013 aangenomen, waarbij de regering wordt verzocht door middel van een novelle zowel de registratieplicht voor prostituees als de vergewisplicht voor klanten uit het wetsvoorstel te halen. De minister heeft in het debat voorafgaand aan deze stemming aangegeven dat het ontwerp voor deze novelle nagenoeg gereed is en dat hij ernaar streeft dat de wet per 1 juli 2014 in werking treedt.

Eenduidige regels en consequent beleid zijn cruciaal bij de bestrijding van mensenhandel en gemeenten en andere partners hebben behoefte aan duidelijkheid. Een groter deel van de prostitutie zal onder de vergunningplicht vallen dan nu het geval is. Er worden eisen gesteld aan exploitanten van prostitutiebedrijven om een veilige en verantwoorde werkomgeving te bieden. Door invoering van een landelijk register van vergunningen wordt het ook mogelijk dat burgemeesters kennis kunnen nemen van aanvragen die in een andere gemeente zijn geweigerd, en van vergunningen die in andere gemeenten zijn ingetrokken. Bij de voorgestelde wetgeving zijn toezicht en handhaving cruciaal.

De vergunningplicht voor seksbedrijven *in combinatie met de registratie* van prostituees vormden echter de kern van de voorgestelde Wrp. Het is dan ook teleurstellend dat de registratie van prostituees voorlopig niet wettelijk geregeld zal worden. Registratie van prostituees is geen doel op zich, maar een middel in de aanpak van mensenhandel: door enerzijds een extra contactmoment te creëren met de prostituee – om mensenhandel te kunnen signaleren en voorlichting te kunnen geven – en anderzijds door inzicht

211 *Kamerstukken I 2012/13, 32211, K*, voorgesteld door de leden Strik, Scholten, Backer, Witteveen, Quik-Schuit en Vos.

212 *Kamerstukken I 2012/13, 32211, L*, voorgesteld door de leden Strik, Scholten, Backer, Quik-Schuijt en Vos.

213 De plenaire behandeling door de Eerste Kamer is op 30 oktober 2012 na de eerste termijn van de Kamer op verzoek van de minister van VenJ aangehouden. De voortzetting van de plenaire behandeling door de Eerste Kamer vond plaats op 28 mei 2013. De minister heeft tijdens het debat op 28 mei 2013 aangegeven dat hij bereid is om art. 29 wetsvoorstel, waarin de vergewisplicht is geregeld, niet in werking te laten treden, nu er grote twijfel bestaat over de werkbaarheid en het effect daarvan. Zie ook *Kamerstukken I 2012/13, 32211, M*.

te verschaffen in de aard en omvang van de sector.²¹⁴ Uiteraard moet registratie van persoonsgegevens plaatsvinden conform de daarvoor geldende wettelijke bepalingen. Dat was ook het uitgangspunt bij de oorspronkelijk voorgestelde wetgeving.

Toezicht en handhaving

In de aanpak van mensenhandel zal ook de Wrp niet als panacee gelden. Een vergunning op zich vormt immers geen garantie tegen mensenhandel en betekent niet per definitie dat geen uitbuiting plaatsvindt. Toezicht en handhaving zijn en blijven hierbij uitermate belangrijk. Ook het strenger reguleren van de prostitutiesector kan leiden tot verschuivingseffecten en daarom blijft ook de bestrijding van mensenhandel in de *illegale* sector van essentieel belang. De illegale sector betreft straks ook prostitutie door personen jonger dan 21 jaar en – zoals ook thans geldt – personen die in Nederland illegaal verblijven of werken. Ook het voeren van een nulbeleid wil niet zeggen dat daarmee ook prostitutie in gemeenten die zulk beleid willen voeren, niet plaatsvindt.²¹⁵ Gemeenten zullen mensenhandel ook in de dan *illegale* sector effectief moeten blijven bestrijden.

Thuiswerk en escort vormen nog steeds risicosectoren voor gedwongen prostitutie omdat deze minder zichtbaar en daarom moeilijker te controleren zijn, en deels zullen blijven. Daarbij moet worden opgemerkt dat het wetsvoorstel gemeenten nog steeds keuzemogelijkheden biedt, omdat bij gemeentelijke verordening nadere eisen kunnen worden gesteld aan in de gemeente werkende prostituees. Het gaat hier met name om prostitutie in woningen oftewel thuisprostitutie. Hoewel het voorstel een landelijk kader biedt waarin iedere gemeente regels moet stellen ten aanzien van alle seksbedrijven, worden verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid – en daarmee ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving waarvan mensenhandelaren kunnen profiteren – niet weggenomen. Zeker nu ook de Nationale Politie waarschuwt dat misstanden in de prostitutiesector zich naar woningen lijken te verplaatsen door strengere controle op de reguliere branche, blijft dit een punt van zorg.²¹⁶ Het is goed te zien dat de minister van VenJ aan de Eerste Kamer schrijft dat hij desgewenst ondersteuning zal bieden aan gemeenten die beleid inzake thuiswerkers goed op elkaar willen afstemmen, zodat wat betreft eigen beleid van gemeenten dan ook geen waterbed-effect ontstaat.²¹⁷

214 Hierbij heeft de Nationaal rapporteur aangegeven dat bij registratie expertise op het gebied van signaleren van slachtoffers van mensenhandel aanwezig moet zijn, en dat hierom, en gezien de gevoeligheid van deze persoonsgegevens, de plaatsen waar registratie kan plaatsvinden, beperkt moet worden; zie brief van de Nationaal rapporteur aan de minister van BZK van 21 januari 2009 in reactie op het conceptwetsvoorstel; zie NRM7, p. 20 e.v. Dat inschrijving bij een beperkt aantal gemeenten zal plaatsvinden, en dat het voeren van een informatiegesprek verplicht wordt gesteld, werd vervolgens opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

215 Sterker nog: alle prostitutie, behalve niet-bedrijfsmatige thuisprostitutie, die plaatsvindt in gemeenten die een nulbeleid voeren, is op grond van de voorgestelde Wrp illegaal. In een gemeente die *nu* geen vergunningplicht stelt, is alle prostitutie aldaar *legaal*.

216 'Prostituees uitgebuit vanuit woning', *Nederlands Dagblad* 18 juni 2013, <http://www.nd.nl/artikelen/2013/juni/17/uitbuiting-prostituees-verschuift-naar-woningen> (geraadpleegd 8 augustus 2013). Volgens Co-Mensha in hetzelfde krantenbericht tonen cijfers aan dat een op de drie opgevangen slachtoffers is uitgebuit in een woning; zie verder antwoord van de minister van VenJ op vragen van het lid Segers (ChristenUnie) (Aanhangsel *Kamerstukken II* 2012/13, 2841, 15 juli 2013).

217 *Kamerstukken I* 2012/13, 32211, nr. M.

Landelijke actiedag niet-locatiegebonden prostitutie

Vanwege het beperkte zicht op de niet-locatiegebonden prostitutie heeft de Landelijke Eenheid (LE) van de Nationale Politie op 9 april 2013 een landelijke, bestuurlijke controle²¹⁸ gericht op een aantal internetaanbieders van niet-locatiegebonden prostitutie. Naast de LE werkten alle politie-eenheden hieraan mee. De landelijke bestuurlijke controles hadden tot doel inzicht te vergaren in eventuele bestuurlijke overtredingen (het overtreden van vergunningsvoorwaarden, zoals het tewerkstellen van minderjarigen; gedwongen prostitutie; tewerkstellen van illegale prostituees) dan wel het onderkennen van onvergunde en illegale seksinrichtingen of strafbare gedragingen zoals mensenhandel. Gedurende de actie was een officier van justitie aanwezig voor het geval tijdens de actiedag strafrechtelijk zou moeten worden opgetreden.²¹⁹ Tevens bewaakte de officier van justitie de sfeerovergang van bestuurs- naar strafrecht. Op de actiedag zelf, en tijdens de voorbereidingsdag, waren ook externe partners vertegenwoordigd, waaronder het RIEC en CoMensha.²²⁰

Deze landelijke actiedag verschaft meer inzicht in misstanden in de meer verborgen sectoren. In een eerste evaluatie, een week na de actie, waren in ieder geval 29 bestuurlijke rapportages opgesteld en waren vijf opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart. In één onderzoek was sprake van een minderjarig slachtoffer. In twee gevallen hadden derden zich na controle gemeld om een mensenhandelsituatie door te geven. Daarnaast geven verschillende politie-eenheden en de LE aan dat van deze acties veel is geleerd, met name door die politie-eenheden die weinig ervaring hadden in bestuurlijke controles in de niet-locatiegebonden prostitutie. Aandachtspunten bij deze actiedag zijn nog wel het multidisciplinaire karakter (had de actie kunnen worden uitgebreid en zo ja met welke partners had dit moeten gebeuren?) en de verhouding tussen en overgang van bestuurlijke bevoegdheden en de strafrechtelijke opsporing van mensenhandel.²²¹ Niettemin, heeft de Nationaal rapporteur in eerdere rapportages gewezen op de urgentie om meer zicht te

218 De wettelijke basis voor een bestuurlijke controle op een seksinrichting is gebaseerd op onder meer artikel 151a van de Gemeentewet (inzake de controle van de vergunningsvoorwaarden) en de aangewezen toezichthouders binnen de controlerende eenheid zijn op grond van AWB artikel 5:11 aangewezen als toezichthouder, op grond van mandatering op grond van artikel 177 van de Gemeentewet. Zie verder ook Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB artikel 5:11 tot en met 5:20 inzake de bevoegdheden).

219 Immers, in het geval van een verdenking van mensenhandel geldt een absoluut doorlaatverbod, zie ook artikel 126ff van het Wetboek van Strafvordering. Het doorlaatverbod houdt in dat de politie en het OM het delict niet mogen laten voortduren wanneer dat eraan in de weg staat slachtoffers uit hun situatie te halen; zie voor meer informatie over het absolute doorlaatverbod NRM8, §2.6.4.

220 Ook waren onderzoekers van de Nationaal rapporteur aanwezig tijdens de voorbereiding en op de actiedag zelf.

221 Schriftelijke informatie van de Landelijke Eenheid, april 2013; juni 2013.

krijgen op de niet-locatiegebonden prostitutiesector.²²² Dat geldt onverkort. Immers, meer zicht op deze sector is een voorwaarde voor een effectieve aanpak van mensenhandel. De plaatsvervangend korpschef van de Nationale Politie heeft laten weten vaker landelijke actiedagen te zullen organiseren.²²³

Het is ook nodig meer zicht te krijgen – en te houden – op de niet-locatiegebonden prostitutiebranche. Registratie van prostituees had daarbij kunnen helpen.²²⁴ Door meer zicht kan de – multidisciplinaire – aanpak van mensenhandel zich beter richten op de bewegingen die mensenhandelaren in deze sector maken.²²⁵

2.3.4 Lokale beleidsinitiatieven

Het is een positieve ontwikkeling dat steeds meer gemeenten prioriteit geven aan de aanpak van mensenhandel.²²⁶ Sinds het bordeelverbod in Nederland is opgeheven kunnen gemeenten hun eigen prostitutiebeleid inrichten. Op dit moment zijn er duidelijke verschillen waar te nemen in de gemeentelijke aanpak van prostitutie.

Waar bepaalde gemeenten in afwachting van een landelijk kader aanpassing van prostitutiebeleid opschorten, hebben andere gemeenten – vooruitlopend op de Wrp – al gekozen voor striktere regulering van de lokale prostitutiesector. Een aantal gemeenten voert maatregelen in, of is van plan dat te doen, die ook zijn opgenomen in de voorgestelde Wrp, zoals de verhoging van de minimale leeftijd voor het werken als prostituee tot 21 jaar. Ook vindt in een enkele gemeente registratie van prostituees plaats. Daarnaast worden sluitingstijden ingevoerd, en zijn de bepaling van een maximale duur van een werkdag en een minimale huurtermijn maatregelen die gezien kunnen worden als een aanvulling op de

222 De niet-locatiegebonden sectoren zijn moeilijk controleerbaar. De Nationaal rapporteur heeft er eerder al op gewezen dat er nauwelijks zicht bestaat op misstanden binnen deze sectoren. In NRM7 heeft zij hierover reeds een aanbeveling gedaan: ‘Ook niet-locatiegebonden prostitutie (zoals via internet en escort) moet worden gecontroleerd. Dit is moeilijk (eerder effectief lijkende methoden, blijken aan succes te hebben ingeboet), en kan alleen op minimaal nationaal niveau doeltreffend zijn. Hiertoe dienen nieuwe methodieken te worden ontwikkeld en digitale deskundigen te worden ingeschakeld. Een instrument dat hierbij behulpzaam kan zijn is een multimedia-convenant (analoog aan het convenant erotiekadvertenties), waardoor seksbedrijven worden verplicht in advertenties hun vergunningnummer en vestigingsplaats te vermelden. Dit instrument is echter alleen zinvol als dit ook gecontroleerd wordt. Daarnaast kan worden gedacht aan het verplicht stellen voor deze seksbedrijven van een vast telefoonnummer (ook voor klanten) (NRM7, aanbeveling 29).

223 E. Stoker, ‘Uitbuiting van prostituees verschuift naar ‘woningen’’, *De Volkskrant* 17 juni 2013, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3460087/2013/06/17/Uitbuiting-van-prostituees-verschuift-naar-woningen.dhtml> (geraadpleegd 31 juli 2013).

224 Uiteraard is het nodig om de effecten van de voorgestelde wetgeving in de praktijk te monitoren. Hierin was ook ten aanzien van de registratie voorzien.

225 Het verschil met de thans in sommige gemeenten ingevoerde registratie, is dat de registratie zoals bedoeld in de Wrp, landelijk was voorzien, en daardoor dat zicht had kunnen vergroten.

226 Naast een aantal grote en middelgrote gemeenten worden ook in kleinere gemeenten lokale agenda's aangepast op het terrein van mensenhandel.

maatregelen die in het wetsvoorstel staan. Gemeenten experimenteren ook met geheel nieuwe maatregelen, zoals het zogenoemde negatief werkadvies.

Een aantal grotere gemeenten werkt al langer aan maatregelen om mensenhandel binnen de prostitutiebranche aan te pakken. In afwachting van de invoering van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden (Wrp), willen sommige gemeenten (met name die gemeenten met aanzienlijke vergunde (raam)prostitutie) voorzien in deze lacune.²²⁷ Daarbij lijken zich soms tegengestelde bewegingen voor te doen maar wordt ook convergentie zichtbaar. Tegelijkertijd valt op dat in een aantal gemeenten (meer) verantwoordelijkheden bij exploitanten worden belegd. Deze ontwikkelingen zijn ook voor andere gemeenten relevant, en het is dan ook belangrijk dat deze maatregelen op lokaal niveau worden gemonitord en geëvalueerd. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) kan voor gemeenten een faciliterende rol vervullen en gemeenten ondersteunen om tot een uniforme aanpak te komen.

2.3.4.1 De invoering van een breed maatregelenpakket in Utrecht

In deze paragraaf wordt het prostitutiebeleid van de gemeente Utrecht nader belicht. Behalve het feit dat de situatie met betrekking tot prostitutie in de gemeente Utrecht recentelijk ingrijpende veranderingen onderging, legt de situatie als ‘case’ het hele scala van knelpunten en dilemma’s bloot waar het gaat om de inrichting van een ‘dwangvrije’ prostitutiesector in relatie tot de aanpak van mensenhandel. In Utrecht is het politieke bewustzijn vergroot door de proeftuin Zandpad die in 2008 is gestart en een looptijd heeft gehad van twee jaar.²²⁸ In deze proeftuin is ingezet op de samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder het OM, de politie en de gemeente.²²⁹ Bij deze multidisciplinaire samenwerking heeft de burgemeester zijn rol opgepakt als aanjager van een breed maatregelenpakket.²³⁰ Binnen deze proeftuin werd de meerwaarde van de kruisbestuiving tussen straf- en bestuursrechtelijke maatregelen evident.²³¹ Ook na de proeftuin is ingezet op een multidisciplinaire aanpak. Zo zijn in juli 2013 de vergunningen van de laatste overgebleven exploitant van raamprostitutie aan het Zandpad en de Hardebollenstraat in Utrecht (Wegra) ingetrokken. De bestuursrechter heeft recent de gemeente in haar recht gesteld voor het intrekken van de vergunning.²³² In Utrecht werd duidelijk wat het gevolg is van het feit dat de vergunningen in handen waren van slechts enkele exploitanten.²³³ Dat kan dus tot gevolg hebben dat als

227 Zie ook ‘Vergunningenstelsel in plaats van wet tegen mensenhandel’, *De Volkskrant* 10 juli 2013, [http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2/archief/integration/nmc/frameset/archive/archiveDay.dhtml?archiveDay=20130710#](http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2/archief/integration/nmc/frameset/archive/archiveDay.dhtml?archiveDay=20130710#(geraadpleegd%208%20augustus%202013)) (geraadpleegd 8 augustus 2013). Hierin geeft de burgemeester van Alkmaar aan dat hij met zeven andere gemeenten om de tafel gaat zitten om zelf ‘pseudowetgeving’ te ontwikkelen.

228 Zie §3.6.5.

229 Zie over deze proeftuin nader §3.4.2.

230 Zie §3.6.5; §3.9.

231 Zie ook §3.9.

232 ECLI:NL:RBMNE:2013:3037.

233 De betreffende exploitant bezat twee derde van de vergunningen voor raamprostitutie in Utrecht.

van deze exploitant de vergunning wordt ingetrokken dit een enorme impact heeft.²³⁴ Aandachtspunt is dat door het sluiten van de ramen veel prostituees op straat komen te staan en dat de positie van deze vrouwen hoe dan ook in een vroeg stadium bij een dergelijke actie moet worden betrokken.

Ook laaide naar aanleiding van de gebeurtenissen in Utrecht de discussie op over onder meer het ideaalbeeld van de mondige prostituee. Inderdaad heeft een aantal prostituees duidelijk aangegeven zelfstandig te zijn, niet gedwongen te worden en nu hun broodwinning te moeten missen. Ook gaven zij aan tevreden te zijn met Wegra als exploitant.²³⁵ Dat betreft evenwel slechts een klein deel; het is maar zeer de vraag of zij ook spreken namens de gehele groep vrouwen werkzaam op het Zandpad.²³⁶ Dat alle vrouwen werkzaam op het Zandpad zelfstandig en vrijwillig zouden werken wordt in ieder geval door de feiten werkloos.²³⁷

In Utrecht is aan de hand van feiten en omstandigheden de complexiteit van het mensenhandelprobleem geïllustreerd. Om te interveniëren op deze complexiteit door barrières op te werpen tegen mensenhandel in de Utrechtse raamprostitutie, zijn de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de proeftuin Zandpad, te Utrecht (2008-2010) in 2010 verwerkt in een breed maatregelenpakket.²³⁸ In december 2012 verscheen een evaluatie van het maatregelenpakket. Hoewel er kanttekeningen te plaatsen zijn bij sommige maatregelen, zijn er ook positieve resultaten geboekt. Hieronder wordt een deel van deze maatregelen, die van toepassing zijn op de raamprostitutie in Utrecht, nader toegelicht. Dat betreft achtereenvolgens de registratieplicht, de invoering van een maximale werktijd en de minimale huurtermijn. Andere maatregelen die zijn ingevoerd betreffen de verhoging van de gemeentelijke inzet op het terrein van toezicht en

234 Utrecht is niet de enige gemeente waar sprake is van een oligopolie van raamexploitanten. Zo zou een substantieel deel van de vergunningen voor raamprostitutie in onder meer Alkmaar, Groningen, Den Haag en Amsterdam in handen zijn van een klein aantal exploitanten, of in handen van exploitanten die nauwe (familie)banden met elkaar hebben (schriftelijke en mondelinge informatie van Stichting Geisha, 5, 6 augustus 2013; schriftelijke informatie van de gemeente Groningen, 6 augustus 2013).

235 Zie bijvoorbeeld: B. Brasser, 'Prostituees in actie tegen Aleid Wolfsen', *Metro* (NL) 26 juli 2013, p.7; I. Pronk, 'Prostitutieboten Utrecht moeten dicht van rechter', *Trouw* 25 juli 2013; 'Prostituees boos om sluiten Zandpad', *Nederlands Dagblad* 25 juli 2013; 'Prostituees Utrecht willen compensatie van gemeente', *NRC* 31 juli 2013, <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/07/31/prostituees-utrecht-willen-compensatie-gemeente-na-sluiting-werkplek/> (geraadpleegd 31 juli 2013); 'Prostituees verlaten seksboten Utrecht – vanmiddag protest', *NRC* 25 juli 2013, <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/07/25/prostituees-verlaten-seksboten-utrecht/> (geraadpleegd 31 juli 2013); E. van Steenbergen, 'Hij weet niks van mensenhandel', *NRC Handelsblad* 13 juli 2013; Ibid, 'Wolfsen blij dat ramen dicht zijn. Vijf vragen over XX', *NRC Handelsblad* 25 juli 2013.

236 Zie I. Pronk, 'Voortaan baas over eigen boot, lijf en portemonnee', *Trouw* 19 juli 2013, p. 5.

237 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:GHARL:2013:4608; Rb. Midden-Nederland 11 april 2013, *LJN* BZ8651; ECLI:NL:RBAMS:2013:CA3400.

238 Na de constatering van structurele aanwezigheid van mensenhandel op het Zandpad in 2008 besluit de gemeente Utrecht, de politie Utrecht en het OM alles in het werk te stellen om mensenhandel in Utrecht te bestrijden. In de periode 2008 - 2010 ontstaat de programmatische aanpak Zandpad Utrecht waarin betrokken partijen samenwerken in een projectstructuur en in een deels experimentele setting (proeftuin Zandpad 2011); een gezamenlijke aanpak wordt ontwikkeld (Gemeente Utrecht 2012, p. 3); zie §3.4 over de programmatische aanpak.

handhaving (de controles op het Zandpad zijn geïntensiveerd van 4 naar 40 keer per jaar); de uitbreiding van het aantal uren zorg en hulpverlening aan het Zandpad (zo is het Uitstapprogramma geïntensiveerd en zijn de openingstijden van de Huiskamer Aanloop Prostituees (HAP) aan het Zandpad verdubbeld); en een verbetering van de (perceptie van) veiligheid door fysieke maatregelen zoals cameratoezicht.²³⁹

Gemeente Utrecht trekt laatste vergunningen raamprostitutie in

Op 28 juni 2013 maakte de gemeente Utrecht het voornemen bekend om de vergunningen van de laatste en grootste overgebleven exploitant van raamprostitutie aan het Zandpad en de Hardebollenstraat in Utrecht in te trekken. Het gaat om totaal 115 werkplekken, waarvan 98 op het Zandpad en 17 ramen in de Hardebollenstraat.²⁴⁰ Volgens de gemeente is er sprake van slecht toezicht, verstoring van de openbare orde en het faciliteren van mensenhandel.²⁴¹ De ongeveer 200 vrouwen die op deze plaatsen in de raamprostitutie werkzaam zijn, verliezen door sluiting hun werkplek.²⁴² De exploitant heeft het besluit van de gemeente aangevochten.²⁴³ Op 24 juli 2013 verloor hij het kort geding dat hij had aangespannen. De bestuursrechter oordeelde dat de gemeente de vergunning mocht intrekken.²⁴⁴ De gemeente Utrecht geeft aan geen einde te willen maken aan prostitutie maar aan mensenhandel en geeft aan bereid te zijn vergunningen te verlenen aan exploitanten die wel aan alle eisen voldoen.²⁴⁵ Daarnaast geeft de gemeente aan dat zij bereid is om het initia-

239 Gemeente Utrecht 2012, p. 6.

240 De beeldvorming in de media suggereert dat de gemeente Utrecht alle ramen wil sluiten. Een van de problemen echter, welke zich overigens ook in andere gemeenten voordoet, is dat de exploitant wiens ramen de gemeente heeft gesloten twee derde van de vergunningen bezit. Als de gemeente aanwijzingen heeft dat een exploitant de vergunningvoorwaarden overtreedt is het bestuurlijk antwoord het intrekken van de vergunningen en niet slechts voor een gedeelte.

241 Zie ook §2.3.1; 'Vrouwen werden gemarteld en verkracht', *Algemeen Dagblad* 29 juni 2013, <http://www.ad.nl/ad/nl/1039/Utrecht/article/detail/3467517/2013/06/29/Vrouwen-werden-gemarteld-en-verkracht.dhtml> (geraadpleegd 8 augustus 2013); 'Utrecht trekt vergunningen in van exploitant raamprostitutie', *Gemeente Utrecht* 11 juli 2013, <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=390269&type=pers> (geraadpleegd 17 juli 2013).

242 'Utrechtse prostituees willen coöperatie', *Trouw* 3 juli 2013, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3469694/2013/07/03/Utrechtse-prostituees-willen-cooperatie.dhtml> (geraadpleegd 17 juli 2013).

243 'Wegra legt zich niet neer bij sluiting prostitutieboten', *Utrechnieuws.nl* 4 juli 2013, <http://www.utrecht.nieuws.nl/nieuws/20130704/Wegra-legt-zich-niet-neer-bij-sluiting-prostitutieboten> (geraadpleegd 17 juli 2013). Ook had hij al eerder in een brief aan de gemeente laten weten dat hij het Evaluatierapport van het maatregelenpakket op verschillende punten ongefundeerd en suggestief vond en klaagde hij dat informatie die positief licht werpt op de exploitanten, was weggelaten (brief van de directeur Wegra Utrecht B.V. aan de leden van de commissie van Mens en Samenleving van de gemeente Utrecht d.d. 6 februari 2013 (inzake: Commentaar raamexploitanten Zandpad op rapportage *Evaluatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel* van december 2012).

244 ECLI:NL:RBMNE:2013:3037.

245 'Utrecht trekt vergunningen in van exploitant raamprostitutie', *de gemeente Utrecht* 11 juli 2013, <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=390269&type=pers> (geraadpleegd 17 juli 2013).

tief te ondersteunen van een aantal vrouwen om een coöperatie te starten.²⁴⁶ Een vraag waar de gemeente zich in ieder geval voor gesteld ziet, is hoe te voorkomen dat bij de sluiting slachtoffers van mensenhandel uit het zicht raken van zowel politie als hulpverlening, en te voorkomen dat vrouwen door het verlies van hun werkplek (verder) in de greep raken van mensenhandelaren.²⁴⁷

Registratie

Sinds april 2011 werkt de gemeente Utrecht met een registratiesysteem voor raamprostituees.²⁴⁸ Een van de onderdelen van de registratieprocedure in Utrecht is een verplicht gesprek bij de GG&GD. Vrouwen krijgen een registratienummer door tijdens dit gesprek, dat circa één uur duurt, een geldig identiteitsbewijs en een geldige inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK) te overleggen.²⁴⁹ De registratie geldt voor een periode van twee jaar. Registratie kan geweigerd worden op grond van minderjarigheid en op grond van het niet legaal in Nederland mogen verrichten van betaald werk.²⁵⁰ Dit komt overeen met de uitgangspunten zoals oorspronkelijk voorgesteld in de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden (Wrp). Halverwege mei 2012 had de GG&GD Utrecht in totaal 579 registratiegesprekken gevoerd met vrouwen.²⁵¹ Uit de registratiegegevens over de periode van maart 2011 tot en met januari 2013 blijkt dat 731 vrouwen zijn geregistreerd.²⁵²

246 Ibid; brief van de burgemeester van Utrecht aan de leden van de commissie Mens en Samenleving d.d. 11 juni 2013 (inzake toezeggingen en rechterlijke uitspraak vergunningen Zandpad); 'Utrecht gaat mogelijk prostituees ondersteunen bij oprichting coöperatie', *De Stad Utrecht* 13 juni 2013, <http://www.destadutrecht.nl/politiek/nieuws/5567/utrecht-gaat-mogelijk-prostituees-ondersteunen-bij-oprichting-cooperatie> (geraadpleegd 17 juli 2013).

247 Zie ook Kamervragen van het lid Kooiman (SP) aan de minister van VenJ over het bericht dat de prostitutie in Utrecht aan banden is gelegd, ingezonden d.d. 1 juli 2013 (*Kamerstukken II 2012/13, 2013Z13777*).

248 Art. 3:16 APV Utrecht.

249 Gemeente Utrecht 2012, p. 15.

250 Zie ook art. 3:16 APV Utrecht over het verwijderen van de registratie: 'De burgemeester verwijdert de prostituee uit de registratie: (a) indien de prostituee hier zelf om verzoekt, (b) na afloop van de duur van de registratie, als bedoeld in het vijfde lid, (c) indien de prostituee ter verkrijging van de registratie onjuiste dan wel onvolledige gegevens heeft verstrekt of (d) indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het registreren van de prostituee moet worden aangenomen dat verwijdering uit de registratie wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de registratie is vereist.'; uit de Evaluatie Breed Maatregelenpakket blijkt dat registratie alleen verwijderd kan worden wanneer voldoende aannemelijk is gemaakt dat er sprake is van mensenhandel. Inmiddels is het voorgekomen dat registraties zijn ingetrokken omdat er ernstige vermoedens bestonden van mensenhandel. Deze vrouwen mogen niet meer werkzaam zijn in de raamprostitutie. Wel hebben deze slachtoffers hulp aangeboden gekregen en is door de veiligheidspartners geprobeerd om de betreffende prostituee ervan te overtuigen alsnog aangifte te doen (Gemeente Utrecht 2012); zie ook 'Evaluatie maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel. Betere en snellere signalering van mensenhandel', *Utrecht* 1 februari 2013, www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=383776&type=pers (geraadpleegd 21 juni 2013).

251 Gemeente Utrecht 2012, p. 39.

252 Brief van B&W aan de leden van de commissie Mens en Samenleving d.d. 31 januari 2013, http://www.utrecht.nl/images/Gemeenteraad/ria_2013_03_12/Raamprostitutie_Evaluatiemaatregelenpakketmensenhandelraamprostitutie.pdf (geraadpleegd 15 juli 2013).

Volgens betrokkenen²⁵³ biedt het registreren van prostituees verschillende voordelen. Zo is er in ieder geval één contactmoment met alle in de raamprostitutie werkzame vrouwen die hen uit hun mogelijke isolement haalt en hulpverleners in de gelegenheid stelt hen voorlichting te geven ter verbetering van hun weerbaarheid en gezondheid.²⁵⁴ De gemeente geeft in januari 2013 aan dat uit één op de acht gesprekken door de GG&GD duidelijke tekenen van mensenhandel zijn waargenomen.²⁵⁵ Deze signalen zijn doorgegeven aan de politie, waarbij de gemeente aangeeft dat deze signalen de politie in een goede informatiepositie brengen. Ook zijn naar aanleiding van de helft van de registratiegesprekken prostituees doorverwezen naar de hulpverlening vanwege medische, sociaalpsychologische dan wel financiële problemen, of vanwege minder concrete vermoedens van dwang.²⁵⁶

Het belangrijkste minpunt aan de registratieplicht is volgens diverse ondervraagde betrokkenen, zowel uit de hoek van de politie, de hulpverlening en de gemeente, als de exploitanten, dat de vrouwen zelf bepaald geen voorstander van de maatregel zijn. Zo menen prostituees dat met de registratie hun privacy in het geding is en dat de registratie niet bijdraagt aan de bestrijding van mensenhandel. Ook exploitanten twijfelen aan het nut van, onder meer, deze maatregel.²⁵⁷ Zo zouden de raamexploitanten van het Zandpad vóór de komst van het registratiesysteem aan regulering van het aanbod van prostituees hebben gedaan. Hierdoor zouden Oost-Europese prostituees in mindere mate aanwezig zijn in Utrecht dan in andere raamprostitutiesteden. Volgens een exploitant was deze regulering door de invoering van de registratie niet meer houdbaar: 'De invoering van de registratie heeft ervoor gezorgd dat West-Europese prostituees verdwenen in de illegaliteit en bij gebrek aan voldoende aanbod van deze groep hebben de exploitanten, vanwege grotere percentages leegstand, uiteindelijk toegegeven aan de markt van vraag en aanbod betreffende Oost-Europese prostituees'.²⁵⁸ Het is moeilijk om deze bewering te staven. Er zijn echter wel aanwijzingen dat de samenstelling van prostituees sinds de invoering van de registratie is veranderd; in de Evaluatie van het breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel (2012) wordt gesproken over de sterke toename van Oost-Europese vrouwen als één van de meest opvallende ontwikkelingen in de raamprostitutie aan het Zandpad. Uit de evaluatie blijkt dat bijna twee derde van

253 Waar in de valuatie gerefereerd wordt aan 'betrokkenen' is niet gespecificeerd om welke betrokkenen het gaat. Het kwalitatieve deel van het onderzoek berust op gesprekken met 39 prostituees en op interviews met 45 professioneel betrokkenen. Groepsgesprekken en diepte-interviews hebben plaatsgevonden met professionals van de gemeente, het OM, de politie, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, alle te Utrecht, Stichting de Tussenvoorziening, de coördinator Slachtoffers Mensenhandel Utrecht, Centrum Maliebaan, Het CCV, De Rode Draad, en exploitanten aan het Zandpad en de Hardebollenstraat.

254 Gemeente Utrecht 2012, pp. 15-18.

255 Daarbij ging het in het eerste kwartaal van 2012 om 87 signalen die de politie ontving, ten opzichte van 118 signalen over heel 2011; zie brief van B&W aan de leden van de commissie Mens en Samenleving d.d. 31 januari 2013, http://www.utrecht.nl/images/Gemeenteraad/ria_2013_03_12/Raamprostitutie_Evaluatiemaatregelenpakketmensenhandelraamprostitutie.pdf (geraadpleegd 15 juli 2013); zie ook Gemeente Utrecht 2012, p. 16.

256 Gemeente Utrecht 2012, p. 16.

257 Brief van de directeur Wegra Utrecht B.V. aan de leden van de commissie van Mens en Samenleving van de Gemeente Utrecht d.d. 6 februari 2013 (inzake: Commentaar raamexploitanten Zandpad op rapportage *Evaluatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel* van december).

258 Ibid.

de geregistreerde vrouwen uit Oost-Europa komt. Vooral Roemeense en Bulgaarse prostituees zijn sterk vertegenwoordigd in de registratie (respectievelijk 28% en 29%). 17% van de geregistreerde prostituees heeft de Nederlandse nationaliteit.²⁵⁹ Of de registratieplicht de voornaamste oorzaak is van een verschuiving, blijft een discussiepunt, aldus de gemeente Utrecht. Volgens de leden van de Kenniskring Mensenhandel²⁶⁰ is deze toename van Oost-Europese prostituees veeleer een landelijke trend die al eerder is ingezet en hooguit wat versneld is door de registratie.²⁶¹

Maximale werktijd

In Utrecht is er geen sprake van een nachtsluiting. Een voorstel hiertoe riep veel bezwaar op bij de exploitanten en prostituees.²⁶² De gemeente Utrecht heeft daarop in 2010 een maximale werktijd voor prostituees ingesteld op twaalf uur per etmaal,²⁶³ om zo een extra barrière op te werpen tegen uitbuiting in de vorm van extreem lange werkdagen.²⁶⁴ In Utrecht kunnen vrouwen een raam huren overdag en het begin van de avond (09.00-21.00) of in de avond en nacht (21.00-09.00).²⁶⁵ De exploitant is verantwoordelijk voor de naleving van dit voorschrift. De gemeente dient vervolgens controles uit te voeren, maar uit evaluatie blijkt dat geïnterviewde partijen van mening zijn dat de gemeente hier nog te weinig op toeziet.²⁶⁶ Hulpverleners in Utrecht merken voorts op dat een werkdag van twaalf uur al erg lang is, maar stellen daarbij ook dat een kortere shift prostituees niet in staat zou stellen om voldoende te verdienen gezien het teruglopende aantal klanten in de raamprostitutie.²⁶⁷ Om de maximale werktijd van twaalf uur per dag effectief te laten zijn, zou volgens de gemeente Utrecht en het CCV een landelijke registratie van prostituees ingevoerd moeten worden,²⁶⁸ zulks om te voorkomen dat vrouwen naast hun shift van twaalf uur aan het Utrechtse Zandpad ook nog werkzaam zullen (moeten) zijn in andere steden.²⁶⁹

Minimum huurtermijn van 4 weken

Omdat mensenhandelaren vrouwen vaak snel verplaatsen van de een naar de andere werkplek probeert de gemeente Utrecht de snelheid van roulatie van prostituees omlaag te brengen. Hiertoe is in 2010 in de APV opgenomen dat op het Zandpad er een minimale huurtermijn van vier weken geldt.²⁷⁰ Aansluitend kunnen exploitanten en huurster per week verlengen.²⁷¹ Op deze manier krijgen gemeente, politie, de Belastingdienst en de hulpverlening meer gelegenheid om de vrouwen die werkzaam zijn op het Zandpad in beeld te krijgen en contact met hen te leggen. Uit de evaluatie blijkt dat de minimale

259 Gemeente Utrecht 2012, p. 42.

260 Het CCV faciliteert dit netwerk voor de ketenregisseurs mensenhandel van een aantal grote steden, waarin vier keer per jaar met een bijeenkomst informatie wordt uitgewisseld en knelpunten worden besproken.

261 Gemeente Utrecht 2012, pp.18-19.

262 Proeftuin Zandpad, p. 43.

263 Artikel 3:13 APV Utrecht.

264 Gemeente Utrecht 2012, p.6.

265 Ibid, p. 19.

266 Ibid, p. 29.

267 Ibid, p. 19.

268 Zie §2.3.2.

269 Gemeente Utrecht 2012, p. 30.

270 Gemeente Utrecht 2012, pp. 6, 12, 15, 20.

271 Ibid, p. 20.

huurtermijn helpt om de snelheid van roulatie van prostituees omlaag te brengen.²⁷² Waar er voorheen rond de 750 vrouwen werkzaam waren aan het Zandpad, zou dit aantal in 2012 sterk verminderd zijn naar ongeveer 500.²⁷³

Voorts kan het invoeren van een minimale huurtermijn ook negatieve consequenties hebben voor de prostituee. Vrouwen moeten nu minimaal vier weken achtereen een raam huren waardoor zij – om de huurprijs te kunnen betalen – ook daadwerkelijk vier weken achtereen moeten werken. In geval van ziekte of ongesteldheid moet de huur worden doorbetaald terwijl voorheen vrouwen in deze gevallen geen kamer huurden.²⁷⁴

Effecten van het breed maatregelenpakket

Het Evaluatierapport Breed Maatregelenpakket Barrièrevorming Mensenhandel geeft aan dat in Utrecht belangrijke resultaten zijn geboekt sinds de invoering van dit pakket. Het rapport betreft een verkennende analyse van de effecten van de genomen maatregelen.²⁷⁵ Bij deze evaluatie is nog wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo is de evaluatie onder meer gebaseerd op gesprekken met 39 verschillende Utrechtse raamprostituees waarbij moet worden aangetekend dat het om een relatief kleine selectie gaat. Immers, alleen al op het Zandpad was sprake van meer dan 200 prostituees die daar werkzaam waren. Hoe representatief de groep van 39 vrouwen is voor de groep als geheel, is dan ook de vraag. Bekend is wel dat bijna twee derde van de geïnterviewde vrouwen afkomstig is uit Bulgarije of Roemenië en dat één op de tien van autochtone afkomst is.^{276,277}

Niettemin bevat het rapport een aantal belangrijke resultaten. Ten eerste is de signalering van mensenhandel toegenomen. Het zicht op de raamprostitutie op het Zandpad lijkt te zijn vergroot, en het

272 Gemeente Utrecht 2012, pp. 7, 20.

273 Ibid, p. 20..

274 Gemeente Utrecht 2012, pp. 7, 18, 29-30, 62-65.

275 De Evaluatie Breed Maatregelenpakket is gebaseerd op zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek. Voor het kwantitatieve deel zijn administratieve gegevens gebruikt van de gemeente (GG&GD) en Standsontwikkeling, de hulpverlening (Stichting de Tussenvoorziening, CoMensha, Centum Maliebaan), de politie, het OM, de Belastingdienst en de deelnemers aan het Casusoverleg Mensenhandel. Het kwalitatieve deel van het evaluatieonderzoek verwijst naar 22 groepsgesprekken en diepte-interviews, waarbij in totaal is gesproken met 45 professioneel betrokkenen en 39 Utrechtse raamprostituees (Gemeente Utrecht 2012, p. 13).

276 Ibid, p. 59.

277 Er is nog een aantal andere kanttekeningen te plaatsen bij de Evaluatie Breed Maatregelenpakket. Zo is het effect van een maatregel op de omvang van mensenhandel (en de toe- of afname daarvan) op cijfermatige gronden (nog) niet te meten. Ook is het erg lastig om de causaliteit aan te tonen tussen een maatregel en het effect daarvan wanneer geen nulmeting bekend is, er geen controlegroep bestaat en er geen controlevariabelen worden gebruikt. Verder is het onderzoek gebaseerd op een korte evaluatieperiode en door een aantal geïnterviewden, waaronder professioneel betrokkenen, is opgemerkt dat deze evaluatie nog te vroeg was. De meeste maatregelen zijn namelijk pas eind 2010 ingevoerd en de registratie is in april 2011 gestart (Gemeente Utrecht 2012, pp. 5-7, 14); zie in dit verband ook §2.3.5.2 en NRM 2012f, Hoofdstuk 2, Hoofdstuk 8.

contact met prostituees is volgens de onderzoeksresultaten sterk verbeterd.²⁷⁸ Sinds de invoering van het maatregelenpakket zijn meer partners alert op signalen van mensenhandel en krijgt de politie veel meer signalen binnen. Daarnaast is het registratiegesprek met de prostituee van belang gebleken, aangezien de GG&GD in één op de acht gevallen signalen van mensenhandel heeft waargenomen. Een tweede effect van het maatregelenpakket volgens het evaluatierapport is de verbeterde samenwerking tussen partijen waardoor er nu meer sprake is van een multidisciplinaire aanpak van mensenhandel.²⁷⁹

Wel constateren verschillende betrokkenen een verschuiving van prostituees van het legale naar het illegale circuit.²⁸⁰ Zij hebben het gevoel dat steeds meer prostituees zich genoodzaakt voelen om vanuit huis, hotels of de escort te werken.²⁸¹ Het rapport spreekt echter van een landelijke trend waarbij het internet een belangrijke rol speelt, en stelt dat het onduidelijk is in hoeverre deze trend samenhangt met de registratie in Utrecht.²⁸² Ook zou de verschuiving van Utrecht naar andere steden meevallen – van een verschuiving van andere steden naar Utrecht zou eerder sprake zijn.²⁸³

Het rapport onderstreept voorts dat er weliswaar barrières zijn opgeworpen, maar dat die niet onoverkomelijk zijn. Zo blijkt het ‘vrij makkelijk om te voldoen aan de voorwaarden voor registratie’ en dat ‘het grote aantal Oost- Europese vrouwen die nauwelijks Nederlands, Duits of Engels spreken, maar toch alles binnen een week kunnen regelen, [...] bij de hulpverlening en de politie [leiden] tot sterke vermoedens van mensenhandel’.²⁸⁴ De kracht van het pakket zit volgens de geïnterviewden meer in het samenhangende totaalpakket; de afzonderlijke maatregelen versterken elkaar: ‘Met het gehele pakket laat je als partners zien dat je gezamenlijk een vuist maakt tegen mensenhandel. Diverse partijen worden met het maatregelenpakket aangesproken. Het pakket vormt zo een echte ketenaanpak.’

Uit het onderzoek komen nog verschillende knelpunten naar voren in de uitvoering van de maatregelen. Met enkele is de gemeente al aan de slag, voor andere dienen nog oplossingen te worden gezocht, aldus het rapport. Zo zou volgens het evaluatierapport de effectiviteit van de barrières worden verhoogd als nog vaker op de naleving van maatregelen wordt gecontroleerd en overtredingen hierdoor gevolgen hebben. Dit wordt met name genoemd in verband met de vier-weken huurtermijn en de 12-uur shift. In ditzelfde kader is vooral de politie van mening dat de gemeente haar controles bij de exploitanten zou moeten uitbreiden. De registratieplicht zou volgens betrokkenen een grotere barrière vormen als deze ook geweigerd of ingetrokken kan worden op basis van vermoedens van mensenhandel. Daarnaast is als knelpunt benoemd dat prostituees zelf geen voorstander zijn van de registratie en de minimale huurtermijn. Zo menen zij dat de registratie geen goede waarborg biedt voor de bescherming van de privacy,

278 Gemeente Utrecht 2012, p.8.

279 Ibid, pp. 6-8.

280 Ibid, p. 32.

281 Ibid. Soms wordt over thuisprostitutie en escort gesproken in termen van het ‘illegale circuit’, terwijl hier mogelijk geen sprake van is, zoals in het geval waarin thuisprostitutie en escort op lokaal niveau niet onder een vergunningplicht en –voorwaarden vallen. Als er geen regels zijn gesteld, kunnen deze immers ook niet worden overtreden. Het onderscheid tussen legaal (vergund dan wel onvergund) en illegaal (in strijd met – i.c. lokale – regelgeving) wordt echter niet altijd scherp gemaakt.

282 Ibid, pp. 9, 32.

283 Ibid, pp. 9, 31-32.

284 Ibid, p.7.

dat de registratie niet bijdraagt aan de bestrijding van mensenhandel, en dat de minimale huurtermijn hen niet goed in staat stelt om vrij te nemen voor vakantie, ziekte en menstruatie.²⁸⁵ Andere punten die genoemd worden in het rapport zijn dat ‘informatie van verschillende partners nog te weinig [wordt] gecombineerd, het cameratoezicht nog niet optimaal [wordt] gebruikt en *de maatregelen zouden pas echt effectief zijn als deze landelijk ingevoerd worden*’ (curs. Nationaal rapporteur).²⁸⁶ Dit onderstreept – wederom – de behoefte aan landelijk uniform beleid.

2.3.4.2 Initiatieven in andere gemeenten

Ook andere gemeenten dan Utrecht hebben initiatieven ontwikkeld voor het lokale prostitutiebeleid. Deels betreft het maatregelen die in meerdere gemeenten zijn ingevoerd, soms (nog) niet, zoals de leeftijdsvrhoging voor werken in de prostitutie en – in Den Haag – het zogenoemde ‘negatief werkadvies’. Een aantal recente ontwikkelingen in twee andere gemeenten, Alkmaar en Amsterdam, maakt duidelijk dat er nog steeds behoefte is aan eenduidige regels en consequent beleid.

Zo heeft de gemeente Alkmaar in 2011 stappen gezet om een registratiesysteem in te voeren door de vergunningsvoorwaarden voor seksinrichtingen aan te scherpen.²⁸⁷ Deze regels zijn echter nog niet van kracht. De registratie van prostituees is nog niet ingevoerd vanwege de mogelijk toekomstige inwerking-treding van de Wrp, die – zoals oorspronkelijk voorgesteld – voorzag in een *landelijk* registratiesysteem. De gemeente wilde eerst het wetgevingsproces afwachten alvorens zij eigenhandig een registratiesysteem in zou voeren.²⁸⁸ Nu echter duidelijk is dat de registratie van prostituees middels een novelle uit het wetsvoorstel zal worden verwijderd, is de gemeente Alkmaar voornemens om de plannen voor lokale registratie van prostituees verder uit te gaan werken. Daarbij zoekt de gemeente afstemming met andere gemeenten met raamprostitutiegebieden.

De gemeente Amsterdam heeft in juli 2013 nieuwe regels vastgesteld in de Algemeen Plaatselijke Verordening Prostitutie.²⁸⁹ Er komen sluitingstijden voor raambordelen en de leeftijd waarop prostituees mogen werken wordt verhoogd naar 21 jaar. De regels houden ook in dat alle exploitanten van prostitutiebedrijven binnen 26 weken een nieuwe vergunning moeten aanvragen. De APV van Amsterdam benadrukt sterk de verantwoordelijkheid van exploitanten. Zo zijn exploitanten (en leidinggevendenden) verplicht er onder meer zorg voor te dragen dat er met iedere prostituee een intakegesprek wordt gevoerd, waarbij de exploitant zich ervan dient te vergewissen dat de prostituee voldoende zelfredzaam is.²⁹⁰ Bovendien is de exploitant verplicht na te gaan of een prostituee die bij hem werkzaam is als

285 Ibid, pp. 7, 18, 29-30, 62-65.

286 Ibid, p. 7.

287 ‘Strengere voorwaarden vergunningen voor seksinrichtingen Achterdam’, *de gemeente Alkmaar* 31 augustus 2011, <http://www.alkmaar.nl/?id=48707> (geraadpleegd 16 mei 2013).

288 Schriftelijke informatie van de gemeente Alkmaar, 1 augustus 2013.

289 De nieuwe APV is op 22 juli 2013 in werking getreden. Om de branche en de handhavers in de gelegenheid te stellen zich voor te bereiden op alle veranderingen, gaan de regels echter gefaseerd in; zie ook <http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma/> (geraadpleegd 22 juli 2013).

290 Art. 3.30 lid 1 sub b APV Amsterdam.

zelfstandige ondernemer, ook als zodanig is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.²⁹¹ Als naar het oordeel van de gemeente onvoldoende aannemelijk is dat deze verplichtingen worden nageleefd, kan de vergunning worden geweigerd of ingetrokken.

Intake en toets op zelfredzaamheid in Amsterdam

Eén van de in de APV voorgeschreven maatregelen die exploitanten moeten treffen is het voeren van een intakegesprek met iedere prostituee. De gemeente geeft aan – in de Notitie zelfredzaamheid²⁹² – dat het intakegesprek als doel heeft vast te stellen dat er ten aanzien van de betreffende prostituee geen sprake is van dwang of uitbuiting. De APV schrijft ook voor dat de exploitant dan wel leidinggevende er zich bij dit intakegesprek van moet vergewissen dat de prostituee voldoende zelfredzaam is.²⁹³ Als een prostituee onvoldoende zelfredzaam is, kan dit een indicatie zijn voor onvrijwilligheid. Daarnaast houdt de zelfredzaamheid van de prostituee verband met het veilig kunnen uitoefenen van het beroep van prostituee. De gemeente geeft hierbij aan dat de twee pijlers van het Amsterdamse prostitutiebeleid bestaan uit, enerzijds, bescherming, normalisering en het versterken van de positie van de prostituee, en anderzijds het terugbrengen van misstanden in de branche. Om vast te stellen of er geen sprake is van dwang of uitbuiting of onvoldoende zelfredzaamheid moet in de intake in ieder geval aandacht worden besteed aan indicatoren van mensenhandel, kennis van rechten en plichten, gezondheid (fysiek en geestelijk), verslaving, en verstandelijk vermogen en laaggeletterdheid.

Als de exploitant naar aanleiding van een intakegesprek twijfels heeft over de zelfredzaamheid van de betreffende prostituee, dan moet hij haar doorverwijzen voor een onafhankelijk intake/adviesgesprek bij een daartoe door de gemeente aangewezen instantie. Deze instantie beoordeelt de zelfredzaamheid van de prostituee. Als de exploitant of leidinggevende op signalen van mensenhandel stuit dan moet hij hiervan melding maken bij de politie. De doorverwijzing naar politie of de door de gemeente aangewezen instantie kan leiden tot een negatief werkadvies.²⁹⁴

Taalvaardigheid

Taalvaardigheid is een element van de toets van zelfredzaamheid. De prostituee moet ten minste één van de talen Nederlands, Engels, Duits of Spaans voldoende kunnen spreken en verstaan. Dat is volgens de gemeente van belang omdat de *exploitant of leidinggevende* moet kunnen communiceren met de prostituees die in zijn bedrijf werkzaam zijn, en hij moet immers kunnen toetsen of de prostituee het vak vrijwillig uitoefent en moet kunnen uitleggen wat haar rechten en plichten

291 Art. 3.30 lid 1 sub d en art. 3.36 APV. Dit betreft met name een verplichting voor raamexploitanten. Zo werken raamprostituees veelal als zelfstandige. Zie ‘Ramen’, SOA-AIDS z.d., <http://www.prostitutie.nl/index.php?id=34> (geraadpleegd 14 augustus 2013). Zie ook hierna ‘Registratie bij de Kamer van Koophandel’.

292 Gemeente Amsterdam, *Memo Notitie zelfredzaamheid*, http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma/algemene-artikelen/vastgestelde-apv/#h3_2 (geraadpleegd 22 juli 2013).

293 Daarnaast moet hij controleren of de prostituee voldoet aan andere eisen om te mogen werken in de prostitutie, zoals een minimumleeftijd van 21 jaar, het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid, het in het bezit zijn van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel, en het ingeschreven staan in het handelsregister, indien de prostituee gaat werken als zelfstandige ondernemer.

294 Over het concept van het negatief werkadvies zoals ontwikkeld in Den Haag, zie hierna.

zijn, hetgeen de prostituee op haar beurt ook moet kunnen begrijpen. Ook is communicatie tussen toezichthouders en prostituees van belang, evenals het kunnen communiceren met klanten. Dat laatste is een voorwaarde om het beroep veilig te kunnen uitoefenen. Een prostituee moet immers klanten of bepaalde (seksuele) handelingen kunnen weigeren en moet in noodsituaties ook adequaat kunnen handelen, aldus de gemeente.

Een vereiste van taalvaardigheid is een nieuwe maatregel die in andere gemeenten nog geen onderdeel is van het huidige prostitutiebeleid. Het lijkt echter een belangrijk middel dat de kwetsbaarheid voor uitbuiting zou kunnen helpen verminderen en tegelijkertijd de positie van prostituees zou kunnen versterken. Een maatregel die ook deel uitmaakt van de nieuwe APV heeft betrekking op de inschrijving van zelfstandig werkende prostituees bij de Kamer van Koophandel.

Registratie bij de Kamer van Koophandel

Een nieuwe maatregel van de gemeente Amsterdam betreft de vergunningplicht voor (raam)exploitanten om alleen zelfstandig werkende prostituees te laten werken die ingeschreven zijn in het Handelsregister.²⁹⁵ Zelfstandig werkende prostituees – wat raam- en thuiswerkende prostituees doorgaans zijn – die zich in het Handelsregister inschrijven doen dat echter vaak met een meer verhullende beroepsomschrijving, zoals ‘relaxtherapeute’, ‘masseur’ of ‘persoonlijke dienstverlening’,²⁹⁶ zulks uit overwegingen van privacy. Veel prostituees vrezen namelijk te maken te zullen krijgen met sociaal-maatschappelijk discriminatie als zij in een publiek toegankelijk register beschreven zouden staan als sekswerker of een andere expliciete term als ‘prostituée’ of ‘erotisch masseur’.²⁹⁷ Er zouden al prostituees geweigerd zijn door raamexploitanten omdat zij geen expliciete inschrijving in het Handelsregister konden overleggen.²⁹⁸ Dit levert veel kritiek op van belangbehartigers van prostituees.²⁹⁹ De gemeente Amsterdam geeft aan dat zij zich ‘bewust is van de onbedoelde effecten van de inschrijving in het handelsregister’ en momenteel onderzoekt hoe

295 Art. 3.30 lid 1 sub d en art. 3.36 lid 1 sub b APV. Zie ook Annette van de Merwe, ‘Wanneer gaat welke maatregel in?’, *Amsterdam* 23 juli 2013, <http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma/algemene-artikelen/wanneer-gaat-welke/> (geraadpleegd 14 augustus 2013). Exploitanten moeten controleren of prostituees, die in het bedrijf werken als zelfstandig ondernemer, zijn ingeschreven bij Kamer van Koophandel. Exploitanten moeten voorts een bewijs van inschrijving in het Handelsregister van de als zelfstandig ondernemer werkende prostituees in de bedrijfsadministratie hebben, *ibid*.

296 Mondelinge informatie van Stichting Geisha, 19 juli 2013; mondelinge informatie van Prostitutie Informatie Centrum, 8 augustus 2013; B. Blokker, ‘Prostituees komen nu in de openbaarheid’, *NRC Next* 8 augustus 2013.

297 *Ibid*.

298 Mondelinge informatie Prostitutie Informatie Centrum, 8 augustus 2013.

299 B. Blokker, ‘Prostituees komen nu in de openbaarheid’, *NRC Next* 8 augustus 2013; mondelinge informatie van gemeente Amsterdam, 23 juli 2013; mondelinge informatie van Prostitutie Informatie Centrum (PIC), 8 augustus 2013; zie ook ‘Inschrijving Kamer van Koophandel’, *Amsterdam* z.d., <http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma/> (geraadpleegd 14 augustus 2013).

zij deze tegen kan gaan,³⁰⁰ en heeft aangegeven nog niet op de inschrijving te zullen controleren voordat de gemeente gesproken heeft met de Kamer van Koophandel.³⁰¹

Versterken van de positie van prostituees

Het beschermen van de positie van prostituees was ook één van de doelstellingen van het opheffen van het bordeelverbod in 2000.³⁰² Zo was de gedachtegang destijds dat de vrijwillig en legaal werkende prostituee beter voor haar arbeidsrechten zou kunnen opkomen en zich sociaal-maatschappelijk beter zou kunnen ontwikkelen, als de toegestane vormen van exploitatie aan duidelijke lokale regelgeving onderworpen konden worden.³⁰³

Uit zowel de eerste als de tweede evaluatie van het bordeelverbod kan echter afgeleid worden dat deze doelstelling niet voldoende is gerealiseerd.³⁰⁴ Het WODC stelt in de laatste evaluatie van 2007: “De rechtspositie van prostituees is slecht. In de huidige praktijk worden, ondanks het feitelijk bestaan van gezagsverhoudingen, de risico’s van niet kunnen werken [door de exploitant] geheel op de prostituees afgewenteld. Het is niet te verwachten dat verbeteringen vanzelf vanuit de sector tot stand zullen komen.”³⁰⁵

Verschillende gemeenten constateren ook dat de positie van prostituees nog veel te wensen over laat. Zo zouden prostituees in een zwakke onderhandelingspositie verkeren ten opzichte van exploitanten, waardoor zij ongunstige arbeids- en verhuurvoorwaarden zouden moeten accepteren.³⁰⁶ Ook op andere gebieden zouden prostituees een achtergestelde positie hebben. Zo zou het moeilijk zijn voor prostituees om een bankrekening te openen, een lening af te sluiten en toegang te krijgen tot zorg(verzekeringen).³⁰⁷ Een aantal gemeenten heeft dan ook de verbetering van de positie van prostituees nadrukkelijk opgeno-

300 ‘Inschrijving Kamer van Koophandel’, *Amsterdam* z.d., <http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma/> (geraadpleegd 14 augustus 2013).

301 ‘Voorlopig geen controle op inschrijving Kamer van Koophandel’, *Amsterdam*, 20 augustus 2013, <http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma/> (geraadpleegd 23 augustus 2013); ‘Amsterdam bekijkt KvK-registratie prostituee’, *Spits* 23 augustus 2013; ‘Nog geen controles bij prostituees’, *Metro* z.d. 2013.

302 *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, nr. 3.

303 *Ibid.*

304 Daalder 2002; *ibid.* 2007.

305 Daalder 2007, p. 14. Het onderzoek van Wagenaar, Altink & Amesberger komt met een vergelijkbare conclusie en wijst op veelvuldig misbruik van exploitanten van de kwetsbare arbeidspositie van prostituees (Wagenaar, Altink & Amesberger 2013, pp. 13, 34-35, 52-53, 68-70, 77, 90). Er zijn overigens wel kanttekeningen bij dit onderzoek, met name ten aanzien van de representativiteit.

306 Schriftelijke informatie van het CCV betreft het G4+ overleg (Alkmaar, Amsterdam, Den Bosch, Den Haag, Eindhoven, Leeuwarden, Rotterdam, Utrecht) met betrekking tot de Wrp, 22 januari 2013. Zie ook het onderzoek van Wagenaar, Altink & Amesberger (2013).

307 *Ibid.*

men als doelstelling in hun lokale prostitutiebeleid, en regels opgenomen in de vergunningsvoorwaarden op het gebied van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van prostituees.³⁰⁸

Daarnaast ondersteunen gemeenten Utrecht en Amsterdam momenteel het oprichten van coöperaties die prostituees in staat stellen te werken zonder tussenkomst van derden.³⁰⁹ De verwachting is dat dergelijke werkvormen de positie van prostituees ten goede zal komen. Op 15 augustus 2013 is de eerste coöperatie van Utrecht opgericht.³¹⁰ Stichting Geisha treft momenteel voorbereidingen om een coöperatie op te richten in Amsterdam.³¹¹

Ook artikel 24 Wrp bevat een aantal maatregelen die de positie van prostituees kunnen versterken door onder meer te bepalen dat een prostitutiebedrijf over een bedrijfsplan moet beschikken waarin in ieder geval wordt beschreven welke maatregelen de exploitant treft onder meer ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee.³¹² Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud van het be-

308 Zie Gemeente Amsterdam, *Oud beroep, nieuw beleid. Nota prostitutie 2007-2010*, 2007, http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/bibliotheek/downloads/n/nota_prostitutie/ (geraadpleegd 8 augustus 2013); *ibid*, 'Prostituee v/m Amsterdam'. *Weerbaar en zelfstandig, Amsterdam 2008-2010*, 2008, <http://www.amsterdam.nl/publish/pages/115866/notitieprostitutiebeleid2008-def.pdf> (geraadpleegd 8 augustus 2013); *ibid*, *Nota van uitgangspunten prostitutiebeleid 2012-2017*, 2012, <http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma/algemene-artikelen/nota-uitgangspunten/> (geraadpleegd 8 augustus 2013); gemeente Den Haag, *Kadernota Prostitutiebeleid 2009-2012*, 2009, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Voorstel-van-het-college-inzake-Kadernota-Prostitutiebeleid-20092012.htm> (geraadpleegd 8 augustus 2013); gemeente Alkmaar, *Nadere regels voor seksinrichtingen ingevolge artikel 3.1.3 jo. 3.2.1 lid 2 van de APV Alkmaar*, http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLOutput/Historie/Alkmaar/121193/121193_1.html (geraadpleegd 8 augustus 2013).

309 Mondelinge informatie van de gemeente Amsterdam, 23 juli 2013; mondelinge informatie van de burgemeester van Amsterdam tijdens de gemeenteraadsvergadering van Amsterdam, 4 juli 2013; mondelinge informatie van Stichting Geisha, 19 juli 2013; 'Wolfsen steunt coöperatie prostituees', *NU.nl* 9 juli 2013, <http://www.nu.nl/binnenland/3522290/wolfsen-steunt-cooperatie-prostituees.html> (geraadpleegd 16 augustus 2013); 'Coöperatie vraagt vergunning raamprostitutie', *Utrecht* 15 augustus 2013, <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=390664&type=pers> (geraadpleegd 16 augustus 2013).

310 'Coöperatie Utrechtse prostituees', *NOS* 15 augustus 2013, <http://nos.nl/artikel/540449-cooperatie-utrechtse-prostituees.html> (geraadpleegd 16 augustus 2013); 'Coöperatie Utrechtse prostituees een feit', *Algemeen Dagblad* 15 augustus 2013, <http://www.ad.nl/ad/nl/1039/Utrecht/article/detail/3492818/2013/08/15/Cooperatie-Utrechtse-prostituees-een-feit.dhtml> (geraadpleegd 16 augustus 2013).

311 Mondelinge en schriftelijke informatie van Stichting Geisha, 19 juli en 7 augustus 2013.

312 De minister van VenJ heeft aangegeven dat de registratieplicht van prostituees ook beoogt de sociale positie van de prostituee te verbeteren door hen te informeren over hun rechten en plichten tijdens de twee contactmomenten die vooraf zouden gaan aan de registratie (*Kamerstukken I*, Noten 28-7-54, 28 mei 2013, Beantwoording van de vragen, gesteld tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van wetsvoorstel 32211, op 30 oktober 2012).

drijfsplan.³¹³ Het zou goed zijn als bij de invulling van die nadere regels ook een aantal maatregelen zouden worden betrokken zoals in Amsterdam onlangs genomen. Op grond van de Amsterdamse APV moeten exploitanten en leidinggevenden zich er bijvoorbeeld van vergewissen dat de betrokken prostituee geen slachtoffer van mensenhandel is en dat zij inderdaad zelfredzaam is. Dit kan een goede maatregel zijn om de verantwoordelijkheid van exploitanten te vergroten. Ten aanzien van andere gemeentelijke initiatieven, zoals de diverse vormen en vereisten inzake registratie, zou eenvormigheid en aandacht voor onbedoelde neveneffecten verstandig zijn.

Leeftijdshoogte tot 21 jaar voor werken in prostitutie

Wanneer de Wrp in werking treedt, gaat de minimumleeftijd van prostituees landelijk omhoog van 18 naar 21 jaar. De gemeente Amsterdam heeft de leeftijdshoogte doorgevoerd zonder de inwerkingtreding van de Wrp af te wachten.³¹⁴ De reacties in Amsterdam op het voorstel de minimale leeftijd voor prostituees te verhogen zijn overwegend positief, en zijn zowel afkomstig van exploitanten als prostituees. In Alkmaar zijn er exploitanten die een leeftijd van 19 jaar of ouder hanteren.³¹⁵ Exploitanten in de raamprostitutie in Utrecht, net als een aantal exploitanten in Den Haag,³¹⁶ hanteren zelf de eis van mi-

313 Zie een eerder concept-AMvB, Bijlage bij de brief van de minister van VenJ aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal d.d. 19 april 2013 (*Kamerstukken I 2012/13, 32211 nr. I*). Deze bevat een aantal maatregelen die in het bedrijfsplan van een seksinrichting in ieder geval gewaarborgd moeten worden:

- dat hygiëne aan algemene eisen voldoet
- dat voldoende wettelijk goedgekeurde condooms beschikbaar zijn
- dat regelmatig de mogelijkheid voor onderzoek op soa's wordt geboden
- dat geen gedwongen geneeskundig onderzoek plaatsvindt
- een keuzevrijheid van arts
- de weigeringsmogelijkheid van bepaalde seksuele handelingen, waaronder die zonder condoom
- dat prostituee eigen werktijden bepaalt
- de weigeringsmogelijkheid met klant alcoholhoudende drank of drugs te gebruiken
- dat afspraken over huur ruimte rechtstreeks met prostituee worden gemaakt
- dat wordt vergewist dat prostituee niet tot prostitutie wordt gedwongen.

Maatregelen worden op schrift in voor haar begrijpelijke taal aan prostituee uitgereikt. Tekst die mede betrekking heeft op weigeren seksuele handelingen en drank en drugsgebruik met klant is zichtbaar in seksinrichting aanwezig.'

314 Het wijzigingsvoorstel van de APV heeft ter inspraak gelegen en de reacties op de leeftijdshoogte zijn overwegend positief. Een aantal prostituees vindt de voorgestelde leeftijdsgrens echter niet ver genoeg gaan en pleit voor een minimumleeftijd van 23 jaar of zelfs 25 jaar. Enkele jonge prostituees vragen zich af of ze kunnen blijven werken als de leeftijdsgrens omhoog gaat. Het college houdt, mede gezien de positieve reacties, vast aan de leeftijdsgrens van 21 jaar. Wel komt er een overgangsregeling voor prostituees van onder de 21 jaar die al in Amsterdam werken, zodat zij niet hoeven te stoppen, schriftelijke informatie van de gemeente Amsterdam, 27 juni 2013; zie verder Gemeente Amsterdam 2013.

315 Schriftelijke informatie van de gemeente Alkmaar, 1 augustus 2013.

316 Zie NRM7, p. 286.

nimale leeftijd van 21 jaar.³¹⁷ In Utrecht merkten enkele betrokkenen echter op dat de verhoging van de leeftijdsgrens ertoe leidt dat jonge vrouwen vaker in de escort of vanuit huis of hotels werkzaam zijn.³¹⁸

Sluitingstijden en maximale werktijden

Om extreme werktijden tegen te gaan en een extra barrière op te werpen tegen mensenhandel voert Amsterdam, in tegenstelling tot – in ieder geval – Utrecht, wel sluitingstijden voor prostitutiebedrijven in.³¹⁹ De gemeente stelde in eerste instantie voor om prostitutiebedrijven te sluiten van 04.00 uur tot 09.00 uur, maar uit de inspraakperiode bleek dat veel exploitanten en prostituees hier geen voorstander van zijn.³²⁰ Zo bleek dat op het voorgestelde tijdstip het voor prostituees lastig was om thuis te komen omdat er dan aan het einde van hun dienst weinig openbaar vervoer rijdt. Prostituees en exploitanten gaven ook aan dat de verdiensten naar beneden gaan wanneer er minder lang gewerkt kan worden. Naar aanleiding van deze reacties heeft het College de sluitingstijden aangepast. Op grond van de nieuwe APV moeten prostitutiebedrijven gesloten zijn tussen 06.00 en 08.00.³²¹ Om de hierboven genoemde doelen toch te bereiken wordt er een maximale verhuurtijd van elf uur per etmaal ingesteld waardoor een prostituee maximaal elf uur per dag in het bedrijf van de exploitant mag werken.³²²

Negatief werkadvies

De gemeente Den Haag en de politie Haaglanden zijn vanaf januari 2012 gezamenlijk gestart met een initiatief om in een vroeg stadium bestuurlijk op te kunnen treden wanneer signalen van mensenhandel

317 Proeftuin Zandpad, p. 41; zie verder Gemeente Utrecht 2012, pp. 16, 43: in Utrecht hebben de exploitanten onderling en met de gemeente afgesproken geen ramen te verhuren aan vrouwen onder de 21 jaar. Volgens het evaluatierapport waren twee geregistreerde vrouwen echter jonger dan 21 jaar. Deze vrouwen zijn gemeld bij de politie.

318 Gemeente Utrecht 2012, p. 32.

319 De gemeente stelt dat veel slachtoffers van mensenhandel in de nacht werken en probeert daarom door het invoeren van sluitingstijden voor locatiegebonden prostitutiebedrijven een barrière op te werpen tegen mensenhandel. Daarnaast stelt de gemeente dat het gebrek aan sociale veiligheid in de nacht in combinatie met het type klant dat prostituees op dat tijdstip bezoekt een reden is om sluitingstijden in te voeren. Zie ook Gemeente Amsterdam 2013.

320 De meeste inspraakreacties zijn afkomstig van prostituees (225 reacties) en exploitanten (25). Daarnaast hebben drie stadsdelen en tien overige belanghebbenden zoals bewoners, ingesproken (Ibid, p. 3). Zie ook 'Prostitutieregels aangescherpt na inspraakronde', *Parool* 29 mei 2013, <http://www.parool.nl/parool/nl/224/BINNENLAND/article/detail/3449072/2013/05/29/Prostitutieregels-aangescherpt-na-inspraakronde.dhtml> (geraadpleegd 26 juni 2013).

321 Gemeente Amsterdam 2013.

322 Ibid.

bestaan, te weten het negatief werkadvies.³²³ De werkwijze is nog in ontwikkeling. De aanleiding voor dit initiatief was dat de politie Haaglanden regelmatig signalen van mensenhandel opving die te 'zacht' waren voor een strafrechtelijk opsporingsonderzoek.³²⁴

De afdeling Commerciële Zeden van de politie-eenheid Den Haag bestaat uit opsporingsambtenaren die zijn opgeleid en gecertificeerd om mensenhandel te bestrijden en bestuurlijke controles uit te voeren in de prostitutiebranche. Zij zijn door de diverse gemeenten in de eenheid aangewezen als toezichthouder.³²⁵ Een negatief werkadvies kan worden afgegeven wanneer de politie tijdens intakegesprekken met de prostituee op signalen van mensenhandel stuit die echter onvoldoende zijn voor het starten van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Deze intakegesprekken volgen nadat de politie bij bestuurlijke controles in vergunde seksinrichtingen (raamprostitutie, besloten prostitutie en escortbedrijven) signalen van mensenhandel opmerkt. De intakegesprekken kunnen ook op verzoek van de exploitant plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer prostituees net in dienst treden. Op basis van een intakegesprek met een prostituee wordt een proces-verbaal van bevindingen opgesteld en bij signalen van mensenhandel³²⁶ ontvangt de exploitant een negatief werkadvies voor de betreffende prostituee. Dit houdt in dat de exploitant van de betreffende seksinrichting het advies krijgt om de betrokken prostituee niet in zijn seksinrichting te laten werken. Indien de betrokken exploitant het advies niet opvolgt, loopt hij het risico dat hij een vergunningsvoorwaarde ('geen mensenhandel in de seksinrichting'³²⁷) overtreedt, naar aanleiding waarvan een bestuursrechtelijke maatregel, (tijdelijke) sluiting, kan worden bewerkstelligd.

-
- 323 Ten aanzien van de invoering van de werkwijze 'negatief werkadvies' is het handhavingsarrangement voor seksinrichtingen en escortbedrijven aangepast met betrekking tot de aanwezigheid van slachtoffers mensenhandel in de vergunde en niet vergunde bedrijven. Concreet houdt dit in dat bij het aantreffen van een (meerderjarig) slachtoffer van mensenhandel in een seksinrichting of een escortbedrijf, de gemeente zonder voorafgaande waarschuwing direct kan overgaan tot sluiting voor de duur van één maand of, indien er sprake is van verzwarende omstandigheden, voor de duur van drie maanden dan wel de definitieve intrekking van de vergunning. Voorheen was een dergelijke directe maatregel uitsluitend mogelijk wanneer een minderjarige prostituee werd aangetroffen (schriftelijke informatie van politie Haaglanden, 3 juli 2013); zie ook Brief van de burgemeester van Den Haag aan de voorzitter van de Commissie Bestuur inzake wijziging handhavingsarrangement voor seksinrichtingen en escortbedrijven d.d. 26 juni 2012, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Wijziging-Handhavingsarrangement-seksinrichtingen-en-escortbedrijven-1.htm> (geraadpleegd 19 augustus 2013).
- 324 Mondelinge informatie van politie Haaglanden, 12 maart 2013; Mondelinge informatie van de gemeente Den Haag, 17 april 2013.
- 325 De mandatering van de politie ambtenaren als toezichthouders is geregeld in art. 177 van de Gemeentewet.
- 326 Dit betreffen signalen van mensenhandel die onvoldoende zijn voor het starten van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek. In het geval van een verdenking van mensenhandel geldt een absoluut doorlaatverbod. Het doorlaatverbod houdt in dat de politie en het OM het delict niet mogen laten voortduren wanneer dat eraan in de weg staat slachtoffers uit hun situatie te halen; zie voor meer informatie over het doorlaatverbod NRM8, §2.6.4.
- 327 'De exploitant en de beheerder zien er voortdurend op toe dat in de seksinrichting of bij de exploitatie van het escortbedrijf: geen strafbare feiten plaatsvinden' [...] (Art. 3:8 lid 2.a. van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Den Haag (APV)).

Formeel gezien kan de exploitant geen gehoor geven aan het advies en de betreffende prostituee toch laten werken. Indien een toezichthouder zulks constateert, wordt hiervan een bestuurlijke rapportage³²⁸ opgemaakt en naar de gemeente verstuurd met het verzoek de geëigende maatregelen te treffen. Bij het aantreffen van een mogelijk (meerderjarig) slachtoffer van mensenhandel in een seksinrichting of een escortbedrijf kan de gemeente nu, na aanpassing van het handhavingsarrangement voor seksinrichtingen en escortbedrijven, onmiddellijk overgaan tot sluiting van de seksinrichting.^{329,330} Exploitanten lijken in de praktijk het negatieve werkadvies van de politie op te volgen. Tijdens controles heeft de politie in ieder geval geen prostituees aangetroffen bij dezelfde exploitant ten aanzien van een prostituee waarvoor een negatief werkadvies was afgegeven.³³¹ Het is tot op heden niet voorgekomen dat de gemeente een vergunning van een exploitant daadwerkelijk heeft ingetrokken.³³² Er zijn dan ook tot nu toe nog geen procedures gestart waarin de bestuursrechter heeft geoordeeld over deze werkwijze.

Aan de hand van de intakegesprekken met de prostituees (waaruit een negatief werkadvies voortvloeit) en de vastlegging daarvan in processen-verbaal van bevindingen is de politie in staat om signalen van mensenhandel al in een vroeg stadium op te vangen en vast te leggen. In een proces-verbaal van bevindingen wordt een aantal signalen van mensenhandel vastgelegd die van belang kunnen zijn bij een eventueel (later) opsporingsonderzoek.³³³ Tot dusver heeft de politie Haaglanden aan exploitanten 141 negatieve werkadviezen afgegeven voor prostituees. Bij het afgeven van een negatief werkadvies wordt de prostituee hulp aangeboden, bijvoorbeeld onderdak en begeleiding via SHOP.³³⁴ Ten minste acht prostituees hebben aangifte gedaan naar aanleiding van het advies.³³⁵

Aandachtspunt voor het negatief werkadvies is echter wel het risico van interne en externe verplaatsingseffecten.³³⁶ Het verplaatsingseffect lijkt zich vooralsnog voornamelijk af te spelen binnen de raamprostitutie.³³⁷ Zo is de politie Haaglanden tijdens bestuurlijke controles reeds gestuit op prostituees voor wie

328 Zie over bestuurlijke rapportages nader §3.7.6.

329 Brief van het college van burgemeesters en wethouders aan de gemeenteraad Den Haag d.d. 26 oktober 2011; zie verder art. 3:17 van de APV voor de gemeente Den Haag: 'Het bevoegd bestuursorgaan kan de vergunning intrekken indien: de exploitant of beheerder strafbare feiten pleegt in de inrichting, dan wel toestaat of gedooft dat in zijn seksinrichting strafbare feiten worden gepleegd.'

330 Schriftelijke informatie van politie Haaglanden, 27 juni 2013.

331 Mondelinge informatie van de gemeente Den Haag, 17 april 2013

332 Ibid.

333 Mondelinge informatie van politie Haaglanden, 8 juni 2013.

334 Mondelinge informatie van politie Haaglanden, 12 maart, 8 juni 2013.

335 Mondelinge informatie van politie Haaglanden, 26 juni 2013.

336 Zie over een mogelijk verplaatsingseffect (waterbedeffect) ook NRM2012e, pp. 16, 124; NRM7, Hoofdstuk 7.

337 Veruit de meerderheid van de negatieve werkadviezen heeft betrekking op prostituees die in de raamprostitutie willen werken (schriftelijke informatie van politie Haaglanden, 27 juni 2013).

eerder aan een *andere* raamprostitutie-exploitant een negatief werkadvis was afgegeven.^{338,339} Daarnaast zijn tijdens controles door de politie in andere steden met raamprostitutie vrouwen aangetroffen voor wie een negatief werkadvis was afgegeven in Den Haag.³⁴⁰ Een verplaatsingseffect naar de onvergunde en illegale prostitutie is (nog) niet waargenomen.³⁴¹ Een dergelijk verschuivingseffect is niettemin aannemelijk,³⁴² zeker wanneer andere gemeenten met raamprostitutiegebieden het negatief werkadvis zouden invoeren. Het is moeilijk om zicht te krijgen op de niet vergunde en op de illegale prostitutie.³⁴³ Niettemin moet continu worden geïnvesteerd in het vergroten van het zicht op deze sectoren.

Verschillende gemeenten hebben reeds interesse getoond in deze werkwijze, al hebben zij daartoe nog geen concrete stappen gezet. Op dit moment wordt in opdracht van het RIEC in Den Haag gewerkt aan een analyse van een aantal negatieve werkadvisen uit Den Haag.

Binnen verschillende gemeenten leeft het besef dat de Wrp een eerste noodzakelijke stap is in de aanpak van seksuele uitbuiting binnen de seksbranche. Diverse gemeenten zijn reeds op zoek gegaan naar manieren om uitbuiting binnen de prostitutiesector effectiever aan te pakken. Daarbij staat het invoeren van nieuwe maatregelen nooit op zichzelf. Bestuurlijke maatregelen moeten gepaard gaan met toezicht en handhaving om uiteindelijk effectief te kunnen zijn.

2.3.5 Prostitutiebeleid in de toekomst

Om zicht en grip te krijgen en misstanden, met name mensenhandel, aan te pakken binnen de prostitutiebranche, moet blijvend worden ingezet op de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel in zowel de legale als de illegale sector. Een landelijk uniform beleid is daarbij onmisbaar. Het versterken van de positie van de prostituee is daarbij ook nodig om het beroep minder kwetsbaar te maken voor uitbuiting. De centrale vraag bij de gedachtenvorming over prostitutiebeleid zou de effectiviteit van beleid op de aanpak van mensenhandel moeten betreffen, en zou niet moeten worden gereduceerd tot ideaaltypen. Hieronder wordt eerst de kern van de discussie kort weergegeven waarbij ook landen aan de orde komen waar het prostitutiebeleid heel anders is ingericht. In de laatste paragraaf staat de vraag centraal of gelegaliseerde prostitutie voor meer mensenhandel zorgt (§2.3.5.2). Uit onderzoeken naar het effect van prostitutiebeleid op mensenhandel kan (nog) niet geconcludeerd worden wat het effect is van gelegaliseerde prostitutie op mensenhandel. Wat het beste werkt, is dus nog niet zo duidelijk.

338 Schriftelijke informatie van politie Haaglanden, 27 juni 2013.

339 Wanneer een prostituee voor wie een negatief werkadvis is afgegeven, aangetroffen wordt bij een andere exploitant (dus niet de exploitant die het negatief werkadvis voor de betreffende prostituee heeft ontvangen), dan zal de politie eerst aangeven dat voor deze prostituee reeds een negatief werkadvis geldt bij haar eerdere exploitant. In dit geval zal de politie de huidige exploitant aanraden om de vrouw niet te laten werken, en wederom een negatief werkadvis afgeven (mondelijke informatie van politie Haaglanden, 8 juni 2013).

340 Mondelijke informatie van politie Haaglanden, 8 juni 2013, 25 juni 2013.

341 Ibid.

342 In het onderzoek *Doubletstraat sluiten? Een marktonderzoek naar de seksuele dienstverleningsbranche in Den Haag* wordt niet uitgesloten dat prostituees in de illegale sector zullen gaan werken wanneer bijvoorbeeld geen opties bestaan in de legale sector (Heuts, Tromp & Homburg 2012).

343 Mondelijke informatie van politie Haaglanden, 21 mei 2012; mondelijke informatie van de gemeente Den Haag, 11 november 2012.

2.3.5.1 Kern van de discussie en een blik over de grens

Discussie over de inrichting van het Nederlandse prostitutiebeleid is niet nieuw, en lijkt bij elke grote verandering in wet- en regelgeving te worden gevoerd, ook bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000.³⁴⁴ De benadering van het fenomeen prostitutie bestaat daarbij niet alleen uit de vraag wat het meest effectief is in relatie tot de aanpak van mensenhandel maar bevat ook een sterk morele dimensie. Binnen het moraliteitsvraagstuk kunnen verschillende stromingen³⁴⁵ worden onderscheiden.³⁴⁶ Zo wordt prostitutie door sommigen gezien als moreel onacceptabel en daarom beschouwd als iets wat verboden moet zijn en in een aantal landen ook strafbaar gesteld.³⁴⁷ Abolitionisten gaan in het algemeen niet uit van illegaliteit van de verkoop van seksuele diensten als zodanig, maar criminaliseren activiteiten die daarmee samenhangen, zoals de *exploitatie* van prostitutie.³⁴⁸ Met name in Zweden wordt prostitutie als zodanig als een vorm van geweld beschouwd, met name tegen vrouwen. In deze visie kan werken in de prostitutie nooit vrijwillig zijn.³⁴⁹ In Zweden is de prostituee niet strafbaar. Zweden heeft in 1999 wel gekozen voor het criminaliseren van de klant.³⁵⁰ Hoewel Zweden zelf aangeeft dat het gekozen beleid effectief is in de strijd tegen mensenhandel,³⁵¹ wordt dit zowel binnen Zweden als daarbuiten betwist.³⁵² Zo wordt door critici beweerde dat de geclaimde successen niet gestaafd worden door – betrouwbare – cijfers. Het feit dat het perspectief van waaruit prostitutie in een land als Zweden wordt gezien zo anders is dan het Nederlandse perspectief maakt een vergelijking tussen de twee systemen niet eenvoudig.

Er zijn ook landen waar prostitutie wordt beschouwd als een overeenkomst tussen twee volwassenen, waarvoor geen bijzondere regelgeving of regulering geldt. In deze benadering is prostitutie een beroep waarbij prostituees dezelfde rechten en plichten hebben als andere werknemers, inclusief overigens het betalen van belasting. Vanuit dit perspectief – laboristen – nemen vrouwen zelf een weloverwogen beslissing om te werken in de prostitutie. In discussies over het te voeren prostitutiebeleid wordt

344 Zie NRM1, §2.2 inclusief verwijzingen naar bijvoorbeeld J. Outshoorn, *Legalizing Prostitution as Sexual Service: the Case of the Netherlands*, European Consortium for Political Research. Copenhagen ECPR Joint Sessions, WS 12, 2000.

345 Halley e.a. 2006; Berger 2012.

346 Zie voor een nadere beschrijving van de discussie NRM3, §1.4. Hier wordt volstaan met een beknopte beschrijving.

347 Zo is in alle staten van de VS, met uitzondering van Nevada, prostitutie en daarmee rechtstreeks gepaard gaande activiteiten verboden, en zijn zowel prostituee als klant strafbaar (Vermeulen 2007, pp. 596-598); een vergelijkbare benadering van prostitutie komt bijvoorbeeld voor in de meeste islamitische landen waaronder Albanië en Marokko (D'Yves Charpenel 2012, pp. 23, 264).

348 In bijvoorbeeld België en het Verenigd Koninkrijk; zie D'Yves Charpenel 2012, p. 66; Begum 2013, p. 23.

349 Dat prostitutie een schending van mensenrechten is, is ook de visie van de *European Women's Lobby* die in december 2012 een oproep deed om Europa te vrijwaren van prostitutie. Deze oproep werd gepresenteerd tijdens de *European Women's Lobby conference on prostitution '10 years of policies on prostitution: outcomes of the Swedish and Dutch options, and ways forward'*, 4 december 2012 in Brussel.

350 Onder meer Finland en Noorwegen hebben vergelijkbare wetgeving ingevoerd; zie Vermeulen 2007, pp. 528, 552; Träskman 2012, pp. 290-303.

351 Aldus de Zweedse evaluatie van de wet. Deze evaluatie gaat over de periode 1999 – 2008 en betrof met name straatprostitutie. Een Engelse samenvatting is beschikbaar via <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/92/31/96b1e019.pdf> (geraadpleegd 20 juni 2013).

352 Clausen 2007; Wagenaar, Altink en Amesberger 2013.

daarom tegenover Zweden ook wel Nieuw-Zeeland als voorbeeld aangehaald.³⁵³ In Nieuw-Zeeland is prostitutie gedecriminaliseerd.³⁵⁴ Ook kent Nieuw-Zeeland zogenoemde sekswerkerscollectieven die opkomen voor de belangen en rechten van prostituees. Deze benadering zou ten grondslag liggen aan de versterking van de positie van de prostituee, en ook aan de hoogte van de aangiftebereidheid misstanden. Het prostitutiebeleid in Nieuw-Zeeland gaat er van uit dat een combinatie van de versterking van de positie van prostituees, door middel van sekswerkerscollectieven en decriminalisering, effectief zijn in de strijd tegen mensenhandel. Een vergelijking tussen dit systeem en het Nederlandse systeem lijkt meer voor de hand te liggen. Niettemin is het de vraag of dit beleid net zo effectief in Nederland zou zijn. De prostitutiepopulatie in Nieuw-Zeeland lijkt met name te bestaan uit Nieuw-Zeelanders, enerzijds ten gevolge van de geïsoleerde ligging, anderzijds door het strenge immigratiebeleid. In Nieuw-Zeeland zijn daarom naar alle waarschijnlijkheid relatief veel minder migranten werkzaam in de prostitutie dan in Nederland,³⁵⁵ waar de groep prostituees veel heterogener is.³⁵⁶

Voor Nederland blijft het prostitutiebeleid zoals dat is ingericht in andere landen, relevant. Daarbij moet oog zijn en blijven voor de mogelijke effecten van ander beleid op de aanpak van mensenhandel. Morele opvattingen verschillen, en de werkelijkheid is weerbarstig en niet te vangen in één bepaald *wenselijk of moreel* ideaaltipe.³⁵⁷ De discussie over de inrichting van prostitutiebeleid moet dan ook niet tot wenselijke of morele ideaaltypen worden gereduceerd. Vragen over effectiviteit van maatregelen en morele argumenten moeten uit elkaar worden gehouden. In plaats van de vraag ‘*wat is een wenselijk prostitutiebeleid om uitbuiting aan te pakken?*’ zou de leidende vraag in de discussie dan ook moeten zijn ‘*wat is het meest effectieve prostitutiebeleid om uitbuiting aan te pakken?*’.

Een vraag die ten aanzien van Nederlands prostitutiebeleid vaak wordt gesteld, is of gelegaliseerde prostitutie voor meer mensenhandel zorgt. In een artikel in de Volkskrant is zelfs gesteld dat mensenhandel

353 Zie bijvoorbeeld H. Wagenaar, ‘Prostitutiebeleid Nieuw Zeeland is wel effectief’, *Trouw* 11 februari 2012, <http://www.trouw.nl/tr/nl/6704/Sociale-Vraagstukken/article/detail/3171920/2012/02/11/Prostitutiebeleid-Nieuw-Zeeland-is-wel-effectief.dhtml> (geraadpleegd 20 juni 2013); J. Rottier, ‘Met het ‘Zweedse model’ schiet prostituee niets op’, *Trouw* 12 maart 2013, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3447801/2013/05/27/Met-het-Zweedse-model-schiet-prostituee-niets-op.dhtml> (geraadpleegd 20 juni 2013).

354 *Prostitution Reform Act 2003*, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0028/latest/DLM197815.html> (geraadpleegd 20 juni 2013).

355 In Nieuw-Zeeland mogen geen visa worden verstrekt aan migranten wanneer zij de intentie hebben om in de seksindustrie te komen werken; Nieuw-Zeeland ziet de maatregel om migranten een visum te weigeren als ze in de seksindustrie werkzaam willen zijn dan wel hierin willen investeren, als een middel om mensenhandel te voorkomen. Ook wanneer een migrant die beschikt over een visum wel seksuele dienstverlening verricht, kan hij of zij worden uitgezet; zie art. 19 van de *Application of Immigration Act 2009*, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0028/latest/DLM197871.html>, geraadpleegd 20 juni 2013.

356 Zie ook het antwoord van de minister van VenJ (*Kamerstukken I 2012/13, 32211, M*) op de motie van het lid Strik van 28 mei 2013 (*Kamerstukken I 2012/13, 32211, K*) inzake het verzoek aan de regering te onderzoeken op welke wijze zelforganisaties van prostituees betrokken kunnen worden bij de totstandkoming en uitvoering van het prostitutiebeleid.

357 Kotiswaran 2011, p. 10; Berger 2012, p. 528.

niet goed kan worden aangepakt doordat prostitutie legaal is, en is gepleit voor de invoering van een pooierverbod.³⁵⁸ Verbanden tussen prostitutiebeleid en mensenhandel worden vaak met een grote stelligheid gelegd maar dit behoeft nuancering.

2.3.5.2 Zorgt gelegaliseerde prostitutie voor meer mensenhandel?

Er is in toenemende mate aandacht voor de effecten van prostitutiebeleid op de totale omvang van mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting. Het is echter onduidelijk hoeveel vrouwen gedwongen werken in de prostitutiesector ten opzichte van het deel dat dit vrijwillig doet. Alleen al in Amsterdam zouden naar schatting 8.000 prostituees werkzaam zijn in de Amsterdamse seksbranche.³⁵⁹ Volgens het Nationaal Dreigingsbeeld in 2012 zouden er naar schatting 20.000 mensen in Nederland werkzaam zijn in de prostitutie. Een vergelijkbare schatting komt vaker terug³⁶⁰ en lijkt afkomstig te zijn uit een onderzoek uit 1999 van voor de opheffing van het bordeelverbod.³⁶¹ Betrouwbare cijfers over de omvang van het aantal prostituees in Nederland zijn op dit moment niet voorhanden.³⁶² Het is evident dat een deel van de prostituees wordt uitgebuit, maar vanwege onder meer het verborgen karakter van zowel prostitutie alsook mensenhandel is het lastig vast te stellen hoe groot dat deel is. In het Nationaal Dreigingsbeeld wordt hierover het volgende genoemd: 'Wel stellen we vast dat het cijfer van achthonderd slachtoffers in 2010³⁶³ een ondergrens³⁶⁴ betreft vanwege een beperkte aangiftebereidheid onder slacht-

358 Aldus Lemaire, raadsheer in het Hof Arnhem in 'Raadsheer: voer pooierverbod weer in', *De Volkskrant* 20 april 2013, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/11304/Vonk/article/detail/3428596/2013/04/20/Raadsheer-voer-pooierverbod-weer-in.dhtml> (geraadpleegd 31 juli 2013). De minister van VenJ heeft hier in de Tweede Kamer op geantwoord dat de huidige middelen uit het Wetboek van Strafrecht voldoende mogelijkheden bieden om souteneurs aan te pakken als daar reden toe is; zie ook 'Opstelten: geen herinvoering pooierverbod', *De Volkskrant* 23 april 2013, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3430557/2013/04/23/Opstelten-geen-herinvoering-pooierverbod.dhtml> (geraadpleegd 31 juli 2013).

359 Centre de Recherches Internationales et de Documentation sur l'Exploitation Sexuelle (CRIDES) de la Fondation Scelles 2012; zie verder Beke 2010, p. 32.

360 In de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod, uitgevoerd door het WODC in 2007, wordt deze schatting ook genoemd maar onder het voorbehoud dat het onbekend is hoe de totale populatie van prostituees er precies uitziet, aangezien een deel van de prostituees tamelijk onzichtbaar is (WODC 2007, p. 32); ook Soa Aids spreekt over 20.000 prostituees in Nederland ('Frequently asked questions' Soa Aids z.d., www.prostitutie.nl/index.php?id=174#c250 (geraadpleegd 21 juni 2013)); zie verder Centre de Recherches Internationales et de Documentation sur l'Exploitation Sexuelle (CRIDES) de la Fondation Scelles 2012.

361 Mens & Van der Helm 1999.

362 Omdat ook prostitutie een verborgen karakter heeft, is ook het schatten van het totaal aantal prostituees lastig.

363 Hiermee wordt bedoeld op de 749 personen in 2010 die volgens de registraties van CoMensha seksueel waren uitgebuit; zie ook NRM 2012f, Tabel B3.1.14.

364 Vermoedelijk bestaat er inderdaad een aanzienlijk dark number van het aantal slachtoffers. Tegelijkertijd is het mogelijk dat er een aantal *false positives* bestaan in de registraties van CoMensha, inhoudende de mensenhandel die geregistreerd is als zodanig, maar dit in werkelijkheid niet is. Immers, bij CoMensha worden vermoedelijke slachtoffers gemeld en vindt er geen formele toetsing plaats; zie ook NRM 2012f, p. 20.

offers.³⁶⁵ Slachtoffers zijn bang dat hun familie geweld wordt aangedaan als zij zich bij de politie melden. Hoeveel hoger het werkelijke aantal slachtoffers ligt, blijft onbekend, doordat de opvattingen over het *dark number* van het aantal slachtoffers van mensenhandel nogal uiteenlopen.³⁶⁶

De totale omvang van mensenhandel

De totale omvang van mensenhandel is een optelsom van de mensenhandel die in beeld is en de mensenhandel die uit beeld is.^{367,368} In een ideale situatie zou mensenhandel volledig in beeld zijn. Een *dark number*, verwijzende naar alle mensenhandelsituaties die bij geen enkele instantie in beeld zijn (de onzichtbare mensenhandel) bestaat in een dergelijke situatie niet. Echter, vanwege het verborgen karakter van mensenhandel zal in werkelijkheid altijd een *dark number* bestaan. Het *dark number* kan alleen maar geschat worden. Het probleem is echter niet dat er geen schattingen bestaan, maar dat reeds bestaande schattingen niet accuraat en betrouwbaar zijn.³⁶⁹ In de rapportage 'Mensenhandel in en uit beeld' zijn drie schattingen van het totaal aantal slachtoffers kritisch beschouwd,³⁷⁰ met het doel de discussie ten aanzien van nationale en internationale schattingen verder aan te wakkeren en een verbeterproces te stimuleren ten aanzien van het ontwikkelen van een (redelijk) betrouwbare schatting ten aanzien waarvan consensus bestaat.^{371,372}

Cijfers worden gebruikt om standpunten kracht bij te zetten en zij kunnen een grondslag vormen voor ingrijpende beleidsmaatregelen. Echter, het komt voor dat standpunten gebaseerd zijn op niet verifieerbare, onbetrouwbare dan wel niet accurate data. Zo worden schattingen uit eerdere onderzoeken soms

365 Zoals reeds is genoemd is de geregistreerde mensenhandel tevens afhankelijk van een aantal factoren die niet noodzakelijkerwijs verbandhouden met de totale omvang van mensenhandel; zie NRM 2012f, pp. 51, 73, 165-166.

366 NDB 2012, pp. 65-66.

367 'De totale omvang van mensenhandel is gelijk aan de omvang van de geregistreerde mensenhandel (de bekende mensenhandel) minus de *false positives* (de mensenhandel die geregistreerd is als zodanig, maar dit in werkelijkheid niet is) plus het *dark number* (de ongeregistreerde/onbekende mensenhandel waaronder de *false negatives* (de mensenhandel die wel bekend/in beeld is, maar niet als zodanig herkend/geregistreerd is. Kortom, het betreft de optelsom van de 'mensenhandel in beeld' en de 'mensenhandel uit beeld.' (NRM 2012f, p. 26).

368 Het zichtbare deel van mensenhandel (de geregistreerde mensenhandel) hangt in grote mate af van ontwikkelingen gerelateerd aan bijvoorbeeld de aandacht voor mensenhandel in de samenleving, prioriteitstellingen en vrijgemaakte capaciteit binnen opsporingsdiensten en het OM (het 'hoe meer je zoekt, hoe meer je vindt-principe), de manier van registratie door betrokken instanties en wijzigingen in wetgeving; zie ook NRM 2012f, pp. 51, 73, 165-166.

369 Zie voor de concrete kanttekeningen bij schattingen NRM 2012f, §2.4.1; §2.4.2.

370 Een nationale schatting van seksuele uitbuitingslachtoffers in de Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA), een nationale schatting van overige uitbuitingslachtoffers door FairWork en een internationale schatting van *forced labour* door de ILO; zie ook NRM 2012f, Hoofdstuk 2.

371 De Nationaal rapporteur heeft ten aanzien van dit verbeterproces de volgende aanbeveling gedaan: 'De regering moet inzetten op het komen tot adequate schattingen van de omvang van mensenhandel. Naast een betrouwbare en volledige dataverzameling vergt dit de expertise van statistici' (NRM 2012f, aanbeveling 1).

372 Zie NRM 2012f, §2.1.

overgenomen om de alarmerende omvang van prostitutie dan wel mensenhandel aan te tonen terwijl niet is nagegaan hoe de oorspronkelijke onderzoekers tot deze schatting zijn gekomen.³⁷³ Maar: *'bad data are worse than no data'*³⁷⁴. Wat betreft het gebruik van cijfermatige gegevens ten behoeve van het ontwikkelen van *'evidence-based policymaking'*, is het essentieel dat men zich bewust is van de betrouwbaarheid en validiteit van deze gegevens om te voorkomen dat uitspraken *'evidence-thin'* zijn.³⁷⁵

Effecten van gelegaliseerde prostitutie onderzocht

In een aantal wetenschappelijke artikelen is onderzocht wat het effect is van gelegaliseerde prostitutie op het voorkomen van grensoverschrijdende mensenhandel met het oogmerk van seksuele uitbuiting. Twee recente voorbeelden zijn de artikelen *'Does legalized prostitution increase human trafficking?'* door Seo-Young Cho, Axel Dreher en Eric Neumayer (2012)³⁷⁶ en *'The law and economics of international sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation'* door Niklas Jakobsson en Andreas Kotsadam (2013)³⁷⁷. De conclusies in beide artikelen komen overeen: in landen waar prostitutie gelegaliseerd is, zouden zich meer mensenhandelsituaties voordoen. Hieronder wordt uiteengezet dat dergelijk wetenschappelijke onderzoeken zich in een prematuur stadium bevinden, waarbij met name de data en onderzoeksmethoden (vooralsnog) onvolledig en onvoldoende betrouwbaar zijn om de getrokken conclusies te staven en beleid op te baseren.

De artikelen zijn allereerst gebaseerd op cross-sectioneel kwantitatief onderzoek en op basis daarvan kan niet de conclusie worden getrokken dat gelegaliseerde prostitutie resulteert in meer mensenhandel na legalisering.³⁷⁸ Cho, Dreher en Neumayer hebben het rapport *'Global Patterns'* (2006) van de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)³⁷⁹ gebruikt om na te gaan in hoeverre er een verband bestaat tussen de prostitutiewetgeving in een bepaald land en de gemelde mensenhandelstroom naar dat land.³⁸⁰ Om te controleren of de conclusie van de auteurs stand houdt over meerdere datasets, gebruiken Jakobsson en Kotsadam naast de gegevens uit het reeds genoemde UNODC rapport, gegevens uit het rapport *'Globalization and the illicit market for human trafficking: An empirical analysis of supply and demand'* van de *International Labour Organization* (ILO).³⁸¹ Dit rapport verwijst naar een dataset die de ILO maakte voor haar eerste schatting in 2005, gebaseerd op een groot aantal (openbare) rapporten welke informatie bevatten over

373 Zie ook Weitzer 2012, pp. 1344-1345.

374 Weitzer 2012, p. 1350.

375 Zie ook Weitzer 2012.

376 Cho, Dreher & Neumayer 2012.

377 Jakobsson & Kotsadam 2013.

378 Cross-sectioneel onderzoek betreft onderzoek op één moment, een momentopname dus. Het tegenovergestelde is longitudinaal onderzoek, waarbij het onderzoek gedurende een zekere tijd wordt gehouden om het proces in kaart te brengen. Voor longitudinaal onderzoek zou echter een nulmeting moeten zijn gedaan: hoeveel mensenhandel was er voor de beleidswijziging? Dergelijke nulmetingen zijn niet altijd haalbaar voor beleidswijzigingen die een aantal jaren gelden zijn gedaan.

379 UNODC 2006. Inmiddels bestaat een recenter rapport over mensenhandel van de UNODC. Dit meer recente rapport neemt een aantal van de hier besproken kanttekeningen in overweging; zie verder ook §2.2.1.

380 Het UNODC rapport geeft informatie over de gemelde mensenhandel naar en in 161 landen (UNODC 2006). De analyse van Cho, Dreher en Neumayer omvat 150 landen (Cho, Dreher & Neumayer 2012).

381 Danailova-Trainor & Belser 2006.

mensenhandel in de periode 1995-2004.³⁸² Omdat cross-sectioneel onderzoek geen indicaties geeft over het effect van veranderingen van de prostitutiewetgeving in een bepaalde periode op de totale omvang van mensenhandel, wordt een tweede methode gehanteerd. Cho, Dreher en Neumayer hebben drie case studies gedaan over de situatie in Zweden, Denemarken en Duitsland. In deze landen is in de periode 1996-2003 (de onderzoeksperiode) de prostitutiewetgeving aangepast.³⁸³ Om het effect van veranderingen in prostitutiewetgeving te beoordelen, is gebruikt gemaakt van bestaande schattingen van het totaal aantal slachtoffers.³⁸⁴ Ook Jakobsson en Kotsadam geven aan dat (betrouwbare) longitudinale data niet bestaat over mensenhandel. Zij hebben twee case studies gedaan over Zweden en Noorwegen om een causale relatie tussen prostitutiewetgeving en mensenhandel te ondersteunen.³⁸⁵ Dit zijn landen waar sinds 1999 respectievelijk 2009 het kopen van seks strafbaar is gesteld.

Hoewel de onderzoekers van beide artikelen een geraffineerde methode voor het cross-sectionele onderzoek hanteren, is nog een aantal kanttekeningen te plaatsen bij hun conclusies. Deze kanttekeningen zien met name op de kwantiteit en kwaliteit van de beschikbare data. De belangrijkste kanttekening is dat een analyse over het aandeel slachtoffers van mensenhandel dat in beeld is ten opzichte van dat deel dat buiten beeld is, sterk onderbelicht blijft. De auteurs beroepen zich op data inzake mensenhandel-situaties die in beeld zijn gekomen. Hiervoor werden de datasets van UNODC en van ILO gebruikt die sterk afhankelijk zijn van de geregistreerde mensenhandel in afzonderlijke landen. Wat in beeld is kan beïnvloed worden door onder meer de aandacht voor mensenhandel in de samenleving, prioriteitsstellingen en de vrijgemaakte capaciteit binnen bijvoorbeeld opsporingsdiensten. Zo zijn de overzichten in het UNODC rapport onder andere gebaseerd op het aantal keren dat een land in verschillende bronnen is genoemd als bestemmingsland van slachtoffers.³⁸⁶ De rol die een land speelt in het rapport wordt voor een groot deel bepaald door de aandacht die er in dat land is voor mensenhandel.^{387,388} Het is daarbij voor te stellen dat legalisering van prostitutie van invloed is op het zichtbaar maken van mensenhandel. Mensenhandel uit beeld kan uitsluitend geschat worden. Echter, en zoals reeds is genoemd, er bestaan

382 Deze informatie heeft geleid tot een ILO database welke is gebruikt voor een eerder rapport van de ILO welke een minimumschatting van *forced labour* gaf: 'ILO minimum estimate of forced labour in the world'; zie NRM 2012f, §2.4 voor meer informatie over de schattingen van ILO (in 2005 en in 2012).

383 Cho, Dreher en Neumayer 2012, p. 22.

384 De schattingen zijn gebaseerd op verschillende informatiebronnen per *case study*, waaronder een schatting zoals deze genoemd wordt Ekberg 2004; Nicola e.a. 2005.

385 Hiervoor hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van informatie uit andere gepubliceerde bronnen.

386 UNODC 2006.

387 Zie ook GAO 2006; NRM5, pp. 9-10.

388 De Nationaal rapporteur schreef in de Vijfde rapportage het volgende over het UNODC rapport uit 2006 het volgende: 'De overzichten in het UNODC rapport zijn gebaseerd op het aantal keren dat een land in verschillende bronnen is genoemd als herkomst-, transit-, of bestemmingsland van slachtoffers. Dat betekent dat de rol die een land speelt in het rapport in belangrijke mate wordt bepaald door de aandacht die er in dat land is voor mensenhandel. [...] Op een conceptversie van het rapport kwam eind 2005 vanuit diverse landen forse kritiek. De Nationaal rapporteur wees behalve op bovengenoemde punten, ook op geografische *bias* (het is bijvoorbeeld uitermate ongeloofwaardig dat geen enkel Afrikaans land werd gekwalificeerd als veel voorkomend bestemmingsland) en op methodologische problemen, zoals gebrek aan informatie over de validiteit en betrouwbaarheid van het basismateriaal' (NRM5, pp. 9-10); zie §2.2.1 voor meer informatie over het meer recente rapport van UNODC (2012).

(vooral nog) geen betrouwbare schattingen van de totale omvang van mensenhandel.³⁸⁹ Jakobsson en Kotsadam verwijzen overigens wel – doch in beperkte mate – naar het onderscheid tussen prostitutie in beeld versus uit beeld. Zij zouden geen indicaties hebben gevonden dat in Zweden en Noorwegen de verborgen prostitutie zou zijn toegenomen, maar geven hierbij aan dat ze niet kunnen uitsluiten dat het zo verborgen kan zijn, dat het mogelijk bij geen enkele (opsporings)instantie in het vizier is gekomen.³⁹⁰

Een tweede kanttekening ziet op de respectievelijk twee en drie case studies die de onderzoekers hebben gedaan. Dit aantal is onvoldoende om op internationaal niveau uitspraken te doen over het effect van bepaald prostitutiebeleid. Meer (betrouwbare) data is nodig vanuit meerdere case studies. Daarbij komt dat het maken van accurate en betrouwbare vergelijkingen binnen een land van het totaal aantal slachtoffers voor en na wijziging van de prostitutiewetgeving in het betreffende land onmogelijk lijkt in deze landen omdat er niet tot nauwelijks informatie over de geregistreerde mensenhandel beschikbaar is vóór beleidswijzigingen ten aanzien van prostitutie, laat staan over het totaal aantal slachtoffers (geregistreerde en ongeregistreerde mensenhandel).

Concluderend

Een antwoord op de vraag in hoeverre legalisering van prostitutie tot meer mensenhandel zou leiden is op cijfermatige gronden (nog) onmogelijk. Een dergelijk antwoord vereist een analyse over mensenhandel die in beeld is ten opzichte van mensenhandel die uit beeld is en hiervoor is een verzameling van meer betrouwbare (kwantitatieve en kwalitatieve) data inzake zichtbare en onzichtbare mensenhandel nodig.^{391,392} Onderzoek naar het effect van legalisering van prostitutie is ook gecompliceerd omdat de totale omvang van mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting niet uitsluitend afhankelijk is van het prostitutiebeleid. Bij zulk onderzoek zullen namelijk ook alle andere (push- en pull)factoren moeten worden betrokken die van invloed kunnen zijn op het voorkomen van mensenhandel in een bepaald land. Deze factoren kunnen van land tot land sterk uiteenlopen. Niettemin, onderdeel van een effectieve aanpak van mensenhandel is het zichtbaar maken van mensenhandel.³⁹³ Daarvoor is allereerst een beter zicht nodig op de aard en omvang van de prostitutiesector.

389 Zie NRM 2012f, Hoofdstuk 2.

390 Jakobsson & Kotsadam 2013, p. 103.

391 De onderzoekers zelf noemen de beperkingen aan hun artikel: *'The problem here lies in the clandestine nature of both the prostitution and trafficking markets, making it difficult, perhaps impossible, to find hard evidence establishing this relationship'* (Cho, Dreher & Neumayer, 2012, p. 76); *'Although the data do not allow us to infer robust causal inference, the results suggests that criminalizing procuring, or going further and criminalizing buying and/or selling sex, may reduce the amount of trafficking to a country.'*... *'It should be noted once again that the data quality on international human trafficking is far from perfect and we strongly recommend more data collection.'* (Jakobsson & Kotsadam, 2013, abstract).

392 De Nationaal rapporteur heeft reeds een aanbeveling gedaan om te komen tot adequate schattingen (NRM 2012f, aanbeveling 1).

393 Zie NRM 2012f, Hoofdstuk 1 en Hoofdstuk 8: 'Om mensenhandel effectief te kunnen bestrijden, moet mensenhandel zichtbaar zijn. Mensenhandel die nog niet in beeld is, moet in beeld gebracht worden; mensenhandel die al wel in beeld is, moet beter geregistreerd worden.'

2.4 Uitbuiting buiten de seksindustrie

2.4.1 Inleiding

Deze paragraaf richt zich op uitbuiting buiten de seksindustrie.³⁹⁴ Daaronder vallen alle vormen van gedwongen arbeid- of dienstverlening die geen seksuele component hebben.³⁹⁵ Voorbeelden zijn uitbuiting in de sectoren land- en tuinbouw, horeca en huishoudelijk werk.³⁹⁶ Een te eenzijdige focus op deze veelgenoemde sectoren doet echter geen recht aan het gegeven dat uitbuiting zich in elke sector kan voordoen. Zo zijn de afgelopen jaren ook sectoren als de binnenvaart,³⁹⁷ de toiletbranche³⁹⁸ en de

-
- 394 In de literatuur zijn verschillende termen in omloop om uitbuiting buiten de seksindustrie aan te duiden. Ter aanduiding daarvan wordt in Nederland doorgaans de term ‘overige uitbuiting’ gebruikt. Op internationaal niveau wordt vaak de terminologie van de ILO gehanteerd. Zie bijvoorbeeld ILO 2012 waarin de term ‘forced labour for labour exploitation’ wordt gebruikt ter onderscheid van ‘forced labour for sexual exploitation’, beide vormen van ‘forced labour’. Ook wordt door ILO de term ‘forced labour exploitation for economic activities’ gehanteerd. De KLPD (thans: landelijke eenheid bij de Nationale Politie) spreekt van ‘overige arbeidsuitbuiting’, om te benadrukken dat het gaat om werk in andere arbeidssectoren dan de prostitutie (NDB 2013, p. 72). De Nationaal rapporteur gebruikte in eerdere rapportages ook de term ‘overige uitbuiting’, maar laat deze vanaf onderliggende rapportage los. De nieuwe term – ‘uitbuiting buiten de seksindustrie’ – is bepalender. De oude term suggereerde bovendien dat het een soort restcategorie zou betreffen, zoals onderzoekers in de CBA Overige uitbuiting (2012, p. 23) terecht opmerken. De indruk die daardoor zou kunnen ontstaan – dat uitbuiting buiten de seksindustrie een minder erge vorm van uitbuiting is – moet ten stelligste worden bestreden; zie verder §2.4.2
- 395 Dat wil overigens niet zeggen dat uitbuiting buiten de seksindustrie niet ook gepaard kan gaan met seksuele uitbuiting. Deze twee te onderscheiden vormen van uitbuiting kunnen in de praktijk door elkaar heen lopen.
- 396 Zie ook Postma & Van Wijk 2012, p. 331. In het hierbetreffende dossieronderzoek naar 27 opsporingsonderzoeken uitgevoerd door Inspectie SZW, Directie Opsporing (voorheen Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, SIOD) tussen 2005 en 2011 concluderen Postma & Van Wijk dat de opsporingsonderzoeken met name de (Chinese) horeca, schoonmaak, voedselverwerking, verkoopbranche en bouw betroffen. Zij wijzen tevens op de rol van ‘malafide intermediairs’ als tussenpersonen tussen werkgevers en werknemers.
- 397 In oktober 2011 werd een grootschalige actie uitgevoerd gericht op de Nederlandse binnenvaartsector, waarbij de toenmalige KLPD, de Arbeidsinspectie (thans: Inspectie SZW), de opsporingsdiensten SIOD (thans: Inspectie SZW, Directie Opsporing) en FIOD, de vreemdelingendiensten van de regiopolitie, de Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond en de KMar betrokken waren. De actie vloeide voort uit inspecties door de Arbeidsinspectie, waaruit volgens informatie van Inspectie SZW het vermoeden voortvloeide dat uitbuiting en valsheid in geschrift in de binnenvaart ‘structureel voorkomen’. Zie ‘Grootschalige actie tegen uitbuiting in binnenvaart’, *Inspectie SZW* 5 oktober 2011, <http://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuwsberichten/grootschaligeactietegenuitbuitinginbinnenvaart.aspx> (geraadpleegd 8 augustus 2013); ook internationaal wordt uitbuiting van matrozen en vissers op vissersschepen waargenomen (zie ook Surtees 2013, ten aanzien van de uitbuiting van Oekraïense zeelieden); zie ILO 2013b over uitbuiting in de visserij; zie verder §2.4.5 waarin de binnenvaart als risicosector voor uitbuiting wordt besproken.
- 398 In België was de toiletbranche reeds eerder in het vizier gekomen als sector waarin uitbuiting plaatsvindt. Zie CGKR 2011, p. 86 e.v.; zie verder §2.4.5. Bij de bespreking van de toiletbranche als risicosector voor uitbuiting wordt op deze zaak nader ingegaan.

vleesverwerkingsindustrie³⁹⁹ in Nederland in verband gebracht met uitbuiting. Ook in de ons omringende landen is beter zicht verkregen op de verschillende plaatsen waar uitbuiting zich voordoet en welke sectoren een risico vormen voor uitbuiting.⁴⁰⁰

Naast arbeidsuitbuiting ziet de term ‘uitbuiting buiten de seksindustrie’ ook op het onder dwang moeten verrichten van diensten die plaatsvinden buiten het domein van werk en inkomen. Het kan dan gaan om gedwongen dienstverlening, zoals het onder dwang moeten bedelen of het afsluiten van telefoonabonnementen.⁴⁰¹ Een ander voorbeeld is de uitbuiting in criminele activiteiten, zoals het onder dwang moeten plegen van fraude teneinde toeslagen te ontvangen die vervolgens aan een derde moeten worden afgestaan. Ook het onder dwang hennep moeten knippen of moeten stelen kan hieronder vallen.⁴⁰² Vanuit de praktijk komen signalen dat deze verschijningsvormen van uitbuiting buiten de seksindustrie meer worden waargenomen. Juist vanwege het inzicht dat uitbuiting zich overall kan voordoen is, zowel op internationaal als nationaal niveau, gekozen voor een niet-limitatieve opsomming van verschijningsvormen van uitbuiting.⁴⁰³ In de EU-Richtlijn mensenhandel zijn gedwongen bedelarij en uitbuiting in criminele activiteiten expliciet als verschijningsvorm van uitbuiting opgenomen.⁴⁰⁴

399 Vgl. de uitspraken Rb. Zwolle 28 januari 2013, *LJN* BY9733; 9736; 9738, waarin de verdachten een man die moeite had met lezen en schrijven financieel afhankelijk maakten en hem in de garage in het huis van één van de verdachten vlees lieten verwerken. De rechtbank komt ten aanzien van deze werkzaamheden tot een veroordeling voor mensenhandel.

400 Clark 2013.

401 Het is overigens de vraag in hoeverre in deze zaken de grenzen van het mensenhandelbegrip zijn bereikt. Zie ook §2.4.8, waarin op deze vraag wordt ingegaan.

402 Mondelinge informatie van *Anti-Slavery International* tijdens de bijeenkomst *Children trafficked for exploitation in begging and in criminality, Council of the Baltic Sea States*, Vilnius 29-30 november 2012.

403 Alle voor Nederland relevante internationale rechtsbronnen op het gebied van mensenhandel bevatten een niet-limitatieve opsomming van verschijningsvormen van uitbuiting. Het ontbreekt op internationaal niveau aan een definitie van uitbuiting. Zie bijvoorbeeld Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006; VN-Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35; Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1). Ten onzent heeft de wetgever het, impliciet, aan de rechter gelaten de definitie van het begrip ‘uitbuiting’ in te vullen, getuige invoeging van de zinsnede ‘ten minste’ in art. 273f lid 2 Sr; zie Borgers 2011, p. 137.

404 Zoals eerder vermeld, is het wetsvoorstel ter implementatie van Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1) op 2 april 2013 aangenomen door de Tweede Kamer. De wet ligt momenteel voor in de Eerste Kamer; zie voor het gewijzigd voorstel van wet *Kamerstukken I* 2012/13, 33309, nr. A; zie ook het oorspronkelijk voorstel van wet *Kamerstukken II* 2011/12, 33309, nr. 2.

Het aantal in Nederland *geregistreerde* mogelijke slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie is de afgelopen jaren gestegen. In 2011 registreerde CoMensha in totaal 250 mogelijke slachtoffers,⁴⁰⁵ die voornamelijk in de land- en tuinbouw waren tewerkgesteld.⁴⁰⁶ Ook het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting, dat door de Inspectie SZW, Directie Opsporing⁴⁰⁷ werd ingeleverd bij het Functioneel Parket, is gestegen. Het aantal afgeronde opsporingsonderzoeken lag tussen 2007 en 2009 op 2, in 2010 op 7, in 2011⁴⁰⁸ op 9 en in 2012 op 10.⁴⁰⁹ Zoals hierboven reeds aan de orde kwam, zijn recent acties uitgevoerd in sectoren die voorheen niet met uitbuiting in verband werden gebracht.

Toiletbranche

Zo werden in het najaar van 2011 door politie en Inspectie SZW op dertien tankstations langs snelwegen in heel Nederland controles uitgevoerd.⁴¹⁰ Het onderzoek richtte zich op het detecteren van mogelijke mensenhandel, uitbuiting, onderbetaling en illegale arbeid. De aanleiding voor de actie waren signalen dat in de toiletgebouwen van pompstations Bulgaarse mannen en vrouwen werkzaam waren die zeven dagen per week, veertien uur per dag moesten werken. Ook bestond

405 In het Nationaal Dreigingsbeeld 2012 wordt geschat dat jaarlijks enkele honderden personen het slachtoffer van uitbuiting buiten de prostitutie worden. Volgens de onderzoekers zou het hier om een ondergrens gaan, omdat meerdere politiekorpsen geen informatie hebben aangeleverd over uitbuiting buiten de prostitutie, veel slachtoffers geen aangifte doen en ten tijde van het schrijven van het onderzoek twee omvangrijke onderzoeken gaande waren waarbij mogelijk honderden (mogelijke) slachtoffers betrokken zouden zijn (NDB 2012, p. 73).

406 NRM 2012f, p. 65.

407 Per 1 januari 2012 zijn de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) opgegaan in de Inspectie SZW. De voormalige SIOD wordt in de nieuwe situatie aangeduid als Inspectie SZW, Directie Opsporing. Dit onderdeel is een bijzondere opsporingsdienst in de zin van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (de dienst wordt in art. 2 sub d geconstitueerd). De opsporingsonderzoeken van Inspectie SZW worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket bij het OM. Inspectie SZW 2013, p. 17. Een opsporingsactie van Inspectie SZW, Directie Opsporing staat dus altijd onder gezag van een officier van justitie.

408 CBA Overige uitbuiting 2012, p. 41.

409 Inspectie SZW 2013, p. 30. De cijfers zien op afgeronde strafrechtelijke onderzoeken die door Inspectie SZW, Directie Opsporing zijn ingeleverd bij het Functioneel Parket. In één zaak, die niet tot de tien onderzoeken behoort, was het onderzoek wel gestart op art. 273f Sr, maar bleek gaandeweg dat het bewijs in deze zaak niet rond was te krijgen. Voor mensenhandel werd dus ook niet vervolgd. Naast de tien opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zijn ook 4 ontnemingszaken in relatie tot arbeidsuitbuiting ingeleverd bij het Functioneel Parket (schriftelijke informatie van Inspectie SZW, 24 juni 2013).

410 'Controle van schoonmakers op tankstations wegens vermoedens van uitbuiting', *Rijksoverheid* 20 december 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/12/20/controle-van-schoonmakers-op-tankstations-wegens-vermoedens-van-uitbuiting.html> (geraadpleegd 21 juni 2013).

het vermoeden dat zij illegaal waren tewerkgesteld (in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen).⁴¹¹ In België is reeds een veroordeling gevolgd voor uitbuiting van toiletjuffrouwen.⁴¹²

Dat steeds meer sectoren in verband worden gebracht met uitbuiting lijkt te wijzen op een toenemend bewustzijn dat arbeidsuitbuiting zich in allerlei sectoren kan voordoen. Dat kan het resultaat zijn van de investering die onder meer Inspectie SZW, OM, politie en gemeenten hebben gedaan in training over en bewustwording van mensenhandel.⁴¹³ Kennis over (signalen van) mensenhandel is een vereiste om situaties die zich in de praktijk voordoen op waarde te kunnen schatten.⁴¹⁴ Het borgen van deze kennis binnen de organisatie en de continuïteit van scholing zijn van groot belang om het kennisniveau op peil te houden. De training van overheidspersoneel dat in aanraking kan komen met mensenhandel is een verdragsrechtelijke verplichting.⁴¹⁵ Voor een effectieve aanpak van arbeidsuitbuiting geldt deze verplichting in het bijzonder ook arbeidsinspecteurs, een categorie die in het kader van training ook specifiek wordt genoemd in de EU-Richtlijn mensenhandel.⁴¹⁶ Bij het bepalen van groepen die voor training in aanmerking komen, moet voor organisaties de leidende vraag zijn in hoeverre deze met mensenhandel in aanraking komen. Oog moet daarbij zijn voor nieuwe uitbuitingssectoren. In dit verband wordt in §2.4.6 hieronder nog teruggekomen op de bedelarij.

411 Het opsporingsonderzoek in deze zaak loopt nog, schriftelijke informatie van Inspectie SZW d.d. 24 juli 2013.

412 'Carestel definitief veroordeeld', *Diversiteit* 22 november 2012, http://www.diversiteit.be/index.php?action=artikel_detail&artikel=823 (geraadpleegd 19 juli 2013). Zie voor meer informatie over deze zaak §2.4.5.

413 Zo hebben inspecteurs van Inspectie SZW, Directie Arbeidsmarktfraude, een tweedaagse training over arbeidsuitbuiting gevolgd. Ook wordt in het opleidingstraject van deze directie aandacht besteed aan het herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting. Ook in de training van de Directie Arbeidsomstandigheden (Arbo) zal hiervoor aandacht zijn. Medewerkers van de Directie Opsporing hebben in 2012 de opleiding 'Kernopgave Aanpakken Mensenhandel overige vormen van uitbuiting' gevolgd aan de Politieacademie, schriftelijke informatie van Inspectie SZW d.d. 29 juli 2013. Over de plaats van het onderwerp mensenhandel binnen het OM en de politie zie §3.3.3. Hoewel grote verschillen blijven bestaan tussen de mensenhandelaanpak in gemeenten is wel te zien dat steeds meer gemeenten dergelijk beleid opstellen. Ook de belangstelling voor bewustwordingsbijeenkomsten arbeidsuitbuiting duidt op een toenemend besef dat de aanpak van mensenhandel een plaats moet hebben op de politieke agenda; zie verder §3.3.3.3.

414 Op het belang van kennis over mensenhandel wijst ook de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), laatstelijk in *International Labour Organization, Tripartite Meeting of Experts on Forced Labour and Trafficking for Labour Exploitation. Conclusions adopted by the Meeting*, Geneve: ILO 2013, considerans 7.

415 Art. 10 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, draagt partijen bij het verdrag op dat haar bevoegde autoriteiten 'beschikken over personen die opgeleid en gekwalificeerd zijn op het gebied van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het identificeren en helpen van slachtoffers [...]'.¹

416 Zie Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), considerans 25.

Hoewel op het terrein van de aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie stappen in de goede richting zijn gezet, zijn er tegelijkertijd ontwikkelingen die zorgen baren. Eén daarvan is dat het nog steeds lastig is om zicht te krijgen op de aard en omvang van het fenomeen arbeidsuitbuiting. Het weinige bestaande empirische onderzoek is daar onder andere debet aan.⁴¹⁷ Ook blijft de moeilijkheid betrouwbare data te vergaren een groot probleem.⁴¹⁸ Het blijkt lastig een betrouwbare indicatie te geven van de prevalentie van deze vorm van uitbuiting en de mogelijke omvang ervan, waardoor het maken van passend beleid wordt bemoeilijkt.⁴¹⁹ Vanwege de moeilijke zichtbaarheid bestaat het risico dat uitbuiting buiten de seksindustrie niet als beleidsprioriteit wordt aangemerkt. Op dat gevaar wordt hieronder nog ingegaan.

Een bijkomende negatieve ontwikkeling is de afname van het aantal zaken dat voor de rechter is gebracht. Ondanks het oplopend aantal afgeronde en bij het OM ingezonden onderzoeken in de afgelopen jaren werd in 2012 slechts in één zaak in eerste aanleg uitspraak gedaan.⁴²⁰ Gelet op de stijgende lijn die na 2009, mede door het wijzen van een richtinggevend arrest door de Hoge Raad,⁴²¹ was ingezet is dat een teleurstellende ontwikkeling.⁴²² Een effectieve aanpak van arbeidsuitbuiting leunt niet uitsluitend op een strafrechtelijke aanpak, maar deze is daarvan wel een onmisbaar sluitstuk.⁴²³

Het gebrekkige zicht op uitbuiting buiten de seksindustrie blijkt ook uit het oordeel dat in het Nationaal Dreigingsbeeld 2012 daarover wordt gegeven (in het Nationaal Dreigingsbeeld wordt deze vorm van

417 Postma & Van Wijk 2012, p. 327. Dit geldt overigens niet alleen Nederland. Clark deed onderzoek naar de aanpak van arbeidsuitbuiting in negen landen, waaronder Nederland, en kwam voor al deze landen tot deze conclusie. Hij zegt daarover: 'The International Labour Organization (ILO) estimates the number in forced labour in Europe to be 880.000, but we found few reliable national studies to confirm this; there is hard evidence confirming its presence, however, including data on numbers of cases prosecuted or investigated under trafficking for labour exploitation, or associated classifications. They illustrate the worrying presence of forced labour practices across all the nine countries studied' (Clark 2013, p. 3).

418 NRM 2012f; CBA Overige uitbuiting 2012; Van Dijk & Ungureanu 2010, p. 13.

419 NRM 2012f.

420 Het betrof een zaak waarin een directeur van een uitzendbureau Poolse werknemers in een afhankelijkheidspositie had gebracht. De slachtoffers in deze zaak waren meervoudig van hem afhankelijk. Vgl. ten aanzien van de hoofdverdachte Rb. Zwolle 14 december 2012, L/JN BY7662.

421 Het gaat om HR 27 oktober 2009, L/JN BI7099; BI7079 (*Chinese horeca*). Op de inhoud van het arrest wordt hieronder verder ingegaan.

422 Overigens is het niet geheel duidelijk geworden wat de verklaring is voor de scherpe daling van het aantal vonnissen (eerste aanleg). Vanuit de praktijk wordt gewezen op het feit dat arbeidsuitbuitingzaken niet met voorrang worden behandeld, omdat verdachten zich voor en ten tijde van het onderzoek ter terechtzitting vaak niet meer in voorlopige hechtenis bevinden. Zaken waarbij dat wel het geval is, worden bij voorkeur eerst behandeld. Ook wordt gewezen op de complexiteit van arbeidsuitbuitingzaken. Het komt volgens ingewijden vaak voor dat er, nadat een onderzoek is ingezonden, nog veel aanvullend bewijs moet worden vergaard. Beide argumenten kunnen echter maar een deel van de verklaring zijn, aangezien zulks ook in voorgaande jaren heeft gegolden.

423 Alink & Wiarda 2010, p.9 noemen de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel (dus niet alleen arbeidsuitbuiting) treffend, een bescheiden, doch gewichtig en noodzakelijk sluitstuk van de aanpak van mensenhandel.

uitbuiting ‘overige uitbuiting’ genoemd). Daarin is deze vorm van uitbuiting gekwalificeerd als ‘witte vlek’, waaronder een crimineel verschijnsel wordt verstaan waarvan te weinig bekend is om tot een onderbouwd oordeel te kunnen komen.⁴²⁴ Het beperkte beeld van het aantal slachtoffers en het niet bestaan van een eenduidig beeld van de mogelijke omvang van het verschijnsel maken volgens de onderzoekers dat geen verwachting kan worden uitgesproken over de toekomstige omvang en de ernst van de gevolgen van overige uitbuiting voor de Nederlandse samenleving. In zijn begeleidende brief zegt de minister van VenJ over het Nationaal Dreigingsbeeld dat het onderzoek inzicht biedt in bestaande en toekomstige *dreigingen* op het gebied van georganiseerde criminaliteit, en dat het rapport *daarmee* de basis vormt voor beleid met betrekking tot de bestrijding van deze vormen van criminaliteit.⁴²⁵ Door de kwalificatie van uitbuiting buiten de seksindustrie als ‘witte vlek’ bestaat het risico dat deze vorm van uitbuiting wordt beschouwd als een probleem dat minder beleidsprioriteit zou moeten genieten. Deze kwalificatie is echter slechts een bevestiging dat te weinig onderzoek naar deze vorm van uitbuiting wordt verricht, niet dat deze vorm van uitbuiting minder voor zou komen of de ernst van het delict als minder ernstig moet worden beschouwd dan seksuele uitbuiting, dat overigens wel als dreiging wordt gekwalificeerd. De kwalificatie als witte vlek moet dan ook nadrukkelijk een aansporing zijn, zowel aan ketenpartners – zoals toezichts- en opsporingsinstanties – als aan de wetenschap, om uitbuiting buiten de seksindustrie beter in kaart te brengen. Juist nu, op het moment dat de signalering van uitbuiting lijkt toe te nemen, is het van belang alert te blijven op nieuwe vormen daarvan. Temeer daar verschillende ontwikkelingen kunnen worden onderkend die erop wijzen dat een voedingsbodem voor uitbuiting blijft bestaan. Te denken valt aan de aanhoudende gevolgen van de economische crisis voor bepaalde sectoren die in het verleden in verband zijn gebracht met uitbuiting. In de Criminaliteitsbeeldanalyse Overige uitbuiting wijzen de onderzoekers tevens op ontwikkelingen als de vergrijzing en ontgroening, ontwikkelingen die leiden tot een groeiende vraag naar zorg.⁴²⁶ Ook wordt gewezen op de bevolkingsgroei in Afrikaanse landen; de verwachting wordt uitgesproken dat meer mensen uit deze landen naar Europa gaan, op zoek naar werk.⁴²⁷

In dit verband is tenslotte relevant dat per 1 januari 2014 het overgangsregime voor het EU-lidmaatschap van Bulgarije en Roemenië eindigt, waardoor het vrij verkeer van werknemers ook voor burgers uit die landen geldt, zonder verdere restricties.⁴²⁸ Dat vergemakkelijkt het werken in Nederland, omdat door de werkgever voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië geen tewerkstellingsvergunning meer hoeft te worden aangevraagd. Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen kunnen zich in een kwetsbare positie bevinden, bijvoorbeeld door het niet spreken van Nederlands of het sociaal isolement waarin zij zich kunnen bevinden. Uit de Midden- en Oost-Europese landen waren de afgelopen jaren

424 NDB 2013, p. 22.

425 Brief van de minister van VenJ aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 13 maart 2013 inzake het Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2012 en Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/03/13/brief-tk-nationaal-dreigingsbeeld-georganiseerde-criminaliteit-2012-en-vierde-rapportage-op-basis-van-de-monitor-georganiseerde-criminaliteit.html> (geraadpleegd 28 juni 2013).

426 CBA Overige uitbuiting 2012.

427 Ibid.

428 De termijn voor het hanteren van een (beperkend) overgangsregime ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers is zeven jaar. Voor Roemenië en Bulgarije, toegetreten in 2007, verloopt die termijn op 1 januari 2014.

relatief grote aantallen mogelijke slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie afkomstig.⁴²⁹ De mogelijke groei van het aantal werknemers uit deze landen moet dan ook aanleiding zijn extra alert te zijn op signalen die kunnen wijzen op uitbuiting.⁴³⁰

Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en commercieel, gedwongen draagmoederschap
Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en commercieel, gedwongen draagmoederschap wordt beschouwd als een aparte vorm van mensenhandel. Omdat hierover recent een onderzoek⁴³¹ van de Nationaal rapporteur is gepubliceerd, wordt hieronder uitsluitend stilgestaan bij enkele ontwikkelingen na publicatie van dit onderzoek.

Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

Ten aanzien van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering werd in het onderzoek geconstateerd dat nauwelijks informatie beschikbaar is die zicht biedt op het bestaan van deze vorm van mensenhandel in Nederland of de betrokkenheid daarbij van Nederlanders. Tegelijkertijd lijkt, onder invloed van een wereldwijd organentekort, een mondiale handel in organen te ontstaan, waarbij het risico op mensenhandel reëel is.⁴³² Om die reden werd aan de minister van VWS de aanbeveling gedaan onderzoek te initiëren naar de prevalentie van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering in Nederland. Sinds het verschijnen van het onderzoek zijn verschillende stappen genomen om beter zicht te krijgen op deze vorm van mensenhandel. Zo is het Erasmus Medisch Centrum in Rotterdam gestart met een grootschalig, internationaal onderzoek naar de medische en juridische aspecten van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Binnen deze onderzoeksgroep zijn meerdere promovendi, uit diverse disciplines, actief. Tevens is het Erasmus MC, in het kader van onderzoeksproject 'Combating Trafficking in Persons

429 NRM 2012f, p. 68.

430 Ook de minister van SZW heeft over de (mogelijke) groei van het aantal arbeidsmigranten zijn zorgen geuit. Hij stelt dat '[...] de snelle toename van arbeidsmigranten in sommige gevallen tot maatschappelijk onwenselijke situaties heeft geleid, zoals overbewoning, onderbetaling en soms zelfs uitbuiting. Met de volledige openstelling van de arbeidsmarkt voor Roemenen en Bulgaren per 1 januari 2014 is de zorg gerechtvaardigd dat de ongewenste neveneffecten (voor Nederland en de arbeidsmigrant zelf) zullen toenemen' (Adviesaanvraag Arbeidsmigratie, p. 3, bijlage Brief van de minister van SZW aan de Sociaal-Economische Raad d.d. 8 juli 2013 inzake de adviesaanvraag Arbeidsmigratie, <http://www.ser.nl/-/media/Files/Internet/Adviesaanvragen/2013/arbeidsmigratie.ashx> (geraadpleegd 9 augustus 2013)). In deze lijn is ook een opiniestuk van de minister van SZW opgetrokken over de negatieve aspecten van het vrij verkeer van werknemers: L. Asscher & D. Goodhart, 'Code Oranje voor vrij werkverkeer binnen EU', De Volkskrant 17 augustus 2013, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/detail/3493574/2013/08/17/Code-Oranje-voor-vrij-werkverkeer-binnen-EU.dhtml> (geraadpleegd 22 augustus 2013).

431 NRM 2012c.

432 NRM 2012c, p. 12; zie tevens Ambagtsheer, Zaitch & Weimar 2013; Sándor e.a. 2013, p. 149.

for the Purpose of Organ Removal',⁴³³ gestart met een enquête onder alle zorgverleners die in Nederland in contact staan met nierpatiënten en nierdonoren.^{434,435} Het doel van het onderzoek is inzichtelijk te maken of de ondervraagden in contact zijn gekomen met patiënten die in het buitenland een niertransplantatie hebben ondergaan en of zij vermoedens hadden dat de patiënten voor een nier hebben betaald.⁴³⁶

Recentelijk is een conceptversie van de tekst van het Raad van Europa Verdrag ter bestrijding van de handel in menselijke organen beschikbaar gekomen.⁴³⁷ Het Verdrag beoogt nieuwe strafbaarstellingen op het terrein van (commerciële) orgaanhandel te introduceren.

2.4.2 Bewustwording, signalering en perceptie

De afgelopen jaren hebben verschillende partijen geïnvesteerd in de bewustwording en het signaleren van mensenhandel en (mogelijke) slachtoffers daarvan buiten de seksindustrie. Mogelijke slachtoffers worden over het algemeen steeds beter waargenomen en verschillende instanties, zoals verschillende onderdelen binnen de Inspectie SZW, weten beter waarop moet worden gelet wanneer zij zich geconfronteerd zien met een (mogelijke) mensenhandelsituatie. Niettemin bestaan daarentegen nog steeds signalen dat mogelijke slachtoffers niet altijd worden behandeld zoals zij behandeld zouden moeten worden, omdat de ernst en aard van een situatie verkeerd is ingeschat. Zo zijn er signalen dat vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van uitbuiting buiten de seksindustrie niet altijd worden geïnformeerd

-
- 433 Het project heeft als doelstelling meer inzicht te verkrijgen in het fenomeen van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Aan het project nemen verschillende universiteiten en instanties deel. Het wordt financieel ondersteund door de Europese Commissie. Zie voor meer informatie: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action;jsessionid=wMZPRvkGHKNLjQRLXfLX6WBCotZvqV4h5GsRFPsny3nXTWY6vb1142670905?path=EU+Projects%2FHOME_2011_ISEC_AG_THB_4000002186 (geraadpleegd 21 juni 2013).
- 434 Hoewel het hier ging om een reeds lopend project, geeft de minister van VWS met dit onderzoek gehoor aan de aanbeveling van de Nationaal rapporteur uit 2012 om orgaanhandel en orgaantoerisme beter in kaart te brengen, en de rol van Nederland en Nederlanders daarbij; zie voor de aanbeveling NRM 2012c, p. 15.
- 435 Het gaat hier in de eerste plaats om 320 nefrologen en transplantatiechirurgen. Ook zal de enquête worden verstuurd naar 200 verpleegkundigen, maatschappelijk werkers en transplantatiecoördinatoren, werkzaam in de acht Nederlandse academische transplantatiecentra, dialysecentra en perifere ziekenhuizen. De resultaten van het onderzoek worden verwacht voor eind 2013 (schriftelijke informatie verkregen van Erasmus Medisch Centrum, 7 maart 2013).
- 436 Het laten transplanteren van een orgaan in het buitenland of het betalen voor een orgaan wil nog niet zeggen dat sprake is van mensenhandel. Het kan wel als een signaal van mogelijke misstanden worden gezien.
- 437 Zie voor een conceptversie van het verdrag, 'Draft Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs', *Council of Europe* 7 december 2012, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/CDPC%20documents/CDPC%20\(2012\)%2021%20-%20e%20-%20Draft%20Convention%20against%20Trafficking%20in%20Human%20Organs.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/CDPC%20documents/CDPC%20(2012)%2021%20-%20e%20-%20Draft%20Convention%20against%20Trafficking%20in%20Human%20Organs.pdf) (geraadpleegd 14 mei 2013). Art. 28 van het Verdrag regelt de inwerkingtreding.

over de B8.3-bedenktijd die hen toekomt.⁴³⁸ Het komt voor dat mogelijke slachtoffers die waardevolle informatie zouden kunnen aanleveren voor een strafproces naar hun land van herkomst worden teruggestuurd zonder informatie over bedenkijd. Ook Van der Leun en Van Schijndel wijzen erop dat mensenhandelslachtoffers niet altijd als zodanig worden herkend.⁴³⁹ Van der Leun signaleert een toenemende aandacht voor de aanpak van illegale arbeid en een daarmee gepaard gaande criminalisering van illegale arbeiders en wijst op het gevaar dat de aanpak van mensenhandel daardoor onderbelicht kan raken.⁴⁴⁰ Er zijn ook signalen dat autoriteiten, in het geval grote groepen (mogelijke) slachtoffers worden geïdentificeerd, terughoudender zijn met het aanbieden dan wel verlenen van de bedenkijd. Het informeren over de bedenkijd is echter een recht dat vermoedelijke slachtoffers toekomt, en geen discretionaire bevoegdheid van de bevoegde opsporingsambtenaren.⁴⁴¹

Een gevaar voor de effectieve aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie ligt in het onderwaarderen en niet herkennen van het delict en de ernst daarvan door instanties. In NRM7 werd aandacht besteed aan het fenomeen dat uitbuiting buiten de seksindustrie in de praktijk als een 'minder erge vorm' van uitbuiting lijkt te worden beschouwd dan seksuele uitbuiting.⁴⁴² Hoewel groeiende aandacht bestaat voor de verschillende vormen van uitbuiting en vooral toezichts- en opsporingsinstanties steeds beter geëquipeerd zijn in het herkennen daarvan, lijkt dit fenomeen nog steeds hardnekkig. Dit doet geen recht aan de ernstige misstanden die zich in arbeids- of dienstensituaties kunnen voordoen en de zwakke fysieke en mentale gezondheid waarvan bij mogelijke slachtoffers sprake kan zijn, zoals onder meer blijkt uit onderstaand onderzoek.

Gezondheidsklachten na arbeidsuitbuiting

Turner-Moss et al. deden onderzoek naar de ervaren gezondheidsklachten van slachtoffers van arbeidsuitbuiting die uit een mensenhandelsituatie waren bevrijd.⁴⁴³ De uitbuiting vond onder meer plaats in huishoudelijk werk, voedselverwerking en de bouw. Veertig procent van de 30 respondenten⁴⁴⁴ gaf aan tijdens de mensenhandelsituatie fysiek geweld te hebben ervaren. 81 procent gaf aan op het moment van onderzoek last te hebben van fysieke gezondheidsklachten, variërend van hoofdpijn, rugpijn, vermoeidheid, problemen met het zicht en gebitsklachten. 57 procent van de

438 Ingevolge Vreemdelingencirculaire 2000, Hoofdstuk B8.3 komt, op grondslag van art. 8, onder k, Vreemdelingenwet 2000, vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel het recht toe op een bedenkijd van maximaal drie maanden. Gedurende de bedenkijd kan een vermoedelijk slachtoffer nadenken over de vraag of hij/zij aangifte wil doen of anderszins mee wil werken aan een strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaar; zie *Stb.* 2010, 290; *Stb.* 2013, 165 (inwerkingtredingsbesluit); zie uitgebreid §2.8.

439 Van der Leun & Van Schijndel 2012. In hun *case study* van mensensmokkelzaken blijkt dat indicaties van uitbuiting niet altijd worden opgepakt; zie ook Van der Leun 2013.

440 Van der Leun 2013.

441 Zie ook §2.8.

442 NRM7, p. 513; FairWork 2012; zie verder CBA Overige uitbuiting 2012, p. 22, waarin de onderzoekers stellen dat de term 'overige uitbuiting' kan suggereren dat het een soort restcategorie betreft, '[...] alsof dit bijvoorbeeld ten opzichte van seksuele uitbuiting van minder inhoudelijk belang, het delict van mindere ernst en/of qua omvang ondergeschikt zou zijn, hetgeen ten zeerste betwijfeld kan worden'. De perceptie omtrent uitbuiting buiten de seksindustrie ligt, zo zou men kunnen zeggen, dus reeds in de taal waarmee deze vorm van uitbuiting wordt aangeduid besloten.

443 Turner-Moss e.a. 2013.

444 Het gaat dus om een kleine groep ondervraagden.

deelnemers klaagde over één of meer symptomen die behoren bij een posttraumatische stressstoornis (PTSS).⁴⁴⁵ Er is weinig studie gedaan naar de effecten van situaties van arbeidsuitbuiting op de gezondheid van betrokken werknemers en de behoeften van slachtoffers van arbeidsuitbuiting nadat de situatie van uitbuiting is gestopt. Het is wenselijk als hiernaar meer onderzoek wordt geïnitieerd.

Er zijn enkele complicerende factoren die bijdragen aan de onderwaardering van uitbuiting buiten de seksindustrie. Zo beschouwen slachtoffers van uitbuiting zichzelf soms niet als zodanig, bijvoorbeeld omdat de omstandigheden waaronder zij hebben gewerkt en het loon dat zij hebben verdiend, in vergelijking met het land van herkomst niet als verwerpelijk, soms zelfs als gunstig, worden ervaren.⁴⁴⁶ Daar komt nog bij dat een werkgever die naar Nederlands recht potentieel als uitbouter kan worden veroordeeld zichzelf soms juist als helper van illegale landgenoten beschouwt. Zo constateren Hiah en Staring dat een deel van de door hen geïnterviewde Chinese restauranthouders illegale arbeid en illegaal verblijf, fenomenen die in een mensenhandelcontext voornamelijk met kwetsbaarheid in verband worden gebracht, juist als een vanzelfsprekendheid beschouwt, en veeleer als een ‘opstap naar een regulier bestaan dan iets crimineels’.⁴⁴⁷ Het kan ook voorkomen dat personen die naar de lokale maatstaven als uitbuiters worden gezien zelf geen besef hebben van hun daderschap.⁴⁴⁸

445 In het onderzoek wordt niet onderzocht in hoeverre een relatie bestaat tussen de door deelnemers opgegeven gezondheidsklachten en de mensenhandelsituatie waarin zij zich hebben bevonden.

446 Zie Willemsen 2010, p. 25 ten aanzien van Chinese arbeidsmigranten; zie verder *Kamerstukken II 2012/13, Aanhangsel van de Handelingen*, nr. 1002, p. 1 over deze perceptie bij mogelijke slachtoffers in de champignonbranche; zie ook Martens & Van den Brink 2013, p. 198.

447 Hiah & Staring 2013, pp. 50-57. De auteurs wijzen erop dat deze perceptie ten aanzien van illegaal verblijf en illegale arbeid leeft bij de geïnterviewde werkgevers die ooit zelf illegaal werk hebben verricht of illegaal hebben verbleven. Deze perceptie ten aanzien van illegaal verblijf en illegale arbeid verklaren Hiah & Staring vanuit de persoonlijke geschiedenis van de werkgevers, of – zoals de auteurs dat omschrijven – de eigen ‘biografie’ van de restauranthouders.

448 In Council of the Baltic Sea States 2013, p. 7 is een casus opgenomen waarin ouders ervan werden verdacht hun minderjarige dochter naar Zweden te hebben gebracht teneinde haar uit te buiten in de bedelarij. De casus speelde zich af in een Roma-familie. Tijdens een verhoor bij de politie gaven de ouders toe dat zij hun dochter naar Zweden hadden gebracht om haar op straat te laten bedelen. Tijdens het verhoor werd duidelijk dat de ouders niet wisten, en ook niet begrepen, dat de feitelijke omstandigheden in Zweden geconstitueerd zouden kunnen worden als uitbuiting. De Zweedse rechter komt zowel in eerste aanleg als in hoger beroep tot de slotsom dat geen sprake is van uitbuiting. Daartoe overweegt de rechter dat de leefomstandigheden van de dochter in Zweden niet erger waren dan de leefomstandigheden waaronder zij in Roemenië moest leven. Aangezien de hele familie in armoede leefde, was bedelen een overlevingsstrategie. De rechtbank overweegt daarenboven dat de ouders in dezelfde omstandigheden moesten leven als hun dochter. Onder genoemde omstandigheden kan volgens de Zweedse rechter niet geoordeeld worden dat de ouders hun dochter hebben uitgebuit.

De genoemde percepties van mogelijke verdachten, en voornamelijk die van slachtoffers, bemoeilijken de opsporing.⁴⁴⁹ Het is bovendien niet ondenkbaar dat de genoemde percepties van slachtoffers en verdachten effect hebben op de waardering van het delict arbeidsuitbuiting aan de kant van de voor de bestrijding daarvan verantwoordelijke autoriteiten. Bij de vraag of in een voorkomend geval sprake is van uitbuiting komt in Nederland evenwel, juridisch gezien, geen enkele betekenis toe aan de subjectieve beleving en waardering van zowel slachtoffer als dader. De Hoge Raad heeft in het hierboven al genoemde standaardarrest uit 2009 (*Chinese horeca*) bepaald dat de vraag of sprake was van uitbuiting aan de hand van de maatstaven zoals die in Nederland gebruikelijk zijn moet worden beoordeeld.⁴⁵⁰ Uitbuiting is geobjectiveerd. Het Nederlands referentiekader is maatgevend. Dit is inmiddels een bestendige lijn in de rechtspraak die daarin niet ter discussie staat.⁴⁵¹

Campagnes gericht op bewustwording

Uitbuiting buiten de seksindustrie kan weliswaar op toenemende aandacht uit de media rekenen, maar deze lijkt vooral incidenteel van aard, gericht op specifieke gevallen van zaken die voor de rechter komen of zijn gekomen.⁴⁵² De structurele problematiek die ten grondslag ligt aan het fenomeen van uitbuiting buiten de seksindustrie verdient meer aandacht.⁴⁵³ Hoewel in toenemende mate be-

-
- 449 Martens & Van den Brink wijzen op de lage aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel, die o.a. wordt veroorzaakt doordat slachtoffers zich soms niet als zodanig zien. Dit zou in het geval van arbeidsuitbuiting vooral te maken hebben met het feit dat de werknemers naar hun eigen maatstaven veel betaald krijgen. Ook in het geval van buitenlandse prostituees komt dit voor. De auteurs wijzen erop dat het ontbreken van medewerking van een potentieel slachtoffer de opsporing compliceert (Martens & Van den Brink 2013, p. 198).
- 450 Zulkas bepaalde de Hoge Raad in HR 27 oktober 2009, *LJN* B17097; B17099 en *NJ* 2010/598 (*Chinese horeca*), m.nt. Buruma (concl. A-G Knigge). Hieronder wordt op de betekenis van dit arrest nader ingegaan.
- 451 Die discussie wordt overigens wel in de juridische en criminologische literatuur gevoerd. De klarenstoot daartoe werd gegeven door Buruma in zijn annotatie bij het *Chinese horeca*-arrest. Daarin zegt hij: 'Ik heb er [...] moeite mee om mensen als slachtoffer van uitbuiting aan te merken om een reden die zichzelf niet als reden van uitbuiting opvatten[...]' (HR 27 oktober 2009, *NJ* 2010,598 (*Chinese horeca*), m.nt. Buruma); zie verder Lestrade 2011; zie ook Hiah & Staring 2013, pp. 56-57. Laatstgenoemde auteurs lijken een meer relativistische benadering van uitbuiting voor te staan. In hun kwalitatieve onderzoek naar de arbeidsverhoudingen tussen Chinese werkgevers en hun illegaal verblijvende werknemers stellen zij dat bij een te eenzijdige nadruk op arbeidsuitbuiting werkgevers tot daders worden gereduceerd en hun werknemers tot slachtoffers. Een te eenzijdig juridisch perspectief doet volgens de auteurs geen recht aan de sociale werkelijkheid. Bovendien stellen zij dat daarmee het zicht op de achterliggende oorzaken van de problematiek van illegaal verblijf en illegaal arbeid wordt ontnomen, namelijk de vraag naar goedkope producten en flexibele, gemotiveerde arbeid waar Nederlandse burgers niet aan kunnen of willen voldoen.
- 452 Gedacht kan worden aan de zaak van de aspergeteeltster in Someren, die in hoger beroep door het Hof Den Bosch werd veroordeeld tot drie jaar gevangenisstraf (Hof Den Bosch 6 juli 2012, *LJN* BX0599). Deze zaak heeft in de media veel aandacht getrokken. Ook de hieronder aangehaalde *Kroepoek*-zaak in Den Haag leidde tot veel publicitaire aandacht, vooral vanwege de mensonterende omstandigheden waarin de werknemers in deze zaak werkzaamheden moesten verrichten.
- 453 Zo ook Van der Leun 2013, p. 117; zie ook Postma & Van Wijk 2012, p. 327 die erop wijzen dat in de Nederlandse wetenschap weinig empirisch onderzoek wordt verricht naar de aard van uitbuiting buiten de seksindustrie.

langstelling bestaat voor fair trade-producten,⁴⁵⁴ lijkt deze aandacht voornamelijk gericht op eventuele uitbuiting in het buitenland en niet op uitbuiting die in Nederland plaatsvindt dan wel kan plaatsvinden. Het is wenselijk dat de overheid hiervoor door middel van reclamecampagnes, gericht op het algemene publiek, aandacht vraagt. Ook binnen branches die in verband zijn gebracht met uitbuiting, of waar het risico op uitbuiting zich voordoet, is het zaak dat hieraan aandacht wordt besteed. Vanuit de praktijk bestaat terughoudendheid om in campagnes te wijzen op het risico van uitbuiting in bepaalde sectoren. Dit zou de sector schaden en daarmee de (economische) positie van bedrijven (zie het kader hieronder). In het ketenonderzoek dat in 2012 door de Nationaal rapporteur is uitgevoerd, is voorts gebleken dat de angst voor 'stigmatisering' van de land- en tuinbouw gemeenten in enkele gevallen weerhield van het opstarten van controleacties op uitbuiting in deze sector.⁴⁵⁵

Het erkennen van het bestaan van uitbuiting en de sectoren die daarmee in verband kunnen worden gebracht, is een eerste, maar meest wezenlijke stap, in het aanpakken ervan. Media spelen in dit verband een niet te onderschatten rol; als waakhond van instanties die zich met de aanpak van uitbuiting bezighouden, maar ook om continu aandacht te blijven vragen voor de problematiek van uitbuiting buiten de seksindustrie.⁴⁵⁶

Bewustwordingscampagnes

Het bespreekbaar maken van het onderwerp uitbuiting in bepaalde sectoren blijkt lastig. In 2011 lanceerde het Ministerie van SZW de campagne 'Hollandse asperges met een crème van moderne slavernij'. De tekst ging gepaard met de afbeelding van een luxueus uitzienende maaltijd en had tot doel aandacht te vragen voor misstanden in de aspergeteelt. Brancheorganisatie ZLTO vond de campagne generaliserend, stigmatiserend en kwetsend voor de aspergeteelt, hoewel het doel van de campagne, het aankaarten van misstanden in de sector, wel werd onderschreven.⁴⁵⁷ Een soortgelijk verwijt werd geuit door enkele brancheorganisaties in de binnenvaart, in reactie op de berichtgeving van OM en Inspectie SZW over acties op uitbuiting in die sector.⁴⁵⁸

Het Ministerie van SZW heeft inmiddels besloten via subsidieverlening brancheorganisaties te steunen om zelf campagnes op te starten om normen omtrent goed werkgeverschap in te scherpen. Het is een goede ontwikkeling dat brancheorganisatie LTO daar inmiddels gehoor aan heeft

454 Zie bijvoorbeeld G. Reijn, 'Verkoop van verantwoorde koffie stijgt explosief', *De Volkskrant* 8 mei 2013, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3437913/2013/05/08/Verkoop-van-verantwoorde-koffie-stijgt-explosief.dhtml> (geraadpleegd 10 juli 2013).

455 NRM 2012e, pp. 64-65.

456 De Nationaal rapporteur heeft, ten behoeve van de VN-organisatie voor onderwijs, wetenschap, cultuur en communicatie (UNESCO), een speciaal op (onderzoeks)journalisten gericht curriculum ontwikkeld over mensenhandel. In het curriculum wordt het onderwerp mensenhandel uitgediept en wordt aandacht besteed aan enkele thema's die voor (onderzoeks)journalisten relevant kunnen zijn wanneer zij publiceren over mensenhandel; zie Dettmeijer-Vermeulen 2013, pp. 157-191.

457 'Campagne "asperge-slavernij" stopt', *NOS* 6 december 2011, <http://nos.nl/artikel/319648-campagne-aspergeslavernij-stopt.html> (geraadpleegd 28 juni 2013).

458 Zie Brief van het Centraal Bureau voor de Rijn- & Binnenvaart en de Binnenvaart Branche Unie aan de aangesloten leden d.d. 7 november 2012, http://www.cbob.nl/files/user/Inzet_Filipijnse_werknemers.pdf (geraadpleegd 8 juli 2013).

gegeven. Het Ministerie van SZW besteedt in 2013 voorts meer aandacht aan bewustwording bij gemeenten en heeft het initiatief genomen tot en participeert in verschillende bijeenkomsten daarover.⁴⁵⁹

Naast het ondersteunen van campagnes gericht op personen en bedrijven werkzaam binnen bepaalde sectoren is het ook van groot belang dat het algemene publiek bewust wordt gemaakt van misstanden waarmee de verwerking van consumentenproducten gepaard kan gaan. Het ligt voor de hand dat een dergelijke campagne door het Ministerie van SZW wordt geïnitieerd.

2.4.3 Aanpak

Uitbuiting buiten de seksindustrie is een complex te doorgronden fenomeen omdat de aard en het karakter van het delict per geval sterk kunnen verschillen. Zo bestaat het feitencomplex dat arbeidsuitbuiting constitueert dikwijls uit meerdere delicten, die vanuit diverse wettelijke kaders kunnen worden gehandhaafd. Een situatie van uitbuiting kan bijvoorbeeld bestaan uit overtredingen van de Wet minimumloon (Wml), de Arbeidstijdenwet, de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), fraudedelicten, fiscale strafbare feiten of overtredingen van (gemeentelijke) regelgeving op het terrein van huisvesting en brandveiligheid. Dat betekent dat bij de bestrijding van uitbuiting per definitie meerdere actoren betrokken zijn. Die vaststelling onderstreept het grote belang van samenwerking door en informatiedeling tussen ketenpartners die verantwoordelijk zijn voor het toezicht, de handhaving en opsporing in de verschillende gebieden van wet- en regelgeving. Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) kunnen in dit verband een belangrijke, coördinerende en ondersteunende rol vervullen. De samenstelling van deze samenwerkingsverbanden kan wisselen, naargelang de problematiek die zich in een concreet geval voordoet.⁴⁶⁰

Op het gebied van samenwerking en informatie-uitwisseling bestaan ook andere initiatieven. Zo is op bestuurlijk niveau in de vorm van proeftuinen⁴⁶¹ en interventieteams⁴⁶² geëxperimenteerd met een multidisciplinaire aanpak van arbeidsmarktfraude en arbeidsuitbuiting.⁴⁶³ Leidende gedachte daarbij is dat met alle mogelijke relevante partijen gezocht wordt naar de meest geschikte wijze om het men-

459 Op verzoek van het Ministerie van SZW organiseert het CCV, in samenwerking met FairWork en Stichting M., bewustwordingsbijeenkomsten over arbeidsuitbuiting. De bijeenkomsten zijn bedoeld voor veiligheidscoördinatoren van gemeenten en andere gemeenteambtenaren die op dit onderwerp actief zijn. Tijdens de bijeenkomsten gaat specifiek aandacht uit naar de beleving van slachtoffers en de identificatie van potentiële melders van signalen van arbeidsuitbuiting binnen de gemeenten (schriftelijke informatie van het CCV, 25 juli 2013).

460 Zie §3.3 voor een beschrijving van nationale samenwerkingsverbanden, zoals de RIEC's en Veiligheidshuizen.

461 Zie §3.5.2.

462 In interventieteams werken gemeenten, Belastingdienst, Inspectie SZW, UWV, SVB, Raad van Hoofdd commissarissen en OM samen. De teams richten zich op bepaalde branches of op stedelijke problematiek. Programmering van interventieteamprojecten vindt plaats in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), waarin alle participanten vertegenwoordigd zijn. De Inspectie SZW geeft leiding aan de interventieteams in de schoonmaak, het Champignons Interventieteam en het interventieteam Aanpak Malafide Uitzendbureaus (Inspectie SZW 2012, p. 16).

463 Zie §3.4.

senhandelproces te frustreren.⁴⁶⁴ Deze multidisciplinaire benadering, zo heeft de Nationaal rapporteur ook in eerder onderzoek gesteld, is essentieel voor een doeltreffende aanpak van arbeidsuitbuiting.⁴⁶⁵ Een voorbeeld van goede samenwerking tussen verschillende partijen was te zien in de zaak die bekend is geworden als de *Kroepoek*-zaak.

*Kroepoekzaak*⁴⁶⁶

Op basis van informatie van de regionale Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) wordt in een huis in Den Haag een doorzoeking gedaan. In het huis blijken illegale Indonesiërs te zijn uitgebuit. Onder dwang moesten zij kroepoek bakken. Zij maakten werkdagen van 10 tot 15 uur, waarbij soms de hele avond en nacht werd doorgewerkt. Ongeacht het aantal gemaakte uren, ontvingen de werknemers 25 euro per dag. De werkomstandigheden worden door de rechtbank omschreven als 'slecht' en 'zwaar'. De slaapruijntes waren zeer klein en moesten worden gedeeld. Op de slaapplek, die grensde aan de warme werkruimte, liep veel ongedierte rond. In de korte omschrijving van deze zaak zijn meerdere wetsovertredingen te identificeren. Het gaat bijvoorbeeld om overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet, de Wml en de Arbeidstijdenwet. Ook stelt de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag vast dat o.a. het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en de Bouwverordening zijn overtreden. De rechtbank beoordeelt de omstandigheden in samenhang en veroordeelt de verdachten in deze zaak uiteindelijk voor arbeidsuitbuiting.

De (preventieve) aanpak van arbeidsuitbuiting vraagt om beleidsmaatregelen die in meerdere domeinen worden genomen. De (uiteenlopende) aard van het delict arbeidsuitbuiting heeft namelijk tot gevolg dat het fenomeen overlapt met diverse andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld het Nederlands arbeidsmarktbeleid (o.a. oneerlijke concurrentie of verdringing) of migratiebeleid (o.a. het tegengaan van illegale tewerkstelling).⁴⁶⁷ Ook het beleid gericht op de preventie van sociale fraude kan als voorbeeld dienen. Bij het denken over en nemen van beslissingen ten aanzien van beleid in deze domeinen moet uitdrukkelijk aandacht uitgaan naar de relatie met mensenhandel en het effect van een voorgenomen maatregel op het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Er moet voor worden gewaakt dat de doelstellingen in de gerelateerde beleidsdomeinen de aanpak van arbeidsuitbuiting overheersen.

464 Het door de toenmalige SIOD ontwikkelde barrièremodel wordt in dit verband een belangrijke rol toegedicht. Het barrièremodel maakt inzichtelijk welke stappen een mensenhandelaar moet nemen om personen te werk te stellen. Het maakt daarmee ook inzichtelijk welke stappen de overheid moet nemen om het mensenhandelproces te frustreren. Zie over het barrièremodel en de toepassing daarvan in de programmatische aanpak van mensenhandel uitgebreid §3.5.2; zie ook Martens & Van den Brink 2013, p. 197. Het barrièremodel arbeidsuitbuiting is inmiddels doorontwikkeld en geactualiseerd. De verwachting is dat dit nieuwe barrièremodel in het najaar van 2013 gaat worden gebruikt, schriftelijke informatie van Inspectie SZW, 1 augustus 2013.

465 NRM 2012e.

466 Zie voor de zaak waarin de hoofdverdachte terechtstond, Rb. Den Haag 3 mei 2010, L/JN BM3374.

467 Van der Leun 2013.

Commissie dienstverlening aan huis

Naar aanleiding van een afspraak⁴⁶⁸ tussen kabinet en sociale partners heeft de minister SZW in 2013 een commissie ingesteld⁴⁶⁹ die onderzoek doet naar de rechtspositie van huishoudelijk werkers in Nederland.⁴⁷⁰ Gelet op het feit dat in het instellingsbesluit van de commissie geen gewag wordt gemaakt van de relatie van dit thema met het voorkomen van mensenhandel heeft de Nationaal rapporteur in een brief aan de minister van SZW aandacht gevraagd voor de kwetsbaarheid van huishoudelijk werkers voor mensenhandel en de minister verzocht de commissie hierop te attenderen, zodat zij dit aspect kan betrekken in haar advies.⁴⁷¹

2.4.4 Slachtoffers

Belangrijke behoeften van mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn, na uit de mensenhandel-situatie te zijn bevrijd, onder meer het vinden van nieuw werk en informatie over de rechtspositie.⁴⁷² In het laatste geval gaat het vooral om de vraag op welke wijze achterstallig loon gevorderd kan worden bij de voormalige werkgever. Uit het Jurisprudentieonderzoek van de Nationaal rapporteur uit 2012 bleek dat, in het kader van het strafproces, 30 procent van de mogelijke slachtoffers zich voegt als benadeelde partij (mede) ten aanzien van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten. In sommige vonnissen werd de vordering niet toegekend, omdat berekening van het achterstallig loon naar het oordeel van de rechter het strafproces onevenredig zou belasten, ondanks het feit dat de vonnissen duidelijke handvatten bieden aan de hand waarvan dit bedrag zou kunnen worden berekend.⁴⁷³ Vandaar dat zowel aan het OM als de zittende magistratuur de aanbeveling werd gedaan zich actief in te zetten de mogelijkheden te bezien slachtoffers van mensenhandel schadevergoeding te laten toekomen.⁴⁷⁴ In dit kader is het van belang dat mogelijke slachtoffers goed en tijdig worden voorgelicht over hun rechtspositie en de stappen die zij kunnen nemen om schade vergoed te krijgen. Momenteel bestaat nog geen structureel beleid dat garandeert dat mogelijke slachtoffers hierover worden geïnformeerd, tijdens of na afloop van een controle- of opsporingsactie. Expertise op dit terrein ligt vooral bij FairWork. Indien het vermoeden bestaat dat uitbuiting plaatsvindt en een controle- of opsporingsactie wordt gepland, is het voor de controlerende of opsporende instantie⁴⁷⁵ dan ook van belang om FairWork daarbij te betrekken. Is FairWork

468 Kamerstukken II 2012/13, 29544, nr. 425, p. 8.

469 Besluit van de minister van SZW van 17 mei 2013, 2013-0000056984, houdende instelling van de Commissie dienstverlening aan huis (Instellingsbesluit Commissie dienstverlening aan huis).

470 Zie ook §2.2.2.1.

471 Brief van de Nationaal rapporteur aan de minister van SZW d.d. 29 mei 2013 inzake de instelling van de Commissie dienstverlening aan huis, http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/20130529-brief-aan-min.szw-commissie-dienstverlening-aan-huis_tcm63-509700.pdf (geraadpleegd 8 augustus 2013).

472 Willemsen 2010.

473 NRM 2012d, p. 140.

474 In dit kader is in NRM7 de aanbeveling gedaan dat de officier van justitie een in het kader van een opsporingsonderzoek gemaakt financieel onderzoek reeds bij de behandeling van de hoofdzaak overlegt, zodat de rechter zich een goed beeld kan vormen van de situatie. Tevens werd aanbevolen dat de officier van justitie daartoe ook de ontnemingsvordering gelijktijdig met de hoofdzaak kan aanbrengen (aanbeveling 38); zie ook NRM7, aanbeveling 3 en NRM 2012d.

475 Doorgaans één van die inspectiediensten die ressorteren onder Inspectie SZW of – indien sprake is van een opsporingsonderzoek – Inspectie SZW, Directie Opsporing.

niet betrokken geweest bij een actie, dan zouden geïdentificeerde mogelijke slachtoffers naar FairWork moeten worden verwezen voor juridische ondersteuning en hulp bij het zoeken naar nieuw werk.⁴⁷⁶

In het bovenstaande zijn enkele recente ontwikkelingen op het terrein van uitbuiting buiten de seksindustrie aan de orde gekomen. Daarin lag de focus vooral op arbeidsuitbuiting (buiten de seksindustrie). Op enkele risicosectoren die recent daarmee in verband zijn gebracht wordt in de volgende subparagraaf nader ingegaan.

2.4.5 Risicosectoren- en groepen

In de Vijfde rapportage is voor het eerst de vraag opgeworpen *waarom* bepaalde sectoren eerder een voedingsbodemp voor uitbuiting buiten de seksindustrie vormen dan anderen. Daarin kwam naar voren dat de vatbaarheid voor uitbuiting buiten de seksindustrie vaak gelegen is in de aard van de werkzaamheden en de omstandigheden waaronder deze moeten worden verricht.⁴⁷⁷ In deze context wordt in de literatuur vaak gesproken over ‘three D jobs’; *dirty*, *dangerous*, *degrading*. Misstanden worden vooral gesignaleerd in arbeidsintensieve productieprocessen waarin laagbetaalde arbeidskrachten eenvoudig werk verrichten.⁴⁷⁸ Bovendien speelt de zichtbaarheid van het werk een rol. De Jonge van Ellemeete zegt hierover: ‘[...] slecht werkgeverschap gedijt in afgeschermd circuits en verscholen settings’.⁴⁷⁹

Naast deze enigszins ‘vaste waarden’ die kenmerken zijn van werk dat het risico op uitbuiting in zich draagt – de aard van het plukken van champignons en de omstandigheden waaronder dat gebeurt, zullen niet snel veranderen – zijn er ook factoren die variëren. Te denken valt aan de economische situatie waarin een sector zich bevindt. De huidige situatie in de champignonteelt kan als voorbeeld dienen. De prijsdruk in die branche is zodanig groot dat voor werkgevers een positieve prikkel lijkt te zijn ontstaan tewerkstelling van personeel via constructies te laten verlopen waarmee loonkosten kunnen worden gedrukt. Ook de binnenvaart is een voorbeeld. De grote vraag naar personeel heeft daar geleid tot de tewerkstelling van Filipijnse matrozen, die in sommige situaties onder bedenkelijke omstandigheden en arbeidsvoorwaarden gewerkt lijken te hebben.⁴⁸⁰ Naast het feit dat het werk in deze sectoren naar zijn aard in elk geval ‘dirty’ is en ‘dangerous’ kan zijn, spelen dus sectoreigen, economische factoren een rol die tot gevolg hebben dat een sector kwetsbaar wordt voor situaties van uitbuiting. De mate waarin deze economische factoren een rol spelen, is afhankelijk van de economische omstandigheden en aldus van de factor tijd.

Een risicosector is een sector waarin werkzaamheden worden verricht die naar hun aard het risico in zich bergen dat zij leiden tot een situatie van uitbuiting, of waarin de economische omstandigheden een prikkel vormen om maatregelen te nemen die kunnen leiden tot een situatie van uitbuiting. In deze paragraaf wordt aan vier risicosectoren specifiek aandacht besteed. Het gaat om sectoren waarvoor in eerdere rapportages nog geen of relatief weinig aandacht is geweest. Voor al deze sectoren geldt dat zij bij toezicht- en opsporingsinstanties recent in het vizier zijn gekomen.

476 Zie over een nationaal verwijzingsmechanisme uitgebreid §2.5.

477 NRM5, p. 228.

478 Ibid.; zie ook Lewis e.a. 2013, p. 7.

479 De Jonge van Ellemeete 2007, p. 109.

480 ‘Aanhouding voor uitbuiting in de binnenvaart’, *Inspectie SZW* 23 april 2012, http://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuwsberichten/aanhouding_voor_uitbuiting_in_de_binnenvaart.aspx (geraadpleegd 2 augustus 2013).

2.4.5.1 Champignonteelt

In 2012 publiceerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) cijfers over de champignon-teelt.⁴⁸¹ Uit onderzoek blijkt dat bij ruim een kwart van de onderzochte bedrijven in de sector sprake was van illegale tewerkstelling, onderbetaling of fiscale fraude. In 2010 trok het Interventieteam Champignons (IC) daarover ook al aan de bel.⁴⁸² Het team kwam toen tot de conclusie dat er 'veel mis' is in de champignonbranche.⁴⁸³ Genoemd worden vooral onderbetaling en het gebruik van tewerkstellingsconstructies die het mogelijk maken belasting- en sociale zekerheidswetgeving te ontduiken.⁴⁸⁴ Ook meldt het IC diverse vormen van uitbuiting te hebben waargenomen.⁴⁸⁵ In de media zijn verschillende berichten gepubliceerd waarin de champignonbranche in verband wordt gebracht met uitbuiting. Zo wijdde het KRO-televisieprogramma *Keuringsdienst van waarde* twee afleveringen aan de arbeidsomstandigheden in deze sector.⁴⁸⁶

Een verklaring voor de misstanden lijkt deels gevonden te kunnen in een toegenomen prijsdruk, die door de gehele sector wordt gevoeld.^{487,488} Daardoor is sprake van een positieve prikkel voor telers om kostenbesparende maatregelen te nemen. De champignonteelt is daarom de laatste jaren een prioritaire sector voor Inspectie SZW,⁴⁸⁹ een sector waarin het risico op 'te weinig structurele zorg voor de arbeids-

481 Brief van de minister van SZW aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 27 februari 2012 inzake de bestrijding van arbeidsconstructies in de land- en tuinbouw. Deze cijfers zijn afkomstig van Inspectie SZW en enkel via de brief bekendgemaakt, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/27/brief-van-minister-kamp-over-de-bestrijding-arbeidsconstructies-in-de-land-en-tuinbouw.html> (geraadpleegd 22 augustus 2013).

482 Het Interventieteam Champignons (IC) werd ingesteld in 2007. Aanleiding voor de instelling waren signalen die in de afgelopen jaren (tot 2007) waren binnengekomen van illegale arbeid en betaling onder het minimumloon bij de pluk/oogst van champignons. Doelstelling van het IC was o.a. het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving (o.a. de Wet minimumloon), het uitoefenen van vreemdelingen-toezicht, het aanpakken van misstanden die gerelateerd zijn aan niet-naleving van de wet, waaronder uitbuiting. Het IC is ingesteld onder verantwoordelijkheid van de Directie Arbeidsmarktfraude van de toenmalige Arbeidsinspectie in samenwerking met de Belastingdienst, SIOD, de vreemdelingenpolitie, de betrokken toenmalige Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF), gemeenten en het OM. In 2010 publiceerde het IC een Eindrapport n.a.v. onderzoek in de periode 2007-2009 (IC 2010).

483 IC 2010, p. 13.

484 Ibid; zie §2.4.5.5.

485 Het blijft onduidelijk of ook is aangesloten op de wettelijke betekenis van de term 'uitbuiting' (Ibid, p. 12).

486 Zie ook 'Champignons', KRO 20 en 27 december 2012, <http://keuringsdienstvanwaarde.kro.nl/seizoenen/2012/afleveringen/20-12-2012> (deel 1) en <http://keuringsdienstvanwaarde.kro.nl/seizoenen/2012/afleveringen/27-12-2012> (deel 2) (geraadpleegd 10 juli 2013).

487 Zie ook de brief van de minister van SZW aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 april 2013 inzake de aanpak van schijnconstructies, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/11/kamerbrief-aanpak-schijnconstructies.html> (geraadpleegd 9 augustus 2013), waarin de minister van SZW wijst op de toegenomen binnenlandse en buitenlandse concurrentie in bepaalde sectoren: 'Door de krappere marges die hiermee gepaard gaan is het voor een aantal werkgevers aantrekkelijk om op arbeidskosten te besparen en de randen van de wet op te zoeken, of over die randen heen te gaan'.

488 Research voor Beleid 2010b.

489 Zie Inspectie SZW 2012.

omstandigheden' is verhoogd.⁴⁹⁰ De prijsdruk zorgt ervoor dat het voor bonafide champignon telers lastig is het hoofd boven water te houden.^{491,492} Het IC signaleert dat bonafide bedrijven die failliet gaan, vaak worden overgenomen door malafide ondernemers. Een deel van de sector lijkt daarmee in een vicieuze cirkel te zijn beland; het risico op misstanden kan daardoor toenemen.⁴⁹³

Zelfregulering

Inmiddels is het keurmerk Fair Produce Nederland tot stand gekomen. De stichting achter het keurmerk wordt bestuurd door de vakgroep Paddenstoelen van LTO Nederland, groenten- en fruit handelsplatform Fruti Venta, FNV Bondgenoten en CNV Vakmensen. Het keurmerk kan worden verkregen na het voldoen aan door de stichting aangeleverde Inspectienormen.⁴⁹⁴ Doelstelling is oneerlijke concurrentie tegen te gaan en een markt te creëren met eerlijke prijzen.

2.4.5.2 Toiletbranche

In Nederland zijn situaties van uitbuiting in de toiletbranche nog een relatief onbekend fenomeen. Inspectie SZW deed eind 2011 voor het eerst onderzoek naar de werkzaamheden in de toiletten van dertien tankstations langs de snelweg.⁴⁹⁵ Daaraan ten grondslag lag een vermoeden dat Bulgaarse vrouwen tegen lage lonen lange werkdagen zouden moeten maken, soms van wel 14 uur per dag, 7 dagen per week. Het vermoeden bestond dat deze personen in het land van herkomst werden geworven.⁴⁹⁶

In België is meer ervaring met uitbuiting in de toiletbranche. Eind 2011 startte in Gent een zaak tegen een Duits bedrijf dat als onderaannemer illegaal werknemers tewerkstelde voor de schoonmaak van toiletten in een bekende keten van wegrestaurants. De 'toiletmadammen' zouden 7 dagen in de week hebben moeten werken voor 3 euro per uur. Ook het wegrestaurant werd, als opdrachtgever, vervolgd (als mededader).

In een analyse van deze zaak door het Belgische Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (CGKR) vallen vooral de verschillende constructies op waarmee werknemers aan het werk werden gesteld. Werknemers werden door een onderaannemer onder andere als gedetacheerde zelfstandigen aan het werk gezet, maar bleken feitelijk helemaal geen zzp'er te zijn (ook wel schijnzzp'ers genoemd). Middels deze constructies (de vorm veranderde tot vier maal toe) kon sociale zekerheidsfraude plaatsvinden.⁴⁹⁷ Bovendien kwam het dikwijls voor dat de werknemers niet op de hoogte waren van hun

490 Inspectie SZW 2011, p. 37.

491 B. de Nijs, 'Strengere aanpak misstanden champignonsector', AGF 28 februari 2012, http://www.agf.nl/nieuwsbericht_detail.asp?id=80639 (geraadpleegd 19 juli 2013).

492 Ook voor de landbouw in het algemeen gaat dit op. Vgl. Research voor Beleid 2010b, p. 29.

493 Ibid, p. 13.

494 Zie <http://www.fairproduce.nl/index.asp?lang=nl&id=88> (geraadpleegd 19 juli 2013).

495 'Controle van schoonmakers op tankstations wegens vermoedens van uitbuiting', *Rijksoverheid* 20 december 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/12/20/controle-van-schoonmakers-op-tankstations-wegens-vermoedens-van-uitbuiting.html> (geraadpleegd 21 juni 2013).

496 Ibid.

497 CGKR 2011, p. 46 e.v.

rechtspositie en niet wisten dat ze als zelfstandigen te werk waren gesteld.^{498,499} In 2012 worden zowel de onderaannemer als het wegrestaurant veroordeeld voor mensenhandel.⁵⁰⁰

2.4.5.3 Transport

De transportsector is één van de klassieke voorbeelden van branches waarin steeds meer Midden- en Oost-Europese werknemers werkzaam zijn (zogenaamde MOE-landers). Vakbond CNV constateert dat Nederlandse bedrijven die Oost-Europese chauffeurs inhuren zich te weinig bekommeren om de huisvesting van chauffeurs wanneer die in Nederland onverhoopt met te weinig werk zitten.⁵⁰¹ Naast de huisvestingsproblematiek wordt de transportsector ook in verband gebracht met (te) lage lonen. Signalen worden waargenomen van onderbetaling. Zo kende FNV Bondgenoten gevallen waarin Oost-Europese chauffeurs sterk werden onderbetaald en veel langere dagen moesten maken dan hun Nederlandse collega's.⁵⁰² Daartoe is FNV al verschillende rechtszaken tegen transportbedrijven gestart.⁵⁰³

De transportsector in Nederland heeft grote klappen te verduren gekregen tijdens en na de kredietcrisis. In onderzoek uit 2010 wordt geconstateerd dat de logistiek een nieuwe aandachtssector voor de bestrijding van malafiditeit bij uitzendbureaus is geworden omdat na de crisis zo veelvuldig een beroep is gedaan op de, goedkopere, arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa.⁵⁰⁴

In 2011 startte FNV Bondgenoten een proces tegen een transportbedrijf uit Milsbeek. Volgens de vakbond zou het bedrijf zich schuldig maken aan 'sociale dumping' door Poolse chauffeurs te laten werken onder Poolse arbeidsvoorwaarden. De zaak wordt hieronder in kort bestek behandeld, omdat het feitencomplex illustratief is en de gehanteerde constructie bovendien niet uitsluitend in de transportbranche wordt gebruikt, maar ook in, bijvoorbeeld, de land- en tuinbouw.⁵⁰⁵

498 Ibid.

499 De informatiepositie van werknemers is van belang in de strijd tegen uitbuiting, vindt ook de tijdelijke commissie die onderzoek deed naar de effecten van arbeidsmigratie in Nederland. Onwetendheid over de eigen rechtspositie, zo oordeelt de commissie, kan tot uitbuitingssituaties leiden; zie *Kamerstukken II* 2011/12, 32480, nr. 4, p. 49.

500 'Carestel definitief veroordeeld', *Diversiteit* 22 november 2012, http://www.diversiteit.be/index.php?action=artikel_detail&artikel=823 (geraadpleegd 19 juli 2013).

501 'CNV wil aandacht voor chauffeurs Oost-Europa', *Trouw* 26 maart 2011, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4504/Economie/article/detail/1865765/2011/03/26/CNV-wil-aandacht-voor-chauffeurs-Oost-Europa.dhtml> (geraadpleegd 19 juli 2013).

502 FNV 2012, p. 18.

503 Zie ook 'FNV slaapt Van den Bosch voor de rechter om 'uitbuiten'', *Logistiek* 4 maart 2013, <http://www.logistiek.nl/Logistieke-dienstverlening/Praktijk/2013/3/FNV-slaapt-Van-den-Bosch-voor-rechter-om-uitbuiten-1189853W/> (geraadpleegd 19 juli 2013).

504 Research voor Beleid 2010a, p. 21.

505 Zie het artikel van K. Stalenhoef, 'Poolse gedetacheerde vrachtwagenchauffeur valt onder algemeen verbindend verklaarde Cao', *Kennedy van der Laan* z.d., http://www.kvdl.nl/KVdL/nl-NL/_main/Nieuws/Nieuwsbrief/Nieuwsbrief+november-december+2011/Poolse+gedetacheerde+vrachtwagenchauffeur+valt+onder+algemeen+verbindend+verklaarde+Cao/ (geraadpleegd 26 april 2012).

*Poolse chauffeurs, Nederlandse arbeidsvoorwaarden*⁵⁰⁶

Een transportbedrijf uit het Limburgse Milsbeek (A) leent werknemers in van een uitzendbureau uit Polen (B). A en B zijn beiden in handen van dezelfde, Nederlandse, eigenaar.⁵⁰⁷ De arbeidsovereenkomst geldt tussen de (Poolse) werknemers en het (Poolse) bedrijf B, waardoor – volgens de eigenaar van A en B – Poolse arbeidsvoorwaarden van kracht zijn. Dientengevolge verdienen de Poolse chauffeurs zo'n 300 euro per maand, plus 12 cent per gereden kilometer.

De rechtbank beslist anders, en verklaart de betreffende (Nederlandse) CAO van toepassing op de arbeidsovereenkomst. Over de periode waarin de CAO niet algemeen verbindend is verklaard, zijn de voorschriften inzake het minimumloon van kracht. Kern van de overweging van de rechtbank is dat het 'centrum van werkzaamheden' in Nederland lag en daardoor, krachtens de Detacheringsrichtlijn van de EU, Nederlands recht van toepassing is op de arbeidsovereenkomst tussen de chauffeurs en (het Poolse) bedrijf B.

De zaak is illustratief voor zaken waarin constructies – vaak opgezet in het kader van vrij verkeer van werknemers en diensten – worden aangewend om de vaak strengere Nederlandse voorschriften met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en sociale lasten te omzeilen. De zaak laat duidelijk zien dat werkgevers soms ten onrechte – al dan niet te goeder trouw – uitgaan van de veronderstelling dat constructies legaal zijn.

2.4.5.4 Binnenvaart

Slecht werkgeverschap gedijt in afgeschermd circuits en verscholen settings, zoals hierboven al werd vastgesteld.⁵⁰⁸ Een setting die wat dat betreft illustratief is, is de binnenvaart. Werk op het water zorgt er immers per definitie voor dat een deel van de werkzaamheden aan het zicht wordt onttrokken en dat werknemers zijn afgesloten van de buitenwereld.⁵⁰⁹ Tegelijkertijd bevindt de binnenvaartsector zich in economisch zwaar weer⁵¹⁰ en is sprake van een groot gebrek aan personeel.⁵¹¹ Bovendien is relatief vaak sprake van particuliere ondernemers die, gelet op de aard van het werk, hoge kosten moeten maken. De vraag naar goedkope arbeid is daarom groot.⁵¹²

506 Rb. Roermond 10 augustus 2011, *LJN* BR4863; zie ook *JAR* 2011/234 m.nt. Franssen.

507 In de *Volkskrant* verklaart een medewerker van het bedrijf dat in de vestiging in Polen hooguit 'planten water [wordt] gegeven'. Zie C. ten Have, 'Vier weken rijden voor 400 euro', *De Volkskrant* 15 augustus 2011, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/2849383/2011/08/15/Vier-weken-rijden-voor-400-euro.dhtml> (geraadpleegd 9 augustus 2013).

508 De Jonge van Ellemeet 2007.

509 Zo ook Surtees, die onderzoek deed naar de uitbuiting van Oekraïense zeelui en vissers. Zij constateert: *'The very nature of the work – largely out of sight, at sea and, thus, inescapable and moving between various national and international jurisdictions – lends itself to a high risk of abuse'* (Surtees 2013, p. 121).

510 'Binnenvaart in moeilijk vaarwater', *CBS* z.d., <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/verkeer-vervoer/publicaties/artikelen/archief/2013/2012-omzet-binnenvaart-2012-art.htm> (geraadpleegd 8 juli 2013).

511 Zie Brief van het Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart en de Binnenvaart Branche Unie aan de eigen leden van 7 november 2012, http://www.cbob.nl/files/user/Inzet_Filipijnse_werknemers.pdf (geraadpleegd 8 juli 2013).

512 Research voor Beleid 2010b, p. 66.

De binnenvaartsector werd lange tijd niet in verband gebracht met uitbuiting. Zowel op internationaal als nationaal niveau lijkt daarin verandering gekomen.⁵¹³ Zo heeft Inspectie SZW, in samenwerking met andere organisaties, de laatste jaren meermalen acties georganiseerd gericht op binnenvaartschepen. Daaruit vloeiden verschillende aanhoudingen voort voor uitbuiting.

Acties tegen uitbuiting op Nederlandse binnenvaartschepen

De voormalige Arbeidsinspectie voerde in oktober 2011, samen met de toenmalige KLPD, een grootschalige actie uit tegen uitbuiting op binnenvaartschepen.⁵¹⁴ Bij eerdere controles van de Arbeidsinspectie was het vermoeden ontstaan dat uitbuiting structureel voorkomt in de Nederlandse binnenvaartsector.⁵¹⁵ Naast controles op de schepen zelf, bestond de actie ook uit een inval bij een uitzendbureau dat honderden Filipijnse matrozen tewerk had gesteld op Nederlandse binnenvaartschepen. Drie werknemers van dat uitzendbureau werden later aangehouden op verdenking van uitbuiting.⁵¹⁶ Bij de actie werkten verschillende instanties samen, waaronder de toenmalige SIOD, FIOD, Vreemdelingenpolitie, Zeehavenpolitie en KMar.

In 2012 werd een soortgelijke actie ondernomen, waarbij ook werd samengewerkt met het UWV en de Antwerpse zeehavenpolitie.⁵¹⁷ Ook tijdens die actie werd, tegelijk met controles op de schepen zelf, een detacheringsbureau doorzocht.

Opvallend is dat tijdens beide acties ook invallen plaatshadden bij de uitzendbureaus die de Filipijnse matrozen tewerk hadden gesteld. Werknemers daarvan werden er van verdacht de Filipijnen ver onder het minimumloon te hebben betaald. De modus operandi die daarbij werd aangewend, komt in feite neer op schaduwboekhouding.⁵¹⁸ Sprake is van twee arbeidsovereenkomsten. De eerste overeenkomst gaat uit van een salaris conform de Wml, en wordt gebruikt om een tewerkstellingsvergunning en een verblijfsvergunning voor de Filipijnse matrozen te verkrijgen. De arbeidsovereenkomst die daadwerkelijk wordt gebruikt, gaat uit van een maandloon van ongeveer 400 Amerikaanse dollar. Naast de onderbetaling spreekt de Inspectie SZW over lange werkdagen van 10 tot 11 uur, 6 of 7 dagen per week. Daarnaast

513 Op internationaal niveau kan worden gewezen op het hierboven genoemde onderzoek van Surtees (2013).

514 'Grootschalige actie tegen uitbuiting op binnenvaart', OM <http://www.om.nl/@157237/grootschalige-actie/> (geraadpleegd 8 juli 2013).

515 Ibid. De wijze waarop Filipijnse matrozen te werk werden gesteld op Nederlandse binnenvaartschepen werd reeds beschreven in Research voor Beleid 2010b, pp. 66, 78, 89.

516 Het opsporingsonderzoek is nog gaande bij de druk van deze rapportage. 'Aanhouding voor uitbuiting in de binnenvaart', OM 20 april 2012, <http://www.om.nl/@158757/aanhouding/> (geraadpleegd 8 juli 2013).

517 'Controles uitbuiting in binnenvaart afgesloten', OM 3 november 2012, <http://www.om.nl/@159706/controles-uitbuiting/> (geraadpleegd 8 juli 2013). Op de berichtgeving van OM en Inspectie SZW is kritiek gekomen vanuit brancheorganisaties Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart en Binnenvaart Branche Unie. Beide organisaties noemen de berichtgeving ongenueanceerd en onnodig negatief. De organisaties zeggen zorgvuldige berichtgeving te wensen, die het imago van de bedrijfstak geen onnodige schade toebrengt. De brief is te raadplegen via: http://www.cbob.nl/files/user/Inzet_Filipijnse_werknemers.pdf (geraadpleegd 8 juli 2013).

518 Aan deze modus operandi werd reeds gerefereerd in Research voor Beleid 2010b, p. 89.

moesten de matrozen voor een periode van 8 maanden onafgebroken op het schip verblijven. Waren zij met verlof, dan werden hun dienstboekjes en verblijfsdocumenten door het uitzendbureau ingenomen.⁵¹⁹ Over de huisvesting van de matrozen werd door de Inspectie SZW niet specifiek gesproken. Gezien de plaats van werkzaamheden waren de matrozen voor huisvesting afhankelijk van de rederij. Meervoudige afhankelijkheid is in dit verband een logisch gevolg van de aard van het werk en de locatie waar de werkzaamheden plaatsvinden.

Een factor waarop gelet moet worden in het kader van mogelijke uitbuiting op Nederlandse binnenvaartschepen is dat het kan gaan om grote groepen vermoedelijke slachtoffers.⁵²⁰ De hulp en opvang en (juridische) ondersteuning aan deze groepen vergt een gecoördineerde aanpak, waarbij in een vroeg stadium alle relevante partijen moeten worden betrokken.⁵²¹

2.4.5.5 Schijnconstructies

Zoals in deze paragraaf, en met name bij de bespreking van de vier risicosectoren hierboven, reeds werd gememoreerd, worden soms ingewikkelde, juridische constructies gebruikt om wet- en regelgeving te omzeilen. Het gaat dikwijls om frauduleuze constructies, bedoeld om de werkelijke, clandestiene situatie te maskeren teneinde kostenbesparingen te bewerkstelligen. In wezen gaat het om het optrekken van een façade, die handhavings- en opsporingsambtenaren het zicht op de werkelijkheid moet ontnemen.⁵²² Niet alleen werkgevers of bedrijven waar gewerkt wordt zelf, maar vooral ook tussenpersonen, zoals uitzendbureaus, kunnen zich hieraan schuldig maken.

Van illegale constructies lijkt vooral sprake in sectoren waarin de marges klein zijn en arbeidskosten een groot deel van de totale kosten beslaan.⁵²³ Dat is bijvoorbeeld het geval in de champignonbranche. Een directeur van een champignonkwekerij zegt daarover in het rapport 'Lessen uit recente arbeidsmigratie': 'Ongeveer 45 procent van de kostprijs van champignons bestaat uit arbeidskosten. Wanneer die met 10 procent omhoog gaan, hebben wij een minimale marge; ik wil niet direct een nulmarge zeggen. Ik zal dan heel goed moeten nadenken waar ik mijn productie zal voortzetten.'⁵²⁴

519 'Aanhouding voor uitbuiting in de binnenvaart', OM 20 april 2012, <http://www.om.nl/@158757/aanhouding/> (geraadpleegd 8 juli 2013).

520 Vgl. NDB 2013, p. 73, waarin een onderzoek wordt genoemd waarin sprake was van ruim 300 mogelijke slachtoffers.

521 Zie ook §2.9.3.

522 De minister van SZW spreekt over 'schijnconstructies'. Daarin wijkt volgens de minister 'de feitelijke situatie af van de situatie zoals die wordt voorgespiegeld'. Brief van de minister van SZW aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 april 2013 inzake de aanpak van schijnconstructies, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/11/kamerbrief-aanpak-schijnconstructies.html> (geraadpleegd 9 augustus 2013).

523 De minister van SZW zegt daarover: 'Door de krappere marges die hiermee [met de toegenomen binnenlandse en buitenlandse concurrentie in bepaalde sectoren, NR] gepaard gaan is het voor een aantal werkgevers aantrekkelijk om op arbeidskosten te besparen en de randen van de wet op te zoeken, of over die randen heen te gaan.' (Ibid.)

524 *Kamerstukken II* 2011/12, 32480, nr. 4, p. 51.

Een zaak waarin verschillende constructies werden aangewend, kwam in 2013 voor de rechter. Daarin werd de eigenaar van een champignonkwekerij veroordeeld voor de uitbuiting van Poolse werknemers.

*Gebruik van schijnconstructies in de champignonsector*⁵²⁵

De verdachte in deze zaak was eigenaar van een champignonkwekerij. Om aan Poolse werknemers te komen, schakelde hij een Nederlandse medeverdachte in die in Polen een bedrijf had opgezet dat zich bezighield met de werving en tewerkstelling van personeel bij Nederlandse bedrijven. Gebruik werd hierbij gemaakt van de zogenaamde 'Poolse constructie' of 'verkoop-op-stam'; producten, i.c. champignons, worden in die situatie al verkocht terwijl zij nog geoogst moeten worden. Vervolgens zendt het 'Poolse' bedrijf Poolse werknemers naar Nederland om aldaar de oogst te plukken. Op deze wijze ontdeed de eigenaar van de kwekerij zich van de plicht een tewerkstellingsvergunning aan te vragen⁵²⁶. Bovendien werd ver beneden de Nederlandse maatstaven uitbetaald en werden in Nederland noch Polen premies voor de sociale verzekeringen en loonbelasting betaald. Tevens werd met twee contracten gewerkt; een contract waarbij de lonen conform de geldende wet- en regelgeving waren en dat moest dienen als bewijs bij een controle door de autoriteiten (bijv. in geval van een inspectie), en een mondelinge overeenkomst waarin werd afgesproken dat de Polen vier euro per uur zouden ontvangen. Later, toen de verdachte de lonen niet meer kon betalen, moesten de Poolse werknemers werken tegen stukloon. De werknemers werden in die situatie betaald per geplukte kilo en niet per uur. In die nieuwe situatie bleek het niet meer mogelijk om vier euro per uur te verdienen. In het vonnis wordt het beeld duidelijk van een sector die zich in zwaar economisch weer bevindt, en waarin alles wordt gedaan om kosten te besparen. De medeverdachte verklaart tegenover de rechter dat de Poolse werknemers niet het normale gangbare loon kregen om de loonkosten zoveel mogelijk te drukken. De Poolse constructie werd aangewend omdat er 'bij de Nederlandse champignonkwekerijen, door de economische situatie gedwongen, een grote drang bestaat om met name de plukkosten te verminderen.'

De bovenstaande zaak laat zien dat constructies onderdeel uit kunnen maken van een situatie die uitmond in uitbuiting. Bij de aanpak van uitbuiting is het vergaren van inzicht in deze constructies dan ook een onmisbaar onderdeel. In dit verband is vooral belangrijk dat een boekenonderzoek altijd gepaard gaat met een toets op de werkelijke situatie; gezocht moet worden naar eventuele discrepanties tussen papier en praktijk. Ook hier is samenwerking tussen de betrokken instanties essentieel. Sleutelpartners in het kader van arbeidsuitbuiting zijn Inspectie SZW, UWV en Belastingdienst, maar ook – en soms in het bijzonder – kan worden gedacht aan internationale partners en private partijen (bijvoorbeeld bij

525 ECLI:NL:RBLIM:2013:4158. De medeverdachte in deze zaak werd reeds in 2010 veroordeeld: Rb. Roermond 26 oktober 2010, *LJN* BO4108. Per 28 juni 2013 is het verwijzen naar vonnissen en arresten middels het zgn. Landelijk Jurisprudentienummer (*LJN*) komen te vervallen. In deze rapportage wordt naar vonnissen en arresten gepubliceerd tot 28 juni verwezen op de oude wijze. Naar vonnissen en arresten van na die datum wordt op de nieuwe manier verwezen, nl. via de zgn. European Case Law Identifier (*ECLI*).

526 Op het moment dat deze zaak speelde, was het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning door de werkgever ook nog vereist ten aanzien van Poolse werknemers. Met het opheffen van het zgn. overgangsregime m.b.t. het vrij verkeer van werknemers uit Polen is deze plicht per 1 mei 2007 komen te vervallen. Ten aanzien van werknemers uit Roemenië en Bulgarije geldt deze plicht tot 1 januari 2014.

de handhaving van cao's).⁵²⁷ Pas als deze instellingen hun informatie bundelen, kan een goed zicht op de werkelijkheid worden verkregen. Het is goed om te zien dat de minister van SZW aan de aanpak van schijnconstructies prioriteit lijkt te geven en daarbij de nadruk legt op het bevorderen van (internationale) samenwerking en het delen van informatie.⁵²⁸

2.4.6 (Nieuwe) vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie

Artikel 273f Sr noch de EU-Richtlijn mensenhandel bevatten een definitie van uitbuiting. Daarin wordt louter een opsomming van vormen van uitbuiting gegeven. Ten aanzien van uitbuiting buiten de seksindustrie wordt verwezen naar enkele termen ('slavernij', 'dienstbaarheid' en 'gedwongen arbeid of diensten') die alle een eigen juridisch-historische achtergrond kennen. Opvallend is dat dit onderscheid geen rol lijkt te spelen in de nationale rechtspraak en literatuur. Zo wordt in de jurisprudentie het onderscheid tussen slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid of diensten niet geproblematiseerd.⁵²⁹

De Hoge Raad heeft in 2009 in het *Chinese horeca*-arrest criteria aangereikt waarmee kan worden beoordeeld of sprake is van uitbuiting.⁵³⁰ De Hoge Raad overweegt in de eerste plaats dat de vraag of en zo ja, wanneer sprake is van uitbuiting in de zin van artikel 273f Sr niet in algemene termen is te beantwoorden, maar sterk is verweven met de omstandigheden van het geval. Voorts komt, zo overweegt de Hoge Raad, betekenis toe aan de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd.⁵³¹

Het criterium van de Hoge Raad is in de rechtspraak na het arrest van groot belang gebleken en heeft bijgedragen aan harmonisatie van rechtspraak op het gebied van uitbuiting buiten de seksindustrie. Wel kent het criterium beperkingen. Zo zijn de criteria, hoewel nog steeds relevant, minder bruikbaar in de situatie waarin de werkzaamheden op zichzelf bezien minder ernstig zijn, maar wel sprake is van aanzienlijke dwang.

Dat het wettelijk onderscheid aan belang lijkt te hebben ingeboet, laat de roep om afbakening van de verschillende vormen van uitbuiting onverlet. Hier wordt ter verduidelijking uitgegaan van drie categorieën van uitbuiting buiten de seksindustrie: 1. Arbeidsuitbuiting buiten de seksindustrie (verder:

527 Vgl. de eerder aangehaalde Brief van de minister van SZW d.d. 11 april 2013 inzake de aanpak van schijnconstructies, pp. 5-6, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/11/kamerbrief-aanpak-schijnconstructies.html> (geraadpleegd 9 augustus 2013).

528 Zoals blijkt uit de brief over schijnconstructies en het bijbehorende Actieplan bestrijden van schijnconstructies. Het actieplan is raadpleegbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/11/actieplan-bestrijden-van-schijnconstructies.html> (geraadpleegd 19 juli 2013).

529 In de eerste zaken van uitbuiting buiten de seksindustrie die na de strafbaarstelling in 2005 voor de rechter kwamen, was dit nog wel het geval. Zo oordeelt de rechtbank in een zaak tegen één van de verdachten in de Haagse *Mehak*-zaak: 'Er was naar het oordeel van de rechtbank dan ook sprake van een uitzichtloze situatie onder mensonterende omstandigheden, die gekwalificeerd kan worden als dienstbaarheid, bedoeld in artikel 273a (oud) tweede lid Sr.' Rb. Den Haag 14 december 2007, *LJN* BC1195.

530 HR 27 oktober 2009, *LJN* BI7099; BI7097 (concl. A-G Knigge).

531 Ibid.

arbeidsuitbuiting). 2. Gedwongen dienstverlening. 3. Criminele uitbuiting. Het gaat hier om een dogmatisch onderscheid, ter verduidelijking van de verschillende gedaanten waarin uitbuiting buiten de seksindustrie zich in Nederland voordoet dan wel voor kan doen. Evenwel kunnen zich vormen voordoen die niet binnen één van de categorieën kunnen worden geplaatst. Ook kan een situatie in twee of meer categorieën vallen.

Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting staat voor de uitbuiting die plaatsheeft in het domein van werk en inkomen. In een gebruikelijke situatie zou in deze gevallen sprake zijn van een arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer⁵³² of is anderszins sprake van een relatie tussen een opdrachtgever en een dienstverlener. De betrekking tussen de (latere) uitbuiters en de tewerkgestelde is dus in beginsel zakelijk van aard. Artikel 273f Sr beperkt zich evenwel niet tot formele dienstverbanden. Onder arbeid zijn ook andere verrichtingen in een context van zeggenschap van een persoon over een ander, die een financiële waarde vertegenwoordigen, te brengen.⁵³³ Vanwege de arbeid die wordt verricht of gaat worden verricht, is arbeidsuitbuiting vaak gelieerd aan een bepaalde sector of branche. Veelgenoemde sectoren zijn in dit verband de land- en tuinbouw, (Chinese) horeca, huishoudelijk werk en de binnenvaart. Concrete voorbeelden uit de rechtspraak zijn uitbuiting in de keuken van een Chinees restaurant,⁵³⁴ uitbuiting in een champignonkwekerij⁵³⁵ of in de aspergeteelt.⁵³⁶ Ook betrof het uitbuiting in een koffiehuis⁵³⁷ en uitbuiting door het onder dwang moeten verkopen van straatkranten.

532 Deze definitie is o.a. ontleend aan CBA Overige uitbuiting 2012, p. 23.

533 NRM5, p. 215.

534 Zie voor een recente veroordeling voor de uitbuiting van een Chinese kok in een Chinees restaurant in Arnhem en Amsterdam Rb. Amsterdam 18 maart 2013, *LJN* BZ9113; BZ9115; BZ9117.

535 Zie voor een recente veroordeling *ECLI:NL:RBLIM:2013:4158*. Zie ook Rb. Roermond 26 oktober 2010, *LJN* BO4108.

536 Hof Den Bosch 6 juli 2012, *LJN* BX0599.

537 Rb. Utrecht 5 oktober 2010, *LJN* BO2835.

*Gedwongen straatkrantverkoop*⁵³⁸

In deze zaak staat een Roemeens gezin terecht bestaande uit vier personen, die uiteindelijk allen worden veroordeeld voor de uitbuiting van vier landgenoten. De vader haalde hen, samen met zijn zoon, over naar Nederland te komen, onder het voorwendsel dat zij alhier veel meer geld dan in Roemenië zouden kunnen verdienen, onder andere door het werken in de bouw en middels de verkoop van straatkranten. Eenmaal in Nederland worden zij in het huis van het gezin ondergebracht en slapen zij op matrassen op de grond. De vader zorgt voor de inkoop van de kranten en brengt hen elke dag naar de supermarkten waar de straatkranten verkocht moeten worden. Dat doen de Roemenen zes dagen per week, ongeacht de weersomstandigheden. Vaak is er geen pauze en wordt het niet toegestaan van de opbrengst eten en drinken te kopen. De zonen van de verdachte controleren meermalen per dag of de verkopers op de werkplek aanwezig zijn. Het geld dat zij hebben verdiend, moeten de Roemenen aan de verdachten afstaan. Voor de huur moet een onevenredig bedrag worden betaald. Ook moet worden betaald voor eten, drinken, gas, water en elektriciteit. De vader van het gezin zegt dat er, na aftrek van deze kosten, geen geld meer overblijft om de Roemenen uit te betalen. Vrij terugreizen naar Roemenië is niet mogelijk, omdat dan eerst vervoerskosten aan de verdachte moeten worden afgedragen. Tevens wordt het de verkopers niet toegestaan zelfstandig het huis te verlaten. Alleen de gezinsleden hebben van de woning een sleutel.

De rechtbank Noord-Nederland komt tot een veroordeling voor mensenhandel en overweegt: '[...] dat de verkoop van straatkranten, waarbij kranten werden verkocht met een winstmarge als arbeid in voornoemde zin dient te worden beschouwd en niet als bedelarij. Dat sommige burgers de krantenverkopers een hoger geldbedrag gaven dan de prijs van de krant of geld gaven aan aangevers zonder een krant af te nemen, doet daaraan niet af.'

Om een risicosector voor arbeidsuitbuiting te kenmerken, kan gedacht worden aan laag gewaardeerd en laagbetaald werk. Ook speelt het werk zich dikwijls af in afgeschermd circuits en verscholen settings, al is dit geen vereiste (vgl. de bespreking van de zaak van de straatkrantverkopers).⁵³⁹ Het gaat veelal om sectoren waarin vraag is naar ongeschoolde en goedkope arbeidskrachten.⁵⁴⁰ Gelet op de aard ervan bergt het ene werk meer risico's in zich om te leiden tot situaties van uitbuiting. Voor de beoordeling van de vraag of sprake is van uitbuiting is het evenwel irrelevant in welke sector de werkzaamheden plaatsvinden. Het gaat erom dat de bestanddelen van het mensenhandeldelict kunnen worden bewezen, niet om de plek of de vorm waarin de uitbuiting geschiedde.

Gedwongen dienstverlening

Gedwongen dienstverlening is een term die ziet op alle diensten die onder dwang moeten worden verricht. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het onder dwang moeten verrichten van allerlei klussen rondom het huis; het onder dwang moeten bedelen; of het onder dwang moeten afsluiten van telefoonabonnementen, een vorm die inmiddels in de Nederlandse rechtspraak meermalen als mensenhandel is bewezen en gekwalificeerd.⁵⁴¹ De werkzaamheden die in deze categorie vallen, kunnen niet worden

538 Rb. Noord-Nederland 25 juni 2013, 17/924161-11; 17/924162-11; 17/880066-12; 17/880065-12 (niet gepubliceerd).

539 De Jonge van Ellemeet 2007, p. 109

540 Postma & Van Wijk 2012, p. 331.

541 In §2.4.8 wordt nader op deze zaken ingegaan.

getypeerd als vallend onder het domein van werk en inkomen. Het gaat met andere woorden niet om 'typisch' werk, maar om diensten van velerlei aard waaraan geen arbeidsverhouding ten grondslag ligt. Bovendien zijn de werkzaamheden die worden verricht niet georganiseerd in een branche, hoewel dat niet wil zeggen dat deze vorm van uitbuiting niet in georganiseerd verband kan plaatsvinden.⁵⁴² Het onder dwang verrichten van criminele diensten (criminele uitbuiting) valt niet in deze categorie, maar is een aparte vorm van uitbuiting (zie hieronder).

Gedwongen bedelarij en het bedelarijverbod

In artikel 2 lid 3 EU-Richtlijn mensenhandel is gedwongen bedelarij apart als vorm van uitbuiting genoemd en wordt het als een vorm van gedwongen arbeid- of dienstverlening beschouwd.⁵⁴³ Indien het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn in werking treedt, wordt gedwongen bedelarij ook als vorm van uitbuiting genoemd in artikel 273f lid 2 Sr.⁵⁴⁴ Er is nog geen zaak voor de rechter gekomen waarin sprake was van bedelarij onder dwang. Wel overwoog de rechtbank in een zaak waarin verdachten o.a. werden veroordeeld voor het personen onder dwang laten verkopen van straatkranten ten overvloede dat 'ook indien aangevers tot bedelarij gedwongen waren dit als een vorm van gedwongen arbeid beschouwd kan worden'.⁵⁴⁵ Bedelarij moet worden beschouwd als een dienst, omdat het gaat om een dienst die buiten het domein van werk en inkomen valt. Het gaat hier niet om typisch werk.

Maatregelen die momenteel ten aanzien van bedelarij worden genomen, lijken voornamelijk gericht op het tegengaan van overlast die op straat, voornamelijk door winkelend publiek, wordt ervaren.⁵⁴⁶ In meerdere gemeenten wordt overwogen door middel van gemeentelijke regelgeving

542 Zo wordt gedwongen bedelarij in de literatuur vaak in verband gebracht met Roma-families, die feitelijk fungeren als netwerken waarbinnen kinderen worden gedwongen te bedelen. Vgl. Council of the Baltic Sea States 2013 en Europese Commissie 2012.

543 Zie ook overweging 11 van de Richtlijn, waarin wordt gesteld dat uitbuiting van bedelarij alleen onder de definitie van mensenhandel valt als alle elementen van gedwongen arbeid- of dienstverlening voorhanden zijn.

544 Gedwongen bedelarij wordt in het gewijzigd voorstel van wet als vorm van gedwongen of verplichte arbeid of diensten beschouwd (*Kamerstukken I* 2012/13, 33309, A, p. 2).

545 Rb. Noord-Nederland 25 juni 2013, 17/924161-11; 17/924162-11; 17/880066-12; 17/880065-12 (niet gepubliceerd).

546 Zie bijvoorbeeld de Brief van de burgemeester van Den Haag inzake de overlastproblematiek in de binnenstad d.d. 20 november 2012, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Overlastproblematiek-binnenstad.htm> (geraadpleegd 26 juni 2013).

een bedelarijverbod in te stellen of is een dergelijk verbod reeds van kracht.⁵⁴⁷ Van sommige bedelaars is echter bekend dat zij hun geld moeten afstaan.⁵⁴⁸

Gedwongen bedelarij lijkt als vorm van uitbuiting binnen Europa meer te worden gesignaleerd.⁵⁴⁹ De internationale literatuur heeft in dit verband voornamelijk aandacht voor kinderen die worden gedwongen tot bedelarij. In de casus die worden genoemd, gaat het veelal om kinderen met een Roma-achtergrond. Kinderen vormen een bijzonder kwetsbare groep voor uitbuiting. Aandacht daarvoor is van groot belang. Tegelijkertijd moet ook niet uit het oog worden verloren dat ook volwassenen slachtoffer kunnen worden van deze vorm van uitbuiting.

Bij het nemen van maatregelen tegen bedelarij is het van belang rekening te houden met situaties waarin bedelaars worden uitgebuit. Gemeenteambtenaren die belast zijn met de handhaving van een bedelverbod moeten getraind in het herkennen van signalen die kunnen wijzen op uitbuiting.⁵⁵⁰ Dat lijkt ook voort te vloeien uit de EU-Richtlijn mensenhandel; in overweging 25 wordt er nadrukkelijk op gewezen dat opleiding ook moet worden aangemoedigd voor, afhankelijk van de lokale omstandigheden, groepen overheidspersoneel die bij de uitoefening van hun taak in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel, maar niet specifiek in de richtlijn zijn genoemd.⁵⁵¹

Criminele uitbuiting

Criminele uitbuiting ziet op vormen van gedwongen arbeid- of dienstverlening waarbij de arbeid of dienst die moet worden verricht een activiteit betreft die strafbaar is gesteld.⁵⁵² Het kan bijvoorbeeld gaan om gedwongen winkeldiefstal, gedwongen drugsmokkel of het onder dwang moeten knippen van hennep.

547 Zie bijvoorbeeld P. Ramesar, 'Van Aartsen schermt deel van stad af voor bedelaars', *Trouw* 22 november 2012.

548 In de brief van de burgemeester van Den Haag inzake de overlastproblematiek in de binnenstad d.d. 20 november 2012 wordt gewag gemaakt van twintig nieuwe bedelaars afkomstig uit MOE-landen, voornamelijk uit Bulgarije en Roemenië. Meerdere malen is volgens de burgemeester geconstateerd dat deze groep bedelaars hun geld moest afstaan aan mensen die in de nabijheid van deze groep in de binnenstad rondhangen (p. 3). De link met mensenhandel wordt in de brief niet gelegd. Dit aspect is na een signalering door de Nationaal rapporteur wel teruggekomen in een vergadering van de gemeenteraad van Den Haag, waarin de brief op de agenda stond.

549 Council of the Baltic Sea States 2013.

550 Zo ook Council of the Baltic Sea States 2013, p. 38.

551 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), overweging 25.

552 Wanneer sprake is van criminele uitbuiting hangt dus altijd van de context af, namelijk van de vraag of bepaald gedrag in het betreffende land strafbaar is gesteld. In sommige landen is bedelen algemeen strafbaar, waardoor deze vorm van uitbuiting als criminele uitbuiting moet worden beschouwd.

In Nederland zijn wat de criminele uitbuiting betreft vooral gevallen van gedwongen drugsmokkel bekend.⁵⁵³ Uit omliggende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk (VK), is bekend dat het gedwongen werken in de hennepcultuur meer wordt gezien. Ook in Nederland komen uit de praktijk signalen dat mensen worden gedwongen in de hennepcultuur te werken.⁵⁵⁴ Wederom vanuit het VK zijn aanwijzingen dat mensen worden gedwongen tot het aanvragen en vervolgens (in grote mate) afstaan van toeslagen middels toeslagenfraude, in de internationale literatuur wel aangeduid als *benefit fraud*.

Toeslagenfraude

In april 2013 werd bekend dat door sommige Bulgaren in Nederland wordt gefraudeerd met toeslagen waarvoor zij derden inschakelen. Het bleek dat enkele Bulgaarse verdachten hun landgenoten (zgn. 'katvangers') naar Nederland hadden gehaald om zich hier, onder hun naam, in te laten schrijven in de GBA. Daarna werd tevens een BSN-nummer verkregen en werd een bankrekening geopend.⁵⁵⁵ Waren deze diensten verricht, dan ontvingen de landgenoten een vergoeding en keerden zij terug. Vervolgens vroegen de verdachten onder de naam van de ander toeslagen aan, zoals huur- en zorgtoeslag.⁵⁵⁶ Ook werden onder deze namen telefoonabonnementen afgesloten.

Concrete signalen dat deze vorm van uitbuiting zich in Nederland voordoet, zijn nog niet bekend. Uit een via de media gelekt rapport van de politie in Rotterdam zou blijken dat de bendes die zich schuldig maken aan deze vorm van fraude zich voorheen schuldig maakten aan mensenhandel.⁵⁵⁷ Toeslagenfraude zou voor voormalige mensenhandelaren volgens de Rotterdamse politie een makkelijker manier zijn om snel geld te verdienen.⁵⁵⁸

553 Zie bijvoorbeeld de zaken Hof Den Haag 25 augustus 2011, *LJN* BR5629 en Rb. Den Haag 18 maart 2010 *LJN* BL8022.

554 De eerste zaak van uitbuiting buiten de seksindustrie die in Nederland voor de rechter werd gebracht, ging over de vraag of illegale Bulgaren tot het knippen van hennep werden gedwongen en of sprake was van uitbuiting (Rb. Den Haag 21 november 2006, *LJN* AZ2707). Hoewel de rechtbank het 'misbruik van de kwetsbare positie' van de Bulgaren bewezen acht, komt zij niet tot bewezenverklaring van 'uitbuiting'. Het vonnis dateert van 2006, dus voordat het richtinggevend arrest van de Hoge Raad in de *Chinese horeca-zaak* werd gewezen (zie voor een beschrijving daarvan hierboven).

555 Vgl. de Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 4 mei 2013 inzake systeemfraude met toeslagen, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/05/04/brief-weekers-over-systeemfraude-met-toeslagen.html> (geraadpleegd 22 augustus 2013).

556 Dit zou blijken uit een vertrouwelijk politierapport, dat uitlekte via *RTL Nieuws*. Zie 'Grootschalige fraude Bulgaren met toeslagen', *Rtlnieuws* 21 april 2013, <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/grootschalige-fraude-bulgaren-met-toeslagen> (geraadpleegd 4 juli 2013).

557 Illustratief is in dit verband dat de toeslagenfraude aan het licht kwam gedurende een opsporingsonderzoek naar mensenhandel. Dit tekent wellicht de sfeer waarin het delict kan plaatsvinden.

558 A. van Kampen, 'Fraude Oost-Europese bendes met Nederlandse toeslagen', *NRC Handelsblad* 21 april 2013.

In het buitenland is meer ervaring opgedaan en wordt het fenomeen van toeslagen ook nadrukkelijk gezien in het kader van mensenhandel en uitbuiting.⁵⁵⁹ In het VK werden eind 2011 31 personen gearresteerd op verdenking van deze vorm van mensenhandel. Zij zouden ruim 200 Polen werk hebben beloofd in het VK. Eenmaal daar aangekomen, werden zij bewogen documenten te ondertekenen en een bankrekening te openen. Met die gegevens vroegen de verdachten vervolgens verschillende toeslagen aan. De misleide Polen, waaronder zich veel verslaafden en mensen met een psychische aandoening bevonden, werden aan hun lot overgelaten en ontvingen niets van de illegale opbrengst. In het VK wordt ook waargenomen dat kinderen worden gebruikt om in aanmerking te komen voor toeslagen. In een beschrijving van enkele casus blijkt dat kinderen soms van adres naar adres worden doorgeschoven teneinde meerdere toeslagen te ontvangen.⁵⁶⁰

In plaats van toeslagenfraude wordt door de regering ook wel de term ‘systeemfraude’ gebruikt. Het gaat dan om iedere poging tot het laten uitbetalen door de Belastingdienst van een bedrag dat is gebaseerd op onjuiste gegevens.⁵⁶¹ Momenteel wordt toeslagenfraude uitsluitend als een misdrijf tegen de staat beschouwd. Indien mensen worden gedwongen tot het aanvragen van toeslagen teneinde hen de opbrengst daarvan af te laten staan, kan deze vorm van fraude ook als een vorm van mensenhandel en uitbuiting worden beschouwd. Het geschonden rechtsbelang is dan vooraleerst dat van de lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid van het individu.

In het bijzonder in zaken van criminele uitbuiting moet aandacht uitgaan naar de mogelijkheid slachtoffers niet te vervolgen dan wel niet te straffen voor strafbare feiten die zij onder dwang of vanuit een mensenhandelsituatie hebben begaan.

2.4.7 Beginsel van niet-vervolging en niet-bestrafing

Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op bescherming tegen vervolging en bestrafing voor criminele activiteiten die zij hebben gepleegd in een mensenhandelsituatie en tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel.⁵⁶² Dit zijn de beginselen van niet-vervolging en niet-bestrafing.⁵⁶³ Het opnemen van de mogelijkheid tot toepassing van de beginselen in het strafrechtssysteem is een internationaalrechtelijke verplichting; het niet-bestrafingsbeginsel is opgenomen in het voor Nederland bindende Verdrag van

559 Vgl. bijvoorbeeld de berichtgeving in verschillende media: ‘Police arrest 31 benefit fraud people traffickers’, *Daily Telegraph* 20 november 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/8865243/Police-arrest-31-benefit-fraud-people-traffickers.html> (geraadpleegd 4 juli 2013).

560 Het rapport beschrijft dat kinderen van het ene naar het andere adres zijn verschoven als een ‘handelsartikel’ (CEOP 2010, p. 23).

561 *Kamerstukken II 2010-2011, 32740, nr. 1, p. 47.*

562 Onder het beginsel van niet-bestrafing wordt ook wel verstaan dat het slachtoffer niet gedetineerd mag worden. Op dat standpunt staat bijv. de OVSE. Vgl. OVSE 2013.

563 Zie voor de beschrijving van een zaak waarin het beginsel van niet-bestrafing een belangrijke rol speelde Dettmeijer-Vermeulen & Esser 2013.

Warschau en de EU-Richtlijn mensenhandel.⁵⁶⁴ Het niet-vervolgingsbeginsel is uitsluitend neergelegd in de richtlijn. Voor beide beginselen geldt dat de gepleegde strafbare feiten het slachtoffer niet kunnen worden verweten, omdat zij niet uit vrije wil zijn gepleegd. De grondslag voor inzet van het strafrecht is daarmee verdwenen. De ratio achter de beginselen is de effectieve bescherming van slachtoffers van mensenhandel, waaronder het voorkomen van secundaire victimisatie. Tegelijkertijd kan worden gewezen op het belang van de beginselen voor een effectieve opsporing; slachtoffers van mensenhandel zullen eerder geneigd zijn mee te werken aan een opsporingsonderzoek tegen hun mensenhandelaar indien zij de zekerheid hebben zelf niet te worden vervolgd dan wel bestraft.⁵⁶⁵ De beginselen maken dus nadrukkelijk onderdeel uit van bredere, positieve verplichtingen die staten hebben om mensenhandel effectief op te sporen en te vervolgen en de verantwoordelijkheden van staten ten opzichte van mensenhandelslachtoffers.

In het Verdrag van Warschau wordt alleen het beginsel van niet-bestrafing genoemd: *'Each Party shall, in accordance with the basic principles of its legal system, provide for the possibility of not imposing penalties on victims for their involvement in unlawful actions, to the extent that they have been compelled to do so'*. De Richtlijn ziet op beide beginselen: *'Member States shall, in accordance with the basic principles of their legal systems, take the necessary measures to ensure that competent national authorities are entitled not to prosecute or impose penalties on victims of trafficking in human beings for their involvement in criminal activities which they have been compelled to commit as a direct consequence of being subjected to any of the acts referred to in Article 2'*. Het gaat dus om onder dwang gepleegde strafbare feiten, waarbij de dwang voortvloeide uit de mensenhandelsituatie of waarin het plegen van de strafbare feiten een directe link heeft met die mensenhandelsituatie.

De hierboven genoemde rechtsdocumenten laten het aan staten zelf op welke wijze de beginselen in het eigen rechtsstelsel worden geïmplementeerd – dat kan zowel via de band van het materiële als formele strafrecht worden bereikt. Op staten rust nadrukkelijk *geen* verplichting de beginselen toe te passen; die beslissing is gelaten aan de officier van justitie dan wel de rechter in een specifieke zaak. Met andere woorden: toepassing van de beginselen vergt altijd een op de individuele zaak toegespitst oordeel.

Verschillende manieren zijn aan te wijzen waarop de beginselen kunnen worden geëffectueerd in de Nederlandse context.⁵⁶⁶ Het beginsel van niet-bestrafing kan worden toegepast middels de regeling van het rechterlijk pardon.⁵⁶⁷ In deze situatie bewijst de rechter het feit weliswaar, en zijn geen strafuitsluitingsgronden van toepassing, maar besluit de rechter geen straf op te leggen.⁵⁶⁸ Aan het beginsel kan voorts toepassing worden gegeven door het aannemen van een strafuitsluitingsgrond (waarbij de

564 Ook in andere internationaalrechtelijke documenten wordt gewezen op de beginselen van niet-vervolging en niet-bestrafing. Een overzicht daarvan kan worden gevonden in NRM 7 (Hoofdstuk 6) en OVSE 2013.

565 Vgl. overweging 14 van Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1).

566 Huberts & Ten Kate, 2012.

567 Art. 9a Sr.

568 Zie voor een zaak waarin een beroep werd gedaan op het beginsel van niet-bestrafing via het rechterlijk pardon Dettmeijer-Vermeulen & Esser 2013.

schulduitsluitingsgrond ‘psychische overmacht’ voor de hand ligt), en kan zulks tevens geschieden middels strafvermindering.⁵⁶⁹ De afweging met betrekking tot het niet vervolgen ziet op de fase voor het strafproces is aangevangen. Bij de afweging over het toepassen van het beginsel van niet-vervolgning zal de officier van justitie rekening moeten houden met het feit dat de strafbare feiten in een mensenhandelsituatie werden verricht. Tijdens het schrijven van deze rapportage was het College van procureurs-generaal voornemens het slachtofferschap van mensenhandel als aparte sepotgrond op te nemen in de Aanwijzing gebruik sepotgronden.⁵⁷⁰

Een vraag die in de literatuur vaak rijst, is of de beginselen ook van toepassing zijn indien mensenhandelslachtoffers ernstige strafbare feiten hebben gepleegd, zoals doodslag of moord. Het Verdrag en de Richtlijn sluiten toepassing in deze gevallen niet uit. In de kern gaat het erom of een persoon tot het plegen van criminele activiteiten was gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat hij of zij slachtoffer is van mensenhandel, ongeacht de ernst van de gepleegde feiten. Bij de beoordeling van de vraag of de beginselen moeten worden toegepast zal wel rekening kunnen worden gehouden met de ernst van de feiten, net zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij de beoordeling van een beroep op de schulduitsluitingsgrond psychische overmacht.⁵⁷¹

Met de toenemende signalering van situaties van criminele uitbuiting is het aannemelijk dat opsporingsinstanties en rechters zich vaker gesteld zien voor vragen die verband houden met beide beginselen. Er zij echter nadrukkelijk op gewezen dat de relevantie van deze leerstukken zich niet beperkt tot zaken waarin sprake is van criminele uitbuiting. Er zijn bijvoorbeeld zaken denkbaar waarin criminele activiteiten worden gepleegd in een mensenhandelsituatie, maar de door de uitbuiters toegepaste dwang zag op het ondernemen van andere arbeid dan wel diensten.

2.4.8 De reikwijdte van het mensenhandelbegrip

2.4.8.1 De ruime formulering van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht

In de rechtspraak bestaat momenteel geen eenduidigheid over de reikwijdte van het mensenhandelbegrip, i.e. welke situaties wel en niet als mensenhandel moeten worden gekwalificeerd. De vraag staat daardoor op scherp wat mensenhandel is, of: wat het mensenhandeldelict typeert.⁵⁷²

De aanleiding voor deze vraag lijkt vooral gevonden te kunnen worden in enkele zaken waarin het ging om gedwongen dienstverlening, meer in het bijzonder zaken waarin de rechter zich voor de vraag gesteld

569 Vgl. de Aanwijzing mensenhandel, *Stcr.* 2013, 16816, p. 4. Vgl. ook Huberts & Ten Kate 2012.

570 Schriftelijke informatie van het Parket-Generaal bij het OM d.d. 30 juli 2013. In NRM7 werd de aanbeveling gedaan om het slachtofferschap van mensenhandel als aparte sepotgrond op te nemen (aanbeveling 36). Vgl. ook NRM8, p. 86-87.

571 Dettmeijer-Vermeulen & Esser 2013, p. 208.

572 Kelk spreekt in dit verband over de *Typizität* van het delict. Wanneer het feitelijk gebeurde niet meer het typische, de ‘Wesensschau’, van het delict raakt, is sprake van een overspanning van de delictsinhoud (Kelk 2010, pp. 93-94). Anders gezegd: hoewel alle delictsbestanddelen zijn vervuld, levert het bewezenverklaarde niet het typische, strafbaar gestelde delict op. Pompe merkte in zijn annotatie bij HR 21 februari 1938, *NJ* 1938, 929 in dit verband op dat het geheel (de kwalificatie) soms meer is dan de som der delen (de vervulling van de bestanddelen van een delictsommschrijving).

zag of het door misleiding (een dwangmiddel) iemand bewegen tot het afsluiten van telefoonabonnementen als ‘mensenhandel’ gekwalificeerd dient te worden.

Telefoonabbonementen

In enkele zaken lag de vraag voor of het iemand door middel van het dwangmiddel misleiding laten afsluiten van telefoonabbonementen kan worden gekwalificeerd als ‘mensenhandel’ in de zin van artikel 273f lid 1 sub 4 Sr.⁵⁷³ Sprake is van mensenhandel, oordeelt het Hof Den Haag, omdat het dwangmiddel ‘misleiding’ kan worden bewezen en daarmee het door een dwangmiddel iemand bewegen tot het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van een dienst is gegeven.⁵⁷⁴ Het hof interpreteert artikel 273f lid sub 4 Sr in haar arrest expliciet middels de grammaticale en wetshistorische uitleg en vindt daarin geen bezwaar om deze situaties als ‘mensenhandel’ te kwalificeren.⁵⁷⁵ In een andere zaak, waarin dezelfde rechtsvraag voorlag, komt de Rechtbank Haarlem tot eenzelfde uitkomst.⁵⁷⁶ Het Hof Amsterdam komt in een soortgelijke zaak tot een tegengesteld oordeel.⁵⁷⁷ Hoewel het dwangmiddel ‘misleiding’ kan worden bewezen is geen sprake van mensenhandel, oordeelt het hof, nu het slachtoffer in deze zaak zich niet in een uitbuitingssituatie bevond, waaronder het hof verstaat de ‘kwetsbare situatie, die de gelegenheid tot uitbuiting geeft’. De Rechtbank Gelderland oordeelt in deze lijn middels een teleologische uitleg van artikel 273f Sr.⁵⁷⁸ Ook hier kan ‘misleiding’ worden bewezen. Tegelijkertijd, oordeelt de rechtbank, moeten mensenhandelsituaties worden beoordeeld in de context van de door de wetgever met artikel 273f Sr nagestreefde bescherming van de geestelijke en lichamelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid. Die te beschermen belangen zijn in deze zaak niet in het geding, oordeelt de rechtbank. Daarbij wordt nog overwogen dat tussen verdachten en aangevers sprake was van relatief kortdurende contacten. Ook oordeelt de rechtbank dat niet kan worden bewezen dat de aangevers door alleen het gebruik van misleiding als dwangmiddel een reële vrije keuze om de telefoonabbonementen al dan niet af te sluiten, is onthouden.

In het jurisprudentieonderzoek van de Nationaal rapporteur uit 2012 is reeds de vraag gesteld of in de bovengenoemde voorbeelden nog sprake is van mensenhandel. De vraag kan worden opgeworpen of het de wetgever voor ogen stond dergelijke situaties als mensenhandel strafbaar te stellen. De ruime

573 Sublid 4 stelt twee gedragingen strafbaar. Het gaat om: 1. Een ander met een van de onder art. 273f lid 1 sub 1 Sr genoemde middelen dwingen dan wel bewegen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten. 2. Onder de in sub 1 genoemde omstandigheden enige handeling ondernemen waarvan de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten. Vgl. NRM 2012d, pp. 76-85.

574 Hof Amsterdam 25 augustus 2011, L/JN BR5629. In deze lijn ligt ook het oordeel van het Hof Arnhem in Hof Arnhem 10 juni 2011, 21-004189-10 (niet gepubliceerd). In cassatie hield het arrest stand. Vgl. HR 29 januari 2013, nr. S11/02828 (niet gepubliceerd).

575 In cassatie is niet opgekomen tegen de kwalificatie door het hof van het bewezenverklaarde als mensenhandel. HR 2 juli 2013, S 11/04527 (niet gepubliceerd).

576 Rb. Haarlem 8 december 2010, L/JN BO8985.

577 Hof Amsterdam 7 november 2012, L/JN BY3257.

578 Rb. Gelderland 12 juni 2013, L/JN CA3525.

formulering van artikel 273f lid 1 sub 4 Sr werpt taalkundig gezien weinig drempels op,⁵⁷⁹ een situatie die voornamelijk is ontstaan op het moment dat de Hoge Raad bevestigde dat het 'oogmerk van uitbuiting' geen onderdeel is van de delictomschrijving van sub 4.⁵⁸⁰ Bovendien wordt in de wetshistorie slechts summier ingegaan op de situaties die de wetgever met de strafbaarstelling van uitbuiting buiten de seksindustrie heeft willen criminaliseren.⁵⁸¹ Problematisch aan de wetshistorie is bovendien dat daarin niet wordt ingegaan op de consequenties die de verbreding van sub 4 tot strafbaarstelling van situaties van uitbuiting buiten de seksindustrie zou hebben.⁵⁸² Zoals hierboven reeds te zien was, beperkt artikel 273f lid 2 Sr zich bovendien tot een (niet-limitatieve) opsomming van verschillende vormen van uitbuiting, maar wordt daarin geen definitie van uitbuiting opgeworpen. Al met al staan de rechter weinig interpretatieve instrumenten ter beschikking om de reikwijdte van het mensenhandelartikel scherp af te bakenen.

De potentiële ruime reikwijdte van het mensenhandelbegrip, via de band van artikel 273f lid 1 sub 4 Sr, laat zich voornamelijk in twee situaties gevoelen. Er lijkt in eerste instantie discussie te ontstaan indien uitsluitend sprake is van het dwangmiddel 'misleiding' (situatie 1). In deze zaken grenst het feitelijk gebeurde, zoals de Rechtbank Haarlem heeft overwogen, aan het delict 'oplichting'.⁵⁸³ In dergelijke gevallen is het moeilijk om beide gedragingen duidelijk van elkaar te onderscheiden.

Annex delict: oplichting ex art. 326 Sr

In de hierboven besproken zaak kwalificeerde de Rechtbank Haarlem het door misleiding iemand bewegen telefoonabonnementen af te sluiten als mensenhandel. Enigszins *à contre coeur*, zoals blijkt uit de strafmaatoverweging. Daarin overweegt de rechtbank dat het tenlastegelegde 'weliswaar telkens gekwalificeerd dient te worden als 'mensenhandel', doch dat hetgeen feitelijk is gebeurd, meer aan een vorm van oplichting doet denken. Een term die ook beter aansluit bij het dagelijks taalgebruik en de maatschappelijke perceptie van de feiten in deze strafzaak.'⁵⁸⁴

579 Zulks werd ten aanzien van art. 273f lid 1 sub 4 Sr reeds betoogd door Korvinus e.a. 2006. Ook Remmelink wijst op de ruim geformuleerde tekst van het artikel. Hij voorzag welke soorten situaties taalkundig onder het artikel konden worden gebracht: 'Dus ook degene die een ander door fraude en misleiding ertoe brengt asperges te gaan steken of huishoudelijk werk te verrichten is strafbaar aan mensenhandel. Dit gaat wel erg ver. Te denken is bijvoorbeeld aan eetpiraten die door misleiding horecapersoneel ertoe brengen zich beschikbaar te stellen voor het verrichten van diensten aan de eetpiraat'. N-L-R, art. 273f, aant. 6.

580 Vgl. HR 20 december 2011, LJN. De 'kaalheid' van art. 273f lid 1 sub 4, zonder daarin het delictsbestanddeel 'oogmerk van uitbuiting' te lezen, is een moeilijkheid waarvan ook rechters gewag maken. Vgl. in dit verband de strafmaatoverweging van de Rechtbank Haarlem die hieronder ter sprake komt.

581 In de wetshistorie lijkt nauwelijks stil te worden gestaan bij de potentieel ruime reikwijdte van het mensenhandelbegrip. Bovendien lijkt er uitsluitend aandacht voor arbeidsuitbuiting, en niet voor andere situaties van uitbuiting buiten de seksindustrie.

582 De wetsgeschiedenis van art. 250a en art. 250ter Sr (oud), waaraan de tekst van sublid 4 is ontleend, gaat daarop logischerwijs niet in, aangezien de artikelen niet zagen op uitbuiting buiten de seksindustrie.

583 Art. 326 Sr.

584 Rb. Haarlem 8 december 2010, LJN BO8985.

In tweede instantie lijken de grenzen van het mensenhandelartikel in zicht te komen in zaken waarin de nadruk ligt op de dwang waaronder arbeid of diensten moesten worden verricht (situatie 2). In deze zaken kunnen zich situaties voordoen waarin de ernst van de ontstane situatie niet in de verrichte arbeid of dienst zelf, en de omstandigheden waaronder deze moesten worden uitgevoerd, ligt, maar veeleer in de dwang waaronder deze moest worden verricht. Het zijn in deze situaties niet zozeer de misstanden in een arbeids- of dienstensituatie die de uitbuiting constitueren, maar de dwang die leidt tot arbeid of diensten. Dat was bijvoorbeeld te zien in de zaken over telefoonabonnementen, maar ook kan worden gedacht aan zaken waarin personen worden bewogen dan wel gedwongen tot het aanvragen van toeslagen. Het zwaartepunt van de vraag of sprake was van uitbuiting wordt dus verlegd van de beoordeling van de situatie waarin iemand diensten verricht naar de vraag op welke wijze is bewerkstelligd dat iemand zich daarvoor beschikbaar stelt of houdt. Factoren als de (ervaren) onvrijheid en afhankelijkheid van het slachtoffer treden in dergelijke zaken op de voorgrond. Gezegd zou kunnen worden dat hier moet worden gekeken naar de situaties om de te verrichten arbeid of dienst heen, die maken dat iemand zich min of meer onderwerpt aan de wensen van een uitbuiters.

Ook in dit geval lijken de grenzen van het mensenhandelbegrip eerder in zicht te komen en kunnen zich situaties voordoen waarin het feitelijk gebeurde meer aan een *annex delict* doet denken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het dwangdelict in artikel 284 Sr, dat strafbaar stelt het met geweld of enige andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of enige andere feitelijkheid iemand wederrechtelijk dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden.

Annex delict: (huwelijks)dwang ex art. 284 Sr

De verwevenheid tussen het dwangdelict enerzijds en mensenhandel anderzijds blijkt uit een recent verschenen rapportage van de ‘Verkennergroep Versterking aanpak huwelijksdwang en achterlating’.⁵⁸⁵ De verkennergroep overweegt dat art. 284 Sr primair het juridisch kader verschaft waarbinnen huwelijksdwang vervolgd kan worden.⁵⁸⁶ Tegelijkertijd wijst de verkennergroep erop dat ‘hewelijksdwang [...] ook gepaard [kan] gaan met een vorm van mensenhandel of zich zelfs manifesteren als een vorm van mensenhandel. Wanneer het slachtoffer van huwelijksdwang bij-

585 Eindrapportage Verkennergroep Versterking aanpak huwelijksdwang en achterlating 2013. De verkennergroep werd door de bewindslieden van VWS, VenJ, BuZa en voor Immigratie, Integratie en Asiel (inmiddels opgegaan in VenJ) in oktober 2012 ingesteld nadat vanuit maatschappelijke organisaties het signaal was gekomen dat de ketenaanpak van huwelijksdwang en achterlating niet sluitend is. De verkennergroep organiseerde meerdere bijeenkomsten waarin (praktijk)deskundigen werden geraadpleegd. Onderzoekers van de Nationaal rapporteur hebben de bijeenkomsten van 8 februari en 8 maart 2013 bijgewoond. Ook waren vertegenwoordigers aanwezig van onder meer de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad voor de rechtspraak en het EMM.

586 Teneinde de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang te versterken, is het strafmaximum van art. 284 Sr per 1 juli 2013 verhoogd van negen maanden naar twee jaar gevangenisstraf. Besluit van 14 mei 2013 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 7 maart 2013 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht BES met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking, *Stb.* 2013, 95.

voorbeeld seksueel wordt uitgebuit of wordt uitgebuit in de huishouding kan (tevens) sprake zijn van mensenhandel.⁵⁸⁷

2.4.8.2 Oplossingsrichtingen

Hierboven werd opgemerkt dat de rechter weinig interpretatieve instrumenten ter beschikking staan om mensenhandel sterk af te bakenen. De vraag naar nadere afbakening lijkt vooral op te komen in twee situaties, namelijk indien misleiding het enige dwangmiddel is en de kern van de situatie van uitbuiting ligt in de dwang anders dan de aard van en de omstandigheden waaronder is gewerkt. In het navolgende wordt aandacht besteed aan drie denkrichtingen die behulpzaam kunnen zijn bij het afbakenen van situaties die als mensenhandel kunnen worden gekwalificeerd.

Ten eerste: de criteria die de Hoge Raad in het *Chinese horeca*-arrest heeft aangereikt, kunnen ook worden gebruikt voor de interpretatie van de delictomschrijving van sublid 4. Dat het 'oogmerk van uitbuiting' van die delictomschrijving geen onderdeel meer uitmaakt, doet daaraan niets af. De Hoge Raad immers legt criteria aan waarmee kan worden getoetst of sprake was van *uitbuiting*; met het opnemen van sub 4 heeft de wetgever het gebruik van iemand in een uitbuitingssituatie strafbaar willen stellen: dat is de uitbuiting.⁵⁸⁸ Anders gezegd: met het noemen van 'uitbuiting' in plaats van 'oogmerk van uitbuiting' in haar definitie lijkt de Hoge Raad ook het oog te hebben gehad op mensenhandelsituaties die zich buiten het kader van artikel 273f lid 1 sub 1 Sr afspeelen. Met name het economisch voordeel dat door de tewerksteller is behaald en de beperkingen die de wijze van handelen door deze uitbuiters voor het slachtoffer met zich bracht zijn ook voor sublid 4 relevante overwegingen.

Ten tweede kan een nadere afbakening van het artikel ook via de band van het excessiviteitscriterium worden bewerkstelligd. Dat werd in NRM5 door de Nationaal rapporteur geïntroduceerd.⁵⁸⁹ Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van uitbuiting staat in dit verband de vraag voorop of sprake is geweest van een exces. Dat kan bestaan uit één evident exces. Ook kan sprake zijn van een cumulatie van minder ernstige zaken, zoals meervoudige afhankelijkheid en onderbetaling. Bij uitbuiting is een constante factor telkens onvrijheid, i.e. de vraag of een mogelijk slachtoffer redelijkerwijs kon menen dat hij/zij zich niet aan de situatie kon onttrekken. Is sprake van een exces, dan is de mensenhandel bewezen en dientengevolge de schending van de lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid gegeven.⁵⁹⁰

Ten derde komt bij de uitleg van sublid 4 betekenis toe aan de conclusie van A-G Knigge bij het *Chinese horeca*-arrest. De ondergrens van uitbuiting⁵⁹¹ bestaat met Knigge altijd uit twee polen. De eerste pool

587 Eindrapportage Verkennergroep Versterking aanpak huwelijksdwang en achterlating 2013, p. 14. Uit de rechtspraak is één zaak bekend waarin verdachten het uitbuiten van een vanuit Marokko geïmporteerde bruid ten laste werd gelegd (Rb. Rotterdam 3 december 2008). De zaak leidde niet tot een veroordeling. Een analyse van de zaak is te vinden in NRM7, p. 553.

588 Alink & Wiarda 2010, p. 224. Zie ook N-L-R, art. 273f Sr, aant. 6, waarin wordt gesteld dat in sub 4 de uitbuiters strafbaar zijn gesteld.

589 NRM5, p. 212. Zie ook Korvinus e.a. 2006.

590 NRM 2012d, p. 84.

591 Daaronder worden verstaan alle 'met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken', vormen van uitbuiting die niet onder de reikwijdte van art. 4 EVRM hoeven te vallen.

bestaat volgens hem uit de afhankelijkheid van de tewerkgestelde en de mate van onvrijheid waarmee de tewerkstelling gepaard gaat. De tweede pool bestaat uit de (slechte) arbeidsvoorwaarden en het economisch gewin dat als gevolg daarvan wordt behaald. Deze twee polen zijn volgens Knigge communicerende vaten; hoe groter de onvrijheid, hoe minder belangrijk het economisch gewin wordt (en *vice versa*). Naar analogie van deze redenering kan worden gezegd dat in de hierboven beschreven situatie 2 de nadruk vooral ligt op de eerste pool. In situaties zoals de hierboven besproken *Kroepoek*-zaak of de in 2.4.5.5 besproken zaak over een champignonkweker is sprake van naar Nederlandse maatstaven niet-conforme arbeidsvoorwaarden. In dergelijke situaties komt de focus meer te liggen op de objectief vast te stellen slechte omstandigheden waaronder arbeid of diensten zijn uitgevoerd.

Wat mensenhandel en uitbuiting is, is een vraag die afhangt van vele factoren. De bovengenoemde denkrichtingen bevatten handvatten aan de hand waarvan een situatie van uitbuiting kan worden vastgesteld. Elke specifieke zaak vergt een individuele afweging. Daardoor is een grote rol voor rechters weggelegd en zal over de begrippen 'mensenhandel' en 'uitbuiting' per definitie discussie blijven bestaan. Jurisprudentie op dit terrein draagt bij aan een completer beeld van wat uitbuiting is in Nederland. Dat deze wordt ontlokt, is in het kader van het vergroten van het begrip van mensenhandel en uitbuiting dan ook toe te juichen. Hetzelfde geldt rechtsvinding- en vorming door de Hoge Raad.

2.5 Bescherming van slachtoffers: een nationaal verwijzingsmechanisme

2.5.1 Inleiding

Uit de laatste ontwikkelingen op Europees niveau inzake wet- en regelgeving blijkt dat een multidisciplinaire benadering van de aanpak van mensenhandel – waarin het slachtoffer centraal staat – noodzakelijk wordt geacht. Zowel het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) als de EU-Richtlijn mensenhandel benadrukken het belang van een gecoördineerde aanpak.⁵⁹² In de EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016 wordt het herkennen en vroegtijdig signaleren, beschermen en bijstaan van slachtoffers zelfs als eerste prioriteit genoemd, met daarbij als eerstgenoemde actie de inrichting van een nationaal en transnationaal verwijzingsmechanisme.^{593,594}

Met het oog op de bescherming van het slachtoffer heeft de Europese Unie in 2013 de rechten inzake de bescherming van het slachtoffer op overzichtelijke wijze vervat in *'The EU Rights of victims of trafficking*

592 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99; Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1).

593 NRM8, pp. 18-19; zie verder §2.2.

594 De OVSE had reeds in haar Actieplan van 2003 staten opgeroepen om nationale verwijzingsmechanismen in te richten voor de bescherming van slachtoffers; zie Besluit 557 van de Organization for Security and Co-operation in Europe van 24 juli 2003 houdende *OSCE Action Plan to Combat THB (PC DEC/557)*. In dit kader helpt het OVSE *Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)* staten om een nationaal verwijzingsmechanisme in te richten. Volgens het Jaarverslag 2009 van OVSE kende in 2008 destijds minstens 58% van de lidstaten en partnerlanden een nationaal verwijzingsmechanisme. Hoeveel EU-lidstaten nu een nationaal verwijzingsmechanisme hebben opgesteld is onbekend (OSCE 2009).

in human beings'.⁵⁹⁵ Uit dit document blijkt dat de positie van het slachtoffer de laatste jaren op Europees niveau verder is verstevigd door middel van verschillende richtlijnen en als gevolg van uitspraken van het EHRM.⁵⁹⁶ Om deze rechten effectief te doen laten gelden in Nederland is het niet alleen van belang om deze te implementeren in wet- en regelgeving, maar ook om concreet te bepalen welke instantie waarvoor zorg draagt.

De bescherming van slachtoffers moet gewaarborgd worden in de gehele keten waarin diverse organisaties en instellingen verantwoordelijkheden kennen. De bescherming ziet toe op het moment van signaleren tot en met de nazorg, of – indien aan de orde – tot en met de terugkeer naar het land van herkomst. Een groot aantal instanties is betrokken bij de bescherming van slachtoffers. Het is van belang dat de verantwoordelijkheden en procesafspraken die bij de bescherming komen kijken neergelegd worden in een allesomvattend document. Dit document omvat zowel Nederlandse⁵⁹⁷ en niet-Nederlandse als minderjarige en meerderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende en binnenlandse mensenhandel, ongeacht de vorm van uitbuiting.⁵⁹⁸ Een dergelijk allesomvattend document wordt een *National Referral Mechanism* (nationaal verwijzingsmechanisme) genoemd.⁵⁹⁹

De inrichting van een nationaal verwijzingsmechanisme valt binnen de verantwoordelijkheid van de minister van VenJ als coördinerend minister voor de aanpak van mensenhandel. De Task Force Mensenhandel⁶⁰⁰ kan in de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme bij uitstek een belangrijke rol vervullen. De Task Force Mensenhandel heeft nu immers al een coördinerende rol in de aanpak van mensenhandel en betreft het overleggen van ketenpartners waarin het hele spectrum wordt bestreken; van preventie tot aan de vervolging van de mensenhandelaar en het verbeteren van de positie van slachtoffers.⁶⁰¹

2.5.2 Urgentie van nationaal verwijzingsmechanisme op korte termijn

Een drietal redenen ligt ten grondslag aan de urgentie om op korte termijn een nationaal verwijzingsmechanisme te ontwikkelen. Ten eerste illustreren de tekortkomingen in de bescherming van minderjarige

595 Deze uitgave van de Europese Unie is als bijlage opgenomen bij de *Revised Draft Council Conclusions on an EU Framework for the Provision of Information on the Rights of Victims of Trafficking in Human Beings* (Council of the European Union, Brussels, 13 June 2013, 10966/13), http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?path=EU+Policy%2FRevised_Draft_Council_Conclusions (geraadpleegd 24 juli 2013). Deze uitgave is in lijn met prioriteit A, actie 4 van de EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012.

596 Zie voor een uitgebreide beschrijving §2.2.

597 Dat ook de signalering, bescherming van en hulpverlening aan Nederlandse slachtoffers onderdeel moet uitmaken van dit allesomvattend document, is niet meer dan vanzelfsprekend. Over de periode van 2007-2011 bleek immers uit de registraties van CoMensha dat gemiddeld één derde (32%) van alle gemelde mogelijke slachtoffers de Nederlandse nationaliteit betrof.

598 Zie §2.4 voor vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie.

599 Zie §2.6 tot en met §2.11 voor de huidige trends betreffende de verschillende onderdelen van de bescherming van slachtoffers (preventie en signalering, het strafproces, vreemdelingrechtelijke bescherming, opvang en hulpverlening en eventuele vrijwillige terugkeer).

600 Zie over de Task Force Mensenhandel ook §3.3.

601 Instellingsbesluit Task Force Mensenhandel, *Stcrt.* 2008, 47; zie ook NRM8, pp. 18-19.

slachtoffers van binnenlandse mensenhandel het belang van een nationaal verwijzingsmechanisme.⁶⁰² Waar de bescherming voor slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel voorheen op overzichtelijke wijze was vastgelegd in verschillende documenten, is dit voor de groep minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel nimmer gerealiseerd.⁶⁰³ Dit wijkt niet alleen af van de lijn van de Europese Commissie om de positie van kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel⁶⁰⁴ verder te versterken, maar is ook één van de oorzaken waardoor weinig zicht bestaat op deze groep slachtoffers⁶⁰⁵, het risico op herhaald slachtofferschap onder deze kwetsbare groep hoog ligt en de aangiftebereidheid laag ligt.⁶⁰⁶ Een nationaal verwijzingsmechanisme dat ziet op de signalering en bescherming van slachtoffers van binnenlandse mensenhandel kan evenwel een belangrijke bijdrage leveren in het omkeren hiervan. Het ontwikkelen van een dergelijk mechanisme schept namelijk duidelijkheid in de signalering en bescherming door bijvoorbeeld het verplicht stellen van trainingen in het herkennen van signalen van slachtofferschap⁶⁰⁷ voor medewerkers van diverse instanties. Tevens maakt een nationaal verwijzingsmechanisme concreet welke instanties welke verantwoordelijkheden dragen met het doel om herhaald slachtofferschap te voorkomen en de aangiftebereidheid te vergroten.

Een andere reden die pleit voor het ontwikkelen van een nationaal verwijzingsmechanisme hangt samen met het feit dat de slachtoffergroep die in beeld komt steeds groter wordt⁶⁰⁸ en dat de verwachting is dat deze slachtoffergroep de aankomende jaren verder zal toenemen, nu steeds meer instanties worden getraind in het signaleren van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel en deze ook accurater gaan melden. Deze toename zal naar verwachting meer druk leggen op de betreffende instanties die een rol spelen in de bescherming van het slachtoffer. Om de bescherming ook voor aankomende jaren te

602 Zie §2.10 voor een uitgebreide beschrijving inzake de bescherming van slachtoffers van binnenlandse mensenhandel.

603 Zo wordt in geen van de documenten waarin de bescherming van slachtoffers is neergelegd, gerefereerd aan Bureau Jeugdzorg dan wel hoe te handelen als een minderjarige in een instelling voor jeugdzorgplus (gesloten jeugdzorg) is opgenomen.

604 Het is zorgelijk dat slachtoffers binnen verschillende instellingen voor Jeugdzorg worden gepercipieerd als een meisje met *mensenhandel*-, of meer specifiek, *loverboyproblematiek*. Eén van de gevolgen hiervan is dat deze meisjes niet de bescherming krijgen conform de Europese wet- en regelgeving. Ook hierom is het van belang dat deze meisjes benaderd worden als slachtoffer van mensenhandel. Zie verder §2.10.

605 Uit een onderzoek van Movisie bleek dat de naamsbekendheid van CoMensha bij jeugdzorgwerkers klein was. In trainingen aan jeugdzorgmedewerkers is gevraagd naar bekendheid van CoMensha. Het grootste deel van de deelnemers kende CoMensha niet (Movisie 2013).

606 Andere oorzaken, anders dan het nationaal verwijzingsmechanisme, komen ook uitgebreid aan bod in §2.10.

607 Ten behoeve van het herkennen en begeleiden van AMV's die (mogelijk) slachtoffer zijn, hebben COA-medewerkers trainingen aangeboden gekregen van het EMM, in samenwerking met CoMensha en Jade, om hen bewust te maken van mogelijke signalen van mensenhandel en hen van de procesbeschrijvingen te voorzien inzake de stappen die een COA medewerker kan nemen om het (mogelijke) slachtoffer te beschermen. De signalen van mensenhandel worden door de opvangmedewerkers gestuurd naar het Meldpunt Veiligheid, die deze signalen maandelijks verzamelt en meldt aan het EMM; zie verder §2.6.4; zie ook §2.10 over de opvang en hulpverlening aan (Nederlandse) minderjarige slachtoffers.

608 In 2011 waren 1.222 (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha geregistreerd en in 2012 was dit verder gestegen naar 1.711 (mogelijke) slachtoffers; zie ook NRM 2012f; Hoofdstuk 3; CoMensha 2013.

waarborgen is het noodzakelijk om een efficiënte rol- en taakverdeling neer te leggen in een nationaal verwijzingsmechanisme.

De meest urgente reden om op korte termijn een nationaal verwijzingsmechanisme te realiseren, is meteen de laatste reden. Tot voor kort was de bescherming van slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel neergelegd in een aantal aparte documenten.⁶⁰⁹ Alle documenten tezamen vormden het geheel van de beschrijvingen van de benodigde stappen ten behoeve van de signalering en bescherming van slachtoffers. Echter, twee recente wijzigingen in deze documenten nopen tot het ontwikkelen van een nationaal verwijzingsmechanisme op korte termijn.

Zo is per 1 juli 2013 een nieuwe Aanwijzing mensenhandel van het OM in werking getreden.⁶¹⁰ Deze nieuwe aanwijzing gaat, net als de voorgaande, over de opsporing en vervolging van mensenhandel. Ook de bescherming van slachtoffers tijdens het strafproces is hier in opgenomen.⁶¹¹ Echter, waar voorheen de Aanwijzing mensenhandel ook veel informatie bevatte over de rol van de politie en van een instantie als CoMensha - welke uiteraard verder ging dan informatie louter ten behoeve van opsporing – is dat thans niet meer het geval.⁶¹² Voorheen was bijvoorbeeld een passage opgenomen over de certificering van de politie om slachtoffers van mensenhandel te kunnen horen en een beschrijving over de melding van een (mogelijk) slachtoffer aan CoMensha, alsmede procesbeschrijvingen, waaronder informatie over de rol van ketenpartners anders dan opsporingsinstanties en het OM. Hoewel het de bedoeling is dat deze informatie *binnen* het OM door middel van het opstellen van een *factsheet* behouden blijft, heeft deze wijziging zijn weerslag op de bescherming van slachtoffers.⁶¹³

Daarnaast is ook een ander document waarin de bescherming van slachtoffers voor een gedeelte was geregeld, aangepast. Deze aanpassing hangt samen met de inwerkingtreding van de *Wet Modern Migratiebeleid* per 1 juni 2013. Met de inwerkingtreding van deze wet is onder meer de regeling van tijdelijk regulier verblijf voor slachtoffers van mensenhandel (verblijfsregeling mensenhandel) gewijzigd.⁶¹⁴ In de gewijzigde regeling zijn thans uitsluitend beleidsregels en niet langer procesbeschrijvingen opgenomen. Zo bevatte de verblijfsregeling mensenhandel, die neergelegd is in de vreemdelingencirculaire, voorheen

609 Zie bijvoorbeeld de Aanwijzing mensenhandel zoals deze geldig was tot 1 juli 2013 (*Stcr.* 2008, 253) en de voormalige B9-regeling (Vreemdelingencirculaire, 2000, §B9 (april 2001). *Stcr. Suppl.* 2001, 64).

610 *Stcr.* 2012, nr. 26876.

611 Zie bijvoorbeeld Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011 L 101/1), artt. 12 en 15.

612 *Stcr.* 2008, 2718.

613 Bij de Nationale Politie is de aanpak van mensenhandel vastgelegd in het meest recente Nationaal Referentiekader Mensenhandel van de politie (2013). Dit Nationaal Referentiekader Mensenhandel, opgesteld door de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM), bevat echter alleen aanvullende informatie (naast de Aanwijzing mensenhandel) voor de opsporingsdiensten; zie §3.3.3.1 over het Nationaal Referentiekader Mensenhandel van de politie (2013). Het Nationaal Referentiekader is niet openbaar.

614 Zie ook §2.8.3.

nog informatie die ook voor andere ketenpartners dan de IND zelf van belang was. Wel is er nog een beschrijving van de procedures beschikbaar op de website van de IND.⁶¹⁵

De oplossingen die door het OM (interne *factsheet*) en de IND (bijlage op de website) zijn bedacht, zorgen er wel voor dat de bestaande informatie inzake verantwoordelijkheden en procesafspraken behouden blijft, maar kunnen niet voorkomen dat de informatie aan geldingskracht heeft ingeboet.

Concluderend, de verschillende procesbeschrijvingen zijn thans versnipperd, onvoldoende toegankelijk, niet bindend en onvolledig. Deze constatering noopt tot het ontwikkelen van een allesomvattend document waarin een beschrijving wordt opgenomen van de relevante verantwoordelijkheden en procesafspraken. Een dergelijke allesomvattend document, oftewel het nationaal verwijzingsmechanisme is in lijn met Europese regelgeving. Ook ligt het nationaal verwijzingsmechanisme ten grondslag aan een multidisciplinaire aanpak waarin *het slachtoffer* centraal staat.⁶¹⁶

2.5.3 Waarborgen van bescherming

Hieronder volgt een selectie van een aantal onderwerpen die onderdeel uit moeten maken van de inrichting van een (nieuw) nationaal verwijzingsmechanisme. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het bij slachtoffers van mensenhandel om verschillende groepen kan gaan die verschillende behoeften kunnen hebben en waar ook diverse ketenpartners bij betrokken kunnen zijn. Voor de inrichting van een nationaal verwijzingsmechanisme zijn zulke verschillen tussen slachtoffers – bijvoorbeeld tussen minderjarige Nederlandse slachtoffers van loverboys en meerderjarige slachtoffers van arbeidsuitbuiting die hier illegaal verblijven – zeer relevant. Beide groepen behoeven evenzeer bescherming.

Signalering

Allereerst dient een nationaal verwijzingsmechanisme duidelijkheid te bieden over welke stappen instanties – die met (mogelijke) slachtoffers in contact kunnen komen – kunnen nemen ten behoeve van de bescherming van het slachtoffer. Dit begint bij signalering.⁶¹⁷ Immers, een slachtoffer kan pas worden geholpen als het in beeld is bij de relevante instanties. Kennis over mensenhandel (bijvoorbeeld door

615 Dit betreft een bijlage. Deze bijlage kent volgens de IND een bestendige bestuurspraktijk op basis van het geldende beleid in §8.3 van de Vc 'Verblijfsregeling Mensenhandel', IND z.d., via <http://www.ind.nl/Themas/mensenhandel/verblijfsregelingmensenhandel/Pages/default.aspx> (geraadpleegd 8 augustus 2013); 'Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013)', IND z.d., <http://www.ind.nl/Klant-informatie/Documents/bijlage%20bij%20B8.3%20Vc.pdf> (geraadpleegd 28 juni 2013).

616 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel Hoofdstuk 3.

617 Zie bijvoorbeeld OSCE/ODIHR 2004, p. 59: '*At the heart of every NRM is the process of identifying presumed trafficked persons by different stakeholders and co-operation among stakeholders to ensure the victims' referral to specialized services.*'

trainingen) is daarom essentieel bij alle instanties die met (mogelijke) slachtoffers in contact komen.⁶¹⁸ Dit geldt zeker ook voor instanties die betrokken zijn bij mogelijke minderjarige slachtoffers, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, voorzieningen voor jeugdzorg en onderwijsinstellingen.⁶¹⁹ Minderjarige slachtoffers van mensenhandel zijn immers bijzonder kwetsbaar. Voor de minderjarige slachtoffers worden zowel op internationaal als op nationaal niveau maatregelen getroffen om hun kwetsbaarheid te verkleinen en om hen zo goed mogelijk te beschermen. Bij de bescherming gaat het om preventie, signalering en bescherming.⁶²⁰

Mensenhandel is fluïde en verandert van aard en vorm; dat betekent dat steeds opnieuw bekeken moet worden welke instanties een rol kunnen spelen bij het signaleren van mogelijke slachtoffers. Zo kunnen ook gezondheidsinstanties hierbij een rol spelen.⁶²¹

Signalering door gezondheidsinstanties

Gezondheidsinstanties, bijvoorbeeld, hebben ook een belangrijke rol bij de signalering van slachtoffers en dus ook bij de gehele aanpak van zowel seksuele uitbuiting als uitbuiting buiten de seks-industrie. Omdat veel slachtoffers te maken kunnen krijgen met fysiek of mentaal geweld is het aannemelijk dat veel slachtoffers tijdens hun uitbuiting in contact komen met bijvoorbeeld ziekenhuizen, huisartsen of tandartsen.⁶²² Het is belangrijk dat gezondheidsinstanties weten wat zij zelf kunnen doen in de aanpak van mensenhandel en bij wie ze kunnen aankloppen voor verdere bescherming van een (mogelijk) slachtoffer.

Na signalering is het belangrijk om informatie te delen met de relevante ketenpartners zodat vervolgstappen zoals opsporing en hulpverlening kunnen worden genomen. Bestaande procesprotocollen voor de te nemen stappen bij en na signalering van mensenhandel zijn relevant bij de inrichting van een nationaal verwijzingsmechanisme. Een voorbeeld hiervan is het procesprotocol van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) inzake signalering van mensenhandel in terugkeertrajecten van vreemdelingen.^{623,624}

618 In onder meer de EU-Richtlijn mensenhandel (overweging no. 25) wordt het volgende genoemd: 'Functionarissen die mogelijk in contact komen met slachtoffers of potentiële slachtoffers van mensenhandel, moeten een passende opleiding krijgen om dergelijke slachtoffers te herkennen en met hen om te gaan. Deze opleidingsverplichting moet worden aangemoedigd voor leden van de onderstaande categorieën die met slachtoffers in contact kunnen komen: politiefunctionarissen, grenswachten, immigratiefunctarissen, officieren van justitie, advocaten, leden van de rechterlijke macht en gerechtsfunctionarissen, arbeidsinspecteurs, sociale, kinder- en gezondheidswerkers en consulaire personeel, maar ook, afhankelijk van lokale omstandigheden, voor andere groepen overheidspersoneel die bij de uitoefening van hun taak in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel.' Zie verder art. 10 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

619 Zie §2.10

620 Zie §2.9; §2.10.

621 Zie ook NRM7, p. 327 over de rol van (bijvoorbeeld) abortusartsen; zie ook §3.8.1.

622 Zie ook §2.6.3.

623 Zie ook §2.6.5.

624 Zie §2.6 voor meer informatie over slachtoffers en bewustwording, preventie en signalering.

Melden en registreren

In een nationaal verwijzingsmechanisme moet ook worden opgenomen dat ieder gesignaleerd (mogelijk) slachtoffer gemeld moet worden aan CoMensha, ook door instanties die thans geen meldplicht aan CoMensha hebben.⁶²⁵ Dit vereist onder meer een grotere bekendheid van naam en taak van CoMensha omdat is gebleken dat niet elke organisatie CoMensha kent.⁶²⁶

Meldplicht aan CoMensha

CoMensha registreert (mogelijke) slachtoffers ten behoeve van de rapportagefunctie van de Nationaal rapporteur.⁶²⁷ De politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Inspectie SZW hebben een meldplicht – bij de geringste aanwijzing van slachtofferschap mensenhandel – aan CoMensha.⁶²⁸ Al eerder is aanbevolen dat instanties met een meldplicht deze consequent moeten naleven.⁶²⁹ Toch zijn er signalen dat door de politie, de KMar en de Inspectie SZW op verschillende wijze invulling wordt gegeven aan de meldplicht, met als gevolg dat (mogelijke) slachtoffers niet op grond van gelijksoortige indicaties van mensenhandel worden gemeld.⁶³⁰ In onder meer Hoofdstuk B8, paragraaf 3.4, van de Vreemdelingencirculaire is opgenomen dat de politie elk vermoedelijk slachtoffer meldt bij het CoMensha.⁶³¹ Het melden van (mogelijke) slachtoffers aan CoMensha bij de geringste aanwijzing geldt evenzeer voor Nederlandse (mogelijke) slachtoffers. De melding omvat ook de gevallen waarbij CoMensha niet betrokken is bij de opvang en huisvesting. Ook voor jeugdzorg instanties zou derhalve een meldplicht moeten zijn. Dit geldt uiteraard ook voor Nidos waar het gaat om de melding aan CoMensha van AMV's.

-
- 625 In het Handboek van de OVSE staat een aantal componenten van een nationaal verwijzingsmechanisme genoemd. Volgens dit Handboek zou een nationaal verwijzingsmechanisme moeten zien op de samenwerkingsverbanden met betrekking tot allereerst de identificatie van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel en verder met betrekking tot vreemdelingrechtelijke bescherming, opvang en andere hulpverlening, eventuele terugkeer en re-integratie, het verlenen van compensatie aan slachtoffers. Naast de bescherming van (mogelijke) slachtoffers zou een nationaal verwijzingsmechanisme tevens de bescherming van getuigen moeten waarborgen (OSCE/ODIHR 2004, pp. 59-103).
- 626 Zie bijvoorbeeld Movisie 2013.
- 627 Zie Vreemdelingencirculaire, 2000, §B8/3.4, *Stb.* 2010, 290; *Stb.* 2013, 165 (inwerkingtredingsbesluit): 'Het Coördinatiecentrum Mensenhandel is, ten behoeve van de landelijke rapportage aan de Nationaal rapporteur Mensenhandel belast met de landelijke registratie van het aantal aangemelde gevallen van vermoedelijke slachtoffers. Ook als het Coördinatiecentrum Mensenhandel niet betrokken is bij de opvang en huisvesting, moet de politie het vermoedelijke slachtoffer voor registratie bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel aanmelden.'
- 628 Zie CoMensha 2012, p. 6; Vreemdelingencirculaire, 2000, §B8/3.4, *Stb.* 2010, 290; *Stb.* 2013, 165 (inwerkingtredingsbesluit); NRM2012f, pp. 47-48.
- 629 NRM2012f, Aanbeveling 2.
- 630 Ook CoMensha heeft deze signalen ontvangen en noemt in haar Jaarverslag 2012 dat de meldplicht duidelijker moet worden gedefinieerd (CoMensha 2013, p. 19).
- 631 De meldplicht van de politie was onder meer vastgesteld in de vroegere Aanwijzing mensenhandel van het OM, *Stcr.* 2008, 253: 'De korpschef dient slachtoffers van alle vormen van mensenhandel aan te melden bij CoMensha'. In het Nationaal Referentiekader Mensenhandel van de politie (2013) is het volgende genoemd: 'Alle door een gecertificeerde rechercheur vastgestelde slachtoffers worden gemeld bij CoMensha.'; zie verder ook CoMensha 2013, p. 28; NRM2012f, pp. 47-48.

Samenwerking en kennisdeling

De signalering van mensenhandel hangt samen met andere onderdelen van de aanpak van mensenhandel zoals opsporing en de opvang. Een gecoördineerde samenwerking tussen de opvang en hulpverlening enerzijds en opsporingsdiensten anderzijds is noodzakelijk.⁶³² Immers, een aanzienlijk aantal opvanginstellingen en andere hulpverleningsinstanties is betrokken bij de bescherming van slachtoffers en vervult hiermee een cruciale rol in de aanpak van mensenhandel. De verwevenheid van de opvang en hulpverlening enerzijds en opsporingsdiensten anderzijds wordt in onderstaande kadertekst geïllustreerd.

Slachtoffers in het strafproces⁶³³

Het slachtoffer speelt een belangrijke rol in het strafproces en moet zich voor en gedurende het strafproces beschermd en veilig voelen. De bescherming van het slachtoffer kan ten goede komen aan het vergroten van de aangiftebereidheid evenals aan kwalitatief betere aangiftes (met meer opsporingsindicaties). Onderdeel van deze bescherming is ook het voorkomen van secundaire victimisatie, bijvoorbeeld door een correcte bejegening van slachtoffers, ketenbreed.⁶³⁴ Kortom, een nauwe samenwerking tussen opvang en hulpverleningsinstanties en opsporingsdiensten is dus vereist.

Slachtoffers moeten voor, tijdens en na het strafproces worden beschermd.⁶³⁵ Om deze bescherming te waarborgen, door onder meer passende opvang en hulpverlening,⁶³⁶ is het belangrijk dat alle betrokken instanties weten wat de mogelijkheden zijn en wie hiervoor kan worden benaderd.

Tijdelijk verblijf voor slachtoffers die niet mee kunnen werken aan het strafrechtelijk opsporingsonderzoek

Een nationaal verwijzingsmechanisme dient ook om kennis over te dragen en nieuwe regelgeving te delen. Zo geldt voor buitenlandse slachtoffers, zonder legaal verblijf in Nederland, dat wanneer zij meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek, zij recht hebben op tijdelijk verblijf op grond van Hoofdstuk 8, paragraaf 3 van de Vreemdelingencirculaire.⁶³⁷ De regeling inzake tijdelijk verblijf (en tevens de regeling inzake voortgezet verblijf) horen uiteraard ook thuis in een nationaal verwijzingsmechanisme. Buitenlandse slachtoffers die niet kunnen meewerken aan het strafrechtelijk

632 Zie bijvoorbeeld NRM 2012e, waarin wordt ingegaan op het belang van een dergelijke gecoördineerde samenwerking.

633 Zie ook §2.7.

634 Zie ook §2.7. Ten aanzien van een correcte bejegening gedurende het strafproces is de *Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers* ontwikkeld. Zie 'Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers', *Programma Strafsector* z.d., <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Sector-strafrecht/Documents/Modelregeling%20inzake%20passende%20verblijfsomgeving%20slachtoffers.pdf> (Geraadpleegd 10 juni 2013). Deze modelregeling is een nadere invulling van de *Wet Versterking positie van het Slachtoffer* die per 1 januari 2011 in werking is getreden. Slachtofferbejegening is tevens aandachtspunt in het Nationaal Referentiekader Mensenhandel van de politie (2013) en in de huidige Aanwijzing mensenhandel van het OM.

635 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), artt. 11-16.

636 Zie ook §2.9; §2.10.

637 Zie ook §2.8.

onderzoek – vanwege ernstige bedreigingen of vanwege medische of psychische beperkingen – hebben sinds 22 december 2010 ook recht op een tijdelijke verblijfsvergunning.⁶³⁸ Er lijkt tot nu toe echter in beperkte mate een beroep te zijn gedaan op dit beleid.⁶³⁹ Het noemen van deze mogelijkheid in een nationaal verwijzingsmechanisme kan ertoe leiden dat grotere bekendheid ontstaat bij alle ketenpartners waardoor er wellicht vaker een beroep op zal worden gedaan.

Ook over de mogelijke inzet van tolken heerste, na verschillende maatregelen genomen door de minister van VWS, bij opvanginstellingen onduidelijkheid over hoe en wanneer een tolk ingezet kan worden.

Tolk- en vertaaldiensten

Op grond van artikel 12 van het verdrag van de Raad van Europa heeft het slachtoffer recht op een tolk.⁶⁴⁰ Per 1 januari 2012 is er geen centrale vergoeding meer voor tolk- en vertaaldiensten.⁶⁴¹ De minister maakt een uitzondering voor de inzet van tolk- en vertaaldiensten voor buitenlandse slachtoffers in de categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel (COSM).⁶⁴² Voor buitenlandse slachtoffers die residentieel worden opgevangen in een instelling – niet-zijnde een categorale opvang – kan een tolkenvergoeding worden ingediend bij de centrumgemeente. Ook voor buitenlandse slachtoffers die ambulante zorg ontvangen geldt dat de ingezette tolken vergoed kunnen worden.⁶⁴³ Niettemin hebben bovenstaande veranderingen en verschillende mogelijkheden tot de nodige verwarring geleid bij opvangorganisaties die niet onderdeel zijn van de categorale opvang.⁶⁴⁴

Het belang van gecoördineerde samenwerking ten behoeve van de bescherming van een (mogelijk) slachtoffer loopt door tot nazorg, doorstroom en uitstroom naar zelfstandige woonruimte of, indien het om een niet-Nederlands slachtoffer gaat, een eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Er bestaan verschillende initiatieven ten behoeve van een veilige en verantwoorde terugkeer. Wederom

638 Conform hoofdstuk B8/3 Vc en artikel 3.4 lid 3 Vreemdelingenbesluit 2000; zie ook NRM 2012f, pp. 84-85.

639 Het gaat om minder dan tien zaken in 2011 en 2012 (schriftelijke informatie van de IND, 17 juli 2012 en 12 oktober 2012; zie verder NRM2012f, p. 84).

640 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99, art. 12; Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), art. 11, lid 5.

641 Zie *Kamerstukken II* 2012/11, 32500-XVI, nr. 143, waarin de minister het volgende zegt: 'Patiënten/cliënten (of hun vertegenwoordigers) zijn zelf verantwoordelijk voor het machtig zijn van de Nederlandse taal.'

642 Zie de brief van de minister en staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 25 mei 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, kenmerk FEZ-U-3064251.

643 Dit kan – onder voorwaarden – bij het 'Administratiepunt tolken ten behoeve van ambulante slachtoffers van mensenhandel'; zie verder 'Administratiepunt tolken ambulante slachtoffers mensenhandel', *CoMensha* 14 januari 2013, http://www.mensenhandel.nl/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=492 (geraadpleegd 14 januari 2013).

644 Zie verder §2.9.4.

zal ook de coördinatie van deze initiatieven in een nationaal verwijzingsmechanisme geregeld kunnen worden en aldus ten goede komen aan de bescherming van het slachtoffer.⁶⁴⁵

De hiernavolgende paragrafen zien op de trends in Nederland met betrekking tot de bescherming van slachtoffers. Dit betreft signalering, slachtoffers in het strafproces, verblijfsrecht, opvang en hulpverlening en de eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Deze onderwerpen zouden in ieder geval onderdeel moeten worden van de inrichting van een nieuw nationaal verwijzingsmechanisme.

2.6 Slachtoffers en bewustwording, preventie en signalering

2.6.1 Inleiding

Drie termen staan centraal in deze paragraaf, te weten bewustwording, preventie en signalering.⁶⁴⁶ Bij preventie wordt ingezet op het daadwerkelijk voorkomen van mensenhandel. Bij signalering gaat het om het identificeren van een (mogelijk) slachtoffer in een vroegtijdig stadium. Aan allebei de begrippen gaat hetzelfde proces vooraf, te weten het proces van bewustwording. Het is dit begrip dat als rode draad door deze paragraaf loopt. Bewustwording van mensenhandel met enerzijds het doel om mensenhandel te voorkomen (preventie) en anderzijds met het doel om slachtoffers van mensenhandel in een vroegtijdig stadium te beschermen (signaleren).

Hoe belangrijk signalering van slachtoffers is, en het belang daarbij van training en opleiding, is in zijn algemeenheid reeds in de vorige paragraaf besproken. In deze paragraaf zal, na eerst aan de verschillende aspecten van preventie aandacht te besteden, dieper worden ingegaan op de mogelijkheden die specifieke beroepsgroepen of instanties kunnen hebben bij het signaleren van slachtofferschap en de ontwikkelingen die zich daar voordoen. Het gaat dan om signaleren door gezondheidsinstanties en verantwoordelijkheden van overheidsinstanties in de verbetering van de signalering in het asielproces, van opvang tot terugkeer. Signaleren van met name minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel en de rol en verantwoordelijkheid van jeugdzorgmedewerkers komt uitgebreid aan de orde in paragraaf 2.10.

645 Zie ook §2.11.

646 Zie over de invulling van deze begrippen NRM5, §5.3; NRM7, §8.3; NRM8, §2.7.

2.6.2 Preventie⁶⁴⁷

Het voorkomen van slachtofferschap van mensenhandel staat ook voor komende jaren op de internationale⁶⁴⁸ en nationale⁶⁴⁹ agenda.⁶⁵⁰ Ten aanzien van de vraagkant is in de EU-Richtlijn mensenhandel uit 2011 vastgelegd dat lidstaten beleid moeten ontwikkelen dan wel hun beleid moeten versterken om de vraag te ontmoedigen.⁶⁵¹ Hierbij kunnen lidstaten overwegen maatregelen te nemen zodat het strafbaar wordt om gebruik te maken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de betrokkene slachtoffer is.⁶⁵² Ook is de Europese Commissie voornemens om in 2014 een Europese bedrijfscoalitie tegen mensenhandel op te richten. Hier komt centraal te staan hoe ondernemingen en andere belanghebbenden mensenhandel kunnen voorkomen, met name in risicosectoren.⁶⁵³ Tot slot wil de Commissie in 2016 *modellen en richtsnoeren* ontwikkelen met het doel om de vraag terug te dringen naar diensten van slachtoffers, in het bijzonder in risicosectoren, zoals de seksindustrie, de landbouw, de bouw en het toerisme.⁶⁵⁴

-
- 647 In §2.2 staat beschreven dat ook preventie prioriteit heeft in de (internationale) aanpak van mensenhandel.
- 648 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1); EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012.
- 649 Task Force Mensenhandel 2013; *Kamerstukken II* 2011/12, 33309, nr. 3.
- 650 In voorgaande rapportages van de Nationaal rapporteur is ook aan preventie de nodige aandacht besteed. Deze paragraaf bouwt hierop voort; zie ook NRM5, §1.3. Uit deze rapportage bleek al dat veel aan preventie wordt gedaan in Nederland.
- 651 De Europese Commissie is voornemens om in 2016 te komen met een verslag over de wettelijke maatregelen die bepaalde lidstaten hebben genomen om het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen conform artikel 23, lid 2 van de EU-Richtlijn mensenhandel. Zie EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012 – 2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 9.
- 652 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), considerans 25 en art. 18.
- 653 Welke rol bedrijven kunnen spelen blijkt ook uit voorbeelden van Nederlandse bodem. Zo heeft bijvoorbeeld FNV bondgenoten een oproep gedaan aan supermarkten om champignons te kopen van kwekerijen die een Fair Produce Keurmerk hebben. Daarnaast heeft de Rabobank geopteerd voor een sector-cao zodat naleving gemakkelijker te controleren is door derden; zie J.W. De Groot, 'Supermarkt, koop champignons van kweker met keurmerk!', *FNV Bondgenoten* 14 augustus 2012, http://www.fnvbondgenoten.nl/nieuws/nieuwsarchief/2012/augustus/517742-arrestaties_prime_champs/geraadpleegd_8_juni_2013. Diezelfde bank heeft aangekondigd financiering van champignonbedrijven afhankelijk te maken van het hebben van het keurmerk. Financiering bij uitbreiding, overname of een nieuw prospect is alleen mogelijk als het betreffende bedrijf beschikt over het keurmerk of een gelijkwaardige verklaring, zie 'Minister Kamp overhandigt eerste certificaat Fair Produce', *Fairproduce* z.d., <http://www.fairproduce.nl/index.asp?nieuws=83> (geraadpleegd 4 juli 2013).
- 654 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 9.

Bewustwordingscampagne gericht op specifieke groepen slachtoffers

Voor de effectiviteit van preventieprojecten is het van belang dat rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van kwetsbare groepen. Uit een conferentie⁶⁵⁵ in Belgrado, georganiseerd door de Nederlandse ambassade in samenwerking met Astra,⁶⁵⁶ waar ook de Nationaal rapporteur en vertegenwoordigers van het Landelijk Parket (OM) en de KLPD aanwezig waren, vloeide een rapport voort. Daarin is aan Servië de aanbeveling gedaan de Roma-gemeenschap⁶⁵⁷ en NGO's die werken met Roma meer te betrekken bij de preventie van mensenhandel.⁶⁵⁸ Naar aanleiding van deze aanbeveling zijn inventieve maatregelen genomen ter preventie van mensenhandel. Onder meer is in 2011 een campagne gestart die zich specifiek richt op de Roma-gemeenschap in Servië. Rekening houdend dat analfabetisme voorkomt onder een deel van de Roma-gemeenschap, presenteerde het Centrum voor Roma in Belgrado een theaterstuk over mensenhandel, gespeeld door een Roma theatergezelschap. Het theaterstuk was onderdeel van een meer omvangrijke preventiecampagne en is zowel opgevoerd in het Servisch als in de Roma taal. De CD met de liederen uit het theaterstuk is gebruikt als voorlichtingsmateriaal tijdens de campagne.⁶⁵⁹ Deze preventiecampagne laat zien dat het van belang is om aansluiting te zoeken bij verschillende doelgroepen wanneer getracht wordt om mensenhandel te voorkomen.⁶⁶⁰

Daarnaast bevat de EU-Richtlijn mensenhandel ook de bepaling dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen om slachtofferschap, met name onder kinderen, te voorkomen door informatie- en bewustwordingscampagnes en onderzoeks- en opleidingsprogramma's op te zetten.⁶⁶¹ In de EU-Strategie mensenhandel wordt aangegeven dat van een systematische evaluatie van het effect van dergelijke programma's echter niet of nauwelijks sprake is.⁶⁶² Het is bijvoorbeeld onbekend of de genoemde doelstel-

655 Deze conferentie stond in het teken van uitwisselen van ervaringen hoe bewustwording van mensenhandel te vergroten. De Nationaal rapporteur heeft hier onder meer uitgebreid gesproken over de Nederlandse ervaringen.

656 Astra is een NGO die zich bezighoudt met de bestrijding van mensenhandel in Zuidoost-Europa (zie voor meer informatie over Astra <http://www.astra.org.rs/eng/> (geraadpleegd 31 juli 2013)).

657 Zie EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 10: 'In 2014 zal de Commissie beginnen met EU-brede bewustmakingsactiviteiten, gericht op specifieke kwetsbare groepen zoals vrouwen en kinderen die tot risicogroepen behoren, huishoudelijk personeel, Roma-gemeenschappen [curs. Nationaal rapporteur] en arbeiders zonder papieren.'

658 Astra 2011.

659 Zie 'Third AHT prevention campaign launched', *UN.GIFT Serbia* 21 november 2011, <http://www.ungiftserbia.org/?paged=4> (geraadpleegd 26 juni 2013).

660 In februari 2012 ging ook de film 'Sisters' in première in Belgrado. De film vertelt het verhaal van twee Servische zussen die het slachtoffer worden van seksuele uitbuiting. De campagne is veelvuldig aangehaald op tv, radio, Facebook en in verschillende blogs. De film is in meer dan vijftien steden in Servië vertoond en heeft geleid tot verschillende discussies en debatten. Ook is de film vertoond tijdens een VN-vergadering in Wenen in oktober 2011.

661 Art. 18 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU2011*, L 101/1); zie ook §2.2.2.2.

662 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 9.

lingen worden gehaald en of er bijvoorbeeld gedrags- of mentaliteitsveranderingen optreden waardoor het risico op mensenhandel afneemt.⁶⁶³

Europese Commissie en preventie

De Europese Commissie is dan ook voornemens om de komende jaren breed in te zetten op preventie. In 2013 wordt een grondige analyse verricht op reeds bestaande preventie-initiatieven die door ‘verschillende partijen zijn genomen’.⁶⁶⁴ Vervolgens is de Commissie voornemens om in hetzelfde jaar voor de EU richtsnoeren op te stellen voor toekomstige preventiemaatregelen en genderspecifieke informatiecampagnes. Daarop aansluitend wordt in 2014 gestart met brede bewustmakingsactiviteiten, welke voornamelijk gericht zijn op specifieke kwetsbare groepen. In 2015 worden ook links gelegd met bestaande bewustmakingscampagnes.⁶⁶⁵

In Nederland zijn ten aanzien van seksuele en arbeidsuitbuiting verschillende campagnes en programma’s opgezet en uitgevoerd.⁶⁶⁶ Met name op het terrein van loverboyproblematiek is binnen Nederland veel gedaan aan preventie.^{667,668} Ook is Nederland betrokken (geweest) bij verschillende preventieprojecten in het buitenland, bijvoorbeeld in West-Afrika en Midden en Oost-Europa.⁶⁶⁹ Nochtans is er weinig bekend over de effectiviteit van deze projecten.⁶⁷⁰

663 Ibid, p. 10: ‘Evenmin is bekend wat de toegevoegde waarde is van dergelijke initiatieven en of ze eventueel onderling samenhangen en op elkaar aansluiten’; zie ook Van der Laan e.a. 2009 inhoudende een onderzoek naar de effectiviteit van preventiemaatregelen en bewustwordingscampagnes inzake seksuele uitbuiting. Uit dit onderzoek blijkt dat geen gesubstantieerde conclusies kunnen worden getrokken die de preventie-initiatieven ondersteunen dan wel afwijzen.

664 De Europese Commissie zal deze analyse verrichten in het kader van het financieringsprogramma voor binnenlandse zaken, zie EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 10. Op welke initiatieven de Europese Commissie doelt is thans onduidelijk.

665 Ibid, p. 10.

666 Zie Task Force Mensenhandel 2013; brief van de voorzitter van de Task Force Mensenhandel aan de minister van VenJ d.d. 9 april 2013, http://www.om.nl/algemene_onderdelen/uitgebreid_zoeken/@160812/taskforce/ (geraadpleegd 9 augustus 2013).

667 Zie §2.10; §3.6.8 voor een uitgebreide beschrijving van hetgeen is gedaan op het terrein van preventie inzake loverboyproblematiek.

668 De Nationaal rapporteur heeft al eerder aanbevolen om naar de werking van (Nederlandse) preventieprojecten onderzoek te doen, zodat meer *evidence-based* gewerkt kan worden, zie NRM5, aanbeveling 20.

669 Zie Task Force Mensenhandel 2013; zie verder ‘Task Force Mensenhandel: Nederland actief in het verder versterken van nationale en internationale aanpak van mensenhandel’, OM 17 april 2013, http://www.om.nl/algemene_onderdelen/uitgebreid_zoeken/@160812/taskforce/ (geraadpleegd 9 augustus 2013).

670 In het rapport van het VN-foltercomité wordt ten aanzien van Nederland aanbevolen om onderzoek te doen naar het effect van preventieve maatregelen met het doel deze maatregelen in de toekomst verder te versterken (UN Committee Against Torture (20 juni 2013), *Concluding observations on the combined 5th and 6th periodic reports of the Netherlands, adopted by the Committee at its 50th session (6-31 May 2013)*, UN Doc CAT/C/NL/CO/5-6, nr. 25 onder e).

Preventie en arbeidsuitbuiting

Op het terrein van arbeidsuitbuiting bleek uit een opiniepeiling onder 1700 mensen dat nog geen 10 procent van de Nederlanders weet dat mensenhandel plaatsvindt in Nederland.⁶⁷¹ Stichting FairWork en het Ministerie van SZW hebben de afgelopen jaren verschillende bewustwordingscampagnes gevoerd om arbeidsuitbuiting in Nederland onder de aandacht te brengen.⁶⁷² Naast arbeidsuitbuiting zijn preventieprojecten ook voor andere vormen van uitbuiting van belang, zoals voor *gedwongen bedelarij* en *criminele uitbuiting*.⁶⁷³ Voornamelijk met betrekking tot gedwongen bedelarij ligt het voor de hand dat bewustwordingsprojecten leiden tot signalen. Immers, gedwongen bedelarij vindt plaats in het publieke domein.⁶⁷⁴

Bij preventie-initiatieven om slachtofferschap te voorkomen moet rekening gehouden worden met het gevaar op stereotypering van slachtoffers. Bewustwordingscampagnes bestendigen vaak een 'stereotype beeld' van een slachtoffer van mensenhandel, namelijk dat van een jonge vrouw die slachtoffer is van seksuele uitbuiting.⁶⁷⁵ Hoewel een groot aantal slachtoffers past binnen dit beeld, kan stereotypering ertoe leiden dat slachtoffers die niet aan dit beeld voldoen niet als zodanig worden geïdentificeerd.⁶⁷⁶ Met het gevolg dat een slachtoffer de bescherming misloopt die hij of zij nodig heeft om zich te onttrekken aan de mensenhandelaar.⁶⁷⁷

671 'Consumenten hebben geen idee van moderne slavernij in Nederland', *FairWork* 18 oktober 2011, http://www.FairWork.nu/pers/persoverzicht/consumenten_hebben_geen_idee_van_moderne_slavernij_in_nederland.html (geraadpleegd 11 juni 2013). Uit hetzelfde bericht volgt dat '[...] één op de drie Nederlanders het wel begrijpelijk [vindt] dat bedrijven kiezen voor zo goedkoop mogelijke arbeidskrachten'.

672 Zo heeft bijvoorbeeld FairWork met het Ministerie van SZW in 2011 de advertentiecampagne 'Hollandse asperges met een crème van moderne slavernij' opgezet. Daarnaast heeft FairWork samen met IOM, Fairfood en CoMensha in 2010 de campagne *Buy Responsibly* gedraaid. Zie 'Moderne slavernij, dichterbij dan je denkt', *FairWork* z.d., http://www.FairWork.nu/actueel/campagnes/moderne_slavernij_dichterbij_dan_je_denkt.html (geraadpleegd 9 juni 2013).

673 Zie §2.4.6 voor een nadere uiteenzetting van deze twee vormen van mensenhandel.

674 Zie ook §2.4.6.

675 In het onderzoek van O'Brien (2012) wordt ingegaan op drie thema's die naar voren komen in bewustwordingscampagnes en ertoe kunnen leiden dat er een stereotype beeld ontstaat van een slachtoffer van mensenhandel. Ten eerste wordt vaak het beeld neergezet dat slachtoffers van mensenhandel voornamelijk slachtoffers zijn van uitbuiting in de seksindustrie. Ten tweede wordt het idee gecreëerd dat slachtoffers vrouwen of meisjes zijn. Een derde assumptie lijkt te zijn dat slachtoffers van mensenhandel altijd kwetsbare en onschuldige slachtoffers zijn (O'Brien 2012, p. 316).

676 Een additioneel probleem hierbij is dat de constructie van een 'ideaalbeeld' van een slachtoffer kan leiden tot het idee dat er een hiërarchie van verschillende soorten slachtoffers is, en daarnaast kan het de bestrijding van mensenhandel in de weg staan doordat het een onjuiste representatie van het probleem geeft (O'Brien 2012, p. 315); zie ook Hof Den Bosch 15 april 2009, *LJN* BI1162, waarbij het hof, kennelijk uitgaand van het stereotype loverboy slachtoffer dat niet meer naar school gaat, overwoog dat nu het slachtoffer naar school ging er van slachtofferschap geen sprake kon zijn; zie verder NRM7, p. 447.

677 Zie ook §2.7; §2.8 inzake de noodzaak van het herkennen en erkennen van signalen van mensenhandel in relatie tot de bescherming van het slachtoffer.

Tot slot lijken media een steeds groter wordende rol te spelen in bewustwording en preventie van mensenhandel.⁶⁷⁸ Op het terrein van *social media* en internet hebben bijvoorbeeld Stichting M.⁶⁷⁹ en stichting FairWork preventiecampagnes gevoerd.⁶⁸⁰ Ook worden steeds meer programma's en documentaires op televisie gewijd aan het onderwerp mensenhandel.⁶⁸¹ Zo zond bijvoorbeeld het VPRO-programma *Keuringsdienst van Waarde* in december 2012 een aflevering uit over arbeiders uit Oost-Europa die in de Nederlandse champignonsector zijn uitgebuit⁶⁸² en heeft *Holland Doc* een reeks documentaires uitgebracht over de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel.⁶⁸³ Dat dergelijke uitzendingen ook een signalerende functie kunnen hebben, kwam bijvoorbeeld naar voren in de documentaire die *KRO Brandpunt* uitzond in april 2013 over fraude met toeslagen door Bulgaarse immigranten.⁶⁸⁴ Uit deze documentaire bleek onder meer dat mogelijk een verband bestaat tussen deze vorm van toeslagenfraude en uitbuiting.⁶⁸⁵

2.6.3 Signalering en gezondheidsinstanties

Het besef neemt toe dat gezondheidsinstanties een belangrijke bijdrage kunnen leveren in zowel de aanpak⁶⁸⁶ van seksuele uitbuiting als uitbuiting buiten de seksindustrie, en met name bij de signalering van slachtoffers. Veel slachtoffers van mensenhandel krijgen bijvoorbeeld te maken met fysiek en mentaal geweld, moeten veel uren werken, worden slecht verzorgd en een aantal wordt gedwongen tot (onbe-

-
- 678 Ook op internationaal niveau worden programma's gemaakt over mensenhandel. Zo heeft bijvoorbeeld CNN een programma gemaakt, genaamd *The CNN Freedom Project*. Dit project tracht op verschillende manieren de verschijningsvormen van moderne slavernij in kaart te brengen en brengt mensenhandel onder de aandacht bij een internationaal publiek; zie <http://thecnnfreedomproject.blogs.cnn.com/> (geraadpleegd 9 augustus 2013); op verzoek van UNESCO heeft de Nationale rapporteur een curriculum voor onderzoeksjournalistiek geschreven, Dettmeijer-Vermeulen 2013.
- 679 In §3.7.4 wordt uitvoerig aandacht besteed aan de bewustwordingscampagne van Stichting M.
- 680 In 2011 heeft FairWork de campagne *goedkopearbeidskracht.nu* opgezet. De laatste campagne houdt in dat 'via een Boomerangcampagne, advertenties op websites als Speurders en Marktplaats en oproepen op social media [...] koopjesjagers [worden gelokt] naar www.goedkopearbeidskracht.nu. Bezoekers belanden ogenschijnlijk op de pagina van een uitzendbureau waar schoonmaaksters voor 2,50 euro per uur en schilders voor 4 euro worden aangeboden. Na het kiezen van een goedkope arbeidskracht worden kopers geconfronteerd met de waarschuwing dat bij zulke lage salarissen moderne slavernij op de loer ligt.'
- 681 Er is een selectie gemaakt van de verschillende programma's en documentaires die gewijd zijn geweest aan mensenhandel.
- 682 Zie 'Verhalen van Poolse medewerkers in de champignonteelt', *Keuringsdienst van Waarde* z.d., www.keuringsdienstvanwaarde.kro.nl/seizoenen/2012/afleveringen/20-12-2012 (geraadpleegd 11 juni 2013).
- 683 Deze uitzendingen zijn te vinden via www.hollanddoc.nl (geraadpleegd 4 juli 2013).
- 684 Zie 'Gratis geld uit Holland', *KRO Brandpunt* 21 april 2013, http://brandpunt.kro.nl/seizoenen/2013/afleveringen/21-04-2013/fragmenten/gratis_geld_uit_holland (geraadpleegd 4 juli 2013).
- 685 Zie §2.4 voor een nadere beschrijving.
- 686 Zie de brochure die door de Belgische overheid is ontwikkeld waarin aandacht wordt besteed aan hoe ziekenhuizen een rol kunnen spelen in de signalering. De brochure is getiteld 'mensenhandel... wat te doen', http://justice.belgium.be/fr/binaries/BROCHURE_MENSENHANDEL_NL_tcm421-198794.pdf (geraadpleegd 2 juli 2013); zie ook Zühlke, Kühne & Kirch 2012.

schermde) seks⁶⁸⁷ en abortussen. Het ligt dan ook voor de hand dat veel slachtoffers tijdens hun uitbuiting in contact komen met gezondheidsinstanties⁶⁸⁸ – zoals ziekenhuizen, huisartsen, tandartsen,⁶⁸⁹ etc.⁶⁹⁰

Huisartsen en signalering

Door de universiteit van Antwerpen is een kleine enquête uitgevoerd naar de betrokkenheid van huisartsen bij de aanpak van mensenhandel. Uit deze enquête blijkt dat van de 164 huisartsen '82% zegt nog nooit geconfronteerd geweest te zijn met een slachtoffer van mensenhandel. 67% is niet op de hoogte van mogelijke medische klachten die gerelateerd zijn aan mensenhandel. En 88% is niet op de hoogte van de bestaande doorverwijssystemen'.⁶⁹¹

In 2011 is een Europees project gestart onder leiding van de Belgische opvanginstelling voor slachtoffers Payoke⁶⁹² naar het creëren van een verbinding tussen de politie en gezondheidsinstanties, zoals ziekenhuizen, huisartsen en andere artsen in het kader van signalering en het beschermen van slachtoffers van mensenhandel. Niet alleen signalering door de medische beroepsgroepen heeft centraal gestaan in het project, ook is bezien hoe zij bij kunnen dragen aan de bescherming van het slachtoffer en de aanpak van mensenhandel gedurende bijvoorbeeld het strafproces. Het doel van het project is om richtlijnen te ontwikkelen hoe de samenwerking tussen de beide beroepsgroepen verbeterd kan worden.⁶⁹³ Zo wordt gedurende het project een handboek ontwikkeld dat als basis kan dienen voor de medische en opsporingsprofessionals, maar ook voor beleidsmakers om de samenwerking te verbeteren. Tijdens het project worden de beroepsgroepen⁶⁹⁴ ook in diverse lidstaten getraind en aan de hand van de ervaringen wordt ook een trainingsmodule opgesteld.⁶⁹⁵ In het project wordt ook een onderwijscurriculum ontwikkeld voor universiteiten.⁶⁹⁶

687 Ten behoeve van het bieden van medische, psychologische en forensische hulp aan slachtoffers van seksueel geweld is het Centrum Seksueel geweld opgericht in Utrecht (zie <http://www.centrumseksueelgeweld.nl/> (geraadpleegd 4 juli 2013)). In Nijmegen bestaat een soortgelijk centrum (zie <https://www.umcn.nl/zorg/afdelingen/centrumseksueelenfamiliaalgeweld/Pages/default.aspx> (geraadpleegd 4 juli 2013)).

688 Isaac e.a. 2011; Chesnay 2013.

689 O'Callaghan 2012; Chesnay 2013; May & Graham 2012.

690 Denk hierbij ook aan de mogelijkheid van abortusartsen, maatschappelijk werkers, psychiaters en psychologen; zie ook NRM7; NRM 2012f.

691 'Dokters missen te vaak tekenen van mensenhandel', *Mondiaal Nieuws* 31 mei 2013, <http://www.mo.be/artikel/payoke-dokters-missen-te-vaak-tekenen-van-mensenhandel> (geraadpleegd 30 juni 2013).

692 Zie voor meer informatie over Payoke de website <http://www.payoke.be/> (geraadpleegd 30 juni 2013). Voor dit project is samenwerking gezocht met de Danube Universiteit te Krems, Oostenrijk. Ook de Nationaal rapporteur is partner bij dit project.

693 Chesnay 2013.

694 Er worden vier beroepsgroepen getraind, te weten de professionals die belast zijn met rechtshandhaving, de grenspolitie, NGO's en de medische beroepsgroepen.

695 Ook worden er handzame signalenlijsten geproduceerd die toegesneden zijn op de beroepsgroep die in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel.

696 Deze wordt ontwikkeld door de Danube Universiteit.

In het najaar van 2013 worden de resultaten van het Europese project verwacht.⁶⁹⁷ In aansluiting op dit project hebben de universiteit van Antwerpen en Payoke bekendgemaakt in november 2013 te starten met een groot nationaal onderzoeksproject rondom mensenhandel. In het onderzoek worden de experts op internationaal niveau bevestigd over wat nodig is om in elk land een medisch *focal point*⁶⁹⁸ te creëren voor artsen inzake mensenhandel.⁶⁹⁹

De vraag waar gezondheidsprofessionals mee worstelen wanneer zij geconfronteerd worden met slachtoffers van mensenhandel, is wanneer het medische beroepsgeheim doorbroken mag en moet worden. Dit blijkt zowel uit het hierboven beschreven Europese project,⁷⁰⁰ als wel uit de behoefte van gezondheidsprofessionals uit Nederland.⁷⁰¹ De stichting SoaAids Nederland⁷⁰² heeft daarop in 2012 besloten een dergelijke handreiking voor werknemers in de gezondheidszorg te ontwikkelen. De volgende vragen staan hierin centraal; hoe om te gaan met signalen van mensenhandel; onder welke voorwaarden mag het beroepsgeheim worden doorbroken; en tot slot, welke informatie mag of moet wanneer met wie gedeeld worden. Ook gaat dit project in op het creëren van een formele lijn tussen hulpverlening en politie voor het delen van informatie over signalen van mensenhandel. Het doel van het project is gezondheidswerkers die in contact (kunnen) komen met slachtoffers van mensenhandel ondersteuning te bieden in hun handelingsmogelijkheden bij signalen van mensenhandel. De handreiking beschrijft de wettelijke kaders en biedt ondersteuning bij het op zorgvuldige wijze zetten van de stappen die er toe moeten leiden dat hulp wordt geboden aan het (vermoedelijke) slachtoffer en de mensenhandelsituatie wordt gestopt. Eind 2013 moet volgens Stichting SoaAids Nederland de handreiking gereed zijn

697 Zie voor meer informatie over het project de website <http://www.joint-efforts.org/> (geraadpleegd 30 juni 2013).

698 Dit wordt door de indiener van het onderzoeksvoorstel uitgelegd als een medisch infopunt waar artsen terecht kunnen voor vragen (dit volgt uit een mailwisseling tussen de Universiteit van Antwerpen en onderzoekers van de Nationaal rapporteur op 2 juli 2013).

699 Decaan Paul Van Royen: 'Dit sluit volledig aan bij de missie en visie van de faculteit, zowel voor haar onderzoek als binnen het onderwijs en vorming van artsen en gezondheidswerkers: kwaliteit van zorg en patiëntveiligheid prioritair stellen, bijzondere aandacht voor de zwakkeren in de samenleving, voor gezondheid en gezondheidszorg in een globale context en een multiculturele samenleving.' Zie 'Artsen spelen cruciale rol in strijd tegen mensenhandel', *Universiteit Antwerpen* 30 mei 2013, <http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.GENEESKUNDE&n=115804> (geraadpleegd 30 juni 2013).

700 Payoke pleit in België voor het afschaffen van het beroepsgeheim wanneer het gaat om mensenhandel, net zoals dit is gebeurd voor slachtoffers van huiselijk geweld. Zie 'Dokters missen te vaak tekenen van mensenhandel', *Mondiaal Nieuws* 31 mei 2013, <http://www.mo.be/artikel/payoke-dokters-missen-te-vaak-tekenen-van-mensenhandel> (geraadpleegd op 30 juni 2013).

701 Zie ook M. Ridder-Wiskerke, 'Mensenhandel in de prostitutie en volksgezondheidszorg', *Seksoa* 1 juni 2011, <http://www.seksoa.nl/artikelen/mensenhandel-in-de-prostitutie-en-volksgezondheidszorg/> (geraadpleegd 30 juni 2013).

702 Zie voor meer informatie over SoaAids Nederland <http://www.soaids.nl/> (geraadpleegd 4 juli 2013).

voor implementatie.⁷⁰³ Met deze handreiking wordt aangesloten bij de Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling⁷⁰⁴ waarin een vergelijkbaar stappenplan is opgenomen.

2.6.4 Signalering mensenhandel in het asielproces

Deze paragraaf ziet op initiatieven ten behoeve van de verbetering van signalering van mensenhandel in het asielproces. In verschillende rapportages van de Nationaal rapporteur wordt zorg geuit over de kwetsbaarheid van specifieke groepen, waaronder vreemdelingen in asielzoekerscentra (met name vrouwen en kinderen).⁷⁰⁵ Toch lijkt er een beperkte signalering van mensenhandel in het asielproces te zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het aantal gemelde vermoedelijke slachtoffers vanuit vluchtelingenwerk/asiel aan CoMensha. In de periode 2007-2011 komt slechts gemiddeld 1% van het totaal aantal meldingen van vermoedelijke slachtoffers aan CoMensha vanuit vluchtelingenwerk/asiel.^{706,707} Hieronder wordt ingegaan op initiatieven ten behoeve van een verbeterde signalering van mensenhandel op nationaal niveau, door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), en op internationaal niveau, door het Europees Migratienetwerk (EMN).

Signalering van mensenhandel in het asielproces op nationaal niveau

Verschillende instanties werken met asielzoekers en kunnen signalen van mensenhandel oppikken. Het COA is een voorname partner om mogelijke signalen van mensenhandel op te merken tijdens het asielproces, in de asielzoekerscentra van het COA.⁷⁰⁸ Het COA heeft verschillende stappen ondernomen om die signalering te verbeteren ten behoeve van de bescherming van mogelijke slachtoffers. In 2005 presenteerde het COA het onderzoek 'Verbeteren veiligheid vrouwen en meisjes', dat in 2007 een vervolg kreeg in het project 'Veiligheid en weerbaarheid kwetsbare groepen in de opvang'. Onderdeel van dit project waren maatregelen om de huisvesting van asielzoekers veiliger te maken en de bewoners weerbaarheidstrainingen aan te bieden. Van COA-medewerkers werd verwacht alerter te zijn op onveilige situaties. In 2006 startte het 'Project Bestrijding Mensenhandel' om te onderzoeken welke rol het COA zou kunnen hebben in het voorkomen en bestrijden van mensenhandel.⁷⁰⁹ Eén van de aanbevelingen die uit dit project voortkwam, betrof het vergroten van de kennis en vaardigheden van de COA medewerkers over mensenhandel. Verder zou het proces van signaleren van potentiële slachtoffers versterkt moeten worden, en zouden signalen geregistreerd en gemeld moeten worden bij de juiste opsporingsdiensten en bij een centraal meldpunt binnen het COA. Tevens werd aanbevolen om de ketenaanpak en de in-

703 'De richtlijn zal worden gepresenteerd tijdens een conferentie voor gezondheidsprofessionals, prostitutie maatschappelijk werkers, politie, gemeenten en de betrokken Ministeries. [...] Ten behoeve van de implementatie wordt een klankbordgroep samengesteld. Dit moet resulteren in een plan van aanpak dat in 2013 zal worden uitgevoerd' (Ibid.).

704 De *Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling* (Stb. 2013, 142) is op 1 juli 2013 in werking getreden (Stb. 2013, 247).

705 Zie NRM7, §4.2.1; §4.2.8; NRM5, Hoofdstuk 5;

706 Zie NRM 2012f, Tabel B3.1.21.

707 Het is mogelijk dat meldingen aan CoMensha via een opsporingsinstantie als de politie zijn gegaan. Dat laat onverlet dat de Nationaal rapporteur heeft aanbevolen dat elke instantie (ook zonder meldplicht) alle bij hun bekende slachtoffers zouden moeten melden (NRM 2012f, aanbeveling 2).

708 De Nationaal rapporteur heeft het COA genoemd als mogelijke partner bij een ketenaanpak mensenhandel ten behoeve van de signalering van slachtoffers in het asielproces; zie NRM7, §7.2.6.

709 Zie ook NRM5, pp. 65-66.

formatie-uitwisseling (met name de samenwerking met de politie, OM, KMar en de IND) te verbeteren. Het Project Bestrijding Mensenhandel is uitgedomd in het in 2007 gerealiseerde Meldpunt Veiligheid binnen de Directie Opvang van het COA.⁷¹⁰

Vanaf medio 2012 is het COA met een methodiek gestart voor de herkenning en begeleiding van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Concreet houdt dit in dat COA-medewerkers training aangeboden hebben gekregen van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM),⁷¹¹ in samenwerking met CoMensha en Jade, om hen bewust te maken van mogelijke signalen van mensenhandel.⁷¹² De trainingen omvatten ook een verheldering over wat een COA medewerker met deze signalen kan en zou moeten doen.^{713,714} De signalen van mensenhandel, die de opvangmedewerkers naar het Meldpunt Veiligheid sturen, worden maandelijks verzameld en gemeld aan het EMM.^{715,716} Het EMM geeft aan dat een aanzienlijk aantal signalen die vanuit het COA worden gemeld relevante opsporingsinformatie bevatten.⁷¹⁷ Om te waarborgen dat de signalen gemeld blijven worden, zal er één keer per kwartaal een bijeenkomst plaatsvinden met de aangestelde contactpersonen mensenhandel van elke COA-vestiging. Tijdens deze bijeenkomst geeft het EMM een terugkoppeling inzake de kwaliteit en (strafrechtelijke) opvolging van de gemelde signalen mensenhandel.⁷¹⁸

De signalering van mensenhandel in het asielproces vereist een intensieve samenwerking tussen de instanties die in contact komen met asielzoekers. De signalering van mensenhandel bij alleenstaande minderjara-

710 Ibid.

711 Het EMM is verantwoordelijk voor het verzamelen en analyseren van strategische en operationele informatie. In verschillende overlegstructuren van de politie en het OM vindt coördinatie en uitwisseling plaats van operationele informatie, bijvoorbeeld in het Landelijk Expertise Mensenhandel (LEM) overleg, het Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM) en het OM-portefeuillehoudersoverleg; zie over het EMM ook §3.3.3.6; NRM8, p. 151.

712 Ondanks het gegeven dat de training is aangeboden aan alle COA-medewerkers, heeft niet iedereen gebruik gemaakt van het aanbod (schriftelijke informatie van het COA, 27 juni 2013).

713 Schriftelijke informatie van het COA, 5 juli 2012.

714 Zie ook TIP Rapport 2013, p. 279: 'In 2012, the government initiated training for staff working with asylum seekers on ways to identify trafficking victims among this population.'

715 In het kader van verdwijningen van minderjarigen uit de opvanglocaties van het COA, noemt de staatssecretaris van VenJ het belang van de trainingen aan COA-medewerkers en het melden van signalen mensenhandel door het COA aan het EMM; zie *Kamerstukken II 2012/13, 27062*, nr. 89.

716 (Mogelijke) slachtoffers worden ook bij CoMensha gemeld. Vooralnog wordt deze melding aan CoMensha door het EMM gedaan. Op het moment van schrijven werd echter bezien in hoeverre de meldingen van (mogelijke) slachtoffers aan CoMensha door het COA zelf kunnen worden gedaan (mondelinge informatie van het EMM, 27 juni 2013).

717 Vanuit het COA worden sedert een maand structureel signalen van mensenhandel gemeld. Hieruit is al één concrete zaak voortgekomen, welke is overgedragen aan de Inspectie SZW omdat het arbeidsuitbuiting betrof. Verder zijn er ten tijde van schrijven twee zaken momenteel in onderzoek door het EMM welke kunnen leiden tot een opsporingsonderzoek (peildatum: 27 juni 2013).

718 Mondelinge informatie van het EMM, 27 juni 2013.

rige vreemdelingen (AMV's) verdient extra aandacht. AMV's zijn extra kwetsbaar voor mensenhandel.^{719,720} Wanneer van AMV's het vermoeden bestaat dat zij (potentieel) slachtoffer zijn van mensenhandel, worden zij in de beschermde opvang geplaatst.⁷²¹ De beschermde opvang betreft een samenwerkingsverband tussen het COA, uitvoerende organisatie Stichting Jade Zorggroep en voogdijinstelling Stichting Nidos. Rondom de signalering en de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de beschermde opvang wordt gewerkt aan verbetering van de ketenaanpak. Een goede samenwerking waarin duidelijkheid bestaat over ieders rol en een optimale informatieoverdracht tussen de ketenpartners is immers een voorwaarde voor het goed functioneren van de afzonderlijke instanties en komt uiteindelijk de signalering van mogelijke slachtoffers evenals hun bescherming ten goede.⁷²² Onderdeel van de keten zijn in ieder geval het COA, de uitvoerende organisatie Stichting Jade Zorggroep en de voogdijinstelling Stichting Nidos. Regievoerder van de (verbetering van de) ketensamenwerking is Stichting Nidos.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Met betrekking tot alleenstaande minderjarige vreemdelingen⁷²³ zijn afgelopen jaren veelbelovende stappen gezet in de bescherming van slachtoffers en de aanpak van de mensenhandelaren.⁷²⁴ De Nationaal rapporteur is een onderzoek gestart naar AMV's die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn en om deze reden in de beschermde opvang zijn geplaatst. Het betreft een kwantitatief onderzoek over de periode 2008-2012.⁷²⁵ Ook zal gekeken worden naar de ontwikkelingen die thans gaande zijn op het terrein van de bescherming van AMV's zoals de ketensamenwerking

719 Zie ook NRM7, pp. 48-49; NRM 2012f, pp. 62-63.

720 Vanwege de kwetsbaarheid van minderjarigen (niet uitsluitend alleenstaande minderjarige vreemdelingen), investeert het COA ook in het weerbaar maken van kinderen aan de hand van weerbaarheids-trainingen, schriftelijke informatie van COA, 27 juni 2013.

721 In de beschermde opvang zitten minderjarigen vanaf dertien jaar. Tot en met twaalf jaar worden kinderen door Nidos in een opvanggezin geplaatst; zie ook NRM 2012f, pp. 62-63.

722 Deze waarborging van de ketenaanpak, ten behoeve van de signalering van (mogelijke) slachtoffers en hun bescherming, past tevens in de beschrijving van een nationaal verwijzingsmechanisme; zie ook §2.5.

723 NRM7, pp. 141-144.

724 Het doel van het door het Europees Vluchtelingenfonds gesubsidieerde project 'Beschermde opvang' is, onder leiding van het COA – in samenwerking met verschillende ketenpartners, zoals Stichting Nidos, zorggroep Jade, EMM en de politie – de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te versterken. Een belangrijk resultaat van dit project betreffen onder andere een nieuwe begeleidingsmethodiek voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. Daarnaast zijn ook COA-medewerkers getraind op het herkennen van slachtofferschap mensenhandel, is de beschermde opvang opnieuw ingericht en zijn de medewerkers van zorggroep Jade getraind in het ondersteunen van slachtoffers van mensenhandel. Tot slot is ook een pilot in één van de AZC's om de doorplaatsing van de beschermde opvang naar reguliere opvang te verbeteren.

725 Zicht op de aard en omvang van AMV's die (mogelijk) slachtoffer zijn ontbreekt tussen 2010 tot en met 2012. De WODC evaluatie van de pilot 'beschermde opvang' (2010) bevat data tot februari 2010 en Nidos gaat over 2013 melden aan CoMensha.

tussen de verschillende partners en de mogelijke knelpunten hierbij.^{726,727} De noodzaak van een dergelijk onderzoek wordt onderstreept door de bevindingen uit het rapport van UNICEF naar de aanpak van kinderhandel en de bescherming van de gehele groep van minderjarige slachtoffers.⁷²⁸ De alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn ook één van de groepen die deel hebben uitgemaakt van het onderzoek van UNICEF. In dat onderzoek zijn evenwel de laatste ontwikkelingen niet meegenomen en is geen nieuw kwantitatief onderzoek uitgevoerd.⁷²⁹ Het is de verwachting dat het onderzoek van de Nationaal rapporteur in het eerste deel van 2014 zal worden gepubliceerd.⁷³⁰

Signalering van mensenhandel in het asielproces op internationaal niveau

Het Europees Migratienetwerk (EMN)⁷³¹ richt zich voor haar derde focusstudie in 2013 op het herkennen van slachtoffers van mensenhandel in internationale verblijfsprocedures van vreemdelingen. Aanleiding voor dit project zijn signalen dat slachtoffers van mensenhandel verschillende fasen van de asiel-, Dublin- en terugkeerprocedures kunnen doorlopen zonder dat autoriteiten mogelijke signalen van mensenhandel opmerken. In de focusstudie *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection procedures* wordt onderzocht of, en hoe, mogelijke slachtoffers van mensenhandel worden gesignaleerd en als zodanig worden erkend in de verblijfsprocedures in Europese lidstaten en in procedures gericht op gedwongen terugkeer (wanneer vreemdelingen een negatief besluit op hun asielaanvraag hebben ontvangen). De resultaten van het onderzoek moeten ten goede komen aan de implementatie van de EU-Richtlijn mensenhandel door de afzonderlijke lidstaten.⁷³² Immers, de EU-Richtlijn men-

726 Zie NRM8, pp. 48-49; NRM2012f, pp. 62-63 voor meer informatie over de groep AMV's.

727 De resultaten en aanbevelingen die voortkomen uit het EVF-project 'Beschermd opvang' worden in de tweede helft van 2013 verwerkt. Naar aanleiding van het EVF-project heeft Nidos medio 2013 een aanvraag ingediend bij het Europees Vluchtelingenfonds om de ketensamenwerking ten behoeve van de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te structureren. Deze aanvraag is gesteund door diverse organisaties, zoals CoMensha, COA en ook de Nationaal rapporteur. Het project is toegewezen door het Europees Vluchtelingenfonds (schriftelijke informatie van Nidos, 5 augustus 2013).

728 Het rapport van UNICEF Nederland en Defence for Children-ECPAT Nederland betreft een update van het in 2005 verschenen rapport *Inzicht in uitbuiting; Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Dit rapport verschaft inzage in de bestrijding en aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland (Kaandorp & Blaak 2013).

729 UNICEF heeft gebruik gemaakt van de cijfers van CoMensha en van de Nationaal rapporteur (NRM 2012f).

730 Zie ook NRM 2012f, pp. 62-63.

731 Het Europees Migratienetwerk (EMN) heeft tot doel tegemoet te komen aan de informatiebehoefte betreffende migratie en asiel in de EU-lidstaten. Het EMN wordt financieel ondersteund door de Europese Commissie (EC). Naast de EC bestaat het netwerk van het EMN uit de nationale contactpunten (NCP). In Nederland is het NCP ondergebracht bij het Informatie- en Analysecentrum van de IND (zie ook <http://www.emn-netherlands.nl/Home> (geraadpleegd 9 augustus 2013)).

732 European Migration Network. Third Focussed Study 2013. *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures. Common Template, Draft Final Specifications* (schriftelijke informatie van het Nederlandse nationaal contactpunt voor het EMN, 26 maart 2013).

senhandel benadrukt het belang van vroegtijdige identificatie van slachtoffers, ten behoeve van hun bescherming en bijstandsverlening.⁷³³

2.6.5 Signalering mensenhandel in terugkeertrajecten

2.6.5.1 Inleiding

Deze paragraaf verschaft inzicht in hoe de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) betrokken is bij het opmerken van signalen van mensenhandel tijdens terugkeertrajecten van niet legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. DT&V is verantwoordelijk voor de vertrekprocedures (zelfstandig of gedwongen) van vreemdelingen uit Nederland. Vanaf het moment dat een vreemdeling Nederland moet verlaten, voert DT&V persoonlijke gesprekken met de vreemdeling om een vertrekplan op te stellen. Het komt voor dat DT&V tijdens het voorbereiden van het vertrekplan op signalen van mensenhandel stuit. Indien signalen van mensenhandel volgens DT&V bestaan, start het zogenoemde D9-proces, waarmee het vertrekproces van het betrokken mogelijke slachtoffer van mensenhandel wordt opgeschort, tot een beslissing is genomen over een eventuele verblijfsvergunning voor het mogelijke slachtoffer.⁷³⁴

In deze paragraaf wordt aangetoond hoe vaak het D9-proces door DT&V is gestart in de periode 2009-2012 en om welke mogelijke slachtoffers het gaat. Gemiddeld is het D9-proces 35 keer per jaar opgevoerd. Van de mogelijke slachtoffers voor wie het D9-proces is opgevoerd, heeft de meerderheid (61%) een nationaliteit van één van de Afrikaanse landen. Het gaat veelal om de Nigeriaanse, Guineese, Sierra Leonse en de Ghanese nationaliteit. Nadat DT&V signalen van mensenhandel had opgemerkt, is in de meeste gevallen (65%) alsnog een B9-vergunning⁷³⁵ verleend.

In de Zevende rapportage beval de Nationaal rapporteur aan dat de signalering van mensenhandel verbeterd moest worden, met name de signalering van overige uitbuiting door alle betrokken instanties, waaronder DT&V. Van DT&V mocht een proactieve rol worden verwacht (door actief te zoeken naar signalen van mensenhandel).⁷³⁶ Het aantal signaleringen door DT&V in de periode 2009-2012 laat mogelijk een verbetering zien in de signalering van mensenhandel sinds de oprichting van DT&V in 2007. In de periode januari 2007 tot en met september 2008 waren slechts zestien mogelijke slachtoffers van mensenhandel gesignaleerd.⁷³⁷ De signalering van mensenhandel behoeft echter continue aandacht. Eind 2012

733 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), art. 11 lid 4.

734 Zie ook NRM7, §8.3.2.

735 Per 1 juni is de *Wet Modern Migratiebeleid* in werking getreden. Dit heeft ook geleid tot een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire. De regeling voor slachtoffers en getuige-aangevers mensenhandel is nu neergelegd in Hoofdstuk B8.3 van de Vreemdelingencirculaire (§B8/3); zie *Stcrt.* 2013, 13952. Omdat de paragraaf over signalering van mensenhandel door DT&V cijfermatige gegevens bevat in de periode 2008-2012, en toen de voormalige B9-regeling nog niet was aangepast, wordt er in onderhavige paragraaf nog steeds gesproken over de B9-regeling.

736 NRM7, aanbeveling 12.

737 Zie ook NRM7, p. 336.

is DT&V een bewustwordingstraject gestart door middel van trainingen, verzorgd door FairWork.⁷³⁸ Hierdoor kan de signalering van mensenhandel in ten minste de vreemdelingendetentie worden verbeterd.

2.6.5.2 Beleid voor het signaleren van mensenhandel tijdens het terugkeertraject

Het komt voor dat, nadat een vreemdeling (al dan niet in vreemdelingenbewaring) aan DT&V is overgedragen, indicaties van mensenhandel worden gesignaleerd. DT&V is de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor zelfstandig dan wel gedwongen vertrek van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven. Dit is het geval wanneer een asielaanvraag bij de IND wordt afgewezen; wanneer vreemdelingen de toegang tot Nederland aan de grens wordt geweigerd (toegangsgeweigerden); wanneer illegaal verblijvende vreemdelingen vanuit het proces Toezicht in vreemdelingenbewaring zijn gesteld; wanneer niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in strafdetentie (VRIS⁷³⁹) zijn geplaatst; wanneer vreemdelingen aan DT&V een verzoek doen om te bemiddelen bij de autoriteiten (in het land van herkomst) bij afgifte van een vervangend reisdocument. Voor bovenstaande situaties start DT&V een traject dat moet leiden tot het vertrek van de vreemdeling uit Nederland. Vertrek van de vreemdeling kan op verschillende manieren gebeuren. Er kan sprake zijn van zelfstandig vertrek buiten het zicht van de autoriteiten; een vreemdeling kan onder toezicht gedwongen vertrekken; en de vreemdeling kan onder toezicht vrijwillig vertrekken, bijvoorbeeld na bemiddeling van DT&V of IOM.⁷⁴⁰ Gedurende het vertrektraject kan de vreemdeling onder toezicht van de Nederlandse overheid worden geplaatst, bijvoorbeeld in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of in vreemdelingenbewaring om vertrek zonder toezicht te voorkomen.

Het signaleren van mensenhandel en de daaropvolgende behandeling van eventuele slachtoffers van mensenhandel door DT&V, is vastgelegd in het D9-procesprotocol.⁷⁴¹ DT&V heeft op elke locatie in Nederland een contactpersoon mensenhandel.⁷⁴²

Figuur 2.1 illustreert op vereenvoudigde wijze het D9 proces.⁷⁴³

738 Schriftelijke informatie van DT&V, 29 mei 2013.

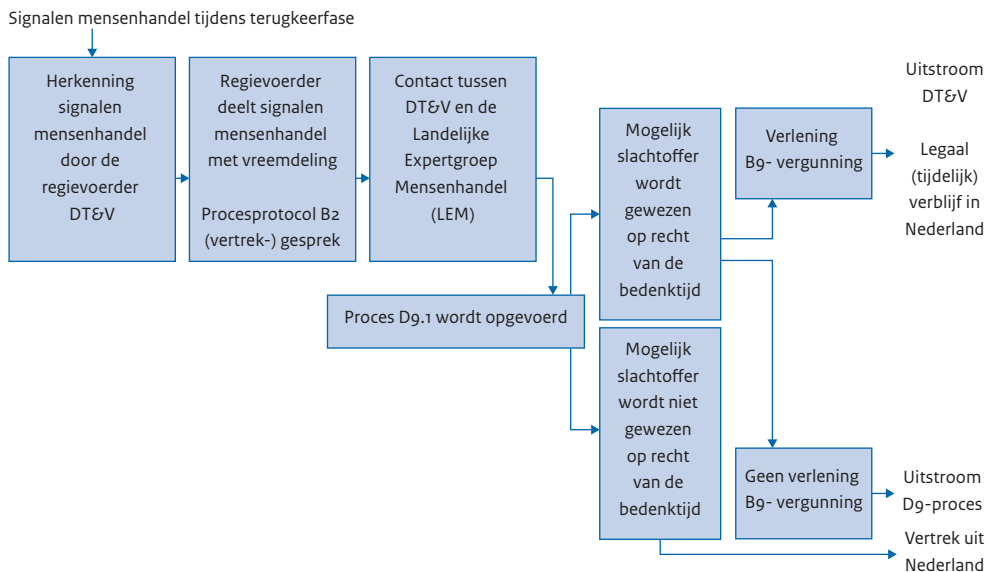
739 Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS). VRIS is ook een afdeling van de directie Bewaring bij DT&V en houdt zich bezig met het uitzetten van criminele, illegale, verwijderbare vreemdelingen die in strafrechtelijke detentie zijn geplaatst.

740 Zie Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) over de periode januari tot en met december 2012 (Bijlage Kamerstukken II 2012/13, 19637, nr. 1645).

741 De procedure in het D9 procesprotocol maakt onderdeel uit van een integrale aanpak ten behoeve van de bestrijding van mensenhandel. Zie procesprotocol 'D9 Slachtoffers mensenhandel', *Dienst Terugkeer en Vertrek* 1 augustus 2012, <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/Procesprotocollen/#paragraph5> (geraadpleegd 13 mei 2012).

742 Mondelinge informatie van DT&V, 18 maart 2013.

743 Voor een figuur die op vereenvoudigde wijze de route van slachtoffers in de B9-regeling toont, zie NRM 2012f, p. 83.

Figuur 2.1 Het D9-proces (slachtoffers van mensenhandel)⁷⁴⁴

Naast de regievoerder van DT&V kunnen de signalen van mensenhandel van vreemdelingen in terugkeertrajecten ook zijn opgemerkt door andere instanties, waaronder aanwezige terugkeerfunctionarissen van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), medische diensten, de opvang- en hulpverlening of kunnen door de vreemdeling zelf worden aangegeven. Dit betreft de signalering van mensenhandel in alle mogelijke terugkeertrajecten waarbij DT&V is betrokken, waaronder de vreemdelingenbewing⁷⁴⁵. Ten behoeve van de signalering van mensenhandel in detentiecentra hanteert DJI een 'Werkinstructie signalen mensenhandel'. Deze werkinstructie heeft tot doel om de hulpverlening te starten wanneer er een vermoeden is dat een ingeslotene slachtoffer is van mensenhandel. DJI werkt dagelijks met de

744 Deze figuur toont op vereenvoudigde wijze de mogelijke processen van vreemdelingen die mogelijk slachtoffers van mensenhandel zijn. In de praktijk kan het D9-proces al opgevoerd worden meteen na de herkenning van signalen mensenhandel door de regievoerder van DT&V (mondelijke informatie van DT&V, 24 mei 2013). Voor een volledig en gedetailleerd overzicht van de mogelijke stappen die tijdens het D9-proces kunnen worden ondernomen, wordt verwezen naar het D9-procesprotocol ('D9 Slachtoffers mensenhandel', *Dienst Terugkeer en Vertrek* 1 augustus 2012., <http://www.dienstterugkeeren-vertrek.nl/Kennisbank/Procesprotocollen/#paragraaf5> (geraadpleegd 13 mei 2013)).

745 FairWork ondersteunt sinds 2005, destijds nog BlinN genaamd, slachtoffers van mensenhandel en werkt aan verbetering van signalering van mensenhandel binnen detentie. In verschillende rapporten hebben zij aangegeven dat de signalering van mogelijke slachtoffers in vreemdelingendetentie verbetering behoeft. Sindsdien zijn een aantal stappen gezet richting betere signalering. Deze signalering behoeft niettemin continue aandacht. Een bewustwordingsproject dat DT&V eind 2012 in samenwerking met FairWork is gestart en waarbij trainingen worden gegeven om signalen van mensenhandel te herkennen is hierbij belangrijk (schriftelijke informatie van DT&V, 29 mei 2013); zie ook NRM7, §4.2.6; NRM8, p.57.

vreemdelingsgroep en met gedegen kennis van mensenhandel is het aannemelijk dat zij in staat zijn meer signalen op te merken dan bijvoorbeeld DT&V.⁷⁴⁶ Indien de regievoerder van DT&V de signalen van mensenhandel herkent, deelt deze de signalen met de vreemdeling en stelt hier een gespreksverslag van op.⁷⁴⁷ Hierin wordt vastgelegd op basis van welke signalen mogelijk sprake is van mensenhandel. Wanneer sprake is van mensenhandel wordt contact opgenomen met de regionale contactpersoon van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM). Hiermee wordt het D9-proces opgevoerd, inhoudende dat het initieel gedwongen vertrek van de vreemdeling wordt opgeschort. De vreemdeling kan besluiten aangifte te doen van mensenhandel. Een mogelijk slachtoffer heeft recht op de B9-vergunning als hij of zij van dit feit aangifte heeft gedaan of op andere wijze medewerking heeft verleend aan het strafrechtelijk opsporing- of vervolgingsonderzoek en zolang de strafrechtelijke opsporing of vervolging, of de berechting in feitelijke aanleg nog niet is afgerond.⁷⁴⁸ Wanneer er nog geen aangifte wordt gedaan, heeft het mogelijk slachtoffer recht op de bedenktijd van maximaal drie maanden. Indien vreemdelingen zich in vreemdelingenbewaring bevinden, verleent de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) de bedenktijd uitsluitend als het OM en de politie hiermee akkoord gaan.⁷⁴⁹ Tijdens de bedenktijd fase is de politie verantwoordelijk voor onderdak en ondersteuning van de betrokken vreemdeling (via CoMensha).⁷⁵⁰ Indien van de vreemdeling binnen drie maanden een B9-aanvraag volgt, wordt een B9-vergunning doorgeaan verleend en mag een B9-aanvraag uitsluitend in uitzonderlijke gevallen worden afgewezen.⁷⁵¹ De vertrekprocedure van DT&V wordt dan afgesloten. Wanneer geen beroep wordt gedaan op de B9-regeling (of op een andere verblijfsprocedure) of wanneer geen rechtmatig verblijf wordt toegekend, dan moet worden beoordeeld hoe het vertrek van de vreemdeling verder gestalte krijgt.

2.6.5.3 Cijfermatige gegevens over gedwongen teruggekeerde slachtoffers

Deze paragraaf bevat cijfermatige gegevens van de periode 2009-2012 over vreemdelingen bij wie DT&V signalen van mensenhandel herkende.

Opmerkingen bij de cijfers

DT&V heeft de Nationaal rapporteur op verzoek de databestanden betreffende het D9-proces ter beschikking gesteld, welke bestanden zijn geanalyseerd. Er bestaat een aantal kanttekeningen bij de cijfermatige gegevens in deze paragraaf. Allereerst is het bestand betreffende vreemdelingen in het D9-proces geen representatief bestand van het totaal aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel tijdens terugkeertrajecten. Het is namelijk mogelijk dat signalen van mensenhandel niet worden ingevoerd in het registratiesysteem van DT&V. Dergelijke signalen van mensenhandel kunnen wel gemeld zijn bij de politie, waardoor de bedenktijd mogelijk alsnog aangeboden is of waardoor alsnog aan de vreemdeling een B9-vergunning is verleend.⁷⁵² Het is ook mogelijk dat signalen van mensenhandel in het geheel niet worden herkend tijdens terugkeertrajecten van vreemdelingen. Er bestaan signalen in de praktijk dat

746 Dienst Justitiële Inrichtingen, 'Werkinstructie signaleren mensenhandel' (ontvangen van DJI, 10 januari 2013).

747 Zie het procesprotocol 'B2 Vertrekgesprek', *Dienst Terugkeer en Vertrek* 1 augustus 2012, <http://www.dienst-terugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/Procesprotocollen/#paragraph5> (geraadpleegd 13 mei 2012)

748 Zie ook NRM 2012f, §4.2.1.

749 Vreemdelingscirculaire, 2000, §B8/3.4, *Stb.* 2010, 290; *Stb.* 2013, 165 (inwerkingtredingsbesluit).

750 Zie NRM 2012f, Hoofdstuk 4 voor meer informatie over de bedenktijd.

751 Zie NRM 2012f, §4.2; §4.4.4.

752 Mondelinge informatie van DT&V, 15 maart 2013.

de bewustwording van mensenhandel en het signaleren van eventuele slachtoffers door regioverders van DT&V beter kan.^{753,754} Voorheen werkte DT&V veelal samen met FairWork, maar sinds enige tijd is FairWork niet meer aanwezig in de detentiecentra. De signalering van mensenhandel in de vreemdelingenbewing zou verbeterd kunnen worden aan de hand van trainingen ten behoeve van het herkennen van mensenhandel in de detentiecentra. DT&V is eind 2012 begonnen met een bewustwordingstraject door middel van trainingen, verzorgd door FairWork.⁷⁵⁵

Een tweede kanttekening is dat DT&V maar een beperkt zicht heeft op de feitelijke terugkeer van vreemdelingen. Het is mogelijk dat de vreemdeling de illegaliteit in verdwijnt, zelfstandig terugkeert naar het land van herkomst of naar een ander land. Dit gebeurt niet altijd onder toezicht van DT&V waardoor van een aantal vreemdelingen de uitstroomcategorieën niet gespecificeerd kunnen worden.^{756,757} Een derde kanttekening is dat op basis van het hier betreffende databestand geen conclusies kunnen worden getrokken over eventuele (gedwongen of vrijwillige) vertrekprocedures van mogelijke slachtoffers van mensenhandel aan wie eerder een B9-vergunning is verleend. Immers, deze paragraaf toont uitsluitend informatie over signalering van mensenhandel tijdens gedwongen terugkeertrajecten van vreemdelingen.⁷⁵⁸

753 Ibid.

754 Iedere overheidsinstantie is verantwoordelijk voor het oppikken van signalen van mensenhandel. Zie bijvoorbeeld Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), considerans 25: 'Functionarissen die mogelijk in contact komen met slachtoffers of potentiële slachtoffers van mensenhandel, moeten een passende opleiding krijgen om dergelijke slachtoffers te herkennen en met hen om te gaan. Deze opleidingsverplichting moet worden aangemoedigd voor leden van de onderstaande categorieën die met slachtoffers in contact kunnen komen: politiefunctionarissen, grenswachten, immigratiefunctarissen, officieren van justitie, advocaten, leden van de rechterlijke macht en gerechtsfunctionarissen, arbeidsinspecteurs, sociale, kinder- en gezondheidswerkers en consulaire personeel, maar ook, afhankelijk van lokale omstandigheden, voor andere groepen overheidsperoneel die bij de uitoefening van hun taak in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel'; zie verder ook art. 10 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99. Het belang van signalering door verschillende overheidsinstanties blijkt bijvoorbeeld ook sinds de uitspraak van *Rantsev t. Cyprus en Rusland*. Het Europees Hof van de Rechten van de Mensen formuleerde een aantal verplichtingen van de lidstaten van de Raad van Europa, gericht op de aanpak van mensenhandel (opsporing en vervolging en ook preventie, bescherming van slachtoffers en internationale samenwerking); zie ook EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04, m.nt. M. Boot-Matthijssen, *NJCM-Bulletin* 2010, 501; zie ook NRM8, pp. 38; 70-72.

755 Schriftelijke informatie van DT&V, 29 mei 2013.

756 Zie ook Figuur 2.7.

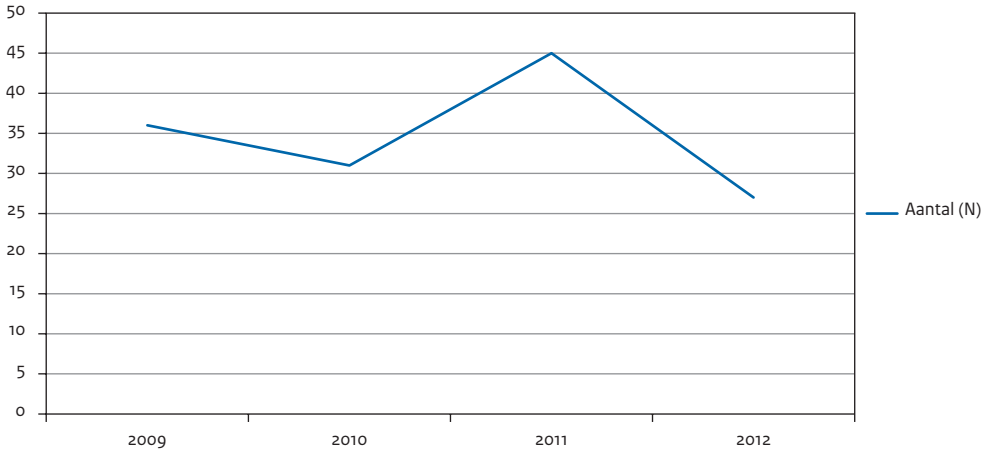
757 Mondelinge informatie van DT&V, 15 maart 2013.

758 Theoretisch gezien zou dit wel mogelijk zijn wanneer informatie inzake de B9-regeling (welke de Nationaal rapporteur ontvangt) gekoppeld kan worden aan DT&V registratiesystemen. Indien gehoor wordt gegeven aan de aanbeveling van de Nationaal rapporteur – dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel vreemdelingrechtelijk te volgen moeten zijn (NRM 2012f, aanbeveling 5) – zouden eventuele vertrekprocedures van deze vreemdelingen ook geanalyseerd kunnen worden. Wellicht biedt het nieuwe registratiesysteem van de IND (INDiGO) hier mogelijkheden.

Aantal gesignaleerde mogelijke slachtoffers tijdens het terugkeertraject

Onderstaand figuur toont hoe vaak slachtoffers zijn gesignaleerd door DT&V in het terugkeertraject in de periode 2009-2012.⁷⁵⁹

Figuur 2.2 Aantal gesignaleerde mogelijke slachtoffers tijdens het terugkeertraject (2009-2012)



Gemiddeld wordt per jaar ongeveer 35 keer het D9-proces opgevoerd na een signalering van een mogelijk slachtoffer mensenhandel. Zoals uit de bovenstaande figuur blijkt, fluctueert het aantal signaleringen. Dit aantal signaleringen bereikte na een piek in 2011 (N: 45) een dal in 2012 (N: 27). Zoals reeds is genoemd laten de aantallen in Figuur 2.2 geen representatieve weergave zien van het totaal aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel tijdens het terugkeertraject. Immers, niet bij elke medewerker en instantie waarmee een vreemdeling tijdens het terugkeertraject in aanraking komt, worden signalen van mensenhandel als zodanig herkend en wanneer deze wel worden herkend, worden deze niet altijd geregistreerd.⁷⁶⁰ Sinds de oprichting van DT&V in januari 2007 is er wel een duidelijke stijging van het aantal signaleringen door DT&V waarneembaar. In de periode januari 2007 tot en met september 2008 waren namelijk zestien mogelijke slachtoffers van mensenhandel gesignaleerd.⁷⁶¹

⁷⁵⁹ Zie Tabel B3.1 voor een volledig overzicht van het aantal gesignaleerde mogelijke slachtoffers van mensenhandel tijdens het terugkeertraject (2009-2012).

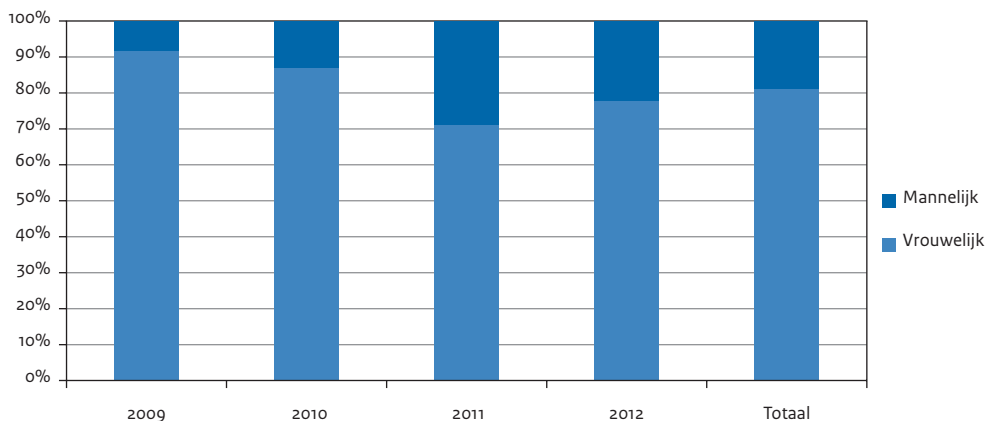
⁷⁶⁰ Zie ook de opmerkingen bij de cijfers in deze paragraaf.

⁷⁶¹ Alle zestien gesignaleerde mogelijke slachtoffers waren vrouwen en afkomstig uit China (8), Nigeria (5), Armenië (1), Ghana (1) en Sierra Leone (1); zie ook NRM7, p. 336.

Geslacht

Onderstaand figuur toont het geslacht van de vreemdelingen voor wie het D9-proces is opgevoerd in de periode 2009-2012.⁷⁶²

Figuur 2.3 Geslacht (2009-2012)



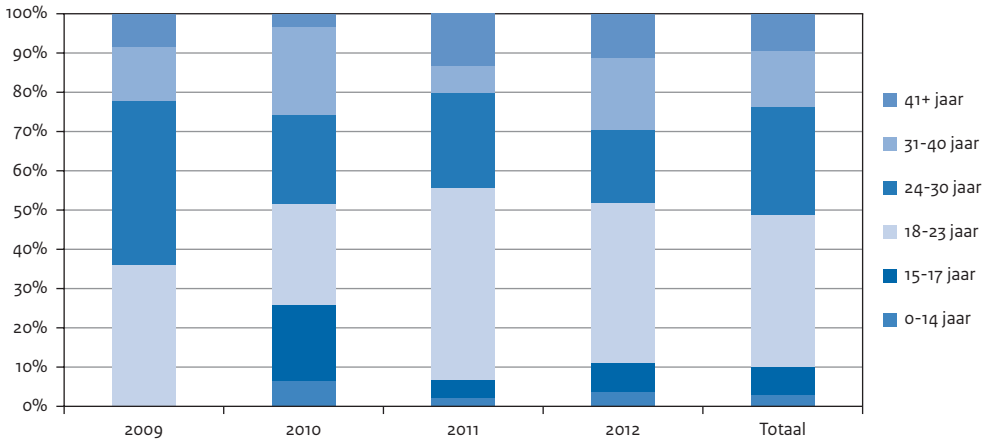
Veruit de meerderheid van de vreemdelingen was vrouwelijk. Het gaat om gemiddeld 81% (=113) in de periode 2009-2012.

⁷⁶² Zie Tabel B3.2 voor een volledig overzicht van aandeel mannelijke en vrouwelijke vreemdelingen voor wie het D9-proces is opgevoerd (2009-2012).

Leeftijd

De onderstaande figuur toont de leeftijdscategorieën van de vreemdelingen voor wie het D9-proces is opgevoerd in de periode 2009-2012.⁷⁶³ Het gaat om de leeftijd ten tijde van de aanvang van het D9-proces.

Figuur 2.4 Leeftijdscategorieën (2009-2012)



De grootste groep vreemdelingen in het D9-proces is tussen de 18 en 23 jaar. Het gaat om gemiddeld 39% (=54) in de periode 2009-2012. Minderjarigen vormen gemiddeld 10% (=14) van het aantal vreemdelingen voor wie het D9-proces is opgevoerd. Het aandeel minderjarigen van het totaal aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers was doorgaans iets hoger in de afzonderlijke jaren.⁷⁶⁴ In 2010 was er echter sprake van een groter aandeel minderjarigen voor wie het D9-proces is opgevoerd dan in andere jaren, namelijk 26% (=8)⁷⁶⁵.

Nationaliteit

Onderstaande tabel toont de top-3 rangorde van nationaliteiten van vreemdelingen voor wie het D9-proces is opgevoerd in de periode 2009-2012.⁷⁶⁶

⁷⁶³ Zie Tabel B3.3 voor een volledig overzicht van de leeftijdscategorieën van de voor wie het D9-proces is opgevoerd (2009-2012).

⁷⁶⁴ Het aandeel minderjarigen in de registraties van CoMensha is als volgt in de afzonderlijke jaren: 2009: 12% (=111); 2010: 15% (=152); 2011: 16% (=195); zie ook NRM 2012f, Tabel B3.1.3.

⁷⁶⁵ Hierbij gaat het onder meer om één persoon van 1 jaar en één persoon van 3 jaar. Hierbij is het waarschijnlijk dat zij kind zijn van een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel voor wie het D9-proces is opgevoerd.

⁷⁶⁶ Zie Tabel B3.4 voor een volledig overzicht van de nationaliteiten van de vreemdelingen voor wie het D9-proces is opgevoerd (2009-2012).

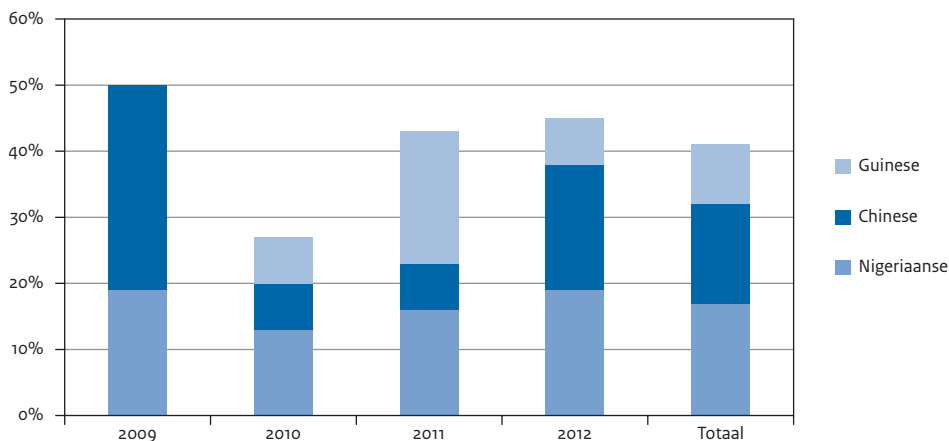
Tabel 2.1 Top-3 rangorde nationaliteiten⁷⁶⁷

	2009	2010	2011	2012	Totaal
Nigeriaanse	2 ^e	1 ^e	2 ^e	1 ^e	1 ^e
Chinese	1 ^e		3 ^e	1 ^e	2 ^e
Guineese			1 ^e		3 ^e
Ghanese		1 ^e			
Congolese	3 ^e				
Mongoolse		3 ^e			
Oegandese			3 ^e		
Sierra-Leonese			3 ^e	1 ^e	
Surinaamse			3 ^e		

In de periode 2009-2012 was er in totaal sprake van 38 verschillende nationaliteiten. De rangorde van nationaliteiten is als volgt: Nigeriaanse, Chinese en Guineese. De meerderheid, 61% (=85) in de periode 2009-2012 had een nationaliteit van één van de Afrikaanse landen. Hierbij ging het met name om de Nigeriaanse (17%), Guineese (9%), Sierra-Leonese (8%) en de Ghanese (5%) nationaliteit. Dit is grotendeels overeenkomstig met het aandeel Afrikaanse nationaliteiten in de bedenktijd, B9-aanvragen en B9-verleningen.⁷⁶⁸

Figuur 2.5 toont het aandeel van de top-3 rangorde nationaliteiten.

Figuur 2.5 Nationaliteit (2009-2012)



767 Het gaat hier om de nationaliteit zoals door de vreemdeling opgegeven bij de aanmelding bij de IND (in het geval van een asielverleden) of het aantreffen door de politie of de KMar (schriftelijke informatie van DT&V, 23 april 2013).

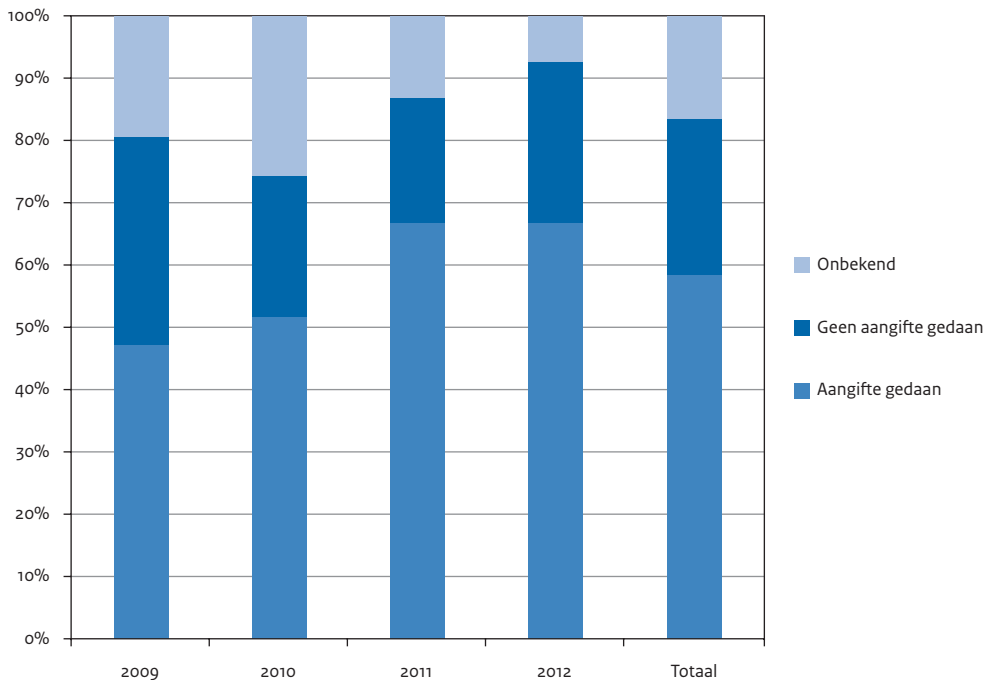
768 Zie NRM 2012f, Figuur 4.7; Figuur 4.14. Dit betreffen cijfermatige gegevens van de periode 2007-2011. De Nationaal rapporteur heeft nog geen gegevens inzake de B9-regeling over het jaar 2012 ontvangen.

In de periode 2009-2012 vormt de Nigeriaanse nationaliteit gemiddeld 17% van alle vreemdelingen voor wie het D9-proces is opgevoerd. Opvallend is het grote aandeel Chinese vreemdelingen in 2009, namelijk 31% (=11). Opvallend is ook het grote aandeel Guineese vreemdelingen in 2011, namelijk 20% (=9). Het is onbekend of het een groep mogelijke slachtoffers betrof.

Aangifte mensenhandel van vreemdelingen voor wie het D9-proces is opgevoerd

Onderstaand figuur toont van de periode 2009-2012 in hoeverre door de vreemdelingen aangifte is gedaan nadat voor hen het D9-proces was opgevoerd.⁷⁶⁹

Figuur 2.6 Aangifte mensenhandel (2009-2012)



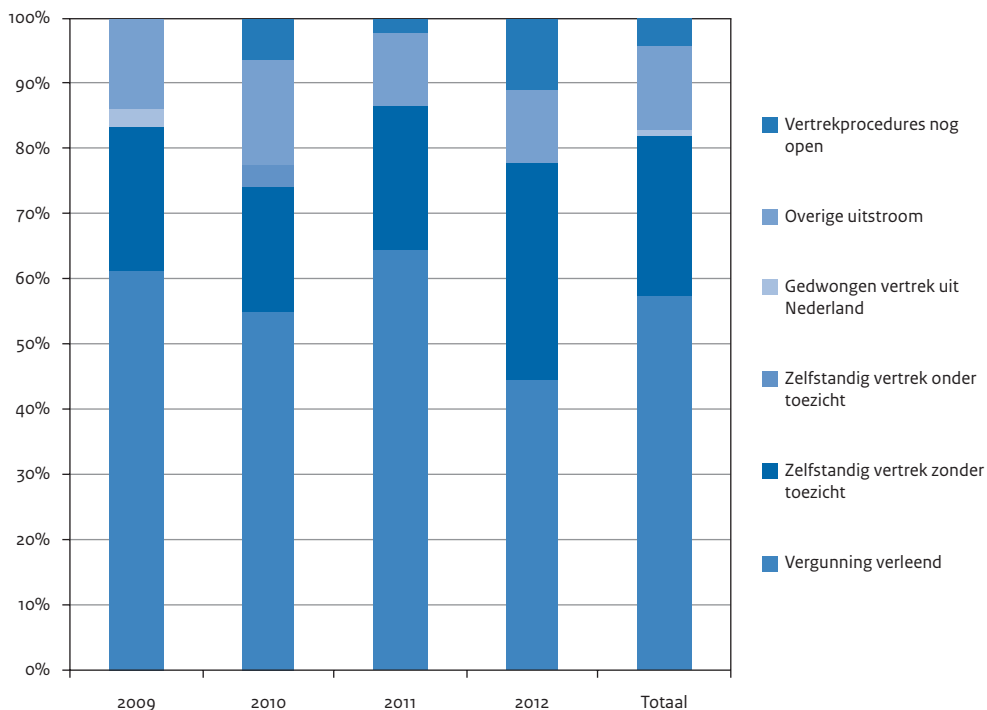
Er is een stijgende lijn waarneembaar in het aandeel vreemdelingen dat aangifte van mensenhandel heeft gedaan. In 2009 heeft in ieder geval 47% (=17) aangifte van mensenhandel gedaan. Dit aandeel is gestegen naar 67% (=30) in 2011 (=30) en 67% (=18) in 2012. Niet iedereen die aangifte heeft gedaan is in Nederland gebleven. Het is mogelijk dat het mogelijke slachtoffer na het doen van aangifte toch terug wilde keren naar het land van herkomst.

⁷⁶⁹ Zie Tabel B3.5 voor een volledig overzicht van de aangifte van vreemdelingen nadat voor hen het D9-proces was opgevoerd (2009-2012).

Uitstroomcategorieën van vreemdelingen

De onderstaande figuur toont de uitstroomcategorieën van de vreemdelingen voor wie het D9-proces is opgevoerd in de periode 2009-2012.⁷⁷⁰

Figuur 2.7 Uitstroomcategorieën van vreemdelingen in het D9-proces (2009-2012)



Aan de meeste vreemdelingen is na het opvoeren van het D9-proces alsnog een vergunning tot verblijf in Nederland verleend in de periode 2009-2012. Het gaat om 58% (=80) van het totaal aantal vreemdelingen voor wie het D9-proces was opgevoerd. Gemiddeld een kwart, 25% (=34) is zelfstandig vertrokken zonder toezicht van DT&V, inhoudende dat de vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken (MOB) (bij controle is geconstateerd dat de vreemdeling niet meer aanwezig is op het laatst bekende adres, maar het vertrek is niet aangetoond). Eén vreemdeling in 2009 moest gedwongen vertrekken⁷⁷¹ en één vreemdeling is met ondersteuning van IOM vrijwillig vertrokken.⁷⁷² Bij het vertrek wijst DT&V

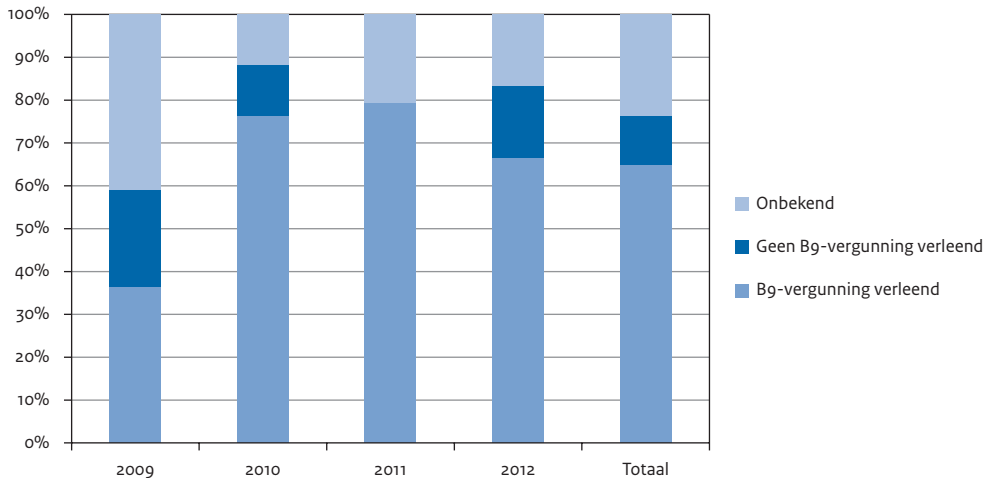
770 Zie Tabel B3.6 voor een volledig overzicht van de uitstroomcategorieën van de vreemdelingen in het D9-proces (2009-2012).

771 Gedwongen terugkeer komt voor wanneer de vreemdeling geen aanspraak maakt op rechtmatig verblijf in Nederland.

772 Overige uitstroomcategorieën refereren aan een nieuwe asielaanvraag van de vreemdeling of een andere reguliere aanvraag waardoor de vreemdeling niet meer onder de verantwoordelijkheid valt van DT&V (zie ook Tabel B3.6).

de vreemdeling op de mogelijkheid van ondersteuning door IOM die speciale terugkeerprogramma's heeft voor slachtoffers van mensenhandel.^{773,774} Wanneer een vergunning is verleend, kan het hierbij gaan om verschillende reguliere vergunningen. Uitsluitend wanneer sprake is van een B9-verlening is dit geregistreerd door DT&V.⁷⁷⁵

Figuur 2.8 Aantal B9-verleningen van de uitstroomcategorie 'Vergunning verleend' (2009-2011)



Figuur 2.8 toont aan dat indien alsnog een vergunning was verleend aan de vreemdeling, dit in de meeste gevallen om een B9-vergunning ging.⁷⁷⁶ Het gaat in de periode 2009-2012 gemiddeld om ten minste 65% (=52) vreemdelingen aan wie een B9-vergunning is verleend van het totaal aantal vreemdelingen met een vergunning nadat het D9-proces is opgevoerd.

2.7 Slachtoffers en het strafproces

2.7.1 Inleiding

Het slachtoffer speelt een belangrijke rol in het strafproces. Om de verklaringsbereidheid te vergroten en secundaire victimisatie te voorkomen, is het van belang dat het slachtoffer zich voor en gedurende het

⁷⁷³ Zie ook §2.11.

⁷⁷⁴ 'D9 Slachtoffers mensenhandel', *Dienst Terugkeer en Vertrek* 1 augustus 2012, <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/Procesprotocollen/#paragraaf5> (geraadpleegd 13 mei 2012); mondelinge informatie van DT&V, 15 maart 2013, schriftelijke informatie van DT&V, 23 april 2013.

⁷⁷⁵ De verschillende overige reguliere vergunningen zijn niet in de DT&V bestanden gespecificeerd (schriftelijke informatie van DT&V, 23 april 2013).

⁷⁷⁶ In 2009 lijkt het om slechts 36% (=8) B9-vergunningen te gaan, maar in dit jaar is 41% (=9) als 'onbekend geregistreerd' waardoor er over dat jaar geen betrouwbare uitspraken over wel of geen B9-vergunning kunnen worden gedaan.

strafproces beschermd en veilig voelt. Dit betekent ook dat slachtoffers op een veilige manier aangifte moeten kunnen doen zonder de vrees te hebben om vervolgd te worden.

De bescherming is de laatste jaren verbeterd door een verdere verankering van de positie van slachtoffers in de internationale en nationale wet- en regelgeving (§2.7.2). Deze rechten moeten ook adequaat ingevuld worden in de praktijk. Terreinen waar de aandachtspunten voornamelijk liggen, zijn aangifte, correcte bejegening en het voorkomen van secundaire victimisatie (§2.7.3).

2.7.2 Ontwikkelingen in internationale en nationale wet- en regelgeving

De afgelopen jaren is de aandacht voor de positie van het slachtoffer, zowel nationaal als internationaal, toegenomen. Zo is het wettelijke kader voor slachtoffers in het algemeen verder aangescherpt in de 'Wet versterking positie van het slachtoffer in het strafproces' (hierna afgekort tot Wet VPS) en voor slachtoffers van mensenhandel in het bijzonder in de EU-Richtlijn mensenhandel.⁷⁷⁷ De bescherming voor slachtoffers wordt nog verder versterkt met de implementatie van de Europese Richtlijn 'tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten' van 2012, ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.⁷⁷⁸

Uit de EU-Richtlijn mensenhandel volgt dat aan slachtoffers van mensenhandel een hoog beschermingsniveau moet worden geboden, ongeacht in welke lidstaat zij zich bevinden met inachtneming van de geldende waarborgen voor een eerlijk proces voor de verdachte. De EU-Richtlijn mensenhandel verwijst in dit verband ook naar het kaderbesluit 'inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure' van 2001.⁷⁷⁹ In dit kaderbesluit wordt verduidelijkt wat moet worden verstaan onder deze bescherming. Zo heeft het slachtoffer het recht tijdens het strafproces 'met respect te worden bejegend, te spreken en geïnformeerd te worden, te begrijpen en begrepen te worden en beschermd te worden in de verschillende fasen van de procedure'.⁷⁸⁰ Dit kaderbesluit heeft ook ten grondslag gelegen aan de invoering van de Wet VPS.^{781,782}

777 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1). In deze Europese Richtlijn zijn ook afzonderlijke bepalingen opgenomen voor kwetsbare slachtoffers, in het bijzonder kinderen.

778 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (*PbEU* 2012, L 315). De richtlijn moet voor 16 november 2017 geïmplementeerd zijn in de Nederlandse wetgeving.

779 Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2011 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (*PbEG* 2001, L 82/1).

780 Zie Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), considerans §19. Hierin wordt expliciet verwezen naar het Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2011 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (*PbEG* 2001, L 82/1). Zie van dit kaderbesluit considerans §4.

781 *Stb.* 2010, 1; Kamerstukken hierover zijn te vinden via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandeldossier/30143>.

782 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 143, nr. 3.

Met de inwerkingtreding van de Wet VPS op 1 januari 2011 is de positie van het slachtoffer als zelfstandige procesdeelnemer verankerd in het Nederlandse strafprocesrecht en zijn bepalingen die voorheen alleen in beleidsregels stonden, gecodificeerd.⁷⁸³ Deze wet markeert de transitie van (het percipiëren van) het slachtoffer als louter een instrument bij de waarheidsvinding naar het slachtoffer als zelfstandige procesdeelnemer met eigen belangen.⁷⁸⁴ Dit brengt veranderingen mee in de werkwijze van de zittende en staande magistratuur.^{785,786} Zo bevat de Wet VPS bijvoorbeeld bepalingen over het recht van het slachtoffer op kennisneming van processtukken, het toevoegen van stukken aan het procesdossier, bijstand van een raadsman en spreekrecht ter terechtzitting.⁷⁸⁷ Hoewel Nederland met deze wetswijziging voldoet aan de Europese eisen, worden de slachtofferrechten – ondanks alle inspanningen – in de praktijk niet altijd adequaat ingevuld.⁷⁸⁸ In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

2.7.3 Ontwikkelingen in de praktijk

Uit een onderzoek van het WODC uit 2010 bleek dat over de positie van slachtoffers – niet specifiek slachtoffers van mensenhandel – in het strafproces verschillend werd gedacht door de officieren van justitie en rechters, ‘variërend van *het is goed zo en moet zo blijven tot het moet anders*’.⁷⁸⁹ De onderzoekers gaven aan dat dit voornamelijk wordt gemerkt bij de invulling van het adagium: ‘Een slachtoffer moet als slachtoffer worden beschouwd totdat het tegendeel komt vast te staan’.⁷⁹⁰ Hoewel de rechter en de officier van justitie volgens de onderzoekers bereid zijn om de belangen van het slachtoffer mee te wegen, waren ze nog zoekende wat precies van hen verwacht wordt op dit terrein. ‘Een gedeelde visie hierop lijkt vooral bij de rechter te ontbreken. Tussen rechters lijkt de discussie over de positie van slachtoffers en de eigen rol op dat gebied ook niet of nauwelijks te worden gevoerd’.⁷⁹¹

783 Zo zijn bijvoorbeeld bepalingen gecodificeerd die voorheen alleen stonden in de Aanwijzing slachtofferzorg van het College van procureurs-generaal (*Strct.* 2010, 20746).

784 Bijlage *Kamerstukken II* 2012/13, 33552, nr. 2, p. 18.

785 In de memorie van toelichting op de Wet VPS staat inzake de correcte bejegening van slachtoffers dat dit niet enkel beperkt is tot de zittende en staande magistratuur (*Kamerstukken II* 2004/05, 30143, nr. 3). Gekozen is voor een instructienorm om de specifieke verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor een behoorlijke bejegening ook te laten uitstrekken tot het optreden van de politie in het opsporingsonderzoek en de medewerkers op het parket belast met de uitvoering van slachtofferhulp, te benadrukken (Bijlage *Kamerstukken II* 2012/13, 33552, nr.2, p. 18).

786 In zoverre dit in de praktijk nog niet gebeurde. Immers, veel rechten stonden voorheen al in beleidsregels.

787 *Kamerstukken II* 2004/05, 30143, nr. 3, p. 10.

788 Aldus ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33552, nr. 2; bijlage *Kamerstukken II* 2012/13, 33552, nr. 2; Stichting LANZS (2012); mondelinge informatie van het OM, 22 mei 2013.

789 Wijers & De Boer 2010, p. 148.

790 ‘Dat laat onverlet dat in een beperkt aantal gevallen sprake kan zijn van een valse melding of aangifte. Dit is evenwel geen reden om niet van de goede trouw van het slachtoffer uit te gaan en alle slachtoffers op voorhand met reserve te bejegenen’ (*Kamerstukken II* 2004/05, 30143, nr. 3, p. 6); Dit adagium is aan afgeleide van de ‘onschuldpresumptie’ voor de daders (Wijers & De Boer 2010, p. 148).

791 Wijers & De Boer 2010, p. 146.

Ook uit meer recente publicaties, zoals het Zwartboek LANZS uit 2011 en 2012⁷⁹² en het rapport van de Ombudsman ‘Spelregels voor het omgaan met slachtoffers’ uit 2012 blijkt dat de bescherming van slachtoffers in het strafproces ook thans nog de nodige aandacht behoeft. Zo blijkt uit het rapport van de Ombudsman dat de politie en het OM soms nog onvoldoende oog hebben voor de belangen van het slachtoffer.⁷⁹³ De staatssecretaris van VenJ schreef aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat ‘in de dagelijkse uitvoeringspraktijk nog te vaak dingen misgaan’.⁷⁹⁴ Volgens de staatssecretaris is een cultuuromslag binnen de strafrechtsketen nodig, waar de visie op het slachtoffer omgezet wordt in concrete daden en waar het slachtoffer de effecten van ondervindt.

Het OM heeft zich de afgelopen jaren actief ingezet op de bescherming van alle slachtoffers – niet specifiek slachtoffers van mensenhandel – in het strafproces. Zo is allereerst de eigen organisatie hierop ingericht. Er is een landelijk portefeuillehouder ‘Slachtofferzorg’ aangesteld en per parket is een officier van justitie belast met de portefeuille ‘Slachtofferzorg’. Tevens zijn in 2011 zaakscoördinatoren aangesteld.⁷⁹⁵ Deze zaakscoördinatoren begeleiden en ondersteunen slachtoffers in zware zaken zoals mensenhandel.⁷⁹⁶ Zo legt de zaakscoördinator bijvoorbeeld het eerste contact met het slachtoffer,⁷⁹⁷ vangt het slachtoffer bij de rechtbank op en informeert het slachtoffer over het verloop van de zaak.⁷⁹⁸ Het uitgangspunt is dat een zaakscoördinator wordt gekoppeld aan een mensenhandelzaak. Ook is het OM in 2008 gestart met slachtofferloketten, waar onder meer de politie, het OM en Slachtofferhulp Nederland samenwerken in een zaak. Op dit moment zijn er elf slachtofferloketten in Nederland. Voorts geeft het OM in haar jaarbericht over 2012 aan dat blijvend zal worden ingezet op de verbetering van

792 Stichting LANZS 2011; 2012.

793 Zie <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2012/slachtoffer-voelt-zich-onzichtbaar-in-het-geraadpleegd> 10 juni 2013).

794 *Kamerstukken II 2012/13, 33552, nr. 2*; zie ook de twee bijlagen die zijn toegevoegd aan de eerder genoemde Kamerbrief, te weten ‘Recht doen aan slachtoffers’ en ‘Reactie op het boek van mr. R. Korver ‘recht van spreken’’ (bijlagen *Kamerstukken II 2012/13, 33552, nr. 2*).

795 Per parket zijn er drie tot vijf zaakscoördinatoren en zij zijn sinds twee jaar volledig vrijgesteld om zich bezig te houden met de ondersteuning en begeleiding van onder meer slachtoffers van mensenhandel (mondelijke informatie van het OM, 22 mei 2013).

796 Stichting LANZS geeft aan dat ‘voor zowel de rechtshulpverleners als de cliënten (de slachtoffers) geldt dat er daarmee een duidelijk aanspreekpunt is gekomen, hetgeen als positief wordt ervaren. De advocatuur benadrukt echter dat rechtstreeks contact met een officier van justitie mogelijk dient te blijven. Dit wordt nog wel eens tegen gewerkt’ (Stichting LANZS 2012, p. 1).

797 Volgens de huidige aanwijzing moet aan het slachtoffer van ernstige strafbare feiten de gelegenheid worden geboden voor een gesprek met de officier van justitie voorafgaand aan de terechtzitting. In dat gesprek kan de officier van justitie toelichten welke feiten hij in de tenlastelegging heeft opgenomen en aan welke strafeis hij denkt. Vaak zal hij ook uiteenzetten wat de gang van zaken tijdens de terechtzitting zal zijn. Het zal duidelijk zijn dat het voeren van een dergelijk gesprek geen sinecure is (Memorie van toelichting op de Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces (*Kamerstukken II 2004-2005, 30143, nr. 3, p. 10*)).

798 De zaakscoördinatoren worden door zowel de rechtshulpverleners als de slachtoffers als positief ervaren. In het Zwartboek LANZS wordt benadrukt dat het wel mogelijk dient te blijven dat de advocatuur rechtstreeks contact met een officier van justitie kan houden (Stichting LANZS 2012, p. 1).

de bescherming van het slachtoffer in het strafproces. Het OM hanteert hierbij de stelregel: 'Het OM vervolgt de verdachte maar staat voor het slachtoffer'.

Ten aanzien van specifiek slachtoffers van mensenhandel schrijft de staatssecretaris in zijn 'visie op het slachtoffer' dat voor deze kwetsbare groep niet kan worden volstaan met generiek beleid en specifiek beleid benodigd is.⁷⁹⁹ Het OM heeft ook aangegeven aankomende tijd bijzondere aandacht te zullen schenken aan slachtoffers van mensenhandel.⁸⁰⁰

In het resterende gedeelte van deze paragraaf wordt aan de hand van twee aandachtsgebieden inzake bescherming van slachtoffers van mensenhandel voor en tijdens het strafproces bekeken hoe de bescherming aan slachtoffers van mensenhandel vorm is gegeven en wat daarbij de laatste ontwikkelingen zijn, te weten een *correcte bejegening en het voorkomen van secundaire victimisatie*.⁸⁰¹

Correcte bejegening van het slachtoffer

De laatste jaren zijn bij de zittende en staande magistratuur de nodige verbeteringen doorgevoerd op het terrein van de correcte en respectvolle bejegening van het slachtoffer. Zo worden nagenoeg alle slachtoffers (die dat willen) op de hoogte gesteld van het detentieverloop van hun dader.⁸⁰² Op dit moment wordt gezien hoe het proces van informeren nog beter kan, met name in de fase voorafgaand aan de zitting: gebleken is dat het slachtoffer niet altijd op de hoogte wordt gesteld van bijvoorbeeld schorsing van de voorlopige hechtenis van een verdachte.

Ook wordt aan het slachtoffer (en zijn raadsman) niet altijd een vaste plek op de zitting toegewezen en zijn er signalen dat slachtoffers op de rechtbank met hun daders worden geconfronteerd.⁸⁰³ Tevens ontvangen slachtoffers die recht hebben op een kopie van de aangifte en/of het proces-verbaal, deze

799 In het kader van dit specifieke beleid is in opdracht van het Ministerie van Justitie een folder ontwikkeld en een website gelanceerd om slachtoffers van mensenhandel te informeren over hun rechten en belangrijke procedures (Bijlage *Kamerstukken II* 2012/13, 33552, nr. 2, p. 11).

800 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (*PbEU* 2012, L 315), considerans 57. Hierin staat expliciet vermeld dat 'met speciale aandacht moet worden beoordeeld of slachtoffers van mensenhandel het risico van dergelijke victimisatie, intimidatie en vergelding lopen en moet er een sterke veronderstelling zijn dat de betrokken slachtoffers baat zullen hebben bij bijzondere beschermingsmaatregelen'.

801 Zie §2.4.7 voor een uitgebreide beschrijving van het beginsel van niet-vervolgning en niet-bestrafing.

802 Uit de jaarrapportage van het Informatiepunt Detentie Verloop (IDV) blijkt dat in 96 procent van de gevallen het slachtoffer wordt geïnformeerd. Zie ook het Jaarbericht 2012 van het OM (OM 2013).

803 In de Aanwijzing mensenhandel wordt in §2.1 beschreven dat vermeden dient te worden dat visueel contact plaatsvindt tussen het slachtoffer en de verdachte (*Stcr.* 2013, 16816).

niet altijd op juiste wijze.⁸⁰⁴ Ook blijkt soms uit de formulering van het vonnis dat de rechter zich onvoldoende bewust is geweest dat een slachtoffer die formulering ook onder ogen krijgt.⁸⁰⁵

Een belangrijk verbeterpunt is de bejegening van slachtoffers bij de behandeling van de strafzaak. Die strekt zich uit van de ontvangst van het slachtoffer in het gerechtsgebouw tot de bejegening op de zitting. In vervolg op de Wet VPS heeft de Raad voor de rechtspraak een handleiding samengesteld waarin wordt aangegeven op welke wijze de bodes bij de gerechten en hoven dienen te handelen om de slachtoffers een professioneel, kwalitatief goede en doelmatige opvang te kunnen bieden.⁸⁰⁶ Deze modelregeling, aldus de Raad, zorgt tevens voor een landelijk geüniformeerde werkwijze van opvang van slachtoffers bij alle gerechten en hoven. Zo schrijft de ‘modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers’ voor dat elk slachtoffer (indien hij dat wenst) een vaste plaats in de zittingzaal heeft. In de praktijk blijkt niet elke rechtszaal daarop te zijn ingericht.

Contact slachtoffer en verdachte

De bejegening begint met de ontvangst, het (her)kennen van de naam en het bestaan van een aparte wachtruimte. De bode draagt er vervolgens zorg voor dat het slachtoffer niet in contact komt met de verdachte. De bode begeleidt het slachtoffer naar de vooraf afgesproken (vaste) plek in de zittingszaal. Vervolgens kan het overige publiek de zittingszaal betreden. Binnen elke zittingszaal is een vooraf (vaste) vastgestelde plek waar het slachtoffer en zijn raadsman kunnen plaatsnemen. Deze plek is zodanig gepositioneerd dat ongewenste confrontatie tussen het slachtoffer en de verdachte wordt vermeden. Zowel bodes, rechter(s)/griffier als de officier van justitie zijn op de hoogte van deze vaste plek voor het slachtoffer. Het slachtoffer zal ook gewezen worden op de mogelijkheid een andere plaats te kiezen. Er zijn slachtoffers die vooraf aangeven geen oogcontact te wensen. Indien de rechtszaal toch geen faciliteiten mocht bieden om het slachtoffer hiertegen te beschermen, kan de voorzitter de verdachte opdragen oogcontact te vermijden. Indien de betreffende zaal beschikt over een extra (met glas) afgeschermd publieke tribune geniet het de voorkeur om het slachtoffer en (sympathisanten van) de verdachte te scheiden. In overleg met het slachtoffer kan gekozen worden wie in de zaal en wie op de afgeschermd tribune zal plaatsnemen. Indien bij het slachtoffer de dringende wens bestaat afgeschermd van de verdachte de zitting bij te wonen en de beschikbare zittingszaal hier niet in voorziet, kan er voor gekozen worden het slachtoffer af te schermen middels een scherm.⁸⁰⁷

804 De voorbeelden zijn ontleend aan het Zwartboek LANZS (Stichting LANZS 2011; 2012) en het rapport van de Ombudsman (Ombudsman 2012); zie deze publicaties ook voor andere voorbeelden.

805 ‘Zo weegt de rechter soms ten voordele van de verdachte mee dat het in de zaak gaat om een ‘relatief korte pleegperiode’, ook als die periode meerdere maanden heeft bestreken, of dat verdachte met betrekking tot een of meerdere slachtoffers ‘relatief weinig opbrengsten’ heeft genoten. Zonder afbreuk te willen doen aan de merites van deze overwegingen worden deze echter soms op een – voor de lezer van de uitspraak, en dus ook voor het slachtoffer – ongelukkige manier verwoord’ (NRM 2012d, pp. 133 – 143).

806 Op 22 februari 2012 is de ‘Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers’ gepresenteerd op de Europese dag van het slachtoffer. Deze modelregeling is te raadplegen op www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Sector-strafrecht/Documents/Modelregeling%20inzake%20opassende%20overblijfsomgeving%20slachtoffers.pdf (geraadpleegd 2 augustus 2013).

807 Ibid.

De regeling lijkt op papier te voldoen. Wel blijven er signalen, zoals eerdergenoemd, dat de praktijk weerbarstiger is. Ook is niet duidelijk of, en zo ja, hoe deze regeling toe te passen is gedurende het gerechtelijk vooronderzoek. De modelregeling voorziet in een evaluatie.

Maar het vervatten van een fatsoenlijke bejegening in processen en regelingen is uiteraard niet voldoende. Daarom wordt binnen zowel zittende als staande magistratuur tevens aandacht besteed aan bewustwording en cultuur.⁸⁰⁸ Pas dan kan elk slachtoffer rekenen op een correcte bejegening.

Tot slot valt onder een correcte bejegening van het slachtoffer ook dat het privéleven van het slachtoffer beschermd wordt.⁸⁰⁹ Slachtoffers van mensenhandel behoren tot een extra kwetsbare groep, waarbij inbreuk op de persoonlijke levenssfeer verstrekende gevolgen kan hebben. Dit houdt in dat de Nederlandse media terughoudendheid moeten betrachten bij het openbaar maken van gegevens over slachtoffers van strafbare feiten.⁸¹⁰

Secundaire victimisatie

In de EU-Richtlijn mensenhandel is ook vastgelegd dat slachtoffers van mensenhandel het recht⁸¹¹ hebben tijdens de strafprocedure beschermd te worden tegen de 'verergering van het leed of de schade [...] door het strafproces',⁸¹² oftewel tegen *secundaire victimisatie*.⁸¹³ In deze richtlijn worden ook enkele voorbeelden gegeven van handelingen die het risico op secundaire victimisatie kunnen verlagen. Zo moet worden

-
- 808 In het Jaarverslag Rechtspraak 2012 staat hierover het volgende: 'in 2012 heeft tussen de rechters een nadere gedachte-uitwisseling plaatsgevonden over aspecten als hoe concreet invulling te geven aan het voorschrift van een correcte bejegening van het slachtoffer en de inhoudelijke beoordeling van een vordering die door de benadeelde partij wordt ingediend' (Bijlage *Kamerstukken II* 2012/13, 334000 VI, Nr. 101).
- 809 Zie Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99, artikel 11 lid 3.
- 810 In de instructie voor de woordvoerders van de politie en het OM is in 2012 nadrukkelijk opgenomen dat terughoudendheid in de externe communicatie betracht moet worden. Dit geldt zeker voor zwaardere zaken zoals mensenhandel. Het OM en de politie nemen contact op met het slachtoffer of de nabestaanden, mocht dit nodig worden geacht. Zie ook Jaarbericht 2012 van het OM (OM 2013 p. 8). Zie <http://www.jaarberichtom.nl/FbContent.ashx/downloads/OM-Jaarbericht-2012.pdf> (geraadpleegd 17 juni 2013).
- 811 Hoewel in artikel 15 van het Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2011 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (*PbEG* 2001, L 82/1) opgenomen is, is dit in de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1) voor het eerst expliciet gemaakt voor slachtoffers van mensenhandel en nader ingevuld.
- 812 Aldus Wijers & De Boer 2010, p. 17. Uit hetzelfde rapport volgt dat secundaire victimisatie vooral ziet op het subjectieve gevoel van het slachtoffer en het gevoel van 'hernieuwd slachtofferschap'.
- 813 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), artikel 20; Zie ook NRM8, pp. 85 – 86 en NRM 2012d, pp. 131 – 135.

voorkomen dat ondervragingen onnodig worden herhaald tijdens het onderzoek.⁸¹⁴ Dit kan bijvoorbeeld door ondervragingen met het slachtoffer auditief of audiovisueel op te nemen tijdens de terechtzitting of, indien mogelijk, daarvoor al.⁸¹⁵ Tevens moet bij de behandeling van de strafzaak rekening worden gehouden met de individuele behoeften van het slachtoffer. Denk hierbij aan fysieke en psychische gevolgen van de uitbuiting, de leeftijd, mogelijke zwangerschap en eventuele handicaps.⁸¹⁶ Het voorkomen van secundaire victimisatie is ook in Nederlandse wetgeving vastgelegd in artikel 15 van de Wet VPS.⁸¹⁷

Door het WODC is in 2010 onderzocht of secundaire victimisatie van het slachtoffer – niet specifiek voor mensenhandel – voor komt binnen het strafproces en op welke schaal.⁸¹⁸ De belangrijkste conclusie is dat secundaire victimisatie met enige regelmaat voor komt onder slachtoffers.⁸¹⁹ De onderzoekers van het WODC stellen dat het bij secundaire victimisatie met name lijkt te gaan om ‘negatieve psychologische effecten op het vertrouwen in zichzelf, de toekomst, de wereld en het rechtssysteem en minder om re-traumatisering [...]’.⁸²⁰ Volgens de onderzoekers moet het voorkomen van secundaire victimisatie niet alleen beperkt worden tot het verhoor van het slachtoffer als getuige, maar moet ook worden gezien wat de positie van de verdachte en van het slachtoffer, de lange duur van het strafproces, het gebrek aan informatie, bejegeningfactoren en onvrede met de uitkomst voor invloed hebben op secundaire victimisatie.⁸²¹

WODC-onderzoek naar secundaire victimisatie

In het onderzoek van het WODC wordt onderscheid gemaakt tussen vier vormen van secundaire victimisatie: negatieve effecten op het vertrouwen van het slachtoffer in zichzelf, de toekomst, de wereld en het rechtssysteem; verergering van de effecten van het oorspronkelijke trauma als

-
- 814 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), art. 4 onder a.
- 815 *Ibid*, art. 4 onder b; zie ook Aanwijzing mensenhandel: ‘Op aangiften van mensenhandel is de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten van toepassing. Voor aangiften die worden gedaan tijdens het informatieve gesprek geldt dit eveneens: in zo’n geval is deze aanwijzing van toepassing vanaf het moment waarop het informatieve gesprek overgaat in de aangifte’ (*Stcr.* 2013, 16816); Zie ook de ‘Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten’ (2010A018); de Nationaal rapporteur is op het belang van audiovisueel horen ook ingegaan in het rapport ‘Jurisprudentie Mensenhandelzaken’ (NRM 2012d, p. 132).
- 816 *Ibid*, artikel 11, lid 7.
- 817 *Stb.* 2010, 1; zie ook memorie van toelichting op de Wet VPS. Hierin is opgenomen dat de strafrechtelijke procedure het leed en de schade van het slachtoffer niet mag vergroten (*Kamerstukken II* 2004/05, 30143, nr. 10).
- 818 Het onderzoek van Wijers & De Boer richt zich op de vraag of er indicaties zijn dat in Nederland secundaire victimisatie van slachtoffers voorkomt als gevolg van hun positie als getuige in het strafproces (Wijers & De Boer 2010).
- 819 Hierbij plaatsen de onderzoekers wel de kanttekening dat objectieveerbare criteria om secundaire victimisatie vast te stellen ontbreken (*Ibid*, p. 139).
- 820 Wel achten de onderzoekers meer onderzoek naar secundaire victimisatie noodzakelijk (*Ibid*, p. 139).
- 821 Zie over secundaire victimisatie ook Winkel e.a. 2010.

gevolg van het misdrijf (re-traumatisering); belemmering van herstel; en een tweede trauma als gevolg van het strafproces.

In het onderzoek werden negatieve effecten op het vertrouwen in zichzelf, de toekomst, de wereld en het rechtssysteem gemeten aan de hand van verschillende factoren waaronder het vermogen om met het misdrijf om te gaan, zelfvertrouwen, vertrouwen in de toekomst, vertrouwen in het rechtssysteem en het geloof in een rechtvaardige wereld.⁸²² De vraag of een verergering optreedt van het oorspronkelijk trauma heeft uitsluitend betrekking op slachtoffers die al getraumatiseerd zijn. De vraag die gesteld moet worden wanneer wanneer gekeken wordt naar een tweede trauma als gevolg van het strafproces is of het strafproces zelf, *in casu* het verhoor, een nieuw trauma voor het slachtoffer kan betekenen.⁸²³ In het onderzoek worden verschillende centrale begrippen genoemd die van invloed zijn op het voorkomen van secundaire victimisatie, namelijk voorspelbaarheid,⁸²⁴ controle/beheersbaarheid,⁸²⁵ veiligheid⁸²⁶ en rechtvaardigheid⁸²⁷. Hoe hoger de 'score' van het strafproces op deze punten, hoe kleiner de kans op secundaire victimisatie.⁸²⁸

Concluderend stelt het onderzoek dat secundaire victimisatie met enige regelmaat voorkomt.⁸²⁹ Het lijkt bij secundaire victimisatie dan ook vooral te gaan om negatieve effecten op het vertrouwen van het slachtoffer in zichzelf, de toekomst, de wereld en het rechtssysteem.⁸³⁰

822 Wijers & De Boer 2010, p.24.

823 Ibid.

824 Bij voorspelbaarheid gaat het erom dat het slachtoffer weet wat het kan verwachten en zich daarop in kan stellen. Hierbij geldt dat hoe meer de gebeurtenissen stroken met wat het slachtoffer verwacht, hoe kleiner het risico op secundaire victimisatie (Ibid, p.141).

825 Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre het slachtoffer het gevoel heeft invloed te kunnen uitoefenen op de strafzaak. Centraal staat hier of het slachtoffer het gevoel heeft dat de zaak serieus genomen wordt en er toe doet (Ibid, p.142).

826 Bij veiligheid gaat het om zowel de fysieke veiligheid, als een sociaal/emotionele omgeving. Van fysieke onveiligheid is sprake wanneer het slachtoffer bang is voor represailles van de kant van de dader of voor een confrontatie met de dader. Bij emotionele of sociale veiligheid gaat het vaak om de persoonlijke integriteit van het slachtoffer. Deze wordt onder meer aangetast wanneer de privacy van het slachtoffer wordt geschonden of wanneer hij/zij niet fatsoenlijk wordt behandeld (Ibid, p.143).

827 Rechtvaardigheid betreft het gevoel van het slachtoffer dat hij of zij rechtvaardig wordt behandeld en dat recht wordt gedaan (Ibid, p.144).

828 Hierbij moet echter volgens Wijers & De Boer 2010 een kanttekening worden geplaatst. Of het slachtoffer extra leed ondervindt door het strafproces hangt niet alleen af van factoren binnen het strafproces maar ook van de ernst en aard van het misdrijf, persoonlijke kenmerken van het slachtoffer en de sociale context. Bij deze persoonlijke kenmerken gaat het voornamelijk om kenmerken die de behoefte aan voorspelbaarheid, veiligheid etc. groter kunnen maken bijvoorbeeld eerdere traumatische ervaringen of een verstandelijke beperking (Ibid, p. 147).

829 De kanttekening die door de onderzoekers bij de conclusie wordt gezet is dat uit het onderzoek van Orth en Maecker uit 2004 blijkt dat bij slachtoffers met een post-traumatische stress stoornis (afgekort tot PTSS) het *trauma* niet wordt verergerd door het strafprocesrecht. Orth en Maecker roepen in hun onderzoek ook op tot verder onderzoek, omdat hun onderzoek een verkennende studie betrof (Orth & Maecker 2004).

830 Ibid, p. 148.

Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-Richtlijn mensenhandel (2011/36/EU)⁸³¹ blijkt dat de bepalingen inzake secundaire victimisatie⁸³² en de wijze waarop het slachtoffer als getuige wordt gehoord uitwerking kunnen krijgen binnen de bestaande kaders, oftewel dat verandering van wet- en regelgeving onnodig wordt geacht. De verantwoordelijkheid voor een dergelijke uitwerking ligt volgens de minister van VenJ bij zowel de officier van justitie als bij de rechter.⁸³³

Bij de rechter ligt de verantwoordelijkheid, zowel in het vooronderzoek als ter terechtzitting om bij het horen van de slachtoffergetuige secundaire victimisatie te voorkomen. Uit een verkennend onderzoek van Van den Berg naar het risico op secundaire victimisatie tijdens het horen van de slachtoffergetuige bij de rechter-commissaris blijkt dat er een vergroot risico is op secundaire victimisatie bij slachtoffers van seksuele uitbuiting.⁸³⁴ Zo blijkt dat het voorkomt dat slachtoffers incorrecte en onvriendelijke bejegening, verlies van controle of gevoelens van onmacht, twijfel aan de geloofwaardigheid en psychologische en emotionele stress ervaren tijdens het horen.⁸³⁵ Ondanks dat dit een verkennend onderzoek betreft en nader onderzoek is geboden, moet het signaal wel serieus genomen worden.

Het OM geeft in haar jaarverslag aan dat de 'zorg en ondersteuning van slachtoffers steeds belangrijker wordt voor het OM'.⁸³⁶ Het OM geeft aan niet te willen denken vóór het slachtoffer, maar hem te vragen naar zijn behoeften.⁸³⁷ Voorts is in de Aanwijzing mensenhandel⁸³⁸ een paragraaf opgenomen met daarin de bepalingen die overeenstemmen met hetgeen op het terrein van secundaire victimisatie is neergelegd in de EU-Richtlijn mensenhandel.⁸³⁹ Het uitgangspunt hierbij is dat bij het horen van het slachtoffer als getuige in de strafzaak 'een belangenafweging moet worden gemaakt tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de veiligheid en gezondheid van het slachtoffer en het recht van de verdachte op een eerlijk proces'.⁸⁴⁰ Ten aanzien van minderjarige slachtoffers is conform de EU-Richtlijn mensenhandel opgenomen dat, indien mogelijk het minderjarige slachtoffer steeds door dezelfde personen wordt ondervraagd en de ondervraging plaatsvindt in een daarvoor ontworpen of aangepaste ruimte.⁸⁴¹ [...] Tevens worden er, indien mogelijk, video-opnamen gemaakt van de ondervraging van

831 *Kamerstukken II* 2011/12, 33309, nr.3.

832 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1). Zie onder meer artt. 12, 14 en 15.

833 *Kamerstukken II* 2004/05, 30143, nr. 10.

834 Van Den Berg 2012; tevens blijkt uit het onderzoek van het WODC naar secundaire victimisatie bij slachtoffers, dat 'vanuit het oogpunt van voorspelbaarheid vooral de informatieverschaffing aan slachtoffers, de gang van zaken rondom het verhoor bij de RC of op de zitting en de lange duur van het strafproces knelpunten vormen' (Wijers & De Boer 2010, p. 147).

835 Van den Berg 2012.

836 OM 2013, p.4; ook heeft het OM slachtofferzorg als één van de prioriteiten benoemd ('Perspectief op 2015', www.om.nl/publish/pages/167005/om_perspectief_2015.pdf, geraadpleegd 11 juni 2013).

837 *Ibid.*, p. 7.

838 *Strct.* 2013, 16816.

839 *Ibid.*, pp. 4 – 5.

840 *Ibid.*, p. 4.

841 'Daarnaast mag het minderjarige slachtoffer zich laten vergezellen door een vertegenwoordiger of een volwassene naar keuze van de minderjarige, behoudens uitzonderingen' (*Strct.* 2013, 16816, p. 5).

het minderjarige slachtoffer of de minderjarige getuige, die als bewijs kunnen worden gebruikt in de strafprocedure.⁸⁴² Ook kunnen de zaakscoördinatoren en de inzet van slachtofferloketten bijdragen aan het voorkomen van secundaire victimisatie.

Dat secundaire victimisatie niettemin toch voor komt en met name bij de betrokken professionals niet altijd duidelijkheid bestaat over wat secundaire victimisatie is⁸⁴³ en hoe dit kan worden voorkomen is zorgelijk. Aspecten als veiligheid, controle en voorspelbaarheid voor het slachtoffer gedurende het strafproces zouden voor OM en rechter standaard aandachtspunten moeten vormen en als zodanig ook onderdeel zijn van hun professionele training.

2.8 Slachtoffers en het verblijfsrecht

2.8.1 Inleiding

De verblijfsrechtelijke aspecten betreffende slachtoffers mensenhandel vormen een vast onderdeel van de rapportages. In deze trendmatige beschrijving wordt stilgestaan bij de meest recente ontwikkelingen. Gestart wordt met de EU-Richtlijn mensenhandel en de vermeende doorwerking op het tijdelijk verblijf (§2.8.2). Vervolgens wordt op de inwerkingtreding van de Wet modern Migratiebeleid ingegaan in relatie tot de noodzaak van een Nationaal verwijzingsmechanisme vanuit vreemdelingrechtelijk perspectief (§2.8.3). Daaropvolgend worden de laatste ontwikkelingen ten aanzien van de discussie omtrent misbruik dan wel oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling beschreven (§2.8.4). Afgesloten wordt met het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaliteit en de mogelijke effecten hiervan op de positie van slachtoffers van mensenhandel (§2.8.5).

Een aantal recente aanbevelingen is of wordt thans geïmplementeerd. Zo bleek uit een dossierstudie uit 2012⁸⁴⁴ dat soms een lange periode zit tussen het verlenen van de B9-verblijfsvergunning en de feitelijke verstrekking van de daaraan gekoppelde verblijfspas.⁸⁴⁵ De IND onderzoekt thans hoe deze termijn kan worden verkort.⁸⁴⁶ Ook werd eerder aanbevolen om te registreren op het soort uitbuiting en het feit of het slachtoffer aangifte heeft gedaan dan wel heeft besloten mee te werken met de opsporing.⁸⁴⁷ Hier is reeds door de staatssecretaris van VenJ gevolg aan gegeven.⁸⁴⁸

⁸⁴² *Stcr.* 2013, 16816, p. 5.

⁸⁴³ Wijers & De Boer 2010.

⁸⁴⁴ NRM 2012b.

⁸⁴⁵ 'Uit het dossieronderzoek blijkt dat er gemiddeld 48,2 dagen verstrijken tussen het ingaan van de B9-verblijfsvergunning en de oproep van de IND aan het slachtoffer om de bijbehorende verblijfspas op te halen. Er lijkt in de praktijk geen vaste termijn te zijn verbonden aan het beschikbaar stellen van de verblijfspas; de duur in de onderzochte dossiers liep uiteen van zes tot 127 dagen' (NRM 2012b, p. 21).

⁸⁴⁶ In de pilot 'kansloze aangiften' van de IND wordt ook gezien hoe deze termijn teruggebracht kan worden (Zie ook §2.8.4).

⁸⁴⁷ Aanbeveling 4, NRM 2012f.

⁸⁴⁸ 'Het model M55 – Kennisgeving bedenktijd/aangifte/verlenen medewerking aan strafproces mensenhandel en beroep op de verblijfsregeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel zoals neergelegd in paragraaf B8/3 van de Vreemdelingen-circulaire – is aangepast' (*stcr.* 2013, 19612)

2.8.2 Tijdelijk verblijf en de EU-Richtlijn mensenhandel

De nieuwe richtlijn geldt voor alle slachtoffers van mensenhandel voor zover de EU-Richtlijn tijdelijk verblijf uit 2004⁸⁴⁹ niet van toepassing is. Dit is in art. 11, lid 3 van de EU-Richtlijn mensenhandel bepaald.⁸⁵⁰ Bij de afgifte van de tijdelijke verblijfsvergunning⁸⁵¹ mag conform de EU-Richtlijn mensenhandel de voorwaarde van medewerking worden gesteld⁸⁵². Ook moet de EU-Richtlijn mensenhandel in samenhang met de EU-Richtlijn inzake tijdelijk verblijf zo worden gelezen dat voorwaarden ten aanzien van medewerking verbonden kunnen worden aan het tijdelijke verblijfsrecht en dat het niet meewerken consequenties kan hebben voor zowel de tijdelijke verblijfsstatus als het daaraan gekoppelde recht op ondersteuning en bijstand.^{853,854} Con-

-
- 849 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (*PbEU* 2004, L 261/06).
- 850 Lidstaten moeten 'de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de verlening van bijstand en ondersteuning aan een slachtoffer niet [mag] afhangen van diens bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces, onverminderd Richtlijn 2004/81/EG [...]' (Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), art. 11 lid 3).
- 851 Zo wordt in Richtlijn 2011/36/EU de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629, conform Richtlijn 2004/81/EG bepaald dat aan het verlenen van bijstand en ondersteuning gedurende de bedenktijd geen voorwaarden mogen worden verbonden. Na de bedenktijd en/of identificatieprocedure ligt dit evenwel anders en mogen lidstaten wel voorwaarden koppelen aan een verblijfsvergunning. Zie voor een nadere beschrijving van deze richtlijn NRM5 p. 43 e.v.
- 852 Zie ook de publicatie 'The EU Rights of Victims of Trafficking in Human Beings' van de Europese Commissie waarin eveneens wordt vermeld dat de ondersteuning aan slachtoffers, die geen rechtmatig verblijf hebben, alleen onvoorwaardelijk hoeft te zijn gedurende de bedenktijd. Zie §1/1.4 en §5. Deze uitgave van de Europese Unie is als bijlage opgenomen bij de *Revised Revised Draft Council Conclusions on an EU Framework for the Provision of Information on the Rights of Victims of Trafficking in Human Beings* (Council of the European Union, Brussels, 13 June 2013, 10966/13), http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?path=EU+Policy%2FRevised_Draft_Council_Conclusions (geraadpleegd 24 juli 2013). Deze uitgave betreft een uitgave in lijn met prioriteit A, actie 4 van de EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016.
- 853 Door Rijken (2012) wordt bepleit dat de Nederlandse wetgeving conform de EU-Richtlijn aanpassing behoeft op dit punt. Dit is onjuist.
- 854 Zie in dit verband ook Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99, art. 14 lid 1. Hierin is bepaald dat landen zelf mogen bepalen of ze een verlengbare verblijfsvergunning afgeven aan slachtoffers in een of beide van de volgende situaties: De bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf vanwege hun persoonlijke situatie noodzakelijk is dan wel de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.

form hetgeen bepaald is in de EU-Richtlijn mensenhandel voldoet Nederland aan haar internationale verplichtingen.⁸⁵⁵

Sinds 22 december 2010 is het ook mogelijk dat slachtoffers – onder voorwaarden – in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning zonder medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek.⁸⁵⁶ De voorwaarden hiervoor zijn dat het slachtoffer dit niet kan of wil doen vanwege ernstige bedreigingen of vanwege medische of psychische beperkingen. Een uiteindelijke beslissing is gebaseerd op een verklaring van de politie dat het om een slachtoffer van mensenhandel gaat en sprake is van een ernstige bedreiging. Of een medische of psychische beperking aanwezig is wordt beoordeeld door een daartoe geëigende deskundige. Er lijkt nog maar in beperkte mate⁸⁵⁷ een beroep te zijn gedaan op dit beleid.⁸⁵⁸

2.8.3 Inwerkingtreding Wet modern Migratiebeleid

Per 1 juni 2013 is de Wet Modern Migratiebeleid (Wet Momi) in werking getreden.⁸⁵⁹ Deze wet heeft ook geleid tot aanpassingen in het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc). De Wet Momi betreft een herziening van het reguliere vreemdelingenbeleid ten aanzien van onderdanen van derde landen. Met de Wet Momi is een selectief migratiebeleid in werking getreden met het doel dat de toelatingsprocedures voor migranten snel en doeltreffend zijn.⁸⁶⁰ Het is uitdrukkelijk de bedoeling de verworvenheden ten aanzien van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel te behouden. Vooral nog lijkt de enige inhoudelijke wijziging te zijn dat het niet meer uitmaakt waar het mogelijke slachtoffer wordt aangetroffen om aanspraak te maken op de rechten die volgen uit de tijdelijke verblijfsregeling conform hoofdstuk B8/3 Vc.

Vreemdelingenbesluit en vreemdelingencirculaire

Voor vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel en getuige-aangevers, niet zijnde slachtoffers van mensenhandel, is de 'regeling inzake tijdelijk verblijf mensenhandel van toepassing'.⁸⁶¹ Deze

855 De Europese Commissie denkt na 'over aanvullende maatregelen ter verbetering van de mogelijkheden die de immigratiewet biedt ten aanzien van de bestrijding van de mensenhandel en ter uitbreiding van de slachtofferbescherming. In dit verband kan de Commissie wellicht de noodzaak van wijzigingen op de richtlijn overwegen, met inbegrip van de mogelijkheid tot afgifte van tijdelijke verblijfstitels op grond van de kwetsbaarheid van slachtoffers en niet noodzakelijkerwijs in ruil voor medewerking met de bevoegde autoriteiten [...] ((COM), 2010, 493 Final, p. 13). Koopsen schetst in haar artikel 'Slachtoffers van mensenhandel en de vervlechting met het vreemdelingenrecht' de verschuiving op internationaal en nationaal niveau van een focus van het inzetten van de koppeling van het verblijfsrecht aan rechtshandhaving naar een integrale mensenrechtenbenadering waarin de bescherming van het slachtoffer meer centraal komt te staan (Koopsen 2013).

856 Conform hoofdstuk B8/3 Vc en artikel 3.4 lid 3 Vreemdelingenbesluit 2000; zie ook NRM 2012e pp. 84-85.

857 Het precieze aantal is niet bekend. De specifieke aanvragen en verleningen zijn niet terug te vinden in de cijfers inzake tijdelijk verblijf conform hoofdstuk B8.3 Vc. Wel is het bekend dat het om minder dan tien zaken gaat in 2011 en 2012 (schriftelijke informatie van de IND, 17 juli 2012 en 12 oktober 2012).

858 NRM 2012f, p. 84.

859 Stb. 2010, 290 nr. 32 052; Stb. 2013, 165 (inwerkingtredingsbesluit).

860 Kamerstukken II 2008/09, 32052 nr. 3, pp. 2-3.

861 Zie voor een geconsolideerde versie van deze regeling ook de website van de Nationaal rapporteur, <http://www.nationaalrapporteur.nl/mensenhandel/wetregelgeving/>.

regeling is neergelegd in hoofdstuk B8, paragraaf 3, onder de titel ‘Humanitair tijdelijk’ – voorheen hoofdstuk B9 (vandaar de naam B9-regeling) – van de Vc. Bij de geringste aanwijzing dat sprake is van slachtofferschap mensenhandel, moet de politie de vreemdeling wijzen op het recht op maximaal drie maanden bedenktijd, waarin hij of zij tot rust kan komen en kan nadenken over het doen van aangifte of anderszins meewerken. Als het slachtoffer besluit aangifte te doen of op een andere manier medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek, krijgt hij of zij van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een tijdelijke verblijfsvergunning in overeenstemming met hoofdstuk B8/3 Vc.

Nadat slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van hoofdstuk 8/3 van de Vc hebben gekregen, kunnen zij een aanvraag voor verlening van een verblijfsvergunning onder de beperking niet-tijdelijke humanitaire gronden – voorheen: ‘voortgezet verblijf’ – indienen. Het beleid dat van toepassing is op deze verblijfsvergunning is per 1 juni 2013 neergelegd in hoofdstuk B9/9 van de Vc (voorheen in hoofdstuk B16 Vc).

De categorieën van vreemdelingen die in aanmerking komen voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in artikel 3.48 Vb zijn per 1 juni 2013 uitgebreid. Het nieuwe artikel 3.48 Vb beoogt overzichtelijk weer te geven onder welke beperkingen de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend.⁸⁶² Er is geen wijziging beoogd ten aanzien van de groepen aan wie een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend.⁸⁶³

De verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf wordt onder het nieuwe Vb vervangen door de verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden. De regeling is ondergebracht in art. 3.51 lid 1 aanhef en onder h Vb.⁸⁶⁴ In het kader van voortgezet verblijf voor slachtoffers van mensenhandel betreft het dan verblijf wegens bijzondere individuele omstandigheden. Dit criterium is nader uitgewerkt in hoofdstuk B9/9 van de Vc.

Regeling inzake tijdelijk verblijf

De bepalingen die stonden in de ‘oude’ B9-regeling zijn na de wijziging in de Vc opgenomen onder hoofdstuk B8 ‘Humanitair tijdelijk’ onder 3 ‘Slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel’. Hoofdstuk B8 is een nadere uitwerking van het eerder genoemde artikel 3.48 Vb. In de toelichting op het besluit houdende de wijziging van de Vc wordt aangegeven dat de beleidsregels die zijn opgenomen in hoofdstuk B8 een samenvoeging betreft van de vroegere hoofdstukken waarin de beleidskaders voor onder andere het verblijf op medische gronden van vreemdelingen, het verblijf van slachtoffers van eer-

862 De diverse gronden voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Wet Momi zijn samengevoegd tot één beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden. Zo kan naast een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel, de verblijfsvergunning voorts ook worden verleend aan (a) vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken en (b) andere vreemdelingen dan bedoeld in het eerste lid (Artikel 3.48 lid 2 Vb). In het eerste lid worden net als in het ‘oude’ artikel 3.48 eerste lid en artikel 3.56 eerste lid Vb, de vreemdelingen die slachtoffer, slachtoffer-aangever en/of getuige-aangevers van mensenhandel zijn genoemd (Artikel 3.56 Vb is komen te vervallen). In het Vreemdelingenbesluit wordt voorzien in een ministeriële regeling op dit gebied (Artikel 3.48 lid 4 Vb). Deze regeling is opgenomen in hoofdstuk 8/3 van de Vc.

863 *Stb.* 2010, 307, p. 144.

864 Artikel 3.52 Vb is komen te vervallen.

gerelateerd geweld, slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel en vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten, waren opgenomen.⁸⁶⁵

De 'oude' B9-regeling bevatte naast bepalingen betreffende het verblijfsrecht van slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel ook een uitgebreide toelichting op deze bepalingen, een beschrijving van de achtergronden van het beleid en een procesbeschrijving voor alle betrokken ketenpartners. Deze beschrijvingen zijn niet meer opgenomen in de huidige Vc. In de toelichting wordt gesteld dat daarmee echter geen inhoudelijke wijziging van het beleid en de procedure met betrekking tot slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel is voorzien.⁸⁶⁶

Er zijn wel wat kanttekeningen ten aanzien van de wijziging van de Vc.⁸⁶⁷ Met name zijn er zorgen over het ontbreken van enkele belangrijke elementen in de nieuwe tekst van de gewijzigde circulaire in relatie tot de positie van slachtoffers van mensenhandel.⁸⁶⁸ Ook ontbreekt een toelichting op de context en bedoeling van de regeling, terwijl deze wel zeer relevant is voor een juiste interpretatie en toepassing.⁸⁶⁹ Een belangrijk punt is dat de circulaire de functie van spoorboekje⁸⁷⁰ voor de betrokken ketenpartners verliest. Door de IND is getracht hierin te voorzien door op haar website⁸⁷¹ een bijlage mensenhandel op te nemen waarin de procesbeschrijving tussen – en verantwoordelijkheden van – de verschillende partners staat opgenomen.⁸⁷² Ook bevat de bijlage richtlijnen voor het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffer- en getuige-aangevers in de bedenktijdperiode en van die slachtoffers die medewerking verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek. Echter, deze bijlage 'betreft een bestendige bestuurspraktijk op basis van het geldende beleid in paragraaf B8/3 van de vreemdelingencirculaire'.⁸⁷³ Deze procesbeschrijving heeft evenwel niet het dwingende karakter als voorheen.⁸⁷⁴ Mede naar aanlei-

865 Stb. 2013, 8389, pp. 118-119.

866 Ibid.

867 Brief van de Nationaal rapporteur aan minister van Justitie van 23 augustus 2010 met betrekking tot de wijziging van de Vreemdelingencirculaire.

868 Zo is bijvoorbeeld de legesvrijstelling, waar voorheen in de Vc nog naar werd verwezen in B9/2, B9/5 en B9/9.5, nog uitsluitend opgenomen in het *Voorschrift Vreemdelingen* (Zie ook *Kamerstukken II 2012/13*, 30573, nr. 116).

869 Een aantal onduidelijkheden is inmiddels verholpen. Zo is thans duidelijk dat op grond van de gewijzigde Vc EU-onderdanen ook rechten kunnen ontleen aan paragraaf 8.3.

870 Zo is in de huidige regeling niet meer opgenomen dat de politie bij aanwijzingen van mensenhandel de vreemdeling moet wijzen op de rechten die in de vreemdelingencirculaire zijn opgenomen. Dit staat ook niet meer opgenomen in de Aanwijzing mensenhandel (*Strt.* 2013, 16816).

871 <http://www.ind.nl/Themas/mensenhandel/verblijfsregelingmensenhandel/Pages/default.aspx> (geraadpleegd 25 juni 2013).

872 Zie <http://www.ind.nl/Klant-informatie/Documents/bijlage%20bij%20B8.3%20Vc.pdf> (geraadpleegd 25 juni 2013).

873 Ibid, p. 1.

874 Dit geldt voornamelijk voor externe instanties die niet direct gebonden worden door beleidsregels van de IND. Denk hierbij bijvoorbeeld aan CoMensha, de politie en het OM die ook worden genoemd in de procesbeschrijving zoals deze is opgenomen op de website van de IND.

ding van de hierboven beschreven ontwikkeling is de totstandkoming van een *nationaal verwijzingsmechanisme* niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk.⁸⁷⁵

Inzake de regeling voor bedentijd⁸⁷⁶ en tijdelijk verblijf is het niet langer relevant waar slachtoffers van mensenhandel worden aangetroffen.⁸⁷⁷ De nieuwe Vc bevat niet als voorheen een opsomming van de categorieën van vreemdelingen die rechten kunnen ontlelen aan de B9-regeling.⁸⁷⁸ In de toelichting bij de huidige Vc wordt daaromtrent genoemd dat het verblijfsrecht en de daaraan gekoppelde voorzieningen voor elke vreemdeling die slachtoffer is van mensenhandel als bedoeld in artikel 273f Sr gelden.⁸⁷⁹ Uit de toelichting op de B8/3-regeling wordt duidelijk dat verdere versoering van de processuele beschrijving in de Vreemdelingencirculaire en in het bijzonder in de B8/3-regeling nog kan volgen.⁸⁸⁰

Regeling inzake voortgezet verblijf

In de huidige Vc is in hoofdstuk B9 'niet tijdelijk humanitair' het voortgezet verblijf op grond van bijzondere individuele omstandigheden geregeld. De drie gronden⁸⁸¹ zijn ten opzichte van de vorige Vc

875 Zie voor een uitgebreide beschrijving van het nationaal verwijzingsmechanisme §2.5.

876 Dit ligt evenwel ook in de gewijzigde Vc anders voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel die worden aangetroffen in vreemdelingenbewaring. Zo wordt de bedentijd uitsluitend verleend aan vreemdelingen die zich in de vreemdelingenbewaring bevinden nadat het Openbaar Ministerie en de politie hiermee akkoord gaan.

877 De Nationaal rapporteur heeft in aangegeven dat een verduidelijking, van de categorieën vreemdelingen die aanspraak kunnen maken op de B9-regeling, wenselijk is (NRM7, p. 170). Met deze wijziging is aan deze verwarring een einde gemaakt.

878 In hoofdstuk B9/2 van de oude regeling werd een onderscheid gemaakt naar de plek waar de slachtoffers van mensenhandel zijn aangetroffen, bijvoorbeeld bij een bestuurlijke- of politiecontrole in een seksinrichting of vreemdelingen die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest en/of vreemdelingen die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie.

879 Zie ook 2011 ECLI:NL:RVS:2011:BP5933. In deze zaak is, ondanks het feit dat de vreemdeling als mogelijk slachtoffer van mensenhandel kon worden aangemerkt, geoordeeld dat de minister niet gehouden was om inbewaringstelling van de vreemdeling achterwege te laten. De vreemdeling behoorde namelijk niet tot een van de in paragraaf B9/3.2 genoemde categorieën vreemdelingen. Sinds 1 juli 2013 is deze categorisering niet meer opgenomen in de verblijfsregeling mensenhandel en kunnen alle vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel rechten ontlelen aan de verblijfsregeling mensenhandel.

880 Zo wordt bijvoorbeeld de volgende passage genoemd die op termijn uit de Vc. zou kunnen verdwijnen: *'De rol van het Coördinatiecentrum Mensenhandel en de regiocoördinator is niet neergelegd in enige andere regeling. De bepaling die hieromtrent in de Vreemdelingencirculaire zijn neergelegd zijn van groot belang voor de opvang en bescherming van de slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel en kunnen daarom niet uit de tekst verwijderd worden zolang hier geen andere regeling voor in de plaats is gesteld'* (Hoofdstuk B8/3); zie ook Stb. 2013 8389, pp. 118-119.

881 (1) De strafzaak heeft uiteindelijk geleid tot een onherroepelijke veroordeling; (2) de strafzaak heeft uiteindelijk niet geleid tot een veroordeling, maar het slachtoffer verblijft op het moment van de rechterlijke uitspraak al drie jaar of langer op basis van een verblijfsvergunning op grond van het beleid over mensenhandel in Nederland; (3) of er loopt een strafzaak en het slachtoffer verblijft drie jaar op basis van een verblijfsvergunning op grond van het beleid inzake mensenhandel in Nederland (B9/9 Vc).

ongewijzigd.⁸⁸² Ook kan de aangever net als voorheen een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf op basis van bijzondere individuele omstandigheden.⁸⁸³ De IND moet bij de beoordeling daarvan in ieder geval drie factoren betrekken: (1) risico van represailles en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden, (2) risico van vervolging in het land van herkomst en (3) de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke re-integratie in het land van herkomst.⁸⁸⁴ Deze criteria gelden ook ten aanzien van de getuige-aangever van mensenhandel die onderbouwt dat op grond van bijzondere individuele omstandigheden niet gevegd kan worden dat hij Nederland verlaat.

2.8.4 Misbruik/oneigenlijk gebruik

In de voorgaande rapportages is reeds uitgebreid aandacht besteed aan de discussie omtrent mogelijk misbruik van de regeling inzake tijdelijk verblijf voor slachtoffers en getuige-aanbidders van mensenhandel.⁸⁸⁵ Uit de cijfermatige rapportage blijkt dat in 2010 en 2011 988 personen gebruik hebben gemaakt van de bedenktijdperiode dan wel van tijdelijk verblijf.⁸⁸⁶ Het gaat niet alleen over slachtoffers zonder rechtmatig verblijf in Nederland; ook EU-onderdanen kunnen immers rechten ontleen aan de bepalingen die zijn neergelegd in de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en komen daarom ook in deze cijfers voor.⁸⁸⁷

Oneigenlijk gebruik en misbruik

Er wordt gesproken over *misbruik* en *oneigenlijk gebruik*. Hoewel misbruik van de verblijfsregeling op verschillende manieren kan worden uitgelegd, wordt misbruik in dit verband vaak gezien als de situatie waarin een vreemdeling moedwillig een beroep doet op de verblijfsregeling door middel van een gefingeerd verhaal om op deze wijze een (tijdelijke) verblijfsvergunning te verkrijgen zonder dat hij daadwerkelijk voldoet aan de vereisten, en dus geen slachtoffer is van mensenhandel. Echter, uit verschillende opsporingsonderzoeken is gebleken dat aangevers in plaats van moedwillig misbruik te maken van de verblijfsregeling voor eigen gewin, onder dwang van mensenhandelaren een gefingeerd verhaal vertellen.⁸⁸⁸ Het zijn hier de mensenhandelaren die misbruik maken van de verblijfsregeling om slachtoffers bijvoorbeeld op Nederlandse bodem te krijgen, opdat ze daarna ontvreemd en verhandeld worden om in de prostitutie en/of andere sectoren uitgebuit te worden. Omdat misbruik een ongenueanceerd beeld op kan roepen in de praktijk is ervoor gekozen om indien mogelijk te spreken over *oneigenlijk gebruik*.

882 De Nationaal rapporteur heeft eerder de aanbeveling gedaan om het moment van verlening van voortgezet verblijf aan slachtoffers die medewerking verlenen aan het strafproces, te vervroegen naar het moment dat de officier van justitie de vervolgingsbeslissing neemt (NRM7, aanbeveling 4). Deze aanbeveling wordt meegenomen in de afweging van de staatssecretaris van VenJ die volgt op de verschillende onderzoeken naar oneigenlijk gebruik en de pilot 'kansloze aangifte' (Task Force Mensenhandel 2013, p. 19); zie ook §2.8.4 voor meer informatie over deze rapporten en de pilot 'kansloze aangiften'.

883 Hoofdstuk B9/9 Vc.

884 Ibid.

885 Zoals neergelegd in Hoofdstuk B8/3 Vc.

886 Zie voor een uitgebreide cijfermatige achtergrond, de rapportage 'Mensenhandel in en uit beeld' (NRM 2012f, Hoofdstuk 4).

887 Hoofdstuk B8/3 Vc.

888 Zie NRM 7, §5.3 en NRM 2012b.

Om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling inzichtelijk te maken heeft de voormalige minister van Immigratie, Integratie en Asiel (IIA) in 2010 een interdepartementale werkgroep⁸⁸⁹ ingesteld.⁸⁹⁰ In november 2011 heeft de minister van IIA naar aanleiding van de bevindingen die hieruit voortkwamen een aantal maatregelen aangekondigd om misbruik minder aantrekkelijk te maken.⁸⁹¹ Deze maatregelen bestonden onder meer uit het starten van een pilot om de doorlooptijden in de verblijfsregeling te verkorten,⁸⁹² het vervolgen van personen die valse aangifte doen⁸⁹³ en het verblijfsrecht tijdens beklag af te schaffen.⁸⁹⁴

Verblijfsrecht tijdens beklag afgeschaft

Om misbruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel minder aantrekkelijk te maken is per 1 augustus 2012 het recht op tijdelijk verblijf tijdens de beklagprocedure komen te vervallen.⁸⁹⁵ Aanvrager kan na sepot van het OM nog steeds op grond van art. 12 Sv. beklag indienen, echter door de doorgevoerde wijziging van de Vc. staat het instellen van beklag niet meer in de weg aan het intrekken van de tijdelijke verblijfsvergunning.^{896,897}

De pilot 'Kansloze aangiften' is op 1 december 2012 van start gegaan en loopt tot 1 januari 2014. Doel van de pilot is om de verblijfsregeling onaantrekkelijker te maken door de doorlooptijden vanaf het moment van aangifte te verkorten.⁸⁹⁸ Met kansloze aangiften wordt bedoeld, aangiften die geen of nauwelijks opsporingsindicaties bevatten. De pilot brengt geen verandering in de (duur van de) bedenktijd noch in het inzichtelijk maken van misbruik. Immers, een aangifte met weinig opsporingsindicaties staat niet per definitie gelijk aan een misbruik. De pilot richt zich op het versneld afdoen van kansloze aangiften in de pilotregio's Rotterdam, Groningen, Friesland en Drenthe louter met het doel de efficiëntie van de regeling te vergroten. Een randvoorwaarde voor deze doelstelling is echter wel dat snellere procedures

889 Leden van de interdepartementale werkgroep kwamen van BZK (I&A), V&J en SZW, evenals de Politie, de KMar, het OM, de SIOD en de IND. De Nationaal rapporteur en het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) zijn eveneens geraadpleegd.

890 *Kamerstukken II* 2011/12, 28 638, nr. 57.

891 *Ibid.*, p. 4.

892 Dat de doorlooptijden verkort kunnen worden, blijkt ook uit een uitgevoerde dossierstudie van de NRM 2012b. De pilot wordt hierna uitvoerig beschreven en staat bekend als de pilot *kansloze aangiften*.

893 Rb Almelo, 26 maart 2013, *LJN* BZ5555 waarbij de verdachte werd vrijgesproken van het doen van valse aangifte; zie ook Rb. Middelburg 3 april 2007, *LJN* BA2128.

894 Zo was de minister van IIA medio 2012 ook voornemens de bedenktijd te herinrichten. Hier heeft de minister in mei 2012 vanaf gezien nadat de Nationaal rapporteur haar zorgen had gedeeld met de minister (*Kamerstukken II* 2011/12, 28638, nr. 98).

895 Artikel 3.88 Vb2000 is komen te vervallen (*Stb.* 2012, 359).

896 Zie hierover ook NRM 2012b, pp. 24-25; NRM7, §5.4.

897 Wanneer het beklag gegrond wordt verklaard, herleeft het recht op tijdelijk verblijf op grond van hoofdstuk B8/3 Vc (*Stb.* 2012, 359).

898 Zo bleek bijvoorbeeld uit onderzoek van de Nationaal rapporteur dat de 39 slachtoffers (van wie het dossier was onderzocht) die in beklag waren gegaan gemiddeld 561,7 dagen gebruik hebben gemaakt van de tijdelijke verblijfsregeling (NRM 2012b, p. 31). Dit tijdsbestek betreft de periode van *einde uitbuiting* tot aan *definitieve intrekking van de tijdelijke verblijfsvergunning* (NRM 2012b, p. 30).

niet ten koste mogen gaan van de noodzakelijke zorgvuldigheid.⁸⁹⁹ In maart 2014 moet er uiteindelijk een landelijk toepasbare werkwijze ontwikkeld zijn voor de IND, OM, en politie, waarmee de B9-verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel minder aantrekkelijk wordt voor oneigenlijk gebruik.⁹⁰⁰

In de pilot wordt op verschillende manieren gestreefd naar het versnellen van de procedure van de tijdelijke verblijfsregeling mensenhandel. Ten eerste moeten aangiften met geen of nagenoeg geen opsporingsindicaties sneller worden behandeld door politie en OM, waarbij de streeftermijn is gesteld op tien werkdagen. Deze termijn gaat lopen vanaf het moment van aangifte en eindigt op het moment dat het OM overgaat tot sepot als er geen verdere opsporing of vervolging wordt ingezet.⁹⁰¹ Daarnaast moet ook de behandeling van de tijdelijke verblijfsprocedure en de eventuele aanvraag voor voortgezet verblijf sneller behandeld worden door de IND. Hiervoor is de streeftermijn voor de behandeling van een aanvraag voor voortgezet verblijf gesteld op vijftientig werkdagen.⁹⁰² Voor de behandeling van bezwaar op een negatieve beslissing op voortgezet verblijf geldt een streeftermijn van 50 werkdagen. De gestelde streeftermijnen worden getoetst op haalbaarheid. Ook zal de duur van de verschillende stappen in de procedure in kaart gebracht worden. Daarnaast wordt in de pilot geprobeerd de omvang van kansloze aangiften in relatie tot het totale aantal aangiften voor mensenhandel in de betrokken regio's inzichtelijk te maken.

Natuurlijk dragen snellere doorlooptijden ook bij aan duidelijkheid voor mogelijke slachtoffers, maar dit mag niet ten koste gaan van kwaliteit en degelijkheid in het beslissingsproces. Het is dan ook te betreuren dat niet tegelijkertijd in deze pilot ook kwalitatief is geïnvesteerd in aangiftes met weinig opsporingsindicaties.⁹⁰³

899 Plan van Aanpak Pilot 'Kansloze Aangiften', augustus 2012, p.3.

900 De opdrachtgever voor de pilot 'Kansloze aangiften B9' is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is de opdrachtnemer en stelt een projectleider voor de pilot aan. De pilot wordt vervolgens uitgevoerd door het OM in de Regio Noord en Rotterdam Rijnmond, de politiekorpsen van Groningen, Friesland, Drenthe en van Rotterdam- Rijnmond en gender units van de IND in Zwolle en Rijswijk.

901 Uit onderzoek van de Nationaal rapporteur bleek dat tussen aangifte en sepot gemiddeld 297,5 dagen zaten (N=27, Sd: 539,4). 'Hierbij moet worden opgemerkt dat niet uit de dossiers te destilleren was of de duur tussen aangifte en sepot voornamelijk toe te rekenen is aan de politie, of aan het OM. Het OM kan immers pas seponeren nadat zij van de politie het proces verbaal van bevindingen heeft ontvangen. Het moment waarop dit proces verbaal van bevindingen door de politie aan het OM was ingestuurd was uit de meeste dossiers niet op te maken' (NRM 2012b, p. 34).

902 Gemiddeld zaten er 25,8 dagen tussen het sepot en het versturen van het voornemen tot intrekking van de B9-verblijfsvergunning door de IND (n=41, Sd:30,7). Gemiddeld maakten de slachtoffers 541,8 dagen gebruik van de B9-regeling (N=39, Sd: 349,5). Gemiddeld duurde het ruim vijf maanden (155,9 dagen) voordat de IND op de aanvraag tot voortgezet verblijf in primo had beslist (N=38, Sd: 90,5). In 63,1% van de gevallen werd binnen zes maanden beslist, in één geval duurde het ruim een jaar voordat de beslissing werd genomen (NRM 2012b).

903 Zie ook NRM7, aanbeveling 32.

Ervaren knel- en aandachtspunten inzake de pilot

Hoewel de pilot nog niet ten einde is noch geëvalueerd, zijn door verschillende instanties al de nodige knel- en aandachtspunten ervaren. Deze pilot is niet gericht op inhoudelijke wijzigingen, maar op procedurele wijzigingen, te weten het verkorten van de doorlooptijden. Door deze verkorting lijken verschillende knel- en aandachtspunten urgenter te zijn en/of eerder in beeld te komen.

In het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM) waarin diverse opvang- en hulpverleningsinstellingen op frequente basis overleg voeren,⁹⁰⁴ is naar voren gekomen dat aangevers wiens zaak valt binnen de pilot in veel gevallen geen tijd hebben om de praktische zaken te regelen om te voldoen aan de voorwaarden voor de aanvraag voor voortgezet verblijf.⁹⁰⁵ Denk hierbij aan het paspoortvereiste en het betalen van leges. Tevens is in het SOM naar voren gekomen dat door het verkorten van de doorlooptijden er minder tijd is voor de aangever om een vertrouwensband op te bouwen met zijn advocaat en dat het moeilijk blijkt te zijn om op korte termijn (vervolg)opvang te realiseren voor aangevers wiens zaak binnen tien dagen geseponeerd is.^{906,907} Het Ministerie van VenJ heeft aangegeven dat individuele knelpunten van personen die in de pilot vallen, gemeld kunnen worden aan de pilotleider. Ten aanzien van de hierboven genoemde knelpunten, heeft de stuurgroep van de pilot besloten de termijn tussen sepot en de indiening van een aanvraag voortgezet verblijf af te laten hangen van individuele omstandigheden zonder dat de B9-vergunning wordt ingetrokken. De bevindingen worden meegenomen in de evaluatie van de pilot.

Andere signalen die vanuit de opvang- en hulpverleningsorganisaties komen, zijn dat de politie bij het geringste signaal niet altijd de mogelijke slachtoffers wijst op het recht op bedenktijd ofwel dat ze wel worden gewezen op het recht op bedenktijd, maar dat al direct een afspraak wordt gemaakt voor het doen van aangifte waarbij de termijn korter is dan de maximale termijn van drie maanden waar mogelijke slachtoffers recht op hebben.⁹⁰⁸ Dit is zorgelijk. Het Ministerie van VenJ neemt deze signalen serieus en heeft de problematiek besproken met de politie. De politie herkent deze problematiek niet als zodanig. De politie geeft wel aan dat het voor komt dat vreemdelingen

904 Zie §3.3 voor een nader beschrijving van het Strategisch overleg mensenhandel (SOM).

905 Dit blijkt uit de notulen van het SOM van 20 november 2012.

906 Ibid.

907 Uit onderzoek van de Nationaal rapporteur blijkt wel dat 'wanneer een slachtoffer een aanvraag voortgezet verblijf heeft ingediend terwijl de B9-verblijfsvergunning nog niet definitief is ingetrokken de IND (vaak) gelijktijdig beslist over zowel de definitieve intrekking van de B9-verblijfsvergunning als over de aanvraag voortgezet verblijf. De reden voor dit beleid is dat het in de praktijk een probleem vormde dat slachtoffers uit de opvang moesten zodra [de tijdelijke verblijfsvergunning] eindigde, terwijl zij op dat moment nog een aanvraag voortgezet verblijf hadden lopen. Om alle voorzieningen door te laten lopen heeft de IND uit praktisch oogpunt besloten om de B9-verblijfsvergunning door te laten lopen tot het moment dat op de aanvraag voor voortgezet verblijf is beslist' (NRM 2012b, p. 26).

908 SOM-overleg, 20 november 2012; mondelinge informatie van het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel, 4 juli 2013 en PMW Humanitas, 1 juli 2013.

niet de bedenktijd willen accepteren en direct aangifte willen doen.⁹⁰⁹ Op basis van deze aangifte wordt dan de B9-vergunning verleend.⁹¹⁰

Het Ministerie van VenJ heeft aan CoMensha aangegeven concrete zaken waarin dergelijke knelpunten worden gesignaleerd aan te dragen bij de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM)⁹¹¹ van de politie. Het LEM zal dan de zaak bespreken met het desbetreffende politiekorps en CoMensha. Hiervan wordt het Ministerie van VenJ op de hoogte gehouden.

Naast de inzet van deze maatregelen blijkt uit het debat in de Tweede Kamer op 12 juni 2012 ook de behoefte te bestaan om meer inzicht te krijgen in misbruik van de verblijfsregeling.⁹¹² Om misbruik inzichtelijk te maken is een tweetal onderzoeken gestart. Eén betreft een voorstudie waarin wordt onderzocht of het mogelijk is om oneigenlijk gebruik kwalitatief aan te tonen en of het mogelijk is om in een representatief, kwantitatief onderzoek de mate van oneigenlijk gebruik vast te stellen.⁹¹³ Wanneer deze twee vragen in de voorstudie bevestigend worden beantwoord, is het voornemen van de staatssecretaris om een kwantitatieve, representatieve studie naar oneigenlijk gebruik uit te voeren.⁹¹⁴ De voorstudie wordt naar verwachting eind 2013 afgerond.⁹¹⁵

Het andere onderzoek betreft een verkennende studie naar de verblijfsregelingen in drie lidstaten, te weten België, Italië en het Verenigd Koninkrijk, waarbij ook onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheid van oneigenlijk gebruik van deze verblijfsregelingen. Het gaat om de volgende vraag: Hoe hebben andere Europese landen vorm gegeven aan verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel en wat zijn de ervaringen met het tegengaan van mogelijk oneigenlijk gebruik van deze regelingen? Het doel van dit onderzoek is dat de vergaarde kennis in het buitenland bijdraagt aan een effectieve aanpak van oneigenlijk gebruik in Nederland.⁹¹⁶ Dit onderzoek is op 9 augustus 2013 door de staatssecretaris van VenJ aan

909 De politie heeft een aantal keer geweigerd aangifte op te nemen in verband met het vermoeden van misbruik. In verschillende gevallen heeft dit geleid tot klachten bij de Nationale Ombudsman die gegrond zijn verklaard (Nationale Ombudsman, 2006/279; 2008/289; 2009/227; 2011/178; 2013/090). De politie moet bij het geringste signaal van mensenhandel het slachtoffer wijzen op bedenktijd en aangiften opnemen.

910 Hierbij plaatst CoMensha de kanttekening dat aangevers niet altijd weten of het een intake dan wel aangifte betreft. Volgens CoMensha zouden aangevers voor de intake – dan wel aangifte – moeten spreken met een advocaat over de consequenties van het doen van aangifte (Schriftelijke informatie van CoMensha, 22 juli 2013).

911 Zie ook §3.3.3.

912 *Kamerstukken II 2011/12*, 28638, nr. 89. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het WODC (*Kamerstukken I 2012/13*, 33309, C).

913 *Kamerstukken II 2011/12* 23638, nr. 95.

914 *Kamerstukken II 2012/13* 28638, nr. 95.

915 Startnotitie van dit onderzoek is beschikbaar via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/12/18/startnotitie-wodc-onderzoek-b9/lp-v-j-000002299.pdf> (geraadpleegd 2 augustus 2013).

916 De aankondiging van dit onderzoek staat ook op de website van het WODC, www.wodc.nl (geraadpleegd 27 juni 2013).

de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden.⁹¹⁷ Eén van de meest voorname bevindingen binnen dit verkennende onderzoek is dat in geen van de drie landen oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling wordt uitgesloten, maar ook niet als structureel of prangend probleem wordt gepercipieerd.⁹¹⁸

De staatssecretaris van VenJ heeft aangegeven dat de uitkomsten van beide onderzoek en van de pilot 'kansloze aangifte worden afgewacht. De bevindingen zullen mede bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de verblijfsregeling mensenhandel in de huidige vorm gehandhaafd blijft of dat aanpassing wenselijk is.⁹¹⁹

2.8.5 Strafbaarstelling illegaliteit

In het huidige regeerakkoord is afgesproken dat illegaal verblijf strafbaar zal worden gesteld.⁹²⁰ In het verlengde hiervan is op 7 januari 2013 een wetsvoorstel⁹²¹ ingediend tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 om illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland strafbaar te stellen. Het voorstel is aanhangig gemaakt in de Tweede Kamer en bevindt zich op het moment van schrijven in de fase van schriftelijke behandeling.

Van diverse zijden wordt op het wetsvoorstel kritiek geleverd waarbij met regelmaat naar voren wordt gebracht dat strafbaarstelling van illegaal verblijf negatieve consequenties zou hebben voor slachtoffers van mensenhandel.⁹²² Als bezwaren worden aangevoerd dat dit een extra middel is voor mensenhandelaren om hun slachtoffers in bedwang te houden en dat de (vreemdelingen-)politie 'zal gaan jagen' op illegalen en dit ten koste zou gaan van het percipiëren van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel als zodanig. Deze kritieken worden doorgaans niet of in beperkte mate onderbouwd.

Vooropgesteld, de meerderheid van de geregistreerde, mogelijke slachtoffers verblijft legaal in Nederland⁹²³ en ongeacht waar het slachtoffer vandaan komt,⁹²⁴ maken mensenhandelaren hen van alles wijs. Mensenhandelaren misleiden slachtoffers waar het aankomt op de reis, de bestemming, het werk, maar ook als het aankomt op de rechten die zij hebben ten aanzien van verblijf in Nederland. Zo gebruiken mensenhandelaren de angst voor uitzetting van het slachtoffer als dwangmiddel en vertellen hierbij de nodige leugens

917 Het Kamerstuk is op het moment van schrijven nog niet gerubriceerd, waardoor het Kamerstuknummer hier ontbreekt.

918 In de onderzochte lidstaten zijn de geïnterviewden ook van mening dat hun systeem voldoende effectief is om aanvragen van aangevers die oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling te onderschepen alvorens een verblijfsvergunning wordt verstrekt (Lettinga, Keulemans & Smit 2013).

919 Zie ook *Kamerstukken I* 2012/13, 33309, C; *Kamerstukken II* 2012/13, 28638, nr. 95; zie ook §2.9.2 inzake de categorale opvang van slachtoffers en het verblijfsrecht.

920 *Kamerstukken II* 2012/13, 28638, nr. 95.

921 *Kamerstukken II* 2012/13, 33512, nr. 2.

922 Dit blijkt bijvoorbeeld uit het advies van de Raad van State (Advies Wo4.11.0439/1); zie ook de adviezen van de ACVZ en de VNG (bijlagen bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33 512, nr. 3); ook wordt dit punt naar voren gebracht in een openbare brief van het College voor de Rechten van de Mens, www.mensenrechten.nl, geraadpleegd 2 augustus 2013; zie ook de afscheidsrede 'grimmig spiegelbeeld' van De Roos uitgesproken op 17 mei 2013, <http://www.youtube.com/watch?v=-9YYeghpPnk> (geraadpleegd 2 augustus 2013).

923 NRM 2012b.

924 Dit geldt vanzelfsprekend niet voor Nederlandse slachtoffers.

waaronder dat de politie in Nederland niet te vertrouwen is en corrupt is. Hier brengt het wetsvoorstel⁹²⁵ en de voorgestelde boete geen verandering in.⁹²⁶ Het pijnpunt ligt ook niet zozeer in de wet- en regelgeving, maar in de leugens die de mensenhandelaren vertellen aan hun slachtoffers. Hetgeen mensenhandelaren vertellen, is wat slachtoffers vrezen.

Strafbaarstelling van illegaliteit ontslaat uiteraard de politie niet van haar verantwoordelijk om alert te zijn op signalen van mensenhandel wanneer zij in contact komt met een vreemdeling zonder verblijfspapieren. Bij het geringste signaal moet de politie het mogelijke slachtoffer – hetgeen al jaren geldende regelgeving is – wijzen op het recht op bedenktijd⁹²⁷ en op de mogelijkheid tot het doen van aangifte.⁹²⁸ Hier prevaleert het slachtofferschap mensenhandel boven het hebben van een illegale status – al dan niet gecriminaliseerd. Daar brengt het wetsvoorstel ‘Strafbaarstelling illegaal verblijf in Nederland’ geen

925 In verschillende landen in Europa, waaronder België, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Noorwegen, Denemarken en Frankrijk, is illegaal verblijf reeds strafbaar. Doorgaans komen slachtoffers en daders uit dezelfde regio (zie NRM 2012f, p. 228, tabel B3.1.6 (nationaliteit gemelde slachtoffers), tabel B3.3.2.3 (geboorteland verdachten), tabel B3.3.2.4 (geboorteland verdachten)). Het is niet aannemelijk dat mensenhandelaren van buiten de EU a) volledig op de hoogte zijn van de verschillen in verblijfsrechtelijke wet- en regelgeving en b) dat zij die kennis met hun slachtoffers zullen delen.

926 Als het wetsvoorstel ‘Strafbaarstelling illegaal verblijf in Nederland’ in deze vorm wet wordt, dan is de meerderjarige vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft strafbaar aan een overtreding en wordt hij gestraft met een geldboete van de tweede categorie. Zie artikel 108a van het wetsvoorstel. ‘Tegen een vreemdeling die tweemaal is beboet in verband met illegaal verblijf, overtreding van een eerder uitgevaardigd inreisverbod daaronder begrepen, kan een inreisverbod worden uitgevaardigd waaraan de gevolgen, bedoeld in artikel 66a, zevende lid, Vw, zijn verbonden (een zogenaamd ‘zwaar’ inreisverbod). Verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod is, evenals verblijf als ongewenst verklaarde vreemdeling, strafbaar gesteld als misdrijf (artikel 197 Sr)’ (*Kamerstukken II 2012/13, 33512, nr. 3, P. 2*).

927 Hierop is een uitzondering gemaakt voor slachtoffers die zich bevinden in de vreemdelingenbewaring. De bedenktijd wordt dan verleend door de politie nadat overleg heeft plaatsgevonden met het OM (zie B8/3 Vc.)

928 Dat alertheid geboden blijft op signalen van mensenhandel in relatie tot de bescherming van slachtoffers van mensenhandel blijkt ook uit een uitspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2013:BZ3751). De Raad van State oordeelt dat de staatssecretaris niet de ter voorkoming van een onevenredig lange voortdurende van de bewaring vereiste mate van voortvarendheid aan de dag heeft gelegd. Al sinds oktober 2012 waren bij een inbewaring gestelde vreemdeling signalen van slachtofferschap van mensenhandel geconstateerd. Echter, de vreemdeling is pas op 18 december 2012 gewezen op de mogelijkheid van het doen van aangifte; zie ook Rb. Den Haag 7 maart 2013, L/N BZ6338.

verandering in.⁹²⁹ Van belang blijft dat de politie, en in het bijzonder de vreemdelingenpolitie,⁹³⁰ de signalen van mensenhandel herkent en onderkent.⁹³¹

Indien de strafbaarstelling van illegaliteit wordt ingevoerd is evenwel wel alertheid geboden op signalen waaruit kan blijken dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf ten aanzien van mensenhandel een negatief effect heeft op de bescherming van slachtoffers. Op voorhand is het echter de vraag of de maatregel enige invloed heeft op de kwetsbaarheid van slachtoffers van mensenhandel. De zorgen liggen meer op het behoud van kennis en expertise op het terrein van mensenhandel binnen de Nationale Politie.^{932,933}

2.9 Slachtoffers: opvang en hulpverlening

Slachtoffers hebben recht op geschikte en veilige opvang. Daarbij kan een goede bescherming ook bijdragen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers met het doel de daders en mensenhandelnetwerken effectief aan te pakken. Het is daarvoor noodzakelijk om door middel van onderzoek⁹³⁴ en het werken met slachtoffers inzicht te verkrijgen in de behoeften en eisen van deze kwetsbare groep.⁹³⁵

929 Gedurende de bedenktijd fase wordt de verwijdering van het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel uit Nederland opgeschort en houdt hij rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder 1, Vreemdelingenwet. Conform B8/3 Vc moet het doen van aangifte en/of het meewerken aan de opsporing en/of vervolging ambtshalve leiden tot de aanvraag van een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van artikel 14 Vreemdelingenwet. Op deze wijze wordt een vreemdeling ten aanzien van wie een geringste aanwijzing van mensenhandel wordt vastgesteld, beschermd op basis van de speciale verblijfsregeling en valt deze buiten de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

930 Het is immers bij de vreemdelingenpolitie waar de mensenhandelteams worden ondergebracht en die, mits het wetsvoorstel wordt aangenomen, belast worden met de handhaving inzake strafbaarstelling illegaal verblijf.

931 Zie NRM7, aanbeveling 17; NRM 2012b; Zie ook §2.4.7 over de beginselen van niet-vervolgving en niet-bestrafing.

932 Mensenhandelteams worden met de vorming van de Nationale Politie ondergebracht bij de vreemdelingenpolitie (zie hierover ook §3.3). Dat dit niet afdoet aan de expertise en betrokkenheid ten aanzien van het signaleren van slachtoffers mensenhandel, blijkt bijvoorbeeld in Groningen en Rotterdam waar mensenhandel al jaren is ondergebracht bij de vreemdelingenpolitie. Nog steeds is echter niet duidelijk hoe de opgebouwde expertise wordt gewaarborgd en dat is zorgelijk.

933 Brief van de Nationaal rapporteur aan de minister van VenJ van 7 november 2012, <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/kamerbrieven/>.

934 De laatste jaren zijn in dit kader verschillende publicaties naar buiten gebracht, waaronder Brunovskis 2012; Brunovskis & Surtees 2007; 2008; 2012; NRM7; NRM8; NRM 2012f; Rijken e.a. 2013; Clawson & Dutch 2007; CoMensha 2010; 2011; 2012; Van London & Hagen 2012; Kulu-Glasgow e.a. 2012; Craggs & Martens 2010; Goderie & Boutellier 2009.

935 In §2.10 wordt specifiek aandacht besteed aan de opvang van minderjarige, Nederlandse slachtoffers van mensenhandel. Deze groep wordt dan ook niet hier besproken.

Uit onderzoek blijkt dat er verschillen bestaan in groepen slachtoffers en hun hulpvraag. Dit kan te maken hebben met verschil in leeftijd, cultuur, vorm van uitbuiting en verblijfsstatus. Globaal kunnen volgens de minister van VenJ drie verschillende slachtoffergroepen worden onderscheiden waarop de opvang moet zijn ingesteld.

Buitenlandse slachtoffers, [...] groepen slachtoffers van overige uitbuiting die bij acties van vooral de Inspectie SZW [...] en OM worden aangetroffen en Nederlandse slachtoffers van mensenhandel.⁹³⁶

De laatste jaren is voornamelijk ingezet op de opvang en behandeling van meerderjarige, buitenlandse slachtoffers. Voor deze groep is in 2010 een pilot 'Categorale opvang slachtoffers mensenhandel' (hierna COSM) gestart.⁹³⁷ Deze pilot heeft als doel inzicht in behoeften van slachtoffers, ontwikkelen van methodiek en begeleidingsplan, inzetten op diagnostiek en verhogen van de aangiftebereidheid. De eerste twee jaren van de pilot konden ook Nederlandse vrouwen terecht in de COSM. Na 2012 staat de COSM alleen nog open voor buitenlandse vrouwen.⁹³⁸ Voor de groep meerderjarige, Nederlandse slachtoffers⁹³⁹ geldt dat zij nauwelijks gebruik hebben gemaakt van de pilot categorale opvang.⁹⁴⁰

Niettemin blijkt al jaren uit de registratie van CoMensha dat de grootste groep mogelijke slachtoffers de Nederlandse nationaliteit heeft.⁹⁴¹ Hoewel dit het geval is, komt nog onvoldoende terug in de CoMensha cijfers waar deze groep mogelijke slachtoffers binnen jeugdzorg en de vrouwenopvang wordt opgevangen dan wel door welke instelling ze wordt begeleid.⁹⁴² Om ook deze groep een geschikte en veilige opvang en behandeling te bieden en beter zicht te krijgen op de aangiftebereidheid⁹⁴³ is het van belang dat deze groep beter in beeld komt.⁹⁴⁴ Het te ontwikkelen nationaal verwijzingsmechanisme waarvan de bescherming van de Nederlandse groep slachtoffers onderdeel uit moet maken, kan hieraan bijdragen.⁹⁴⁵

936 *Kamerstukken II 2011/12, 28638, nr. 72.*

937 Zie in dit verband ook NRM7, aanbeveling 21.

938 In de eerste twee jaren van de pilot zijn de toetredingscriteria verder verscherpt binnen de COSM (Van London & Hagen 2012, p. 27).

939 Zie voor minderjarige slachtoffers §2.10.

940 In de evaluatie van het WODC worden hiervoor een drietal redenen gegeven: (1) Nederlandse slachtoffers hebben minder behoefte aan opvang, omdat zij vaker eigen huisvesting hebben of beschikken over een eigen netwerk waar zij op terug kunnen vallen; (2) Nederlandse slachtoffers kunnen, in vergelijking met buitenlandse slachtoffers, makkelijker in de reguliere opvang geplaatst worden; (3) Bij Nederlandse slachtoffers gaat het vaak om minderjarige meisjes die slachtoffer zijn van een 'loverboy' en deze groep komt bij behoefte aan opvang in opvanginstellingen voor minderjarigen terecht (Van London & Hagen 2012, p. 32).

941 NRM 2012f.

942 *Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 72.*

943 Uit onderzoek lijkt te blijken dat de aangiftebereidheid onder Nederlandse vrouwen laag ligt (Van London & Hagen 2012; Verwijs e.a. 2011).

944 Uit het onderzoek 'Slachtoffers en hun loverboys' blijkt dat het thans niet goed mogelijk is om de precieze omvang van het aantal slachtoffers van loverboys in de jeugdzorg te bepalen (Verwijs e.a. 2011); zie hierover ook §2.10.

945 Zie voor een uitgebreide beschrijving van het nationaal verwijzingsmechanisme § 2.5.

In deze paragraaf wordt gestart met een korte schets van de laatste internationale en nationale ontwikkelingen in wet- en regelgeving inzake opvang en begeleiding aan slachtoffers (§2.9.1). Vervolgens wordt in kaart gebracht hoe de opvang en behandeling van slachtoffers binnen de pilot steeds meer vorm krijgt (§2.9.2). Voor grote groepen slachtoffers van arbeidsuitbuiting staat de COSM niet open noch zijn andere opvang- en hulpverleningsinstellingen hierop ingesteld. Voor deze groep is een draaiboek ontwikkeld (§2.9.4). Tot slot worden in het kort de laatste ontwikkelingen geschetst inzake de vergoeding van tolken, een essentiële voorwaarde om hulpverlening toegankelijk te maken (§2.9.5).

2.9.1 Internationale en nationale ontwikkelingen in wet- en regelgeving

In navolging van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel staat ook de EU-Richtlijn een multidisciplinaire benadering inzake de bescherming van slachtoffers voor.⁹⁴⁶ Op grond van artikel 11 van de EU-Richtlijn mensenhandel zijn lidstaten ertoe verplicht bijstand en ondersteuning te bieden aan slachtoffers, waaronder het bieden van een geschikte en veilige opvang.⁹⁴⁷ Onder een veilige en geschikte opvang wordt verstaan dat slachtoffers de mogelijkheid moeten hebben om te herstellen en aan de mensenhandelaren te ontsnappen. In het kader hiervan moet op basis van een individuele beoordeling van de omstandigheden, culturele context en de behoeften van het slachtoffer worden nagegaan welke maatregelen hiervoor noodzakelijk zijn. In dit artikel wordt ook bepaald dat slachtoffers, indien nodig, worden voorzien van de noodzakelijke medische behandelingen, zoals psychologische bijstand, advies en informatie, vertaling en vertolking.⁹⁴⁸ Op het moment van schrijven ligt het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn bij de Eerste Kamer.⁹⁴⁹

In de Europese strategie ter uitroeiing van mensenhandel wordt de bescherming van slachtoffers van mensenhandel als eerste prioriteit genoemd. In navolging van hetgeen bepaald is binnen de EU-Richtlijn mensenhandel wordt geopteerd voor het verschaffen van bescherming en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel op basis van een individuele risico- en behoeftenanalyse en dat deze analyse deel uitmaakt van het nationaal verwijzingsmechanisme.⁹⁵⁰ Om de bescherming en ondersteuning aan slachtoffers verder te verbeteren wordt door de Europese Commissie ook een model ontwikkeld voor een grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme. De verwachting is dat dit model in 2015 ontwikkeld is.⁹⁵¹

946 'Voor de inhoud van de richtlijn is in het bijzonder van belang het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (*Trb.* 2006, 99). De richtlijn is inhoudelijk sterk geïnspireerd op dat verdrag. De Commissie heeft met de richtlijn primair beoogd het beschermingsniveau binnen de Europese Unie in overeenstemming te brengen met de kernresultaten die in het kader van het verdrag zijn bereikt. Kenmerkend voor het verdrag is de alomvattende en multidisciplinaire benadering bij de aanpak van mensenhandel. Daarbij worden naast verplichtingen op het terrein van het materieel strafrecht, maatregelen voorgeschreven ter zake onder andere preventie, vervolging, bescherming van en bijstand aan slachtoffers' (*Kamerstukken II 2011/12, 33309, nr. 3, p. 3*); zie ook § 2.2.

947 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1).

948 *Ibid.*, art. 11 lid 5.

949 De richtlijn moest vóór 6 april 2013 geïmplementeerd zijn in de Nederlandse wetgeving, dat is niet gelukt. Het wetsvoorstel (33 309, A) ligt thans voor in de Eerste Kamer.

950 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 7.

951 Zie §2.5. voor het belang van het ontwikkelen van een nationaal verwijzingsmechanisme.

2.9.2 De pilot ‘Categorale opvang slachtoffers mensenhandel’

In voorgaande rapportages is al meermalen gepleit voor categorale opvang die geschikt en veilig is voor slachtoffers van mensenhandel.⁹⁵² Met de pilot ‘categorale opvang slachtoffers mensenhandel’ (COSM) is hierin een grote stap gezet. De categorale opvang heeft niet alleen bijgedragen aan het terugdringen van het tekort aan opvang, maar heeft ook meer inzicht verschaft in de hulpvraag van slachtoffers van mensenhandel en hoe de opvang en behandeling hierop aangepast kan worden. Breder gezien speelt de COSM ook een essentiële rol in de gehele aanpak van mensenhandel. Binnen de COSM wordt namelijk door verschillende ketenpartners, zoals de opvanginstellingen, de politie, het OM en de IND, ook samengewerkt om de verklaaringsbereidheid van slachtoffers te vergroten. De COSM heeft daarmee tot doel; *de bescherming van slachtoffers en de vervolging van mensenhandelaren*.

Dit gezamenlijke doel bindt en de COSM heeft de laatste jaren een bijdrage geleverd aan de bescherming van slachtoffers én de aanpak van mensenhandel en daarmee geïllustreerd dat een multidisciplinaire aanpak effect kan sorteren. Ook is het vertrouwen tussen de betrokken ketenpartners gegroeid. Niettemin moet ook aankomende jaren blijvend ingezet worden op het verder versterken hiervan.⁹⁵³

2.9.2.1 De pilot COSM en de doelstellingen

De Ministeries van VenJ en VWS zijn in 2010 de pilot COSM gestart. In de periode van 2010 tot 2012 waren er 50 opvangplaatsen binnen de COSM beschikbaar voor slachtoffers van mensenhandel, verdeeld over drie opvanginstaties, namelijk Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW), Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM) en Zorggroep Jade.⁹⁵⁴ Het primaire doel van de pilot is om slachtoffers te kunnen voorzien van geschikte en veilige opvang met gespecialiseerde begeleiding.⁹⁵⁵ Het idee achter de opzet van de COSM is dat deze bijdraagt aan het vergroten van inzicht in de hulpbehoeften van de slachtoffers en leidt tot methodiekontwikkeling voor deze doelgroep en daarnaast de bereidheid vergroot van slachtoffers om mee te werken aan opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Ook zou de instroom, doorstroom (en uitstroom) verbeterd moeten worden door de COSM.

Evaluatie WODC

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft de pilot geëvalueerd.⁹⁵⁶ De centrale vraagstelling betrof het volgende: ‘In hoeverre zijn de aan de COSM gestelde doelen bereikt, en in hoeverre zijn er verschillen in opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel tussen de COSM en de reguliere opvang?’⁹⁵⁷ Om deze vraag te beantwoorden zijn de registratiegegevens van CoMensha geanalyseerd, zijn semigestructureerde interviews gehouden met medewerkers betrokken bij COSM-uitvoeringsorganisaties en van reguliere opvanginstellingen en is een analyse gemaakt van gegevens die via begeleidingsplannen en vragenlijsten zijn verzameld over slachtoffers van mensenhandel in de periode van de start van de pilot tot aan september 2011.⁹⁵⁸

952 NRM5, aanbeveling 35; NRM7, aanbeveling 21.

953 Zie ook §3.9.4 voor de koppeling tussen opsporingsinstaties en zorgpartners.

954 Bijlage Kamerstukken II 2010/11, 28 638, nr. 53, p. 1.

955 Van London & Hagen 2012, p. 9; Kamerstukken II 2010/11, 28 638, nr. 53, p. 1.

956 Kamerstukken II 2009/10, 28639. Nr. 47.

957 Van London & Hagen 2012.

958 Slachtoffers zijn voor deze evaluatie niet geïnterviewd (Van London & Hagen 2012, p. 9).

De belangrijkste bevindingen uit dit rapport betreffen de volgende. Ten eerste is er meer zicht gekomen op de hulpvragen van slachtoffers op juridisch, financieel, psychisch en lichamelijk gebied. Ten tweede is gebleken dat, hoewel er veel aandacht is besteed aan veiligheid door de opvanginstellingen die onderdeel zijn van de COSM's, er in de praktijk weinig sprake was van dreiging door mensenhandelaren.⁹⁵⁹ Ten derde bleek dat de helft van de vrouwelijke slachtoffers binnen drie maanden door- dan wel uitgestroomd was uit de COSM. Voor mannen lag dit aantal lager. Uit de evaluatie blijkt dat zowel in de COSM als in de reguliere opvang een langer verblijf in verband wordt gebracht met tijdrovende juridische en administratieve procedures, beperkte beschikbaarheid van vervolgpvang en knelpunten bij de uitstroom naar zelfstandig wonen.⁹⁶⁰ Ten vierde bleek dat het overgrote gedeelte van de slachtoffers binnen de COSM aangifte heeft gedaan.⁹⁶¹ Ten vijfde bleek dat binnen de COSM's de medewerkers nauw betrokken waren bij de juridische procedures van het slachtoffer en dat hier in de reguliere zorg niet altijd voldoende kennis voor aanwezig was.⁹⁶² Tot slot bleek dat psychologische diagnostiek en psychotherapie geen onderdeel heeft uitgemaakt van het standaard hulpverleningsaanbod binnen de COSM.⁹⁶³

Per 1 juli 2012 is de pilot categorale opvang verlengd en uitgebreid tot 70 opvangplekken.⁹⁶⁴ Indien deze uitbreiding niet voldoende oplevert, kan de minister van VenJ nadere maatregelen treffen, waaronder mogelijk een tussentijdse verdere uitbreiding van het aantal opvangplekken van de categorale opvang.⁹⁶⁵ In het aanbestedingstraject voor de verlenging van de pilot is bewust gekozen om deze te laten lopen tot 2014, om op basis van de bevindingen uit de evaluatie over de eerste periode van de pilot⁹⁶⁶ alsmede de onderzoeken inzake oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers,⁹⁶⁷ de vormgeving van de COSM aan te passen.⁹⁶⁸

959 Dit neemt niet weg dat slachtoffers vaak wel onveiligheidsgevoelens ervaren. Ook maken zij zich zorgen over familieleden in het buitenland (Van London & Hagen 2012, p. 10). 'Tevens is het voorgekomen dat er tussen COSM De Lucia en COSM ACM 35 cliënten geruild werden. Gedurende de onderzoeksperiode hebben volgens de desbetreffende instellingen negen cliënten én in COSM ACM én in COSM De Lucia gezeten. Uit de interviews blijkt dat veiligheid de belangrijkste reden was voor overplaatsing van de ene naar de andere COSM' (Van London & Hagen 2012, p. 54).

960 Van London & Hagen 2012, p. 11.

961 Dit geldt eveneens voor slachtoffers die in de reguliere opvang zijn terechtgekomen.

962 Dit gebrek ligt voornamelijk in de kennis over de verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel (de verblijfsregeling komt uitgebreid aan bod in §2.8).

963 Een aantal reguliere instellingen kan voor diagnostisch onderzoek wel een beroep doen op interne diensten (bijvoorbeeld de eigen psychologische staf). Deze zullen overigens niet alle gespecialiseerd zijn in de doelgroep slachtoffers van mensenhandel (Van London & Hagen 2012).

964 *Kamerstukken II 2011/12, 28638, nr. 72.*

965 Zie het antwoord van de minister van VenJ, mede namens de minister van IenA en de staatssecretaris van VWS, op vragen van het lid Arib (PvdA) aan de minister van VenJ over een tekort aan opvang voor slachtoffers van mensenhandel, *Kamerstukken II 2012/13, aanhangselnummer 176, pp.1-2; Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 90, pp. 1-2.*

966 Deze is uitgevoerd door het WODC (Van London & Hagen 2012).

967 Zie §2.8.4 voor een beschrijving van deze onderzoeken.

968 Ook kan de categorale opvang, indien nodig, al tussentijds worden aangepast (*Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 72.*)

2.9.2.2 Instroom en toelatingscriteria

Uit de evaluatie van het WODC blijkt dat met de start van de pilot de COSM een brede toegangspoort moest hanteren voor slachtoffers.⁹⁶⁹ Gaandeweg zijn de toelatingscriteria aangepast en verscherpt, omdat bleek dat verschillende slachtoffergroepen zich niet leenden voor dezelfde opvang en behandeling, waardoor de keuze is gemaakt om alleen de meest kwetsbare groep toe te laten tot de COSM.

Toelatingscriteria

In de beginperiode van de pilot werden door CoMensha in de COSM ook slachtoffers geplaatst die al in een andere opvang hadden gezeten, al langere tijd in Nederland verbleven of al een asielprocedure hadden doorlopen. Volgens respondenten van de COSM sloot de hulpvraag van deze groepen echter niet goed aan bij het hulpaanbod. Voornoemde groepen zijn volgens hen zelfredzamer en hebben andere hulpvragen. In de COSM ligt de nadruk op de eerste drie maanden waarin slachtoffers voorbereid worden op het doen van aangifte en wegwijs worden gemaakt in de samenleving. De COSM is volgens de respondenten bedoeld voor slachtoffers die uit een crisissituatie komen. In overleg tussen de opvanginstellingen en de Ministeries van VenJ, VWS en BZK zijn verschillende toelatingscriteria vastgesteld, waaronder dat slachtoffers meerderjarig en buitenlands moeten zijn, in de bedenktijd moeten zitten en niet eerder in een asieltraject gezeten mogen hebben. Uit de evaluatie van het WODC blijkt ook dat de COSM minder geschikt wordt bevonden voor slachtoffers met psychiatrische problematiek en verslaving.

Deze toelatingscriteria hebben tot gevolg dat een gedeelte van de meerderjarige, mogelijke slachtoffers niet meer binnen de COSM wordt geplaatst. Om in beeld te krijgen voor welke vorm van opvang een wachtlijst bestaat is door CoMensha na overleg met de Ministeries van VWS en VenJ besloten om drie wachtlijsten te hanteren.⁹⁷⁰

Wachtlijsten

De eerste is de wachtlijst voor de COSM: hierop staan mogelijke slachtoffers die voldoen aan de voorwaarden om in de COSM geplaatst te kunnen worden. Deze voorwaarden zijn als volgt; het mogelijke slachtoffer is meerderjarig, zit in de bedenktijd, heeft nog geen aangifte gedaan en heeft niet de Nederlandse nationaliteit. De tweede wachtlijst betreft de wachtlijst voor mogelijke slachtoffers die niet voldoen aan de voorwaarden voor de COSM en waarvoor een plek moet worden gezocht in de vrouwen- of maatschappelijke opvang. Op de eerste twee wachtlijsten staan gemiddeld genomen vier personen volgens de jaarcijfers van CoMensha. Op de derde wachtlijst ligt dit evenwel anders. Hier staan mogelijke slachtoffers op die in een Asielzoekerscentrum (AZC) verblij-

969 'De pilot was niet bedoeld voor de opvang van minderjarige slachtoffers en incidentele grote groepen slachtoffers. Ook echtparen konden in beginsel niet in de COSM worden opgevangen' (Van London & Hagen 2012, p. 27).

970 Tot aan week 36 van 2012 kende CoMensha één wachtlijst (CoMensha jaarrapportage 2012).

ven en in een asielprocedure zitten en waarvoor geen geschikte opvangplek voor handen is.⁹⁷¹ Op deze wachtlijst staan gemiddeld elf mogelijke slachtoffers.⁹⁷²

CoMensha heeft in 2012 afspraken gemaakt met het COA om informatie over mogelijke slachtoffers sneller en beter aan CoMensha door te geven. Toch is er volgens CoMensha nog veel onduidelijkheid over hoeveel mogelijke slachtoffers van mensenhandel er in de AZC's verblijven.⁹⁷³ Dit is zorgelijk. Ook voor deze groep⁹⁷⁴ moet voldoende geschikte en veilige opvang beschikbaar zijn met voldoende kennis en specialisme om deze slachtoffers de hulp te bieden die zij nodig hebben.⁹⁷⁵

2.9.2.3 Diagnostische centra

In voorgaande rapportages is het belang onderstreept van goede diagnostiek binnen de categorale opvang zodat op korte termijn kan worden bepaald wat de hulpvraag is van het slachtoffer. Waar in de eerste fase van de pilot (2010 – 2012) geen diagnostisch centrum als voorwaarde is gesteld in de aanbesteding,⁹⁷⁶ is dit in de tweede fase (2012 – 2014) van de pilot wel het geval. Binnen de COSM's wordt thans gewerkt aan het opzetten dan wel doorontwikkelen van diagnostische centra⁹⁷⁷ met als doel om slachtoffers van mensenhandel door middel van de juiste diagnostiek en stabilisatie zo snel mogelijk van de juiste behandeling te voorzien.^{978,979}

Binnen de COSM's is onder leiding van Equator in samenwerking met het Ministerie van VWS gestart met expertmeetings inzake 'diagnostiek en behandeling'. De opvanginstellingen binnen de COSM, maar ook andere opvanginstellingen, nemen deel aan deze expertmeetings. Begin 2013 heeft de eerste expertmeeting plaatsgevonden. Hier bleek dat er overeenkomsten, maar ook verschillen zijn tussen

971 Gedurende of na deze procedure is gebleken dat er aanwijzingen waren dat het ging om (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Als een cliënt de Bg krijgt hoort hij/zij officieel niet meer thuis in een AZC. Allereerst vanwege de geldende regelgeving die inhoudt dat iemand met een reguliere verblijfsstatus niet in een AZC mag verblijven. Maar ook omdat in een AZC onvoldoende kennis en specialistische begeleiding aanwezig is om slachtoffers van mensenhandel hulp te bieden. CoMensha zoekt een geschikte plek voor hen in de vrouwen- of maatschappelijke opvang (CoMensha maandrapportage april-mei 2013, beschikbaar via <http://www.mensenhandel.nl/cms/docs/maandrapportage-april-mei2013.pdf>, geraadpleegd 2 augustus 2013).

972 Schriftelijke informatie CoMensha, 30 juli 2013. Over het jaar 2012 betrof dit gemiddeld 20 slachtoffers (CoMensha jaarrapportage 2012, p. 24).

973 CoMensha jaarrapportage 2012, p. 18.

974 Mogelijkerwijs groeit deze groep aankomende periode, omdat binnen de asiel- en terugkeerprocedure afgelopen periode is ingezet op een betere signalering van mogelijke slachtoffers. Zie hierover §2.6.3 waarin uitgebreid aan bod komt welke maatregelen zijn genomen om slachtoffers beter te signaleren binnen de asielprocedure.

975 CoMensha jaarrapportage 2012, p. 24.

976 Hoewel diagnostisch (psychologisch) onderzoek oorspronkelijk wel onderdeel was van de aanbestedingsprocedure, is deze later komen te vervallen (Van London & Hagen 2012, p. 65).

977 *Kamerstukken II* 2011/12, 28638, nr. 90.

978 *Kamerstukken II* 2011/12, 28638, nr. 80 (Betreft een motie van het lid Berndsens c.s).

979 Zie ook de website van CoMensha: http://www.mensenhandel.nl/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=433&Itemid=72, geraadpleegd 24 juli 2013).

opvanginstellingen in diagnostiek en behandeling van slachtoffers. De volgende expertmeeting wordt in het najaar van 2013 gehouden. Hier zal centraal staan wat van elkaar geleerd kan worden om de diagnostiek en behandeling van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren.

2.9.2.4 Aangiftebereidheid

Eén van de doelstellingen binnen de pilot COSM is het vergroten van de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek. Binnen de COSM zijn alleen slachtoffers opgevangen die in de bedenktijd zitten en niet beschikken over een geldige verblijfstitel. Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat het overgrote gedeelte van de groep slachtoffers binnen de COSM aangifte doet.⁹⁸⁰ Twee van de meest voornamste redenen hiervoor lijken te zijn dat buitenlandse slachtoffers aangifte doen met het oog op de bijbehorende verblijfsstatus en voorzieningen dan wel vanuit de behoefte aan rechtvaardigheid.⁹⁸¹

Hoewel de aangiftebereidheid groot is onder deze groep, is thans weinig bekend over de kwaliteit van de aangifte en in hoeverre deze aangiften ook hebben bijgedragen aan succesvolle vervolgingen. Een terugkomend probleem is dat getuigenverklaringen van slachtoffers niet altijd als even 'betrouwbaar' worden gepercipieerd.

Getuigenverklaringen slachtoffers

Hetgeen in de weg kan staan van de waarheidsvinding binnen de rechtsgang zijn 'onbetrouwbare' getuigenverklaringen van slachtoffers van mensenhandel. Deze 'onbetrouwbare' verklaringen kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met geheugenproblemen. In opdracht van het WODC voert Intervict momenteel een onderzoek uit naar mogelijkheden om de bewijskracht van getuigenverklaringen van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Verschillende oplossingsrichtingen worden verkend en deze hebben onder meer betrekking op; activiteiten in de voorbereiding op de rechtsgang (bijvoorbeeld zorg/diagnose en behandeling); verhoormethoden en de positie en interpretatie van getuigenverklaringen in de strafzaak (deze kunnen bijvoorbeeld vergezeld gaan van een medisch/diagnostisch rapport). In het kader van dit onderzoek wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de werkwijze binnen de categorale opvanginstellingen voor slachtoffers van mensenhandel en de leergang van mensenhandel-gecertificeerde politierechercheurs.⁹⁸² De verwachting is dat de bevindingen van dit onderzoek in de tweede helft van 2013 worden gepubliceerd.

Een opvatting die in verband met aangiften ook terugkomt is dat recht op een tijdelijke verblijfsvergunning moet worden losgekoppeld van de voorwaarde dat meegewerkt moet worden met het strafrecht-

980 Dit geldt eveneens voor de mogelijke, buitenlandse slachtoffers die worden opgevangen in reguliere opvanginstellingen (Van London & Hagen 2012).

981 Een belangrijke kanttekening hierbij is dat voor deze evaluatie geen slachtoffers zijn geïnterviewd (Van London & Hagen 2012).

982 Zie voor meer informatie over dit onderzoek: http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2296-literatuur-onderzoek-slachtoffers-als-getuigenaangevers.aspx?nav=ra&l=migratie_en_integratie&l=mensenhandel (geraadpleegd op 16 augustus 2013); zie over betrouwbaarheid getuigenverklaringen van (vermeende) slachtoffers ook NRM7 §11.7.3.

telijk onderzoek.⁹⁸³ In het onderzoek van Rijken e.a. naar het slachtofferperspectief staat hierover het volgende:

‘Gevreesd zou kunnen worden dat slachtoffers minder bereid zullen zijn als getuigen op te treden indien zij daarvoor niet meer worden beloond met een verblijfsvergunning. Dit nadelige effect zou in de praktijk kunnen meevallen.⁹⁸⁴ Het is goed mogelijk dat [de ontkoppeling] beter aansluit op de dynamiek van het verwerkingsproces dat daardoor juist meer slachtoffers zullen willen samenwerken met de politie.’⁹⁸⁵

Voor de opvatting dat de ontkoppeling mogelijk beter zou aansluiten bij het verwerkingsproces van het slachtoffer is vooraansnog weinig tot geen bewijs te vinden. Uit de evaluatie van de pilot COSM⁹⁸⁶ lijkt juist te volgen dat de grote bereidheid van slachtoffers om mee te werken met de politie eerder toegeschreven kan worden aan het recht op verblijf en opvang in Nederland, dan aan de opvang en behandeling binnen de COSM.⁹⁸⁷ Niettemin is onderzoek nodig om te bezien of de verblijfsregeling mensenhandel afgestemd kan (en moet) worden op het verwerkingsproces van het slachtoffer ter verbetering van de bewijskracht van verklaringen van slachtoffers van mensenhandel. De pilot biedt bij uitstek de mogelijkheid om te experimenteren met dergelijke vraagstukken, waarbij ingezet moet worden op het bevorderen van de aangiftebereidheid en de kwaliteit van aangiften.

2.9.2.5 Doorstroom

Binnen de COSM worden thans alleen nog slachtoffers met buitenlandse afkomst opgenomen. De doelstelling binnen de COSM is dat deze slachtoffers voor de duur van de bedenktijd – maximaal drie maanden – verblijven binnen de opvang en daarna doorstromen naar andere zorginstellingen of reguliere huisvesting.⁹⁸⁸ Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat de doorstroom naar opvanginstellingen en zelfstandige woonruimte moeizaam verloopt. Dit geldt voor de hele groep slachtoffers. Wel zijn er verschillen tussen vrouwelijke en mannelijke slachtoffers.

Verskil tussen vrouwelijke en mannelijke slachtoffers

Uit de evaluatie blijkt dat ongeveer de helft van de vrouwelijke slachtoffers de opvang binnen drie maanden heeft verlaten. Het grootste knelpunt betreft problemen rondom de doorstroom naar de vervolgoopvang. Daarnaast spelen de overige hulpbehoeften van de vrouwen een rol. Hierbij gaat het om zaken als moeite hebben met zelfstandig functioneren, bijvoorbeeld wat betreft het maken van afspraken of vanwege gebrek aan kennis van de Nederlandse taal. Ook werd verwe-

983 ACVZ 2009; Rijken e.a. 2013; In het onderzoek van Rijken e.a. (2013) wordt echter niet de extra mogelijkheid genoemd om in aanmerking te komen voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning die in 2010 is gecreëerd voor slachtoffers die niet willen/kunnen meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek, omdat ze te erg bedreigd worden of psychisch hiertoe niet in staat zijn; zie voor meer informatie over deze uitbreiding §2.8.2.

984 Rijken e.a. 2013, p. 140.

985 In §2.8.2 wordt nader ingegaan op de koppeling tussen het medewerkingsvereiste en het (tijdelijke) verblijfsrecht in het kader van Europese wet- en regelgeving.

986 Van London & Hagen 2012.

987 Ibid, p. 70.

988 *Kamerstukken II* 2011/12, 28638, nr. 72.

zen naar zwangerschap en een langere zorgbehoefte vanwege de gezondheidssituatie van een slachtoffer.

Het grootste deel van de mannelijke slachtoffers verbleef langer dan drie maanden in de opvang; voor meer dan de helft van hen was de verblijfsduur zelfs langer dan zes maanden.⁹⁸⁹ Als de mannen uitstromen, dan stromen ze in de meeste gevallen uit naar zelfstandig wonen. De meeste mannen lijken – in vergelijking met vrouwelijke slachtoffers – minder behoefte te hebben aan opvang en behandeling voor langere tijd. De relatief lange periode die mannelijke slachtoffers doorbrennen in de eerste opvang lijkt met name samen te hangen met knelpunten in de door- dan wel uitstroom.

Het grootste knelpunt voor mannelijke slachtoffers betreft het vinden van een zelfstandige woonruimte.⁹⁹⁰ Ook wordt als belangrijk knelpunt genoemd de verblijfsrechtelijke en administratieve procedures. De vertraging wordt voornamelijk veroorzaakt door de verlate ontvangst van een B9-pas⁹⁹¹ en wachttijden bij verschillende instanties.

Problemen in de doorstroom en uitstroom hebben tot gevolg dat opvangplekken onnodig bezet blijven hetgeen kan leiden tot (lange) wachtlijsten. Mogelijke slachtoffers die niet meer beschikken over een verblijfsrecht kunnen ook terugkeren naar het land van herkomst met ondersteuning van de Internationale Organisatie van Migratie.⁹⁹²

Doorstroom naar vervolgovang

Ook blijkt uit de evaluatie dat reguliere instellingen terughoudend zijn in het opnemen van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel.⁹⁹³ De onzekere verblijfsstatus leidt ertoe dat reguliere opvanginstellingen geen slachtoffers willen opnemen, omdat zij slachtoffers van mensenhandel niet op straat kunnen en willen zetten. Daarbij komt ook de onbekendheid van instellingen met (verblijfs-)procedures en de vrees dat de opvangplek na sepot niet verder gefinancierd wordt.⁹⁹⁴ Ook de complexe achtergrond van de slachtoffers van mensenhandel kan tot vertraging leiden. Hierbij is het van belang dat binnen de COSM een goede diagnostiek plaatsvindt, zodat gericht doorgeplaatst kan worden naar een instelling

989 Van London & Hagen 2012, p. 52.

990 'Tot januari 2012 vielen slachtoffers van mensenhandel met een B9-status echter niet onder de taakstelling van de gemeente. COSM Jade is daarom de uitstroom van cliënten zelf gaan regelen (zonder gemeente) via kamerverhuur en via de woningbouwcorporatie' (Van London & Hagen 2012, p. 58); zie ook §2.9.2.5.

991 Zie ook NRM 2012b; Binnen de pilot 'kansloze aangiften' wordt ook gekeken hoe dit proces versneld kan worden (zie hierover §2.8.4).

992 Het IOM heeft een specifiek terugkeerprogramma waar deze groep een beroep op kan doen. Dit specifieke terugkeerprogramma van de IOM wordt onder de aandacht gebracht bij de opvanginstellingen. Daarnaast beziet het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de mogelijkheden om het terugkeerproces van deze groep personen intensiever te faciliteren (*Kamerstukken II* 2011/12, 28638, nr. 92); Zie ook §2.11.

993 'Zo krijgen medewerkers nog wel eens te horen dat er bij een instelling een [zogenoemde] 'B9-stop' is' (Van London & Hagen 2012, p. 57).

994 Zie hierover ook §2.8.

die ingesteld op de voorliggende problematiek. Tot slot vormt ook de taal een probleem. Zo is het lastiger gebleken om slachtoffers die geen Engels of Nederlands spreken te plaatsen binnen de reguliere opvang.⁹⁹⁵ Daar komt bij dat binnen reguliere opvanginstellingen niet altijd met een tolkentelefoon wordt gewerkt.⁹⁹⁶

Ingezet moet worden op het verbeteren van de doorstroom naar vervolgovang voor slachtoffers van mensenhandel. Het feit dat de COSM-instellingen zelf de verantwoordelijkheid hebben om de vervolgovang te regelen kan ook een factor zijn van onnodige vertraging.⁹⁹⁷ Immers COSM-instellingen hebben niet altijd voldoende zicht op de beschikbare opvangcapaciteit en in hoeverre deze plaatsen geschikt zijn voor de hulpvraag van het betreffende slachtoffer.⁹⁹⁸ In het te ontwikkelen verwijzingsmechanisme zou daarom de vraag moeten worden meegenomen hoe de doorstroom naar opvanginstellingen kan worden verbeterd.

Uitstroom naar zelfstandige woonruimte

Voor slachtoffers met een tijdelijke verblijfsvergunning blijkt uit de evaluatie van de pilot⁹⁹⁹ dat de doorstroom naar zelfstandig dan wel begeleid wonen moeizaam verloopt. Gemeenten bleken onvoldoende voorrang te verlenen aan deze groep, waardoor er in de praktijk niet voldoende zelfstandige woonruimte beschikbaar kwam.

Daarop is met ingang van 1 januari 2012 de groep slachtoffers met een tijdelijke verblijfsvergunning¹⁰⁰⁰ onder de taakstelling huisvesting vergunninghouders voor gemeenten gebracht.¹⁰⁰¹ Dit houdt in dat een gehuisvest slachtoffer met een tijdelijke verblijfsvergunning wordt meegeteld bij de taakstelling van gemeenten om een bepaald aantal verblijfsgerechtigden¹⁰⁰² per jaar te voorzien van huisvesting. Over 2012 zijn 48 cliënten aangemeld bij CoMensha en is in totaal aan zes mogelijke slachtoffers een eigen woonruimte aangeboden.¹⁰⁰³ Besloten was om te starten met een aantal pilotgemeenten.¹⁰⁰⁴ Uit de pilot bleek al vrij snel dat ten behoeve van de taakstelling onduidelijkheden

995 Van London & Hagen 2012, p. 58.

996 Zie hierover ook §2.9.4.

997 Uit de evaluatie blijkt dat de nieuwe taakverdeling voor- en nadelen heeft. 'Een voordeel is dat er bij de COSM meer kennis is over de behoeften van een cliënt. Zij kunnen dus beter vaststellen wat de cliënt in het vervolgotraject nodig heeft. Een nadeel is dat medewerkers veel tijd kwijt zijn aan het zoeken naar vervolgovang' (Van London & Hagen 2012, p. 69).

998 Uit de evaluatie lijkt te volgen dat dit beter gaat, omdat de COSM's hebben geïnvesteerd in het netwerk. Niettemin moet er wel plaats zijn (Van London & Hagen 2012, p. 57).

999 Dit geldt voor slachtoffers die zowel in de COSM-instellingen als in de reguliere opvanginstellingen verbleven (Van London & Hagen 2012).

1000 Conform B8.3 Vc; Zie ook §2.8.

1001 *Kamerstukken II* 2011/12, 28638, nr. 72.

1002 Vreemdelingen die in Nederland op grond van een asielverzoek rechtmatig verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onderdelen a tot en met d, van de Vreemdelingenwet 2000.

1003 Drie daarvan hebben dit geaccepteerd (CoMensha jaarrapportage 2012, p. 27).

1004 'Omdat slachtoffers van mensenhandel als onderdeel van de taakstelling nieuw zijn voor alle betrokken partijen, is ervoor gekozen om met een pilot te starten' (CoMensha jaarrapportage 2012, p. 27).

bestonden bij gemeenten, woningbouwcorporaties en opvanginstellingen met betrekking tot deze doelgroep.¹⁰⁰⁵

De pilotgemeenten en andere organisaties die betrokken zijn bij de taakstelling hebben knelpunten waardoor de uitstroom naar zelfstandige woonruimte wordt vertraagd naar voren gebracht.¹⁰⁰⁶ CoMensha geeft aan het als probleem te ervaren dat moeders met kinderen ook een aparte verblijfsvergunning moeten aanvragen voor het kind om in aanmerking te komen voor zelfstandige woonruimte.¹⁰⁰⁷ Deze aanvraag kan maanden in beslag nemen, waarin opvangplekken onnodig bezet blijven. Ook blijkt volgens een aantal pilotgemeenten de hoogte van de uitkering van slachtoffers niet toereikend te zijn voor slachtoffers tussen de 18 en 22 jaar om in aanmerking te komen voor een zelfstandige woonruimte. Echter, dit probleem is breder dan alleen voor deze groep en geldt ook voor andere vreemdelingen en Nederlandse jongeren en moet daarom in een breder verband worden gezien.

Het meest voorname knelpunt dat diverse pilotgemeenten en organisaties ervaren, hangt samen met de tijdelijkheid van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Woningbouwcorporaties blijken niet snel een huurcontract overeen te willen komen met deze groep omdat gevreesd wordt dat op elk moment de tijdelijke verblijfsvergunning kan worden ingetrokken.¹⁰⁰⁸ Om dit knelpunt te ondervangen is zowel in Rotterdam-Rijnmond als in Stadsregio Amsterdam gestart met het realiseren van een zogeheten 'gefaseerde doorstroom van slachtoffers van mensenhandel'.

Gefaseerde doorstroom

Het voorstel is om slachtoffers binnen de regio op te vangen in huizen die op naam staan van de COSM-instellingen PMW-Humanitas (Rotterdam) en HVO Querido (Amsterdam). Slachtoffers die beschikken over een tijdelijke verblijfsvergunning – maar wel voldoende zelfredzaam worden bevonden – stromen in eerste instantie door naar deze huizen en tekenen een huurcontract bij de betreffende COSM-instelling. Afsproken is met de woningbouwcorporaties dat zodra het slachtoffer al voor langere tijd een tijdelijke verblijfsvergunning heeft op basis van hoofdstuk B8.3 Vc en woonachtig is geweest in één van de COSM-huizen, zij in aanmerking komt voor doorplaatsing naar zelfstandige woonruimte binnen de regio. De Ministeries van VenJ en BZK hebben te kennen gegeven dat de systematiek van de taakstelling zich niet verzet tegen een dergelijke werkwijze.

Gezien de problematiek inzake de moeizame doorstroom naar zelfstandige woonruimte, onderstreept de Nationaal rapporteur het belang om de regionale werkwijze zoals voorgesteld door PMW Humanitas en HVO Querido te integreren in de werkwijze zoals deze is getest in de pilotgemeenten. Geadviseerd wordt om de te ontwikkelen geïntegreerde werkwijze zo snel mogelijk landelijk uit te rollen ten be-

1005 Brief van de Directeur-Generaal Wonen en Bouwen aan college van B&W en Gedeputeerde Staten van de Provincies, 2 april 2013 (kenmerk 2013-0000114685).

1006 Om helderheid te scheppen is op 21 maart 2013 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor gemeenten en andere organisaties een informatiemiddag gehouden inzake de taakstelling. Het doel van de bijeenkomst was om meer inzicht te verschaffen over de verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel, de opvang van slachtoffers en het bemiddelingsproces in het kader van de taakstelling. Ook hebben gemeenten en opvanginstellingen hun ervaringen en knelpunten gedeeld.

1007 CoMensha jaarrapportage 2012, p. 27.

1008 Zie §2.8 voor de laatste ontwikkelingen met betrekking tot het tijdelijke verblijfsrecht.

hoeve van de bevordering van de doorstroom naar zelfstandige woonruimte zodat plaats vrij komt in de opvang.

2.9.2.6 Categoriële opvang in het buitenland

Ter bevordering van de doelstellingen binnen de pilot COSM is het ook van belang om een blik over de grenzen te werpen. Diverse lidstaten beschikken over een categorale opvang en tonen knelpunten vergelijkbaar met die in Nederland.¹⁰⁰⁹ Het is interessant om te bezien hoe zij met deze knelpunten omgaan. Het verschil in aanpak van deze knelpunten ziet onder meer op de inrichting van de opvang, de behandeling en het verblijfsrecht.

Diverse vergelijkende landenonderzoeken zijn verricht die bij kunnen dragen aan een verdere vormgeving van de categorale opvang.¹⁰¹⁰ Het WODC doet momenteel onderzoek naar de verblijfsregelingen van drie verschillende lidstaten, te weten België, Italië en het Verenigd Koninkrijk.¹⁰¹¹ Voorts heeft het WODC onderzoek verricht naar de kennis over en ervaringen met categorale opvang in vier lidstaten, te weten België, Tsjechië, Italië en Spanje.¹⁰¹²

Het doel van het onderzoek van het WODC is om de kennis en ervaringen die andere Europese landen hebben opgebouwd met betrekking tot categorale opvang voor volwassen slachtoffers van mensenhandel in kaart te brengen en een beschrijving te geven van de organisatie en implementatie van deze vorm van opvang. Vier landen zijn geselecteerd voor dit onderzoek: België, Tsjechië, Italië en Spanje.¹⁰¹³ In alle vier landen is er overheidsbeleid om slachtoffers van mensenhandel te beschermen en te begeleiden waarbij de implementatie van categorale opvang voor deze groep is overgelaten aan de gespecialiseerde NGO's.

België en Italië lijken voor Nederland de meest interessante landen. België lijkt qua inrichting van opvang voor meerderjarige, buitenlandse slachtoffers op de categorale opvang in Nederland, echter het verblijfsrecht wijkt op essentiële punten af van het Nederlandse verblijfsrecht.¹⁰¹⁴

1009 Zie voor een beschrijving van de knelpunten de evaluatie van de pilot (Van London & Hagen 2012).

1010 Zie onder meer Dottridge 2010; Craggs & Martens 2010; Appelt, Kaselitz & Logar 2004; EMN 2011; Hancilova, Massey 2009; Kulu-Glasgow e.a. 2012.

1011 *Kamerstukken II* 2012/13, 28638, nr. 95. Zie voor een beschrijving van dit onderzoek §2.8.4.

1012 'Deze landen zijn voor het WODC gekozen met het oog op verscheidenheid wat betreft de organisatie en implementatie van categorale opvang, de vergelijkbaarheid met Nederland en met de Nederlandse pilot in relatie tot categorale opvang' (Kulu-Glasgow e.a. 2012, p. 169).

1013 In het kader van dit onderzoek is een literatuuronderzoek verricht en zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van Ministeries, NGO's gespecialiseerd in categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel, en met vertegenwoordigers van andere betrokken instellingen in de geselecteerde landen; daarnaast verleenden vijf vertegenwoordigers van deze organisaties schriftelijk medewerking aan het onderzoek (Kulu-Glasgow e.a. 2012).

1014 Zie voor een uitgebreide vergelijking tussen de inrichting van het verblijfsrecht in Nederland en België het onderzoek van Noteboom (2009).

België

In België wordt slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van 45 dagen aangeboden waarin ze kunnen beslissen of zij een aanklacht in willen dienen tegen hun handelaren; verlenging is niet mogelijk. Identificatie door de politie is geen voorwaarde om bedenktijd te verkrijgen; de drie gespecialiseerde NGO's kunnen zelf een reflectieperiode aanvragen. Dit is een uniek aspect van het Belgische systeem.¹⁰¹⁵

Italië kent ook gespecialiseerde opvang, maar heeft in tegenstelling tot Nederland gekozen om de verblijfsregeling voor slachtoffers anders in te richten.¹⁰¹⁶

Italië

Voor een 'Artikel 18 verblijfsvergunning' is het doen van aangifte door de slachtoffers geen directe voorwaarde. Zij kunnen kiezen uit twee mogelijke opties: het 'gerechtelijke pad' waarbij slachtoffers aangifte moeten doen tegen de handelaren en het 'sociale pad' waarbij zij niet verplicht zijn aangifte te doen, maar wel worden geacht uitgebreide informatie aan de politie te geven.¹⁰¹⁷

Harde conclusies kunnen evenwel niet worden verbonden aan dit onderzoek. Door het ontbreken van onafhankelijke evaluatiestudies is het namelijk niet mogelijk om iets te zeggen over het effect van de inrichting van de categorale opvang.¹⁰¹⁸ Ondanks dat er geen harde conclusies aan verbonden kunnen worden, heeft dit onderzoek interessante bevindingen opgeleverd inzake het verder vormgeven van de categorale opvang in Nederland. België en Italië zijn interessante landen om nader te onderzoeken met het doel om de categorale opvang in Nederland te versterken.

2.9.3 Opvang grote groepen

Inmiddels is een draaiboek ontwikkeld voor de opvang van grote groepen slachtoffers die worden aangetroffen bij controles binnen bedrijven.¹⁰¹⁹ Hierin is bepaald welke organisaties waarvoor verantwoordelijk zijn.¹⁰²⁰ Dit draaiboek moet ervoor zorgen dat slachtoffers die bij dergelijke acties worden aangetroffen niet tussen wal en schip vallen.¹⁰²¹ Deze slachtoffers kunnen namelijk niet terecht in de reguliere opvang en tegelijkertijd gaat het hier meestal ook om slachtoffers die geen zorg- of hulpvraag hebben en weer zo snel mogelijk bij een andere werkgever aan de slag willen of terug willen keren naar

1015 Kulu-Glasgow e.a. 2012, p. 170; ook in Nederland is het doen van aangifte niet noodzakelijk.

1016 Sinds 22 december 2010 is het ook in Nederland mogelijk dat slachtoffers – onder voorwaarden – in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning zonder medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek. Zie voor een uitgebreide beschrijving hiervan §2.8.2.

1017 Kulu-Glasgow e.a. 2012, p. 174.

1018 Ibid, p. 178.

1019 NRM7, aanbeveling 23.

1020 Task Force Mensenhandel 2013; zie ook §3.3.1.

1021 Zie voor een voorbeeld hiervan de bestuurlijke rapportage 'Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw' (2012); zie ook §3.6.

het land van herkomst.¹⁰²² Het is daarom noodzakelijk dat bij een grote actie op voorhand al de opvang geregeld wordt.¹⁰²³

Grote acties

De Ministeries van VenJ, VWS en SZW hebben in samenwerking met CoMensha een draaiboek voor de opvang van grote groepen ontwikkeld. Overeengekomen is dat alvorens een grote actie wordt gepland er tijdig contact wordt gezocht met CoMensha dat de opvang van grote groepen slachtoffers op zich neemt. Hiervoor heeft CoMensha structureel een budget gekregen.¹⁰²⁴ Dat het draaiboek lijkt te werken volgt uit de praktijk. Vanaf het moment dat het draaiboek is vastgesteld is de procedure conform het draaiboek negen keer in gang gezet. Daarvan bleek vijf keer geen opvang nodig te zijn en vier keer wel.¹⁰²⁵

2.9.4 Tolken

Per 1 januari 2012 is er geen centrale vergoeding meer voor tolk-/vertaaldiensten.¹⁰²⁶ De minister schrijft op 25 mei 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat ‘Patiënten/cliënten (of hun vertegenwoordigers) [...] zelf verantwoordelijk [zijn] voor het machtig zijn van de Nederlandse taal’.¹⁰²⁷ Er is door de minister evenwel een uitzondering gemaakt voor de inzet van tolk- en vertaaldiensten in de Vrouwenopvang.¹⁰²⁸ Ook voor slachtoffers van mensenhandel die een Rvb-uitkering (Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen) ontvangen wordt de inzet van tolken vergoed.¹⁰²⁹ Niettemin heeft de transitie tot de nodige verwarring geleid.

De regeling is thans als volgt. In de aanbestedingscontracten voor de categorale opvang is opgenomen dat de tolken voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel worden vergoed. Voor buitenlandse slachtoffers die residentieel worden opgevangen in een instelling – niet-zijnde een categorale opvang – kan een aanvraag voor een tolkenvergoeding worden ingediend bij de centrumgemeente. Voor bui-

1022 *Kamerstukken II 2011/12, 28638, nr. 72.*

1023 Zie §2.4.3 en §3.3.1 voor meer informatie over de noodzaak tot opvang van grote groepen slachtoffers die worden aangetroffen bij acties op arbeidsuitbuiting.

1024 *Kamerstukken II 2011/12, 28638, nr. 72.*

1025 Schriftelijke informatie van CoMensha, ontvangen op 25 juli 2013.

1026 *Kamerstukken II 2010/11, 32500-XVI, nr. 143.*

1027 *Ibid.*

1028 ‘Vanuit het oogpunt van bescherming van verblijfsgegevens wordt een uitzondering gemaakt voor de inzet van tolk- en vertaaldiensten in de Vrouwenopvang. Daar wordt de inzet van deze diensten financieel gecompenseerd via de decentralisatie-uitkering vrouwen-opvang’ (*Kamerstukken II 2010/11, 32500-XVI, nr. 143, p. 4*).

1029 ‘Alle slachtoffers van [...] mensenhandel die een Rvb-uitkering ontvangen van het COA zijn voor de ziektekosten verzekerd conform de RZA, Regeling Zorg Asielzoekers. Het gebruik van de tolk- en vertaaldiensten van het TvcN is onderdeel van deze regeling, de kosten worden hieruit betaald’. Alle slachtoffers van [...] mensenhandel die een Rvb-uitkering ontvangen van het COA zijn voor de ziektekosten verzekerd conform de RZA, Regeling Zorg Asielzoekers. Het gebruik van de tolk- en vertaaldiensten van het TvcN is onderdeel van deze regeling, de kosten worden hieruit betaald’. (Zie <http://www.opvang.nl/site/item/raamcontract-voor-tolkenregeling-vrouwenopvang>, voor het laatst geraadpleegd 11 juni 2013).

tenlandse slachtoffers die ambulante zorg ontvangen, kunnen – onder voorwaarden¹⁰³⁰ – bij het ‘administratiepunt tolken ten behoeve van ambulante slachtoffers van mensenhandel’ aanvragen worden ingediend. CoMensha heeft hiervoor financiering van het Ministerie van VWS ontvangen. Het betreft in eerste instantie een proef van één jaar tot aan 1 januari 2014 om vast te stellen wat de behoefte is onder hulpverleners en slachtoffers van mensenhandel aan tolkendiensten.¹⁰³¹ De tolkenregeling moet onderdeel worden van het te ontwikkelen Nationaal verwijzingsmechanisme.¹⁰³²

2.10 Minderjarige Nederlandse slachtoffers¹⁰³³

2.10.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over *binnenlandse mensenhandel*,¹⁰³⁴ waarbij slachtoffers en daders beide komen uit het land waar de uitbuiting plaatsvindt.¹⁰³⁵ In Nederland is men al jaren¹⁰³⁶ bekend met dit fenomeen en heeft het zelfs de verwerpelijke, maar inmiddels ingeburgerde, naam van ‘loverboyproblematiek’ gekregen.¹⁰³⁷ Jarenlang leek Nederland het enige land te zijn waar een dergelijk probleem onderkend werd. Dat lijkt te veranderen. Waar bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk aanvankelijk voor binnenlandse mensenhandel geen veroordeling leek te kunnen volgen, is inmiddels ook daar het probleem onderkend en is een omvangrijke zaak voor de rechter gebracht waarop veroordeling is gevolgd.¹⁰³⁸

Waar eerder seksuele uitbuiting van minderjarigen voornamelijk in verband werd gebracht met problemen in relatie tot de puberteit, zoals weglloopgedrag, borderline stoornis, spijsbelen, groeit thans – ook internationaal – het besef dat minderjarige meisjes een makkelijke prooi kunnen zijn voor mensenhan-

1030 Dit betreft vijf voorwaarden. Deze voorwaarden en meer informatie staan op de website http://www.mensenhandel.nl/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=492.

1031 Uit schriftelijke informatie van CoMensha blijkt dat vanaf de start van de pilot tot aan 24 juli 2013, er 40 keer een beroep op is gedaan (schriftelijke informatie ontvangen van CoMensha op 24 juli 2013).

1032 Het nationaal verwijzingsmechanisme komt aan bod in §2.5.

1033 Minderjarige, buitenlandse slachtoffers zijn ook een vast aandachtspunt in de rapportages. In §2.6.3 is reeds uiteengezet dat de Nationaal rapporteur onderzoek doet naar alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de beschermde opvang. De bevindingen van dit onderzoek maken onderdeel uit van de volgende cijfermatige rapportage.

1034 Deze paragraaf ziet op minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. De termen slachtoffers loverboys en minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel worden hierbij beide gebruikt. Binnenlandse mensenhandel hoeft niet uitsluitend de loverboymethodiek te betreffen. Zie voor voorbeelden van mensenhandelzaken waarin niet (noodzakelijkerwijs) sprake was van de loverboymethodiek: NRM 2012d.

1035 Zie ook NRM 2012f, §5.3.

1036 Bovenkerk e.a. 2004.

1037 De voormalig minister van Justitie heeft in antwoord op Kamervragen van Agema en de Roon in 2009 een nieuwe naam geïntroduceerd te weten ‘pooierboy’ (aanhangsel handelingen bij *Kamerstukken II* 2008/09, nr. 1424). Deze naam is niet aangeslagen.

1038 Zie voor een beschrijving van de zaak Derby Rape ‘targeted Children’ het onderzoek ‘loverboys en hun slachtoffers’ van Verwijs e.a. (2011, pp. 28 – 29).

delaren en veel geld kunnen genereren.¹⁰³⁹ Onderstaande casus uit de Verenigde Staten laat zien hoe geraffineerd deze mensenhandelaren te werk kunnen gaan.

Fairfaxcounty, Virginia

In de Verenigde Staten heeft vorig jaar een grote zaak gedraaid waar meer dan 150 meisjes tussen de 11 en 16 jaren oud zijn uitgebuit door (jeugd-)bendes. Het waren niet alleen de onzekere meisjes of meisjes uit arme gezinnen. Integendeel zelfs, in deze zaak kwamen veel meisjes uit rijkere families. Families waar de ouders lange dagen aan het werk waren. Uit hun behoefte aan geborgenheid en liefde, liepen de ouders in de fuik van de bende. De leden van de bende gebruikten Facebook.com, Myspace.com, of andere *social media* om in contact te komen met deze meisjes. Leden van de bende maakten profielen aan op verschillende websites om in contact te komen met mogelijke slachtoffers en spraken meisjes aan uit wiens statusupdates was gebleken dat ze bijvoorbeeld ruzie hadden gehad met hun ouders, eenzaam waren ofwel andere statusupdates hadden geplaatst waaruit bleek dat ze kwetsbaar waren. Op het moment dat leden van de jeugdbende in contact kwamen met een meisje startte het geraffineerde proces van rekrutering.

De meisjes werden in het begin geholpen bij hun huiswerk, werden verwelkomd in de warmte van de groep en ontvingen de aandacht die ze thuis niet kregen. Er werd een sterk groepsgevoel gecreëerd door het meisje te initiëren in de bende welke beschikt over een eigen gedragscode en hiërarchie. Zodra het meisje zich onderdeel voelde van de groep werd haar verteld dat iedereen bijdraagt aan de groep en dat het normaal is dat meisjes zich gaan prostitueren om wat te verdienen. Andere meisjes uit de bende beaamden dit en gaven aan dit zelf ook te doen. Op deze wijze zijn meer dan 150 meisjes uitgebuit.

Ouders hadden weinig tot geen vermoedens. De bendeleden moedigden de meisjes immers aan om goed te functioneren en te presteren op school, de meisjes werden geholpen met hun huiswerk en de leden van de bende zorgden ervoor dat de meisjes weer op tijd thuis waren. De zaak is pas aan het rollen gekomen nadat één meisje het na een paar weken niet vertrouwdde en de politie informeerde. Uiteindelijk zijn vijf personen opgepakt en voor mensenhandel veroordeeld tot lange gevangenisstraffen

Zoals de behandelend onderzoeker het verwoordde: *‘These guys [mensenhandelaren] are very savvy in coercion and brainwashing. They don’t want to use violence. Their means of power is to get these girls to fall in love with them because then they can get them to do anything they want.’*

Dit was de eerste zaak in de VS van dit soort en dit kaliber. Ook daar werd de problematiek tot dan voornamelijk gezien als die van *runaway girls* en werd het verband met mensenhandel onvoldoende onderkend.^{1040,1041}

1039 Zie ook §3.8.2.

1040 De Amerikaanse politie heeft in het weekend van 27-28 juni van 2013, 150 verdachten opgepakt in meer dan 76 verschillende steden. De slachtoffers waren tussen de 13 en 16 jaar. D. Ingram, ‘FBI arrests 150 in three days in sex-trafficking sweep’ *Reuters* 29 juni 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/07/29/us-usa-crime-prostitution-idUSBRE96SoNC20130729>. Ook deze zaak betrof binnenlandse mensenhandel.

1041 In het najaar zal een expertmeeting over ‘binnenlandse mensenhandel’ worden georganiseerd door de Nationaal rapporteur, waarbij ook eerdergenoemde landen zullen worden uitgenodigd.

Ook in Nederland blijft het probleem onverminderd groot. Uit de rapportage 'Mensenhandel in en uit beeld' van 2012¹⁰⁴² blijkt dat de grootste groep mogelijke slachtoffers de Nederlandse nationaliteit heeft.¹⁰⁴³ Van deze groep was in 2011 bijna 40 procent minderjarig. Dat deze groep mogelijk nog groter is, kan worden afgeleid uit het feit dat CoMensha de leeftijd van gemelde slachtoffers registreert ten tijde van aanmelding en niet ten tijde van de aanvang van de mensenhandelsituatie.¹⁰⁴⁴ Ook meldt de jeugdzorg¹⁰⁴⁵ niet altijd.¹⁰⁴⁶

Tabel 2.2 Aandeel minderjarige slachtoffers (2007-2011)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nederlandse slachtoffers	270	100%	320	100%	240	100%	315	100%	337	100%
- waarvan minderjarig	100	37%	104	33%	63	26%	89	28%	131	39%
Nigeriaanse slachtoffers	104	100%	64	100%	101	100%	130	100%	134	100%
- waarvan minderjarig	50	48%	7	11%	10	10%	13	10%	6	5%
Guineese slachtoffers	15	100%	20	100%	35	100%	26	100%	58	100%
- waarvan minderjarig	3	20%	11	55%	8	23%	10	39%	16	28%
Overige slachtoffers (inclusief onbekende nationaliteiten).	327	100%	422	100%	533	100%	522	100%	693	100%
- waarvan minderjarig	46	14%	47	11%	30	6%	40	8%	42	6%
Totaal	716	100%	826	100%	909	100%	993	100%	1.222	100%
- waarvan minderjarig	199	28%	169	20%	111	12%	152	15%	195	16%

Bron: CoMensha jaarverslagen en databestanden (zie ook NRM 2012f, Tabel B3.1.12)

1042 NRM 2012f.

1043 Dit zijn de mogelijke slachtoffers die bij CoMensha zijn geregistreerd (NRM 2012f, p. 55).

1044 Zie ook NRM 2012f, aanbeveling 2.

1045 In het vervolg van deze paragraaf wordt hiermee bedoeld op iedereen die zich beroepsmatig bezig houdt met hulpverlening aan minderjarigen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg of de Jeugd GGZ dan wel residentiële voorzieningen voor jeugdzorg.

1046 Zie §2.10.4; NRM2012f, aanbeveling 3.

Een gedeelte van de mensenhandelaren lijkt te wachten met het exploiteren van hun slachtoffers in de legale prostitutie totdat de meisjes de leeftijd van achttien jaren hebben bereikt.¹⁰⁴⁷ Dit is de leeftijd waarop vrijwillige prostitutie in Nederland legaal is.¹⁰⁴⁸ Niettemin bestaat de vrees dat de groomingperiode dan wel rekruteringsfase en de daaropvolgende seksuele uitbuiting – buiten de legale seksindustrie – al op jongere leeftijd aanvangt.¹⁰⁴⁹

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel zijn bijzonder kwetsbaar. Voor de minderjarige slachtoffers worden zowel op internationaal als op nationaal niveau maatregelen getroffen om hun kwetsbaarheid te verkleinen en om hen zo goed mogelijk te beschermen. Bij de bescherming gaat het om preventie, signalering én bescherming van slachtoffers. De kwetsbare minderjarigen waaraan in deze paragraaf aandacht wordt besteed zijn de minderjarige slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit.¹⁰⁵⁰ Ook ten aanzien van hen gelden de internationaal gemaakte afspraken over preventie, signalering en bescherming.

2.10.2 Internationale en nationale wet- en regelgeving

In 2011 zijn twee EU-Richtlijnen vastgesteld die specifieke bepalingen bevatten ten behoeve van de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel, te weten de EU-Richtlijn mensenhandel¹⁰⁵¹ en de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie¹⁰⁵² (hierna afgekort tot *EU-Richtlijn seksuele uitbuiting van kinderen*). In het kader van mensenhandel dient de EU-Richtlijn seksuele uitbuiting van kinderen ter aanvulling op de EU-Richtlijn mensenhandel.¹⁰⁵³

De EU-Richtlijn mensenhandel bevat specifieke bepalingen ten behoeve van de bescherming van minderjarige slachtoffers.¹⁰⁵⁴ Zo wordt bepaald dat lidstaten het minderjarige slachtoffer moeten voorzien van bijstand, ondersteuning en bescherming. Ook is bepaald dat lidstaten de nodige maatregelen moe-

1047 Dit is gebaseerd op informatie van een onderzoek van de Nationaal rapporteur naar de opsporing van verdachten in 2009. Voor dit onderzoek zijn 55 in 2009 afgeronde én aan het OM ingestuurde opsporingsonderzoeken geanalyseerd. Het onderzoek leverde een waardevolle bijdrage aan het inzicht in onder meer de wijze waarop mensenhandel wordt gepleegd, door wie en met welk type slachtoffers. De resultaten van dit onderzoek kunnen worden gevonden in de rapportage Mensenhandel in en uit beeld (NRM 2012f, Hoofdstuk 5); Van de 119 slachtoffers van seksuele uitbuiting blijkt dat zeventien slachtoffers (=14%) precies achttien jaren oud was en een vijfde negentien of twintig jaren oud ten tijde van de aanvang van het menshandel delict (NRM 2012f, p. 155).

1048 Zie voor de laatste ontwikkelingen inzake het prostitutiebeleid §2.3.

1049 Zie ook NRM 2012f, aanbeveling 3.

1050 Zie ook NRM7, pp. 144-148.

1051 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de EU-Richtlijn mensenhandel §2.2 en NRM7, pp. 63-64; 80-85.

1052 Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad (13 december 2011) ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/86/JBZ van de Raad (Lidstaten hebben tot uiterlijk 18 december om aan deze richtlijn te voldoen).

1053 Ibid, considerans 7.

1054 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), artt. 13, 14 en 15.

ten nemen om ervoor te zorgen dat het besluit tot specifieke acties om minderjarige slachtoffers van mensenhandel op korte en lange termijn bij te staan en te steunen bij hun fysieke en psychosociale herstel worden genomen op basis van een beoordeling van de individuele situatie van het slachtoffer.¹⁰⁵⁵ Tevens is een aantal bepalingen opgenomen met betrekking tot de bescherming van het minderjarige slachtoffer tijdens het strafonderzoek en de strafprocedure.¹⁰⁵⁶ Op het moment van schrijven ligt het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn bij de Eerste Kamer.

Kernbepaling van de EU-Richtlijn seksuele uitbuiting van kinderen¹⁰⁵⁷ is dat deze richtlijn een integrale benadering bevat die ziet op de vervolging van daders, bescherming van minderjarige slachtoffers en preventie.¹⁰⁵⁸ Deze drie pijlers vormen tezamen de aanpak van seksuele uitbuiting van minderjarigen.

In deze richtlijn is ook opgenomen dat gezien de aard van het lichamelijke en psychische leed, het slachtoffer bijgestaan moet worden zo lang dit nodig is en dat dit indien noodzakelijk, gecontinueerd kan worden wanneer het kind volwassen is.¹⁰⁵⁹ Uit de richtlijn blijkt dat professionele dienstverleners, die mogelijk in contact moeten komen met kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting, adequaat opgeleid moeten worden om dergelijke slachtoffers te herkennen en met hen om te gaan.¹⁰⁶⁰ Tot slot wordt ook gewezen op het belang van het in beslag nemen en confisqueren van opbrengsten die voortkomen uit de seksuele uitbuiting, waarbij wordt aangemoedigd deze te gebruiken om slachtoffers bij te staan en te beschermen.¹⁰⁶¹ Op het moment van schrijven ligt het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn bij de Tweede Kamer.¹⁰⁶²

De Europese Commissie heeft in de EU-Strategie mensenhandel nader beschreven wat de voornemens zijn om de positie van kinderen die slachtoffers zijn van mensenhandel te versterken. De Commissie

1055 Ibid, art. 14 lid 1.

1056 Ibid, art. 15; In de Aanwijzing mensenhandel is nadrukkelijk aandacht besteed aan de niet-vervolging en niet-bestrafing van slachtoffers van mensenhandel (*het non-punishment* beginsel) en het voorkomen van secundaire victimisatie bij (minderjarige) slachtoffers (*Stcr.* 2013, 16816).

1057 De richtlijn is sterk geënt op het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote). Lanzarote, 25 oktober 2007, *Trb.* 2008, 58.

1058 EU-Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (*PbEU* L 335/1), considerans 6.

1059 Ibid, considerans 31.

1060 'Dergelijke opleiding moet worden aangemoedigd voor leden van de onderstaande categorieën die met kindslachtoffers in aanraking kunnen komen: politiebeambten, openbare aanklagers, advocaten, leden van de rechterlijke macht en gerechtsambtenaren, kinderverzorgings- en gezondheidswerkers, maar ook andere groepen mensen die in het kader van hun werkzaamheden mogelijk met kinderen die het slachtoffer zijn van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting te maken kunnen krijgen (Ibid, considerans 36).

1061 Ibid, considerans 23.

1062 Wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (*PbEU* L 335) (*Kamerstukken II* 2012/13, 33580, nr.2).

wijst in dit verband op het belang van een *verwijzingsmechanisme* dat de coördinatie tussen verschillende instanties en disciplines omvat.¹⁰⁶³ Een dergelijk verwijzingsmechanisme is volgens de Europese Commissie noodzakelijk, omdat kinderen bijzonder kwetsbaar zijn, ook om opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandel.¹⁰⁶⁴

Niettemin bestaat er, zoals reeds in paragraaf 2.5 is uiteengezet, nog geen procesbeschrijving ten aanzien van te nemen stappen in geval van signalering van minderjarige Nederlandse slachtoffers. In de documenten die tot op heden beschrijven wie, wat, wanneer en hoe moet doen wanneer er sprake is van een slachtoffer mensenhandel, wordt op geen enkele wijze gerefereerd aan de rol die medewerkers binnen de jeugdzorg hierbij hebben. In die zin wijkt Nederland af van de lijn van de Europese Commissie om de positie van kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel verder te versterken.¹⁰⁶⁵ Het is dus zaak in het op te stellen verwijzingsmechanisme ook ten aanzien van minderjarige Nederlandse slachtoffers regelingen voor hun bescherming op te nemen, een bescherming welke ziet vanaf het moment van signalering tot aan de nazorg.

Stelselwijziging jeugd

Tot slot is de stelselwijziging jeugd in volle gang en is op 2 juli 2013 het wetsvoorstel voor de Jeugdwet aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁰⁶⁶ Deze stelselwijziging houdt kort gezegd in dat de verantwoordelijkheid voor jeugdhulpverlening wordt ondergebracht bij de gemeenten. 'Het doel van dit wetsvoorstel is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving. In 2015 moet de stelselwijziging jeugd afgerond zijn'.¹⁰⁶⁷ Voorzieningen als jeugdzorg, gesloten jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen worden gedecentraliseerd. Het uitgangspunt is dat ondersteuning integraal en zoveel mogelijk binnen de eigen omgeving van het kind wordt aangeboden.

Voordeel van deze decentralisatie zou kunnen zijn dat jeugdzorg op lokaal en regionaal niveau effectief betrokken kan worden bij de aanpak van loverboyproblematiek binnen de Veiligheidshuizen.

1063 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, prioriteit A, onder (3).

1064 Uit vonnissen blijkt dat meisjes die weggelopen zijn uit justitiële jeugdinstellingen dan wel instellingen voor jeugdzorg kwetsbaar zijn voor mensenhandelaren, zoals loverboys (Zie NRM 2012d, §4.4).

1065 Uit het onderzoek van Verwey-Jonker instituut lijkt te volgen dat hier ook behoefte aan is. Zo weten medewerkers binnen de jeugdzorg niet altijd bij welke ketenpartners ze te rade kunnen gaan voor vragen. Ook verloopt de overdracht van slachtoffers van een instelling naar een andere instelling niet altijd even soepel en geven politieprofessionals aan dat slachtoffers soms in een 'sociale cel' moeten overnachten, omdat er niet direct een machtiging is tot gesloten plaatsing (Verwijs e.a. 2011, pp. 86-87). In NRM7 staat ook beschreven dat de doorstroom van gesloten, naar open opvang een knelpunt vormt (NRM7, aanbeveling 22).

1066 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 2.

1067 *Ibid*, nr. 3.

Echter, het is van belang dat binnen de stelselwijziging expliciet aandacht wordt besteed aan deze kwetsbare groep slachtoffers van binnenlandse mensenhandel.¹⁰⁶⁸ Zo mag de decentralisatie niet ten koste gaan van de mogelijkheid dat slachtoffers buiten hun eigen regio geplaatst kunnen worden. Dit is vaak nodig omdat hun veiligheid binnen de eigen regio niet kan worden gegarandeerd.¹⁰⁶⁹ Ook is het belangrijk voor de behandeling en bescherming van deze groep om de expertise te bundelen in een select aantal (landelijke) jeugdzorginstellingen. Daarnaast lijkt de psychiatrische problematiek bij deze groep slachtoffers ernstiger te zijn dan bij andere meisjes in de jeugdzorg; zulks als gevolg van complexe traumatisering en slachtofferschap.¹⁰⁷⁰

Wetende dat deze meisjes niet altijd binnen hun regio geplaatst kunnen worden en het financieel niet rendabel dan wel haalbaar is dat elke regio inzet op het specialisme dat vereist is voor deze groep (mede gezien de geplande efficiëncytaakstelling – budgetkorting – voor gemeentes),¹⁰⁷¹ moet binnen de stelselwijziging expliciet aandacht worden besteed hoe voor deze kwetsbare groep op landelijk dan wel bovenregionaal niveau de jeugdhulp zo wordt ingericht dat deze de opvang en behandeling ontvangt die nodig is.

2.10.3 Ontwikkelingen in beleid en aanpak op nationaal niveau

Sinds het verschijnen van de Achtste rapportage zijn op het terrein van de aanpak van loverboyproblematiek veelbelovende stappen gezet. Zo heeft de aanpak afgelopen jaren verder vorm gekregen met de 'Rijksbrede aanpak van loverboyproblematiek: Actieplan 2011-2014' (*rijksbrede aanpak*).¹⁰⁷² In deze rijksbrede aanpak wordt onderstreept dat de loverboyproblematiek alleen effectief kan worden aangepakt wanneer wordt ingezet op preventie, opsporing en vervolging van ouders¹⁰⁷³ en bescherming en opvang van slachtoffers.¹⁰⁷⁴

De laatste jaren is op het terrein van zowel preventie en opsporing en vervolging volop geïnvesteerd. Met name op het terrein van preventie zijn verschillende projecten gestart, lespakketten ontwikkeld voor basisscholen en middelbaar onderwijs, films gemaakt en is geïnvesteerd in preventie met gebruikmaking van *social media*.¹⁰⁷⁵ Ook met betrekking tot opsporing en vervolging van ouders zijn stappen gezet; zo is tijdens de tweejarige pilot in Rotterdam ingezet op vernieuwende methodes om in contact te komen

1068 Uit de MvT blijkt hierover het volgende 'Voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en andere complexe taken gaan alle gemeenten regionaal of bovenregionaal samenwerken. Gesloten jeugdhulp wordt voornamelijk bovenregionaal ingericht'. Hoe dit zich specifiek verhoudt tot opvang voor slachtoffers van loverboys is thans ongewis (*Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 25*).

1069 Van Dijke e.a. 2012; Verwijs e.a. 2011; Van Der Wiele & De Ruiters 2011, p. 124.

1070 *Kamerstukken II 2012/13, 31839, nr. 261*.

1071 *Transitieplan Jeugd, Gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO, 14 mei 2013, p.9, www.vng.nl/files/vng/20130502_transitieplan_jeugd.doc (geraadpleegd 9 augustus 2013)*.

1072 *Kamerstukken II, 2011/12, 31839/28638, nr. 166*.

1073 In dit verband is ook meer onderzoek nodig naar preventie richting (jonge) Nederlandse ouders (zie hierover ook NRM 2012f, §5.2.2).

1074 *Ibid.*

1075 De verschillende preventieprojecten worden uitvoerig beschreven in de brief die door de minister van VenJ is gestuurd naar de Tweede Kamer op 4 juli 2013 inzake een verslag van de uitvoering van de rijksbrede aanpak (*Kamerstukken II 2012/13, 31839, nr. 306*); Task Force Mensenhandel 2013.

met slachtoffers en daders. Hiertoe heeft de politie deelgenomen aan chatsessies online om na te gaan wie chatgesprekken aangingen met minderjarige meisjes en op welke wijze zij dat doen.¹⁰⁷⁶

In mei 2013 is Meld Misdaad Anoniem opnieuw van start gegaan met de campagne ‘Schijn bedriegt’.¹⁰⁷⁷ Tijdens deze campagne zijn de meldingen over gedwongen prostitutie gestegen met 76 procent. Een kwart van alle meldingen over mensenhandel betrof meldingen over minderjarige slachtoffers.¹⁰⁷⁸ De politie geeft aan dat 83 procent van de meldingen in onderzoek is genomen en dat twee derde van de meldingen nieuwe informatie betrof. Deze informatie was op andere wijze nog niet binnengekomen.

Ondanks de verschillende stappen die zijn gezet om daders op te sporen en slachtoffers te signaleren, zijn het nochtans de verklaringen van een slachtoffer die voor een groot gedeelte het succes van de vervolging van de dader bepalen. Het is gebleken dat de aangiftebereidheid onder deze kwetsbare groep slachtoffers laag ligt.¹⁰⁷⁹ Dit kan verklaard worden door angst voor de mensenhandelaren, de verbondenheid die het slachtoffer voelt met de mensenhandelaar dan wel doordat het meisje niet als slachtoffer wordt geïdentificeerd en zichzelf ook niet als zodanig ziet.¹⁰⁸⁰ Daarbij lijkt het erop dat herhaald slachtofferschap onder deze meisjes vaak voorkomt, hetgeen betekent dat deze meisjes opnieuw in handen vallen van mensenhandelaren met alle gevolgen van dien.¹⁰⁸¹

Revictimisatie

Uit een verkennende, Europese studie uit 2010 van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)¹⁰⁸² naar 79 personen¹⁰⁸³ die opnieuw het slachtoffer waren geworden van mensenhandel bleek dat in 84% van de gevallen het kinderen of jong volwassenen onder de 25 jaar betrof. Bovendien bleek dat in 18% van de gevallen de minderjarige op volwassen leeftijd opnieuw het slachtoffer was geworden van mensenhandel.¹⁰⁸⁴ Minderjarigen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, lopen het risico om als volwassene opnieuw slachtoffer te worden.¹⁰⁸⁵

Uit een dossieronderzoek van Van Talhout en Werson naar slachtoffers van loverboys blijkt dat van de slachtoffers die zijn opgevangen bij Asja¹⁰⁸⁶ in 87 procent van de gevallen het slachtoffer al eerder te maken heeft gehad met ambulante hulpverlening (n = 94) en twee derde met meer dan één ambulante traject (n = 94) dan wel opgenomen is geweest in residentiële voorzieningen, zoals

1076 Van de Velde 2012.

1077 Zie §3.7.4 voor een uitgebreide beschrijving van Meld Misdaad Anoniem (Stichting M. tegenwoordig).

1078 In 2011 betrof dit nog één op de acht meldingen (*Kamerstukken II 2012/13*, 31 839, nr.306, p. 4).

1079 Bijlage *Kamerstukken II 2011/12*, 31839, nr. 166, p. 4.

1080 Van Dijke e.a. 2012; Bijlage *Kamerstukken II 2011/12*, 31839, nr. 166, p. 4.

1081 Verwijs e.a. p. 4.

1082 Deze studie is in opdracht van het IOM door Jobe uitgevoerd. Jobe geeft in haar verkennende studie aan dat verder onderzoek nodig is. Zie voor de beperkingen op dit onderzoek Jobe 2010, p. 20 ev.

1083 Dit betreffen alleen vrouwen die in aanraking zijn gekomen met IOM.

1084 Jobe 2010, p. 26.

1085 Ibid, p. 27.

1086 Asja is een (crisis)opvang van Fier Fryslan. In deze opvang worden meisjes in de leeftijd van 12 t/m 23 jaar behandeld die te maken hebben met grensoverschrijdend seksueel gedrag, loverboyproblematiek en jeugdprostitutie. Vlg <http://www.fierfryslan.nl> (geraadpleegd 4 augustus 2013).

crisisopvangplekken, blijf-van-mijn-lijfhuizen, Jeugdzorg^{plus} voorzieningen en internaten (n = 83). Voor twee vijfde van alle onderzochte slachtoffers (n = 83) betrof dit meer dan één residentiële instelling.¹⁰⁸⁷

Om de aangiftebereidheid onder slachtoffers te verhogen en de aanpak van loverboys te verstevigen heeft de staatssecretaris van VWS¹⁰⁸⁸ toegezegd om met Jeugdzorg Nederland afspraken te maken over de mogelijke bijdrage van de hulpverlening aan het verhogen van de aangiftebereidheid.¹⁰⁸⁹ Dat dit nodig is, blijkt ook uit een inventarisatie van JSO waarin naar voren kwam dat de politie niet bij alle mogelijke slachtoffers is betrokken. Er lijkt namelijk handelingsverlegenheid te bestaan op het betrekken van de politie bij deze problematiek.¹⁰⁹⁰

Om de aanpak van mensenhandel te versterken, moet aankomende jaren geïnvesteerd worden in de bescherming van het slachtoffer. Uitgangspunt is dat wanneer de slachtoffers de zorg en opvang krijgen die zij nodig hebben de kans op herhaald slachtofferschap afneemt en de aangiftebereidheid toeneemt.¹⁰⁹¹ Om te komen tot een versterking van de positie van het minderjarige slachtoffer van binnenlandse mensenhandel zijn op een tweetal terreinen op korte termijn forse verbeteringen nodig, te weten op het terrein van *signalering en registratie binnen jeugdzorg en hulpverlening, opvang en behandeling*.

2.10.4 Signalering en registratie

De bescherming van slachtoffers start vanaf het moment van signalering.¹⁰⁹² Ook jeugdzorg komt in aanraking met mogelijke slachtoffers van binnenlandse mensenhandel, aangeduid als slachtoffers van loverboys. Kennis in het signaleren van slachtofferschap is daarom noodzakelijk binnen de jeugdzorg.¹⁰⁹³ In de EU-Richtlijn seksuele uitbuiting van kinderen staat over signaleren het volgende:

'Professionele dienstverleners die mogelijk in contact komen met kinderen die het slachtoffer zijn van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, dienen adequaat te worden opgeleid om dergelijke slachtoffers te herkennen en met hen om te gaan'.¹⁰⁹⁴

1087 Talhout & Werson 2012, pp. 97-98.

1088 Overeenkomstig met de motie Van der Burg/Ypma (*Kamerstukken II 2012/13, 33400 XVI/VI, nr. 28*).

1089 *Kamerstukken II 2012/13 31839, nr. 306*; Zie ook de handreiking die voor zorgprofessionals ontwikkeld wordt met het doel dat zorgprofessionals weten wanneer zij melding kunnen maken van (vermoedens van) slachtofferschap van loverboys bij de politie (§2.6.3).

1090 De Groot & Tazelaar 2012, p. 23.

1091 *Kamerstukken II 2012/13, 31839, nr.306, p. 5*.

1092 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012

1093 Diverse andere organisaties, instellingen en instanties die (mogelijk) in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel hebben reeds hun medewerkers getraind op signalen van mensenhandel, wat zij vervolgens moeten doen en waar signalen kunnen worden gemeld.

1094 EU-Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (*PbEU L 335/1*), considerans 36 en art. 23 lid 3; zie in dit verband ook de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU 2011, L 101/1*), considerans 25.

Binnen de jeugdzorg lijkt de kennis inzake het herkennen van slachtoffers van binnenlandse mensenhandel thans onvoldoende aanwezig te zijn.¹⁰⁹⁵ Uit onderzoek van het Verwey-Jonker-instituut, getiteld 'Loverboys en hun slachtoffers' blijkt dat maar 'ongeveer een kwart van de jeugdzorginstellingen die hebben deelgenomen aan het onderzoek aangeven intern te doen aan deskundigheidsbevordering op het onderwerp loverboyproblematiek. Dit gebeurt dan meestal in de vorm van themabijeenkomsten en in mindere mate door middel van interne trainingen'.¹⁰⁹⁶ Daar komt bij dat ook onduidelijkheid bestaat over de definitiekwestie inzake loverboyproblematiek.¹⁰⁹⁷ Verschillende definities worden gehanteerd.¹⁰⁹⁸ Zo kan het beeld bestaan dat loverboyproblematiek alleen voorkomt bij Nederlandse, minderjarige meisjes. Echter, ook meerderjarige vrouwen, buitenlandse meisjes en jongens en mannen kunnen slachtoffer zijn van loverboys. Ook bestaat het foutieve beeld dat een meisje al 'achter de ramen moet hebben gezeten' dan wel reeds seksueel uitgebuit moet zijn.¹⁰⁹⁹ Nog te veel professionals in de jeugdzorg hebben onvoldoende kennis over risicofactoren en profielen van loverboyproblematiek.¹¹⁰⁰ Het gebrek aan kennis leidt ertoe dat slachtoffers van loverboys niet altijd als slachtoffer van mensenhandel worden gezien met het gevolg dat deze slachtoffers de bescherming mislopen waar ze recht op hebben.¹¹⁰¹

Om de kennis van professionals inzake loverboyproblematiek te vergroten is het van belang dat trainingen inzake loverboyproblematiek standaard onderdeel uitmaken van (interne) programma's binnen jeugdzorg ten behoeve van deskundigheidsbevordering.¹¹⁰² In een dergelijke training moet onder meer aandacht worden besteed aan de definitie, de profielen en de signalen van slachtofferschap.

*Trainingen binnen Jeugdzorg.*¹¹⁰³

*Movisie heeft inzake deskundigheidsbevordering onder meer trainingen aangeboden aan jeugdzorginstellingen in ruil voor het verstrekken van gegevens over mogelijke slachtoffers.*¹¹⁰⁴ In 2012

1095 Movisie 2013; Verwijs e.a. 2011, p. 93.

1096 Verwijs e.a. 2011, p. 50.

1097 'Uit de vraagesprekken komt naar voren dat het begrip loverboy door onze respondenten [i.h.k.v. het Verwey-Jonker onderzoek] op uiteenlopende wijze wordt opgevat. Waar voor de een het seksueel misbruik voorop staat, dan wel het grensoverschrijdend seksuele gedrag, is voor de ander de afhankelijkheid en uitbuiting doorslaggevend. Sommigen zien de loverboy als pooier en mensenhandelaar, anderen als exploitant. De een ziet een liefdesrelatie (met veel aandacht en geschenken) die wordt gebruikt als dekmantel om het slachtoffer in te palmen, de ander ziet een gewelddadige relatie (met dwang en geweld). Weer andere stellen vooral het kwetsbare slachtoffer centraal, dat gevoelig is voor aandacht en vatbaar voor beïnvloeding en misbruik' (Verwijs e.a. 2011, pp. 20-21).

1098 Verwijs e.a. 2011; Movisie 2013; Van Der Wiele & De Ruiten2011; *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, nr.261.

1099 Zie NRM 2012d voor een uitgebreide beschrijving van het wetsartikel 273f Sr. inzake mensenhandel.

1100 'Registratie slachtoffers van loverboys in de jeugdzorg' *Movisie* 23 augustus 2012, <http://www.movisie.nl/artikel/registratie-slachtoffers-loverboys-jeugdzorg> (geraadpleegd 5 augustus 2013).

1101 Zie §2.9.1 en §2.10.2 voor een beschrijving van de rechten van slachtoffers van mensenhandel op basis van internationale wet- en regelgeving.

1102 Verwijs e.a. 2011, p. 93.

1103 De instellingen die wel hebben geparticipeerd in het project geven aan meer handvatten nodig te hebben om slachtoffers te signaleren en vermoedens te concretiseren (Movisie 2013).

1104 Dit betreft een van de maatregelen die is genomen naar aanleiding van aanbevelingen uit het onderzoek van het WODC 'loverboys en hun slachtoffers' (Bijlage *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, nr. 166, p. 4).

heeft Movisie zes van de vijftien jeugdzorgregio's geselecteerd en 34 organisaties benaderd, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorgorganisaties en jeugdzorginstellingen. Elf van de 34 organisaties hebben het verzoek tot medewerking afgewezen. Sommige jeugdzorginstellingen hebben aangegeven niet mee te willen doen, omdat zij aangaven 'geen slachtoffers te hebben'. Terwijl dit voor andere jeugdzorginstellingen juist de reden was om wel mee te doen om na te gaan of ze wel voldoende kennis in huis hadden om slachtoffers van loverboys te signaleren. In totaal zijn er over het eerste half jaar van 2012, 129 vermoedelijke slachtoffers gemeld bij Movisie.¹¹⁰⁵ Movisie heeft haar bevindingen gepresenteerd in het rapport 'Registratie slachtoffers loverboys in de jeugdsector'.¹¹⁰⁶

Tot slot blijken de jeugdzorginstellingen die zich wel inzetten voor deskundigheidsbevordering op dit gebied, behoefte te hebben aan meer handvatten om slachtoffers te signaleren en vermoedens te concretiseren.¹¹⁰⁷

Registratie

Een verbeterde signalering ligt ook aan de basis van het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. Momenteel is hier onvoldoende zicht op en is sprake van onderrapportage.¹¹⁰⁸

Onderrapportage

Uit de cijfermatige rapportage van de Nationaal rapporteur blijkt dat 59 procent in de periode 2007-2011 van het totaal aangemelde minderjarige slachtoffers de Nederlandse nationaliteit heeft.¹¹⁰⁹ Hoewel dit al een hoog percentage betreft, is er sprake van onderrapportage. Bureau Jeugdzorg blijkt namelijk niet altijd te melden aan CoMensha.¹¹¹⁰ De cijfers van CoMensha geven dus een te optimistisch beeld van het aandeel minderjarige (vermoedelijke) slachtoffers.¹¹¹¹

1105 Hierin kunnen dubbeltellingen zitten aangezien de dossiers die zijn aangeleverd bij Movisie geanonimiseerd zijn. Ook is aan medewerkers van de instellingen zelf gevraagd om een inschatting te maken van zaken die slachtoffers van loverboys betreffen. Movisie heeft zelf geen dossierstudie uitgevoerd en is daarom afhankelijk van de reacties en de inschattingen van de medewerkers van de geraadpleegde instellingen.

1106 Movisie 2013.

1107 Ibid.

1108 Zie §2.10.1 voor een meer uitgebreide beschrijving van de cijfers inzake Nederlandse (minderjarige) slachtoffers; Zie ook NRM 2012f.

1109 In de periode 2007-2011 zijn van de 4617 geregistreerde mogelijke slachtoffers 826 minderjarig. Dit betreft 18 procent van het totaal van het aantal mogelijke slachtoffers die bij CoMensha geregistreerd zijn en waarvan de leeftijd bekend is. Zie voor meer informatie tabel B3.1.10 van de cijfermatige rapportage van de Nationaal rapporteur (NRM 2012f, pp. 61-63; 263-264).

1110 NRM2012f, pp. 62-63; p. 225; Zie ook Movisie 2013.

1111 De kernboodschap van de Nationaal rapporteur in de cijfermatige rapportage luidt: 'Om mensenhandel effectief te kunnen bestrijden, moet mensenhandel zichtbaar zijn. Mensenhandel die nog niet in beeld is, moet in beeld gebracht worden; mensenhandel die al wel in beeld is, moet beter geregistreerd worden' (NRM 2012f, p. 225).

Om de aanpak van loverboys te versterken is een gedegen inzicht in de aard en omvang van de problematiek noodzakelijk.¹¹¹² Jeugdzorginstellingen kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. Echter, Jeugdzorg kan thans geen helder beeld geven van het aantal minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel, waaronder slachtoffers van loverboys, dat is opgevangen binnen – dan wel wordt begeleid door – instellingen voor jeugdzorg. Ook lijkt er onder jeugdzorginstellingen weinig animo te zijn om meer te gaan melden.¹¹¹³

*‘Een training in het vooruitzicht motiveert organisaties om cijfers aan te leveren. De inschatting is dat alleen op basis van bereidwilligheid (geen meldplicht) er niet meer gemeld gaat worden door organisaties, ook niet na het afnemen van een training’.*¹¹¹⁴

In het reeds genoemde rapport van Movisie wordt aanbevolen om de registratie van slachtoffers van loverboys te beleggen bij de Raad voor de Kinderbescherming.¹¹¹⁵ Echter, dit zou een versnippering betekenen in de registratie van slachtoffers van mensenhandel, welke voor alle (mogelijke) slachtoffers belegd is bij CoMensha. CoMensha heeft op dit punt de expertise en registreert ten behoeve van de Nationaal rapporteur. Bovendien lost een nieuw registratiepunt als de Raad voor de Kinderbescherming niet het probleem op van onvoldoende signaleren, identificeren en melden van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Tevens zouden de minderjarigen die niet onder toezicht worden gesteld worden gemist wanneer de registratie bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt belegd.¹¹¹⁶

Voor de aanpak van loverboyproblematiek en de bescherming van slachtoffers is het niettemin van belang dat instellingen voor jeugdzorg signalen van loverboyproblematiek herkennen en gaan melden bij CoMensha.¹¹¹⁷ Uit het project van Movisie blijkt evenwel dat het grootste gedeelte van medewerkers van jeugdzorginstellingen die een training hebben gevolgd, CoMensha niet kennen.¹¹¹⁸ Volgens Movisie zal CoMensha ook haar bekendheid naar taakinvinging binnen de jeugdzorg moeten vergroten.

1112 De beste manier om een verborgen probleem aan te pakken, is om het aan de verborgenheid te onttrekken, het zichtbaar te maken. Hiervoor is dataverzameling en –analyse van essentieel belang: kwantitatieve data schetsen de contouren van het probleem en brengen knelpunten aan het licht (NRM 2012f, p. 1).

1113 Movisie hierover zegt: ‘De inschatting is dat alleen op basis van bereidwilligheid (geen meldplicht) er niet meer gemeld gaat worden door organisaties, ook niet na het afnemen van een training’ (Movisie 2013); In een soortgelijk onderzoek van JSO Expertisecentrum voor jeugd, samenleving en ontwikkeling naar de aard en omvang van loverboyproblematiek in Stadsregio Haaglanden, blijkt dat van de circa 440 vragenlijsten die zijn verstuurd naar circa 440 maatschappelijk werkers van BJZ Haaglanden dat 88 (20%) medewerkers hebben gereageerd (De Groot & Taazelaar 2012, p. 9).

1114 Movisie 2013.

1115 De Raad voor de Kinderbescherming heeft aangegeven met relatief weinig moeite hun ICT systeem te kunnen aanpassen om de loverboyproblematiek te registreren (Movisie 2013).

1116 Hierover zegt de Raad voor de Kinderbescherming dat de groep waarin vrijwillige hulpverlening geboden wordt, waarschijnlijk niet de grootste groep zou zijn (Movisie 2013).

1117 Jeugdzorg registreert op interventie en niet op de aard van de problematiek. Dit maakt het lastig om een beeld te krijgen van de prevalentie van deze problematiek (Zie ook Verwijs e.a. 2011, p. 39).

1118 Movisie 2013.

2.10.5 Hulpverlening, opvang en behandeling

Slachtoffers van loverboys zijn vaak meervoudig getraumatiseerd, kunnen lijden aan een posttraumatisch stressyndroom¹¹¹⁹ en hebben daarbij te maken met specifieke problematiek die gepaard gaat met slachtofferschap van loverboys.¹¹²⁰ Deze groep slachtoffers is kwetsbaar en verschilt ook qua problematiek en trauma van andere jongeren die worden opgevangen binnen de jeugdzorg. Voor deze groep moet hulpverlening, opvang en behandeling beschikbaar zijn welke voldoet aan hun behoeften en hulpvraag.

Waar een gedeelte van de slachtoffers gebaat is bij residentiële hulpverlening en in uiterste gevallen bij gesloten plaatsing, kan bij een gedeelte van de slachtoffers ook worden volstaan met ambulante hulpverlening. Het is daarnaast van belang dat nadat slachtoffers residentieel opgevangen zijn geweest, ze ook (zo nodig voor langere tijd) ambulante hulpverlening ontvangen.¹¹²¹

Dat aanpassingen binnen het huidige palet aan opvang en behandeling noodzakelijk zijn, blijkt uit het onderzoek van het Verwey Jonker instituut naar 'loverboys en hun slachtoffers'¹¹²²:

Loverboys en hun slachtoffers

Hoewel verschillende jeugdzorginstellingen naar eigen zeggen er 'doorgaans voldoende' in slagen om slachtoffers van loverboys een adequaat hulpverleningsaanbod te doen,¹¹²³ kunnen hier vraagtekens bij worden gezet. Zo blijkt dat er nochtans een relatief hoog risico bestaat op herhaald slachtofferschap en achten jeugdzorginstellingen zichzelf nog onvoldoende in staat om bij te dragen aan het voorkomen hiervan.¹¹²⁴ Een groep slachtoffers geeft ook aan onvoldoende specifieke hulpverlening te ontvangen. Voor de meest kwetsbare groep¹¹²⁵ – dit hangt samen met de zwaarte van de uitbuiting en de onderliggende problematiek – geldt ook dat de aangiftebereidheid laag ligt.¹¹²⁶ Tot slot pleiten de opvanginstellingen voor een 'diepgravende en multidisciplinaire selectie

1119 Van Dijke e.a. 2012; Van Der Wiele & De Ruiter 2011.

1120 Ishola stelt in het 'Human Trafficking Handbook' van het Verenigd Koninkrijk: 'Child trafficking needs to be recognised as a highly complex area of child protection that requires an intensive, concerted and resourced response' (Ishola 2011, p. 99).

1121 Dit blijkt ook uit de expertmeeting 'Opvang en behandeling specifieke groepen' die is gehouden door het Verwey-Jonker instituut (*Kamerstukken II* 2012/13, 31839, nr.261).

1122 Verwijs e.a. hebben in opdracht van het minister van VWS een kwalitatief onderzoek gedaan naar loverboys en hun slachtoffers. Het onderzoek bestond uit een studie van relevante wetenschappelijke literatuur en documentatie over dit onderwerp, en vraagesprekken met experts, hulpverleners en slachtoffers en een dossieranalyse van slachtoffers binnen jeugdzorginstellingen. De bevindingen zijn getoetst in een bijeenkomst met experts (Verwijs e.a. 2011, p. 9).

1123 Niettemin blijkt uit het onderzoek dat medewerkers die werkzaam zijn binnen de jeugdzorg^{plus} de duur van de behandeling veel te kort vinden. Deze betreft zes maanden en een gedragswetenschapper geeft in het onderzoek aan al snel een jaar nodig te hebben voor een goede diagnose en behandeling (Verwijs e.a. 2011, p. 87).

1124 Zo blijkt dat meisjes nog regelmatig weglopen, waardoor haar veiligheid niet meer gegarandeerd kan worden (Verwijs e.a. 2011, p. 87).

1125 In het onderzoek wordt ook door een groep slachtoffers aangegeven tevreden te zijn over de aangeboden hulpverlening en opvang (Verwijs e.a. 2011, p. 4).

1126 Verwijs e.a. 2011; Movisie 2013; Van Dijke e.a. 2012; NRM 2012f.

en diagnose in de intakefase, bij voorkeur in een aparte, categorale opvanginstelling, met het oog op het kiezen van de vervolgbehandeling'.¹¹²⁷

Vijftien jaar lang staat binnenlandse mensenhandel, en in het bijzonder loverboyproblematiek op de Nederlandse agenda.¹¹²⁸ Nochtans is er nog weinig zicht op wat effectief is in de bescherming van deze groep kwetsbare slachtoffers.¹¹²⁹ De afgelopen jaren is deze vraag ook blijvend onderwerp geweest van discussie tussen opvang- en hulpverleningsinstellingen¹¹³⁰ en daarnaast ook herhaaldelijk onderwerp geweest van het politieke debat.¹¹³¹ Deze discussie spitst zich hoofdzakelijk toe op de vraag welke vorm van *behandeling en opvang* het meest effectief is om herhaald slachtofferschap te voorkomen; het slachtoffer weerbaar te maken en welke vorm een bijdrage kan leveren aan het verhogen van de aangiftebereidheid.

Effectiviteit

Uit de expertmeeting 'opvang en behandeling specifieke groepen'¹¹³² kwam naar voren dat thans alleen het residentiële zorgprogramma van Asja¹¹³³ erkend is als theoretisch goed onderbouwde interventie voor deze groep slachtoffers.¹¹³⁴ Echter, voor deze interventie geldt dat de effectiviteit nog niet is aangetoond in de praktijk.

Zorgprogramma Asja

Het doel van het zorgprogramma Asja is om in een periode van 6 tot 12 maanden drie met elkaar samenhangende doelen te realiseren.(1)Het meisje is veilig en beschermd tegen 'haar foute vriend(en)' en het loverboy-circuit of criminele netwerk waarin ze zich bevond; (2) Het meisje functioneert leeftijdsadequaat; (3) Het meisje heeft een goede uitgangspositie: een gezonde basis voor haar fysieke, sociaal-emotionele, psychische, cognitieve en seksuele ontwikkeling. Problemen, klachten en beperkingen die een leeftijdsadequate ontwikkeling in de weg staan zijn opgelost of hanteerbaar. Het programma richt zich op normaal begaafde meisjes en jonge vrouwen van 12 t/m 23 jaar die via loverboy-constructies in de prostitutie of in een 'grijs' prostitutiecircuit terecht zijn gekomen.¹¹³⁵

1127 Verwijs e.a. 2011, p. 4.

1128 Zie NRM1, tabel 4.1, p. 74.

1129 Zie ook Verwijs e.a. 2011; Van Dijke e.a. 2012; Kaandorp & Blaak 2013.

1130 Deze vraag is specifiek voorgelegd aan experts van onder meer diverse hulp- en opvanginstellingen in de door het Verwey-Jonker instituut gehouden expertmeeting (*Kamerstukken II 2012/13*, 31839, nr.261).

1131 Zie over 2012-2013 de volgende Kamerstukken: *Kamerstukken II 202/2013*, 31839, nr. 188; *Kamerstukken II 2012/13*, 31839, nr. 261; *Kamerstukken II 2012/13*, 33400-XVI, nr. 28; *Kamerstukken II 2012/13*, 334000 XVI, nr. 137; *Kamerstukken II 2012/13* 31 839, nr. 306; *Kamerstukken II 2012/13* 31839, nr. 275.

1132 Onderzoekers van de Nationaal rapporteur is hierbij aanwezig geweest. De expertmeeting heeft op 25 september 2013 plaatsgevonden (*Kamerstukken II 2012/13*, 31839, nr.261).

1133 Zie Van Dijke e.a. 2012, pp. 127-150.

1134 Zie voor een opsomming van therapieën/interventies die in jeugdzorg^{plus}instellingen worden ingezet bij de behandeling van slachtoffers van loverboys de bijlage *kamerstukken II 2012/13*, 31839, nr. 306.

1135 Databank effectieve jeugdinterventies van het Nederlands jeugdinstituut (beschikbaar via <http://www.nji.nl/eCache/DEF/37/990.cmVjb3JkbnI9NDg3.html>, geraadpleegd 18 juli 2013).

Geconstateerd werd dat wetenschappelijk onderzoek nodig is om meer te weten te komen over de effectiviteit van gebruikte interventies en methodieken voor deze groep slachtoffers.¹¹³⁶ Aankomend jaar laat de staatssecretaris van VWS door ZonMw en het Verwey-Jonker instituut een studie uitvoeren naar 'de werkzame bestanddelen van *bestaande* interventies en argumenten voor verdere onderbouwing van de bestaande interventies in de open en gesloten jeugdzorg'.¹¹³⁷ De resultaten komen eind 2013 beschikbaar en worden besproken en verspreid onder de opvanginstellingen die werken met slachtoffers van loverboys.

Daarnaast heeft de staatssecretaris ook aangekondigd de resultaten van het onderzoek naar de effectiviteit van huidige interventies te zullen gebruiken om richting te geven aan het nog te starten onderdeel van de programmalijn 'hulpmiddelen' binnen het programma 'effectief werken in de jeugdsector' waarbinnen onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van opvang en behandeling van slachtoffers van loverboys.¹¹³⁸ Hierbij zal ook gekeken worden naar de effecten van het al dan niet samen plaatsen van meisjes en jongens. Het gehele ZonMw-programma kent een looptijd van zeven jaar, van 2013 tot en met 2019 en de evaluevaluatie zal plaatsvinden in 2019.

Vorm van opvang

Hoewel dergelijk onderzoek belangrijk is, en in het bijzonder voor zover dit is gericht op de vraag naar de effecten van het al dan niet samen plaatsen van jongens en meisjes, moet ook op de korte termijn geschikte opvang en specialistische behandeling worden aangeboden voor slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. Dit is met name noodzakelijk voor de meest kwetsbare groep slachtoffers, te weten de meisjes die noodgedwongen gesloten geplaatst moeten worden omdat ze tegen hun loverboy en zichzelf beschermd moeten worden.

De Nationaal rapporteur heeft in het verleden meermalen haar zorgen geuit over slachtoffers die binnen generieke jeugdzorg^{plus}voorzieningen worden geplaatst omdat deze instellingen niet voldoende ingesteld lijken te zijn om het complexe trauma en de specifieke problematiek die gepaard gaat met het slachtofferschap van loverboys adequaat te behandelen.¹¹³⁹ Tevens is het de vraag of in generieke jeugdzorg^{plus}instellingen het 'juiste' leefklimaat bestaat voor slachtoffers van loverboys waarin zij zich veilig en beschermd voelen, hetgeen in belangrijke mate invloed kan hebben op de effectiviteit van de (specialistische) behandeling.¹¹⁴⁰

1136 *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, nr.261; De Groot & Tazelaar 2012, p. 24.

1137 Over de specifieke invulling van de onderzoeksvragen zal nog overleg worden gevoerd met de verschillende opvang- en hulpverleningsinstellingen. Zie voor een overzicht van bestaande interventies bijlage 1 van de brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer op 4 juli 2013 (*Kamerstukken II* 2012/13, 31839, nr. 306).

1138 Het ZonMw-programma 'effectief werken in de jeugdsector' is beschikbaar via http://www.zonmw.nl/fileadmin/documenten/Jeugd/Programma_effectief_werken_in_de_jeugdsector_Goedgekeurd.pdf (geraadpleegd 18 juli 2013).

1139 Zie de brief van de Nationaal rapporteur aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 3 mei 2012, <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/kamerbrieven/index.aspx> (geraadpleegd 24 juli 2013).

1140 Van der Helm 2011; Van der Helm en Hanrath 2012.

Leefklimaat

Het lijkt erop dat generieke opvanginstellingen niet beschikken over een open en veilig leefklimaat voor slachtoffers van loverboys. Zo *voelen* slachtoffers zich in instellingen waar ook jongens worden opgevangen, niet altijd veilig en blijken ze ook niet altijd veilig te zijn.¹¹⁴¹ Ook geven meisjes aan dat ze in een generieke instelling/(leef)groep niet geneigd zijn om hun (hele) verhaal te vertellen, omdat ze vrezen het stigma van ‘hoertje’ opgeplakt te krijgen. Tot slot blijkt uit het onderzoek ‘loverboys en hun slachtoffers’ dat expertise van zorgverleners binnen de jeugdzorg niet altijd voldoende aanwezig is, waardoor slachtoffers zich onbegrepen en niet geloofd voelen.

De genoemde punten doen afbreuk aan een veilig en open leefklimaat en hebben invloed op de slaagingskans van behandelingen.¹¹⁴²

De zorgen zijn de afgelopen tijd toegenomen met de fusie van de laatste jeugdzorg^{plus}voorziening die alleen meisjes opvang, *de Lindenhorst*, met de jeugdzorg^{plus}voorziening *Almata* waardoor nu ook in de Lindenhorst jongens kunnen worden opvangen.^{1143,1144} Met het samengaan van beide instellingen is er geen jeugdzorg^{plus}voorziening meer voor uitsluitend meisjes.¹¹⁴⁵

1141 Zo zijn kamervragen gesteld aan de staatssecretaris van VWS over het bericht dat een slachtoffer van een loverboy is misbruikt door een groepsleider, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/22/beantwoording-kamervragen-over-misbruik-door-groepsleider-instelling-hoenderloo-groep.html> (geraadpleegd 19 juli 2013). Zie ook de brief van Fier Fryslan aan de staatssecretaris van 21 januari 2013 inzake opvang en behandeling specifieke groepen (beschikbaar via http://www.fierfryslan.nl/upload/U21301121_Opvang_en_behandeling_specifieke_groepen.pdf, geraadpleegd 19 juli 2013); Verwijs e.a. 2011; Van Dijke e.a. 2012, pp. 146-147.

1142 Uit de expertmeeting ‘opvang en behandeling’ blijkt dat er ook jeugdzorginstellingen zijn die aangeven dat meisjes zich juist veilig voelen in gemengde leefgroepen en dit normalisering tot gevolg heeft. Binnen de gemengde leefgroepen leren meisjes in een veilige setting om te gaan met jongens. Hier kunnen vraagtekens bij gezet worden. Diverse malen is het voorgekomen dat slachtoffers van loverboys, die uiterst kwetsbaar zijn, ook binnen de instelling weer geronseld zijn en/of seksueel misbruikt zijn door leeftijdsgenoten.

1143 De Nationaal rapporteur heeft haar zorgen ook eerder in een persbericht op 1 maart 2013 kenbaar gemaakt (persbericht beschikbaar via <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/20130304-rapporteur-reageert-op-fusie-jeugdinstellingen-lindenhorst-en-almata.aspx?cp=63&cs=16790>, geraadpleegd 19 juli 2013).

1144 Op 13 april 2011 is de Kamer door de staatssecretaris geïnformeerd over het besluit om de jeugdzorg^{plus}instellingen De Lindenhorst in Zeist en Almata in Den Dolder te fuseren (*Kamerstukken II* 2012/13, 31 839, nr. 275).

1145 Zie het antwoord van de staatssecretaris van VWS op Kamervragen (vraagnummer 2013Z04632) op 27 maart 2013 over de fusie (<http://docs.liigl.nl/officelebekendmakingen.nl/kvr/2013/20130404/ah-217473.pdf>, geraadpleegd 19 juli 2013).

Pilot categorale opvang en gespecialiseerde behandeling

Drie instellingen, te weten de jeugdzorgvoorziening Horizon,¹¹⁴⁶ de opvanginstelling Fier Fryslan en Stichting Humanitas hebben de intentie uitgesproken om een pilot voor drie jaar te starten met categorale opvang en specialistische begeleiding voor slachtoffers van loverboys. Aan de basis van deze samenwerking ligt de gedachte dat de drie verschillende organisaties elkaar kunnen versterken in de opvang en behandeling van deze kwetsbare groep.

Deze unieke samenwerking maakt het mogelijk dat trajectzorg aangeboden kan worden, hetgeen betekent dat slachtoffers in een doorlopend traject van gesloten tot aan de nazorg behandeld kunnen worden door één voorziening.¹¹⁴⁷ Tevens wordt de knip die bestaat wanneer het slachtoffer 18 jaar wordt, verzacht.¹¹⁴⁸ Slachtoffers kunnen ook na het bereiken van de leeftijdsgrens in dezelfde voorziening blijven en behandeld worden door dezelfde groep specialisten.¹¹⁴⁹ Dit is mogelijk, omdat deze pilot ziet op slachtoffers van 12 tot en met 23 jaar.

De drie organisaties zijn voornemens om te gaan werken met het Asja-programma,¹¹⁵⁰ het Metta-programma¹¹⁵¹ en de methodiek die is ontwikkeld binnen de Vaart.¹¹⁵²

Geïntegreerde behandeling

Het plan is om een behandelprogramma te ontwikkelen waarin de onderliggende en bovenliggende problematiek van meisjes die slachtoffer zijn geworden van een loverboy, gelijktijdig, integraal en in samenhang worden behandeld.¹¹⁵³ De kennis en expertise van de jeugd ggz, de orthopedagogiek en de maatschappelijke opvang worden in het behandelprogramma volledig geïntegreerd en versterken elkaar. Er wordt een behandelprogramma ontwikkeld waarin de onderliggende en

-
- 1146 Horizon is een organisatie voor jeugdzorg en speciaal onderwijs, die zich richt op behandeling en begeleiding van jongeren van 0 tot 23 jaar met gedragsproblemen en inzet op de jongeren zelf én op hun ouders. Zie ook <http://horizon-jeugdzorg.nl/> (geraadpleegd 18 juli 2013).
- 1147 Het belang van trajectzorg is ook onderstreept door de experts die deelgenomen hebben aan de expertmeeting 'opvang en behandeling van specifieke groepen' die is georganiseerd door het Verwey-Jonker instituut (*Kamerstukken II 2012/13*, 31839, nr. 261).
- 1148 Het merendeel van de huidige vormen van jeugdhulp (waaronder provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg en jeugd-ggz) kennen ofwel een leeftijdsgrens tot 18 jaar of geen leeftijdsgrens (jeugdhulp kan maximaal doorlopen tot het 23^{ste} levensjaar). Voor gesloten Jeugdzorg geldt dat deze maximaal door kan lopen tot zes maanden nadat de jeugdige 18 jaar is geworden (*Kamerstukken II 2012/13*, 33684, nr. 3).
- 1149 zie ook NRM7, aanbeveling 22.
- 1150 Dit residentiële zorgprogramma is door het Nederlands jeugdinstituut als enige interventie erkend als theoretisch goed onderbouwd.
- 1151 Metta (een kliniek voor kinder- en jeugdpsychiatrie) is eveneens onderdeel van Fier en biedt intramurale behandeling aan meiden in de leeftijd van 12 tot en met 23 jaar die kampen met de gevolgen van complex trauma c.q. vroegkinderlijke (chronische) traumatisering in combinatie met ernstige (gezags-) gedragsproblematiek.
- 1152 De Vaart heeft specialistisch aanbod ontwikkeld voor meiden met een achtergrond van seksueel geweld en maakt gebruik van evidence based interventies. Dit programma is ontwikkeld in de voormalig jeugdzorg^{plus}-instelling Alexandra.
- 1153 *Kamerstukken II 2012/13*, 31839, nr. 306.

bovenliggende problematiek van meisjes die slachtoffer zijn geworden van een loverboy, gelijktijdig, integraal en in samenhang worden behandeld. De kennis en expertise van de jeugd ggz, de orthopedagogiek en de maatschappelijke opvang worden in het behandelprogramma volledig geïntegreerd en versterken elkaar. Het doel is om een landelijk werkende voorziening neer te zetten met tien jeugdzorg^{plus}bedden, zes AWBZ-bedden en acht klinische bedden en met onderwijs binnen de gesloten opvang.

De staatssecretaris van VWS is in overleg met Horizon, Fier Fryslan en Humanitas over de uitwerking van dit pilotvoorstel.¹¹⁵⁴

Het is belangrijk dat deze pilot in Rotterdam doorgang vindt en meegenomen wordt in het ZonMw-programma.^{1155,1156} In deze pilot moet evenwel ook aandacht worden besteed aan het verhogen van de aangiftebereidheid van slachtoffers, waarbij de zorgverleners samen met politie het slachtoffer kunnen begeleiden naar het doen van aangifte of het afleggen van verklaringen.¹¹⁵⁷ Ook gedurende het strafproces is het van belang dat beide instanties met elkaar samenwerken om het slachtoffer zo goed mogelijk bij te staan. Ervaringen binnen deze pilot moeten ook worden gedeeld met andere jeugdzorginstellingen om de aangiftebereidheid onder slachtoffers ook in andere regio's te verhogen en revictimisatie te voorkomen.

Ingezet moet worden op het vergroten van de kennis inzake de bescherming van slachtoffers van binnenlandse mensenhandel, waaronder slachtoffers van loverboys. Deze bescherming start vanaf het moment van signalering en strekt zich uit tot aan de nazorg. Tot slot moet de bescherming van minderjarige

1154 Ibid.

1155 In het ZonMw-programma 'Effectief werken in de jeugdsector', looptijd van 2013 tot en met 2019 heeft de staatssecretaris van VWS aangekondigd ook binnen de programma's te willen kijken naar bijvoorbeeld het al dan niet samen plaatsen van meisjes en jongens. Omdat met de fusie tussen de Lindenhorst en Almata de laatste jeugdzorg^{plus}voorziening voor alleen meisjes is verdwenen, is het van belang dat de pilot doorgaat, zodat ook onderzocht kan worden wat het effect is van het wel of niet samen plaatsen van meisjes en jongens op de meest kwetsbare groep slachtoffers, namelijk de groep waarvoor de noodzaak van gesloten plaatsing bestaat gesloten geplaatst moet worden.

1156 De Nationaal rapporteur sprak eerder haar steun al uit voor de pilot. Zie het persbericht 'Rapporteur reageert op fusie jeugdinstanties De Lindenhorst en Almata' van 1 maart 2013 (beschikbaar via <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/20130304-rapporteur-reageert-op-fusie-jeugdinstanties-lindenhorst-en-almata.aspx?cp=63&cs=16790>, geraadpleegd 19 juli 2013).

1157 De vertrouwensrelatie tussen opsporing en hulpverlening is van groot belang voor de opsporing. Als een gesprek in de opvang geplaatst wordt en de politie aangeeft dat de hulpverlening niet met het slachtoffer in gesprek mag gaan dan moeten ze daar op kunnen vertrouwen. Anders wordt haar gedachtegang beïnvloed en dat kan gaande het proces tegen haar werken (Van Der Wiele & De Ruiter 2011, p. 161-162).

slachtoffers van binnenlandse mensenhandel onderdeel uitmaken van het te ontwikkelen nationaal verwijzingsmechanisme.¹¹⁵⁸

2.11 Slachtoffers en terugkeer

2.11.1 Inleiding

Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op bescherming, en in bepaalde gevallen ook recht op verblijf.¹¹⁵⁹ Echter, niet alle slachtoffers kunnen of willen in Nederland blijven en dan komt terugkeer naar het land van herkomst (of een derde land) aan de orde.

Een verantwoorde en bij voorkeur vrijwillige terugkeer van slachtoffers is onderdeel van de bescherming van slachtoffers. Nederland is gebonden aan een aantal internationale afspraken om voor een verantwoorde terugkeer van slachtoffers te zorgen.¹¹⁶⁰ Wanneer Nederland een slachtoffer terugzendt naar een andere staat, moet deze terugzending bij voorkeur vrijwillig gebeuren, en met zorgvuldige inachtneming van de rechten, veiligheid en waardigheid van die persoon.^{1161,1162} De terugkeer van een slachtoffer van mensenhandel is immers niet altijd zonder risico.¹¹⁶³ Volgens deze afspraken is het zorgen voor uitsluitend een veilige terugkeer naar het land van herkomst (of een derde land) echter niet voldoende en moeten er ook mogelijkheden worden geboden voor de re-integratie in de samenleving in het land

¹¹⁵⁸ Het Nationaal verwijzingsmechanisme komt uitgebreid aan bod in §2.5.

¹¹⁵⁹ Zie §2.8.

¹¹⁶⁰ Zie bijvoorbeeld art. 8 VN-Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (VN Palermo Protocol); art. 16 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99.

¹¹⁶¹ En van de stand van enige gerechtelijke procedure in verband met het feit dat de persoon een slachtoffer is, art. 16 lid 2 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99.

¹¹⁶² Zie ook Committee against Torture (20 juni 2013), *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands, adopted by the Committee at its fiftieth session (6-31 May 2013)*, UN Doc CAT/C/NL/CO/5-6.. Hierin wordt onder meer de volgende aanbeveling voor Nederland opgenomen: 'Prevent return of trafficked persons to their countries of origin where there is a substantial ground to believe that they would be in danger of exploitation and torture or ill-treatment.'

¹¹⁶³ Al in eerdere rapportages heeft de Nationaal rapporteur aandacht gevraagd voor het gegeven dat de terugkeer van slachtoffers van mensenhandel naar het land van herkomst risico's met zich mee kan brengen (zie bijvoorbeeld NRM1, aanbeveling 11; NRM5, aanbeveling 8).

waar het slachtoffer naartoe terugkeert.¹¹⁶⁴ Kinderen die slachtoffer zijn, worden niet naar een staat gerepatriëerd als uit een risico- en veiligheidsbeoordeling blijkt dat de terugzending niet in het belang van het kind is.¹¹⁶⁵ IOM heeft in 2010 de resultaten van een verkennend onderzoek gepubliceerd waaruit blijkt dat met name vrouwen, kinderen en jongvolwassenen kwetsbaar zijn om opnieuw verhandeld te worden. Volgens dit IOM rapport, dat is gebaseerd op 79 bij IOM bekende situaties waarin een eerder slachtoffer opnieuw verhandeld is, worden slachtoffers vaak opnieuw verhandeld binnen twee jaar nadat iemand uit een mensenhandelsituatie is ontzet dan wel ontkomen. Teruggekeerde slachtoffers zouden extra kwetsbaar zijn voor mensenhandel wanneer bijvoorbeeld de economische en sociale situatie in het land van herkomst (nog steeds) onderontwikkeld zijn. Andere onderliggende factoren die genoemd worden in het IOM rapport zijn onder andere het ontbreken van een familiair of sociaal netwerk of het ontbreken van passende hulpverlening, of factoren die het voor slachtoffers moeilijk maken om opnieuw te re-integreren in de thuissituatie, zoals een drugs- of alcoholverslaving of psychologische en psychosociale problemen.¹¹⁶⁶

In Nederland bestaan verschillende initiatieven ten behoeve van een veilige en verantwoorde terugkeer van slachtoffers. In paragraaf 2.11.2 wordt cijfermatig inzicht verschaft in de vrijwillige terugkeer van mogelijke slachtoffers van mensenhandel met ondersteuning van IOM in Nederland. IOM heeft gespecialiseerde terugkeerprogramma's voor slachtoffers van mensenhandel die vrijwillig terugkeren. In de periode 2008-2012 keerden gemiddeld 33 slachtoffers per jaar vrijwillig terug naar het land van herkomst. Opvallend is dat veruit de meerderheid van de vrijwillig teruggekeerde mogelijke slachtoffers een nationaliteit vanuit één van de Midden- en Oost-Europese landen heeft. Het gaat met name om de Bulgaarse, Hongaarse en Roemeense nationaliteit. Gemiddeld had 73% van de vrijwillig teruggekeerde slachtoffers één van deze nationaliteiten. Slechts 9% had een nationaliteit van een Afrikaans land. Dit is

1164 In het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel is in art. 16.5 de verantwoordelijkheid voor re-integratie als volgt omschreven: 'Iedere partij neemt de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om repatriëringsprogramma's tot stand te brengen met medewerking van relevante nationale of internationale instellingen en niet-gouvernementele organisaties. Deze programma's strekken tot voorkoming van revictimisatie. Iedere partij zou alles in het werk moeten stellen om de reïntegratie van slachtoffers in de samenleving van de staat waarnaar zij zijn teruggezonden te bevorderen, daaronder begrepen de reïntegratie in het onderwijsstelsel en de arbeidsmarkt, inzonderheid door middel van de verwerving en verbetering van professionele vaardigheden. Met betrekking tot kinderen zouden deze programma's tevens het recht op onderwijs moeten omvatten, alsmede maatregelen met het oog op passende zorg of opvang door hun familie of aangepaste opvangstructuren.' Zie ook art. 12 lid 1 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale migratie (*PbEU* 2004, L 261/19): 'De betrokken onderdanen van derde landen krijgen toegang tot bestaande programma's en regelingen die erop gericht zijn dat de betrokken onderdanen weer een normaal sociaal leven opbouwen en die zo nodig cursussen omvatten ter verbetering van hun beroepsvaardigheden of ter voorbereiding op hun terugkeer naar het land van herkomst; deze programma's en regelingen kunnen worden aangeboden door de lidstaten of door niet-gouvernementele organisaties of verenigingen die een specifieke overeenkomst met een lidstaat hebben'.

1165 Art. 16 lid 7 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel.

1166 Jobe 2010. Zie ook §2.10.

opmerkelijk omdat een aanzienlijk deel (gemiddeld 29% in de periode 2007-2011) van de bij CoMensha gemelde slachtoffers een nationaliteit van één van de Afrikaanse landen heeft.¹¹⁶⁷

Een aantal andere non-gouvernementele organisaties (NGO's) houdt zich ook bezig met de terugkeer van slachtoffers van mensenhandel. In paragraaf 2.11.3 wordt een aantal non-gouvernementele projecten betreffende terugkeer besproken. Kenmerkend voor deze projecten is de samenwerking met het land van herkomst van slachtoffers.

Een succesvolle terugkeer en re-integratie van slachtoffers vereist samenwerking tussen landen en organisaties.^{1168,1169} Paragraaf 2.11.4 ziet op een samenwerkingsproject (ENPATES) tussen non-gouvernementele organisaties op alle vlakken (niet uitsluitend terugkeer). Nationale en grensoverschrijdende verwijzingsmechanismen bieden hier een middel tot samenwerking door taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen inzake terugkeer van mogelijke slachtoffers duidelijk te beschrijven.^{1170,1171}

Monitoring van slachtoffers na terugkeer is essentieel om bijvoorbeeld revictimisatie te voorkomen. Dit is een verantwoordelijkheid van elke bij de terugkeer betrokken organisatie. Een overkoepelend monitoringsinstrument, waarin de te monitoren processen en de rol van de betrokken partijen worden genoemd, ontbreekt echter.¹¹⁷²

1167 In alle jaren in de periode 2007-2011 is rond de 30% van het totaal aantal gemelde slachtoffers Afrikaans en in 2009 en 2011 is Afrika de meest voorkomende herkomstregio van de bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers (zie NRM 2012f, Figuur 3.7; Tabel B3.1.7).

1168 Zie ook NRM8, p. 20.

1169 De Nationaal rapporteur wees in de Vijfde rapportage op het belang van een actieve samenwerking met landen van herkomst van slachtoffers, zoals Nigeria en landen in Midden- en Oost-Europa, ten behoeve van een verantwoorde terugkeer van slachtoffers, maar ook ten behoeve van een gezamenlijk optreden bij opsporing en vervolging en ter preventie van mensenhandel. Dit zou vanuit verschillende organisaties op gecoördineerde wijze moeten gebeuren (NRM5, aanbeveling 60; zie ook NRM8, §2.3.3).

1170 Zie EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, Actie 1.

1171 Zie §2.2 en §2.5 voor meer informatie over een transnationaal respectievelijk nationaal verwijzingsmechanisme.

1172 Een dergelijk kwalitatief monitoringsinstrument voor minderjarige vreemdelingen die terugkeren, wordt momenteel ontwikkeld door de *HIT Foundation*, in samenwerking met Nidos en *Micado Migration*. Centraal hierin staat de relatie van de minderjarige tot zijn of haar familie en tot de samenleving waar de minderjarige naartoe terugkeert. Een dergelijk monitoringsinstrument zou ook de basis kunnen vormen voor alle (minderjarige en meerderjarige) buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Zie voor meer informatie over het monitoringsinstrument voor minderjarige vreemdelingen die terugkeren naar het land van herkomst of een derde land, 'Monitoring Mechanism for Returned Minors', *HIT Foundation*, http://hitfoundation.eu/wp-content/uploads/2013/04/130423_MRM-flyer.pdf (geraadpleegd 8 augustus 2013).

2.11.2 Vrijwillige terugkeer

In Nederland biedt IOM ondersteuning bij de vrijwillige terugkeer van (onder meer) slachtoffers van mensenhandel.¹¹⁷³ Dit wordt gedaan in het kader van het project *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN) dat vreemdelingen in staat stelt veilig terug te keren naar het land van herkomst of zich te vestigen in een derde land waar permanent verblijf is gewaarborgd.^{1174,1175} Voor een specifieke doelgroep als slachtoffers mensenhandel, werkt IOM samen met overheidsinstellingen, gemeenten en diverse NGO's, zoals FairWork, de Stichting Religieuzen tegen Vrouwenhandel (SRTV) en CoMensha.¹¹⁷⁶ Voor slachtoffers is uitsluitend het organiseren van de reis¹¹⁷⁷ vaak niet voldoende om hun bescherming (alsmede dat van de familie en betrokken hulpverleners) te garanderen. Als gevolg van de kwetsbare positie van slachtoffers verleent IOM in het land van herkomst persoonsgebonden hulp, waarin veel aandacht wordt geschonken aan re-integratie. IOM assisteert hierbij op bijvoorbeeld financiële wijze, aan de hand van een ondersteuningsbijdrage (welke doorgaans voor vertrek wordt gegeven).¹¹⁷⁸ IOM ondersteunt ook op andere wijze in het land van herkomst, variërend van het regelen van opvang (bijvoorbeeld wanneer het slachtoffer aangeeft uit veiligheidsoverwegingen niet terug te willen naar zijn of haar familie), het traceren van familieleden, het regelen van onderwijs of hulp bij het vinden van werk.¹¹⁷⁹ Daarnaast monitort IOM de re-integratieondersteuning (indien van toepassing) tot zes maanden na terugkeer in het land van herkomst.¹¹⁸⁰

1173 Dit is geregeld in een overeenkomst van de Nederlandse overheid met IOM waarbij IOM als verantwoordelijke ketenpartner wordt genoemd ten behoeve van de ondersteuning van vrijwillig vertrek van vreemdelingen uit Nederland (zie Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) over de periode januari tot en met december 2012 (Bijlage *Kamerstukken II* 2012/13, 19637, nr. 1645).

1174 Zie ook NRM7, p. 157.

1175 Slachtoffers van mensenhandel kunnen wel of geen verblijfsvergunning hebben. IOM ondersteunt beide groepen bij de terugkeer. REAN is in principe niet ingesteld voor EU-onderdanen. Voor slachtoffers van mensenhandel uit de lidstaten van de EU die sinds 2004 of 2007 zijn aangesloten bij de EU is echter een uitzondering gemaakt. Slachtoffers uit één van deze landen kunnen dus gebruik maken van het REAN-project (schriftelijke informatie van IOM, 17 juni 2013).

1176 Semesterrapportages van IOM over de periode 2008-2012 (niet openbaar), ontvangen van IOM op 15 maart 2013; schriftelijke informatie van IOM, 21 juni 2013.

1177 De reis vindt altijd plaats per vliegtuig. Slechts in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld ernstige vlieg angst) wordt het vertrek over land gefaciliteerd. In dit geval wordt de ondersteuningsbijdrage voor re-integratie pas bij aankomst en na melding bij IOM gegeven (schriftelijke informatie van IOM, 5 april 2013).

1178 Voor slachtoffers die EU-onderdanen zijn bestaat een *in natura* ondersteuning ten bedrage van maximaal 500 euro te besteden aan zaken die het slachtoffer nodig acht (met goedkeuring van IOM), zoals tijdelijke opvang, scholing en de aanschaf van materialen ten behoeve van re-integratie. Voor slachtoffers van buiten de EU ligt dit budget doorgaans hoger (1500 euro). Het achterliggende idee voor een lager budget voor EU-onderdanen is dat EU-lidstaten de zorg zouden moeten dragen voor hun eigen burgers (mondellinge informatie van IOM, 5 maart 2013; schriftelijke informatie van IOM, 21 juni 2013).

1179 Semesterrapportages van IOM over de periode 2008-2012 (niet openbaar); mondellinge informatie van IOM, 5 maart 2013.

1180 Schriftelijke informatie van IOM, 19 juni 2013.

2.11.2.1 Cijfermatige gegevens over vrijwillig teruggekeerde slachtoffers

Deze paragraaf bevat informatie over mogelijke slachtoffers¹¹⁸¹ die met ondersteuning van IOM vrijwillig zijn teruggekeerd naar het land van herkomst.

Opmerkingen bij de cijfers

Het is voor het eerst dat IOM databestanden betreffende vrijwillige terugkeer van vermoedelijke slachtoffers desgevraagd ter beschikking heeft gesteld en dat deze konden worden geanalyseerd.

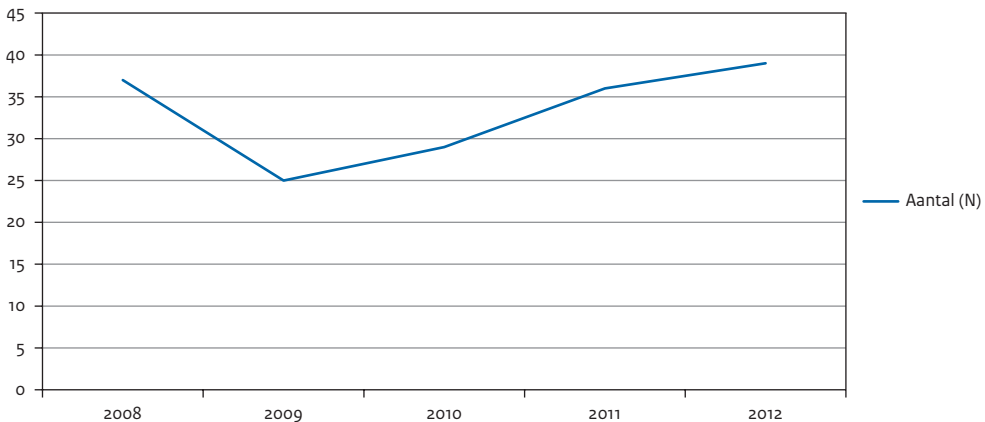
Bij de databestanden kunnen twee kanttekeningen geplaatst worden. Een eerste kanttekening is dat de cijfermatige gegevens in deze paragraaf geen representatief overzicht geven van alle (vrijwillig) teruggekeerde vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Immers, het is mogelijk dat slachtoffers op eigen initiatief of met hulp van andere personen en/of instanties terugkeren naar het land van herkomst of naar een derde land. Een tweede kanttekening is dat de analyses in deze paragraaf uitsluitend analyses betreffen over daadwerkelijke terugkeer. Het aantal terugkeeraanvragen is niet in alle jaren geregistreerd en indien het wel is geregistreerd komt het aantal terugkeeraanvragen niet altijd overeen met het aantal daadwerkelijk teruggekeerde slachtoffers.¹¹⁸²

2.11.2.2 Kenmerken van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers

Aantal vrijwillig teruggekeerde slachtoffers

De onderstaande figuur toont de ontwikkeling van het jaarlijks aantal slachtoffers dat met ondersteuning van IOM is teruggekeerd naar het land van herkomst.¹¹⁸³

Figuur 2.9 Vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)



1181 Er vindt geen formele toetsing plaats. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in het vervolg echter uitsluitend gesproken over 'slachtoffers'.

1182 Mondelinge informatie van IOM, 5 maart 2013.

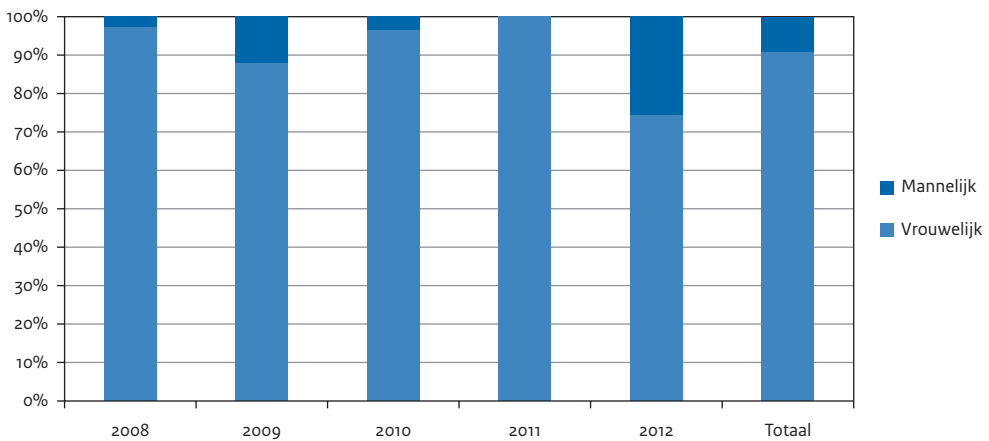
1183 Zie Tabel B4.1 voor een volledig overzicht van het totaal aantal vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012).

Per jaar zijn gemiddeld 33 slachtoffers vrijwillig teruggekeerd. In 2009 is het kleinste aantal slachtoffers met ondersteuning van IOM teruggekeerd (25). Dit komt neer op bijna 4% van het totaal aantal in dat jaar bij CoMensha gemelde niet-Nederlandse slachtoffers (N: 669¹¹⁸⁴). In 2012 is het grootste aantal slachtoffers met ondersteuning van IOM teruggekeerd. Het gaat om 39 slachtoffers, hetgeen overeenkomt met 3% van het totaal aantal bij CoMensha gemelde niet-Nederlandse slachtoffers (N: 1.283¹¹⁸⁵).¹¹⁸⁶

Geslacht

De onderstaande figuur toont het aandeel mannen en vrouwen onder de vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012.¹¹⁸⁷

Figuur 2.10 Geslacht (2008-2012)



Veruit de meerderheid van het totaal aantal teruggekeerde slachtoffers is vrouw. In de periode 2008-2012 gaat het om gemiddeld 91% (=151) vrouwelijke mogelijke slachtoffers die met ondersteuning van IOM zijn teruggekeerd. Dit aandeel vrouwen komt overeen met het aandeel vrouwelijke mogelijke slachtoffers in de CoMensha registraties.¹¹⁸⁸ Opvallend is dat in 2011 geen mannen met ondersteuning van IOM terugkeerden terwijl het aandeel mannen in de CoMensha registraties in 2011 ten opzichte van 2007

1184 Zie Tabel B3.1.1 in NRM 2012f.

1185 CoMensha 2013.

1186 In de overige jaren ging het om de volgende aandelen van het totaal aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers: In 2008 betrof het 7% (37 slachtoffers) van N: 506 (totaal aantal gemelde niet-Nederlandse slachtoffers bij CoMensha); in 2010 betrof het 4% (29 slachtoffers) van N: 678 (totaal aantal gemelde niet-Nederlandse slachtoffers bij CoMensha); in 2011 betrof het 4% (36 slachtoffers) van N:885 (totaal aantal gemelde niet-Nederlandse slachtoffers bij CoMensha). Zie ook Tabel B3.1.1 in NRM 2012f.

1187 Zie Tabel B4.2 voor een volledig overzicht van het aantal mannelijke en vrouwelijke vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012).

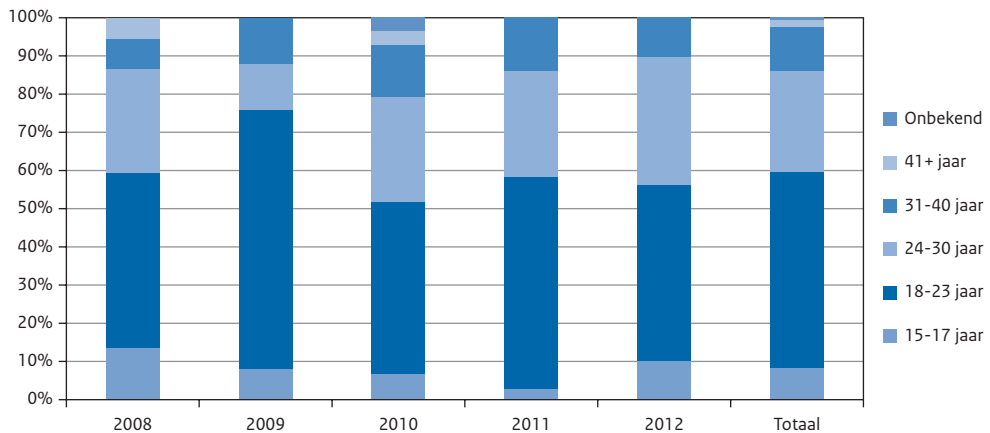
1188 Zie NRM 2012f, p. 53 en Tabel B3.1.2.

bijna verdrievoudigd was.^{1189,1190} In 2012 was sprake van een stijging van het aandeel mannen naar 26% (=10).^{1191,1192}

Leeftijd

Onderstaande figuur toont de leeftijdscategorieën van de vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012.¹¹⁹³ Het betreft de leeftijd ten tijde van vertrek. Uitsluitend in het jaar 2009 gaat het om de leeftijd ten tijde van de intake door IOM.

Figuur 2.11 Leeftijd (2008-2012)



In de periode 2008-2012 is gemiddeld de grootste groep vrijwillig teruggekeerde slachtoffers tussen de 18 en 23 jaar, hetgeen overeenkomt met de leeftijdsopbouw van de gemelde slachtoffers in de CoMensha registraties.¹¹⁹⁴

1189 In 2011 was bijna één vijfde, 19% (=226) van het totaal aantal gemelde slachtoffers man (NRM 2012f, p. 53).
 1190 Mannelijke slachtoffers kunnen worden opgevangen in de mannenopvang van Jade Zorggroep als onderdeel van de categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel (COSM). De eventuele terugkeer van mannen uit de mannenopvang gebeurt altijd via IOM (schriftelijke informatie van Jade Zorggroep, 18 juni 2013).

1191 Deze stijging is met name veroorzaakt door één uitbuitingszaak met acht Pakistaanse slachtoffers (Schriftelijke informatie van IOM, 21 juni 2013); zie ook Tabel B4.4.

1192 Het aandeel mannen en vrouwen in de CoMensha registraties in 2012 is nog onbekend (dit is niet opgenomen in het Jaarverslag 2012 van CoMensha).

1193 Zie Tabel B4.3 voor een volledig overzicht van de leeftijdscategorieën van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012.

1194 Zie NRM 2012f, pp. 53-54; Tabel B3.1.3.

Minderjarigen

Zoals uit Figuur 2.11 blijkt is het aandeel minderjarigen¹¹⁹⁵ gemiddeld 8% (=14) van het totaal aantal vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012 (N: 166).¹¹⁹⁶ Indien behoefte is aan extra assistentie kunnen minderjarigen aanspraak maken op extra re-integratieondersteuning¹¹⁹⁷ naast de REAN ondersteuning¹¹⁹⁸ via het project voor *Unaccompanied Minors* (UAM project).

Nationaliteit

Tabel 2.2 toont de rangorde van nationaliteiten van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012.¹¹⁹⁹

Tabel 2.3 Rangorde nationaliteiten/herkomstlanden van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
Hongaarse	1 ^e	2 ^e	1 ^e	1 ^e	1 ^e	1 ^e
Bulgaarse	2 ^e	1 ^e	2 ^e	2 ^e	3 ^e	2 ^e
Roemeense	3 ^e	2 ^e	3 ^e	3 ^e	2 ^e	3 ^e

IOM krijgt meestal terugkeeraanvragen van slachtoffers uit Midden- en Oost-Europese landen (voornamelijk uit Hongarije, Bulgarije en Roemenië).

Figuur 2.12 toont het aandeel van de top 3 rangorde nationaliteiten: de Hongaarse, Bulgaarse en Roemeense.¹²⁰⁰

1195 Minderjarig ten tijde van vertrek.

1196 In de periode 2007-2011 was gemiddeld 18% (=826) van het totaal aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers (N: 4.666) minderjarig. Het betrof 11% (=339) van het totaal aantal bij CoMensha gemelde niet-Nederlandse slachtoffers. In 2011 ging het om 16% (=195) van het totaal aantal gemelde slachtoffers respectievelijk 7% (=64) van het totaal aantal niet-Nederlandse gemelde slachtoffers. Zie ook NRM 2012f, Tabel B3.1.3.

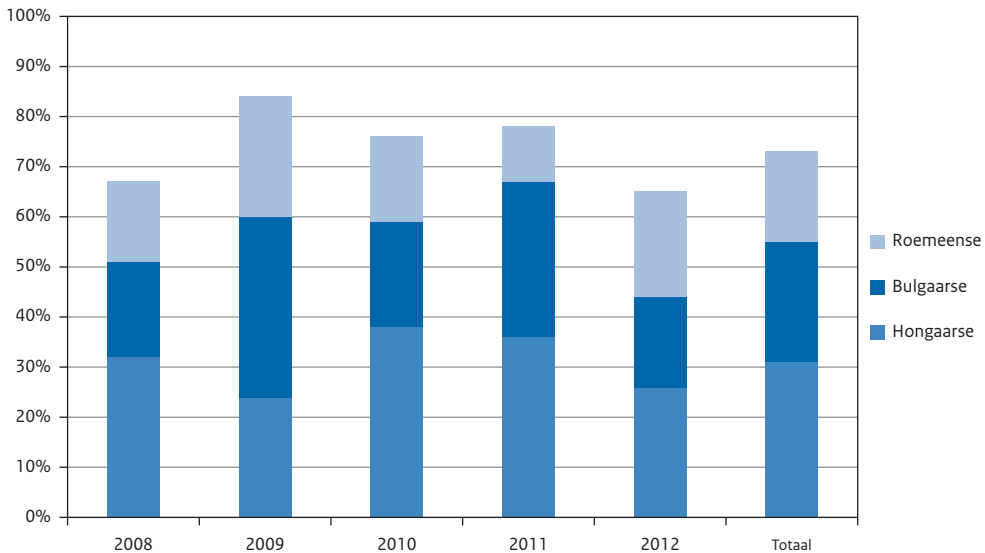
1197 Wat deze extra re-integratieondersteuning precies inhoudt, is afhankelijk van de behoeften van de minderjarige en kan dus per minderjarig slachtoffer verschillen. Het kan bijvoorbeeld gaan om tijdelijke huisvesting, scholing en hulp bij het opzetten van een bedrijfje (Schriftelijke informatie van IOM, 19 juni 2013).

1198 Zie §2.11.2.

1199 Zie Tabel B4.4 voor een volledig overzicht van de nationaliteiten van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012.

1200 Zie Tabel B4.4 voor een volledig overzicht van de nationaliteiten van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012.

Figuur 2.12 Top-3 rangorde nationaliteiten (2008-2012)



Gemiddeld komt veruit de meerderheid, 73% (=121) van het totaal aantal vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012 (N: 166) uit Hongarije, Bulgarije en Roemenië. Opvallend is dat nauwelijks slachtoffers met een nationaliteit van een Afrikaans land via IOM zijn teruggekeerd. In de periode 2008-2012 ging het om gemiddeld 9% (=15)¹²⁰¹ terwijl volgens de CoMensha registraties een aanzienlijk groter aandeel van het totaal aantal gemelde slachtoffers uit Afrikaanse landen kwam.¹²⁰² Opvallend is dat de grootste groep slachtoffers uit Midden- en Oost-Europese landen tussen de 18 en 23 jaar oud is terwijl gemelde slachtoffers in de CoMensha registraties uit deze regio gemiddeld wat ouder zijn. Een mogelijke verklaring is dat de teruggekeerde slachtoffers veelal seksueel waren uitgebuit. Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn doorgaans jonger dan slachtoffers van uitbuitingsvormen buiten de seksindustrie.¹²⁰³

Niettemin besteedt IOM aandacht aan de vrijwillige terugkeer van Afrikaanse slachtoffers. In 2008 is IOM Nederland benaderd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de inbreng van de Nederlandse expertise te coördineren in het project '*Counter Trafficking Initiative: analysis of the evolution of trafficking in persons, grass root social intervention, building social services and networking capacity and promoting direct assistance*'. Dit project is gefinancierd door de Nederlandse en Italiaanse ambassades in Abuja (Nigeria), mede om *national referral mechanisms* (nationaal verwijzingsmechanismen) op te zetten in Benin en Lagos. Het project heeft tot doel de sociale diensten en non-gouvernementele organisaties (NGO's) in kaart te brengen en met hen afspraken uit te werken voor de opvang van slachtoffers (voor zowel slachtoffers die in Nigeria

1201 Het gaat hierbij om de volgende nationaliteiten: Nigeriaanse (9), Ghanese (2), Oegandese (1), Sierra Leone (1), Tanzaniaanse (1), Zuid-Afrikaanse (1). Zie ook Tabel B4.4.

1202 Het betreft 29% (=1.352) van het totaal aantal gemelde slachtoffers (N: 4.666) in de periode 2007-2011 en 43% (=1.352) van het totaal aantal niet-Nederlandse gemelde slachtoffers (N: 3.184) in de periode 2007-2011. Zie NRM 2012f, Figuur 3.7; Tabel B3.1.6; en Tabel B3.1.7.

1203 Zie NRM 2012f, §3.3.3.

worden geïdentificeerd als slachtoffers die vanuit Europa terugkeren).¹²⁰⁴ In Nigeria coördineert de *National Agency for Prohibition of Traffic in Persons and Other related Matters* (NAPTIP) de activiteiten ter bestrijding van mensenhandel, en houdt zich onder meer bezig met de opvang van mensenhandelslachtoffers in *safe houses* en *rehabilitation centres*.¹²⁰⁵

Terugkeer van Nigeriaanse prostituees

Volgens de Noorse studie *Facing return. Perceptions of repatriation among Nigerian women in prostitution in Norway* (2007)¹²⁰⁶ hebben Nigeriaanse prostituees vaak angst om terug te keren.¹²⁰⁷ Deze angst zou te maken hebben met onzekerheid over armoede en gebrek aan mogelijkheden maar ook met vrees voor stigmatisering door de gemeenschap, vergelding en wraak vanuit de mensenhandelaars in Nigeria en het niet hebben van (sociale) netwerken. Ook wantrouwen jegens de Nigeriaanse autoriteiten blijkt een barrière voor terugkeer. Een aantal, voor de Noorse studie, geïnterviewde Nigeriaanse prostituees vreesde voor arrestatie en detentie bij terugkeer omdat volgens Nigeriaanse wetten ook het verlenen van seksuele diensten tegen betaling buiten Nigeria strafbaar is (naast het gegeven dat dit in Nigeria zelf verboden is).¹²⁰⁸ De geïnterviewde vrouwen zouden hebben aangegeven op de hoogte te zijn van specifieke gevallen van dergelijke arrestaties. Volgens de studie zou een dergelijke arrestatie ook te maken kunnen hebben met corruptie omdat het mogelijk een bron van inkomsten voor autoriteiten is (er zou voor vrijlating betaald moeten worden volgens de geïnterviewden). Wanneer de geïnterviewden toch zouden terugkeren, gaven ze aan dat zij vooral behoefte hadden aan praktische zaken zoals werk, educatie/ervaring en geld. Zij verwachtten niet dat Nigeriaanse autoriteiten hierin zouden kunnen voorzien en benadrukten een mogelijke rol voor de Noorse autoriteiten. Wanneer bij terugkeer zou blijken dat hun situatie in Nigeria er niet beter op is geworden, gaven geïnterviewden aan te zullen overwegen om wederom naar Europa te migreren.

Uitbuitingsvorm

Veruit de meerderheid van de teruggekeerde slachtoffers is seksueel uitgebuit.¹²⁰⁹ In 2012 betrof het in ieder geval 74% (=29) van de vrijwillig teruggekeerde slachtoffers. Uit de CoMensha registraties blijkt echter dat slachtoffers uit Midden- en Oost-Europese landen vaak ook worden uitgebuit in andere sec-

1204 Semesterrapportages van IOM over de periode 2008-2012 (niet openbaar).

1205 Zie ook NRM7, §9.5.4.

1206 Skilbrei & Tveit 2007.

1207 De studie betreft de resultaten van een onderzoek naar de houding van Nigeriaanse prostituees in Noorwegen ten opzichte van terugkeer naar Nigeria. Voor het onderzoek zijn onder meer 82 interviews (waarvan twaalf diepte-interviews) gehouden met Nigeriaanse prostituees in prostitutiegebieden van Oslo en Stavangen (Noorwegen). Het gaat dus niet noodzakelijkerwijs over slachtoffers van mensenhandel.

1208 *Edo State Criminal Code (Amendment) Law, 2000, Section 223B*. Dit artikel omvat de strafbaarstelling van Nigeriaanse vrouwen die in Nigeria of daarbuiten werkzaam zijn in prostitutie; zie ook Okojie e.a 2003.

1209 De uitbuitingsvorm is niet structureel geregistreerd door IOM, met uitzondering van 2012 (Zie Tabel B4.5). Informatie over de uitbuitingsvormen van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012 is daarom ook gebaseerd op de semesterrapportages van IOM van de periode 2008-2012 (niet openbaar, ontvangen van IOM op 15 maart 2013).

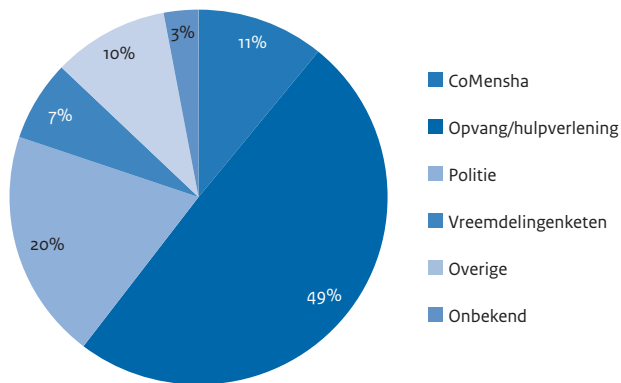
toren dan de seksindustrie.¹²¹⁰ Deze slachtoffers zien we echter niet terug in de cijfers van IOM inzake vrijwillige terugkeer.

2.11.2.3 Verwijzers naar IOM

Het terugkeer- en re-integratieproces start vanzelfsprekend met de identificatie van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Pas nadat een slachtoffer in beeld is, kunnen maatregelen ondernomen worden ten behoeve van de bescherming van het slachtoffer. Indien een mogelijk slachtoffer wenst terug te keren, kan hij of zij vanuit de instantie waar zij in beeld is worden doorverwezen naar IOM voor een terugkeeraanvraag.

De onderstaande figuur toont via welke instantie de vrijwillig teruggekeerde slachtoffers bij IOM terecht zijn gekomen.¹²¹¹

Figuur 2.13 Verwijzers naar IOM voor vrijwillige terugkeer (totaal van 2010-2012)



Over het totaal van de periode 2010-2012, kwam bijna de helft (49%) van de slachtoffers via de opvang waar zij tijdelijk waren opgevangen of via andersoortige hulpverlening bij IOM terecht voor een terug-

¹²¹⁰ In 2011 waren van de 356 slachtoffers uit Midden en Oost-Europese landen (die in 2004 of 2007 zijn aangesloten bij de EU) 155 slachtoffers uitgebuit in andere sectoren dan de seksindustrie. 185 (mogelijke) slachtoffers waren wel seksueel uitgebuit in 2011. De overige slachtoffers hadden (nog) niet gewerkt (13) of was voor hen de sector van uitbuiting onbekend (3). Zie ook NRM 2012f, Tabel B3.1.17.

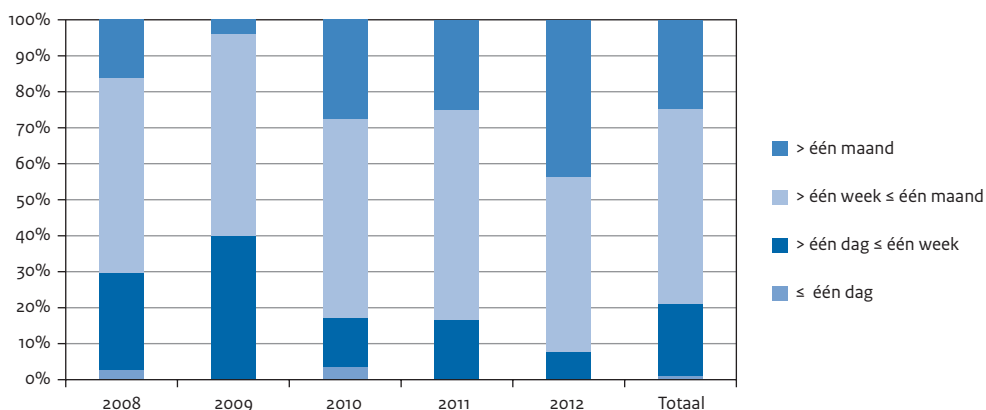
¹²¹¹ Zie Tabel B4.6 voor een volledig overzicht van de verwijzers naar IOM voor vrijwillige terugkeer (2010-2012).

keeraanvraag.¹²¹² Verder werd naar IOM verwezen vanuit vooral de volgende instanties: de politie (20%), CoMensha¹²¹³ (11%) en de Vreemdelingenketen (7%).

2.11.2.4 Afhandeling terugkeeraanvragen

De volgende figuur illustreert binnen welke periode de terugkeeraanvraag wordt afgehandeld.¹²¹⁴

Figuur 2.14 Tijd tussen intake en vertrek (2008-2012)¹²¹⁵



Na de intake door IOM duurt het meestal tussen een week tot een maand voordat het slachtoffer daadwerkelijk terugkeert naar het land van herkomst. Het gaat gemiddeld om 54% (=90) van alle vrijwillig teruggekeerde slachtoffers in de periode 2008-2012. Een aanzienlijk deel, gemiddeld 25% (=41) keerde

1212 De opvang en hulpverlening bestaan in ieder geval uit de volgende opvanginstellingen: Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW); Fier Fryslân, HVO Querido, Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW), en Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP). De noodopvang valt hier niet onder. Tevens is door IOM voor een aanzienlijk deel geregistreerd dat het vermoedelijke slachtoffer door de opvang of hulpverlening naar IOM is verwezen voor vrijwillige terugkeer, maar is niet geregistreerd om welke opvang of hulpverlening het hier precies ging.

1213 Indien de terugkeeraanvraag bij IOM niet vanuit CoMensha is gegaan, meldt IOM haar vermoedens van mensenhandel aan CoMensha. IOM stelt CoMensha ook op de hoogte wanneer slachtoffers zijn teruggekeerd naar het land van herkomst (dit op basis van een schriftelijke toestemming van het slachtoffer). Niet elk slachtoffer dat IOM meldt aan CoMensha was al bekend in het registratiesysteem van CoMensha (mondelinge informatie van IOM, 5 maart 2013).

1214 Zie Tabel B4.7 voor een volledig overzicht van de tijdsduur tussen intake en vertrek uit Nederland (2008-2012).

1215 In een aantal jaren (2008 en 2009) is in plaats van de intake (initieel contact) door IOM de datum van de terugkeeraanvraag geregistreerd. Een terugkeeraanvraag wordt niet altijd meteen ten tijde van de intake gedaan, omdat het slachtoffer mogelijk nog geen beslissing heeft genomen om terug te keren. In de jaren dat de datum van de terugkeeraanvraag is geregistreerd en niet de datum van intake, is het dus mogelijk dat het slachtoffer eerder een intake heeft gehad met IOM (schriftelijke informatie van IOM, 19 juni 2013).

na een maand terug. Een kleiner deel, gemiddeld 20% (=33), kon binnen een week terugkeren en een enkeling, 1% (=2) al binnen één dag.¹²¹⁶ In het algemeen streeft IOM ernaar om het vertrek binnen dertig dagen te realiseren gerekend vanaf de datum van de terugkeeraanvraag.¹²¹⁷ Er zijn verschillende redenen denkbaar die kunnen leiden tot een langere vertrekketermijn, zoals het nog niet beschikbaar zijn van de reisdocumenten of het ontbreken van een medische indicatie, of vanwege het onderzoeken van re-integratiemogelijkheden in het land van herkomst.¹²¹⁸

2.11.3 NGO initiatieven bij terugkeer

Vanuit non-gouvernementele organisaties in Nederland bestaan verschillende initiatieven om voor een veilige en verantwoorde terugkeer van slachtoffers van mensenhandel te zorgen. Deze paragraaf beschrijft een aantal van deze initiatieven.

In het (pilot)project van de Federatie Opvang *Safe Return for Victims of Trafficking and Victims of Domestic Violence without or with an Uncertain Residence Permit*¹²¹⁹ wordt een methodiek ontwikkeld om de terugkeer naar en re-integratie in het land van herkomst bespreekbaar te maken voor slachtoffers van mensenhandel (en slachtoffers van huiselijk geweld) vanaf het begin van de opvang. Een knelpunt voor terugkeer naar het land van herkomst is namelijk dat de optie van terugkeer vaak niet of pas in een laat stadium bespreekbaar wordt gemaakt. Mogelijk leidt dit ertoe dat relatief weinig slachtoffers terugkeren naar het land van herkomst. Daarnaast bestaan er signalen uit de praktijk dat slachtoffers die de opvang verlaten zich veelal aan het zicht onttrekken.¹²²⁰ Aan de hand van het *Safe Return* project kunnen slachtoffers voorbereid worden op eventuele terugkeer naar het land van herkomst en kunnen zij hulp verwachten bij de re-integratie aldaar. Het is voor het eerst dat een methodologie voor terugkeer en re-integratie specifiek voor deze doelgroep ontwikkeld en geïmplementeerd zal worden. Tevens wordt er, als onderdeel van het *Safe Return* project, onderzoek verricht naar de factoren die een eventuele terugkeer kunnen belemmeren of juist bevorderen; naar de belangrijkste landen van herkomst; naar de wijze waarop slachtoffers terugkeren en naar de meest relevante samenwerkende partners in dit veld. Naast een groot aantal Nederlandse (opvang)organisaties,¹²²¹ zijn ook de Nigeriaanse *Committee for the Support of Dignity of Women*

1216 Slachtoffers van mensenhandel kunnen bij IOM prioriteit krijgen om hun vertrek te bespoedigen. Echter, soms moeten er toch nog een aantal zaken worden geregeld (zoals de juiste verblijfspapieren, passende opvang in het land van herkomst). Soms kiezen slachtoffers er zelf voor om iets langer te blijven om zich voor te bereiden op terugkeer (schriftelijke informatie van IOM, 19 juni 2013).

1217 De datum van de terugkeeraanvraag kan later zijn dan de datum van de intake door IOM (schriftelijke informatie van IOM, 19 juni 2013).

1218 Schriftelijke informatie van IOM, 25 juni 2013.

1219 Dit project wordt gefinancierd in het kader van het Europese terugkeerfonds. Het project loopt van 1 januari 2013 tot en met 31 juli 2014 (schriftelijke informatie van CoMensha, 2 juli 2013).

1220 Schriftelijke informatie van CoMensha, 13 mei 2013.

1221 Naast Federatie Opvang, de Nigeriaanse *Committee for the Support of Dignity of Women* (COSUDOW) en de Bulgaarse *Animus Association*, zijn een aantal andere organisaties bij het project betrokken: drie instellingen voor vrouwenopvang, drie instellingen voor de categorale opvang voor slachtoffers mensenhandel (COSM's), CoMensha, Pharos, Stichting Religieuzen tegen Vrouwenhandel, Humanitas.

(COSUDOW),¹²²² en de Bulgaarse *Animus Association* (onderdeel van La Strada International)¹²²³ bij het project betrekken. Na de pilotfase van het project, wordt beoogd de methodologie voor terugkeer en re-integratie een vast onderdeel te laten worden van de hulpverlening in opvangplaatsen voor slachtoffers van mensenhandel (en van huiselijk geweld).

Een vergelijkbaar project dat parallel loopt aan het eerdergenoemd project, is het zogenoemde *HOME* project. De aanleiding voor dit project is het gebrek aan kennis bij en samenwerking tussen hulpverleningsorganisaties, terugkeerorganisaties en non-gouvernementele organisaties in landen van herkomst die hulp bieden na terugkeer van het slachtoffer (bijvoorbeeld opvanginstellingen aldaar). Het ontwikkelen en delen van kennis door instanties die zich bezighouden met de terugkeer van buitenlandse slachtoffers in Nederland en België zou de terugkeer en (de kennis over mogelijkheden van) re-integratie in het land van herkomst moeten verbeteren. Het gaat hierbij om het verbeteren van de werkwijze voor vertrek uit Nederland alsmede de werkwijze voor re-integratie in het land van herkomst. Dit vereist een nauwe samenwerking tussen de betrokken organisaties om de versnippering van kennis en taken te doorbreken. Er wordt voortgebouwd op de aanwezige terugkeerprojecten, methodieken en de reeds bestaande kennis bij de aan het project deelnemende organisaties. De organisaties die vanuit Nederland en België in ieder geval betrokken zijn bij het project *HOME* betreffen Maatwerk bij Terugkeer, *Caritas International* in België, FairWork en Fier Fryslân. Met de partners binnen het Europese netwerk van Maatwerk bij Terugkeer, *European Return Support Organisations* (ERSO), zullen de uiteindelijke resultaten van het project worden gedeeld. Eén van deze resultaten betreft een checklist¹²²⁴ voor de begeleiding in Nederland voor vertrek en de begeleiding in het land van herkomst. De partners van Maatwerk bij Terugkeer in Nigeria en Sierra Leone zijn betrokken bij de ontwikkeling van deze checklist als lerende partij.¹²²⁵ Het *HOME* project loopt van 1 juni 2013 tot eind juni 2014.¹²²⁶

De noodzaak van het bijeenbrengen van kennis en kennis(door)ontwikkeling inzake terugkeer van buitenlandse slachtoffers wordt tevens benadrukt in het door Fier Fryslân opgezette *professional learning community*. Aanleiding voor dit project zijn de geringe aantallen slachtoffers die terugkeren naar

1222 COSUDOW houdt zich in Nigeria bezig met het regelen van de opvang voor teruggekeerde Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel.

1223 *Animus Association* houdt zich in Bulgarije bezig met het regelen van de opvang voor teruggekeerde Bulgaarse slachtoffers van mensenhandel.

1224 Uitgangspunt is de bestaande methodiek 'Bewogen Terugkeer'. Deze methodiek ziet op de psychosociale begeleiding van (voormalige) asielzoekers en ongedocumenteerden en geeft inzicht in het complexe besluitvormings- en voorbereidingsproces rondom de terugkeer (specifiek de terugkeer van (voormalige) asielzoekers en ongedocumenteerden). Er wordt tevens ingegaan op hoe de terugkeer bespreekbaar kan worden gemaakt en hoe psychosociale aspecten tijdens de voorbereiding aandacht verdienen (Geraci 2011).

1225 De terugkeer van slachtoffers kan plaatsvinden naar alle landen waar Maatwerk bij Terugkeer werkt (schriftelijke informatie van Maatwerk bij Terugkeer, 26 juni 2013).

1226 De financiering voor het project *HOME* vanuit het Europees Terugkeerbonds loopt van 1 juni 2013 tot eind juni 2014 (Schriftelijke informatie van Maatwerk bij Terugkeer, 26 juni 2013).

het land van herkomst. Terugkeertrajecten worden mogelijk belemmerd door moeilijkheden in het bespreekbaar maken van terugkeer, ontoereikende kennis van de doelgroep bij terugkeerorganisaties en ontoereikende kennis over (on)mogelijkheden in landen van herkomst bij de hulpverlening. Om uiteindelijk buitenlandse slachtoffers in Nederland beter te kunnen begeleiden bij de terugkeer is sinds eind 2012 een *professional learning community* opgezet, inhoudende een werkgroep van hulporganisaties¹²²⁷ waarin wordt samengewerkt (door het delen van kennis) ter verbetering van de problematiek rondom terugkeer.¹²²⁸

Prevention & Reconnection Programmes

Het Leger des Heils (in andere landen de *Salvation Army International* genoemd) richt zich onder meer op het bieden van hulpverlening, preventieprogramma's en terugkeer van slachtoffers naar het land van herkomst. In Europees verband heeft het Leger des Heils een Task Force, bestaande uit nationale coördinatoren mensenhandel.¹²²⁹ Met een aantal landen heeft het Leger des Heils een bilaterale samenwerking opgezet. Naast Engeland-Nigeria en Zweden-Estland ontwikkelt het Leger des Heils in Nederland in samenwerking met het Leger des Heils in Hongarije en Zwitserland *Prevention & Reconnection Programmes* dat gericht is op het ontwikkelen van terugkeerprogramma's die een duurzaam perspectief bieden om revictimisatie van slachtoffers te voorkomen. Uitgangspunten bij het opzetten van *Prevention en Reconnection Programmes* zijn de volgende: het bieden van economisch perspectief aan slachtoffers (door onder meer scholing en ondersteuning bij het opzetten van ondernemingen); het verlenen van voorlichting en ondersteuning; aandacht voor veiligheid en traumaverwerking; en samenwerking met ketenpartners in zowel Nederland als Hongarije als voorwaarde voor een succesvolle aanpak.¹²³⁰

1227 De volgende organisaties nemen deel aan de *professional learning community*: Centrum Kinderhandel en Mensenhandel; Dienst Terugkeer & Vertrek; IOM; SHOP; en Stichting Maatwerk bij Terugkeer (schriftelijke informatie van Fier Fryslân, 11 juni 2013).

1228 Pool 2013.

1229 Deze Task Force bestaat uit leden van de *Salvation Army International* in de volgende landen: Engeland, Ierland, Nederland, Tsjechië, Frankrijk, België, Noorwegen, IJsland, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, Hongarije, Italië, Griekenland, Oekraïne, Rusland, Denemarken, Finland, Zweden, Letland, Spanje en Portugal (schriftelijke informatie van het Leger des Heils in Nederland, 21 juni 2013).

1230 Schriftelijke informatie van het Leger des Heils in Nederland, 21 juni 2013.

Naast bovenstaande initiatieven bestaat een aantal andere non-gouvernementele terugkeerprojecten.¹²³¹ Essentieel hierbij is dat projecten op elkaar worden afgestemd om in samenwerking een veilige en verantwoorde terugkeer te waarborgen (zie ook de volgende deelparagraaf).

2.11.4 Coördinatie bij NGO initiatieven: ENPATES

Op nationaal en internationaal niveau is een groot aantal NGO's actief in de strijd tegen mensenhandel. Ten behoeve van een goede bescherming van slachtoffers, en om dubbel werk te voorkomen, moeten de activiteiten en initiatieven van NGO's op elkaar worden afgestemd. Het *European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery* (ENPATES) project, geïmplementeerd tussen juli 2010 en november 2012 is gericht op de coördinatie van activiteiten van een aantal NGO's die actief zijn in de strijd tegen mensenhandel.

Het project ENPATES moet de coördinatie van de activiteiten van de deelnemende NGOs ten goede komen. De achterliggende gedachte van het ENPATES project is dat NGOs nog steeds worden geconfronteerd met barrières in de samenwerking met NGOs en andere instanties over de grenzen. Vaak is de samenwerking gebaseerd op individuele gevallen zonder dat gebruik wordt gemaakt van nationale coördinerende en verwijzingsmechanismen. Structurele samenwerking over de grenzen vindt hierdoor weinig plaats. Er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om de transnationale samenwerking te bevorderen. Deze instrumenten zouden echter nog niet altijd volledig en structureel worden gebruikt.¹²³² Het project ENPATES betreft een platform voor Europese NGOs die actief zijn in de strijd tegen mensenhandel om aan de hand van de uitwisseling van kennis en *good practices* te zorgen voor een effectieve coördinatie van de initiatieven van Europese NGOs.¹²³³ Nederland is via *La Strada Nederland* projectpartner in het ENPATES project.

1231 Ter illustratie, Scharlaken Koord geeft aan dat het in (onder meer) Hongarije ontbreekt aan veilige opvangplekken waardoor het lastiger wordt om slachtoffers concrete opvang en begeleiding te bieden bij terugkeer. Het Scharlaken Koord zoekt momenteel naar mogelijkheden om de opvangplekken in Hongarije te verbeteren. Het Scharlaken Koord, onderdeel van 'Tot Heil des Volks' is een NGO die zich bezighoudt met straatwerk, preventie, voorlichting en maatschappelijke hulpverlening rond prostitutie. De organisatie is werkzaam in Amsterdam (waar deze tevens is gevestigd), in Utrecht, in Haarlem en in Deventer. Eén van de hulpverleningsactiviteiten betreft het Uitstapprogramma voor personen die willen stoppen met prostitutie. Aan de hand van een individueel stappenplan wordt aandacht besteed aan de huisvesting, financiële situatie, (her)scholing en werk. Tevens biedt Scharlaken Koord ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel die terug willen keren naar het land van herkomst (mondelijke informatie van Scharlaken Koord, 2 mei 2013. Zie ook NRM5, p. 94; website Scharlaken Koord, <http://www.totheildesvolks.nl/nl/scharlaken-koord/home.html>; www.hulpuitprostitutie.nl. Een ander initiatief betreft een project van Fier Fryslân en Terre des Hommes waarin de focus wordt gelegd op een samenwerking met Hongarije en Guinee (dit zijn twee landen waar Terre des Hommes kantoren heeft). Dit project zit nog in de opstartfase (schriftelijke informatie van Fier Fryslân, 7 juni 2013).

1232 Zie ook ENPATES Handboek, pp. 47-49.

1233 Het ENPATES project is gepromoot en uitgevoerd door On the Road (Italië), La Strada International, Anti-Slavery International (Groot-Brittannië), ALC (Frankrijk), ACCEM (Spanje), ADPARE (Roemenië), LEFOE (Oostenrijk), KOK (Germany), en PAG-ASA (België), met hulp van de *Prevention of and Fight against Crime Programme* van de Europese Commissie (*Directorate-General* (DG) Home Affairs. Zie ook <http://enpates.org/>.

Het project ENPATES is in lijn met de EU Strategie inzake de bestrijding van mensenhandel die wijst op het belang van het versterken van transnationale samenwerking. In dit kader heeft de Europese Commissie op 31 mei 2013 een *Civil Society Platform against trafficking in human beings* georganiseerd, waarbij meer dan honderd Europese NGO's – op het terrein van bijvoorbeeld mensenrechten, kinder- en vrouwenrechten, rechten van migranten en opvangorganisaties – zich aangesloten hebben.¹²³⁴

¹²³⁴ EU Strategie inzake de bestrijding van mensenhandel (2012-2016), prioriteit D; zie ook §2.2.2.3.

3.1 Inleiding

De multidisciplinaire aanpak staat aan de basis van de EU-Richtlijn mensenhandel.¹ In deze richtlijn 'wordt uitgegaan van een geïntegreerde, holistische² en op mensenrechten gebaseerde aanpak van de strijd tegen mensenhandel [...]'.³ Uit de EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012 – 2016⁴ blijkt dat ingezet moet worden op een multidisciplinaire samenwerking 'met behulp van officiële mechanismen en procedures die duidelijkheid bieden over de verplichtingen en over de rol- en taakverdeling tussen alle partijen'.⁵ Tevens wordt in de EU-Strategie mensenhandel als prioriteit benoemd dat nationale, multidisciplinaire *rechtshandhavingsteams* opgericht worden waarin op proactieve en innovatieve wijze mensenhandel onderzocht en vervolgd wordt.⁶ De vormgeving en invulling van de structurele aanpak en rechtshandhavingsteams worden aan de lidstaten overgelaten.

Mensenhandelaren zijn innovatief, uit op financieel gewin, weten waar de zwakke plekken liggen in de bovenwereld en beschikken over voldoende contacten, geld en middelen om daar misbruik van te maken. Dat mensenhandel zeer lucratief kan zijn blijkt ook uit een uitspraak van een mensenhandelaar in één van de opsporingsonderzoeken: 'Drugs kan ik maar een keer verkopen een vrouw meerdere

1 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1).

2 Een holistische aanpak verwijst naar een allesomvattende aanpak waarbij meerdere aspecten en factoren op verschillende terreinen samen worden gebracht.

3 *Ibid.*, considerans §7.

4 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012.

5 In de EU-Strategie mensenhandel staat beschreven dat, 'om tot een multidisciplinair, samenhangend beleid tegen mensenhandel te komen, moet een meer diverse groep bij de beleidsontwikkeling worden betrokken dan tot nu toe het geval was'. In de EU-Strategie staan diverse ketenpartners waaraan gedacht moet worden genoemd, denk hierbij aan gemeenten, politie, Openbaar Ministerie (OM), sociaal werkers, uitzendbureaus, voogden en diensten voor hulp aan slachtoffers (*Ibid.*, p. 6).

6 *Ibid.* prioriteit D.

7 *Ibid.*, p. 10.

8 Zie ook §2.2.2; §3.2.

keren'. In 2006 bleek dat mogelijk bijna honderd vrouwen⁹ waren uitgebuit in de legale seksindustrie door één netwerk.¹⁰ De strafrechtelijke aanpak alleen was al die jaren niet afdoende gebleken.¹¹ Daarbij komt dat de aangiftebereidheid bij slachtoffers laag ligt¹² en dat slachtoffers zich niet vaak uit eigen beweging melden op het bureau. Deze factoren maken het mensenhandelprobleem complex, waardoor diverse mensenhandelaren en achterliggende netwerken buiten schot zijn kunnen blijven. Het Openbaar Ministerie (OM) kwam tot het besef dat een effectieve aanpak van mensenhandel vraagt om een aanpak die veel verder gaat dan de handhaving van de strafwet. 'Het gaat om de afbraak van een industrie'.¹³

Mensenhandel moet daarom *naast* een strafrechtelijke aanpak, óók bestuursrechtelijk en fiscaalrechtelijk worden aangepakt met oog voor de rechten van het slachtoffer.¹⁴ Het effectief doorbreken van de georganiseerde misdaad vraagt om een overheid die samenwerkt en op zoek gaat naar zwakke plekken in het systeem waar mensenhandelaren gebruik van maken. Wetende dat handelaren blijven zoeken naar nieuwe mogelijkheden is het aan de overheid om blijvend te innoveren op de aanpak hiervan.

Daartoe moeten verschillende disciplines met elkaar samenwerken met het doel om mensenhandel zowel preventief als repressief te bestrijden. In Nederland zijn de laatste jaren al grote en veelbelovende stappen gezet op dit terrein.

Achtergrond van de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel

In 1985 werd in het beleidsplan 'Samenleving en criminaliteit' voor het eerst notie gemaakt van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Aanvankelijk leidde dit nog niet tot veel aandacht, echter hier kwam verandering in met de nota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld

-
- 9 Uit de bestuurlijke rapportage Schone Schijn – opgemaakt naar aanleiding van de zaak Sneep – blijkt dat in totaal 120 prostituees met de groep Dürdan in verband zijn gebracht. Achtenzeventig van hen konden per april 2007 als vermoedelijk slachtoffer worden bestempeld op basis van informatie uit tapgesprekken, observaties of verklaringen (Schone Schijn 2008, p. 11).
- 10 Deze strafzaak heeft aanzienlijke misstanden in de prostitutie blootgelegd, zie hierover NRM5, p. 137; NRM7, p. 299 en voor een uitgebreide beschrijving de bestuurlijke rapportage Schone Schijn 2008.
- 11 Schone Schijn 2008.
- 12 Circa 40 procent van de geregistreerde vermoedelijke slachtoffers doet aangifte (NRM 2012f, p. 70).
- 13 Brochure 'Integraal, tenzij...: Samen het criminele ondernemingsklimaat verslechteren'. Deze brochure is samengesteld door het OM, de Nationale Politie, het LIEC, de gemeente Tilburg, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van VenJ en is gepresenteerd op de landelijke bijeenkomst 'Integraal veiligheidsbeleid met "high" impact' op 30 mei 2013. Zie voor meer informatie over deze bijeenkomst *Integraal, tenzij... Samen het criminele ondernemingsklimaat verslechteren*, CCV, http://www.hetccv.nl/diversen/landelijke-bijeenkomst-integraal-veiligheidsbeleid-met-high-impact/menu_workshops/georganiseerde-criminaliteit.html (geraadpleegd 6 augustus 2013).
- 14 De minister van VenJ antwoordt op Kamervragen over de 'overheveling van het strafrecht van rechtspraak naar bestuur', dat 'het uitgangspunt is dat de bestuurlijke aanpak als een aanvulling gezien moet worden op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en van andere vormen van georganiseerde criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter die zich hiervoor lenen. Met andere woorden: *de bestuurlijke aanpak komt niet in plaats van de rechtshandhaving, maar vormt juist een aanvulling daarop* [curs. Nationaal rapporteur]' (*Kamerstukken II 2012/13, 314190, p. 1*).

en plan van aanpak' (1990). In de nota staat beschreven dat er gegronde redenen waren om aan te nemen dat de georganiseerde misdaad in Nederland daadwerkelijk was geïnfiltreerd in de onder- en bovenwereld.¹⁵

De overheid reageerde op deze zorgelijke ontwikkeling met een intensivering van de repressieve aanpak, hetgeen onder meer uitmondde in 'de formatie van de recherche en de verruiming en regulering van bijzondere opsporingsbevoegdheden'.¹⁶ Daarnaast zag de overheid ook een rol weggelegd voor het openbaar bestuur om de vermenging van de onder- en bovenwereld tegen te gaan. Dit idee kreeg met de jaren steeds meer vorm door inspanningen vanuit de overheid en het openbaar bestuur zelf. Hetgeen in die periode (begin jaren '90) met name opviel was dat gemeenten (al dan niet op aanraden van de landelijke overheid) op grote schaal een integriteitsbeleid gingen ontwikkelen en implementeren om te voorkomen dat er ongewenste beïnvloeding van buitenaf op het besluitvormingsproces zou plaatsvinden. Tevens dacht men dat op deze manier kon worden voorkomen dat gemeentelijke organen onbewust een faciliterende rol zouden (gaan) spelen in de vermenging van de onder- en bovenwereld.¹⁷

In de periode die volgde werd dit integriteitsbeleid verder ontwikkeld tot een (hedendaags inzetbaar) 'bestuursrechtelijk wapen' in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Deze ontwikkeling werd bespoedigd door een van de aanbevelingen van de enquêtecommissie van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden in 1996, waarin de noodzaak werd benadrukt 'dat politie, justitie en bestuur vertrouwelijke informatie konden uitwisselen'.¹⁸ Deze aanbeveling heeft in 2003 geresulteerd in de totstandkoming van de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (wet Bibob).

Het openbaar bestuur kreeg met de jaren de beschikking over steeds meer middelen om de georganiseerde misdaad op een bestuurlijke manier te bestrijden. In Amsterdam ontstond in 1996 het idee om deze middelen te effectueren en te coördineren door middel van een werkplan met een beschrijving hoe de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit vorm te geven. De kern van het plan behelsde het volgende :

*'De bestaande onderlinge relaties ('wisselwerking') tussen de georganiseerde misdaad, enkele criminaliteitsgevoelige branches en het overheidsbestuur moesten worden doorbroken. Volgens de opstellers van het plan moest worden voorkomen dat het bestuur door bijvoorbeeld het geven van opdrachten of vergunningen ongewild en onbewust georganiseerde misdaad faciliteerde en dat de integriteit van het openbaar bestuur werd aangetast door contacten met de georganiseerde criminaliteit.'*¹⁹

Dit plan bestond uit drie hoofdlijnen: de eerste hield in dat het openbaar bestuur beschermd diende te worden tegen kwalijke invloeden van buitenaf. De tweede bestond uit het opwerpen van drempels om de toetreding van de georganiseerde misdaad in de bovenwereld te frustreren (voorloper

15 Kamerstukken II 1992/93, 22838, nr. 2.

16 Van Traa 2005.

17 Struiksma & Michiels 1994.

18 PEO 1996, nr. 14

19 Van Traa 2005, p. 8.

van het *barrièremodel*) en de laatste betrof het implementeren van een integrale aanpak. Deze lijn werd uitgewerkt in het zogeheten ‘Wallenproject’ (1997-2001), dat later overging in het ‘Van Traa project’ (2001-2004). In deze projecten werd voor het eerst geëxperimenteerd met de multidisciplinaire aanpak. Dit hield in ‘dat niet-strafrechtelijke instanties op basis van – van origine – strafrechtelijke doelen (bestrijding georganiseerde misdaad) en met gebruikmaking van strafrechtelijke informatie moeten werken’.²⁰

Het Wallenproject en het Van Traa project²¹ hebben geleid tot een praktische onderbouwing van het idee dat een multidisciplinaire aanpak effect kan sorteren in de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Ondanks dit positieve geluid hebben de projecten echter ook aangetoond dat deze aanpak nog tal van problemen bevatte en nog verre van uitgekristalliseerd bleek te zijn.

De minister van Justitie heeft daaropvolgend in 2007 in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (PVAGM) neergelegd dat ‘mensenhandel in 2011 zowel op nationaal als lokaal/regionaal niveau overheidsbreed én integraal dient te worden aangepakt. Bijzondere aandacht zal daarbij worden gegeven aan de koppeling tussen het nationale niveau en het lokale/regionale niveau, maar ook aan de internationale aspecten van het fenomeen [in casu mensenhandel]’.²² In het PVAGM is de beleidsmatige basis gelegd voor de integrale en programmatische aanpak op het terrein van mensenhandel.²³

Eén van de meest belangrijke ontwikkelingen van de laatste jaren is dat steeds meer organisaties samenwerken en komen tot een gezamenlijke aanpak.²⁴ In een gezamenlijke aanpak wordt mensenhandel over de gehele linie vanuit opsporings-, bestuurlijke en financiële organisaties bestreden.²⁵ Naast de preventieve en repressieve aanpak van mensenhandel dient tegelijkertijd het slachtoffer te worden beschermd. Dit betekent dat het slachtoffer bijvoorbeeld adequaat wordt opgevangen, op een juiste manier wordt bejegend en de bijstand en hulp krijgt waar hij op basis van (inter-)nationale wet- en regelgeving recht op heeft.²⁶ Een multidisciplinair samenwerkingsverband kan overigens alleen effectief zijn wanneer de actoren relevante informatie met elkaar (kunnen) delen en ze gezamenlijk een strategie opstellen om deze vorm van misdaad – elk vanuit hun eigen specialisme²⁷ – aan te kunnen pakken.²⁸ Sleutelwoorden zijn daarbij vertrouwen en het vergroten van bewustzijn, het voelbaar maken van een

20 Ibid, p. 10.

21 NRM7, pp. 298-299.

22 Zie Bijlage *Kamerstukken II 2007/08*, 29911, nr. 10, p. 16.

23 Zie Bijlage *Kamerstukken II 2007/08*, 29911, nr. 10.

24 Zie ook NRM 2012e en §3.3.

25 Het doel volgens Spaan & Van Oosten (2010, p. 34) is ‘dat de partners gezamenlijk en *bottom-up* een interventieprogramma ontwerpen om een totaal crimineel proces te frustreren’.

26 Zie ook §2.7; §2.8; §2.9 en §2.10.

27 ‘De kern van de [...] aanpak is dat ketenpartners zich vanuit hun eigen werkveld gezamenlijk inzetten voor de aanpak van een crimineel verschijnsel’ (Task Force Mensenhandel 2009, p. 17).

28 Schone Schijn 2008; Bijlage *Kamerstukken II 2007/08*, 29911, nr. 10; Task Force Mensenhandel 2009; Van Gestel & Verhoeven 2009; Van der Meij & van der Leun 2010.

gezamenlijk belang.²⁹ Dat dat nog niet zo eenvoudig is blijkt niettemin uit de analyse van de bestuurlijke rapportages van de proeftuinen.³⁰ Om de samenwerking op regionaal (en ook nationaal) niveau tussen deze ketenpartners te bevorderen, zijn er in Nederland Veiligheidshuizen en Regionale Interventie en Expertise Centra (RIEC) opgericht.³¹

Er is geen limiet aan de vormen waarin mensenhandel zich kan openbaren; evenmin beperkt deze vorm van criminaliteit zich tot lokale, regionale en/of landsgrenzen. Het is dan ook van belang dat er samenwerkingsverbanden worden gecreëerd die hierop kunnen inspelen. Dit houdt in dat naast lokale, regionale en nationale samenwerkingsverbanden er ook op Europees en internationaal niveau samenwerking moet worden gezocht. Want, ongeacht of het nu een dorp, stad of land betreft, het is aannemelijk dat mensenhandel zich zal verplaatsen naar plekken met voor mensenhandelaren relatief gunstigere omstandigheden.³²

Mensenhandelaren en -netwerken passen hun modus operandi aan wanneer drempels worden opgeworpen. Het is daarom noodzakelijk dat bij de aanpak van mensenhandel wordt ingezet op innovatie. Om te blijven innoveren heeft het OM de laatste jaren geëxperimenteerd met de programmatische aanpak.³³ Op basis van vergaard inzicht in de modus operandi van mensenhandelaren en -netwerken worden hierin nieuwe methoden toegepast in de aanpak van mensenhandel. Om inzicht te verkrijgen in een bepaalde vorm van mensenhandel wordt door het OM samengewerkt met relevante ketenpartners, zoals politie, gemeenten, maar bijvoorbeeld ook met hotelketens. De vergaarde kennis en innovatieve methoden die effectief blijken, kunnen daarop worden verspreid over de Veiligheidshuizen en RIEC's, opdat *alle* gestructureerde, lokale en regionale samenwerkingsverbanden mensenhandel effectief kunnen aanpakken. De programmatische aanpak kan op deze wijze de gestructureerde, integrale aanpak versterken.

Hoewel dit hoofdstuk met name ingaat op de multidisciplinaire samenwerking is ook de samenwerking tussen instanties van dezelfde discipline nog niet een gegeven. Te denken valt bijvoorbeeld aan het delen van informatie tussen verschillende opsporingsdiensten. Ook op Europees en internationaal niveau betreft de samenwerking vaak instanties van dezelfde discipline zoals opsporing of vervolging, dan wel NGO's. Ook hier dragen factoren als vertrouwen, informatie en kennisdeling, alsook terugkoppeling bij aan het succes van de samenwerking.

29 Een aantal *good practices* om het vertrouwen te versterken en het bewustzijn te vergroten, staat beschreven in §3.7.

30 De Nationaal rapporteur heeft een documentanalyse van de bestuurlijke rapportages gemaakt die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen mensenhandel. Zie hiervoor §3.5.

31 Dit heeft ertoe geleid dat thans in totaal 25 Veiligheidshuizen en 10 RIEC's actief zijn, die vooralsnog wisselend succesvol zijn op het terrein van mensenhandel; zie ook §3.3 en §3.9.

32 NRM 2012e.

33 Binnen de programmatische werkwijze wordt voornamelijk vanuit een strafrechtelijk perspectief bekeken welke bestuurs- straf- en fiscaalrechtelijke interventies ingezet kunnen worden – en hoe drempels opgeworpen kunnen worden – om de aanpak van een bepaalde vorm van mensenhandel structureel te versterken. Zie ook §3.4.1.

In dit hoofdstuk staat samenwerken centraal. Gestart wordt met een beschrijving van de samenwerking op internationaal en Europees niveau (§3.2) alsook de samenwerking op nationaal niveau (§3.3). In de laatst genoemde wordt tevens ingegaan op de cruciale rol die de Veiligheidshuizen en de RIEC's spelen – en kunnen spelen – in de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel. Vervolgens worden twee vormen van een multidisciplinaire aanpak uiteengezet, te weten de *integrale* en *programmatische* aanpak (§3.4). Daarop wordt een beschrijving gegeven van de programmatische aanpak binnen de proeftuinen (§3.5) en de resultaten die hiermee zijn geboekt (§3.6). In het verlengde van de resultaten wordt een aantal *good practices* beschreven die ten grondslag hebben gelegen aan de resultaten en daarbij wordt ook ingegaan op een aantal aandachtspunten (§3.7) Vervolgens wordt het belang van innovatie uiteengezet aan de hand van bestaande witte vlekken in de aanpak van mensenhandel (§3.8). Afgesloten wordt met de laatste ontwikkelingen op het terrein van de integrale aanpak (§3.9).

3.2 Internationale samenwerking

Bij de aanpak van grensoverschrijdende mensenhandel is internationale samenwerking cruciaal. Dat betreft niet alleen de strafrechtelijke aanpak van het misdrijf maar bijvoorbeeld ook preventie en de bescherming van slachtoffers – tot en met hun eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Internationale samenwerking op deze terreinen vormt daarbij voor landen een verplichting.³⁴

Grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme (Transnational referral mechanism)

Het is duidelijk dat ook voor bescherming van slachtoffers internationale samenwerking nodig is. In dat verband voorziet de EU-Strategie mensenhandel 2012-2016 in de ontwikkeling van een grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme (*transnational referral mechanism*), dat nationale verwijzingsmechanismen (*national referral mechanisms*) met elkaar moet gaan verbinden.³⁵ Het grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme is een instrument waardoor straks voor alle betrokken partners, in internationaal verband, duidelijk moet zijn wie wat wanneer moet doen, en hoe slachtoffers beter te identificeren, te verwijzen, te beschermen en hulp te bieden.³⁶ De bedoeling van een grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme is te zorgen dat ook internationaal wordt samengewerkt om te zorgen dat slachtoffers vroegtijdig worden geïdentificeerd, worden beschermd en kunnen worden geholpen. De Europese Commissie wil uiterlijk in 2015 een model ontwikkelen voor dit grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme.

In Nederland zijn ketenpartners zich bewust van de noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking, ook op andere terreinen dan het strafrecht. Het Plan van Aanpak van de Task Force Mensenhandel³⁷ voorziet dan ook in een breed scala aan activiteiten op het terrein van internationale samenwerking, variërend van het intensiveren van operationele samenwerking in strafzaken, tot trainingen en het organi-

34 Dit volgt uit het arrest Rantsev t. Cyprus en Rusland, zie §2.2.3.

35 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 6: *'In line with a victim-centred approach, by 2015 the Commission will develop a model for an EU Transnational Referral Mechanism which links national referral mechanisms to better identify, refer, protect and assist victims'*; zie over het nationaal verwijzingsmechanisme §2.5.

36 Zie ook §2.2.

37 Task Force Mensenhandel 2013

seren van een conferentie over een aantal praktijkgerichte thema's rond de aanpak van mensenhandel.³⁸ Ook is Nederland betrokken bij een internationaal project terzake de uitwerking van nadere richtlijnen voor de identificatie van slachtoffers, met het oog op het ontwikkelen van trainingsmateriaal. Maar niet alleen operationeel is internationale samenwerking van belang. Samenwerking is ook van belang bij het verzamelen van data om beter zicht te krijgen op mensenhandel als fenomeen.³⁹

Hieronder worden twee onderwerpen in het bijzonder belicht: Strafrechtelijke samenwerking – met name uitwisseling van strafrechtelijk relevante informatie – en multidisciplinaire samenwerking. Uitwisseling van informatie blijft een belangrijk aandachtspunt, zeker nu de Europese Commissie in maart 2013 een voorstel heeft gedaan voor nieuwe regelgeving, onder meer met betrekking tot het verbeteren van de informatiepositie van Europol.⁴⁰ Mogelijk leidt dit voorstel tot verplichtingen voor het aanleveren van informatie die verder gaat dan tot dusver. Het is daarnaast goed te zien dat niet alleen wordt samengewerkt om mensenhandel internationaal strafrechtelijk aan te pakken, maar dat ook wordt gezocht naar andere mogelijkheden om internationaal samen te werken op andere terreinen, bijvoorbeeld in de vorm van bestuurlijke samenwerking.

3.2.1 Strafrechtelijke samenwerking

Strafrechtelijke samenwerking op internationaal niveau geeft vaak meer inzicht in een geheel mensenhandeltraject. Immers, slachtoffers kunnen in het buitenland zijn geronseld en in bijvoorbeeld meerdere EU-lidstaten worden uitgebuit. Voor Nederland ligt het voor de hand dat in ieder geval samen wordt gewerkt, dan wel samenwerking wordt gezocht met de herkomstlanden van de hier te lande (mogelijke) slachtoffers en verdachten. Nederland werkt bilateraal onder meer samen met autoriteiten in Bulgarije, Hongarije, Roemenië, en Nigeria.⁴¹ De meeste informatie inzake mensenhandel wordt door Nederland uitgewisseld met Bulgarije, Hongarije en Roemenië.

38 *Putting Rantsev into practice, A conference on strenghtening multidisciplinary operational cooperation to fight trafficking in human beings*, georganiseerd door Polen, Cyprus en Nederland, Amsterdam 16-18 april 2013.

39 NRM2012f, aanbeveling 7: 'De Nederlandse regering moet blijven inzetten op internationale samenwerking, zowel ten behoeve van verbetering van dataverzameling en –analyse op nationaal niveau, als ten behoeve van internationale dataverzameling'; zie ook §2.2.1.

40 *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA*, 27 maart 2013, COM(2013) 173 final. 'In order to improve Europol's intelligence picture, so that it can better support Member States and better inform EU policy setting, the proposal seeks to enhance the supply of information by Member States to Europol. This is done by strengthening the obligation for Member States to provide Europol with relevant data,' voorstel, p. 6.

41 Na de Nederlandse nationaliteit, vormen respectievelijk de Nigeriaanse, Hongaarse, Bulgaarse en Roemeense nationaliteiten de top 5 rangorde van nationaliteiten van (mogelijke) slachtoffers die bij Co-Mensha gemeld zijn in de periode 2007-2011 (NRM 2012f, Tabel 3.1). Verdachten die in beeld waren bij het OM kwamen veelal uit Bulgarije, Hongarije en Roemenië maar ook uit Turkije, Marokko, Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen. Opvallend is het klein aantal verdachten uit een Afrikaans land (met uitzondering van Marokko) dat in beeld is bij het OM (NRM 2012f, Tabel 6.1 en Figuur 6.23).

Samenwerking met Hongarije

Vanuit Nederland is het afgelopen jaar stevig ingezet op de bilaterale strafrechtelijke samenwerking tussen Nederland en Hongarije.⁴² Zo is recent een Operationeel Actieplan tussen Hongarije en Nederland ingericht onder de vlag van de *European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats (EMPACT)*.⁴³ Dit actieplan geeft handvatten voor de concrete inrichting van de operationele samenwerking tussen beide landen en is naar aanleiding van Kamervragen in 2012⁴⁴ en op aangeven van het Ministerie van VenJ geïnitieerd. Het ziet met name op de uitwisseling van kennis en inzicht over de rechtssystemen van de twee landen. Dit zou moeten leiden tot meer gezamenlijke opsporingsonderzoeken waarin sprake is van Hongaarse daders en Hongaarse slachtoffers. In de tweede helft van 2013 wordt uitvoering gegeven aan het actieplan. Tevens wordt momenteel, als onderdeel van het EMPACT-project mensenhandel, een trilaterale *Joint Investigation Team (JIT)* voorbereid tussen België, Hongarije en Nederland.⁴⁵

Arbeidsuitbuiting buiten de prostitutie, met name in de land- en tuinbouw, lijkt vooral mensen uit Midden- en Oost-Europa te betreffen⁴⁶, maar er bestaan ook signalen ten aanzien van arbeidsuitbuiting buiten de prostitutie van bijvoorbeeld Filipijnen.⁴⁷ Strafrechtelijke samenwerking met opkomende landen is evenzeer relevant. Onderdeel van het bevorderen van internationale strafrechtelijke samenwerking is het waarborgen van de politieke internationale samenwerking.⁴⁸ De samenwerking via Europol en Eurojust is dan ook van groot belang. Ook vindt internationaal strafrechtelijke samenwerking plaats

42 De minister van VenJ heeft eerder aangegeven dat vanwege het toenemende aantal Hongaarse slachtoffers de politiesamenwerking tussen Hongarije en Nederland vanaf begin 2012 in een stroomversnelling is geraakt. Zo heeft de Hongaarse politie begin 2012 een bilateraal operationeel afstemmingsoverleg voorgesteld aan Nederland, als onderdeel van het EMPACT-project mensenhandel, om twee a drie keer per jaar samen te komen en lopende opsporingsonderzoeken te bespreken (*Kamerstukken II 2012/13, Aanhangselnummer 637; Kamerstukken II 2012/13, 33309, nr. 6*).

43 Zie ook *Kamerstukken II 2012/13, 32317, nr. 177*. EMPACT wordt verder in deze paragraaf beschreven.

44 Zie Vragen van het lid Hilkens (PvdA) aan de minister van Veiligheid en Justitie over gedwongen prostitutie en mensenhandel (ingezonden 11 oktober 2012) (*Kamerstukken II 2012/13, 2012Z17210*); Vragen van het lid Van der Staaij (SGP) aan de minister van Veiligheid en Justitie over de grote toename van het aantal Hongaarse prostituees die gedwongen worden te werken voor pooiers (ingezonden 15 oktober 2012) (*Kamerstukken II 2012/13, 2012Z17450*).

45 Mondelinge informatie van EU Commissaris voor Executieve Europese politiesamenwerking (coördinator Nederland, EMPACT), 26 juli 2013.

46 Zie ook NRM 2012f, Tabel B3.1.14.

47 Zie §2.4.5.

48 De noodzaak van het bevorderen van internationale samenwerking is meermalen onderwerp van aanbevelingen geweest. Zie bijvoorbeeld: NRM 2012f, aanbeveling 7; NRM8, p. 85.

in de Euregio Maas-Rijn⁴⁹, via Interpol en via liaisons in binnen- en buitenland. Liaisons spelen een belangrijke rol bij bilaterale samenwerking en vervullen bij uitstek een essentiële rol in bronlanden.⁵⁰

Uitwisseling van operationeel relevante informatie: Europol

Op grond van het Raadsbesluit tot oprichting van de Europese politiedienst van 6 april 2009⁵¹ heeft Europol tot doel het optreden van de autoriteiten van de lidstaten en hun onderlinge samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel, te ondersteunen en te versterken.⁵² Europol heeft nadrukkelijk geen opsporingsbevoegdheid, maar ondersteunt lidstaten in de informatie-uitwisseling⁵³ en kan vanuit een multidisciplinair

49 Strafrechtelijke samenwerking in de Euregio Maas-Rijn vindt plaats via het Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum (EPICC). EPICC bestaat uit Nederlandse, Duitse en Belgische politiediensten en vormt een belangrijke schakel in de informatie-uitwisseling tussen de politiediensten uit deze drie landen. Recent is een publicatie verschenen over de grensoverschrijdende recherche in de Euregio Maas-Rijn in de periode 2006-2010: 'Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen' (Nelen, Peters en Vanderhallen 2013).

50 De taak van een (politie)liaison is om informatie uit te wisselen met autoriteiten in de landen waar deze is gestationeerd en de omliggende landen, en tevens om ondersteuning te bieden bij rechtshulpverzoeken en andersoortige ondersteuning bij (opsporings-)onderzoeken (zie ook NRM5, p. 145). Tijdens het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer is de eventuele terugtrekking van politieliaisons uit onder andere Roemenië besproken. Onder meer naar aanleiding van de vraag van de heer Oskam (CDA) of liaisons kunnen blijven in landen waar dat nodig is, zoals Polen en Roemenië, heeft de minister van VenJ toegezegd zich te zullen oriënteren met betrekking tot de liaisons in Bulgarije, Roemenië en Polen. De minister zal na het zomerreces van de Tweede Kamer met een aparte brief komen over de organisatie van het internationale politiebeleid, de positie en de standplaatsen van de liaisons en de keuzes die daarin worden gemaakt (Algemeen Overleg op 4 juli 2013 van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over de brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 8 mei 2013 inzake voortgangsrapportage kinderpornografie en kindersekstoerisme d.d. 8 mei 2013 (zie *Kamerstukken II 2012/13*, 31015, nr. 90). Verslag ten tijde van schrijven van deze rapportage nog niet gepubliceerd. Een conceptverslag is beschikbaar via: http://www.tweedekamer.nl/ao_repo/vj/20130704_Voortgangsrapportage%20kinderpornografie%20en%20kindersekstoerisme.pdf (geraadpleegd 24 juli 2013).

51 Daarvoor waren de bevoegdheden van Europol geregeld middels in de Europol-overeenkomst (*PbEU* C 316 van 27 november 1995). Vanaf 1 januari 2010 is deze Europol-overeenkomst vervangen door het besluit van de Europese Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) (*Pb EU* L 121 (15 mei 2009), p. 37. e.v.

52 Europol is bevoegd lidstaten te ondersteunen in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit die twee of meer lidstaten treft en een gemeenschappelijke aanpak van lidstaten vereist (opsporingswaarde). Zie art. 4 Besluit van de Europese Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol).

53 Informatie van de Nederlandse desk bij Europol, 10 mei, 21 juni en 10 juli 2013.

team⁵⁴ experts en technische hulpmiddelen ter beschikking stellen aan internationaal samengestelde opsporingsteams.⁵⁵

Voor de informatie-uitwisseling is Europol afhankelijk van de aanlevering van informatie vanuit lidstaten. Vanuit Nederland ontvangt Europol voornamelijk operationele informatie van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), de afzonderlijke politie-eenheden en de KMar.⁵⁶ Aan de hand van de geleverde informatie wordt door Europol een vergelijking gemaakt met alle aanwezige (Europese) politiegegevens en wordt relevante informatie teruggekoppeld. Deze terugkoppeling bevat soms opsporingsinformatie van andere (lopende) opsporingsonderzoeken in Nederland, waarvan sommige politie-eenheden aangeven nog niet van deze informatie op de hoogte te zijn.⁵⁷ In sommige gevallen komt de verdachte ook voor in andere (lopende) opsporingsonderzoeken in het buitenland (niet noodzakelijkerwijs gerelateerd aan mensenhandel⁵⁸).

Als knelpunt wordt nog wel ervaren dat de informatie-uitwisseling tussen politiediensten in lidstaten en Europol moeizaam verloopt.⁵⁹ Naast het signaal dat nog niet altijd operationele informatie wordt aangeleverd aan Europol, geeft de Nederlandse desk bij Europol aan dat niet alleen het aanleveren van signalen van mensenhandel van belang is maar dat ook de aanlevering van inhoudelijke informatie over (lopende) opsporingsonderzoeken de informatiepositie van Europol zou kunnen versterken.⁶⁰ Directe terugkoppeling vanuit Europol is dan van belang.

54 De Nederlandse desk bij Europol is multidisciplinair ingericht en bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van politie-eenheden, de KMar, FIOD en de douane (informatie van de Nederlandse desk bij Europol, 20 juni en 10 juli 2013).

55 Ook kan Europol operationele ondersteuning bieden bij, bijvoorbeeld, grootschalige controleacties in de Nederlandse prostitutiesector. Europol was onder meer betrokken bij de actie op het Baekelandplein in Eindhoven (Ten Kate 2013, p. 148; zie ook §3.5.3).

56 In Nederland is het aanleveren van politiegegevens aan buitenlandse opsporingsinstanties, Europol en Interpol, geregeld in art. 17 Wet politiegegevens en artikelen 5:1-5:10 Besluit politiegegevens. De verstrekking van politiegegevens aan Europol is geregeld in art. 5:7 van het Besluit politiegegevens: 'Aan Europol worden politiegegevens verstrekt ten behoeve van de vervulling van de doelstelling en taken van die dienst, voor zover dat voortvloeit uit een richtlijn of verordening op grond van hoofdstuk 4 of hoofdstuk 5 van Titel V van het verdrag betreffende de Europese Unie. De politiegegevens worden verstrekt door tussenkomst van de landelijke eenheid, bedoeld in artikel 5:1, derde lid.' Verstrekking van gegevens aan Europol kan uitsluitend worden geweigerd indien wezenlijke nationale veiligheidsbelangen worden geschaad; het welslagen van lopende onderzoeken of de veiligheid van personen in gevaar wordt gebracht; of informatie wordt bekend gemaakt die betrekking heeft op specifieke inlichtingendiensten of- activiteiten op het gebied van staatsveiligheid, art. 5:7 Besluit politiegegevens.

57 Informatie van de Nederlandse desk bij Europol, 10 mei, 21 juni en 10 juli 2013.

58 Er kunnen verbanden bestaan tussen mensenhandel en andere vormen van georganiseerde misdaad (NDB 2012, p. 69; Bijlage *Kamerstukken II* 2012/13, 29911, nr. 79; NRM7, §9.4.4; zie ook §3.8.3).

59 Met het oog op het toenemen van de politie internationale samenwerking, zowel operationeel als op het gebied van informatie-uitwisseling heeft de Nationaal rapporteur in haar Zevende rapportage aanbevolen dat conform de daarover gemaakte afspraken informatie moet worden geleverd aan Europol (NRM7, aanbeveling 31).

60 Informatie van de Nederlandse desk bij Europol, 10 juli en 11 juli 2013.

Daarnaast blijkt dat de informatie soms rechtstreeks wordt gedeeld tussen een opsporingsinstantie in Nederland en een opsporingsinstantie elders, bijvoorbeeld binnen een JIT of via bilaterale samenwerking op grond van *ad hoc* rechtshulpverzoeken. Hierdoor komt de informatie uiteindelijk niet terecht bij Europol.⁶¹ Het uitwisselen van strafrechtelijke en strategische informatie, via Europol, met de bij Europol aangesloten landen zou ook de informatiepositie van de Nederlandse opsporingsdiensten kunnen vergroten.^{62,63}

EMPACT

Met het EMPACT-project mensenhandel⁶⁴ wordt uitvoering gegeven aan een Operationeel Actieplan dat zich onder meer richt op het verbeteren van de informatie-uitwisseling via Europol en op verbeterde analyses van deze informatie door Europol.⁶⁵ Het EMPACT-project mensenhandel is één van de acht Europese veiligheidsprioriteiten voortkomend uit de *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA) die zijn bepaald op voordracht door de *Coopération Opérationnelle en matière de Sécurité Intérieure* (COSI) als adviserend orgaan in de beleidscyclus voor de EU.^{66,67} In 2011 is gestart met het EMPACT-project mensenhandel, dat wordt geleid door het Verenigd Koninkrijk en waar Nederland als *co-driver* bij betrokken is. Voor Nederland is de EU commissaris voor Executieve Europese politiesamenwerking de coördinator in de EMPACT projecten (en de trekker in het EMPACT-project mensenhandel). In dit verband wordt nauw samengewerkt met de Nederlandse desk bij Europol. Binnen het EMPACT-project mensenhandel wordt ook naar mogelijkheden gezocht voor meer gezamenlijke opsporingsonderzoeken, in bijvoorbeeld de vorm van een JIT, en voor het ontnemen van criminele winsten.⁶⁸ Inmiddels maken 21 lidstaten deel uit van het mensenhandel-

61 Mondelinge informatie van de Nederlandse desk bij Europol, 21 juni 2013.

62 De relevantie van het uitwisselen van informatie via Europol, met de bij Europol aangesloten landen, blijkt bijvoorbeeld uit de opstart van een *Joint Investigation Team* (JIT) tussen Groot-Brittannië en Roemenië in 2008. Binnen deze JIT was sprake van gelijktijdige opsporingsonderzoeken in Groot-Brittannië en Roemenië met betrekking tot de uitbuiting van honderden Roma kinderen door een Roemeense criminele organisatie die actief zou zijn in verschillende EU-lidstaten. Van de lijst met 1.107 vermoedelijke minderjarige slachtoffers, kwamen 200 voor in de politieregistraties in Groot-Brittannië. Zie verder: NRM7, p. 108.

63 Zie §3.3.3.1 over de (informatiehuishouding van) de Nationale Politie.

64 De EMPACT projecten lopen tot 2013. Van 2014-2017 start een vervolgcyclus van vier jaar, waarbij een aantal van de projecten wordt voortgezet. In de *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA) is ook mensenhandel in de periode 2013-2017 als prioriteit genoemd (SOCTA 2013, p. 39). Recent heeft de JBZ-Raad nieuwe prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit vastgesteld voor de periode 2014-2017. Mensenhandel blijft in de periode 2013-2017 prioriteit (*Kamerstukken I* 2012/13, 33309, nr. C).

65 *Kamerstukken II* 2012/13, 32317, nr. 177; *Kamerstukken I* 2012/13, 33309, nr. C.

66 COSI is een vaste commissie die voor consistentie moet zorgen in acties van Europol (en ook van Eurojust, Frontex en andere Europese agentschappen) (Besluit 2010/131/EU van de Raad van 25 februari 2010 houdende de totstandkoming van de *Coopération Opérationnelle en matière de Sécurité Intérieure* (COSI)).

67 Informatie van de Nederlandse desk bij Europol, 10 juli 2013.

68 *Kamerstukken I* 2012/13, 33309, nr. C.

project, waaronder de voor Nederland belangrijke bronlanden Hongarije, Bulgarije en Roemenië, evenals andere EU-agentschappen als Europol, Eurojust, Frontex en Cefol.⁶⁹

Voorstellen ter verbetering van de informatiepositie

Om het verzamelen, analyseren en delen van operationele informatie door Europol verder te versterken, heeft de Europese Commissie eind maart 2013 een voorstel gedaan voor nieuwe regelgeving. In het voorstel is voorzien in een verregaande verplichting voor lidstaten om gegevens aan Europol te verstrekken.⁷⁰ In artikel 7 lid 5 wordt voor lidstaten de volgende verplichting voorgesteld:

'[...] supply Europol with the information necessary for it to fulfil its objectives. This includes providing Europol without delay with information relating to crime areas that are considered a priority by the Union. It also includes providing a copy of bilateral or multilateral exchanges with another Member State or Member States in so far as the exchange refers to crime that falls under Europol's objectives.'⁷¹

Voor een effectieve politieke internationale samenwerking moet de informatiehuishouding tussen Europol en operationele diensten worden verbeterd. De nieuwe Europol verordening biedt hiertoe een mogelijkheid. Volgens de Europese Commissie zou aan de hand van deze verordening de bestaande verplichtingen van informatieverstrekking aan Europol worden verduidelijkt zonder dat sprake is van additionele verplichtingen.⁷² Een meerderheid van de lidstaten zou tegen een verplichtende bepaling van de informatie-uitwisseling zijn, maar tegelijkertijd bestaat wel een behoefte aan het verbeteren van de uitwisseling van informatie.^{73,74}

In reactie op het voorstel van de Europese Commissie schrijft de minister van Buitenlandse Zaken in mei 2013 aan de Tweede Kamer⁷⁵ dat de gevolgen van de verordening voor het Nederlandse politieapparaat (Nationale Politie, KMar en de Bijzondere Opsporingsdiensten) zorgvuldig in beeld zullen worden gebracht door middel van een nationale impactanalyse, waarbij de verschillende opties worden doorerekend op gevolgen op het gebied van met name de administratieve lasten voor de politie, personele en financiële consequenties.⁷⁶

69 *Kamerstukken II 2012/13, 32317, nr. 177; Kamerstukken I 2012/13, 33309, nr. C.*

70 *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA, 27 maart 2013, COM (2013) 173 final; zie ook hoofdstuk 3, voetnoot 41.*

71 *Ibid.*

72 *Kamerstukken I 2012/13, 32317, nr. CV.*

73 *Ibid.*

74 In de Europolverordening is daarnaast een voorstel opgenomen tot een fusie tussen Europol en de *European Police College (Cepol)* met het oog op kostenbesparingen. Een aanzienlijk aantal lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan tegen een fusie van Europol met Cepol te zijn. Naar aanleiding van dit signaal riep de Europese Commissie op deze fusie te heroverwegen (*Kamerstukken I 2012/13, 32317, nr. CV*).

75 *Kamerstukken II 2012/13, 22112, nr. 1621.*

76 *Kamerstukken II 2012/13, 22112, nr. 1621; Kamerstukken I 2012/13, 32317, nr. CV.*

Belangrijk is dat ingezet wordt op een sterkere informatiepositie van Europol. Dit is allereerst belangrijk voor de mogelijke bijstand vanuit Europol aan opsporingsonderzoeken. Zo zijn er met ondersteuning van Europol diverse gemeenschappelijke onderzoeksteams inzake seksuele uitbuiting gestart waarin Nederland partner is en waarin samenwerking bestaat met Bulgarije, Hongarije en Roemenië.⁷⁷ Gemeenschappelijke onderzoeksteams als de JITS kunnen de samenwerking met herkomstlanden vergemakkelijken. Een betere informatiepositie is voorts belangrijk voor gedegen analyses ten behoeve van de SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*) die jaarlijks door Europol wordt uitgebracht.

SOCTA

In de SOCTA worden de huidige en de mogelijk te verwachten ontwikkelingen van zware georganiseerde criminaliteit in de EU geschetst. Ter illustratie, volgens de SOCTA is binnen de EU een toename waargenomen in mensenhandelsituaties gerelateerd aan sociale uitkeringsfraude.⁷⁸ Ook in Nederland bestaat hier melding van doch niet op grote schaal.⁷⁹ De SOCTA vormt tevens de basis voor de EU-prioriteiten die voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit worden vastgesteld.⁸⁰

3.2.2 Samenwerking in multidisciplinair verband

Het bevorderen van het aantal ontdekkingen en gezamenlijke onderzoeken en vervolgingen inzake mensenhandel staat hoog op de agenda van Eurojust. In het actieplan van Eurojust 2012-2016 is ook het verstoren van criminele geldstromen en het terugvinden van vermogen in mensenhandelzaken als prioriteit benoemd.⁸¹ Eurojust beperkt de aanpak van mensenhandel daarbij niet tot het verbeteren van internationale rechtshulp in strafzaken, maar prioriteert daarnaast ook de aanpak van mensenhandel vanuit andere disciplines dan het strafrecht (multidisciplinaire aanpak). Bij samenwerking in multidisciplinair verband kan met name ook worden gedacht aan samenwerking om mensenhandel bestuurlijk aan te pakken.

Bestuurlijke samenwerking

Met name bestuurlijke autoriteiten kunnen bijdragen aan het voorkomen dat criminele opbrengsten in legale bedrijven worden geïnvesteerd, door bijvoorbeeld een vergunning te weigeren wanneer sprake is (geweest) van een strafrechtelijk onderzoek. Ook strafrechtelijke informatie – ook uit een ander land – kan van belang zijn voor lokale bestuurlijke beslissingen. In dat opzicht is het uitwisselen van informatie mitsdien eveneens relevant. Nederland blijft in EU-verband dan ook aandacht vragen voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel, en bepleit de verdere ontwikkeling van mogelijkheden om

77 *Kamerstukken II 2012-2013*, 31317, nr. 177.

78 Zie over mensenhandel in relatie tot toeslagenfraude §2.4.6.

79 Informatie van de Nederlandse desk bij Europol, 10 mei 2013.

80 De meest recente SOCTA is in 2013 verschenen. Mensenhandel is hierin één van de prioriteiten.

81 Actieplan Eurojust 2012-2016, december 2012. Twee andere prioriteiten betreffen het verbeteren van coördinatiemechanismen, met name voor trainingen, expertise en operationele activiteiten, en een toename van de samenwerking met landen buiten de EU in mensenhandelzaken.

informatie uit te wisselen tussen bestuurlijke autoriteiten en politie en justitie in de verschillende lidstaten.⁸²

In de EU-Strategie mensenhandel 2012-2016 was echter nog geen expliciete aandacht voor de rol die gemeentes kunnen spelen bij het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. 'Het stimuleren van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is een prioriteit van het Nederlandse EU-beleid. Deze aanpak komt onvoldoende aan bod in de mededeling (EU-Strategie mensenhandel)', aldus het kabinet.⁸³ Wel stond vervolgens in de Raadsconclusies van 25 oktober 2012 'Promote and support innovative, multidisciplinary approaches to tackle trafficking in human beings, e.g. develop, through the informal network of national contact points⁸⁴ on the administrative approach to fight against crimes a common approach aimed at raising awareness of administrative authorities on their role in preventing and combating trafficking in human beings, as part of a comprehensive approach.'

Op 1 januari 2013 is vanuit het Ministerie van VenJ een onderzoek gestart samen met de Universiteit van Tilburg, de universiteit van Leuven en het Belgisch Ministerie van Binnenlandse Zaken, gefinancierd vanuit het ISEC-programma van de Europese Commissie. Het project bestaat uit twee delen: het eerste deel is erop gericht in 10 EU-lidstaten (waaronder België, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk, Italië, Duitsland, Spanje, Tsjechië en Polen) na te gaan of en hoe deze landen bestuurlijk instrumentarium inzetten tegen criminaliteit, welke juridische basis daarvoor is en welke ervaringen hiermee zijn opgedaan. De resultaten zullen worden verwerkt in tien landenrapporten. Het tweede deel van het project voorziet in een studie naar de bestaande juridische mogelijkheden en tekortkomingen in EU-verband om informatie te kunnen delen ten behoeve van de toepassing van de bestuurlijke aanpak. Beide onderdelen worden samengevoegd in een geïntegreerd eindrapport. Daarbij zal ook een 'strategic road map' worden afgeleverd met daarin suggesties voor verbeteringen. De looptijd van het onderzoek is twee jaar.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de positie van het bestuur bij de bestrijding van criminaliteit in EU-verband, en daarmee ook aan de aanpak van mensenhandel.

82 De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is mogelijk een thema waar Nederland de nadruk op zou kunnen leggen bij de totstandkoming van een vervolg op het Stockholmprogramma, het huidige meerjarenbeleidskader binnen de EU op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Dit programma loopt in 2014 af. Zie over deze en andere mogelijke toekomstige ontwikkelingen op JBZ-gebied *Kamerstukken II 2012/13*, 32317, nr. CW.

83 *Kamerstukken II 2011/12*, 22112 nr. 1443, p. 4.

84 Het informele netwerk bestuurlijke aanpak was reeds in 2010 opgericht, *Council conclusions on the fight against crimes committed by mobile (itinerant) criminal groups*, 3051st JHA Council meeting, 2 en 3 december, Brussel.

3.3 Samenwerking op nationaal niveau

3.3.1 Inleiding

Een integrale aanpak van mensenhandel valt of staat met samenwerking. De minister van Justitie heeft in 2007 in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM)⁸⁵ aangegeven dat ‘mensenhandel in 2011 zowel op nationaal als lokaal/regionaal niveau overheidsbreed én integraal dient te worden aangepakt. Bijzondere aandacht zal daarbij worden gegeven aan de koppeling tussen het nationale niveau en het lokale/regionale niveau [...]’.⁸⁶

De opdracht om knelpunten bij de aanpak van mensenhandel te signaleren, samenwerking te bevorderen en vanuit een breed perspectief oplossingen aan te dragen, ligt bij de Task Force Mensenhandel.⁸⁷ De Task Force staat onder voorzitterschap van het OM, en bestaat uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, SZW, VWS en Buitenlandse Zaken, de politie, KMar, de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht⁸⁸, de IND, CoMensha en de zittende magistratuur.⁸⁹ De Task Force is in 2013 uitgebreid met de Kamer van Koophandel⁹⁰ en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten⁹¹ (VNG). De Task Force Mensenhandel rapporteert aan de minister van VenJ.⁹²

De Task Force Mensenhandel en de multidisciplinaire aanpak

De Task Force Mensenhandel draagt actief bij aan de integrale en programmatische aanpak van mensenhandel, zowel binnen als buiten de seksindustrie.⁹³ Een voorbeeld van een dergelijke bijdrage is de totstandkoming van een multidisciplinair draaiboek voor de opvang van grote groepen slachtoffers in 2012. In 2011 bleek dat bij multidisciplinaire controles in land- en tuinbouwbedrijven grote groepen slachtoffers werden aangetroffen waarbij niet duidelijk was welke organisatie verant-

-
- 85 Het PVAGM maakt onderdeel uit van een breder programma, te weten ‘Veiligheid begint bij voorkomen’ (*Kamerstukken II 2007/08, 28684, nr. 119*). In dit brede programma is de beleidsmatige basis gelegd voor de multidisciplinaire aanpak op het terrein van mensenhandel; zie ook NRM7, §7.3.
- 86 Bijlage *Kamerstukken II 2007/08, 29911, nr. 10*, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/02/18/plan-van-aanpak-programma-bestuurlijke-aanpak-georganiseerde-misdaad.html> (geraadpleegd 31 juli 2013).
- 87 Naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationaal rapporteur – om een ‘high-level’ Task Force Mensenhandel op te richten waarin alle relevante ketenpartners vertegenwoordigd zijn – is in 2008 de Task Force Mensenhandel ingesteld. Zie NRM5, p. 284.
- 88 Tot halverwege 2013 was ook de gemeente Rotterdam vertegenwoordigd in de Task Force Mensenhandel.
- 89 Instellingsbesluit Task Force Mensenhandel, *Stcrt.* 2011, nr. 5052. Ook de Nationaal rapporteur is lid van de Task Force Mensenhandel.
- 90 Brief van de voorzitter van de Task Force Mensenhandel aan de minister van VenJ d.d. 9 april 2013, http://www.om.nl/algemene_onderdelen/uitgebreid_zoeken/@160812/taskforce/ (geraadpleegd 31 juli 2013).
- 91 Uit het onderzoek van de Nationaal rapporteur blijkt dat gemeenten een grote rol kunnen spelen in de aanpak van mensenhandel. De VNG kan in dit kader een belangrijke rol vervullen (NRM 2012e).
- 92 De laatste rapportage betreft de Voortgangsrapportage van de Task Force Mensenhandel over 2011 – 2014 (Task Force Mensenhandel 2013).
- 93 Zie ook Instellingsbesluit Task Force Aanpak Mensenhandel, *Stcrt.* 2011, nr. 5052; Task Force Mensenhandel 2013, p. 3.

woordelijk was voor de opvang en waar deze groep opgevangen kon worden.⁹⁴ Dit knelpunt is binnen de Task Force aan de orde gekomen, waarna de Ministeries van VWS, VenJ en SZW, samen met CoMensha dit knelpunt hebben opgepakt en een multidisciplinair draaiboek hebben ontwikkeld.⁹⁵

De bescherming van het slachtoffer staat structureel op de agenda van de Task Force in die zin dat daar actiepunten aan zijn gekoppeld en over de voortgang wordt gerapporteerd.⁹⁶ Sinds kort is op uitdrukkelijk verzoek van de Nationaal rapporteur ook de bescherming en de preventie van het minderjarige slachtoffer specifiek opgenomen als actiepunt.⁹⁷ Op deze wijze wordt de aandacht voor deze kwetsbare groep slachtoffers vergroot, hetgeen naar verwachting zal bijdragen aan de integrale aanpak van mensenhandel en de bescherming van deze groep.⁹⁸

De voorzitter van de Task Force Mensenhandel schrijft aan de minister van VenJ dat de boodschap moet zijn dat er één overheid is die aan slachtoffers laat weten dat zij er is en aan mensenhandelaren duidelijk maakt dat zij weet wat er speelt en uitbuiting niet tolereert.⁹⁹ De laatste jaren heeft de Task Force zich hiervoor ingezet en blijft dit tot in ieder geval 2014 doen.¹⁰⁰

3.3.2 Samenwerkingsverbanden

Op landelijk en regionaal niveau bestaan meerdere samenwerkingsverbanden waarin ketenpartners gezamenlijk mensenhandel aanpakken en slachtoffers beschermen. Sommige samenwerkingsverbanden zijn met name gericht op de bescherming van het slachtoffer.¹⁰¹

94 Dit knelpunt kwam naar voren in de proeftuin Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw 2012; zie ook §3.6.

95 Zie ook §2.9.3.

96 In het Instellingsbesluit van de Task Force Mensenhandel is in artikel 2 opgenomen dat de Task Force Mensenhandel een bijdrage levert aan (1) het komen tot een meer integrale aanpak van mensenhandel, zowel in de seks-branche als in overige sectoren; (2) het tegengaan van uitwassen in de prostitutie-branche en overige sectoren; (3) het voorkomen dat Nederland een draaipunt in de wereld wordt voor mensenhandel; (4) het voorkomen dat slachtoffers naar Nederland komen en het verbeteren van de positie van slachtoffers in Nederland. *Stcrt.* 2011, 5052.

97 De Nationaal rapporteur had al meermalen de noodzaak daartoe aangegeven (zie ook aanbeveling 25, NRM7). Dit klemde des te meer omdat de Task Force in belangrijke mate de verantwoordelijkheid ten aanzien van de actiepunten uit het NAM en het aanvullend NAM, ook handelend over minderjarigen, heeft overgenomen (zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 28638, nr. 19).

98 Zie voor meer informatie over minderjarige slachtoffers en de integrale aanpak §2.10.

99 Brief van de voorzitter van de Task Force Mensenhandel aan de minister van VenJ d.d. 9 april 2013, http://www.om.nl/algemene_onderdelen/uitgebreid_zoeken/@160812/taskforce/ (geraadpleegd 31 juli 2013).

100 De tweede termijn van de Task Force Mensenhandel loopt af in februari 2014; zie Instellingsbesluit Task Force Mensenhandel uit 2011 (*Stcrt.* 2011, 5052).

101 Ook het Centraal Overleg Beschermd Opgang is hier een voorbeeld van, zie voor een beschrijving van dit overleg NRM 2012e, pp. 74-75.

Het Rode Kruis en de bescherming van slachtoffers van mensenhandel

Zo werkt het Nederlands Rode Kruis in de gemeente Utrecht samen met verschillende organisaties, waaronder Moviera, Stichting de Tussenvoorziening, Vluchtelingenwerk Ex-AMA Team, STIL en de gemeente Utrecht. Landelijk wordt uitgewisseld en samengewerkt met o.a. FairWork, CoMensha en Vluchtelingenwerk. Vrijwilligers van het Rode Kruis ondersteunen buitenlandse slachtoffers van mensenhandel bij het creëren van een veilige leefsituatie en toekomstperspectief in het land van herkomst of in Nederland. In dit project, bekend onder de naam 'Ondersteuning Slachtoffers Mensenhandel', geven Rode Kruis-vrijwilligers (buitenlandse) slachtoffers van mensenhandel juridisch-praktische ondersteuning tijdens de aan mensenhandel gerelateerde verblijfsregelingen.¹⁰²

Ook zijn er samenwerkingsverbanden die met name gericht zijn op het terugdringen van georganiseerde criminaliteit, waar mensenhandel een vorm van is. Het EMM¹⁰³ en de Task Force B5 zijn hiervan een voorbeeld.

Taskforce B5

De Taskforce B5 is een samenwerkingsverband van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), de vijf grootste Brabantse gemeenten¹⁰⁴, de politie¹⁰⁵, het OM, de KMar en de Belastingdienst, dat tot doel heeft de georganiseerde criminaliteit in Brabant terug te dringen door de bestuurlijke, fiscale en justitiële aanpak van de georganiseerde misdaad op elkaar af te stemmen.¹⁰⁶

Thans is er een tendens zichtbaar dat, waar eerder samenwerkingsverbanden gericht op mensenhandel op zichzelf stonden, de afgelopen jaren dergelijke samenwerkingsverbanden worden ondergebracht in een Veiligheidshuis en/of RIEC.¹⁰⁷ In het navolgende wordt aandacht besteed aan de structuur en de laatste ontwikkelingen ten aanzien van deze twee samenwerkingsverbanden.¹⁰⁸

3.3.2.1 Het LIEC en de RIEC's

Nederland kent tien RIEC's.¹⁰⁹ Een RIEC is een regionaal georganiseerd samenwerkingsverband waarin verschillende ketenpartners een gezamenlijke, en op elkaar afgestemde, aanpak kunnen ontwikkelen. Het RIEC fungeert tegelijkertijd als een informatieknoppunt en een expertisecentrum dat lokale over-

102 Schriftelijke informatie van het Nederlands Rode Kruis, 12 juni 2013.

103 In §3.3.3 wordt nader ingegaan op de laatste ontwikkelingen bij het EMM; zie ook NRM 5, p. 125 voor een uitgebreide beschrijving van het EMM.

104 Eindhoven, Breda, Tilburg, Helmond en Den Bosch.

105 Nationale Recherche, Bovenregionale Recherche Zuid Nederland en drie Brabantse regiokorpsen, waaronder politie Brabant Zuid-Oost.

106 Zie <http://www.vdmmp.nl/waar-we-actief-zijn/212.html> (geraadpleegd 31 juli 2013).

107 Zie NRM 2012^e; NRM 7, pp. 315 – 316, maar zie ook de pilots loverboyproblematiek in Sittard-Geleen en Rotterdam, die zijn ondergebracht in Veiligheidshuizen. Deze staan beschreven in §2.10. Ook uit de bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen blijkt dat de opgerichte samenwerkingsverbanden ondergebracht worden in RIEC's en/of Veiligheidshuizen; zie hiervoor §3.6.

108 In de Zevende rapportage en in het onderzoek van de Nationaal rapporteur naar de mensenhandelaanpak in vier gemeenten van 2012 zijn het Veiligheidshuis, het RIEC en het LIEC uitgebreid beschreven (NRM 2012e). In deze paragraaf wordt volstaan met een korte beschrijving.

109 <http://www.riecnet.nl> (geraadpleegd 31 juli 2013).

heden kan ondersteunen bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden.¹¹⁰ De RIEC's zijn opgericht om de samenwerking tussen strafrechtelijke – zoals politie en OM – en bestuurlijke partijen – primair gemeenten – te versterken en ondersteunen en te komen tot een integrale aanpak.¹¹¹

Partijen die deel uitmaken van een RIEC zijn o.a. gemeenten, provincies, OM, politie, IND, Belastingdienst, KMar, Douane, bijzondere opsporingsdiensten zoals Inspectie SZW, Directie Opsporing en FI-OD.¹¹² Het RIEC ontwikkelt en ondersteunt regionaal bestuurlijke interventies en combineert die eventueel met een fiscale en strafrechtelijke aanpak. Mensenhandel is één van de hoofdthema's binnen de RIEC's.¹¹³

Om RIEC's te ondersteunen bij hun taakuitvoering is het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum opgericht (LIEC). Het LIEC is belast met taken die alle RIEC's raken, maar te duur of te specialistisch zijn om bij elke RIEC afzonderlijk te beleggen.¹¹⁴ Gedacht kan worden aan specialistische ondersteuning met betrekking tot informatiedeling (zoals privacykwesties). Ook functioneert het LIEC als landelijk kenniscentrum voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.¹¹⁵ Het LIEC adviseert de minister van VenJ, bijvoorbeeld over zaken die een landelijke aanpak vergen.¹¹⁶ Ten slotte is het LIEC het landelijk loket bestuurlijke dossiers¹¹⁷. Het Landelijk Loket verzamelt alle bestuurlijke dossiers en zorgt voor een adequate opvolging hiervan door de aangewezen organisaties en departementen. Hierdoor ontstaat sneller zicht op dossier-overstijgende thema's en zijn de dossiers voor relevante partners eenvoudig opvraagbaar.

110 Zie Informatie over het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), p. 3; zie ook <http://www.riecnet.nl/doc/algemeen/brochure%20RIEC.pdf> (geraadpleegd 31 juli 2013).

111 Ibid, p. 4.

112 Zie voor een opsomming van alle relevante partners: <http://www.riecnet.nl/over-riec/partners> (geraadpleegd 31 juli 2013). De hier genoemde ketenpartners hebben het RIEC/LIEC-Convenant getekend, op enkele gemeenten (97% heeft getekend) en provincies na. Zie: *Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen*, RIEC Net 2013, <http://www.riecnet.nl/doc/zuidwestnederland/Convenant%20Bestuurlijke%20en%20Geïntegreerde%20Aanpak%20Georganiseerde%20Criminaliteit.pdf> (geraadpleegd 7 augustus 2013).

113 Zie ook §3.9.4.

114 Zie artikel 4.1 *Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen* (hierna: *Convenant*).

115 *Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen*, RIEC Net 2013, <http://www.riecnet.nl/doc/zuidwestnederland/Convenant%20Bestuurlijke%20en%20Geïntegreerde%20Aanpak%20Georganiseerde%20Criminaliteit.pdf> (geraadpleegd 7 augustus 2013), artikel 4.2.

116 Ibid, artikel 4.4.

117 Bestuurlijke dossiers vormen een belangrijk instrument in het delen van kennis over (georganiseerde) criminaliteit. In de bestuurlijke dossiers worden nieuwe criminele fenomenen, nieuwe modus operandi of structurele knelpunten in de aanpak daarvan beschreven (schriftelijke informatie van het LIEC, 18 juli 2013).

Aan de samenwerking van en informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners via RIEC's ligt vanaf 1 januari 2013 een uniform convenant ten grondslag, het landelijke RIEC/LIEC-convenant.¹¹⁸ In dit convenant wordt de organisatie van de verschillende RIEC's en het LIEC geregeld. Het landelijk convenant vervangt de verschillende convenanten die in de regio's tussen de verschillende ketenpartners waren gesloten. Het landelijk convenant bepaalt dat ieder RIEC beschikt over een Regionale Stuurgroep, die onder leiding staat van de regioburgemeester¹¹⁹ en waarin de aangesloten convenantpartners zitting hebben. In de stuurgroep wordt op hoofdlijnen sturing gegeven aan de regionale samenwerking. Op operationeel niveau speelt het casuoverleg een essentiële rol. Daarin komt de daadwerkelijke informatie-uitwisseling tot stand en worden strategieën ontwikkeld over de in te zetten (bestuurlijke) middelen. Afstemming van de verschillende middelen is in dit verband een sleutelwoord.

Mensenhandel- en smokkel vormt binnen de RIEC's één van de hoofdthema's.¹²⁰ Binnen elk RIEC is een dossierhouder mensenhandel aangewezen die zich, in de regel fulltime, richt op de aanpak van mensenhandel en misstanden binnen de prostitutie.¹²¹ Een punt van aandacht is dat met de inwerkingtreding van het landelijke convenant de zorgpartners niet (meer) direct zijn betrokken bij de casuoverleggen mensenhandel van de RIEC's, omdat informatie-delings met deze partners niet mogelijk is op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).¹²² Dat heeft te maken met het doelbindingsvereiste. Conform artikel 7 van de Wbp mogen persoonsgegevens slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. Het doel dat in het nieuwe convenant staat, is de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Samenwerking en informatie-uitwisseling met zorgpartners valt niet onder deze doelbinding.

3.3.2.2 Veiligheidshuizen

Nederland telt 25 Veiligheidshuizen, verdeeld in regio's congruent aan de bestaande veiligheidsregio's. De zetelgemeenten van deze 25 regio's ontvangen financiering voor het Veiligheidshuis vanuit het Gemeentefonds¹²³ en zijn belast met de coördinatie op de regionale samenwerking in het Veiligheidshuis.

118 Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingssnel punten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen', RIEC Net 2013, <http://www.riecnet.nl/doc/zuidwestnederland/Convenant%20Bestuurlijke%20en%20Geïntegreerde%20Aanpak%20Georganiseerde%20Criminaliteit.pdf> (geraadpleegd 7 augustus 2013).

119 De regioburgemeester speelt een coördinerende rol in de regionale eenheid waaraan hij is verbonden. Hij speelt een initiërende rol bij het opstellen van het regionaal beleidsplan, een middel waarmee regionale prioriteiten kunnen worden opgesteld. Conform art. 3.2 van de RIEC/LIEC-convenant kan ook een andere persoon worden aangewezen als voorzitter van de Regionale Stuurgroep (Ibid.).

120 Andere hoofdthema's zijn georganiseerde hennepcultuur, de vastgoedhandel en witwassen.

121 *Kamerstukken I* 2012/13, 32211, M, p. 6.

122 Schriftelijke informatie van het LIEC, 24 januari 2013. Zie ook §3.9.4, waarin verder wordt ingegaan op het belang van het betrekken van zorgpartners bij de aanpak van mensenhandel en hoe dit op verschillende plekken vorm gegeven is.

123 Het fonds ontvangt middels een zgn. decentralisatie-uitkering jaarlijks 7,7 miljoen euro van het Ministerie van VenJ. Zie Landelijk kader Veiligheidshuizen 2013, p. 38, <http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/VHH-Landelijk-Kader-definitief.pdf> (geraadpleegd 31 juli 2013).

Deze gemeenten hebben tevens tot taak elke gemeente binnen de veiligheidsregio toegang te bieden tot het Veiligheidshuis.¹²⁴

Het Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband waarin straf- en bestuursrechtelijke ketenpartners en zorgpartners¹²⁵ samenwerken om complexe, lokale veiligheidsproblematiek aan te pakken. Partijen zoeken met elkaar naar de oplossing die het beste past bij de specifiek voorliggende casus en zijn zelf verantwoordelijk voor de regie en planning. Daarnaast kan ook een aanpak worden ontwikkeld voor een algemeen criminaliteitsfenomeen dat in de betreffende regio wordt waargenomen.

De hoofdlijnen van het Veiligheidshuis als concept zijn neergelegd in het Landelijk Kader Veiligheidshuizen, dat in februari 2013 door het Ministerie van VenJ is opgesteld en waarin doelstellingen, functie en inzet van het Veiligheidshuis zijn beschreven.¹²⁶ In regionale stuurgroepen¹²⁷ worden de problemen geprioriteerd die via het regionale Veiligheidshuis zouden moeten worden aangepakt. Op het operationele niveau speelt het casusoverleg een centrale rol. Tijdens het casusoverleg zitten de vertegenwoordigers van de verschillende organisaties met elkaar aan tafel om te komen tot een gezamenlijk interventieadvies ten aanzien van de voorliggende problematiek.

3.3.3 Ontwikkelingen bij ketenpartners

De nationale, regionale en lokale samenwerkingsverbanden bestaan uit diverse straf- bestuurs- vreemdeling- en fiscaalrechtelijke partners en ook uit zorg en hulpverleningsinstanties. In deze paragraaf worden de ontwikkelingen beschreven met betrekking tot de meest voornamelijk ketenpartners die in de verschillende samenwerkingsverbanden een rol vervullen. Dit zijn het OM, gemeenten, de politie, de Belastingdienst, de IND, de Kamer van Koophandel, Inspectie SZW (hierna: ISZW), de KMar en CoMensha.

De meer 'traditionele' partners die zich al geruime tijd richten op de aanpak van mensenhandel, zoals het OM, politie en ISZW¹²⁸, beschouwen de aanpak van mensenhandel als een specialisme binnen de

124 Momenteel is 80% van de gemeenten aangesloten bij een Veiligheidshuis (schriftelijke informatie van het CCV, 16 juli 2013).

125 De volgende partijen worden als sleutelpartners beschouwd: politie, OM, de Raad voor de Kinderbescherming, reclassering (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering en GGZ, Leger des Heils), Dienst Justitiële Inrichtingen, gemeenten, Jeugdzorg Nederlands, GGZ Nederland en de Vereniging voor Gehandicaptenzorg Nederland. Zie Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, p. 7.

126 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, p. 7.

127 Doorgaans bestaat deze regionale stuurgroep uit een vertegenwoordiging van gemeenten, GGD, OM, politie, DJI, reclassering, Bureau Jeugdzorg, RvdK en verslavingszorg (schriftelijke informatie van het CCV, 16 juli 2013).

128 Meerjarenplan 2013-2014. Inspectie SZW 2012, p. 18; zie ook Jaarplan 2013. Inspectie SZW 2012, p. 14, http://www.inspectieszw.nl/Images/Meerjarenplan%202013-2014%20Inspectie%20SZW_tcm335-334154.pdf (geraadpleegd 9 juli 2013) en https://www.inspectieszw.nl/Images/Jaarplan-2013-Inspectie-SZW_tcm335-334153.pdf (geraadpleegd 9 juli 2013).

eigen organisatie en zoeken de samenwerking met andere partners.¹²⁹ Bij het OM is er een landelijk officier mensenhandel aangesteld. Daarnaast zijn bij ieder arrondissementsparket en bij het Functioneel Parket specialistische mensenhandellofficieren, zogenaamde portefeuillehouders benoemd.¹³⁰ De landelijk officier mensenhandel en de OM-portefeuillehouders spelen een sleutelrol in de samenwerking met andere ketenpartners.¹³¹ Voor ISZW geldt dat van de capaciteit van de Directie Opsporing 35 procent is gereserveerd voor de aanpak van arbeidsuitbuiting.¹³²

3.3.3.1 Politie

Ook bij de politie is de afgelopen jaren aanzienlijk geïnvesteerd in de aanpak van mensenhandel. Met de vorming van de Nationale Politie worden de nodige veranderingen doorgevoerd.¹³³ In plaats van de 26 voormalige politieregio's bestaan nu tien politie-eenheden en één landelijke eenheid.¹³⁴ De vorming van de Nationale Politie moet zorgen voor meer eenheid en betere samenwerking en uiteindelijk tot een 'slagvaardiger, effectiever en efficiënter opererende politie'.¹³⁵

De Nationale Politie en mensenhandel

De taak van de politie ten aanzien van de aanpak van mensenhandel zal gewaarborgd blijven bij de Nationale Politie, aldus de minister van VenJ.¹³⁶ De bestrijding van mensenhandel wordt met de

129 Zie ook de Aanwijzing mensenhandel 2013 van het OM, het Nationale Referentiekader Mensenhandel (2013) van de politie en de Memorie van Antwoord van de minister, gezonden aan de Eerste Kamer op 1 juli 2013 naar aanleiding van het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-Richtlijn 2011/36/EU (*Kamerstukken I*, 2012-2013, 33 309, C, p. 8).

130 Het ontwikkelen en borgen van kennis en expertise binnen het OM zijn hierbij belangrijke taken.

131 De opsporingsdiensten en het OM brengen bijvoorbeeld tijdens opsporingsonderzoeken criminele fenomenen in beeld en zoeken vervolgens nauwe samenwerking met andere partners om barrières op te werpen (Martens & Van den Brink 2013, p. 197); zie ook §3.4.1 voor een beschrijving van de programmatiese aanpak waarvan dit onderdeel uitmaakt.

132 *Kamerstukken I* 2012/13, 32211, M, p. 6. Ook geeft ISZW leiding aan het Interventieteam Champignons, dat zich richt op de bestrijding van misstanden in de Nederlandse champignonteelt. Datzelfde geldt voor interventieteams gericht op de schoonmaak- en uitzendbranche. In het Interventieteam Champignons hebben zitting gemeenten, Belastingdienst, Inspectie SZW (toezicht Wav en WML en analyseondersteuning), UWV, SVB, Raad van Hoofdcommissarissen en OM; zie *Jaarplan 2013. Inspectie SZW*, p. 16; zie voor één van de eindrapporten van het Interventieteam Champignons: http://www.fnvbondgenoten.nl/site/branches/agrarisch_groen/downloadblokken/270264/242085 (geraadpleegd 31 juli 2013).

133 De Politiewet 2012 (en de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012) is per 1 januari 2013 in werking getreden (*Stb.* 2012, 317); zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 29628, nr. 401.

134 Op het moment van schrijven werd de Nationale Politie nog gevormd. Onder meer de korpsexperts van de verschillende politie-eenheden waren nog niet bekend. Voor meer informatie over de vorming van de Nationale Politie, zie Inrichtingsplan Nationale Politie (2012) en Realisatieplan Nationale Politie (2012). De minister van VenJ zal twee maal per jaar rapporteren over de voortgang van de realisatie (*Kamerstukken II* 29628, nr. 401); zie ook Brief van de minister van VenJ aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake 'Aanbieden inrichtingsplan en realisatieplan Nationale Politie' d.d. 7 december 2012 (*Kamerstukken II* 2012/13, 29628, nr. 346).

135 Jaarverslag Nederlandse Politie 2012, p. 10.

136 *Kamerstukken II* 2012/13, 32211, nr. M.

vorming van de Nationale Politie primair een taak van de vreemdelingenpolitie¹³⁷, terwijl dit voorheen – met uitzondering van de voormalige politieregio's Groningen en Rotterdam – bij andere onderdelen van de politie was neergelegd. Op het behoud van expertise zal in het nieuwe politiestelsel stevig moeten worden ingezet.¹³⁸ Bij de vorming van de Nationale Politie kan aangestuurd worden op het creëren van meer eenheid in de aanpak van mensenhandel, ook met betrekking tot een landelijk informatiehuishouden.¹³⁹ De operationele informatie-huishouding is nu nog versnipperd en politie-eenheden hebben daardoor niet altijd toegang tot alle operationele informatie van andere eenheden.¹⁴⁰

Met de vorming van de Nationale Politie blijft ook het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)¹⁴¹ bestaan in de hoedanigheid dat het een landelijk register onderhoudt van de signalen van mensenhandel – die alle eenheden aan het EMM maandelijks dienen te melden en waarover het EMM terugkoppeling biedt.¹⁴² Er bestaan nog wel vragen bij de concrete positionering en taakstelling van het EMM.¹⁴³ Momenteel werkt het EMM aan een datasysteem, recherche analyse omgeving (RAO), waarin signalen van mensenhandel vanuit verschillende informatiebronnen (politiële en non-politiële) bij elkaar worden gebracht om een vollediger beeld te krijgen van mensenhandel.¹⁴⁴ Een landelijk operationeel beeld van mensenhandel blijft echter vooralsnog

-
- 137 Volgens het Inrichtingsplan Nationale Politie (2012) zijn er 1.184 fte's beschikbaar voor de vreemdelingenpolitie. In het Nationale Referentiekader Mensenhandel 2013 wordt uitgegaan van een inzet van 31.7% van de capaciteit van de Vreemdelingenpolitie voor de aanpak van mensenhandel.
- 138 De Nationaal rapporteur heeft op 7 november 2012 aan de minister van VenJ haar zorg geuit over het behoud van de expertise inzake mensenhandel binnen de Nationale Politie (Brief van de Nationaal rapporteur aan de minister van VenJ d.d. 7 november 2012, <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/kamerbrieven/>, (geraadpleegd 31 juli 2013)).
- 139 Binnen de Nationale Politie wordt momenteel gewerkt aan verbeteringen ten aanzien van de informatiehuishouding. Een voorbeeld is de ontwikkeling van het systeem Summ-IT die de politie landelijk gaat gebruiken voor de opsporing en aan de hand waarvan opsporingsdiensten een beter beeld zouden kunnen verkrijgen inzake het gehele opsporingsproces (Informatie bij EMM bijeenkomst, 14 augustus 2013). Tevens zou het nieuwe datasysteem van het EMM, de zogenoemde Recherche Analyse Omgeving (RAO) tot de nodige verbeteringen kunnen leiden.
- 140 Dit vanwege het ontbreken van een goed werkende landelijke politieregistratie van (lopende) mensenhandelonderzoeken. Ten aanzien van politieregistraties van mensenhandel heeft de rapporteur in haar vorige rapportage een aanbeveling gedaan (NRM2012f, aanbeveling 6).
- 141 Zie ook NRM7, p. 341.
- 142 Nationaal Referentiekader Mensenhandel 2013.
- 143 De positionering en taakstelling van het EMM is voorbehouden aan de Nationale Politie maar is ook een zaak van andere samenwerkingspartners van het EMM (schriftelijke informatie van het EMM, 10 juli 2013); zie ook NRM7, p. 341.
- 144 Schriftelijke informatie van het EMM, 10 juli 2013.

beperkt tot wat er in het Nationaal Dreigingsbeeld¹⁴⁵ en de Korpsmonitor¹⁴⁶ staat vermeld. Wel zou mogelijk een beroep gedaan kunnen worden op het nieuwe datasysteem RAO om – bijvoorbeeld bij (landelijke) acties – een landelijke analyse te verzorgen.

De aanpak van mensenhandel bij de Nationale Politie is vastgelegd in het meest recente nationaal referentiekader mensenhandel (2013).¹⁴⁷ Dit referentiekader bevat, net als voorheen, beknopt de kaders voor de taken, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden en de samenwerking met ketenpartners (ook met betrekking tot de informatie-uitwisseling), zoals de gemeenten, RIECs en LIECs, KMar, Inspectie SZW, de Belastingdienst, Kamers van Koophandel, de hotelbranche, CoMensha en andere ketenpartners. In dit nationaal referentiekader wordt dan ook een multidisciplinaire aanpak gewaarborgd.¹⁴⁸

3.3.3.2 KMar

De KMar werkt momenteel aan een eigen referentiekader mensenhandel. In de bestrijding van mensenhandel wordt door de KMar wel als knelpunt ervaren dat de bestrijding van mensenhandel niet behoort tot één van hun wettelijke taken.¹⁴⁹ De KMar draagt daarom relevante informatie betreffende een mogelijke mensenhandelzaak over aan de politie. In de in 2013 verschenen *Beleidsdoorlichting van de KMar* is voorgesteld om te bezien of de taken van de KMar kunnen worden verruimd om zelfstandig mensenhandelonderzoeken, in relatie tot het grensverkeer, af te kunnen handelen.¹⁵⁰ De overige aanbevelingen in de *Beleidsdoorlichting* zien met name op aspecten ten aanzien waarvan de KMar al maatregelen treft, zoals een effectieve informatie-uitwisseling met ketenpartners en innovatieve toepassingen in opsporingsmethoden en informatie-vergaring. Zo heeft de KMar recent een *Profiling, Targeting en Tasking Centrum*

145 NDB 2012 (bijlage *Kamerstukken II 2012/13*, 29911, nr. 79).

146 Op het moment van schrijven was de Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel van de politie nog niet openbaar gemaakt. De Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel wordt tweejaarlijks uitgevoerd onder regie van de voorzitter van het Landelijk Expertisecentrum Mensenhandel (LEM), en voortaan – sinds de vorming van de Nationale Politie – in opdracht van de portefeuillehouder vreemdelingenpolitie bij de Nationale Politie (zie ook Nationaal Referentiekader Mensenhandel 2013). De korpsmonitor 2011-2012 beschrijft de politieorganisatie met betrekking tot de aanpak van mensenhandel zoals die was in het oude politiebestedel. Deze nieuwe Korpsmonitor moet gelden als een nulmeting voor de volgende korpsmonitoren over de Nationale Politie; zie voor informatie over de vorige korpsmonitoren bijvoorbeeld NRM8, p. 66; NRM7, p. 324.

147 Zie NRM7, aanbeveling 26.

148 Zie ook *Kamerstukken I 2012/13*, 33309, nr. C.

149 In het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid in de grenszones en de grenstoezichten worden door de KMar maatregelen getroffen om mensensmokkel en mensenhandel tegengegaan (*Beleidsdoorlichting KMar 2013*). Er bestaat een nauwe samenwerking tussen de KMar en de politie waarbij in 2012 is afgesproken een aantal thema's (waaronder mensenhandel en mensensmokkel) prioritair op te pakken. Op grond van art. 57 Politiewet 2012 kan bijstand worden geleverd aan de politie door de KMar (*Kamerstukken II 2012/13*, 28684, nr. 387).

150 Hoewel de taken en bevoegdheden van de Koninklijke Marechaussee (KMar) ook in de Politiewet zijn opgenomen worden deze niet expliciet genoemd in het Nationaal Referentiekader Mensenhandel van de politie; zie ook NRM7, pp. 333-334; art. 4 van de Politiewet 2012 (*Stb. 2012*, 317).

(PTTC) opgericht, waar relevante (operationele) informatie centraal wordt verzameld ten behoeve van de bestrijding van mensenhandel.¹⁵¹

3.3.3.3 Gemeenten

Bij gemeenten neemt het besef toe dat de aanpak van mensenhandel een specifieke benadering vergt.¹⁵² Zo is in verschillende gemeenten de laatste jaren ingezet op een lokale en regionale aanpak van mensenhandel, waarbij de vraag centraal heeft gestaan hoe met het bestuurlijk instrumentarium het mensenhandelproces kan worden gefrustreerd.¹⁵³ Tegelijkertijd blijven grote verschillen bestaan in de aanpak van mensenhandel tussen gemeenten. Met name in kleinere gemeenten, waarin niet of nauwelijks sprake is van vergunde prostitutie, is er minder kennis en bewustzijn over mensenhandel en is nog geen specifiek mensenhandelbeleid tot stand gekomen. Dit blijft zorgwekkend, aangezien ook uit eerder onderzoek is gebleken dat uitbuiting, zowel binnen als buiten de seksindustrie, zich overal kan voordoen.¹⁵⁴ Zo zijn bedrijven in de risicosectoren voor uitbuiting buiten de seksindustrie dikwijls gevestigd in rurale gebieden.¹⁵⁵ Bovendien wordt gesignaleerd dat binnen de prostitutiesector een verschuiving optreedt van meer zichtbare vormen, zoals raamprostitutie en bordelen, naar minder zichtbare vormen, zoals escort, hotel- en thuisprostitutie.¹⁵⁶ Tevens is het aannemelijk dat mensenhandelaren in gemeenten met een restrictief mensenhandelbeleid hun toevlucht zullen nemen naar gemeenten waarin geen mensenhandelbeleid bestaat dan wel dit niet effectief wordt gehandhaafd.¹⁵⁷

De VNG kan het lokaal bestuur in de integrale aanpak ondersteunen. In het licht van het betrekken van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel is het een positieve ontwikkeling dat VNG lid is geworden van de Task Force Mensenhandel.

3.3.3.4 Belastingdienst, FIU-Nederland en Kamer van Koophandel

De gemeenten, de politie¹⁵⁸, Inspectie SZW en het OM beschouwen de Belastingdienst (in het bijzonder de FIOD-ECD) en de Kamer van Koophandel als essentieel in een effectieve aanpak van mensenhandel. Zo kan de Belastingdienst een signalerende functie hebben wanneer zij controles uitvoert binnen en buiten de seksindustrie en een rol vervullen in de fiscaalrechtelijke aanpak van daders. In het kader van onderzoek naar geldstromen die een relatie hebben met mensenhandel kan de Financial Intelligence Unit (FIU)-Nederland een belangrijke signalerende en ondersteunende rol vervullen. Het FIU-Nederland

151 Beleidsdoorlichting KMar (2013); *Kamerstukken II 2012/13*, 31516, nr. 3; Brief van de Nationaal rapporteur aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 8 februari 2013, http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/kamerbrieven/geraadpleegd_7_augustus_2013).

152 Zie ook §3.9 voor voorbeelden van gemeenten die hebben ingezet op de regionale en lokale aanpak van mensenhandel en het onderzoek van de Nationaal rapporteur naar de gemeentelijke aanpak van mensenhandel.

153 Zie ook §2.3.4 en §3.9 waarin staat beschreven wat diverse gemeenten ondernemen in de aanpak van mensenhandel.

154 NRM 2012e.

155 Zie over de risicosectoren voor uitbuiting buiten de seksindustrie §2.4.5.

156 Zie daarover nader §2.3.2.

157 NRM 2012e.

158 Zie ook *Kamerstukken I 2012/13*, 33309, nr. C.

is beheersmatig onderdeel van de Nationale Politie, maar functioneert onafhankelijk.¹⁵⁹ Het vergaart meldingen over ongebruikelijke transacties – die bijvoorbeeld door banken worden gedaan – maar adviseert en ondersteunt ook opsporingsdiensten en kan zelf een voorstel doen voor het opstarten van een opsporingsonderzoek.¹⁶⁰

FIU-Nederland en mensenhandel

Het FIU-Nederland heeft in 2012 een opsporingsonderzoek naar mensenhandel en witwassen ondersteund. Daarbij werd een netwerk met geldstroom naar Hongarije zichtbaar. Deze informatie werd met andere instanties veredeld en ter beschikking gesteld aan het opsporingsteam. De informatie over transacties heeft volgens FIU-Nederland bijgedragen aan de bewijsvergaring in deze zaak.¹⁶¹

Ook de Kamer van Koophandel kan een belangrijke rol spelen in de aanpak van mensenhandel.¹⁶²

Kamer van Koophandel en mensenhandel

Iedereen die in Nederland als zelfstandige aan de slag wil, moet zich inschrijven in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel (KvK). Tot 1 januari 2014 geldt dat ook nog voor Roemenen en Bulgaren die in Nederland als zelfstandige bijvoorbeeld in de prostitutie willen werken. De KvK geeft signalen die kunnen duiden op mensenhandel door aan het EMM. De KvK hanteert sinds mei 2013 een uniforme werkwijze. Met trainingen voor KvK-medewerkers in dit verband is reeds gestart.¹⁶³

De KvK heeft geen mogelijkheid om *rechtstreeks* te kunnen constateren dat mensenhandel aan de orde is, en kan dat feit dan ook niet als rechtsgrond hanteren om een inschrijving te weigeren. Wel kan dat verband indirect worden gelegd door te toetsen of er sprake is van zelfstandig ondernemerschap. Via die toets kan de KvK besluiten om, in de context van vermoedens van mensenhandel, inschrijving te weigeren. Op dit moment zijn praktische handvatten voor medewerkers van KvK in ontwikkeling.¹⁶⁴

159 FIU 2013, p. 16.

160 Ibid, pp. 15-16.

161 Ibid, pp. 27-28.

162 De Kamer van Koophandel is sinds 2013 vertegenwoordigd in de Task Force Mensenhandel; zie §3.3.1.

163 Mondelinge informatie Kamer van Koophandel, 8 juli 2013.

164 Brief van de minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 3 juli 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/03/beantwoording-motie-segers.html> (geraadpleegd 31 juli 2013).

3.3.3.5 Zorgpartners

Ter bescherming van het slachtoffer van mensenhandel wordt vanuit de Task Force Mensenhandel de aanstelling van regiocoördinatoren door gemeenten aangemoedigd.¹⁶⁵ De regiocoördinator¹⁶⁶ heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg aan slachtoffers mensenhandel op regionaal niveau. Met betrekking tot de bescherming van het slachtoffer wordt door CoMensha een blauwdruk regiocoördinatie ontwikkeld.¹⁶⁷

Voor de bescherming van het slachtoffer is in 2010 de pilot Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) gestart. CoMensha kan slachtoffers plaatsen in de COSM's.¹⁶⁸ De pilot is in 2012 verlengd.¹⁶⁹ Deze pilot heeft plekken gecreëerd speciaal voor slachtoffers van mensenhandel binnen drie opvanginstellingen, te weten Jade, HVO Querido en PMW Humanitas. Binnen de COSM's wordt ook psychosociale diagnostiek aangeboden om de zorgvraag van mogelijke slachtoffers te bepalen.¹⁷⁰ Tevens kan de psychosociale diagnostiek een bijdrage leveren aan de vraag of een mogelijk slachtoffer psychisch in staat is om een verklaring af te leggen met het oog op de vervolging van de dader(s).¹⁷¹

3.3.3.6 Andere overleggrems

Door verschillende ketenpartners wordt binnen de eigen organisatie op landelijk niveau overlegd om informatie uit te wisselen, interventies op elkaar af te stemmen, en om te zoeken naar oplossingen voor ervaren knelpunten. Zo kent het OM het portefeuillehoudersoverleg, de politie het Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM)¹⁷² en de landelijke Expertgroep mensenhandel (LEM)¹⁷³. Ook de RIEC's kennen een landelijk overleg in de (landelijke) Expertgroep Mensenhandel. De RIEC-portefeuillehouders mensenhandel komen daarin samen om (regionale) knelpunten en *good practices* ten aanzien van de aanpak van mensenhandel te bespreken.

165 Dit gebeurt bijvoorbeeld via de VNG (Task Force Mensenhandel 2013, p. 21).

166 CoMensha hanteert in plaats van de term zorgcoördinator, regiocoördinator. CoMensha geeft hiervoor een drietal redenen. De eerste is om verwarring weg te nemen. De functie zorgcoördinator bestaat immers reeds binnen zorginstellingen. Ten tweede past de naam regiocoördinator beter, omdat de functie onder meer toeziet op instelling overstijgende en regionale coördinatie met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel. Tot slot is de benaming veranderd om de samenwerking te verbreden; zie ook NRM 2012e voor meer informatie over regiocoördinatoren.

167 Task Force Mensenhandel 2013, p. 21.

168 London van & Hagen 2012, p. 27; zie ook §2.9.

169 *Kamerstukken II* 2011/12, 28368, nr. 72.

170 *Kamerstukken I* 2012/13, 33309, C. p. 3.

171 In §2.9 wordt nader ingegaan op de COSM's.

172 Zie over het OOM ook NRM7, p. 340; NRM5, p. 125; NRM3, §6.2.2.3.

173 Zie over het LEM ook NRM7, p. 325. Ten aanzien van de functie van het LEM als aanjager en motivator ten opzichte van alle voormalige korpsen heeft de Nationaal rapporteur reeds een aanbeveling gedaan (NRM7, aanbeveling 30). In het huidige LEM zijn de eenheden, de Politieacademie, de Koninklijke Marechaussee, het Expertisecentrum Vreemdelingen (ECV) en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) vertegenwoordigd. Zie ook NRM5, pp. 124 – 125.

Medio 2012 is het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM) opgericht. In dit overleg participeren diverse hulpverlenings- en opvangorganisaties.¹⁷⁴

SOM-overleg

In het SOM-overleg komen één keer in de twee maanden organisaties samen voor wie slachtoffers van mensenhandel een belangrijke doelgroep zijn. Binnen dit overleg wordt gewerkt aan een aantal doelen, waaronder strategie- en visieontwikkeling rondom de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel, en verwante thema's als preventie en opsporing. Tot slot is het SOM-overleg gericht op het vormen van nieuwe partnerschappen en het coördineren van nieuwe activiteiten met betrekking tot de zorgverlening aan slachtoffers van mensenhandel.

3.4 Samenwerken; een programmatische en integrale aanpak

In Nederland is de laatste jaren volop geïnvesteerd in – en geëxperimenteerd met – een multidisciplinaire aanpak.¹⁷⁵ Zo zijn op verschillende plekken in het land multidisciplinaire samenwerkingsverbanden ontstaan op regionaal en lokaal niveau die zijn ingebed in RIEC's dan wel Veiligheidshuizen.¹⁷⁶ Binnen deze structurele samenwerkingsverbanden werken (semi)privaat-, straf en bestuursrechtelijke instanties samen om uitbuitingssituaties in beeld te krijgen, mensenhandel te voorkomen en over de gehele linie aan te pakken alsmede slachtoffers te beschermen.¹⁷⁷ Deze samenwerkingsverbanden richten zich op alle vormen van mensenhandel. Deze aanpak staat bekend onder de naam *integrale aanpak*.¹⁷⁸

174 Hieraan nemen deel CoMensha, FairWork, PMW COSM (Prostitutie Maatschappelijk Werk Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel), ACM COSM (Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel), Jade COSM (Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel), Shop Den Haag, Fier Fryslân en MJD Groningen (Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening). Het Bureau van de Nationaal rapporteur is als toehoorder bij dit overleg aanwezig (*Kamerstukken I 2012/13, 33309, C*).

175 De minister van VenJ schrijft aan de Tweede Kamer: 'Het is tijd om de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan met de geïntegreerde aanpak landelijk te borgen en bestendig te maken. Hierbij is het noodzakelijk dat alle betrokkenen dezelfde taal spreken, dezelfde uitgangspunten hanteren, dezelfde doelstellingen voor ogen hebben en concrete maatregelen nemen' (*Kamerstukken II 2011/12, 29911, nr. 55*).

176 Zie §3.9; NRM 2012e.

177 Dit is in lijn met de EU-Strategie mensenhandel waarin is opgenomen dat met behulp van het opnemen van officiële mechanismen en procedures duidelijkheid moet worden geboden over de verplichtingen en over de rol- en taakverdeling tussen alle partijen in de aanpak van mensenhandel (EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 6); zie ook §2.5 voor het belang van een verwijzingsmechanisme op nationaal niveau.

178 De Nationaal rapporteur heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de integrale aanpak op lokaal en regionaal niveau (NRM 2012e).

Daarnaast is ook een multidisciplinaire aanpak ontwikkeld die het strafrechtelijke deel betreft van de integrale aanpak.¹⁷⁹ Kern van deze aanpak is dat wordt ingezoomd op een specifieke vorm van mensenhandel. Met betrekking tot deze vorm van mensenhandel wordt actief kennis vergaard inzake de modus operandi van mensenhandelaren en de mate en vorm van verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Ook wordt geëxperimenteerd met nieuwe interventies om de specifieke vorm van mensenhandel aan te pakken.¹⁸⁰ Dit samenwerkingsverband bestaat voornamelijk uit ketenpartners die belast zijn met toezicht en handhaving.¹⁸¹ Deze aanpak staat bekend onder de naam *programmatische aanpak*.¹⁸²

Alvorens in te gaan op de aanpakken afzonderlijk, worden in deze paragraaf de beide aanpakken in hoofdlijnen uiteengezet en wordt beschreven hoe beide vormen zich tot elkaar verhouden en elkaar (kunnen) versterken in de strijd tegen mensenhandel.

3.4.1 Programmatische aanpak

In 2006 is voor het eerst gesproken over een programmatische aanpak. Daarbij stond de vraag centraal hoe zware criminaliteit, in casu mensenhandel, effectiever zou kunnen worden aangepakt.¹⁸³ Gebleken was dat het strafrecht alleen niet voldoende effectief is. Om mensenhandel op fundamenteel niveau effectief te bestrijden moet, zo redeneerde het OM, op een gedurfter en meer omvattende wijze worden opgetreden. Het OM ontwikkelde de programmatische aanpak, welke zij omschrijft als het strafrechtelijke gedeelte van de integrale aanpak.¹⁸⁴

De programmatische aanpak rust op twee pijlers, te weten het verkrijgen van inzicht in het fenomeen mensenhandel en het ontwikkelen van innovatieve methoden om mensenhandel op multidisciplinaire wijze, zowel preventief als repressief aan te pakken. Voor de uitvoering van de programmatische aanpak werken 'verschillende OM-onderdelen en de onder hun gezag functionerende opsporings- en controle-diensten (als in een concern) samen om meer zicht te krijgen op het fenomeen en om concrete criminele samenwerkingsverbanden aan te pakken'.¹⁸⁵

179 Kiemel & Ten Kate 2007, p. 99 en 'Notitie: Versterking aanpak mensenhandel en mensenmokkel', OM 2008, p. 15, http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/mensenhandel/om_notitieversterkingaanpak.pdf (geraadpleegd 9 juli 2013).

180 Ten Kate 2013, p. 140.

181 Denk hierbij aan organisaties als de KMar, gemeenten, de zeehavenpolitie, de Belastingdienst en bijzondere opsporingsdiensten (o.a. ISZW, FIOD-ECD, VROM-IOD) (Ten Kate 2013, p. 140). Overigens worden in de programmatische aanpak ook privaatrechtelijke partners betrokken indien zij barrières kunnen opwerpen in de aanpak van mensenhandel.

182 De EU-Strategie mensenhandel benadrukt dat er 'rechtshandhavingsteams' moeten worden opgericht waarin op proactieve en innovatieve wijze mensenhandel wordt onderzocht en vervolgd (EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 1).

183 Van Gestel & Verhoeven 2009, p. 23.

184 Kiemel & Ten Kate 2007, p. 99'; 'Notitie versterking aanpak mensenhandel en mensenmokkel', OM 2008, http://www.om.nl/onderwerpen/mensenhandel_en/@148763/notitie_aanpak/ (geraadpleegd 9 juli 2013).

185 Kiemel & ten Kate 2007, p. 99.

Met als doel het fenomeen mensenhandel inzichtelijk te maken wordt samengewerkt met diverse (opsporings-)partners. De gedachte is dat de verschillende partners beschikken over een gedeelte van de puzzel. Door deze informatie bij elkaar te leggen komt meer zicht op de onderliggende gelegenheidsstructuren die mensenhandel mogelijk maken. Zo wordt vanuit een strafrechtelijk perspectief bekeken welke bestuurs- straf- en fiscaalrechtelijke interventies ingezet kunnen worden – en hoe drempels opgeworpen kunnen worden – om de aanpak van een bepaalde vorm van mensenhandel structureel te versterken. Bij deze aanpak speelt het barrièremodel een belangrijke rol.

Barrièremodel

Het barrièremodel is een middel dat wordt gebruikt in de programmatische aanpak om inzichtelijk te maken op welke wijze de georganiseerde misdaad op een preventieve en repressieve manier bestreden kan worden. Het barrièremodel geeft inzicht welke ‘obstakels’ de daders moeten nemen om het mensenhandeltraject te verwezenlijken. Aan de hand van vergaard inzicht worden deze barrières benoemd. De vijf initiële barrières zijn entree, identiteit, huisvesting, arbeid en financiën.¹⁸⁶

Met de inzet van de programmatische aanpak is de laatste jaren geëxperimenteerd in de daarvoor bestemde proeftuinen. Proeftuinen kunnen worden omschreven als innovatieve, experimentele leeromgevingen waarbij de multidisciplinaire aanpak is gericht op het bestrijden van een focus binnen een bepaald fenomeen. Proeftuinen zijn op verschillende vormen van georganiseerde misdaad ingezet, waaronder witwassen, hennep, kinderpornografie en ook mensenhandel. Kenmerkend aan de programmatische aanpak binnen de proeftuinen is dat deze sterk gericht is geweest op één vorm van mensenhandel, zoals seksuele uitbuiting binnen de hotelprostitutie of arbeidsuitbuiting binnen de land- en tuinbouw.¹⁸⁷

3.4.2 Integrale aanpak

De integrale aanpak is breder dan een programmatische aanpak en betreft structurele samenwerkingsverbanden die zien op alle vormen van mensenhandel.¹⁸⁸ Integrale samenwerkingsverbanden bestaan niet alleen uit diensten die toezicht houden en handhaven, zoals het OM, de politie, de belastingdienst, ISZW en gemeenten. Eveneens maken (semi-)privaatrechtelijke organisaties, zoals de Kamers van Koophandel, woningbouwcoöperaties, vakbonden, alsmede zorginstanties, zoals opvangcentra, hulpverleningsinstellingen en het maatschappelijk werk hier deel van uit. Op basis van een overeengekomen structuur wordt samengewerkt om mensenhandel te voorkomen, te bestrijden en mogelijke slachtoffers te beschermen.¹⁸⁹

In deze samenwerkingsverbanden speelt de burgemeester een belangrijke rol. Hij is het die als trekker van de integrale aanpak fungeert en de diverse ketenpartners bij elkaar brengt. De laatste jaren zijn op

¹⁸⁶ Het barrièremodel wordt nader uiteengezet in §3.5.2.

¹⁸⁷ Zie §3.5 voor een nadere beschrijving van de verschillende vormen van mensenhandel die onderworpen zijn aan een programmatische aanpak binnen de proeftuinen en daarbuiten.

¹⁸⁸ In de Aanwijzing mensenhandel staat dat ‘Het strafrecht alleen onvoldoende is om de ondermijning van de maatschappij door deze zware en vaak internationaal georganiseerde misdaad tegen te gaan’; ook is in de Aanwijzing de integrale aanpak opgenomen in een aparte paragraaf en is de integrale aanpak als uitgangspunt geformuleerd (*Stcr.* 2013, 16816); zie ook *Kamerstukken I* 2012/13, 33309, C, p. 4.

¹⁸⁹ Zie §3.9.

regionaal en lokaal niveau diverse samenwerkingsverbanden opgezet om mensenhandel effectief aan te pakken. Deze zijn veelal ingebed in RIEC's en Veiligheidshuizen.¹⁹⁰

3.4.3 Complementair

De kennis die wordt vergaard binnen de programmatische aanpak en de innovatieve methoden die worden ontwikkeld om specifieke vormen van mensenhandel te bestrijden, kunnen de samenwerkingsverbanden op regionaal en lokaal niveau verder versterken. Wanneer bijvoorbeeld binnen een bepaalde regio op programmatische wijze wordt ingezet op het inzichtelijk maken van uitbuiting binnen Chinese massagesalons en geëxperimenteerd wordt met interventies die effectief blijken te zijn, dan is het noodzakelijk om deze kennis en interventiemogelijkheden met andere regionale en lokale samenwerkingsverbanden te delen om aldus het waterbedeffect en dubbel werk te voorkomen. Zo kunnen *good practices*, die zijn ontwikkeld en geleerd, door middel van de inzet van de programmatische werkwijze worden geconsolideerd en ingebed in vaste, bestaande structuren.¹⁹¹

Tot slot is het ook mogelijk dat binnen regionale en lokale samenwerkingsverbanden nieuwe trends inzake vormen van uitbuiting worden gesignaleerd¹⁹² of dat bijvoorbeeld de *modus operandi* van mensenhandelaren binnen de raamprostitutie is veranderd. Mensenhandelaren zijn immers innovatief en passen, indien nodig, hun werkwijze aan. Om te anticiperen op deze veranderingen kan het nodig zijn om op programmatische wijze inzicht te verschaffen in nieuwe trends waarvoor nieuwe vormen van multidisciplinaire interventies moeten worden ontwikkeld.¹⁹³

3.5 Programmatische aanpak

Vanuit het besef dat de bestrijding van mensenhandel veel verder gaat dan repressief handelen, ontwikkelde het OM¹⁹⁴ de *programmatische aanpak*.¹⁹⁵ Een aanpak waar binnen 'het strafrechtelijke deel van een integrale aanpak, zowel preventieve als repressieve activiteiten worden ontplooid'.¹⁹⁶ Met de kennis dat slachtoffers zichzelf meestal niet snel melden op het politiebureau, is de daaropvolgende jaren ingezet op het blootleggen van criminele samenwerkingsverbanden.¹⁹⁷ Gekeken is hoe daders werken, waar de

190 Zie NRM 2012e, §3.3 en §3.9.

191 Zie §3.7; §3.9.

192 Zie ook §2.4.6.

193 Zie ook §3.8.

194 Van Gestel & Verhoeven 2009; bijlage *Kamerstukken II* 2007/08, 29911, nr. 10.

195 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de programmatische aanpak 'Notitie versterking aanpak mensenhandel en mensenmokkel', OM 2008, [http://www.om.nl/onderwerpen/mensenhandel_en/@148763/notitie_aanpak/\(geraadpleegd 9 juli 2013\)](http://www.om.nl/onderwerpen/mensenhandel_en/@148763/notitie_aanpak/(geraadpleegd%209%20juli%202013)); zie ook NRM5, pp. 186; 206; NRM7, §7.6.1; NRM8, §2.6.2.

196 Ibid.

197 Hoewel de cijfers niet alleen betrekking hebben op mensenhandel, blijkt uit het Jaarverslag van de politie over 2012 het volgende: 'In 2012 zijn criminele samenwerkingsverbanden intensiever opgespoord en harder aangepakt, waardoor het aantal aangepakte CSV's (vooral op de thema's drugs, witwassen en zware milieucriminaliteit) ten opzichte van 2009 met 48 procent gestegen is'. Kanttekening bij deze cijfers zijn dat deze nog niet uitgesplitst zijn naar mensenhandel en niet gecontroleerd zijn door de Nationaal rapporteur.

boven- en onderwereld zich met elkaar vermengen en welke (il)legale faciliteerders betrokken zijn bij het mensenhandelproces. Met de programmatische aanpak is inzicht verkregen in onderliggende gele- genheidsstructuren; in de mogelijkheden om slachtoffers te identificeren en in de gehanteerde modus operandi van daders. Ook blijken instanties als gemeenten, de Belastingdienst, de Kamers van Koophandel, hotelketens, woningbouwcoöperaties en diverse andere publieke en private organisaties onbewust als faciliteerder te fungeren. Om mensenhandel aan te pakken zijn het *deze* partijen die gezamenlijk de strijd moeten aanbinden, elk vanuit hun eigen discipline.

3.5.1 Beginfase van de programmatische aanpak

Naar aanleiding van de bevindingen in de pilot Sneep¹⁹⁸ is in 2008 een bestuurlijke rapportage op- gemaakt – getiteld ‘Schone Schijn’. Zowel uit deze bestuurlijke rapportage als uit de evaluatie van de pilot Sneep¹⁹⁹ bleek dat er onduidelijkheid bestaat over de structuur, werkwijze en doelstelling van de programmatische aanpak. Niettemin werd geconcludeerd dat de gezamenlijke, proactieve aanpak een belangrijke rol kan vervullen in een effectieve bestrijding van mensenhandel.²⁰⁰

Plan- en procesevaluatie van de pilot²⁰¹

Het WODC heeft de pilot Sneep onderzocht om na te gaan of de programmatische aanpak op de beoogde wijze is uitgevoerd en met welke gevolgen.²⁰² Om dit na te gaan is eerst de onderlig- gende beleidstheorie uiteengezet. Hieruit volgt een viertal *veronderstellingen* ten aanzien van de basis van de programmatische aanpak. (1) Het delen van concrete informatie²⁰³ leidt tot bewustzijn en betrokkenheid van andere instanties, hetgeen erin resulteert dat dezen zich bewust worden van een gedeeld belang bij het vinden van een oplossing. (2) Een verhoging van het bewustzijn en de betrokkenheid resulteert in instanties die actief meewerken aan het vergaren van infor- matie, bijvoorbeeld door het uitvoeren van deelonderzoeken. (3) De vergaarde informatie geeft inzicht in verdachten en (on)bewuste faciliteerders. (4) Inzicht over illegale faciliteerders resulteert in informatie-uitwisseling tussen betrokken opsporingspartners²⁰⁴ (in het onderzoek wordt dat het

198 Deze strafzaak heeft aanzienlijke misstanden in de prostitutie blootgelegd; zie NRM5, p. 137; NRM7, p. 299; en voor een uitgebreide beschrijving de bestuurlijke rapportage Schone Schijn (Schone Schijn 2008); zie ook §3.1.

199 Het WODC heeft deze pilot geëvalueerd en beschreven welke beleidstheorie ten grondslag ligt aan de programmatische aanpak, op welke wijze de aanpak in de praktijk is uitgevoerd en met welke gevolgen (Van Gestel & Verhoeven 2009, p. 4).

200 ‘Notitie versterking aanpak mensenhandel en mensenmokkel’, OM 2008, http://www.om.nl/onderwerpen/mensenhandel_en/@148763/notitie_aanpak/ (geraadpleegd 9 juli 2013); Van Gestel & Verhoeven 2009; Schone Schijn 2008.

201 Zie ook NRM7.

202 Van Gestel & Verhoeven 2009.

203 ‘Een van de [...] OM-functionarissen spreekt [...] over “wat bloed laten zien aan het bestuur”’ (Ibid, p. 28).

204 In dit onderzoek wordt dit het *strafrechtelijke* spoor genoemd (Ibid, p. 28).

strafrechtelijk spoor genoemd) en de informatie over legale faciliteerders resulteert in informatie-uitwisseling tussen opsporingspartners en bestuurlijke partners^{205, 206}

Het *doel* van het bestuurlijke spoor is dat de informatie over onbewuste faciliteerders leidt tot structurele aanpassingen in het beleid en tot het opwerpen van drempels om mensenhandel te frustreren. Het strafrechtelijke spoor heeft als doel om (extra) bewijs te verzamelen ter vervolging van de daders en faciliteerders, om op die wijze mensenhandelaren een halt toe te roepen.

Het WODC beschrijft in haar onderzoek dat, hoewel er draagvlak is gecreëerd voor de nieuwe aanpak 'de gemeenten op een relatief laat tijdstip bij de programmatische aanpak [zijn] betrokken'²⁰⁷. Daardoor is er geen efficiënte informatie-uitwisseling tussen de bestuurlijke en opsporingspartners tot stand gekomen.²⁰⁸ Daarnaast blijkt dat het essentieel is dat de actieve samenwerking ook resultaat moet opleveren in lijn met de eigen doelen van de instantie. Dit heeft geleid tot vertraging in het uitvoeren van deelonderzoeken. Daarbij is dit verder gecompliceerd doordat het onduidelijk is voor de partners wat een fenomeenonderzoek inhoudt en wat van hen verwacht wordt.²⁰⁹ Ook heeft de uitvoering van deelonderzoeken niet automatisch geleid tot meer kennis over faciliteerders.²¹⁰ Wel heeft de aandacht van de media²¹¹ voor de bestuurlijke rapportage een positieve invloed gehad op het (lokale) politieke draagvlak om mensenhandel aan te pakken. Een ander knelpunt is de communicatie tussen de werkvloer en de leidinggevendenden: 'één persoon die met overtuiging en 'visionair leiderschap' de verschillende perspectieven over en weer kon overbrengen en fricties tussen opsporing en programmatisch werken zou kunnen verminderen, was tijdens de uitvoering van de programmatische aanpak niet aanwezig'.²¹² Tot slot heeft de pilot aangetoond dat veranderingen binnen de verschillende organisatiestructuren kunnen bijdragen aan een succesvolle programmatische aanpak.

205 In dit onderzoek wordt dit het *bestuurlijke* spoor genoemd (Ibid, p. 28).

206 In het onderzoek wordt over dit onderscheid gezegd: 'Hoewel deze sporen elkaar in werkelijkheid voortdurend wederzijds horen te beïnvloeden – dat is immers de kern van de programmatische aanpak – brengen we voor een goed begrip van de achterliggende assumpties, een analytische scheiding aan' (Ibid, p. 30).

207 Ibid, p. 85.

208 Dit probleem is ook gesignaleerd in NRM 2012e.

209 Dit heeft erin geresulteerd dat tijdens de pilot Sneep, 'de deelonderzoeken naar 'het algemene fenomeen' gaandeweg [...] meer de vorm van concrete opsporingsonderzoek naar individuele verdachten [heeft gekregen]' (Van Gestel & Verhoeven 2009, p. 87).

210 'Dat gebrek aan informatie over faciliteerders kan overigens niet alleen worden toegeschreven aan uitvoeringsaspecten, maar kan evenzeer een gevolg zijn van de modus operandi van de verdachtengroep en de veronderstellingen die daarover bestaan' (Ibid, p. 88).

211 Hierbij plaatsen de onderzoekers wel de kanttekening dat 'De media-aandacht die door het OM is gegenereerd [...] niet kenmerkend [is] voor de programmatische aanpak. Hoewel het 'media-offensief' dat is ingezet door het OM niet geschaard kan worden onder de beginselen van de programmatische aanpak zoals die beschreven zijn [in dit onderzoek], wordt deze door de door ons geïnterviewde professionals en leidinggevendenden wel geassocieerd met de programmatische aanpak' (Ibid, p. 89).

212 Ibid, p. 91; het belang van leiderschap wordt ook benadrukt in NRM 2012e.

Het OM besloot in 2008 dat de eigen organisatie gereed moest worden gemaakt voor de programmatische werkwijze. De portefeuillehouder mensenhandel en mensensmokkel speelt hierin een belangrijke rol. Zo wordt per parket een portefeuillehouder belast met de meer complexe zaken én een beleidsmatige taak.²¹³ Deze beleidsmatige taak bestaat uit het initiëren en coördineren van de programmatische aanpak binnen de regio. Hierbij vervult de portefeuillehouder een rol in het betrekken en organiseren van de samenwerking tussen relevante partijen die een signalerende en interveniërende rol kunnen spelen. Tevens kan de portefeuillehouder leiding geven 'aan projecten die gericht zijn op de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel', zoals een programmatische aanpak.

3.5.2 Proeftuinen en de programmatische aanpak

Om verder te experimenteren met de programmatische aanpak wordt in het in 2008 gepresenteerde 'Programma versterking aanpak georganiseerde misdaad' (PVAGM)²¹⁴ van het Ministerie van Justitie besloten om zogeheten *proeftuinen* te starten op verschillende thema's, waaronder mensenhandel.²¹⁵ Deze proeftuinen zijn een leeromgeving waarin het mogelijk wordt gemaakt om op een experimentele en innovatieve wijze een effectieve aanpak te ontwikkelen en uit te testen. Binnen de proeftuinen heeft naast de (door-)ontwikkeling van de programmatische aanpak ook de nadruk gelegen op het barrièremodel en de bestuurlijke rapportage.²¹⁶

Het barrièremodel

Het barrièremodel²¹⁷ is in 2005 ontworpen door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)²¹⁸ en is overgenomen door de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).²¹⁹ Het barrièremodel had initieel tot doel het inzicht te vergroten in illegale arbeid en de gevonden verbanden te verklaren. Een ander doel van het model is om een bijdrage te leveren aan de samenwerking tussen opsporingspartners en

213 Zie ook NRM7, p. 427.

214 In het Programma versterking aanpak mensenhandel staat: 'Geheel nieuw aan dit programma is de introductie van een vernieuwende, operationele werkwijze, de zogenoemde programmatische aanpak [...] (bijlage *Kamerstukken II 2007/08, 29911, nr. 10*).

215 In aanvulling op het strafrechtelijk georiënteerde 'programma versterking aanpak georganiseerde misdaad' wordt voor de bestuurlijke poot het 'Programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad' opgesteld. Ten behoeve van een doelmatige en doeltreffende samenwerking tussen de partijen is voor het op een rechtmatige wijze delen van informatie een 'bestuurlijk akkoord' (2008) opgesteld met daaraan gehecht een 'regionaal convenant geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad'. Bron: 'Programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad', *Rijksoverheid* 15 februari 2008, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/02/18/plan-van-aanpak-programma-bestuurlijke-aanpak-georganiseerde-misdaad.html> (geraadpleegd 6 augustus 2013).

216 *Kamerstukken II 2007/08, 29911, nr. 17*.

217 Het barrièremodel is geïnspireerd op het (standaard)werk van Sieber & Bögel 1993, getiteld *Logistik der Organisierten Kriminalität*.

218 Per 1 januari 2012 zijn de Arbeidsinspectie (AI), de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) samengevoegd tot de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW).

219 Zie ook NRM5, pp. 137 en 186; NRM7, pp. 300; 310 ev.; NRM8, p. 67.

inzicht te genereren in de vraag welke informatie relevant kan zijn om onderling uit te wisselen.²²⁰ Het model is daarna in aangepaste vorm ook ingezet bij de bestrijding van mensenhandel. In het onderzoek Sneeep is bijvoorbeeld een variant op het barrièremodel van het SIOD toegepast.²²¹

Op voorhand is besloten dat binnen de proeftuinen de programmatische aanpak het beste vormgegeven kan worden aan de hand van het door de SIOD ontwikkelde barrièremodel. Uit de bestuurlijke rapportage Schone Schijn bleek dat het barrièremodel uitermate geschikt is om met behulp van vergaarde informatie over het mensenhandeltraject, de 'hindernissen' die de mensenhandelaar moet nemen in kaart te brengen. Uit het barrièremodel volgt tevens welke legale²²² en illegale faciliteerders de georganiseerde misdaad bedienen, over welke informatie de (legale) instanties (mogelijk) beschikken en tot slot waar (mogelijk) en door wie drempels opgeworpen kunnen worden om het proces te voorkomen, te frustreren of te onderbreken.²²³ Om bijvoorbeeld een vrouw in de prostitutie te laten werken, moet een aantal zaken geregeld worden, waaronder het aanvragen van een identiteitsbewijs, woonruimte en werkruimte. Hierbij kunnen verschillende instanties betrokken zijn, zoals gemeenten, woningbouwcorporaties, exploitanten en de Kamer van Koophandel.

Het barrièremodel wordt toegepast in de programmatische aanpak om inzichtelijk te maken op welke wijze de georganiseerde misdaad op een effectieve manier bestreden kan worden. Het barrièremodel laat zien welke 'obstakels' de daders moeten nemen om het mensenhandeltraject te verwezenlijken.²²⁴ Aan de hand van vergaard inzicht worden deze barrières benoemd.²²⁵ De vijf initiële barrières zijn entree, identiteit, huisvesting, arbeid en financiën.²²⁶

In elke proeftuin met betrekking tot mensenhandel is het barrièremodel toegepast. Dit betreft een aantal proeftuinen, waarbij in elke proeftuin een andere vorm, risicosector en/of (prostitutie-)gebied is onderworpen aan een programmatische aanpak.

220 Ten Kate 2013.

221 Schone Schijn 2008, p. 29; Ten Kate 2013.

222 De legale faciliteerders kunnen worden aangemerkt als ketenpartners (Task Force Mensenhandel 2009).

223 Deloitte 2009, pp. 18 en 94; Van Gestel & Verhoeven 2009, p. 26; bijlage *Kamerstukken II* 2007/08, 29911, nr. 10, p. 2.

224 Dit is mogelijk omdat 'het barrièremodel een toepassing is van een logistieke benadering, waarbij georganiseerde criminaliteit als een bedrijfsproces wordt opgevat' (Neve 2010).

225 'Door patronen in handelwijzen te herkennen, wordt het mogelijk om barrières op te werpen, zand in de raderen van de machine te strooien, kortom het totale criminele fenomeen te frustreren' (Spaan & Van Oosten 2010, p. 35)

226 Schone Schijn 2008.

Focus van programmatische aanpak in de proeftuinen mensenhandel

Waar het uitgangspunt bij de pilot Sneep nog was om vanuit één specifieke strafrechtelijke zaak een programmatische aanpak te starten, lijkt dit gedurende de proeftuinen verder uitgebreid te zijn.²²⁷ Voor mensenhandel zijn in de periode 2008 – 2012²²⁸ acht proeftuinen gestart, te weten Zandpad (Utrecht), Slaven van het systeem (Groningen en Leeuwarden), Ablak (Amsterdam en Alkmaar), Emergo²²⁹ (Amsterdam), Faciliteerders van de schone Schijn (Alkmaar), de landelijke proeftuin Granaat²³⁰, Samen groeien in samenwerken (Rotterdam en Dordrecht) en Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw (Brabant Zuid-Oost).

Van deze proeftuinen waren de eerste zes proeftuinen gericht op het bestrijden van seksuele uitbuiting en de overige twee op arbeidsuitbuiting. Binnen de proeftuinen is dit verder ingekaderd door de multidisciplinaire aanpak te richten op een bepaalde (prostitutie-)sector, een bepaald gebied, een specifieke dadergroep en/of een combinatie hiervan. Voorts is in een gedeelte van de proeftuinen ervoor gekozen om al dan niet aan de hand van (een strafzaak tegen) een specifieke dadergroep de proeftuin te starten, zoals in Ablak en Slaven van het systeem het geval is geweest. In andere proeftuinen is er voor gekozen om een prostitutiesector binnen een bepaald gebied aan een onderzoek te onderwerpen, zoals in Zandpad (raamprostitutie op het Zandpad, te Utrecht) en Faciliteerders van de Schone Schijn (raamprostitutie op de Achterdam, te Alkmaar). Tot slot is er binnen de proeftuinen, die gericht zijn op overige uitbuiting, ook gekozen om een bepaalde sector binnen een regio aan een onderzoek te onderwerpen. Binnen de proeftuin 'Samen groeien in samenwerken' heeft men zich gefocust op de Chinese horeca en de uitzendbranche binnen de regio Drechtsteden en in de proeftuin Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw op de land- en tuinbouw binnen Brabant Zuid-Oost. Naast – en in het verlengde van – de proeftuinen zijn ook

-
- 227 Het OM zegt hierover: 'Het gaat er niet alleen om aan de hand van een opsporingsonderzoek of strafzaak andere partners te betrekken en (achteraf) te informeren via een bestuurlijke rapportage, maar ook echt met het relevante netwerk van betrokkenen de breedte en diepte van de problematiek in kaart te brengen en van daaruit een gezamenlijke, programmatische aanpak te ontwikkelen' ('Perspectief op 2015', OM 2011, <http://www.om.nl/actueel/@157877/perspectief-2015/> (geraadpleegd 9 juli 2013)).
- 228 De volgende bestuurlijke rapportages zijn opgemaakt met betrekking tot de proeftuinen; Zandpad 2011; Slaven van het systeem 2010; Ablak 2009 (niet openbaar); Emergo 2011; Faciliteerders van de Schone Schijn, 2012 (niet openbaar); Samen groeien in samenwerken 2011; Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw 2012.
- 229 Emergo is in 2007 al aangevangen en kwam voort uit de Van Traa commissie. Door de Task Force is in 2009 Emergo betiteld als proeftuin. Hier kunnen vraagtekens bij gezet worden, echter voor de analyse heeft Emergo een toegevoegde waarde, ongeacht of Emergo in de officiële lezing wel of niet als proeftuin aangemerkt kan worden. In het programma versterking aanpak mensenhandel (bijlage *Kamerstukken II 2007/08*, 29911, nr. 10, p. 15) staat het als volgt: 'Ook wordt via het project Emergo een ketenbrede aanpak gestart van criminele machtsconcentraties in het centrum van Amsterdam'.
- 230 Voor de proeftuin Granaat is geen bestuurlijke rapportage opgemaakt. Op 30 mei 2013 is door het OM, de politie en Koninklijke Horeca Nederland (KHN) een conferentie georganiseerd waar de resultaten van de proeftuin zijn gepresenteerd.

diverse andere programmatische aanpakken gestart, waaronder op het terrein van de Chinese Beautybranche²³¹ en loverboyproblematiek.²³²

Deze proeftuinen gaven zowel het OM als andere betrokken ketenpartners de mogelijkheid om verder te experimenteren met de structuur en werkwijze. De belangrijkste bevindingen van de proeftuinen zijn vastgelegd in bestuurlijke rapportages en daarnaast hebben de proeftuinen ook verschillende werkdocumenten, stroomschema's en fenomeenanalyses opgeleverd. Uit de voortgangsrapportage van de Task Force Mensenhandel blijkt dat de kennis en *good practices* die zijn opgedaan in de proeftuinen en pilots, maar ook in andere initiatieven zoals de ketenaanpak die in diverse gemeenten is ontwikkeld²³³, toegankelijk moeten worden gemaakt en moeten worden geborgd.²³⁴

Op de vraag in hoeverre de programmatische aanpak bijdraagt aan het terugdringen van mensenhandel is nog geen sluitend antwoord gegeven.²³⁵ Tevens blijkt uit een onderzoek naar drie proeftuinen²³⁶ dat het niet mogelijk is gebleken om voor de verschillende proeftuinen 'dezelfde' meetlat te gebruiken.²³⁷ Elke proeftuin is immers uniek. Om toch tot een overkoepelende beoordeling te komen, wordt door het WODC een gemeenschappelijk evaluatiekader voorgesteld.²³⁸

Gemeenschappelijk evaluatiekader

In het onderzoek 'Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen' zijn in opdracht van het WODC drie proeftuinen nader onderzocht.²³⁹ Uit dit onderzoek blijkt dat voor een evaluatie van de proeftuinen het niet volstaat om deze te beperken tot de traditionele benadering van het meten van effect van de bestrijding van o.a. mensenhandel. Ook het opzetten en effectueren van het samenwerkingsverband moet volgens de onderzoekers meegenomen worden in de evaluatie. Denk hierbij aan het formuleren van een gezamenlijke doelstelling; het bereiken van overeenstemming; het regelen van coördinatie en verantwoordingsmechanismen. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met de menselijke en sociale aspecten – hier staan onder meer het vertrouwen, de gedeelde verantwoordelijkheid en het delen van succes centraal. Tot slot is het van belang om te evalueren wat het doelbereik is van de aanpak, oftewel leidt de aanpak tot minder mensenhandel?

231 Bottenberg & Janssen 2012.

232 Met betrekking tot de pilots loverboyproblematiek is er een pilot geweest in Rotterdam. Zie R.J. van de Velde, 'Loverboys zijn laffe boys. Beschrijvend onderzoek pilot loverboys', 2012, <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/loverboys/rotterdam---pilot-loverboys.pdf> (geraadpleegd 29 juli 2013).

233 Zie ook NRM 2012e.

234 'Binnen het OM is een kennissite opgezet waarop deze producten worden aangeboden' (Task Force Mensenhandel 2013, p. 8).

235 Flight e.a. 2010.

236 Het onderzoek is uitgevoerd door Flight, Bogaerts, Korf & Siegel, waarbij drie proeftuin nadere bekeken zijn, te weten op kinderporno, hennepeteelt en mensenhandel (Flight e.a. 2010).

237 Flight e.a. 2010, p. 23.

238 Ibid.

239 Ibid.

Echter, de onderzoekers gaven aan dat het medio 2010 nog te vroeg was om de effecten op de georganiseerde misdaad te meten.²⁴⁰

3.5.3 Inzet binnen prostitutiegebieden

De proactieve gezamenlijke aanpak is ook buiten de proeftuinen ingezet. Zo zijn omvangrijke acties opgezet ten behoeve van verschillende prostitutiegebieden teineinde mensenhandel op een innovatieve wijze te bestrijden en in kaart te brengen. De eerste actie vond plaats op 8 april 2011 in de Doubletstraat in Den Haag, de tweede op het Baekelandplein in Eindhoven op 23 maart 2012 en de laatste actie dateert van 16 maart 2013 en vond plaats op de Achterdam in Alkmaar.

Bij deze acties is informatie vergaard over misstanden in deze tak van de seksindustrie door panden, pooiers, prostituees en prostituanten (de zogenoemde 'ap-aanpak') alle te betrekken in een grootschalig onderzoek. Deze acties heeft het Landelijk Parket²⁴¹ uitgevoerd in samenwerking met verschillende instanties, waaronder de politie, de gemeente, Europol, het EMM, CoMensha, de IND en de GG&GD.²⁴² Tijdens de acties zijn de raamprostitutiegebieden 's avonds volledig afgesloten. Hierbij waren honderden medewerkers van de betrokken organisaties betrokken.²⁴³ Prostituees zijn vervolgens overgebracht naar een gemeentehuis om in een veilige en neutrale setting bevraagd te worden naar hun omstandigheden. Zij zijn daarbij bijgestaan door tolken, advocaten en hulpverleningsinstanties. Naast prostituees zijn ook pooiers en klanten afzonderlijk bevraagd om signalen te detecteren van misstanden als illegaliteit,

²⁴⁰ Ibid, p. 24.

²⁴¹ Het Landelijk Parket bestrijdt (inter)nationaal georganiseerde misdaad. Het Landelijk Parket geeft leiding aan de opsporingsonderzoeken van de Nationale Recherche, die zich in het bijzonder richt op: de internationale handel in en smokkel van mensen, cocaïne, heroïne, vuurwapens en explosieven, de productie en export van synthetische drugs, witwassen van misdaadgeld, terrorisme en extreme vormen van politiek geïnspireerd activisme. Bron: 'Landelijk Parket', *OM*, http://www.om.nl/organisatie/landelijke/landelijk_parket/ (geraadpleegd 29 juli 2013).

²⁴² Ten Kate 2013, p. 148.

²⁴³ Bij de actie in Den Haag waren ongeveer 350 politiemedewerkers betrokken en 60 medewerkers van andere ketenpartners; aan de actie in Eindhoven deden 300 politiemensen en 50 gemeenteambtenaren mee; aan de actie in Alkmaar deden ruim 500 medewerkers van de ketenpartners mee. Bron: 'Actie mensenhandel Eindhoven', *NOS* 24 maart 2012, <http://nos.nl/artikel/355022-actie-mensenhandel-eindhoven.html> (geraadpleegd 24 mei 2013); 'Evaluatie en resultaten actie Doubletstraat 8 april 2011 – RIS 181548', *Den Haag* 25 oktober 2011, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Evaluatie-en-resultaten-actie-Doubletstraat-8-april-2011.htm> (geraadpleegd 15 mei 2013); 'Hoerenbuurt Alkmaar met groot machtsvertoon schoongeveegd', *Noord Hollands Dagblad* 15-17 maart 2013, <http://www.noordhollandsdagblad.nl/stadstreek/alkmaar/article21263143.ece> (geraadpleegd 15 mei 2013).

minderjarigheid en gedwongen prostitutie. Tegelijkertijd zijn panden gecontroleerd op brandveiligheid, volksgezondheid en vergunningen.²⁴⁴

Bijzonder aan deze zogenaamde ‘4P-aanpak’ van de raamprostitutie is ook dat er vanaf het begin is ingezet op een multidisciplinaire proactieve en informatie-gestuurde actie.²⁴⁵ Dit houdt in dat verschillende overheids- en private instanties hun eigen systemen bevraagd hebben op informatie en deze – waar mogelijk – onderling hebben uitgewisseld om te komen tot een gezamenlijke informatiepositie. Op basis van deze informatiepositie is een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld. De grootschalige 4-p aanpak laat zien dat het vertrouwen tussen ketenpartners de laatste jaren een enorme groei heeft doorgemaakt. Deelnemende partijen zijn positief over de acties en melden dat deze werkwijze een schat aan bruikbare informatie heeft opgeleverd over misstanden en mogelijke (internationale) netwerken.

Niettemin worden er ook kanttekeningen gezet bij de effectiviteit van de grootschaligheid van de acties. Zo wordt de vraag opgeworpen of de hoeveelheid mankracht en planning die gemoeid is bij de uitvoering van een dergelijke grootschalige actie wel in verhouding staat tot het aantal signalen van mensenhandel die binnenkomen voor, tijdens en na²⁴⁶ een dergelijke actie. Deze vraag dient onderdeel te zijn van de evaluatie van de acties.²⁴⁷

Eerste resultaten

In Den Haag zijn 160 vrouwen van de Doubletstraat overgebracht naar het Stadhuis van Den Haag om gehoord te worden. Een groot gedeelte blijkt afkomstig uit Oost-Europese landen, voornamelijk uit Hongarije, Bulgarije, en uit Zuid-Amerikaanse landen. In samenwerking met meerdere partners heeft er een uitgebreide analyse van de 160 dossiers plaatsgevonden. Op basis van de

244 ‘Evaluatie en resultaten actie Doubletstraat 8 april 2011 – RIS 181548’, *Den Haag* 25 oktober 2011, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/de-gemeente-Den-Haag/Ris/document/Evaluatie-en-resultaten-actie-Doubletstraat-8-april-2011.htm> (geraadpleegd 15 mei 2013); ‘Verslag voor de raad van de gemeente Eindhoven’, *Eindhoven* 8 mei 2012, http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=326625/type=pdf/Concept_verslag_27_maart_2012.pdf (geraadpleegd 15 mei 2013); ‘Grote actie tegen mensenhandel op Achterdam in Alkmaar’, *Alkmaar* 15 maart 2013, www.alkmaar.nl/?id=63240 (geraadpleegd 15 mei 2013); ‘Grote actie tegen mensenhandel’, *Politie* 15 maart 2013, <http://www.politie.nl/nieuws/2013/maart/15/04-grote-actie-tegen-mensenhandel.html> (geraadpleegd 5 augustus 2013); ‘Hoerenbuurt Alkmaar met groot machtsvertoon schoongeveegd’, *Noord Hollands Dagblad* 15-17 maart 2013, <http://www.noordhollandsdagblad.nl/stadstreek/alkmaar/article21263143.ece> (geraadpleegd 15 mei 2013); ‘Nieuw slachtoffer meldt zich na actie Achterdam’, *Politie* 2 april 2013, <http://www.politie.nl/nieuws/2013/april/2/04-actie-achterdam-voorlopige-hechtenis-verdachten-verlengd-nieuw-slachtoffer-meldt-zich.html> (geraadpleegd 15 mei 2013); ‘Resultaten actie mensenhandel’, *Politie* 16 maart 2013, <http://www.politie.nl/nieuws/2013/maart/16/04-actie-mensenhandel-alkmaar.html> (geraadpleegd 15 mei 2013).

245 Ten Kate 2013, pp. 140, 148.

246 Ook na de actie kunnen nog signalen binnenkomen. Slachtoffers en/of klanten die bijvoorbeeld niet direct verklaren, kunnen wel in een later stadium of in het vervolgonderzoek naar aanleiding van signalen afkomstig uit de actie, bereid zijn om te verklaren.

247 De Nationaal rapporteur zal een evaluatie uitvoeren ten aanzien van de drie grote acties in prostitutiegebieden, zulks op basis van de bestuurlijke rapportages die zijn opgesteld door de politie.

inhoud van de gesprekken zijn vervolgens 54 dossiers als relevant betiteld vanwege aanwijzingen van mensenhandel. Ook zijn er 25 overtredingen geconstateerd ten aanzien van het handhavingsarrangement seksinrichtingen en escortbedrijven en het horecasanctiebeleid van de gemeente Den Haag.²⁴⁸

Tijdens de actie in Eindhoven zijn 45 prostituees overgebracht naar het stadhuis om in een veilige setting gehoord te worden. Op de avond zelf zijn in totaal zes mensen aangehouden, waarvan drie op verdenking van mensenhandel. In de periode daarna zijn nog twee Hongaren in Hongarije en Italië opgepakt als verdachte van mensenhandel. Beide zijn overgedragen aan de Nederlandse autoriteiten. Uit de controles op de panden van het Baekelandplein bleek ook dat veel zaken op het gebied van brandveiligheid en vergunningen niet in orde waren. Daarnaast was er bij vijf panden sprake van illegale kamerbewoning.²⁴⁹ De actie heeft inmiddels geleid tot veroordelingen. Zo werd een Bulgaarse verdachte in oktober 2012 veroordeeld tot 2 jaar onvoorwaardelijke celstraf (eis: 2,5 jaar) voor mensenhandel en witwassen.²⁵⁰ In juli 2013 zijn vervolgens drie Hongaarse mannen veroordeeld voor mensenhandel. De hoofdverdachte kreeg 3,5 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf (eis: 4,5 jaar) en de anderen twee verdachten respectievelijk 12 en 3 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf (eis: 1,5 en 2 jaar).²⁵¹

In de meest recente actie in Alkmaar zijn tijdens de actie 57 prostituees bevroegd. De vrouwen waren overwegend afkomstig uit Bulgarije, Roemenië en Hongarije. Uit de verhoren zouden verschillende signalen van mensenhandel zijn gekomen. Ook zijn twee Oost-Europese mannen aangehouden op verdenking van mensenhandel.

248 Brief van de burgemeester van Den Haag aan de voorzitter van de Commissie van Bestuur Den Haag d.d. 27 oktober 2011, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/de-gemeente-Den-Haag/Ris/document/Evaluatie-en-resultaten-actie-Doubletstraat-8-april-2011.htm> (geraadpleegd 15 mei 2013).

249 Ook heeft deze actie veel media-aandacht gegenereerd, zoals: 'Aanhouding in Hongarije na actie in Eindhoven', *De Telegraaf* 27 maart 2012, <http://www.telegraaf.nl/binnenland/article11796061.ece?cid=rss> (geraadpleegd 8 juli 2013); 'Actie Baekelandplein gericht tegen mensenhandel', *ED* 23 maart 2012, <http://www.ed.nl/112nieuws/10722608/Actie-Baekelandplein-gericht-tegen-mensenhandel.ece> (geraadpleegd 8 juli 2013); 'Actie Eindhoven levert weinig op', *NOS* 29 juni 2012, <http://www.nos.nl/artikel/389554-actie-eindhoven-levert-weinig-op.html> (geraadpleegd 8 juli 2013); 'Actie mensenhandel Eindhoven', *NOS*, 24 maart 2012, <http://www.nos.nl/artikel/355022-actie-mensenhandel-eindhoven.html> (geraadpleegd 8 juli 2013); 'Grote politieactie tegen mensenhandel Eindhoven, zes aanhoudingen', *De Volkskrant* 23 maart 2012, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3230255/2012/03/23/Grote-politieactie-tegen-mensenhandel-Eindhoven-zes-aanhoudingen.dhtml> (geraadpleegd 8 juli 2013); 'Hongaarse verdachte van mensenhandel in Eindhoven uitgeleverd', *In het Nieuws* 11 april 2012, <http://www.inhetnieuws.nl/go/11683457/?u=aHRocDovL3d3dy5ib2V2ZW52YW5nZW4ubmwwbmlldXdzL2hvbmdhYXJzZS12ZXJkYWNoZGUtdmFuLW1lbmNlbnhhbmRlbC1laW5kaG92ZW4tdWloZ2VsZXZlcmQ%> (geraadpleegd 8 juli 2013). Zie ook NRM 2012e, pp. 82-83.

250 Rb. 's-Hertogenbosch 10 oktober 2012, *LJN* 9522.

251 ECLI:NL:RBOBR:2013:2697; ECLI:NL:RBOBR:2013:2696; ECLI:NL:RBOBR:2013:2698.

De wil om te innoveren en met elkaar het probleem aan te pakken is de laatste jaren gegroeid. Het vertrouwen onder de diverse ketenpartners is toegenomen. De programmatische aanpak wordt vaker en gevarieerder toegepast.

3.6 Resultaten uit de proeftuinen

Uit een documentanalyse van de bestuurlijke rapportages die is uitgevoerd door de Nationaal rapporteur blijkt dat verschillende resultaten binnen de proeftuinen zijn geboekt op operationeel en beleidsmatig niveau.²⁵² Zo zijn verschillende ketenpartners, die daarvoor nog niet geïdentificeerd dan wel betrokken waren, thans wel betrokken bij de aanpak van mensenhandel. Ook is de informatiepositie verbeterd. Deze verbeterde informatiepositie heeft bijgedragen aan een effectievere aanpak over de gehele linie – vanuit bestuurs- straf- en fiscaalrechtelijk perspectief. Deze en andere resultaten worden in deze paragraaf beknopt uiteengezet en waar nodig, ondersteund aan de hand van praktijkvoorbeelden uit de bestuurlijke rapportages. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op lessen uit de proeftuinen. In deze paragraaf worden ook *good practices* die hebben bijgedragen aan de behaalde resultaten geduid.²⁵³

3.6.1 Programmatische aanpak als vliegwiel

De inzet van een succesvolle proactieve aanpak hangt mede af van bestaande structuren waarbinnen ketenpartners informatie uitwisselen en samenwerken – zoals in een integrale aanpak het geval is. Uit de analyse van de proeftuinen blijkt ook het belang van een structurele aanpak. In elke proeftuin is een dergelijke structuur opgezet. Een kritische noot hierbij is dat in een enkele proeftuin het hier ook bijgebleven is²⁵⁴ en dat aan de daadwerkelijke aanpak van (een vorm van) mensenhandel niet is toegekomen.

Samen groeien in samenwerken

Uit de bestuurlijke rapportage komt naar voren dat het niet behalen van de gestelde doelstelling, te weten drie strafrechtelijke onderzoeken, niet als een gemiste kans wordt gezien.²⁵⁵ Het ontwikkelen van de samenwerking en informatie-uitwisseling wordt beschouwd als een belangrijk resultaat en volgens de meeste deelnemers aan de proeftuin is het maar de vraag of er wel ruimte was geweest om een dergelijk onderzoek goed uit te voeren.²⁵⁶ 'Met het einde van de proeftuin in zicht is daarnaast ook aan alle geïnterviewden gevraagd of, en zo ja, wat voor toekomst men voor

252 Zie bijlage 'Onderzoeksverantwoording van de analyse van de programmatische aanpak binnen de proeftuinen'.

253 Zie ook §3.7.

254 Zie Flight e.a. 2010, p. 24: 'Brinkerhoff (2000) wijst erop dat altijd de vraag moet worden gesteld of een bepaald partnerschap of samenwerkingsverband een middel is of een doel op zich. Soms wordt samenwerking namelijk puur om ideologische redenen nagestreefd, of uit de behoefte om aan te haken bij een trend'. In casu zijn de proeftuinen wel opgericht met een doel, namelijk het effectueren van de aanpak van mensenhandel en het inzichtelijk maken hiervan; niettemin lijkt het alsof het samenwerken als doel op zich is gezien door de betrokken ketenpartners.

255 Het OM zegt hierover het volgende: 'het is dan wel niet tot opsporing en vervolging gekomen, de proeftuin heeft de informatiepositie in de uitzendbranche en de Chinese horeca wél versterkt. En er zijn diverse bestuurlijke rapportages uitgebracht' (Samen groeien in samenwerken 2011, p. 13)

256 Samen groeien in samenwerken 2011, p. 13.

de proeftuin ziet. Nagenoeg alle mensen die gesproken zijn, zien een toekomstige rol weggelegd voor de multidisciplinaire aanpak. Men vindt het van groot belang dat het casuoverleg voortgezet wordt en dat de opgedane kennis over het onderwerp mensenhandel / overige uitbuiting vergroot wordt'.²⁵⁷

De inzet van een programmatische aanpak heeft in verschillende regio's als vliegwiel gefungeerd voor het opzetten van een bredere, meer structurele aanpak op regionaal niveau.²⁵⁸ Dit houdt in dat eerst aan de hand van één vorm van mensenhandel een programmatische aanpak is opgezet en dat gaandeweg de reikwijdte van de aanpak is uitgebreid. Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd om in beperkte kring te experimenteren met de multidisciplinaire aanpak, om deze daarna – zodra de basis en structuur is neergelegd – stapsgewijs uit te breiden en de ketenaanpak te verbreden. De gestructureerde aanpak op regionaal niveau is vervolgens op verschillende plekken in het land ondergebracht bij een RIEC en/of een Veiligheidshuis.²⁵⁹

Praktijkvoorbeeld van voortzetting van een structurele aanpak

In de proeftuin die in 2008 in Utrecht van start ging, is geconstateerd dat er behoefte bestond aan een actuele, heldere en breed gedragen overlegstructuur over het onderwerp raamprostitutie op het Zandpad.²⁶⁰ Daarop is een gezamenlijke aanpak ontwikkeld tussen 2008 en 2010.²⁶¹ Twee jaar later – in 2012 – constateert de gemeente Utrecht in een evaluatie dat door de inzet van de programmatische aanpak en het in 2010 daaropvolgende ingevoerde breed maatregelenpakket²⁶² de ketensamenwerking echt structurele vormen heeft aangenomen.²⁶³

3.6.2 Multidisciplinaire aanpak in uitvoering

Binnen de proeftuinen is volop geëxperimenteerd met de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel. De gedachte hierachter is dat naast het vervolgen van daders, ook het wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen kan worden, belastingschulden geïnd kunnen worden, (exploitatie-)vergunningen ingetrokken kunnen worden en boetes op basis van de Wet arbeid vreemdelingen en Wet minimumloon opgelegd kunnen worden. Zo wordt de dader(-groep) vanuit verschillende disciplines zowel preventief als repressief aangepakt.

257 Ibid, p. 16.

258 Dit is bijvoorbeeld ook het geval geweest in Eindhoven; zie ook NRM 2012e, p. 102.

259 In §3.9 wordt ingegaan op de gestructureerde samenwerkingsverbanden op regionaal en lokaal niveau. Zandpad 2011, p. 59.

261 'Het tweede duidelijk positieve effect van het maatregelenpakket is de verbeterde samenwerking tussen partijen. Deze komt al voort uit de tijd van de programmatische aanpak en de proeftuinperiode, maar door het maatregelenpakket is een echte ketensamenwerking ontstaan' (Gemeente Utrecht 2012, p. 8).

262 Uit §2.3.4.1 blijkt dat de vergunning van de laatste exploitant op het Zandpad en de Hardebollenstraat is ingetrokken; onder meer omdat de exploitant in verband wordt gebracht met mensenhandel; zie ook ECLI:NL:RBMNE:2013:3037.

263 Zie Gemeente Utrecht 2012, p. 8; zie verder brief van de Driehoek van Utrecht aan de leden van de raadscommissie Mens & Samenleving z.d., <http://tekstversie.utrecht.nl/CoRa/Diensten/Upload%20Openbare%20Bijlagen/447429/03DEFdriehoekreactieopevaluatierapportmaatregelenpakketmensenhandel.pdf> (geraadpleegd 8 juli 2013): 'De ketensamenwerking die sinds 2009 is gestart werpt haar vruchten af.'

Gezamenlijke aanpak van mensenhandel

Gedurende de proeftuin Zandpad heeft de divisie Recherche van het korps Utrecht ten behoeve van de programmatische aanpak een Unit mensenhandel opgezet. Ook is gestart met het structureel inzetten van de afdeling 'tegenhouden' van divisie Recherche in lopende onderzoeken naar mensenhandel. De bestuurskundige van deze afdeling heeft de totstandkoming bestuurlijke aanpak begeleid op het thema mensenhandel. Tevens is de afspraak gemaakt tussen de divisie Recherche en het OM Utrecht om in mensenhandelonderzoeken standaard financieel te reageren waarbij ook de belastingdienst wordt betrokken. Met de Belastingdienst Utrecht-Gooi is overeengekomen dat zij waar mogelijk mensenhandelaren fiscaal aanpakken.²⁶⁴

Naast de bestrijding van mensenhandel vanuit verschillende disciplines, is ook samengewerkt om het probleem inzichtelijk te maken. Zo zijn bijvoorbeeld land- en tuinbouwbedrijven onderzocht op mogelijke arbeidsuitbuiting. Deze gezamenlijke, proactieve (controle-)acties zijn geëvalueerd en hebben draaiboeken opgeleverd, die ook gebruikt kunnen worden in andere regio's.

Multidisciplinair draaiboek

Tijdens de proeftuin Overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector zijn twee multidisciplinaire controleacties uitgevoerd. Bij deze acties zijn onder meer de Arbeidsinspectie, de gemeente, de vreemdelingenpolitie, het OM, de Belastingdienst en het SIOD betrokken.²⁶⁵ 'Aan de hand van de eerste controleactie is een draaiboek ontwikkeld, dat op basis van ervaringen is aangepast voor toepassing tijdens het uitvoeren van de [tweede] controleactie'.²⁶⁶ Het multidisciplinaire draaiboek bevat een beschrijving van de wettelijke taken en bevoegdheden van de afzonderlijke partners alsook een beschrijving van de verschillende relevante belangenorganisaties met het oog op hun taken, verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Dit draaiboek geeft de mogelijkheid om de gezamenlijke controle te coördineren. Daarnaast is in het draaiboek ook het omslagpunt beschreven tussen de inzet van controlebevoegdheden en strafrechtelijke bevoegdheden.²⁶⁷ Tot slot is 'het draaiboek in het bezit van de verschillende partners voor operationeel gebruik [het starten van een multidisciplinaire controleactie]. In onderling overleg wordt het draaiboek, wanneer nodig aangepast'.²⁶⁸

3.6.3 Inbedding binnen organisaties

Zoals reeds in de inleiding van dit hoofdstuk beschreven, besloot het OM vlak na de pilot Sneep de programmatische manier van werken in te bedden binnen de eigen organisatie. 'Gewerkt wordt aan een totaalpakket van onder meer opleidingen, professionele ontmoetingen en kennismanagement om deze werkwijze duurzaam binnen het OM te implementeren, te borgen en blijvend door te ontwikkelen'.²⁶⁹ Niet alleen het OM besloot de nieuwe werkwijze in te bedden in de eigen organisatie, ook andere orga-

264 Zandpad 2011, pp. 48-50.

265 Zie §2.4.3 voor meer informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting.

266 Overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector 2012, p. 32.

267 'Op het moment dat er tijdens de controleactie een gereede verdenking ontstond van het strafbare feit arbeidsuitbuiting, deden de partners met een controletaak een stap terug en werd de coördinatie van het verdere verloop van de actie overgedragen aan de vreemdelingenpolitie' (Ibid, p. 31).

268 Ibid, p. 31.

269 Task Force Mensenhandel 2013, p. 7.

nisaties, waaronder de politie, verschillende gemeenten en SZW hebben de multidisciplinaire werkwijze verankerd en geborgd of geven aan dit de komende jaren te zullen doen.²⁷⁰ Zo zijn capaciteit, expertise en middelen vrijgemaakt om de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel binnen de organisatie in te bedden. Uit de proeftuinen blijkt bijvoorbeeld dat lokale en regionale meldpunten zijn ingesteld, ketenregisseurs zijn aangenomen, convenanten zijn ondertekend, medewerkers zijn getraind en protocollen ter signalering zijn ontwikkeld – en ingevoerd.

3.6.4 Inzicht in mensenhandel

Zonder inzicht in het fenomeen blijft een effectieve bestrijding uit. Niet alleen opsporingsinformatie speelt hierin een rol, maar ook inzicht in het achterliggende probleem. Dit besef heeft ertoe geleid dat in verschillende programmatische aanpakken is ingezet op fenomeenonderzoek. In het kader van dit fenomeenonderzoek is in diverse proeftuinen samengewerkt met wetenschappers.²⁷¹ Er is bijvoorbeeld inzicht verschaft in de modus operandi van diverse dadergroepen inzake seksuele uitbuiting en in arbeidsuitbuiting binnen verschillende risicosectoren.²⁷²

3.6.5 Toename van bewustzijn

Door de inzet van de programmatische aanpak is het bewustzijn toegenomen binnen de landelijke, regionale en lokale politiek, van verschillende ketenpartners in binnen- en buitenland en bij klanten van prostitutie en consumenten. Het volgende voorbeeld toont hoe het politieke bewustzijn op lokaal niveau is toegenomen.

Burgemeester als aanjager

In de proeftuin Zandpad heeft de burgemeester van Utrecht²⁷³ gefungeerd als trekker van de multidisciplinaire aanpak. Hij heeft ervoor zorggedragen dat er onder andere op strategisch niveau aandacht en inzet is op het thema mensenhandel. Hij is bijgestaan door het OM en door de politie. Zij zijn het die belast waren met de taak om de gezamenlijke aanpak van mensenhandel in de regio Utrecht te trekken en sturing te geven. Met dit doel voor ogen is in oktober 2008 de jaarlijkse bestuursconferentie, waaraan de korps- en parketleiding en de burgemeesters uit de regio deelnemen, benut om de deelnemers nader te informeren over de aanpak van mensenhandel, de prioritering van dit onderwerp op zowel landelijk als regionaal niveau, en de te starten gezamenlijke aanpak daarvan op het Zandpad. Uit 'Evaluatie breed maatregelenpakket barrièreforming mensenhandel' uit 2012 blijkt dat 'bij mensenhandel niet meer alleen naar politie en OM wordt gekeken, maar er meer sprake is van een multidisciplinaire aanpak. Veel partijen ervaren het feit dat de gemeente Utrecht zich actief inzet om mensenhandel tegen te gaan als positief. De gemeente

270 Ibid.

271 In §3.7.3 wordt nader ingegaan op de meerwaarde van de wetenschap bij het verkrijgen van inzicht.

272 Zie ook §2.4 voor meer informatie over inzicht in het fenomeen arbeidsuitbuiting.

273 De zaak Sneep kende ook veel slachtoffers van mensenhandel die seksueel waren uitgebuit binnen de legale prostitutiesector van Utrecht (Schone Schijn 2008). Deze zaak was voor de burgemeester van Utrecht een belangrijke aanleiding om mensenhandel in zijn stad aan te pakken. Ook in andere steden hebben burgemeesters – onder meer naar aanleiding van de zaak Sneep dan wel soortgelijke zaken – geïnvesteerd in de aanpak van mensenhandel, zoals de burgemeesters van Duiven, Alkmaar, Rotterdam, Barendrecht, Den Haag en Amsterdam.

ziet mensenhandel nu meer dan voorheen als een probleem waarin zij haar eigen verantwoordelijkheid moet nemen'.²⁷⁴

Ook zijn verschillende ketenpartners getraind op het herkennen en doorgeven van signalen van mensenhandel en is ook geëxperimenteerd met de bewustmaking van (on)bewuste faciliteerders. Denk hierbij aan exploitanten, klanten, consumenten, verhuurders, vastgoedbranche, uitbaters van hotels en pensions, taxichauffeurs en de uitzendbranche gericht op buitenlandse werknemers.²⁷⁵

3.6.6 Identificatie van slachtoffers

Voorts heeft de programmatische aanpak bijgedragen aan de identificatie van mogelijke slachtoffers én aan een verbeterd zicht op de identificatie van slachtoffers door legale faciliteerders. De verbeterde identificatie van slachtoffers is het gevolg van het feit dat verschillende ketenpartners actief ingezet hebben op vergaring van informatie en deze onderling gedeeld hebben²⁷⁶ om (mogelijke) slachtoffers van dit *complexe haaldelict* in beeld te krijgen.²⁷⁷

De vergaarde informatie is niet alleen ingezet om binnen de programmatische aanpak slachtoffers in beeld krijgen. De vergaarde informatie is ook gebruikt om aan de hand van het barrièremodel inzichtelijk te maken welke mogelijke contactpunten bestaan tussen de onder- en bovenwereld, oftewel welke drempels de dader(s) moeten nemen om het mensenhandelproces te voltooien. Het barrièremodel is aan de hand van vergaarde informatie verder ingevuld en uitgebreid. Ook heeft de programmatische aanpak ertoe bijgedragen dat legale, onbewuste faciliteerders zijn geïdentificeerd, zodat deze bijvoorbeeld getraind kunnen worden in het herkennen van slachtoffers en eventueel betrokken kunnen worden bij de multidisciplinaire aanpak. Het idee is dat op deze wijze de groep van ketenpartners die bewust wordt gemaakt van het probleem en wordt ingezet om een bijdrage te leveren aan het signaleren van slachtoffers groeit. Hierbij dient ook buiten de bestaande kaders gekeken te worden naar (mogelijke) partners die tijdens hun dagelijkse werkzaamheden in contact kunnen komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel.²⁷⁸ Deze ketenpartners zijn de ogen en oren die in de praktijk steeds meer het verschil maken.²⁷⁹

274 Dit komt uit de evaluatie van de gemeente Utrecht zelf (Gemeente Utrecht 2012, p. 9); zie ook §2.3.

275 Zie ook Task Force Mensenhandel 2013, pp. 5-6.

276 In verschillende regio's is hiervoor een speciaal casusoverleg opgestart, waar over het algemeen dezelfde regionale ketenpartners aan tafel zitten.

277 Zie voor een duidelijk voorbeeld hiervan de proeftuin Overige uitbuiting in de landbouw (2012).

278 Uit §2.6.3 en §2.6.4 blijkt bijvoorbeeld dat ook is ingezet op de bewustmaking van artsen en hulpverleners en COA medewerkers op signalen van mensenhandel.

279 Zie ook brief van het Utrechtse College B&W aan de raadsleden van de commissie Mens en Samenleving d.d. 31 januari 2013, <http://www.utrecht.nl/CoRa/BGS/Commissiebriefven/2013/Evaluatie%20maatregelenpakket%20mensenhandel%20in%20de%20raamprostitutie.pdf> (geraadpleegd 11 juli 2013): 'De flinke investering in voorlichting aan alle ketenpartners over mensenhandel (bewustwording) werpt zijn vruchten af. Een van de opbrengsten van de voorlichting is dat dankzij een getuigenis van een professioneel betrokkene een veroordeling voor mensenhandel mogelijk werd. Voorts signaleren meer ketenpartners sneller en vaker vermoedens van mensenhandel door de geïntensiverde samenwerking en voorlichting. Ter illustratie: in het eerste kwartaal 2012 ontving de politie 87 signalen, ten opzichte van totaal 118 signalen over heel 2011.'

3.6.7 Informatie-uitwisseling gerealiseerd

Uit de bestuurlijke rapportages blijkt dat een vrije uitwisseling van informatie tussen ketenpartners binnen de juridische kaders in elke proeftuin is gerealiseerd.²⁸⁰ Het was voornamelijk een kwestie van tijd, ervaring en *vertrouwen* in elkaar alvorens dit goed van de grond is gekomen. Daarnaast betrof het opstellen van het juridisch kader in verband met de wet- en regelgeving inzake privacy de grootste uitdaging. Dit juridische kader is in elke proeftuin in een convenant opgenomen. Deze convenanten hebben mede aan de basis gelegen van het RIEC-convenant dat in januari 2013 door verschillende ketenpartners is getekend.²⁸¹ Niettemin heeft de complexiteit van de toepasselijke wet- en regelgeving, maar ook terughoudendheid van verschillende ketenpartners geleid tot de nodige vertragingen in informatie-uitwisseling.²⁸² Deze terughoudendheid lijkt voornamelijk ingegeven te worden door onbekendheid met wet- en regelgeving inzake de (on)mogelijkheden in het kader van informatie-uitwisseling dan wel door een gebrek aan vertrouwen in andere ketenpartners.²⁸³

3.6.8 Inzet op preventie

Eén van de doelen binnen de programmatische aanpak is geënt op het adagium: ‘voorkomen is beter dan genezen’.²⁸⁴ In hoeverre mensenhandel naar aanleiding van de inzet van de programmatische aanpak daadwerkelijk is voorkomen, is echter lastig te meten. Desondanks is er behoorlijk geëxperimenteerd op het terrein van preventie. Het thema preventie kan onderverdeeld worden in maatregelen ter voorkoming dat het mensenhandelproces aanvangt en het opwerpen van barrières die ertoe moeten leiden dat het mensenhandelproces wordt gefrustreerd dan wel dat slachtoffers in een vroegtijdig stadium worden gesignaleerd met het doel dat de daadwerkelijke uitbuiting wordt voorkomen.

Om mensenhandel te voorkomen is in één proeftuin actief ingezet op preventie in het herkomstland zelf. In de proeftuin ‘Slaven van het systeem’ is in Bulgarije ingezet op het voorkomen dat meisjes en vrouwen in de handen vallen van mensenhandelaren.

280 Binnen de proeftuinen is bijna uitsluitend informatie uitgewisseld tussen straf-, bestuurs- en fiscaal-rechtelijke instanties. Zie voor informatie-uitwisseling tussen deze instanties met zorgpartners §3.3.2 en 3.9.

281 Zie ook §3.3.2.1.

282 Dit knelpunt is ook geconstateerd in NRM 2012e; zie over informatie-uitwisseling ook Deloitte 2009; *Kamerstukken II 2008/09*, 29911, nr. 23; *Kamerstukken II 2009/10*, 29911, nr. 36; *Kamerstukken II 2009/10*, 29911, nr. 40; *Kamerstukken II 2011/12*, 29911, nr. 55.

283 Het heeft binnen de proeftuin Emergo (2011) meer dan een jaar geduurd alvorens er een juridisch kader lag waarbinnen de informatieve samenwerking tussen de verschillende partijen in Emergo gestalte kon krijgen. De vertraging zat voornamelijk in het feit dat elke organisatie weer gebonden is aan andere interpretatie van privacywetgeving welke weer zijn weerslag had op hoe de informatie wordt beheerd en gebruikt (Emergo 2011). Uit de proeftuin Slaven van het systeem (2010) komt het beeld naar voren dat de mogelijkheden die er zijn om te komen tot uitwisseling van informatie ten behoeve van de signalering en bestrijding van mensenhandel, zoals het RIEC-LIEC convenant, maar ook bestaande wetgeving, onvoldoende worden benut’.

284 Zie §2.6.2.

Preventie internationaal

In de proeftuin Slaven van het systeem is een preventiefilm gemaakt over de in Groningen uitgebuite jonge Bulgaarse vrouwen. Deze preventiefilm is erop gericht om Bulgaarse meisjes en vrouwen bewust te maken van het risico van uitbuiting in Nederland. In het kader van voorlichting is ook een folder in het Bulgaars en Nederlands opgesteld²⁸⁵ en is gesproken over het geven van internetvoorlichting gericht op het voorkomen van nieuwe slachtoffers.²⁸⁶ Mede door het inzicht dat gedurende de proeftuin is verkregen in de Bulgaarse dadergroep en de slachtoffers, wist men dat de rekrutering start in bepaalde gebieden en dat de Bulgaarse vrouwen tewerk worden gesteld in Groningen en Leeuwarden. In het kader van preventie is dit waardevolle informatie.²⁸⁷

Doel van de preventiefilm is niet dat Bulgaarse vrouwen – die als prostituee willen werken – Nederland gaan mijden, maar dat ze voorgelicht worden over hun rechten en plichten in Nederland. Zo bestaat bijvoorbeeld het idee bij veel Bulgaarse vrouwen die in Nederland als prostituee werken dat zij een pooier nodig hebben om als prostituee aan het werk te kunnen. Dit maakt hen kwetsbaar.²⁸⁸

In verschillende programmatische aanpakken is geëxperimenteerd met het frustreren van het mensenhandelproces binnen een (prostitutie-)gebied, sector dan wel van een specifieke dadergroep. De versterkingen van de barrières hebben tastbare en minder tastbare resultaten opgeleverd. In de proeftuin Zandpad is voor het eerst op uitgebreide schaal geëxperimenteerd met een divers pakket aan maatregelen om misstanden binnen het raamprostitutiegebied te bestrijden.

Preventie onderdeel van divers maatregelenpakket²⁸⁹

In het rapport 'Evaluatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel'²⁹⁰ zijn de eerste resultaten gepresenteerd naar aanleiding van de proeftuin Zandpad.²⁹¹ In deze evaluatie is onder meer gekeken naar de aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV),²⁹² de

285 Deze folder is ontwikkeld door Fier Fryslân in samenwerking met de Bulgaarse Nationale Commissie tegen Mensenhandel (NCCTHB). Zie het document dat is opgemaakt vanuit de 'werkgroep Hulpverleningen in het kader van de proeftuin Slaven van het systeem' (2010).

286 Blijkt uit het document 'Casus Olga verkorte versie' (p. 4), dat onderdeel is van de proeftuin Slaven van het systeem (2010).

287 In de bestuurlijke rapportage Slaven van het systeem (2010) wordt aanbevolen te onderzoeken 'in hoeverre op bestuurlijk niveau gekomen kan worden tot uitwisseling van informatie. Indien een dergelijke samenwerking op bestuurlijk niveau gerealiseerd kan worden, ontstaat, in combinatie met de internationale stafrechtelijke samenwerking, een breed zicht op de gehele keten en kunnen maatregelen in het bron- en doelland getroffen en afgestemd worden' (Slaven van het systeem 2010, p. 21).

288 Ibid, p. 15.

289 Hier wordt alleen ingegaan op de maatregelen die toezien op bewustwording, preventie en signalering. Zie §2.3.4.1 voor een uitgebreide beschrijving van alle genomen maatregelen.

290 Gemeente Utrecht 2012.

291 Een nuancering hierop komt ook uit hetzelfde beroep: 'Partijen krijgen echter niet de indruk dat mensenhandelaren de opgeworpen barrières op dit moment als onoverkomelijk beschouwen' (Gemeente Utrecht 2012, p. 7).

292 Zie bijlage J: 'Hoofdstuk 3 APV, Seksinrichtingen, gemeente', welke is toegevoegd aan de bestuurlijke rapportage Zandpad (2011).

invoering van de registratieplicht, maximale werktijd en de minimale huurtermijn. Ook is gekeken naar de verhoging van 4 naar circa 40 controleacties per jaar en naar de uitbreiding van het aantal uren zorg en hulpverlening op het Zandpad, het geïntensiverde Uitstapprogramma en de verdubbeling van de openingstijden van de Huiskamer aanloop prostituees (HAP).²⁹³ De gemeente Utrecht noemt als voornaamste resultaten dat alle vrouwen nu minstens één keer gezien worden door de GG&GD en hierbij wordt aangegeven dat een deel van de gesprekken signalen van mensenhandel oplevert.²⁹⁴ Ook wordt op deze manier aan voorlichting gedaan. Daarnaast 'kunnen mensenhandelaren de vrouwen geen extreem lange werkdagen meer laten maken op het Zandpad'²⁹⁵ en lijkt het erop dat vrouwen langer werkzaam zijn op één plek dan voorheen.²⁹⁶

In de evaluatie van het breed maatregelenpakket in Utrecht²⁹⁷ komt naar voren dat de gezamenlijke, experimentele aanpak een waardevolle inkijk heeft gegeven in hoe de barrières verder versterkt kunnen worden om mensenhandel binnen de (raam-)prostitutie te frustreren en slachtoffers in een eerdere stadium te signaleren. Niettemin blijkt uit de evaluatie dat deze maatregelen niet tot één stad of regio beperkt zouden moeten blijven, maar landelijke navolging moeten krijgen om pas echt effectief te zijn.²⁹⁸

Tot slot is ook ingezet op preventie van binnenlandse mensenhandel. Dit is gebeurd binnen de pilot 'Loveboys zijn laffe boys'.²⁹⁹ Deze pilot is gericht op Nederlandse (jonge) meisjes die worden uitgebuit door Nederlandse jongens en jonge mannen, dikwijls van allochtone afkomst.³⁰⁰ In deze pilot is ingezet op het 'voorkomen en stoppen van loverboyactiviteiten, het voorkomen van slachtofferschap [...] en het ontwikkelen van een mediastrategie'.³⁰¹ In het kader van deze pilot is een voorlichtingsfilm ontwikkeld

293 Gemeente Utrecht 2012, p. 6.

294 Zie ook brief van het Utrechtse College B&W aan de raadsleden van de commissie Mens en Samenleving d.d. 31 januari 2013, <http://www.utrecht.nl/CoRa/BGS/Commissiebriefven/2013/Evaluatie%20maatregelenpakket%20mensenhandel%20in%20de%20raamprostitutie.pdf> (geraadpleegd 11 juli 2013): 'Uit een brief van het Utrechtse College B&W aan de commissie Mens en Samenleving van 31 januari 2013 (kenmerk 13.001228) blijkt het volgende: 'De registratiegesprekken van de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GG&GD) leveren in 1 op de 8 gesprekken signalen van mensenhandel op. Al deze signalen brengen de politie in een goede informatiepositie. Hierdoor is de politie in de gelegenheid om lopende mensenhandelonderzoeken te versterken en de politie op landelijk niveau van (start) informatie te voorzien.'

295 'Op basis van 2010 beschikbare informatie van ketenpartners bleek dat het aantal unieke vrouwen dat op het Zandpad werkte op jaarbasis ongeveer 750 bedroeg. Uit de huidige registratiegegevens blijkt dat over de periode maart 2011 tot en met januari 2013 (bijna twee jaar) 731 vrouwen zijn geregistreerd. De omloopsnelheid lijkt dus aanzienlijk lager te zijn' (Ibid.).

296 Ibid; zie ook §2.3.

297 Gemeente Utrecht 2012.

298 Ibid, p.7.

299 Van de Velde 2012.

300 §2.10 beschrijft dat de loverboymethode niet is voorbehouden aan Nederland maar ook in andere landen wordt ingezet om jonge meisjes en vrouwen te ronselen.

301 Van de Velde 2012, p. 1.

en is geëxperimenteerd met diverse andere preventieve maatregelen.³⁰² In deze pilot is ook gewezen op het gevaar van het delen van privacygevoelige informatie op het internet.³⁰³

Loverboys zijn laffe boys

Op verschillende websites zijn door de politie profielen aangemaakt met meisjesnamen. Op de profielen werden (bestaande) foto's geplaatst van jonge vrouwen met als doel het profiel aantrekkelijk te maken. Op dergelijke profielen worden fotoseries van verschillende momenten geplaatst. De doelstelling was vierledig:

- onderzoeken of de profielen zouden worden benaderd door potentiële loverboys;
- onderzoeken hoe mensen zich gedragen op profielsites;
- onderzoeken of er meer mogelijkheden zijn met een eigen profiel informatie te vinden;
- onderzoeken hoe dergelijke profielwebsites zijn opgebouwd.

Uit het rechercheren op het internet bleek dat gebruikers over het algemeen naïef zijn waar het hun privacygevoelige gegevens betreft. Gebleken is dat wanneer men een eigen profiel heeft, meer informatie zichtbaar wordt. Jongeren worden op deze manier verleid om ook een profiel aan te maken en informatie te delen. In preventiecampagnes is aandacht geschonken aan de risico's van het delen van privacygevoelige informatie op het internet.³⁰⁴

3.7 Lessen uit de proeftuinen

Uit de proeftuinen zijn diverse lessen geleerd en innovaties toegepast die kunnen bijdragen aan een versterkte aanpak van mensenhandel. In deze paragraaf worden de lessen beschreven die voortkomen uit de afgeronde proeftuinen³⁰⁵ waarin is geëxperimenteerd met de programmatische aanpak.³⁰⁶

302 Ten tijde van de pilot (2010 – 2012) is ook de 'Rijksbrede aanpak loverboys' gepubliceerd in 2011. Waar in de Rijksbrede aanpak nog in theoretische zin gesproken wordt over (mogelijke) maatregelen, is in de pilot ruimte gegeven om hier daadwerkelijk mee te experimenteren en te komen met innovatieve maatregelen. Via de pilot is ingezet op een leeromgeving om bestaand beleid te versterken; zie ook §2.10.

303 'Het is bijna een feit van algemene bekendheid dat vanaf het introduceren van de term loverboy een verschuiving heeft plaatsgevonden naar het internet en nieuwe *social media*. Waar er aanvankelijk nog toezicht kon worden georganiseerd nabij of op het schoolplein, is er op het snel veranderende internet nagenoeg sprake van een totaal ontbreken daarvan. Immers, de gemotiveerde dader zal net als het potentiële slachtoffer nog aanwezig zijn, daar waar het adequaat toezicht ontbreekt' (Van de Velde 2012, p. 7).

304 Dit is de campagne 'loverboys 2.0'. Zie het beschrijvende onderzoek van de pilot 'Loverboys zijn laffe boys voor een nadere beschrijving van deze campagne (Van de Velde 2012, pp. 17-20).

305 Zoals deze staan beschreven in de bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen mensenhandel; zie ook §3.5.

306 Aangezien een programmatische aanpak in veel gevallen als vliegwiel heeft gefungeerd voor een integrale aanpak, geldt hetgeen wordt beschreven in deze paragraaf in veel gevallen ook voor de (werking van) de integrale aanpak; zie §3.4; §3.6.1; §3.9.

3.7.1 Samenwerking

Uit de bestuurlijke rapportages blijkt dat de bestuurlijke aanpak als een aanvulling wordt gezien op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.³⁰⁷ In het verlengde hiervan lijkt het vanzelfsprekend dat in de programmatische aanpak³⁰⁸ het OM de regiefunctie op zich neemt.³⁰⁹ Het is aan het OM om uiteindelijk te komen tot een strafzaak en in te schatten hoe, in welke stadium en op welke manier informatie uit het strafrechtelijke onderzoek gedeeld kan worden met het samenwerkingsverband³¹⁰ waar zowel publieke als private partners onderdeel van kunnen uitmaken.³¹¹ Deze informatie-uitwisseling³¹² mag niet ten koste gaan van de strafrechtelijke vervolging.³¹³ In dit kader moet worden gezien hoe een mensenhandelaar naast een strafrechtelijke aanpak ook fiscaal- en/of bestuursrechtelijk aangepakt kan worden.³¹⁴

Hoewel het OM de regie heeft in de programmatische aanpak, blijkt evenwel dat het voorzitterschap van het casusoverleg binnen de integrale aanpak bij voorkeur bij een 'neutrale' partner moet liggen.³¹⁵ Het voorzitterschap zou bij voorkeur belegd kunnen worden bij een ketenregisseur of bij het RIEC.³¹⁶ Ook blijkt dat voor een effectieve aanpak er een stuurgroep moet worden geformeerd waarin vertegenwoordigers plaatsnemen van de verschillende ketenpartners die beschikken over voldoende beslissingsbevoegdheid. Wanneer knelpunten worden gesignaleerd en deze niet op operationeel niveau opgelost kunnen worden, dan moet de stuurgroep over voldoende doorzettingsmacht beschikken om deze knelpunten op te lossen, zodat

307 *Kamerstukken II 2012/13, 314190, p. 1.* Zie ook Hoofdstuk 3, voetnoot 13

308 De programmatische aanpak wordt immers omschreven als het strafrechtelijke gedeelte binnen een integrale aanpak (§3.4).

309 Binnen een structurele aanpak is de burgemeester degene die de regiefunctie op zich neemt (zie §3.4; §3.9; NRM 2012e).

310 Het OM heeft in de Aanwijzing mensenhandel opgenomen dat ook één van de uitgangspunten is dat mensenhandel integraal wordt aangepakt (*Strt.* 2013, 16816).

311 Het bredere integrale samenwerkingsverband komt aan bod in §3.9.

312 Zie ook §3.6.7.

313 Het Nederlandse systeem is op een zodanige manier ingericht dat slachtoffers zonder verblijfsrecht voor hun opvang en hulpverlening in hoge mate afhankelijk zijn van (de uitkomsten) van het strafrechtelijk onderzoek; zie §2.7; §2.9. Ook moet voor de bescherming van het slachtoffer en de financiële genoegdoening primair gekozen worden voor een strafrechtelijke aanpak; zie NRM 2012d; §2.7.

314 In de Leidraad 'Integraal, tenzij...: Samen het criminele ondernemingsklimaat verslechteren' komt het beeld naar voren dat de integrale aanpak als uitgangspunt formuleren niet sterk genoeg is, maar dat samengewerkt moet worden om georganiseerde misdaad te bestrijden volgens het adagium *integraal tenzij*. Het woord *tenzij* slaat terug op 'bijzondere omstandigheden, zoals een hoog afbreuk- of veiligheidsrisico'. Daarnaast blijkt uit dezelfde publicatie dat 'in die bijzondere situaties dat [alleen strafrechtelijk] wordt gestart, het echter eveneens gaat om het realiseren van een zo effectief mogelijke interventie en dit vraagt om verbreding naar een integrale aanpak zodra de omstandigheden dit toelaten'. Deze leidraad is op 30 mei 2013 gepresenteerd op de landelijke bijeenkomst 'Integraal Veiligheidsbeleid met "High" Impact'. Zie ook voetnoot 12.

315 Samen groeien in samenwerken 2012, p. 17.

316 Binnen de meeste proeftuinen heeft de gemeente de regie genomen in de totstandkoming van gestructureerde samenwerkingsverbanden; zie ook §3.6.

onnodige vertraging kan worden voorkomen. Knelpunten kunnen bijvoorbeeld vragen om de inzet van extra capaciteit, expertise of, indien nodig, het doorvoeren van verandering binnen de eigen organisatie.³¹⁷

Voor een effectieve aanpak van grensoverschrijdende mensenhandel kan internationale samenwerking geboden zijn³¹⁸ en in het bijzonder met de herkomstlanden van slachtoffers (en van daders) en met transitlanden.³¹⁹ Hoewel binnen enkele programmatische aanpakken ook de samenwerking is gezocht met buitenlandse partners om slachtoffers en daders in beeld te krijgen, het mensenhandelproces te frustreren, preventieprojecten op te zetten en fenomeenonderzoek uit te voeren, kan dit nog verder worden versterkt.³²⁰ Uit de proeftuin 'Slaven van het systeem' blijkt dat de programmatische werkwijze hier geschikt voor kan zijn³²¹; immers aan de hand van een strafrechtelijk onderzoek kan het gehele mensenhandeltraject door middel van een internationale, multidisciplinaire samenwerking in kaart worden gebracht en over de gehele linie bestreden worden, zowel strafrechtelijk als fiscaal- en bestuursrechtelijk. Zo kan bijvoorbeeld in kaart worden gebracht of en *waarin* een dader in het land van herkomst zijn geld heeft geïnvesteerd zodat hier beslag³²² op kan worden gelegd.³²³ Hiervoor wordt een verdere versterking van de bestuurlijke samenwerking op Europees niveau van belang geacht.³²⁴

317 Dit aandachtspunt is ook reeds gesignaleerd in het onderzoek van de Nationaal rapporteur naar de gemeentelijke aanpak van mensenhandel (NRM 2012e).

318 Dit is ook een internationale verplichting, zie §2.2.

319 Zie ook Task Force Mensenhandel 2013, p. 23; EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19 juni 2012.

320 Dit is ook één van de doelstellingen van de Task Force Mensenhandel: 'Voor een effectieve aanpak is internationale samenwerking dan ook geboden, multilateraal en bilateraal, dit laatste in het bijzonder ook met de herkomstlanden van slachtoffers (en van daders) en met transitlanden' (Task Force Mensenhandel 2013, p. 23).

321 Slaven van het systeem 2010.

322 Uit de bestuurlijke rapportage Slaven van het systeem blijkt dat een internationale samenwerking ook ten aanzien van terughalen financieel gewin nuttig is (2010). In Bulgarije heeft niet alleen het OM wettelijke mogelijkheden om te komen tot ontneming, maar ook de landelijke commissie CEPACA (*Commission of the Establishing of Property Acquired from Criminal Activity*). De laatste kan crimineel vermogen ontnemen op basis van een civielrechtelijke bevoegdheid. Wel kan ook in strafrechtelijke onderzoeken hiervan gebruik gemaakt worden en biedt met name een uitkomst wanneer het strafrechtelijke onderzoek geen schatting heeft opgeleverd van het wederrechtelijk verkregen voordeel, dan wel waarbij geen conservatoire beslagmogelijkheden in kaart zijn gebracht (Zie bijlage A van de proeftuin Slaven van het systeem 2010). Informatie over de CEPACA is te vinden op de website <http://www.cepaca.bg/?act=content&id=65>.

323 Task Force Mensenhandel 2013, p. 23; zie ook §3.2.1 waar het EMPACT-project uitgebreid aan bod komt.

324 Dit is één van de aanbevelingen uit de proeftuin Slaven van het systeem (2010). Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de Task Force Mensenhandel hier ook aandacht voor blijft vragen en dat 'eind 2012 de JBZ-Raad heeft ingestemd met Raadsconclusies bij de nieuwe EU-Strategie mensenhandel, waarin voorstel van Nederland is opgenomen dat het informele EU-netwerk een 'common approach to raise awareness of administrative authorities on their role in preventing and combating THB' zal ontwikkelen' (Task Force Mensenhandel 2013, p. 23); zie ook §3.2.

Samenwerking op internationaal niveau

De proeftuin in Leeuwarden en Groningen is gericht geweest op een Bulgaarse dadergroep. In het kader hiervan is samenwerking gezocht met Bulgaarse collega's om het traject van het slachtoffer en eventuele mededaders en faciliteerders inzichtelijk te maken. In de proeftuin is ingezet op de vraag hoe informatie op meer structurele wijze kan worden gedeeld met de Bulgaarse autoriteiten en hoe de samenwerking kan worden versterkt. Hierbij is voornamelijk ingezet op de samenwerking met organisaties die verbonden zijn aan bepaalde Bulgaarse gebieden, want hier blijken de meeste Bulgaarse slachtoffers die worden aangetroffen in Groningen en Leeuwarden vandaan te komen en te worden gerekruteerd. Resultaten die beschreven staan in de bestuurlijke rapportage is dat er veel informatie is uitgewisseld, er over-en-weer regelmatig werkbezoeken zijn geweest tussen Bulgarije en Nederland en dat de uitwisseling van politiecapaciteit concrete successen kan opleveren.³²⁵ Ook is bij de bilaterale samenwerking contact gezocht met de liaison in Bulgarije.³²⁶ De liaison lijkt een waardevolle bijdrage te hebben geleverd aan de samenwerking tussen de politiekorpsen in Nederland en Bulgarije en aan de proeftuin in het algemeen.³²⁷

In het verlengde van succesvolle projecten die de afgelopen jaren met Bulgarije zijn uitgevoerd, zijn vier *Joint Investigation Teams* opgezet met Bulgarije op het terrein van de aanpak van seksuele uitbuiting. Ook is er een *Memorandum of Understanding* overeengekomen door het OM en de Roemeense *Prosecutor's office* om de samenwerking te intensiveren. Daarnaast is ook met Hongarije afgesproken om te komen tot een intensivering van de samenwerking.³²⁸

In een effectieve aanpak van mensenhandel, waar ook de bescherming van het slachtoffer onderdeel van is, moeten ook hulpverlenings- en zorgpartners worden betrokken. Deze instanties kunnen bijdragen aan het identificeren van slachtoffers³²⁹, het vergaren van kennis om inzicht te krijgen in het fenomeen mensenhandel en bijdragen aan de opvang. Ook is het mogelijk dat zij bijdragen aan een verhoogde aangiftebereidheid van slachtoffers.³³⁰ Een proactieve aanpak kan met zich brengen dat er meer slachtoffers worden aangetroffen. Wanneer bijvoorbeeld bij een gezamenlijke controleactie grote groepen mogelijke slachtoffers worden aangetroffen, moet er helderheid bestaan over wie de opvang voor deze groep regelt en hoe dit bekostigd wordt.³³¹ Niet alleen de opsporingspartners moeten hier op ingesteld zijn, ook de opvang en hulpverlening. Hierbij vervult CoMensha een belangrijke rol.³³²

325 Slaven van het systeem 2010, p. 21.

326 Voor de samenwerking met het buitenland vervult ook de liaison een belangrijke rol. Zie ook §3.2.1.

327 Flight e.a. 2010, p. 86.

328 Task Force Mensenhandel 2013, p. 23.

329 Zie ook §2.6.3.

330 Zie §2.9 en §2.10.

331 Dit heeft zich bijvoorbeeld voorgedaan in de proeftuin Overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector 2012.

332 CoMensha is ook lid van de Task Force mensenhandel (zie ook §3.3; zie over de rol van CoMensha ook §2.9).

Opvang- en hulpverleningsorganisaties binnen de programmatische aanpak

Tijdens de controleactie binnen de proeftuin 'Overige uitbuiting binnen de land- en tuinbouwsector' stuitte de Arbeidsinspectie, de gemeente en de vreemdelingenpolitie³³³ op een grote groep (mogelijke) slachtoffers. Voor deze mogelijke slachtoffers moest opvang gevonden worden, maar het was onduidelijk wie voor deze opvang kon zorgen en ook wie hiervoor verantwoordelijk was. 'Uiteindelijk heeft de gemeente [...] na de actie een tijdelijke opvang (van maximaal 14 dagen) voor de groep arbeidsmigranten georganiseerd. De kosten van deze tijdelijke opvang zijn ook door de gemeente betaald [...]'.³³⁴ Een van de aanbevelingen die voortkomt uit deze proeftuin is dat 'een dergelijke multidisciplinaire controleactie ruim van tevoren en grondig dient te worden voorbereid met de deelnemende partners. Zo is het onder meer van praktisch belang dat het vervoer van de arbeidsmigranten/slachtoffers van de werkplek naar het politiebureau vooraf geregeld is, evenals de eventuele opvang van de slachtoffers. Wanneer de opvang van (mogelijke) slachtoffers niet gegarandeerd kan worden, worden relevante partners terughoudend in het uitvoeren van de controles'.³³⁵ Naar aanleiding van dit gesignaleerde knelpunt is er sinds medio 2012 een draaiboek opgesteld waarin door CoMensha in samenwerking met de Ministeries van SZW, VenJ en VWS is vastgelegd op welke wijze de opvang van slachtoffers van arbeidsuitbuiting die worden aangetroffen bij een actie van de Inspectie SZW, wordt georganiseerd.³³⁶

3.7.2 Vertrouwen en commitment

Uit verschillende bestuurlijke rapportages blijkt dat een vertrouwensband essentieel is in het proces om te komen tot samenwerking en het uitwisselen van informatie tussen ketenpartners.³³⁷ In de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel wordt dit nog eens versterkt doordat er geen hiërarchische verhouding bestaat tussen de verschillende ketenpartners. Dat onderstreept des te meer het belang van het vertrouwen onderling dat de gedeelde informatie bijvoorbeeld niet leidt tot ongewenste handelingen die niet stroken met het doel waarvoor de informatie uitgewisseld is. Ondanks het feit dat uit meerdere bestuurlijke rapportages blijkt dat met het opbouwen van een vertrouwensrelatie geworsteld is, heeft dit niet geleid tot (permanente) belemmeringen.

Vertrouwen ketenpartners onderling

Halverwege de looptijd van de proeftuin Emergo³³⁸ is de balans opgemaakt waaruit werd geconcludeerd dat de informatie-uitwisseling en de analyse van de gekoppelde informatie geleid heeft tot een verbeterde informatiepositie voor de ketenpartners die onderdeel zijn van het casusoverleg. Vervolgens heeft de informatiepositie bijgedragen aan het gericht verzamelen van informatie, hetgeen de informatiepositie weer ten goede kwam. De goede informatiepositie maakt het mogelijk om gericht te interveniëren. Dit succes leidde ertoe dat partners elkaar steeds beter vonden, het *vertrouwen* onderling groeide en de ketenpartners steeds beter op de hoogte waren *wie over welke* informatie beschikte.³³⁹

333 'De SIOD, de Belastingdienst en het OM hebben tijdens de controle geen directe betrokkenheid op locaties gehad' (Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw 2012, p. 32).

334 Ibid, p. 35.

335 Ibid, p. 38.

336 Zie §2.9.3; §3.3.1 voor meer informatie over de opvang van grote groepen.

337 Zie NRM 2012e.

338 Emergo 2011.

339 Zie ook NRM7, p. 316.

Uit de proeftuin Zandpad blijkt dat, om woningbouwcorporaties te betrekken als private actor bij een multidisciplinaire aanpak, het belangrijk is dat de gemeente en politie ook met de woningbouwcorporatie informatie delen. Hiervoor is in deze proeftuin een convenant uitgewerkt. Echter uit de rapportage blijkt dat een convenant alleen niet voldoende is, daarnaast is het van belang dat zowel bij de gemeente als bij de woningbouwcorporatie er onderling *vertrouwen* bestaat.³⁴⁰

In het behouden van vertrouwen onderling speelt verwachtingsmanagement een belangrijke rol. In een aanpak waar ketenpartners zonder hiërarchische verhouding met elkaar een complex probleem als mensenhandel aanpakken, moet op voorhand besproken worden wie wat van elkaar kan verwachten. Hier moet bijvoorbeeld duidelijkheid worden verschaft over de te verwachten inzet van capaciteit, expertise en middelen, de bevoegdheden en beperkingen die een ketenpartner heeft in de aanpak en over welk informatie ketenpartners beschikken. Onwetendheid ten aanzien van elkaars positie dan wel het gebrek aan onderlinge afspraken kan leiden tot een gebrek aan vertrouwen, waardoor de aanpak vertraging op kan lopen, of sterker nog, (voortijdig) afgeblazen kan worden. Om vertrouwen te behouden is verwachtingsmanagement essentieel.³⁴¹

Daarbij komt ook dat de programmatische aanpak, waarbij naast het vergaren van operationele informatie ook het achterliggende probleem in kaart wordt gebracht en ingezet wordt op innovatieve (opsporings-)methoden, een extra inzet van capaciteit, tijd en expertise van de verschillende ketenpartners kan vergen. Zo is binnen diverse proeftuinen naar voren gekomen dat het nodig kan zijn om te investeren in (informatie-)experts, voldoende middelen en capaciteit te oormerken.³⁴² Het daadwerkelijk vrijmaken van capaciteit, expertise en middelen blijft een punt van aandacht.³⁴³ Uit verschillende proeftuinen blijkt het belang van het in een vroegtijdig stadium vastleggen van de doelstellingen van het samenwerkingsverband, wat van de verschillende ketenpartners wordt verwacht en binnen welk tijdsbestek.³⁴⁴

Committeren aan samenwerking

In de proeftuinen *Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw* hebben ketenpartners een convenant getekend waarin het doel van de samenwerking stond beschreven, alsmede het (juridische) kader waarbinnen wordt samengewerkt, het 'soort' informatie dat wordt uitgewisseld, de duur van de samenwerking en de eventueel in te zetten capaciteit.³⁴⁵ Met het ondertekenen van het convenant werd onderschreven dat de ketenpartners bepaalde verplichtingen en verantwoordelijkheden op zich namen en zich gecommitteerd hadden aan de samenwerking.

340 Zie ook §3.6.7.

341 Zie voor een voorbeeld ook de bestuurlijke rapportage Emergo waar in de voorverkenning en de besprekingen specifiek aandacht is besteed aan deze aspecten (Emergo 2011).

342 Zie voor voorbeelden hiervan Zandpad (2011); Emergo (2011).

343 Zie NRM 2012e.

344 Emergo 2011; Zandpad 2011; *Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw* 2012.

345 *Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw* 2012, p. 12.

Ook draagt het delen van succes met de ketenpartners bij aan het opbouwen en behouden van vertrouwen in elkaar.³⁴⁶ Hierop inspeland is binnen verschillende programmatische aanpakken op voorhand overlegd welke partner op welke manier naar buiten treedt. Het blijkt dat private en publieke partners eerder geneigd zijn tot samenwerken met de politie en het OM als ook hun individuele belang worden gediend en zij worden beloond voor de inzet van capaciteit, expertise en middelen.

3.7.3 Uitvoering van fenomeenonderzoek

Naast de publiek- en privaatrechtelijke samenwerking is in de programmatische aanpakken ook de samenwerking gezocht met de wetenschap. Binnen verschillende programmatische aanpakken is in samenwerking met universiteiten de achtergrond van het probleem in kaart gebracht. Het uitvoeren van een zogeheten fenomeenonderzoek³⁴⁷ heeft namelijk tot problemen geleid binnen verschillende programmatische aanpakken en wel omdat samenwerkende organisaties niet wisten wat precies van hen verlangd werd en hoe een dergelijk fenomeenonderzoek opgezet moet worden. Dit heeft tot gevolg dat het fenomeenonderzoek 'in de praktijk nauwelijks van de grond [is gekomen]'. Zo volgt uit Sneepe dat '[...]Sommige partners wel een poging doen om fenomeenonderzoek te starten, maar dat deze onderzoeken niet lang duren [...] of dat de onderzoeken toch weer snel worden omgezet in een smaller concreet tactisch opsporingsonderzoek'³⁴⁸. In verschillende daaropvolgende programmatische aanpakken wordt besloten om (een gedeelte van) de informatievergaring en het uitwerken van het fenomeenonderzoek uit te besteden en in de vorm te gieten van wetenschappelijk onderzoek.³⁴⁹ Universiteiten zijn daarop gevraagd om het fenomeenonderzoek uit te gaan voeren.³⁵⁰

Hoewel er een duidelijke scheiding blijft bestaan tussen wetenschappelijk onderzoek en de operationele aanpak, lijkt het erop dat de wetenschap een waardevolle bijdrage kan leveren aan de programmatische aanpak.³⁵¹ De meerwaarde zit erin dat onderzoekers gedurende de operationele aanpak op wetenschap-

346 Ook binnen de Task Force Mensenhandel is hier reeds aandacht voor geweest de afgelopen jaren. Zo worden in voorkomende gevallen gezamenlijke communicatie-activiteiten ingezet. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de grootschalige actie op de Achterdam waar diverse ketenpartners bij betrokken zijn geweest (Task Force Mensenhandel 2013, p. 9).

347 Het begrip 'fenomeenonderzoek' is aan de orde geweest tijdens de Commissie Van Traa. Deze commissie verstond onder fenomeenonderzoek het doorlichten op aspecten van georganiseerde criminaliteit van een geografisch gebied of bevolkingsgroep, een misdaadveld of criminele markt (Van Gestel & Verhoeven 2009, p. 41).

348 Van Gestel & Verhoeven 2009, p. 42.

349 Binnen de proeftuinen Emergo (2011), Slaven van het systeem (2010) en Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw (2012) zijn ook wetenschappelijke (deel-)onderzoeken uitgevoerd.

350 Dit is onder meer ook het geval binnen de proeftuin Slaven van het systeem (2010), waar onder leiding van de Rijksuniversiteit Groningen een criminologisch onderzoek is uitgevoerd naar 'criminogene factoren en actoren in Bulgarije en naar barrières ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel' (Slaven van het systeem 2010, p. 4). Ook het WODC en andere onderzoeksbureaus zijn naast universiteiten betrokken bij de programmatische aanpak Dit was bijvoorbeeld het geval binnen de proeftuin Overige uitbuiting binnen de land- en tuinbouw 2012.

351 Dit blijkt bijvoorbeeld uit Emergo (2011) en Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw 2012.

pelijke gronden informatie kunnen verzamelen³⁵², daarbij meer internationaal georiënteerd zijn³⁵³ en de expertise hebben om een sector, gebied, dadergroep en/of uitbuitingsvorm scherp in kaart te brengen en de achterliggende problematiek bloot te leggen.³⁵⁴ Operationele partners kunnen deze – wetenschappelijke – informatie gebruiken om de aanpak te innoveren en te versterken. Op deze manier ontstaat een waardevolle kruisbestuiving tussen de wetenschappelijke wereld en de praktijk, op basis waarvan toegewerkt kan worden naar een *evidence based approach*.

3.7.4 Verbreding bewustzijn

Organisaties kunnen onbewust en/of bewust mensenhandel faciliteren.³⁵⁵ Om mensenhandel effectief aan te pakken, is het nodig dat geïnvesteerd wordt in het identificeren van deze (il)legale faciliteerders, illegale faciliteerders aan te pakken en samen te werken met legale ketenpartners.³⁵⁶ Binnen de pro-

352 Zo blijkt ook dat de neutrale omgeving van een wetenschappelijk onderzoek als voordeel heeft dat het slachtoffer zich veiliger, meer beschermd voelt en beter een vertrouwensrelatie kan worden opgebouwd waardoor mogelijke slachtoffers eerder geneigd zullen zijn om vrijuit te spreken (Bottenberg & Janssen 2012).

353 In het buitenland zijn ook verschillende fenomeenonderzoeken uitgevoerd. Zo verrichte het Amerikaanse onderzoeksinstituut *National Institute of Justice* (NIJ) meerdere fenomeenonderzoeken. Zie voor meer informatie <http://www.nij.gov/nij/topics/crime/human-trafficking/international-discussions.htm> (geraadpleegd 29 mei 2013).

354 Het onderzoek naar de Chinese Beautybranche door de KLPD en de UvA heeft bijvoorbeeld geresulteerd in een nadere invulling van welke barrières Chinezen (moeten) nemen om in Nederland aan het werk te gaan. Daarnaast is inzicht verschaft in de modus operandi van (Chinese) mensenhandelaren binnen de Chinese beautybranche en hoe het komt dat de ene persoon kwetsbaarder is voor uitbuiting dan de ander (Bottenberg & Janssen 2012, p. 14). Daarnaast blijkt uit het rapport dat 'naar schatting in ruim de helft van de massagesalons seksuele diensten worden aangeboden'. Uit het onderzoek kon niet in algemene zin worden vastgesteld dat er sprake was van mensenhandel in de massagesalons. Wel bleek sprake van slechte arbeidsomstandigheden, zoals lage lonen en lange werkdagen, en een kwetsbare positie van de masseuses doordat ze bijvoorbeeld illegaal in Nederland verblijven dan wel hoge schulden hebben. Dergelijke omstandigheden zijn een voedingsbodem voor mensenhandel' (*Kamerstukken II 2012/13, 28638, nr. 93*).

355 Vanuit de Task Force Mensenhandel worden gemeenten schriftelijk geïnformeerd over in hun gemeente gevestigde rechtspersonen die bewust of onbewust mensenhandel mogelijk maken, zulks op basis van informatie die beschikbaar is bij de politie (Task Force Mensenhandel 2013, p. 11).

356 Zie inzake faciliteerders van mensenhandel ook NRM5; NRM7, p. 600.

grammatische aanpak zijn verschillende (il)legale faciliteerders en ketenpartners geïdentificeerd, bewust gemaakt en/of betrokken bij de aanpak van mensenhandel.³⁵⁷

Bewustmaking (on)bewuste faciliteerders

Het beeld bij het OM was dat hotels als mogelijke faciliteerders te weinig betrokken waren in de aanpak tegen mensenhandel.³⁵⁸ Het OM heeft daarop, in overleg met de overkoepelende hotelbrancheorganisatie Koninklijk Horeca Nederland (KHN) en de Nationale Recherche, ervoor gekozen om het bewustzijn van hotelpersoneel op signalen van mensenhandel aan te scherpen.³⁵⁹ Dit bleek nodig omdat uit strafrechtelijk onderzoek van de Nationale Recherche van het Korps Landelijke politiediensten naar de verwevenheid van illegale hotelprostitutie en mensenhandel signalen kwamen dat receptiemedewerkers reserveringen aannemen terwijl alles wees op prostitutie. Met de innovatieve actie waarbij de Nationale Recherche in hotels actrices inzette als *callgirl*, is ingezet op de bewustwording van illegale prostitutie en mogelijk uitbuiting binnen hotels.³⁶⁰ Deze actie heeft onder meer geresulteerd in de nodige media-aandacht en in een voorlichtingsfilm voor hotelper-

-
- 357 In een volgend onderzoek van de Nationaal rapporteur over de opsporing van verdachten die bij de politie in beeld zijn, zal onder meer worden gekeken hoe legale dienstverleners als faciliteerder de mensenhandel-situatie mogelijk hebben gemaakt. Een dergelijk onderzoek heeft eerder plaatsgevonden over opsporingsonderzoeken in 2009. Hieruit bleek bijvoorbeeld dat in onderzoeken naar seksuele uitbuiting vooral bedrijven dan wel andersoortige dienstverleners in de legale prostitutiebranche als faciliteerder de uitbuiting (bewust dan wel onbewust) mede mogelijk hebben gemaakt (denk hierbij onder meer aan raamexploitanten, escortbedrijven, seksclubs/bordelen). Ook worden taxichauffeurs, hotels, cafés, tattooshops, *webhosts*, gemeenten, de IND en de Kamer van Koophandel (KvK) genoemd. In onderzoeken naar overige uitbuiting zijn verder ook uitzendbureaus en reisbureaus als faciliteerders door de politie geïdentificeerd. Deze door de politie genoemde faciliteerders hebben, voorzover de politie daar zicht op heeft, ongeveer net zo vaak bewust als onbewust als faciliteerder van mensenhandel opgetreden. Er zijn signalen van mensenhandel aan de politie gemeld vanuit verschillende seksclubs/bordelen en raamexploitanten en vanuit de Belastingdienst, een woningbouwcorporatie, een hotel, een gemeente, een abortuskliniek, de hulpverlening en het EMM; zie ook NRM 2012f, pp. 137-138.
- 358 Sinds 23 november 2009 bestaat er een 'Handreiking aanpak mensenhandel en illegale prostitutie in hotels', http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/mensenhandel/handreiking_hotels.pdf (geraadpleegd 8 mei 2013).
- 359 'Door de Nationale Recherche zijn... [in 2011]... workshops gegeven aan hotelpersoneel met tips om illegale prostitutie en mensenhandel te herkennen. Enkele honderden receptionisten en portiers van hotels zijn voorgelicht over het herkennen van signalen van illegale prostitutie'. ('Actie Nationale Recherche tegen illegale hotelprostitutie en mensenhandel, OM 18 april 2012, <http://www.om.nl/?ActIbl=actie-nationale&ActImlt=158740> (geraadpleegd 11 juli 2013)).
- 360 'De actrices huurden een kamer in hotels in de omgeving van Amsterdam en kregen dagenlang bezoek van politiemensen die zich voordeden als klant' (Ibid.)

soneel.³⁶¹ Deze is op 30 mei 2013 door politie, OM en Koninklijke Horeca Nederland gezamenlijk gepresenteerd tijdens een conferentie over hotelprostitutie.³⁶²

Daarnaast heeft het OM besloten om in 2011 van twee escortbureaus de website af te sluiten omdat deze vermoedelijk betrokken waren bij mensenhandel. De politie heeft hierbij een sms-bericht gestuurd naar ongeveer 1300 mobiele telefoonnummers die contact hadden gezocht met deze escortsites. Het zogeheten *sms-alert* is door de politie verstuurd om bij klanten van de escorts het bewustzijn te vergroten van mensenhandel en tevens hun hulp te vragen in de bestrijding hiervan. Vervolgens is op de afgesloten website een bericht geplaatst met een waarschuwingstekst en een link naar de politiewebsite waar informatie staat over mensenhandel en de mogelijkheid om anoniem signalen te melden aan de stichting Meld misdaad Anoniem (tegenwoordig *Stichting M.*).

Wanneer legale faciliteerders bewust worden gemaakt van hun rol en zich realiseren hoe zij kunnen bijdragen aan de aanpak van mensenhandel, dan bestaat de kans dat mensenhandelaren gebruik gaan maken van illegale faciliteerders in plaats van legale faciliteerders of van andere legale, onbewuste faciliteerders. De programmatische aanpak kan bijdragen aan het in kaart brengen van deze (il)legale faciliteerders. Een mogelijkheid hiertoe is om het barrièremodel te (blijven) vernieuwen. Zo blijkt uit de bestuurlijke rapportages dat barrières verschillen naar gelang de *modus operandi* en/of vorm van uitbuiting.³⁶³ Een barrièremodel dat inspeelt op deze verschillen lijkt effectiever te zijn. Zo kan bijvoorbeeld op basis van de vergaarde kennis over een specifieke dadergroep het barrièremodel aangepast worden, opdat het meest optimale zicht wordt verschaft op de (il)legale faciliteerders en mogelijke ketenpartners.³⁶⁴ De ketenpartners die worden geïdentificeerd aan de hand van mogelijke, nieuwe barrières kunnen bijdragen aan een effectieve, multidisciplinaire aanpak.³⁶⁵

361 'Voorlichtingsfilm gelanceerd om mensenhandel te bestrijden', *Koninklijke Horeca Nederland* 30 mei 2013, https://www.khn.nl/news-template/-/asset_publisher/1o6sZWjVgY3Z/content/id/5211535 (geraadpleegd 6 augustus 2013).

362 Algemeen directeur van Koninklijk Horeca Nederland (KHN) noemt dit een unieke en baanbrekende samenwerking, die heeft geleid tot veel inzicht bij de KHN, waardoor de branche niet meer wegkijkt, maar daadwerkelijk in actie komt om het probleem aan te pakken. (Rik Leonards, 'KHN-directeur: "Kijken naar Europese aanpak hotelprostitutie"', *Misset Horeca* 21 juni 2013, <http://www.missethoreca.nl/Hotel/Nieuws/2013/6/KHN-directeur-Kijken-naar-Europese-aanpak-hotelprostitutie-1290637W/> (geraadpleegd 8 juli 2013)).

363 Pest e.a. 2012. Uit de bestuurlijke rapportages blijkt dat een Bulgaarse mensenhandelaar andere barrières moet beslechten dan bijvoorbeeld een Chinese handelaar; zie de bestuurlijke rapportages *Slaven van het systeem* (2010) en *The Wall* (2012).

364 In de Verenigde Staten wordt de laatste jaren ook onderzocht hoe de hedendaagse technologie ingezet kan worden om mensenhandel aan te pakken en welke ketenpartners hierin een rol zouden kunnen vervullen (zie het project *Technology & Human Trafficking*. Dit is een project van 'The University of Southern California; Annenberg Center on Communication Leadership & Policy. Zie https://technologyandtrafficking.usc.edu/current-research-on-technology-and-trafficking-2012/#_ftn17 (geraadpleegd 27 mei 2013)).

365 Inspectie SZW heeft gewerkt aan de doorontwikkeling en actualisering van het barrièremodel arbeidsuitbuiting. Naar verwachting zal het model vanaf het najaar van 2013 in de praktijk worden gebruikt (mondeling informatie van Inspectie SZW, 1 augustus 2013).

Nieuwe barrières

Het initiële barrièremodel uit 2005 bestaat uit vijf barrières, te weten entree, identiteit, huisvesting, arbeid en financiën. In de proeftuinen is, zij het op kleine schaal, geëxperimenteerd met het barrièremodel en dit heeft geresulteerd in een mogelijke uitbreiding van het model met de barrières psychische binding³⁶⁶, ruimtelijk-fysiek, cultuur/religieus³⁶⁷ en rekruteringsfase³⁶⁸. Ook kunnen barrières worden opgeworpen op het internet^{369,370}. De Task Force Mensenhandel geeft aan dat de nieuwe (sociale) media steeds vaker worden gebruikt voor criminele handelingen, zoals het aanbieden van illegale escort en prostitutie, werving van prostituees en bemiddeling voor (illegale) arbeid.³⁷¹ Deze tendens zal zich doorzetten en criminelen zullen zich voortdurend van de nieuwste technieken en media blijven bedienen.³⁷²

Ook is ingezet op het vergroten van het bewustzijn van de klanten van prostituees door verschillende innovatieve acties. Eén daarvan komt uit de proeftuin Zandpad, waarin bezoekers van raamprostituees (maar ook hulpverleners) bewust zijn gemaakt op signalen van seksuele uitbuiting met het doel hen te stimuleren om informatie te melden bij Meld Misdaad Anoniem (thans Stichting M.). De cijfers van Stichting M. lijken erop te wijzen dat de campagne een positief effect heeft op het aantal meldingen van signalen van mensenhandel.

Stichting M.

Stichting M. is een onafhankelijke stichting waar op anonieme wijze informatie over ernstige misdaden kan worden gemeld. Stichting M. beschikt hiervoor over een landelijk nummer. De verkregen informatie over verschillende soorten strafbare feiten wordt door Stichting M. gedeeld met de

366 Bottenberg & Holvast 2009.

367 Zie ook NRM7, p. 300.

368 KLPD-DNR 2012, p. 94.

369 De *Director of giving* van Google (Jacqueline Fuller) zegt hierover het volgende: 'The bad guys, the traffickers, are innovating constantly', said Jacqueline Fuller, representing Google Giving. 'And we wanted to empower those who are on the front lines to innovate even faster than the opposition.' In het kader daarvan heeft Google drie miljoen toegezegd aan drie verschillende organisaties om bij te dragen aan de aanpak van mensenhandel op het digitale web: 'With 21st-century technology tools, Fuller said, anti-trafficking groups will be able to 'identify trends, how are the traffickers mutating and re-formulating and shifting, and how can we respond to that better'. (Charlene Porter, *IIP Digital* 25 april 2013, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2013/04/20130425146426.html> (geraadpleegd 27 mei 2013)).

370 Zie voor mogelijke ketenpartners die een rol kunnen spelen in het creëren van barrières ook het rapport van de Nationaal rapporteur (2011) over kinderpornografie. Hier wordt ook ingegaan op het creëren van barrières op het internet en wordt onder meer aangegeven dat het aannemelijk is dat innovatieve ideeën komen vanuit beroepsgroepen als *software* ontwikkelaars, internetondernemers, online marketeers, traffic brokers en *security officers* (NRM 2011, p. 265); zie ook prioriteit E, van de EU-Strategie mensenhandel, waarin wordt aangekondigd dat de Commissie in 2014 projecten gaat ondersteunen gericht op het vergroten van kennis over het ronselen via internet en de sociale netwerken (EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012).

371 Zie ook de pilot 'Loverboys zijn laffe boys' (Van de Velde 2012) en §2.10 voor de wijze waarop internet wordt ingezet om meisjes en vrouwen te groomen met het doel hen seksueel uit te buiten.

372 Task Force Mensenhandel 2013, p. 32.

politie en/of andere opsporingsdiensten. Naast meldingen van overvallen en bedreigingen tot aan fraude met verzekeringen of sociale premies, ontvangt Stichting M. ook meldingen over mensenhandel. Alle meldingen worden verwerkt zonder naam, adres, woonplaats en tijdsaanduiding.³⁷³

Om het anoniem melden onder de aandacht te brengen voert Stichting M. regelmatig campagnes. Eén van de campagnes die Stichting M. is gestart richt zich op gedwongen prostitutie. De campagne 'Schijn bedriegt' liep van juni 2012 tot december 2013. Het doel van deze campagne is om klanten te stimuleren melding te maken van vermoedens van gedwongen prostitutie door middel van filmpjes en banners.³⁷⁴ Op seksites als *Hookers* en *Kinky* wordt uiteengezet hoe klanten signalen van gedwongen prostitutie kunnen herkennen. Als mogelijke signalen voor mensenhandel worden angst, sporen van mishandeling, lange werktijden en het afstaan van al het door de prostituee verdiende geld genoemd.³⁷⁵ De campagne is onderdeel van het actieplan tegen mensenhandel van het Ministerie van VenJ. Stichting M. heeft tevens een workshop voor professionals ontwikkeld waarin dilemma's rond het melden van signalen van gedwongen prostitutie aan bod komen.

Uit de eerste resultaten van de campagne blijkt dat Stichting M. sinds de start van de campagne per maand gemiddeld 10,4 meldingen van gedwongen prostitutie binnenkrijgt.³⁷⁶ Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van 2011 toen gemiddeld 5,7 meldingen per maand binnen kwamen.³⁷⁷ Bijna één op de vier meldingen over mensenhandel gaat over mogelijke minderjarige slachtoffers.³⁷⁸ De anonieme meldingen blijken vaak relevant bij opsporingsonderzoeken en zorgen ervoor dat politiecontroles gericht kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld bij acties op het gebied van escortdiensten en thuisprostitutie.³⁷⁹

3.7.5 Betrokkenheid

Het succes van een multidisciplinaire aanpak hangt niet alleen af van betrokkenheid van ketenpartners op operationeel niveau, maar ook van betrokkenheid op bestuurlijk niveau. Zo heeft de pilot Sneepe bijvoorbeeld bijgedragen aan het creëren van politiek draagvlak om te gaan experimenteren met de programmatische aanpak binnen speciaal daarvoor opgezette proeftuinen. Ook blijkt dat waar de programmatische aanpak is ingezet, de lokale politiek bewuster is (geworden) van het probleem van

373 Zie website Meld Misdaad Anoniem, <http://www.meldmisdaadanoniem.nl> (geraadpleegd 24 mei 2013).

374 'Meer signalen mensenhandel en minderjarige slachtoffers', *Stichting M.*, http://www.meldmisdaadanoniem.nl/campagnes/gedwongen-prostitutie/nieuws_2/ (geraadpleegd 24 mei 2013).

375 Ook de volgende signalen worden door Stichting M. genoemd als aanwijzingen van gedwongen prostitutie: hij of zij heeft overduidelijk geen plezier in het werk, mag zich niet vrijuit bewegen, werkt voor een opvallend lage prijs, spreekt geen Nederlands, Engels of Duits, heeft geen eigen woonruimte, weet niet op welk adres ze werkt, of ziet er ongezond uit. Zie *Ibid.* voor meer informatie.

376 *Ibid.* Dit gemiddelde is als volgt tot stand gekomen: in de periode juli 2012-april 2013 (10 maanden) is 104 keer melding gemaakt van gedwongen prostitutie. Dit komt neer op een gemiddelde van 10, 4 per maand.

377 *Ibid.*

378 *Ibid.* In de cijfers die Stichting M. naar buiten heeft gebracht komt naar voren dat de tips die in 2012 en 2013 binnen zijn gekomen mede hebben geleid tot twaalf aanhoudingen en vier opgeloste zaken.

379 Volgens de politie is een aanzienlijk deel van de anonieme tips bruikbaar voor politieonderzoek (*Kamerstukken II 2012/13, 31839, nr. 306*).

mensenhandel binnen hun eigen gemeentegrenzen én hun regio. Burgemeesters spelen hierin een belangrijke rol.³⁸⁰

Om de betrokkenheid onder ketenpartners te vergroten, zijn medewerkers van diverse organisaties getraind op het herkennen en doorgeven van signalen van mensenhandel. Deze trainingen bestonden uit één of meerdaagse trainingen waarbij het herkennen van signalen van mensenhandel centraal stond.³⁸¹

Trainingen

In het kader van de proeftuin ‘Samen groeien in samenwerken is ervoor gekozen om de ketenpartners te gaan trainen om draagvlak en betrokkenheid te creëren voor de proactieve aanpak. Dit werd nodig geacht, omdat behoudens de politie en het OM, alle ketenpartners nagenoeg onbekend waren met arbeidsuitbuiting. Gestart is met het geven van een tweedaagse en later een vierdaagse cursus waarin de ketenpartners bekend zijn gemaakt met het fenomeen mensenhandel.³⁸² Het RIEC en het OM geven aan dat door de cursus de partners elkaar makkelijker weten te vinden en ook van elkaar weten wie, over welke informatie beschikt. Daarnaast zijn alle ketenpartners op deze manier ‘op dezelfde vlieghoogte’ gebracht, zodat alle ketenpartners in staat waren om signalen van uitbuiting buiten de seksindustrie te herkennen.

Uit de proeftuinen bleek dat de uitdaging ook ligt bij het behouden van de betrokkenheid van de verschillende ketenpartners. Dit blijkt vooral bij het verzamelen en vergaren van informatie. Hier blijkt het effectief te zijn om een duidelijk meldpunt in te stellen waar signalen gemeld kunnen worden en waar terugkoppeling plaatsvindt.³⁸³

Meldpunt en terugkoppeling

Binnen diverse proeftuinen is een meldpunt mensenhandel ingesteld. Volgens een medewerker van de politie uit één van de proeftuinen is het mogelijk om met relatief weinig capaciteit en middelen een prima ‘mailbak’ in te richten. Ook lijkt het belangrijk te zijn om stelselmatig terug te koppelen naar de leverancier van informatie. In de proeftuinen waarin dit niet is gebeurd, blijkt dat dit bij ketenpartners kan resulteren in het idee dat informatie blijft liggen en bruikbare zaken niet op waarde worden geschat. Ketenpartners gaven aan het gevoel te hebben dat ‘signalen waren weggeëbd in de waan van de dag’.³⁸⁴

3.7.6 Kennisdeling

Het sluitstuk van de programmatische aanpak is het delen van knelpunten en *good practices* op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Voorts moeten knelpunten opgelost worden en moeten *good practices* leiden tot een onderdeel van structurele aanpakken in het hele land.³⁸⁵ Aan mensenhandelaren mag niet de

380 Zie ook NRM 2012e; zie verder §3.9 in deze rapportage.

381 Zie voor het belang van trainingen ook §2.6.3; §2.6.4.

382 Deze cursus is gegeven door de politieacademie, EMM en het RIEC.

383 Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw 2012.

384 Samen groeien in samenwerken 2012, p. 9.

385 Flight e.a. 2010.

kans geboden worden om zich ergens anders te vestigen om het mensenhandelproces ongestoord voort te kunnen zetten.³⁸⁶

Door het LIEC zijn twee formats opgesteld op basis waarvan de informatie uit de programmatische aanpak gedeeld en geborgd kan worden – het *bestuurlijk dossier* en de *bestuurlijke rapportage*.³⁸⁷ Dat deze formats geen overbodige luxe zijn, blijkt uit het verschil in kwaliteit van de bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen.³⁸⁸ Deze variëteit kan afbreuk doen aan een goede deling en borging van de resultaten. Het is daarom van belang om vast te leggen wat minimaal in het bestuurlijke dossier en de bestuurlijke rapportage moet staan om deling mogelijk en effectief te maken.

*Bestuurlijk dossier en bestuurlijke rapportage*³⁸⁹

Sinds 2011 is het Landelijk Loket Bestuurlijke Dossiers ondergebracht bij het LIEC. Door het LIEC zijn twee formats opgesteld op basis waarvan de informatie uit de programmatische aanpak geborgd kan worden – het *bestuurlijk dossier* en de *bestuurlijke rapportage*. ‘Een bestuurlijk dossier gaat over structurele knelpunten en kwetsbaarheden in maatschappelijke processen die tijdens opsporingsonderzoeken naar voren komen. Daarnaast staan in een bestuurlijk dossier ook adviezen over de aanpak ervan. Het gaat over criminele fenomenen en de manier waarop deze beleidsmatig op landelijk niveau kunnen worden bestreden’. Een bestuurlijke rapportage ‘is een adviesrapport over concrete knelpunten of lokale casussen die vragen om acties van het lokale en/of regionale bestuur’.

3.8 Innovatie en witte vlekken

Hoewel met de inzet van de programmatische aanpak al diverse resultaten zijn geboekt moet blijvend ingezet worden op innovatieve strategieën waarbij de samenwerking wordt gezocht in bestaande en nieuwe partners. Mensenhandelnetwerken zijn immers fluïde en blijven innoveren.³⁹⁰ Ze veranderen hun modus operandi, richten zich, indien noodzakelijk, op andere vormen van mensenhandel dan wel andere vormen van (georganiseerde) misdaad of ontwikkelen contrastrategieën.³⁹¹ Dit laatste houdt in

386 De Task Force Mensenhandel: ‘De proeftuinen en pilots, maar ook andere initiatieven zoals de keten-aanpak die in diverse gemeenten is ontwikkeld, leveren een schat aan kennis en best practices op. Het is van belang dat die gemakkelijk toegankelijk worden voor de professionals in het veld’ (Task Force Mensenhandel 2013, p. 5).

387 In de Zevende rapportage van de Nationaal rapporteur wordt nog gesproken over de bestuurlijke rapportage en het bestuurlijk dossier als inwisselbaar (NRM7, p. 288).

388 Dit volgt uit de documentanalyse die is uitgevoerd door de Nationaal rapporteur naar de bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen; zie §3.6.

389 Deze formats en het ‘processchema Bestuurlijke Rapportage’ zijn te downloaden via <http://www.liec.nl/loket/formats> (geraadpleegd 15 april 2013).

390 Uit een studie van de Landelijke Eenheid van de politie blijkt dat er in Nederland minimaal 153 mensenhandelnetwerken actief zijn, waarvan het overgrote gedeelte zich richt op de prostitutie markt (‘Vergunningenstelsel in plaats van wet tegen mensenhandel’, *De Volkskrant*, 10 juli 2013).

391 Zie voor mee informatie over contrastrategieën NDB 2012, p. 55 ev.

dat handelaren zich aanpassen aan de opsporingsstrategieën of opgeworpen drempels en daaromheen gaan werken of ze juist voor eigen gewin gaan inzetten.³⁹²

Om mensenhandel effectief aan te pakken, moet meebewogen en geïnnoveerd worden in lijn met hoe de handelaren en de achterliggende netwerken zich bewegen en ontwikkelen. Ook is niet één strategie effectief tegen alle vormen van mensenhandel; bezien moet worden welke strategie voor de specifieke vorm van mensenhandel effectief is.³⁹³ De aanpak van mensenhandel vraagt dan ook niet alleen om een georganiseerde overheid, maar om een georganiseerde overheid die blijft vernieuwen, flexibel genoeg is om mee te bewegen en investeert in een vernieuwende aanpak. Hoewel in de proeftuinen op succesvolle wijze is gewerkt met vernieuwingen binnen de aanpak van mensenhandel, zoals het barrièremodel, gezamenlijke interventies en multidisciplinaire controles, is het inherent aan innoveren dat niet elke innovatie – direct – leidt tot het gewenste resultaat.

Risicomodel

In de proeftuin Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw is het risicomodel ‘arbeidsuitbuiting’ voor het eerst uitgebreid ingezet om op een vernieuwende manier inzicht te krijgen op overige uitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector. Het risicomodel bestaat uit 117 risico-indicatoren en deze zijn per categorie gerangschikt. Het idee is dat aan de hand van het risicomodel de verschillende systemen van de ketenpartners snel en effectief kunnen worden bevraagd om na te gaan of er indicatoren zijn te vinden die duiden op mensenhandel en verbonden kunnen worden aan ondernemingen. Van de 117 zijn uiteindelijk negen indicatoren daadwerkelijk getest.³⁹⁴ Concluderend hadden de onderzoekers de beschikking over te weinig, onvolledige en verouderde databestanden om op een betrouwbare en nauwkeurige wijze het risicomodel arbeidsuitbuiting daadwerkelijk te testen op zijn merites.³⁹⁵

Ook binnen de proeftuin Samen groeien in samenwerken is geprobeerd om aan de hand van het risicomodel van de SIOD te gaan werken. Echter, al snel bleek dat het model als checklist wel geslaagd is, maar dat het lastig inzetbaar was als functioneel instrument. Dit was het gevolg van het feit dat het model te ‘grote vragen’ bevatte, en dus niet concreet genoeg was. Dit leidde ertoe dat ketenpartners niet wisten welke informatie van hen verwacht werd.

3.8.1 Witte vlekken

Ook zijn er nog diverse vormen van mensenhandel waar nog weinig zicht op lijkt te bestaan, zoals de opkomende vormen van mensenhandel, mensenhandel binnen bestaande risicosectoren en tot slot de vormen die nog als *witte vlek*³⁹⁶ bestempeld worden.

392 ‘De tendensen en patronen van mensenhandel en de werkwijzen van mensenhandelaars zijn aan verandering onderhevig, om welke vorm van mensenhandel het ook gaat, en passen zich aan de wisselende patronen van vraag en aanbod aan’ (EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, p. 15).

393 Shelley 2010.

394 Van de zestien in theorie te testen indicatoren bleven uiteindelijk [...] negen indicatoren over waarmee kon worden getest. Zie voor meer informatie hoofdstuk 5 van de bestuurlijke rapportage Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw 2012.

395 Ibid.

396 NDB 2012, p. 15; zie §2.4.1 voor een beschrijving van de term ‘witte vlek’.

Zo worden in de nieuwe EU-Richtlijn mensenhandel zowel gedwongen bedelarij als criminele uitbuiting expliciet benoemd als een vorm van mensenhandel.³⁹⁷ Onder uitbuiting in bedelarij wordt verstaan 'het voor de bedelarij inzetten van afhankelijke personen die het slachtoffer zijn van mensenhandel'.³⁹⁸ Over criminele uitbuiting is het volgende opgenomen in de EU-Richtlijn mensenhandel; 'Onder 'uitbuiting van criminele activiteiten' moet worden verstaan uitbuiting van mensen bijvoorbeeld om zich bezig te houden met zakkenrollen, winkeldiefstal, drugshandel en soortgelijke strafbare feiten waarmee financieel gewin is gemoeid'.³⁹⁹ Op deze vormen bestaat nog weinig zicht noch is bekend hoe deze vormen op multidisciplinaire wijze het meest effectief te bestrijden.⁴⁰⁰

Daarnaast lijkt weinig zicht te zijn op West-Afrikaanse slachtoffers⁴⁰¹ en dadergroepen.⁴⁰² Uit het Nederlands Dreigingsbeeld van 2012 blijkt dat politiebronnen nauwelijks over gegevens beschikken in relatie tot uitbuiting door deze dadergroepen, terwijl een groot gedeelte van de bij CoMensha geregistreerde mogelijke slachtoffers afkomstig is uit West-Afrika^{403, 404}

397 Zie ook §2.2; §2.4.

398 'In de context van deze richtlijn moet onder gedwongen bedelarij worden verstaan, een vorm van gedwongen arbeid of dienstverlening in de zin van IAO-Verdrag nr. 29 uit 1930 betreffende de gedwongen of verplichte arbeid' (zie EU-Richtlijn mensenhandel 2011/36/EU, considerans 11).

399 Zie ook Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PBEU 2011, L 101/1), considerans 11.

400 Zie ook NRM 2012d, pp. 23-24.

401 'De tegenstelling tussen de forse vertegenwoordiging van Nigeriaanse slachtoffers binnen de CoMensha-registraties en hun beperkte vertegenwoordiging binnen de opsporingsonderzoeken wekt echter wel enige verbazing. Ze roept de vraag op of bepaalde prostitutiesectoren aan de aandacht van opsporingsdiensten ontsnappen, terwijl daar op grote schaal Nigeriaanse prostituees worden uitgebuit. In dat geval zou er sprake zijn van een blinde vlek binnen de Nederlandse opsporing' (NDB 2012, p. 67, bijlage *Kamerstukken II 2012/13, 29911*, nr. 79).

402 Het Nationaal Dreigingsbeeld waarschuwt ook voor Bulgaarse en Hongaarse dadergroepen, echter deze zijn al onderworpen aan een programmatische aanpak in de proeftuin Slaven van het systeem, welke in Groningen en Leeuwarden is uitgevoerd (NDB 2012; bijlage *Kamerstukken II 2012/13, 29911*, nr. 79).

403 Verdachten geboren in Afrika (met uitzondering van Marokko) komen in geringe mate voor in de vervolgingscijfers van het OM (zie NRM 2012f, Hoofdstuk 6). Dit is opvallend omdat daders en slachtoffers vaak afkomstig zijn uit dezelfde regio (zie NRM 2012f, Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 6), en Afrika de grootste herkomstregio is van geregistreerde slachtoffers van seksuele uitbuiting; zie ook NRM 2012f, p. 228; ook in het UNODC rapport met mensenhandelstatistieken op wereldwijd niveau (UNDOC 2012) is genoemd dat het meestal blijkt te gaan om mensenhandelstromen binnen een regio (intraregionale mensenhandel); zie ook §2.2.

404 Bilateraal en op Europees niveau wordt reeds geïnvesteerd in de aanpak van deze vorm van uitbuiting. Onder leiding van de *Executive Secretary* van NAPTIP is een project opgezet tussen Nederland en Nigeria, waarin gestreefd wordt naar een praktijkgerichte aanpak. Experts van het EMM, OM en waar nodig de KMar verzorgen de trainingen. Het project loopt tot medio 2014. De afstemming en informatie-uitwisseling tussen Europese lidstaten vindt plaats onder de paraplu van het Empact-project en de AWF (*Analytical Work File*); zie hiervoor ook Task Force Mensenhandel 2013; zie verder §2.2; §3.2.

Tot slot is in paragraaf 2.4 de noodzaak uiteengezet om in te zetten op het inzichtelijk maken van de (achtergrond-)problematiek van arbeidsuitbuiting. Zo blijkt uit het Nationaal Dreigingsbeeld van 2008 en 2012 dat overige uitbuiting gekwalificeerd wordt als *witte vlek*. Dit onderstreept de urgentie om aankomende jaren extra in te zetten op deze vormen van uitbuiting.

3.8.2 Geldstromen in kaart

Het is de bedoeling dat in de komende jaren ingezet wordt op de gezamenlijke aanpak om geldstromen in kaart te brengen⁴⁰⁵, door de barrière financiën verder uit te diepen.⁴⁰⁶ De dader is gericht op het behalen van zoveel mogelijk geldelijk gewin. De dader kan als een crimineel ondernemer worden voorgesteld die risico's neemt, een kosten-batenanalyse maakt en gebruikmaakt van verschillende (il) legale faciliteerders. Het is ook maar de vraag of de dader primair de gevangenisstraf vreest of het verlies van zijn vergaarde inkomsten.⁴⁰⁷ In de Aanwijzing mensenhandel van het OM is dan ook als één van de uitgangspunten geformuleerd dat 'een financieel onderzoek een vast onderdeel uitmaakt van het opsporingsonderzoek en bij de vervolging wordt ingezet op het afnemen van het wederrechtelijk verkregen vermogen'.⁴⁰⁸ Financieel rechercheren kan daarbij ook bijdragen aan bewijsgaring tegen de verdachte, waardoor de vervolging mogelijk minder afhankelijk is van de verklaring van het slachtoffer. Tevens kan informatie uit het financieel onderzoek ook de ontnemingsprocedure steunen en de vordering tot schadevergoeding van het slachtoffer nader onderbouwen.⁴⁰⁹

*Financieel rechercheren*⁴¹⁰

In de proeftuin 'Slaven van het systeem is ingezet op financieel rechercheren. Daarbij lag de focus op het benutten van financieel rechercheren voor zowel bewijsvoering als ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen. Het bleek dat nut en noodzaak van financieel rechercheren voor de bewijsvoering niet altijd is onderkend. Daartoe is voorzien in aanvullende informatie, zowel op het gebied van de bewijsvoering van mensenhandel/uitbuiting, als witwassen, financieel rechtsherstel, voordeelsontneming, verbeurdverklaring, eigendomsrecherche en beslag.⁴¹¹ Hiermee is getracht om de opsporingsinstanties te wijzen op de mogelijkheden die het financieel rechercheren biedt in de aanpak van mensenhandel/uitbuitingszaken en om bij te dragen aan het geïntegreerd

405 Zie ook §2.2.2.6.

406 NDB 2012, p. 68; bijlage *Kamerstukken II 2012/13*, 29911, nr. 79.

407 In de Verenigde Staten richt het *National Institute of Justice (NIJ)* – in het kader van het programma *Trafficking in Persons* – zich ook op het perspectief van de handelaar. Momenteel wordt een onderzoek uitgevoerd naar mensenhandelorganisaties en faciliteerders, waarbij wordt onderzocht wat de motieven zijn van daders en waarbij ook wordt gekeken naar zijn perceptie van risico's, hoe netwerken tot stand komen en gestructureerd zijn en tot slot hoe faciliteerders bijdragen aan mensenhandel. Hiervoor worden rapporten die zijn opgemaakt ten behoeve van de vervolging onderzocht en worden diepte-interviews afgenomen met veroordeelde handelaren. Dit inzicht moet bijdragen een effectievere aanpak van mensenhandel. De resultaten van dit onderzoek worden verwacht in 2014.

408 *Strct.* 2013, 16816.

409 Zie ook paragraaf 2 van de Aanwijzing mensenhandel (*Strct.* 2013, 16816).

410 Zie voor meer informatie over financieel rechercheren ook NRM5; NRM7;NRM8.

411 Bijlage A van de proeftuin Slaven van het systeem 2010.

toepassen van financieel- en traditioneel rechercheren in de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting.⁴¹²

3.8.3 Mensenhandel en andere vormen van georganiseerde misdaad

Tot slot bestaan er verbanden tussen mensenhandel en andere vormen van georganiseerde misdaad. Mensenhandelaren en de achterliggende netwerken beperken zich waarschijnlijk niet tot één vorm van criminaliteit en één manier van geld verdienen. De kennis over (mogelijke) verbanden tussen mensenhandel en andere vormen van criminele gedragingen kan bijdragen aan een effectievere opsporing van mensenhandel.⁴¹³ Zo kan bijvoorbeeld in de praktijk blijken dat een netwerk eerder in beeld komt via het witwassen van zwart geld dan via mensenhandelpraktijken of dat criminele groeperingen zich bedienen van mensenhandel om andere illegale activiteiten te financieren.⁴¹⁴ Door bewust te zijn van de verwevenheid tussen criminele gedragingen komen mensenhandelaren en eventuele netwerken mogelijk eerder in het vizier, zodat ze in een vroegtijdig stadium aangepakt kunnen worden.

3.9 Integrale aanpak

Een integrale aanpak van mensenhandel kan kortweg worden omschreven als een structurele, multidisciplinaire aanpak waarbij het fenomeen mensenhandel over de gehele linie, te weten bestuursrechtelijk, strafrechtelijke en financieel, op preventieve en repressieve wijze wordt bestreden, waarbij de positie van het slachtoffer gewaarborgd wordt.⁴¹⁵ Wel moet worden opgepast dat de term integrale aanpak van mensenhandel niet verwordt tot een abstractie en dat het tegelijkertijd wordt gepresenteerd als hét antwoord op de voorliggende problematiek.⁴¹⁶ Bij het samenstellen van een integrale aanpak moet daarom altijd kritisch worden gekeken naar de meest efficiënte manier van samenwerken in de praktijk, de meerwaarde van nieuwe partners bij het casusoverleg en naar de noodzaak van vernieuwing. Niettemin is een integrale aanpak één van de noodzakelijke stappen om te komen tot een effectieve en efficiënte aanpak van mensenhandel.

Recentelijk onderzocht de Nationaal rapporteur welke leringen uit de praktijk kunnen worden getrokken om binnen gemeenten en op regionaal niveau te komen tot een integrale aanpak van mensenhandel.⁴¹⁷ Dit hoofdstuk bouwt voort op dit onderzoek en betreft een beschrijving van de laatste ontwikkelingen en de belangrijkste aandachtspunten voor aankomende tijd. Gestart wordt met de laatste ontwikkelingen op het terrein van het lokale mensenhandelbeleid (§3.9.1), vervolgens wordt ingegaan op het verplaat-

412 Ibid.

413 NDB 2012, p. 69 (Bijlage *Kamerstukken II* 2012/13, 29911, nr. 79); zie ook NRM7; NRM 2012f, pp. 135-136.

414 Gonzales 2013.

415 Zie ook §3.4.

416 'Pieter Tops (2001), hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg, zegt hierover: "Geen woord dat zo frequent gebruikt wordt in het openbaar bestuur als het woord integraal. Kennelijk is het een begrip dat een belangrijk zingevingpatroon representeert. In de praktijk is integraliteit doorgaans verworden tot een bureaucratisch beheersinstrument" ('Wat verstaan we onder een integrale aanpak?', Platform 31, <http://kennisbank.platform31.nl/pages/28659/Wat-verstaan-we-onder-een-integrale-aanpak.html> (geraadpleegd 20 maart 2013)).

417 NRM 2012e.

singseffect (§3.9.2) en wordt de rol van de regioburgemeester belicht om het verplaatsingseffect tussen gemeenten te voorkomen (§3.9.3). Tot slot wordt voortbouwend op §3.3 aandacht besteed aan de rol van RIEC's en Veiligheidshuizen in de aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau (§3.9.4).⁴¹⁸

3.9.1 Lokaal mensenhandelbeleid

Elke gemeente kent risicosectoren op het gebied van mensenhandel. Denk hierbij aan risicosectoren zoals de Chinese horeca, malafide uitzendbureaus, land- en tuinbouw, de bouw, vleesindustrie, maar ook aan huishoudelijk werk.⁴¹⁹ Met betrekking tot de seksuele uitbuiting is het niet alleen de vergunde prostitutiesector die kan worden aangemerkt als een risicosector, maar denk ook aan thuisprostitutie, onvergunde escort, massagesalons⁴²⁰, hotelprostitutie, en internetprostitutie.⁴²¹ Het is belangrijk dat gemeenten rekening houden met deze risicosectoren in hun lokale veiligheidsbeleid.

Gemeenten beschikken reeds over een breed bestuurlijk instrumentarium⁴²² om mensenhandel aan te pakken. Teneinde mensenhandel op lokaal niveau effectief aan te pakken moeten gemeenten over voldoende kennis beschikken hoe dit brede instrumentarium in te zetten. Niet elke gemeente beschikt thans over deze kennis.⁴²³ Hier liggen mogelijkheden voor gemeenten om de aanpak van mensenhandel te versterken. Zo blijkt uit de praktijk dat bijvoorbeeld een aanpassing van de APV⁴²⁴ en/of het bestemmingsplan dan wel het aanscherpen van het handhavingsarrangement⁴²⁵ op mensenhandel effect heeft.⁴²⁶ Ook is de inzet van proactieve bestuurlijke bevoegdheden zoals anonieme controles en de inzet van pseudoklanten onder bepaalde omstandigheden toelaatbaar.⁴²⁷

418 In §3.3 zijn de structuren en uitgangspunten van de RIEC's, het LIEC en de Veiligheidshuizen beschreven. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de samenhang tussen deze samenwerkingsverbanden op lokaal en regionaal niveau en hoe binnen de samenwerkingsverbanden de aanpak van mensenhandel kan worden versterkt.

419 Zie ook NRM7; NRM 2012e; zie verder §2.4.5.

420 Bottenberg & Janssen 2012.

421 Zie ook NRM7, pp. 272-285.

422 Zie voor een overzicht van het bestuurlijk instrumentarium CCV 2010. (geraadpleegd 12 juli 2013); zie ook NRM7, pp. 287-299; NRM 2012e.

423 NRM 2012e.

424 Dit is reeds in NRM7 (pp. 290-293) uitvoerig beschreven; zie voor een voorbeeld van een APV op het terrein van prostitutie RIEC Rotterdam-Rijnmond 2010, pp. 39-50.

425 Zie hierover ook Hendriks & Corsèl 2009; RIEC Rotterdam-Rijnmond 2010; NRM 2012e.

426 Gemeenten kunnen nagaan waar het handhavingsarrangement ten aanzien van toezicht op de legale en illegale prostitutiebranche versterkt kan worden door gebruik te maken van het stappenplan van Handhaven op Niveau (HON). Zie voor meer informatie over HON NRM5, pp. 112-119 en NRM7, p. 303.

427 Zie hierover de reactie van de minister van VenJ op de aanbevelingen die voort zijn gekomen uit de proeftuin Emergo (*Kamerstukken II 2011/12, 29911, nr. 55*); zie voor uitgebreide informatie ook Rb. Haarlem, 30 december 2003, LfN AO1164.

Het doel van een handhavingsarrangement is om vast te leggen en af te stemmen wat de verantwoordelijkheden zijn van de verschillende instanties⁴²⁸ die belast zijn met toezicht en handhaving.⁴²⁹ Een handhavingsarrangement biedt duidelijkheid en het vergroot ook de kans op een succesvolle handhaving.⁴³⁰ Een aantal gemeenten beschikt hier reeds over.⁴³¹ Van belang is om deze handhavingsarrangementen niet alleen te richten op overtredingen op het terrein van de (on)vergunde vormen van prostitutie, maar ook op andere vormen van mensenhandel.⁴³²

Bestemmingsplannen kunnen tevens ingezet worden in de aanpak van mensenhandel. Zo kunnen deze zodanig aangepast worden dat zij een barrière opwerpen tegen mensenhandelaren en handhavingsstrategieën efficiënter maken.

Aanpassing bestemmingsplan

Een voorbeeld van het aanpassen van het bestemmingsplan komt uit de gemeente Amsterdam. Stadsdeel West van Amsterdam heeft naar aanleiding 'van sterke aanwijzingen dat veel vrouwen niet vrijwillig werken in de massagesalons', besloten om deze branche als criminogeen aan te merken.⁴³³ Hierop is een drietal maatregelen aangekondigd. De meest vergaande is dat van een paraplubestemmingsplan, hetwelk inhoudt dat een twaalfstal bestemmingsplannen in één keer worden herzien met het doel om nieuwe vestigingen van massagesalons te voorkomen.⁴³⁴ De achterliggende redenering van Stadsdeel West is dat de grote aanwas van massagesalons in de afgelopen jaren nagenoeg uitsluitend is aan te merken als niet-bonafide vestigingen.

Over de keuze voor aanpassing van het bestemmingsplan zegt het Stadsdeel het volgende: 'Op zichzelf is het natuurlijk mogelijk om massagesalons door middel van controle en handhaving te reguleren, maar dit is een zeer moeizaam en intensief proces.⁴³⁵ Als geen verbod wordt opgenomen zal het aantal niet-bonafide massagesalons blijven toenemen, waarbij elke massagesalon min of

428 Denk hierbij aan de gemeente, de politie, ISZW, het OM en de Belastingdienst.

429 'Wel is het wetsvoorstel aanleiding om het huidige beleid en het bijbehorende handhavingsarrangement te actualiseren en waar mogelijk aan te scherpen' (RIEC Rotterdam-Rijnmond 2010, p. 26).

430 Het CCV heeft inzichtelijk gemaakt wat gemeenten kunnen doen om toezicht en handhaving te verbeteren. De website van CCV bevat onder meer verwijzingen naar verschillende modeldocumenten en *best practices*. Zie 'Toezicht en handhaving', CCV, <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/index?filter=Stappenplan&step=4> (geraadpleegd 6 april 2013)

431 Onder meer Leeuwarden, Den Haag, Rotterdam, Amsterdam, Barendrecht, Helmond en Eindhoven beschikken over een handhavingsarrangement.

432 De vier gemeenten die onderzocht zijn, beschikten niet over een handhavingsarrangement op vormen van mensenhandel buiten de seksindustrie (NRM 2012e).

433 Ook hebben deze massagesalons een negatieve uitstraling op de winkel- en woonstraten waarin ze gevestigd zijn. Ze geven een gevoel van onveiligheid ('Stadsdeel West verbiedt nieuwe massagesalons', *Gemeente Amsterdam Stadsdeel West* 19 februari 2013, <http://www.west.amsterdam.nl/diversen/nieuws/algemeen-nieuws/nieuws-algemeen/stadsdeel-west/>, geraadpleegd 25 maart 2013).

434 *Stcr*. 2013, 4254. Het paraplubestemmingsplan is vastgesteld op 25 juli 2013.

435 Stadsdeel Zuid van Amsterdam heeft het voorbeeld van Stadsdeel West niet gevolgd. Stadsdeel Zuid heeft aangegeven te kiezen voor controle en handhaving in plaats van een verbod. Volgens Stadsdeel Zuid ontbreekt het onder meer aan een sluitende begripsomschrijving van massagesalons.

meer doorlopend voorwerp van onderzoek en handhaving zal moeten zijn, hetgeen een groot beslag zal leggen op de ambtelijke capaciteit.⁴³⁶ Bovendien zal de enkele constatering van een strafbaar feit niet direct leiden tot beëindiging van de activiteit.⁴³⁷ Daarnaast geeft het Stadsdeel ook aan dat bestaande massagesalons worden aangeschreven en dat in (dubieuze) massagesalons integrale controles worden uitgevoerd.

3.9.2 Verplaatsingseffect

Mensenhandel kan overal voorkomen. Dit besef is de laatste jaren toegenomen en heeft in diverse gemeenten, steden en provincies geleid tot de nodige maatregelen om mensenhandel aan te pakken.⁴³⁸ Echter, een neveneffect van de versterkte lokale aanpak is het risico dat het probleem zich verplaatst naar gemeenten waar minder aandacht bestaat voor de aanpak van mensenhandel – het zogenoemde waterbedeffect.⁴³⁹ Ook kan het probleem zich verplaatsen naar andere vormen van uitbuiting binnen de gemeente.⁴⁴⁰ Hoewel het aannemelijk is dat de kans op verplaatsingseffecten bij prostitutie groter is, is de kans van verplaatsing ook aanwezig bij andere vormen van uitbuiting, denk hierbij bijvoorbeeld aan uitbuiting door bedelen.⁴⁴¹

Verschillen in beleid op lokaal, regionaal en nationaal niveau werken een waterbedeffect in de hand.⁴⁴² Om het risico op verplaatsing tegen te gaan is het van belang dat lokaal beleid op regionaal niveau en in grote lijnen ook op nationaal niveau wordt afgestemd. Een voorbeeld van een landelijke afstemming is het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche.⁴⁴³ De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel voor de uitvoering van een seksbedrijf. Hoewel dit vergunningstelsel leidt tot meer uniformiteit in het lokale vergunningenbeleid, moet ook ingezet worden op de controle en handhaving van het vergun-

436 Stadsdeel Zuid heeft het voortouw genomen voor het ontwikkelen van het Stedelijk plan van aanpak massagesalons. De verwachting is dat dit de kick-off zal liggen in april 2014. Voordat dit zover is zal Stadsdeel Zuid als pilot fungeren voor Amsterdam. In dit kader heeft Stadsdeel Zuid een plan van aanpak opgesteld (E. Schut 'Plan van aanpak, Stadsdeel Zuid' 2013, <https://documents.notubiz.nl/getdocument/916267/a02fff2f9479bc2807dcb201a91b5de3> (geraadpleegd op 13 augustus 2013)).

437 'Bijlagen bij Toelichting op paraplubestemmingsplan verbod massagesalons', *Gemeente Amsterdam Stadsdeel West* 17 december 2012, http://www.west.amsterdam.nl/publish/pages/538422/130215_bijlagenscanpapier.pdf (geraadpleegd 31 juli 2013).

438 Zie §3.3.3.3 en Hoofdstuk 1.

439 Een verplaatsing die niet zozeer te maken heeft met aandacht voor mensenhandel, lijkt ingezet te zijn naar aanleiding van het intrekken van de vergunning van de laatste exploitant in Utrecht. Er zijn signalen dat prostituees en mogelijke ook slachtoffers van mensenhandel die voorheen in Utrecht in de raamprostitutie werkzaam waren, zich verplaatsen naar het Baekelandplein in Eindhoven. ('Utrechtse prostituees naar Eindhoven', *ED* 29 juli 2013, <http://www.ed.nl/regio/eindhoven/utrechtse-prostituees-naar-eindhoven-1.3934978>, geraadpleegd 20 juli 2013); zie ook §2.3.

440 Zie CCV 2010; Daalder 2007; Emergo 2011; Gemeente Utrecht 2012; NRM 2012e; Slaven van het systeem 2010.

441 Zie ook §2.4.6

442 NRM 2012e; Slaven van het systeem 2010; Zandpad 2011.

443 Zie ook §2.3.2 voor een uitgebreide beschrijving van het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche.

ningenbeleid. Dit kan evenwel op regionaal niveau worden afgestemd om verplaatsing te voorkomen en mensenhandel effectief te bestrijden.⁴⁴⁴

3.9.3 Regierol burgemeesters

Op verschillende plekken in het land zijn het de gemeenten, in het bijzonder de burgemeesters, die de regie nemen om een integrale aanpak te bewerkstelligen op lokaal en regionaal niveau.⁴⁴⁵ Dit is een positieve ontwikkeling die de aanpak van mensenhandel naar een hoger niveau kan tillen.⁴⁴⁶ Zo is de regioburgemeester door zijn grote professionele netwerk, ruime bevoegdheden en coördinerend vermogen de meest aangewezen persoon om sturing te geven aan een regionaal samenwerkingsverband van uiteenlopende instanties op een complex probleem als mensenhandel.⁴⁴⁷

Deze regierol ligt ook in lijn met de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde.⁴⁴⁸ Om de regierol van de gemeenten verder te versterken is op 13 augustus 2010 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.⁴⁴⁹ Echter, dit wetsvoorstel is op 4 juni 2013 ingetrokken, omdat bleek dat meer dan 90 procent van de gemeenten de regierol al op zich nemen en thans beschikken over een integraal veiligheidsplan.⁴⁵⁰ Mensenhandel is echter geen verplicht onderdeel hiervan, aangezien gemeenten autonoom hun Integraal Veiligheidsplan vaststellen. Wel heeft de VNG in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een checklist integraal Veiligheidsplan opgesteld als hulpmiddel voor de gemeentelijke beleidsmedewerkers Openbare Orde en Veiligheid.⁴⁵¹ Naast deze Checklist is door de VNG, in samenwerking met het CCV, het 'Kernbeleid Veiligheid' ontwikkeld, waarin de vereisten voor een goed plan zijn opgenomen.⁴⁵² Mensenhandel wordt hierin genoemd als één van de veiligheidsthema's die opgenomen kunnen worden in het Integrale Veiligheidsplan.⁴⁵³

Gemeenten lijken mensenhandel ook steeds meer op te pakken als beleidsthema. Zo blijkt uit het onderzoek van Van Gaalen in opdracht van de VNG naar 'prioriteiten in Veiligheid' dat de investeringen

444 Zie NRM 2012e voor meer informatie over *best practices* voor gemeenten.

445 Zie NRM 2012e voor een uitvoerige beschrijving van hetgeen de regierol van de gemeenten inhoudt.

446 Ibid.

447 Zie ook §3.6.5 voor een voorbeeld illustratief voor de rol van regioburgemeester als trekker van een integrale aanpak.

448 'Het signaal van alle kanten is helder: op het terrein van integrale veiligheid heeft de gemeente de regie. En het is wenselijk deze regie een wettelijke basis te verschaffen, en om deze regierol te versterken. Reeds in 1998 concludeerde het SGBO dat alle partijen van mening zijn dat de regierol voor integraal veiligheidsbeleid bij de gemeenten hoort te liggen' (*Kamerstukken II 2010/11, 32459, nr. 8*); zie ook art. 172 Gemeentewet.

449 Het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid (*Kamerstukken II 2009/10, 32459, nr. 2*).

450 *Kamerstukken II 2012/13, 32459, nr. 13*.

451 'Opstellen van integraal veiligheidsplan', CCV, <http://www.hetccv.nl/dossiers/integraal-veiligheidsbeleid/menu-ivp-check/index> (geraadpleegd 1 augustus 2013).

452 Van Gaalen 2010.

453 Zie Veiligheidsveld 5: *Integriteit en Veiligheid* van het 'Kernbeleid Veiligheid' van de VNG (Van Gaalen 2010, p. 79).

op het gebied van mensenhandel en mensenhandel relatief hoog zijn ten opzichte van andere uitgaven op het gebied van georganiseerde criminaliteit. Dit geldt des te meer voor de gemeenten met 100.000 of meer inwoners.⁴⁵⁴ VNG en het Nederlands genootschap voor Burgemeesters⁴⁵⁵ kunnen een belangrijke rol vervullen in het verder versterken van de aanpak van mensenhandel op lokaal niveau door het onderwerp onder de aandacht te brengen van burgemeesters en gemeenten en hen de handvatten te bieden die zij nodig hebben in de aanpak van mensenhandel.⁴⁵⁶

Regionale aanpak en de regioburgemeester

De toegenomen aandacht voor mensenhandel heeft ook geleid tot een verdere ontwikkeling van de lokale/regionale aanpak van mensenhandel.

Ontwikkelingen op lokaal niveau

Naar aanleiding van onderzoek van de Nationaal rapporteur is in de gemeente Assen⁴⁵⁷ (meer) aandacht gekomen voor de aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau. Ook is de Nationaal rapporteur uitgenodigd om in de gemeenteraad van Assen te spreken.⁴⁵⁸ De gemeente Assen heeft daarop een lokaal uitvoeringsplan aangenomen ter bestrijding van mensenhandel⁴⁵⁹ en tevens hebben de gemeentes Assen en Emmen medio 2013 een regionaal plan tegen mensenhandel opgesteld.⁴⁶⁰ Ook in de gemeenteraad van Arnhem gaf de Nationaal rapporteur toelichting op de lokale en regionale aanpak van mensenhandel.⁴⁶¹ Inmiddels heeft Arnhem veelbelovende stappen gezet in de aanpak van mensenhandel en is er bijvoorbeeld een coördinator mensenhandel aangenomen en worden ambtenaren getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel.

Tot slot heeft ook Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg besloten om voor de jaren 2013 tot en met 2015 aan het RIEC een subsidie te verlenen teneinde te komen tot een geïntegreerde aanpak van mensenhandel regionaal niveau. Daarna zullen de kosten worden overgenomen door de gemeenten. Om de organisatie van de integrale aanpak van mensenhandel te optimaliseren komt er een ketenregisseur en een regiocoördinator. De regiocoördinator staat ook in nauw contact

454 Ibid.

455 'Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is de beroepsvereniging van de burgemeesters in Nederland. Vrijwel alle burgemeesters zijn lid van deze vereniging, die zich vooral richt op de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie. Daarbij behoort de collectieve belangenbehartiging namens de burgemeesters, het verzorgen van een uitgebreid opleidingsprogramma voor de burgemeesters en het bevorderen van de onderlinge contacten tussen burgemeesters' (www.burgemeesters.nl).

456 Handvatten voor gemeenten staan beschreven in NRM 2012e.

457 Overigens is ook in gemeente Arnhem aandacht gekomen voor mensenhandel. Zie ook B. Hollaardt, 'Arnhem slecht in aanpak mensenhandel', *Arnhem Direct* 20 februari 2013, [http://www.arnhem-direct.nl/berichten/arnhem_slecht_in_aanpak_mensenhandel\(geraadpleegd20 maart 2013\)](http://www.arnhem-direct.nl/berichten/arnhem_slecht_in_aanpak_mensenhandel(geraadpleegd20%20maart%202013)).

458 De Nationaal rapporteur heeft op 24 januari 2013 gesproken in de Assense gemeenteraad.

459 'Assen gaat mensenhandel bestrijden', *RTV Drenthe* 1 maart 2013, http://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/assen-gaat-mensenhandel-bestrijden?quicktabs_nieuwsoverzicht=1 (laatst geraadpleegd 20 maart 2013).

460 De status van dit regionale plan is thans onbekend.

461 Dit vond plaats op 27 mei 2013. Arnhem betrof één van de gemeenten die is onderzocht door de Nationaal rapporteur (NRM 2012e).

met de Veiligheidshuizen. Het doel van de provincie is tevens om de aanpak van loverboyproblematiek onderdeel uit te laten maken van de regionale aanpak.⁴⁶²

Niettemin beschikken diverse regio's nog niet over een plan van aanpak mensenhandel. Regionale verschillen in aanpak kunnen het risico op verplaatsing van mensenhandel versterken. Het uitblijven van een aanpak in diverse regio's is daarom zorgelijk te noemen. Regioburgemeesters⁴⁶³ kunnen hierin een belangrijke rol spelen om een dergelijke aanpak tot stand te brengen. Zo kunnen ze de nodige expertise en capaciteit ter beschikking stellen om een plan van aanpak op mensenhandel op te stellen, dat de grondslag vormt van een integrale aanpak op regionaal niveau.⁴⁶⁴ Ook kunnen ze hun bestuurlijke daadkracht gebruiken om de juiste lokale/regionale partners bijeen te brengen en beleidsmatige knelpunten in de aanpak glad te strijken.⁴⁶⁵

3.9.4 Inbedding van regionale aanpak in RIEC's en Veiligheidshuizen⁴⁶⁶

In het ketenonderzoek is aan de burgemeesters in Nederland de aanbeveling gedaan om de integrale aanpak op regionaal niveau in te bedden in bestaande samenwerkingsverbanden.⁴⁶⁷ Op verschillende plekken in Nederland is de regionale en/of lokale aanpak van mensenhandel ondergebracht bij RIEC's en/of Veiligheidshuizen. RIEC's en Veiligheidshuizen zijn beide ingesteld om de aanpak van (georganiseerde) misdaad op multidisciplinaire wijze aan te pakken.⁴⁶⁸ Een belangrijk voordeel van beide samenwerkingsverbanden is dat ze voorhanden zijn, ervaring hebben met een multidisciplinaire aanpak, delict overschrijdend kunnen werken en beschikken over een (informatie-)convenant op basis waarvan informatie kan worden uitgewisseld door de aangesloten ketenpartners.⁴⁶⁹

462 'Provincie steunt aanpak mensenhandel', *Limburg* 13 december 2013, [http://www.limburg.nl/Nieuwsbrieven/Nieuwsbrief_e_LimburGS/elimburg_13_december_2012/Provincie_steunt_aanpak_mensenhandel\(geraadpleegd20 maart 2013\).](http://www.limburg.nl/Nieuwsbrieven/Nieuwsbrief_e_LimburGS/elimburg_13_december_2012/Provincie_steunt_aanpak_mensenhandel(geraadpleegd20 maart 2013).)

463 In het nieuwe RIEC/LIEC-convenant worden deze burgemeesters aangeduid als regioburgemeesters als bedoeld in art. 1, lid sub g van de Politiewet 2012. In dit convenant wordt ook melding gemaakt van het feit dat 'de minister van Veiligheid en Justitie aan de burgemeesters die korpsbeheerder zijn in hun politieregio [de regioburgemeesters als bedoeld in art.1g Politiewet 2012] een subsidie heeft toegekend ten behoeve van het instellen en in stand houden van een RIEC, dat de operationele ondersteuning biedt aan de met dit Convenant te bereiken doelen en de beoogde samenwerking tussen convenantpartners'. ('Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen', *RIEC Net* 2013, <http://www.riecnet.nl/doc/zuidwestnederland/Convenant%20Bestuurlijke%20oen%20Geïntegreerde%20Aanpak%20Georganiseerde%20Criminaliteit.pdf>, (geraadpleegd 8 augustus 2013)).

464 Hendriks & Corsèl 2009; NRM 2012e.

465 Zoals uit het onderzoek is gebleken is het overigens niet altijd nodig dat een regioburgemeester het voortouw neemt. Zo heeft de burgemeester van Barendrecht bijvoorbeeld de regierol op zich genomen om te komen tot een aanpak van mensenhandel te komen in de regio Rotterdam-Rijnmond (NRM 2012e).

466 Zie voor meer informatie over de structuur van het RIEC/LIEC en de Veiligheidshuizen §3.3.2.

467 NRM 2012e.

468 Zie ook §3.3.2.

469 Zie NRM 2012e en §3.3.2.

Het verschil tussen beide samenwerkingsverbanden ligt voornamelijk in de doelbinding: waar de RIEC's zich richten op de aanpak van *georganiseerde criminaliteit*⁴⁷⁰, ligt bij de Veiligheidshuizen de focus 'op *ernstige, lokale of gebiedsgebonden veiligheidsproblematiek*'.⁴⁷¹ Een punt van zorg is hierbij, dat hoewel in theorie beide regionale en lokale samenwerkingsverbanden elkaar kunnen versterken in de aanpak van mensenhandel de noodzakelijke verbinding tussen beide samenwerkingsverbanden – RIEC's en Veiligheidshuizen – in diverse regio's nog niet is gelegd,⁴⁷² met het risico dat aldaar dubbel werk wordt gedaan en/of vormen van mensenhandel niet ondergebracht zijn binnen een integraal samenwerkingsverband.

Bij zowel de Veiligheidshuizen als bij de RIEC's is de laatste jaren gestreefd naar het herpositioneren van de samenwerkingsverbanden en naar (meer) uniformiteit. In het kader hiervan is voor de RIEC's het *landelijk interventie en expertise centrum* (LIEC) opgericht.⁴⁷³ Eén van de belangrijkste resultaten van deze herpositionering en uniformeringslag voor de RIEC's is de totstandkoming van een nieuw convenant, te weten het convenant 'bestuurlijke en geïntegreerde aanpak georganiseerde criminaliteit, bestrijding handhavingsknelpunten en bevordering integriteitsbeoordelingen'.⁴⁷⁴ Voor de Veiligheidshuizen heeft eenzelfde beweging zich voltrokken en is onder leiding van de landelijke stuurgroep een landelijk kader voor de verschillende Veiligheidshuizen tot stand gekomen.⁴⁷⁵ De volgende stap in het proces om te komen tot een sluitende aanpak is om de twee samenwerkingsverbanden te verbinden.⁴⁷⁶ Op deze manier wordt het risico op hiaten in de aanpak van mensenhandel verkleind. In verschillende regio's is deze verbinding gecreëerd.

470 Zie ook 'Jaarverslag RIEC's 2010', *RIEC Net* 23 augustus 2011, <http://www.riecnet.nl/doc/algemeen/Jaarverslag%20RIEC's%202010.pdf> (geraadpleegd 12 juli 2013).

471 Ministerie van Veiligheid en Justitie e.a. 2013, p. 11. Veiligheidshuizen

472 Op landelijk niveau is deze verbinding niet tot stand gekomen. Mondelinge informatie van het LIEC, 21 februari 2013. Dit volgt tevens uit het document 'Landelijk kader Veiligheidshuizen' (Ministerie Veiligheid en Justitie e.a. 2013) en het nieuwe RIEC/LIEC-convenant ('Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen', *RIEC Net* 2013, <http://www.riecnet.nl/doc/zuidwestnederland/Convenant%20Bestuurlijke%20en%20Geintegreerde%20Aanpak%20Georganiseerde%20Criminaliteit.pdf>, (geraadpleegd 8 augustus 2013)).

473 Eén van de taken van het LIEC is het 'versterking van de uniformiteit door in samenwerking met de RIEC's te zorgen voor landelijke standaarden ten behoeve van uniformiteit van hoofdwerkprocessen en informatiedeling' (*Kamerstukken II 2010/11*, 29911, nr. 54).

474 'Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen', *RIEC Net* 2013, <http://www.riecnet.nl/doc/zuidwestnederland/Convenant%20Bestuurlijke%20en%20Geintegreerde%20Aanpak%20Georganiseerde%20Criminaliteit.pdf>, (geraadpleegd 8 augustus 2013); zie ook §3.3.2.

475 Ministerie Veiligheid en Justitie 2013.

476 Op initiatief van het CCV is een bijeenkomst georganiseerd waarin de aanpak van mensenhandel en loverboyproblematiek door het Veiligheidshuis centraal staat en ook wordt stilgestaan bij de mogelijkheden van samenwerking met het RIEC (staat gepland op 3 september 2013). Dit initiatief is in lijn met de aanbevelingen uit NRM 2012e.

Voorbeelden van samenwerkingsvormen tussen RIEC en Veiligheidshuis

In regio Alkmaar is een taakverdeling tussen deze organisaties tot stand gebracht. Het Veiligheidshuis Noord Holland Noord richt zich op lokale vormen van mensenhandel (zoals loverboyproblematiek) in het casuoverleg pooierboys, en het RIEC Noord-Holland op de georganiseerde en bovenlokale vormen van mensenhandel.⁴⁷⁷ Aangezien zorgpartners geen deel uit kunnen maken van casuoverleg van het RIEC maar wel van het Veiligheidshuis, fungeert de laatste ook als verbinding tussen zorgpartners en het RIEC. Zo kunnen de adviseur van het RIEC en de ketenmanager pooierboys/mensenhandel van het Veiligheidshuis contact met elkaar opnemen om zaken naar elkaar door te verwijzen en om interventie en slachtofferzorg op elkaar af te stemmen.⁴⁷⁸ Het overkoepelende overleg waar alle casuïstiek bij elkaar komt is het Integraal Casuoverleg Mensenhandel.⁴⁷⁹ In dit overleg wordt de verbinding gemaakt voor het pooierboy- en mensenhandel-overleg tussen de zaken die strafrechtelijk worden aangepakt en de zaken die op een andere wijze afgehandeld worden.

Ook is er samenwerking tussen het Veiligheidshuis Fryslân en het RIEC Noord op het gebied van mensenhandel. Zo is er een gemeenteamttenaar aangesteld als ketenregisseur mensenhandel bij het Veiligheidshuis, die tevens voorzitter is van het casuoverleg mensenhandel dat plaatsvindt onder het RIEC-convenant. Bij de ketenregisseur mensenhandel worden signalen aangedragen door zowel instanties die wel als die geen convenantpartner zijn van het RIEC. Zo kunnen signalen gemeld worden vanuit zorginstanties en vanuit het Veiligheidshuis, waar casuoverleggen op het gebied van huiselijk geweld en overlastgevende (jeugd)groepen worden gehouden.⁴⁸⁰ Als de ketenregisseur mensenhandel tot de conclusie is gekomen dat het om een daadwerkelijk signaal van mensenhandel gaat, wordt deze ingebracht in het zogenaamde 'gelaagde' casuoverleg, dat is

477 In 2010 is er een casuoverleg Mensenhandel ondergebracht bij het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord, dat gericht was op de aanpak van meer georganiseerde en bovenlokale vormen van mensenhandel. Deelnemende partijen waren medewerkers van de politie, het OM, gemeente Alkmaar, de Belastingdienst, CoMensha, de GGD, en de ketenregisseur van het RIEC Noord Holland Noord (zie het convenant: www.veiligheidshuisregioalkmaar.nl/images/1314390367-Privacyreglement_Mensenhandel_VHHRa.pdf, geraadpleegd 8 juli 2013). Volgens de huidige adviseur van het RIEC Noord Holland is dit casuoverleg in zijn huidige vorm aan herijking toe. Dit zou onder meer te maken hebben met het nieuwe RIEC/LIEC-convenant dat in werking trad op 1 januari 2013, waarin private partijen zoals zorginstellingen geen convenantpartner zijn. Omdat het RIEC en de Belastingdienst wel belangrijke partners zijn voor de aanpak van georganiseerde vormen van mensenhandel, werd het noodzakelijk om deze in te brengen bij het informatie- en casuoverleg van het RIEC Noord Holland en een indirecte samenwerking tot stand te brengen met zorginstellingen (Mondelinge en schriftelijke informatie van RIEC Noord Holland, 8-9 juli 2013).

478 Ibid.

479 Dit overleg wordt voorgezeten door de officier van justitie (OvJ) mensenhandel. Aan het Integraal Casuoverleg Mensenhandel nemen de politie (van het Regionaal Interventie- en Uitbuitings Team), de OvJ mensenhandel en de vertegenwoordigers van het Veiligheidshuis en het RIEC deel. Hier wordt het besluit genomen wat er met een casus gedaan wordt: Strafrechtelijk ('monodisciplinair'), bij het RIEC, of bij het Veiligheidshuis' (schriftelijke informatie van RIEC Noord Holland, 9 juli 2013).

480 Tijdens deze casuoverleggen kunnen bijvoorbeeld signalen worden opgevangen van loverboyproblematiek.

opgedeeld in twee delen. De regionale zorgcoördinator en andere niet-convenantpartners brengen signalen in tijdens het eerste deel en vertrekken na hun inbreng en de daarbij behorende uitleg. De signalen worden vervolgens inhoudelijk door de RIEC convenantpartners besproken tijdens het tweede deel van het overleg. Na afloop van het casusoverleg kan de ketenregisseur eventueel contact opnemen met de regionale zorgcoördinator om handelwijzen op elkaar af te stemmen.⁴⁸¹ Op deze manier kunnen zorg, preventie en interventie maatregelen op elkaar afgestemd worden.

In de praktijk lijkt het RIEC zich te richten op zaken van mensenhandel die gemeentegrenzen overstijgen en die een multidisciplinaire aanpak behoeven, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat verschillende meisjes op meerdere plekken worden uitgebuit door een netwerk van handelaren. De Veiligheidshuizen, die investeren op het thema mensenhandel, lijken zich daarentegen voornamelijk te richten op lokaalgebonden complexe problematiek die ook een multidisciplinaire aanpak behoeft, zoals jeugdprostitutie en loverboyproblematiek. Dit hangt samen met de aard van de problematiek, waarbij het slachtoffer kan worden uitgebuit binnen haar eigen gemeente door een mensenhandelaar/loverboy. Het verschil in focus illustreert dat bij een goede afstemming tussen beide samenwerkingsverbanden de aanpak van mensenhandel effectiever en ook efficiënter aangepakt kan worden. Voor een goede verbinding is gebleken dat ketenregisseurs hier een belangrijke rol in kunnen vervullen.⁴⁸²

Een zorgelijke ontwikkeling die de noodzaak van een goede verbinding tussen Veiligheidshuizen en RIEC's illustreert is dat in tegenstelling tot sommige van de oude regionale RIEC-convenanten, zorginstanties geen onderdeel meer uitmaken van het nieuwe, landelijke RIEC-convenant⁴⁸³ in tegenstelling

481 Het RIEC Noord licht de werkwijze als volgt toe: 'Een "gelaagd" casusoverleg houdt in dat tijdens het eerste deel...signalen kunnen worden ingebracht en toegelicht door de melder. Meerwaarde hiervan is, bv. bij een inbreng door de zorgcoördinator van Fier Fryslân, dat RIEC-convenantpartners een beter beeld krijgen van het slachtoffer en diens omstandigheden en daardoor mogelijk ook op de werkwijze van de mogelijke dader en de dader zelf. Het te bespreken signaal krijgt hierdoor als het ware 'meer gewicht'. Tijdens het tweede deel worden de signalen en mensenhandelcasussen verder inhoudelijk besproken door de RIEC-convenantpartners en door hen aangevuld met eigen informatie. Tijdens het opbouwen van een casus met deze informatie, kunnen tussentijdse bevindingen, met toestemming van de verstreckende convenantpartner, in het belang van het slachtoffer door de ketenregisseur worden besproken met de zorgcoördinator, evenals het interventieadvies. Dit moet dan zijn in het belang van het slachtoffer. De zorgcoördinator wijst de convenantpartners op de (mogelijke) gevolgen van de interventie voor het slachtoffer en voorziet het casusoverleg van advies. Dit gesprek vindt plaats tijdens het eerste deel van het casusoverleg of desgewenst separaat. De reden van dit gelaagde overleg is dat RIEC-convenantpartners vanuit privacyoverwegingen geen informatie mogen delen met niet-RIEC-convenantpartners als bijvoorbeeld. zorginstanties' (schriftelijke informatie van RIEC Noord, 11, 19 en 30 juli 2013).

482 Zie voor een nadere uiteenzetting van het belang en de rol van ketenregisseurs binnen de integrale aanpak NRM 2012e, pp. 134-135.

483 'Het doel van het nieuwe convenant is de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Samenwerking en informatie-uitwisseling valt niet onder deze doelbinding. [...] Daarnaast is het RIEC-convenant er voor bedoeld om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties mogelijk te maken. Zorgpartners zijn daarentegen privaatrechtelijke instanties' (schriftelijke informatie van LIEC, 28 januari 2013). Zie ook §3.3.2.

tot het ‘modelconvenant privacy’ van Veiligheidshuizen.⁴⁸⁴ Zorgpartners zijn nadrukkelijk onderdeel van dit laatste convenant. Echter, het is van belang dat ook de slachtoffers, waarvan de casus wordt behandeld door het RIEC, worden gesignaleerd en de bescherming krijgen waarop ze recht hebben.⁴⁸⁵ Zorgpartners moeten daarom ook bij deze casussen worden betrokken en onderdeel uitmaken van de aanpak van mensenhandel binnen het RIEC. De regiocoördinator kan hierin een verbindende rol nemen tussen het RIEC en de zorgpartners die geen onderdeel meer uitmaken van het RIEC-convenant.

Niettemin betreft mensenhandel binnen de Veiligheidshuizen nog een relatief nieuw thema. Het Veiligheidshuis is namelijk van oudsher gericht op vier thema's, te weten de aanpak van jeugdcriminaliteit en huiselijk geweld, (na)zorg aan (ex-)gedetineerden en veelplegers. Het is dan ook een goede ontwikkeling dat diverse Veiligheidshuizen in de aanpak van mensenhandel reeds hebben geïnvesteerd.

484 ‘Modelprivacyconvenant Veiligheidshuizen’, http://www.Veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/modelconvenant-Veiligheidshuizen_ob.pdf (geraadpleegd 5 april 2013).

485 De minister van VenJ bestempelt de zorg en opvang voor slachtoffers ook als een belangrijk onderdeel van de integrale aanpak (*Kamerstukken I 2012/13, 33309, C*); zie ook §2.9; §2.10.

Mensenhandel heeft de afgelopen jaren veel aandacht gegeneerd, zowel op nationaal als internationaal niveau. De afgelopen tijd zijn bijvoorbeeld preventieprojecten, bewustwordingscampagnes en lespakketten ontwikkeld en is hiervoor samenwerking gezocht met scholen, vakbonden, gemeenten, ambassades en andere instanties uit binnen- en buitenland. Ook media, wereldwijd, besteden meer aandacht aan het fenomeen mensenhandel. Het besef lijkt ook in berichtgeving door te klinken dat mensenhandel een wijdvertakt, maatschappelijk probleem is dat zich overal kan voordoen en dat veel gedaanten kan aannemen.

Een groeiend bewustzijn in alle geledingen van de samenleving heeft geleid tot het proces van *reframing*. Fenomenen die eerder niet in verband werden gebracht met mensenhandel, worden dat nu wel. Die hernieuwde blik was nodig. Façades zijn daardoor weggetrokken, en situaties blootgelegd en beoordeeld zoals deze werkelijk zijn. Als mensenhandelsituaties. Situaties van uitbuiting. In de seksindustrie, en daarbuiten. In de raamprostitutie, en daarbuiten. In de land- en tuinbouw, horeca, maar ook in de bedelarij, straatkrantverkoop, fraude met toeslagen, telefoonabonnementen. Landsgrenzen worden overschreden, maar dat hoeft niet. Vaak is sprake van buitenlandse slachtoffers, maar een grote groep is afkomstig uit Nederland zelf. En kan worden uitgebuit door Nederlanders zelf.

De hernieuwde blik op mensenhandel is ook het gevolg van het feit dat professionele organisaties die zich bezig houden met de aanpak van mensenhandel steeds beter zijn toegerust op het herkennen van de verschillende vormen waarin mensenhandel zich voor kan doen. De afgelopen jaren is geïnvesteerd in het herkennen van mensenhandel, het opmerken van signalen die kunnen wijzen op een mensenhandelsituatie. Signalering is essentieel voor de aanpak van mensenhandel. Alleen wanneer organisaties kennis hebben van de verschillende soorten mensenhandel kan daadkrachtig worden opgetreden. Voor de toekomst blijft het cruciaal dat organisaties alert zijn op de ontwikkeling van nieuwe vormen van mensenhandel.

Samenwerking, blijkt andermaal uit onderhavige rapportage, is een absolute voorwaarde voor de effectieve aanpak van mensenhandel, zoals de Nationaal rapporteur reeds in eerder onderzoek concludeerde. Het delict mensenhandel is complex en kan vaak pas worden gezien en begrepen – *geframed* – als de betrokken organisaties informatie met elkaar delen. Dat is een opdracht voor de verschillende, gouvernementele en niet-gouvernementele, organisaties die een verantwoordelijkheid dragen in de bestrijding van mensenhandel. Uitsluitend wanneer zij structureel samenkomen, heeft de aanpak kans van slagen op de lange termijn. Op steeds meer plekken in het land zien we deze samenwerking tot stand komen. Met wisselend succes worden deze ondergebracht in RIEC's en Veiligheidshuizen, die een regionale functie hebben. Waar het gaat om de verbinding tussen deze samenwerkingsverbanden

is nog werk te verzetten. Het is hoopvol dat steeds meer gemeenten deze verbanden gebruiken om hun verantwoordelijkheid bij het bestrijden van mensenhandel te nemen. Met name waar het gaat om de aanpak van binnenlandse mensenhandel zijn gemeenten onmisbaar en nemen zij een sleutelpositie in tussen organisaties uit de strafrechtsketen, bestuurlijke aanpak en de zorg. Over de manier waarop gemeenten hun rol kunnen vervullen, is door de Nationaal rapporteur eerder onderzoek gedaan, dat werd aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hoewel de VNG het belang van het betrekken van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel heeft onderschreven, wordt deze boodschap nog niet actief uitgedragen.

In deze rapportage is onderzocht op welke wijze de afgelopen jaren is samengewerkt om mensenhandel te bestrijden. In Nederland is ervaring opgedaan met een multidisciplinaire aanpak. Kern daarvan vormt de gedachte dat mensenhandel uitsluitend effectief kan worden bestreden als de aanpak vanuit meerdere disciplines wordt ingezet. De multidisciplinaire aanpak is voor alle vormen van mensenhandel een geschikt kader, zowel voor mensenhandel binnen als buiten de seksindustrie. Het strafrecht fungeert steeds als onmisbaar sluitstuk, maar evenzeer wordt een beroep gedaan op bestuurs- en privaatrechtelijke instanties én hun bevoegdheden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan Inspectie SZW, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, de IND, het COA, de DT&V, maar ook aan hotels en woningbouwcorporaties. Bij de aanpak van mensenhandel speelt ook de zorg een belangrijke rol. Uit deze rapportage blijkt dat de aansluiting van de zorg op andere ketenpartners nog te wensen overlaat. Het risico bestaat dat daardoor signalen van mensenhandel verloren gaan en de aansluiting met het zorgaanbod niet goed tot stand komt. Dat schaadt een effectieve bescherming van het slachtoffer van mensenhandel.

Onderdeel van de multidisciplinaire aanpak is een programmatische aanpak. Binnen die aanpak wordt gefocust op het inzichtelijk maken van het fenomeen mensenhandel, waardoor precies kan worden geïdentificeerd welke organisatie met welke bevoegdheden op welke wijze kan bijdragen aan het gezamenlijk frustreren van het mensenhandelp proces. Een innovatieve insteek is daarbij van wezenlijk belang. Mensenhandelaren hebben de afgelopen jaren een ongekende dynamiek aan de dag gelegd. Daar waar strikt toezicht wordt gehouden, wordt gehandhaafd en opgespoord, bedenken mensenhandelaren nieuwe strategieën om onder de radar te blijven. Bijvoorbeeld door zich te verplaatsen of nieuwe manieren te zoeken om mensen uit te buiten.

Veel van de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van deze mensenhandelaren kennen hun rol, bevoegdheden en de begrenzingen daarvan. Tegelijkertijd blijkt uit de analyse van de programmatische aanpak in deze rapportage juist ook dat nieuwe organisaties een belangrijke rol kunnen vervullen bij het signaleren en bestrijden van mensenhandel. Een goed voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld de rol van de Kamer van Koophandel, die bij inschrijving in het Handelsregister let op signalen van mensenhandel. Hetzelfde geldt voor woningbouwcorporaties en huisvestingsdiensten van gemeenten, die met de inzet van hun (bestuursrechtelijke) instrumentarium kunnen stuiten op overbewoning en, mogelijk, mensenhandel. Ook hier geldt dat oog moet zijn voor nieuwe soorten mensenhandel. Niet alleen het herkennen daarvan is belangrijk, maar ook, en in het verlengde daarvan, het identificeren van de organisaties die bij het bestrijden van deze nieuwe soorten een rol hebben. Als een persoon wordt gedwongen toeslagen aan te vragen, ligt het voor de hand dat samenwerking met de Belastingdienst en haar opsporingsdienst (FIOD) tot stand komt. Bij gedwongen bedelarij is weer een heel duidelijke taak weggelegd voor gemeente(ambtenaren). Bij de identificatie van nieuwe spelers kan de Task Force Mensenhandel een belangrijke mobiliserende en activerende rol vervullen.

Deze rapportage laat zien dat mensenhandel een stevige plaats heeft gekregen op de agenda's van verschillende organisaties. Onmiskenbaar zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet. Maar mensenhandel verdient onze continue aandacht. Alertheid is van groot belang. Voorgaande overwegingen hebben geresulteerd in de kernboodschap van de Negende rapportage:

Kernboodschap

Mensenhandel ondermijnt de samenleving. Om mensenhandel te voorkomen, te herkennen en te bestrijden en om slachtoffers te beschermen, is een innovatieve aanpak vereist waarin alle betrokken partijen samenwerken en beleid en acties op elkaar afstemmen.

De kernboodschap geldt voor alle onderwerpen die in deze rapportage zijn behandeld en is door alle hoofdstukken en paragrafen verweven. Naast de kernboodschap vloeien uit deze rapportage vijf aanbevelingen voort. De aanbevelingen zijn van uiteenlopende aard en zien op diverse thema's die binnen de aanpak van mensenhandel in het bijzonder aandacht behoeven.

1 Minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel

Het fenomeen binnenlandse mensenhandel is in Nederland al jaren bekend, maar wordt steevast aangeduid met de verwerpelijke, maar inmiddels ingeburgerde term 'loverboyproblematiek'. Jarenlang leek Nederland het enige land met een dergelijk probleem. Dat lijkt te veranderen. Waar bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk aanvankelijk voor binnenlandse mensenhandel geen veroordeling leek te kunnen volgen, is inmiddels ook daar het probleem onderkend en is een omvangrijke zaak voor de rechter gebracht waarop veroordeling is gevolgd. Ook Duitsland en België geven aan het fenomeen in toenemende mate te signaleren. Helaas heeft de term 'loverboy' ook in het Verenigd Koninkrijk ingang gevonden.

Waar eerder seksuele uitbuiting van minderjarigen voornamelijk in verband werd gebracht met problemen in relatie tot de puberteit, zoals wegloupedrag, borderlinestoornis en spijbelen, groeit thans – ook internationaal – het besef dat minderjarige meisjes een makkelijke prooi kunnen zijn voor mensenhandelaren en veel geld kunnen genereren.

In Nederland blijft het probleem onverminderd groot. Uit de rapportage 'Mensenhandel in en uit beeld' van 2012 blijkt dat in 2011 één derde (de grootste groep) van het totaal bij CoMensha gemelde slachtoffers de Nederlandse nationaliteit heeft. Van deze groep was in 2011 bijna 40 procent minderjarig. Dat deze groep naar alle waarschijnlijkheid groter is, kan worden afgeleid uit het feit dat CoMensha de leeftijd van gemelde slachtoffers registreert ten tijde van aanmelding en niet ten tijde van de aanvang van de mensenhandelsituatie. Ook worden minderjarige Nederlandse slachtoffers niet altijd door jeugdzorg gemeld.

Een gedeelte van de mensenhandelaren lijkt te wachten met het exploiteren van hun slachtoffers in de legale prostitutie totdat de meisjes de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, de leeftijd waarop vrijwillige prostitutie in Nederland legaal is. Niettemin bestaat de vrees dat de *grooming*periode, dan wel rekruteringsfase en de daaropvolgende seksuele uitbuiting – ook buiten de legale seksindustrie – al op jongere leeftijd aanvangt.

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel zijn bijzonder kwetsbaar. Voor de minderjarige slachtoffers worden zowel op internationaal als op nationaal niveau maatregelen getroffen om hun kwetsbaarheid te verkleinen en om hen zo goed mogelijk te beschermen. Bij de bescherming gaat het om preventie, signalering en bescherming van slachtoffers. In 2011 zijn daartoe twee EU-Richtlijnen vastgesteld die specifieke bepalingen bevatten ten behoeve van de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel, te weten de EU-Richtlijn mensenhandel en de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

Kernbepaling van de EU-Richtlijn seksuele uitbuiting van kinderen is een integrale benadering die ziet op de vervolging van daders, bescherming van minderjarige slachtoffers en preventie. Deze drie pijlers vormen tezamen de aanpak van seksuele uitbuiting van minderjarigen. Uit de richtlijn blijkt dat professionele dienstverleners, die mogelijk in contact komen met kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting, adequaat opgeleid moeten worden om dergelijke slachtoffers te herkennen en met hen om te gaan.

Binnen jeugdzorg lijkt de kennis inzake het herkennen van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel thans onvoldoende aanwezig te zijn. Er is geen specialisatie op dit onderwerp en onvoldoende wordt geïnvesteerd in training. Ook worden verschillende definities gehanteerd en vullen jeugdzorgmedewerkers het begrip 'loverboy' zelf in, in plaats van de bestanddelen van artikel 273f Sr als maatstaf te hanteren. Zo bestaat het foutieve beeld dat een meisje al 'achter de ramen moet hebben gezeten' dan wel seksueel uitgebuit moet zijn alvorens haar als slachtoffer van mensenhandel te kunnen beschouwen.

De afgelopen jaren is de vraag welke vorm van opvang voor deze groep het meest effectief is veelvuldig onderwerp geweest van discussie tussen opvang- en hulpverleningsinstellingen. Ook in het politieke debat is deze vraag herhaaldelijk opgeworpen. Het is helaas bij discussie gebleven. Recentelijk hebben drie instellingen, te weten de jeugdzorgvoorziening Horizon, opvanginstelling Fier Fryslân en de Stichting Humanitas de intentie uitgesproken om een pilot voor drie jaar te starten met categorale opvang en specialistische begeleiding voor minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. Aan de basis van deze samenwerking ligt de gedachte dat de drie verschillende organisaties elkaar kunnen versterken in de opvang en behandeling van deze kwetsbare groep. Het belang van deze pilot is evident. De tijd van alleen discussie is voorbij. Ervaringen binnen deze pilot moeten ook worden gedeeld met andere jeugdzorginstellingen teneinde deze meisjes een betere bescherming te geven, revictimisatie te voorkomen en de aangiftebereidheid onder slachtoffers ook in andere regio's te verhogen.

Ruim vijftien jaar staat binnenlandse mensenhandel, eufemistisch geduid als loverboyproblematiek, op de Nederlandse agenda. Desondanks bestaat nog weinig zicht op de vraag welke maatregelen en behandelingen effectief zijn in de bescherming van deze groep kwetsbare slachtoffers. Voorgaande overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1

De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie dienen de bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel in lijn te brengen met Europese wet- en regelgeving. Signalering, registratie en hulpverlening, waaronder geschikte en veilige opvang, zijn daarvan cruciale onderdelen. Dit vergt onder meer bewustwording en training.

2 Bescherming in één alomvattend document: het nationaal verwijzingsmechanisme

De bescherming van (mogelijke) slachtoffers is één van de pijlers onder de aanpak van mensenhandel. Daarbij staat het belang van het slachtoffer voorop. Tegelijkertijd heeft de bescherming van het slachtoffer ook een duidelijke functie voor de opsporing en vervolging. Een goede bescherming en correcte bejegening kunnen bijdragen aan de aangifte- en verklaringsbereidheid van slachtoffers, en daarmee aan een succesvolle vervolging van mensenhandelaren.

De bescherming van het slachtoffer van mensenhandel strekt zich uit van de signalering tot aan de nazorg, of – indien aan de orde – tot aan de terugkeer naar het land van herkomst. De bescherming van slachtoffers moet gewaarborgd worden in de gehele keten waarin een slachtoffer in contact komt met overheidsinstanties en hulpverleningsorganisaties. Het voorkomen van secundaire victimisatie en herhaald slachtofferschap moet daarbij steeds voorop staan. Deze belangen worden ondersteunt door de EU-Richtlijn mensenhandel en de EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel (2012-2016) van de Europese Commissie.

Alleen wet- en regelgeving echter is niet genoeg. Juist omdat bescherming veelomvattend is, staat of valt het effectief doen gelden van wet- en regelgeving met duidelijkheid over wie wanneer wat doet en hoe. Om te zorgen dat (mogelijke) slachtoffers vroegtijdig geïdentificeerd, beschermd en geholpen worden, moeten afspraken hierover tussen de betrokken overheidsinstanties en hulpverleningsorganisaties duidelijk zijn. Deze verantwoordelijkheden en procesafspraken moeten worden neergelegd in een alomvattend document waarin staat hoe de betrokken partijen kunnen en moeten samenwerken. Een dergelijk document wordt een nationaal verwijzingsmechanisme genoemd. Op Europees niveau wordt de instelling daarvan als voorwaarde gezien voor het vroegtijdig kunnen signaleren, beschermen en bijstaan van slachtoffers.

Momenteel ontbreekt het in Nederland aan een nationaal verwijzingsmechanisme. Met name waar het gaat om minderjarigen klemt de afwezigheid van uitgebreide procesbeschrijvingen, waarin taken en verantwoordelijkheden van verschillende organisaties staan beschreven. Het ontbreken van deze regelingen gaat in tegen de lijn van Europese wet- en regelgeving, waarin juist sterk wordt ingezet op de versterking van de positie van kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel.

Het opzetten van een nationaal verwijzingsmechanisme is des te belangrijker nu steeds meer (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in beeld komen. Ook worden steeds meer vormen van mensenhandel gezien. Het is daarom aannemelijk dat het aantal (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel nog verder zal groeien. De verwachting is daarmee gerechtvaardigd dat meer druk komt te staan op de capaciteit van instanties die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van (mogelijke) slachtoffers. De noodzaak van duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden neemt daardoor verder toe.

Dat het opzetten van een nationaal verwijzingsmechanisme urgent is, blijkt ook uit de wijziging van twee documenten waarin de bescherming van slachtoffers was geregeld, de Aanwijzing mensenhandel van het OM en de procesbeschrijvingen ten aanzien van de voor veel mensenhandelslachtoffers belangrijke regeling tijdelijk regulier verblijf (voorheen de B9-regeling). Waar deze documenten voorheen nog uitgebreide procesbeschrijvingen bevatten, openbaar toegankelijk voor juist ook andere organisaties, is dat thans niet meer het geval. Door de genoemde wijzigingen heeft de informatie aan geldingskracht

ingeboet. Hoewel wel is gezocht naar manieren om de informatie over deze processen te behouden, kan op dit moment niet anders worden geconcludeerd dan dat de beschrijvingen versnipperd, onvoldoende toegankelijk, niet bindend en onvolledig zijn.

Een nationaal verwijzingsmechanisme ziet op alle fasen waarin een slachtoffer in contact komt met overheids- en hulpverleningsinstanties. Bovendien moet het nationaal verwijzingsmechanisme rekening houden met alle (mogelijke) slachtoffers – Nederlands, niet-Nederlands, minderjarig en meerderjarig. Rekening moet worden gehouden met het feit dat het bij slachtoffers van mensenhandel om verschillende groepen kan gaan die verschillende behoeften kunnen hebben en waar ook diverse ketenpartners bij betrokken kunnen zijn.

Naast deze uitgangspunten is een aantal onderwerpen onmisbaar in een nationaal verwijzingsmechanisme. De bescherming van mogelijke slachtoffers begint vooraleerst bij het herkennen van die slachtoffers. Het nationaal verwijzingsmechanisme moet waarborgen dat relevante organisaties de juiste training en scholing krijgen, zodat adequaat op mensenhandelsituaties kan worden gereageerd en signalen kunnen worden doorgegeven aan de hiervoor bestemde organisaties. In een nationaal verwijzingsmechanisme moet ook worden opgenomen dat ieder gesignaleerd (mogelijk) slachtoffer gemeld moet worden bij CoMensha, óók door organisaties die thans geen meldplicht hebben. De noodzaak van samenwerking en kennisdeling loopt als een rode draad door een nationaal verwijzingsmechanisme heen. Daarbij gaat het vooral om de vraag hoe hulpverlening en opsporing en vervolging, bezien van uit het slachtoffer, zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd.

Nu in de Task Force Mensenhandel veel van de thans reeds betrokken organisaties zijn vertegenwoordigd zou voor dit gremium een coördinerende rol zijn weggelegd om het nationaal verwijzingsmechanisme in te richten.

Voorgaande overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2

Aan de minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen zorg te dragen voor de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht de vorm van uitbuiting en ongeacht of dit binnenlandse slachtoffers dan wel slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel betreft.

3 Kwetsbaarheid van legale prostitutiebranche verkleinen

Prostitutie is geen synoniem voor mensenhandel. Maar de afgelopen jaren is het beeld bevestigd, onder meer in enkele grote strafzaken, dat de prostitutiebranche een kwetsbare branche is voor mensenhandel. Het romantische ideaalbeeld van mondige vrouwen en mannen die volledig zelfstandig kiezen voor hun prostitutiebaan is ondergraven door de harde realiteit. Een realiteit waarin mensenhandelaren vrouwen én mannen, meerderjarig én minderjarig, Nederlands en niet-Nederlands, misleiden, mishandelen, bedreigen en hun kwetsbare positie misbruiken. Ook zijn er andere factoren die de prostitutiebranche kwetsbaar maken; te denken valt aan de verschuiving van zichtbare vormen van prostitutie naar minder zichtbare vormen, bijvoorbeeld escort, hotel- en thuisprostitutie. Weinig zicht betekent ook weinig zicht op eventuele misstanden, waaronder mensenhandel. Dat maakt de branche extra kwetsbaar.

Parallel aan het maatschappelijk en politiek debat over de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) viel op dat bij sommige politici de wens bestond een fundamentele discussie te voeren over het prostitutiebeleid, de wenselijkheid van gelegaliseerde prostitutie en de relatie daarvan met mensenhandel. Bij deze laatste discussie ligt de nadruk op morele overtuigingen en standpunten over de wenselijkheid van een bepaald type prostitutiebeleid. Het is goed dat er oog is, en zal blijven, voor de mogelijke effecten van een ander beleid op de aanpak van mensenhandel. Tegelijkertijd ligt het gevaar op de loer dat de discussie over de inrichting van het prostitutiebeleid gereduceerd wordt tot de vraag welk ideaaltype moreel of anderszins het meest wenselijk is. Vragen over de effectiviteit van maatregelen zouden echter niet moeten worden verward met vragen over de (morele) wenselijkheid van maatregelen. In plaats van de vraag *‘wat is een wenselijk prostitutiebeleid om uitbuiting aan te pakken?’* zou de leidende vraag in de discussie moeten zijn: *‘wat is het meest effectieve prostitutiebeleid om uitbuiting aan te pakken?’*

Voor een effectieve aanpak van mensenhandel binnen de kwetsbare prostitutiebranche is het essentieel dat de gemeentelijke regulering van prostitutie geregeld is en dat gemeenten die regulering op elkaar afstemmen. In 2007 heeft de Nationaal rapporteur de aanbeveling gedaan een landelijk uniform kader voor het prostitutiebeleid op te zetten, dat geldt voor alle gemeenten. Momenteel is hiervan nog geen sprake. Daardoor is de prikkel voor mensenhandelaren nog steeds groot om de zwakke plekken van het systeem op te zoeken: gemeenten waar geen regelgeving bestaat of waarin regelgeving niet effectief wordt gehandhaafd. De vertraging die de behandeling van het wetsvoorstel van de Wrp heeft opgelopen, heeft er onder meer toe geleid dat van een landelijk uniform kader nog geen sprake is. Het herziene wetsvoorstel voor de Wrp bevat nog steeds elementen van een landelijk, uniform kader. Het is wenselijk dat deze wet zo snel mogelijk in werking treedt.

Voor een effectieve bestrijding van uitbuiting in de seksindustrie geldt niet één maatregel als panacee. Naast het opzetten van adequate wet- en regelgeving is het ook van groot belang dat de positie van prostituees wordt versterkt. Verschillende gemeenten constateren momenteel dat de positie van prostituees nog veel te wensen overlaat. Prostituees verkeren dikwijls in een zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van exploitanten, waardoor zij ongunstige arbeids- en verhuurvoorwaarden zouden moeten accepteren. Ook zou het moeilijk zijn een bankrekening te openen, een lening af te sluiten en toegang te krijgen tot (zorg)verzekeringen. Het is goed om te zien dat sommige gemeenten het verbeteren van de positie van prostituees nadrukkelijk in hun prostitutiebeleid hebben opgenomen. Daarbij is ook van belang dat de Wrp van prostitutiebedrijven vraagt om een bedrijfsplan op te stellen waarin moet worden genoemd welke maatregelen worden getroffen met betrekking tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee. Op dit bedrijfsplan en de uitvoering daarvan kan vervolgens worden gehandhaafd.

Het tegengaan van mensenhandel in de seksindustrie is niet alleen gebaat bij maatregelen die het oog hebben op de aanbodzijde. Evenzeer is het van belang dat aan de vraagzijde het besef groeit dat de prostitutiebranche kwetsbaar is voor misstanden. De kwetsbaarheid van de branche maakt dat er een grotere verantwoordelijkheid ligt bij de gebruikers van de diensten in die branche. Het is daarom goed als klanten van prostituees meer betrokken raken bij de signalering van mensenhandel en deze signalen doorgeven.

Er zijn gevallen waarbij een klant willens en wetens gebruik maakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel. De minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven deze klant strafrechtelijk te

kunnen aanpakken via de huidige mensenhandelbepaling in het Wetboek van Strafrecht. In de praktijk blijkt het betreffende artikel in het aanpakken van klanten echter een dode letter. Een aparte strafbaarstelling is vereist voor de klant die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitu(é)e terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, en dus slachtoffer is van mensenhandel.

Voorgaande overwegingen leiden tot de volgende twee aanbevelingen:

Aanbeveling 3.1

De ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden aanbevolen om de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken. Hoekstenen hiervoor vormen het opzetten van een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid en de aanpak en de versterking van de positie van de prostituee.

Aanbeveling 3.2

De wetgever wordt aanbevolen om strafbaar te stellen degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitu(é)e terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, en dus een slachtoffer is van mensenhandel.

4 Nieuwe vormen van mensenhandel

De afgelopen tijd is veel aandacht geweest voor seksuele uitbuiting, en veel minder voor uitbuiting buiten de seksindustrie. In 2012 is slechts één zaak door de rechter in eerste aanleg behandeld. In het Nationaal Dreigingsbeeld 2012 wordt uitbuiting buiten de seksindustrie als ‘witte vlek’ gekwalificeerd, hetgeen betekent dat – net als in 2008 – te weinig informatie beschikbaar was om de gevolgen van het fenomeen voor de Nederlandse samenleving in te schatten. Tegelijkertijd kampt het onderwerp nog steeds met het hardnekkige beeld dat het hier zou gaan om een minder ernstige vorm van mensenhandel. Voorbeelden uit deze rapportage bewijzen het tegendeel.

Het is tijd steviger op de aanpak uitbuiting buiten de seksindustrie in te zetten. In de praktijk worden steeds meer vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie waargenomen, zowel internationaal als nationaal. Bleef deze categorie in het verleden vooral beperkt tot arbeidsuitbuiting, thans is het juist ook de mensenhandel buiten de context van werk en inkomen die zichtbaar wordt. Te denken valt aan gedwongen bedelarij, of het onder dwang aanvragen van toeslagen of afsluiten van telefoonabonnementen. Het ontstaan en bestaan van nieuwe vormen van mensenhandel betekent dat steeds meer organisaties bij de aanpak van mensenhandel betrokken moeten raken.

Het kan en mag niet zo zijn dat steeds meer vormen van mensenhandel buiten de seksindustrie worden waargenomen, maar beleid, vervolging en berechting en overtuigingen achterblijven. Uitbuiting buiten de seksindustrie moet, net als uitbuiting binnen de seksindustrie, zowel op beleidsniveau als in de opsporings- en vervolgingspraktijk prioriteit krijgen.

Voorgaande overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4

De ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid moeten meer aandacht besteden aan de aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie. Organisaties die te maken krijgen met nieuwe vormen van mensenhandel moeten blijvend inzetten op training en bewustwording en het omgaan met signalen van mensenhandel.

5 De aanpak op regionaal en lokaal niveau en de verbinding tussen RIEC's en Veiligheidshuizen

Op verschillende plaatsen in Nederland is de regionale dan wel lokale aanpak van mensenhandel ondergebracht bij Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en/of Veiligheidshuizen. RIEC's en Veiligheidshuizen zijn beide opgericht om de aanpak van (georganiseerde) misdaad op multidisciplinaire wijze aan te pakken. Een belangrijk voordeel van beide samenwerkingsverbanden is dat ze voorhanden zijn, ervaring hebben met een multidisciplinaire aanpak, delictoverschrijdend kunnen werken en reeds beschikken over een (informatie-)convenant op basis waarvan informatie kan worden uitgewisseld door de aangesloten ketenpartners.

Het verschil tussen beide samenwerkingsverbanden ligt voornamelijk in de beoogde doelstellingen: waar de RIEC's zich richten op de aanpak van *georganiseerde criminaliteit*, ligt bij de Veiligheidshuizen de focus 'op *ernstige, lokale of gebiedsgebonden veiligheidsproblematiek*'. Een punt van zorg is dat de noodzakelijke verbinding tussen beide samenwerkingsverbanden – RIEC's en Veiligheidshuizen – in diverse regio's nog niet is gelegd. Het risico bestaat dat aldaar dubbel werk wordt gedaan en/of vormen van mensenhandel niet ondergebracht zijn binnen een integraal samenwerkingsverband.

Zowel binnen de Veiligheidshuizen als bij de RIEC's is de laatste jaren gestreefd naar het herpositioneren van de samenwerkingsverbanden en naar (meer) uniformiteit. In het kader hiervan is voor de RIEC's het *Landelijk Interventie- en Expertise Centrum* (LIEC) opgericht. Eén van de belangrijkste resultaten van deze herpositionering en uniformeringsslag voor de RIEC's is de totstandkoming van een nieuw convenant, te weten het convenant 'Bestuurlijke en geïntegreerde aanpak georganiseerde criminaliteit, bestrijding handhavingssnelpunten en bevordering integriteitsbeoordelingen'. Voor de Veiligheidshuizen heeft eenzelfde beweging zich voltrokken en is een landelijk kader voor de verschillende Veiligheidshuizen tot stand gekomen. De volgende stap in het proces om te komen tot een sluitende aanpak is om de twee samenwerkingsverbanden te verbinden. Op deze manier wordt het risico op hiaten in de aanpak van mensenhandel verkleind. In verschillende regio's is deze verbinding gecreëerd.

Een zorgelijke ontwikkeling die de noodzaak van een goede verbinding tussen Veiligheidshuizen en RIEC's urgent maakt, is dat zorginstanties geen deel meer uitmaken van het nieuwe, landelijke RIEC-convenant. Deze ontwikkeling miskent dat de bescherming van slachtoffers en de opsporing en vervolging van mensenhandel onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Spelers in de zorg, zoals jeugdzorg, GGZ- en zorg- en opvanginstellingen, kunnen een belangrijke taak hebben bij het signaleren van mogelijke slachtoffers en spelen een centrale rol waar het gaat om de bescherming van slachtoffers.

De inwerkingtreding van dit convenant heeft dus tot gevolg gehad dat de zorg binnen dit samenwerkingsverband niet meer aan tafel zit met bijvoorbeeld toezichts- en opsporingsinstanties. Waar voorheen zorgpartners nog onderdeel uitmaakten van het RIEC-convenant en betrokken werden bij de samenwer-

king en informatie-uitwisseling, is dit thans niet meer het geval. De focus binnen de RIEC's is daarmee zeer gericht op opsporing en vervolging. Hoewel dat gelet op de doelstelling van de RIEC's niet onbegrijpelijk is, komt het de bescherming van slachtoffers van mensenhandel niet ten goede.

Op lokaal en regionaal niveau moet de rol van de zorg bij de bestrijding van mensenhandel weer een vanzelfsprekende worden. Het is immers van belang dat ook de slachtoffers, waarvan de casus wordt behandeld door het RIEC, worden gesignaleerd en de bescherming krijgen waarop ze recht hebben. Zorgpartners moeten daarom ook bij deze casussen worden betrokken en deel uitmaken van de aanpak van mensenhandel binnen het RIEC. De regiocoördinator kan hierin een verbindende rol nemen tussen het RIEC en de zorgpartners die geen deel meer uitmaken van het RIEC-convenant.

Dit klemmt temeer nu met de stelselwijziging Jeugd de gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor de veiligheid van de jeugd. Dit geldt uiteraard ook het slachtofferschap van (binnenlandse) mensenhandel, de voorkoming, de signalering en de bescherming. Ook voor de hierbij betrokken hulpverleners is aansluiting bij de aanpak van mensenhandel essentieel om hun rol goed te vervullen.

Aanbeveling 5

De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen de verbinding tussen RIEC's en Veiligheidshuizen te bevorderen. RIEC's en Veiligheidshuizen dienen zorg te dragen voor de noodzakelijke verbinding tussen hun organisaties, zodat op lokaal en regionaal niveau de rol van de zorgpartners bij de aanpak van mensenhandel wordt gewaarborgd en daarmee de bescherming van het slachtoffer.

Lijst van geraadpleegde literatuur

ACVZ 2009

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel*, Den Haag: ACVZ 2009.

AIV 2013

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Criminaliteit, corruptie en instabiliteit: een verkennend advies*, no. 85, Den Haag: mei 2013

Alink & Wiarda 2010

M. Alink, J. Wiarda, *Materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel in het Nederlands Strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Ambagtsheer, Zaitch & Weimar 2013

F. Ambagtsheer, D. Zaitch, W. Weimar, 'The battle for human organs: organ trafficking and transplant tourism in a global context', *Global Crime* 2013-14/3, pp. 1-26.

Applet, Kaselitz & Logar 2004

B. Applet, V. Kaselitz, R. Logar, *Moving Away from Violence: Guidelines for Implementing and Managing a Shelter for Women*, Wenen: AMVC 2004.

Aronowitz 2009

A.A. Aronowitz, *Guidelines for the collection of data on trafficking in human beings, including comparable indicators*, Wenen: IOM 2009.

ASTRA 2011

M. Anđelković, V. Beširević, T. Vukasović, M. Gligorić, D. Nikolić, O. Otašević, I. Radović, M. Wijers, *Human Trafficking in the Republic of Serbia. Report for the period 2000-2010*, Belgrado: ASTRA – Anti Trafficking Action 2011.

Begum 2013

N. Begum, 'The significance of regulating prostitution', *Internet Journal of Criminology* 2013, http://www.internetjournalofcriminology.com/Begum_The_Significance_of_Regulating_Prostitution_IJC_March_2013.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Beke 2010

A. Van Wijk, A. Nieuwenhuis, D. van Tuyn, T. van Ham, J. Kuppens, H. Ferwerda, *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*, Amsterdam: Bureau Beke 2010.

Bekker 2010

M. Bekker, *Misstanden achter de ramen: Een wetenschappelijk onderzoek naar de slachtoffers van Bulgaarse vrouwenhandelaren, welke in Groningen en Friesland opereren*, (afstudeerscriptie Universiteit Groningen), 2010.

Berger 2012

S. M. Berger, 'No end in sight: Why the 'end demand' movement is the wrong focus for efforts to eliminate human trafficking', *Harvard Journal of Law & Gender* 2012-35, pp. 524-570.

Bijleveld & Cremers 2010

L. Bijleveld, E. Cremers 2010, *Een baan als alle andere?!*, Assendelft: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann, Grafinoord 2010.

Boot-Matthijssen 2012

M. Boot-Matthijssen, annotatie bij: EHRM 31 juli 2012, nr. 40020/03 (*M. e. a. t. Italië en Bulgarije*), *European Human Rights Cases (EHRC)* 2012, 221.

Borgers 2011

M.J. Borgers, 'De communicatieve strafrechter. Over de actuele betekenis van het legaliteitsbeginsel in het materiele strafrecht, de beslissingsvrijheid van de rechter en de interactie tussen wetgever en rechter', in: W.J.M. Voermans, M.J. Borgers, C.H. Sieburgh (red.), *Controverses rondom legaliteit en legitimatie*, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 2011-1, Deventer: Kluwer 2011, pp. 103-185.

Bottenberg & Janssen 2012

M. Bottenberg, M. Janssen, *De positie van Chinese masseuses in de Chinese beautybranche in Nederland*, Driebergen: KLPD 2012.

Bovenkerk e.a. 2004

F. Bovenkerk, M. San, M. van Boone, T. Boekhout van Solinge, J.D. Korf, '*Loverboys*' of *modern pooierschap in Amsterdam*, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen 2004.

Bronkhorst 2011

L. Bronkhorst, *Van monddood naar mondig – Over de noodzaak van het verhogen van de aangifte- en medewerkingsbereidheid van mensenhandelslachtoffers en de rol die het OM hier in kan spelen*, (doctoraalscriptie Universiteit Leiden), 2011.

Brouwers & Eggen 2011

M. Brouwers, A. Eggen, 'Vervolging', in: S. N. Kalidien, N.E. De Heer-de Lange, M.M. van Rosmalen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleidseries, no. 298. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) 2011, pp. 119-139.

Brunovkis 2012

A. Brunovkis, *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy*. Copenhagen: Report for the Nordic Council of Ministers, 2012.

Brunovkis & Surtees 2007

A. Brunovkis, R. Surtees, *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance*, Fafo/Nexus Institute 2007, <http://www.fafo.no/pub/rapp/20040/20040.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Brunovkis & Surtees 2008

A. Brunovkis, R. Surtees, 'Agency or Illness - The Conceptualization of Trafficking: Victims' Choices and Behaviors in the Assistance System', *Gender, Technology and Development* 2008-12/1, pp. 53-76, <http://www.fafo.no/pub/rapp/20040/20040.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Brunovkis & Surtees 2012

A. Brunovkis, R. Surtees, *A fuller picture, Addressing trafficking-related assistance needs and socio-economic vulnerabilities*, Fafo/Nexus Institute 2012, <http://www.fafo.no/pub/rapp/20256/20256.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Bundeskriminalamt 2009

Bundeskriminalamt, *Palermo-Protokoll und die Folgen. Bekämpfung des 'Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung' - Materialsammlung zu nationalen und internationalen eher strategisch ausgerichteten Aktivitäten*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/ebook_mh_sex_ausbeutung/ebook_mh_sex_ausbeutung.html (geraadpleegd 27 augustus 2013).

CBA Overige uitbuiting 2012

F. van Dijk, M. Ganzinga, P. Plooij & R. Zoetekouw, *Overige uitbuiting 2007-2010. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*, Woerden: Inspectie SZW/Korps landelijke politiediensten 2012.

CCV 2010

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, Utrecht: CCV 2010.

CGKR 2011

Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, *Mensenhandel/Mensensmokkel: sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen, Jaarverslag 2010*, Brussel: CGKR 2011.

CGKR 2012

Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, *Mensenhandel en mensensmokkel: het geld dat telt, Jaarverslag 2011*, Brussel: CGKR 2012.

CEOP 2010

Child Exploitation and Online Protection Centre, *The trafficking of children into and within the UK for benefit fraud purposes*, 2010, http://www.ceop.police.uk/Documents/CEOPChild_trafficking_for_Benefit_Fraud_Assessment_Oct2010.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Charpenel 2012

Y. Charpenel, *Exploitation sexuelle. Prostitution et crime organisé*, Parijs: Economica 2012.

Chesnay 2013

M. De Chesnay, *Sex Trafficking- a Clinical Guide for Nurses*, Springer Publishing Company 2012.

Cho, Dreher & Neumayer 2012

S. Cho, A. Dreher, E. Neumayer, 'Does legalized prostitution increase human trafficking?', *World Development* 2012-41/1, pp. 67-82.

Clark 2013

N. Clark, *Detecting and tackling forced labour in Europe*, Water End: Joseph Rowntree Foundation 2013.

Clausen 2007

V. Clausen, *An assesement of Gunilla Ekberg's account of Swedish prostitution policy*, http://www.sexworkeurope.org/sites/default/files/resource-pdfs/ekberg_kritik.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Clawson & Dutch 2007

H. Clawson, N. Dutch, *Addressing the Needs of Victims of Human Trafficking: Challenges, Barriers and Promising Practices*, US Department of Health and Human Services, 2007.

College voor de Rechten van de Mens 2013

College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland 2012, Jaarlijkse rapportage van het college voor de Rechten van de mens 2013*, <http://www.mensenrechten.nl/publicaties/detail/18415> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

CoMensha 2010

CoMensha, *Jaarverslag 2009*, Amersfoort: CoMensha 2010.

CoMensha 2011

CoMensha, *Jaarverslag 2010*, Amersfoort: CoMensha 2011.

CoMensha 2012.

CoMensha, *Jaarverslag 2011*, Amersfoort: CoMensha 2012.

CoMensha 2013

CoMensha, *Jaarverslag 2012*, Amersfoort: CoMensha 2013.

Council of the Baltic Sea States 2013

Council of the Baltic Sea States Child Centre. Expert Group for Cooperation on Children at Risk, *Children trafficked for exploitation in begging and criminality. A challenge for law enforcement and child protection*, Council of the Baltic Sea States 2013.

Craggs & Martens 2010

S. Craggs, R. Martens, *Rights, Residence, Rehabilitation: Findings of a Comparative Study Assessing Residence Options for Trafficked Persons*, Geneva: IOM 2010.

Daalder 2002

A.L. Daalder, *Het bordeelverbod Opgeheven. Prostitutie 2000-2001*, Den Haag: WODC, Boom Juridische uitgevers 2002.

Daalder 2007

A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: WODC, Boom Juridische uitgevers 2007.

Danailova-Trainor & Belser 2006

G. Danailova-Trainor, & P. Belser, *Globalization and the illicit market for human trafficking: An empirical analysis of supply and demand*. International Labour Office, Working paper 53.

De Groot & Tazelaar 2012

R. de Groot, W. Tazelaar, *Verslag pilot inventarisatie loverboyproblematiek Haaglanden, JSO*, Gouda: Expertisecentrum voor jeugd, samenleving en ontwikkeling 2012.

De Jonge van Ellemeet 2007

H. de Jonge van Ellemeet, 'Slecht werkgeverschap of 'moderne slavernij', *Justitiële Verkenningen* 2007-7, pp. 107-119.

Deloitte 2009

Deloitte, Rapport: Inzicht in verwevenheid. 'Knelpunten en mogelijkheden bij uitwisseling van gegevens en informatie ter bestrijding van de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld'. Amstelveen: Deloitte Bijzonder Onderzoek & Integriteitsadvies B.V. 2009.

Dettmeijer-Vermeulen & Esser 2013

C.E. Dettmeijer-Vermeulen & L.B. Esser, 'Het mensenhandelslachtoffer als dader; een personele unie met grote gevolgen', *Strafblad* 2013-3, pp. 205-214.

Dettmeijer-Vermeulen 2013

C.E. Dettmeijer-Vermeulen, 'Reporting on human trafficking', in: F. Banda (red.), *Model Curricula for Journalism Education. A compendium of new syllabi*, Paris: UNESCO 2013.

Di Nicola, Orfano, Cauduro, Conci 2006

Di Nicola, I. Orfano, A. Cauduro, N. Conci, *Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children*, Europees Parlement / Transcrime - Joint Research Centre on Transnational Crime 2005, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=HZL7ScQDRQVh912Q1yhVdT9f3zPCTz1jbMpwZTn51vT3bnqQTdv!809199083?nodePath=%2FEU+Policy%2FStudy+on+National+Legislation+and+Prostitution_en.pdf&fileName=Study+on+National+Legislation+and+Prostituti on_en_en.pdf&fileType=pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Dottridge 2010

M. Dottridge 'E-notes. Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009)'. In Associazione On the Road, ACCEM, ALC, & La Strada International (Eds), *E-notes: Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009)* (pp. 20-113). Martinsicuro: Associazione On the Road. 2010, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=y2ZMRhRfswgSKQMWLHdqvZrFfhoJMxMZ212vjvPGLLwZvlRMJzT1!1142670905?nodePath=%2FEU+Projects%2FE-notes+report.pdf&fileName=E-notes+report.pdf> (geraadpleegd op 28 augustus 2013)

Ekberg 2004

G. Ekberg, 'The Swedish Law that prohibits the Purchase of sexual Services', *Violence Against Women* 2004-10/10, pp. 1187-1218.

Emergo 2011

Gemeente Amsterdam & Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Emergo. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam*, Amsterdam: Boom 2011.

EMN 2011

European Migration Network, *Annual policy report 2010: Policy report regarding asylum and migration*, Brussels: EMN 2011.

ENPATES Handboek

European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery, *Handbook*, <http://enpates.org/dynamic/docs/ENPATES%20Handbook%20-%20english.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Eurojust 2012

Eurojust, *Strategic project on 'Eurojust's action against trafficking in human beings', Final report and action plan*, oktober 2012, <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/Casework/Eurojust%20action%20against%20trafficking%20in%20human%20beings%20%28October%202012%29/THB-report-2012-10-18-EN.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

European Union / European Commission 2013

Europese Commissie, *Trafficking in human beings. Eurostat Methodologies and Working Papers*. European Union, 2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Europese Commissie 2012

Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU European Commission, December 2012, 337, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodePath=%2FPublications%2FRport+for+the+Study+on+Typology+and+Policy+Responses+to+Child+Begging+in+the+EU.pdf&fileName=Report+for+the+Study+on+Typology+and+Policy+Responses+to+Child+Begging+in+the+EU.pdf&fileType=pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Europol 2013

Europol, *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, European Police Office 2013, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Faciliteerders van de Schone Schijn 2012

M. Kool, S. van Sprang, S. Bosland, *Bestuurlijk dossier. Verslag van de proeftuinperiode. Proeftuin 'Faciliteerders van de schone schijn'*. Alkmaar: Stuurgroep Proeftuin Mensenhandel Alkmaar 2012.

FairWork 2012

FairWork, *Verborgene Slavernij in Nederland*, <http://www.fairwork.nu/assets/structured-files/Publicaties/Rapporten/Verborgene%20slavernij%20in%20Nederland%2020121126.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Flight e.a. 2010

S. Flight, S. Bogaerts, D. Korf & D. Siegel, *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen*, Den Haag: WODC 2010.

FIU 2013

Financial Intelligence Unit-Nederland, *Jaaroverzicht 2012*, <http://www.fiu-nederland.nl/sites/www.fiu-nederland.nl/files/u3/Jaaroverzicht%20FIU-Nederland%202012%20DEF.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Forss 2012

K. Forss, *Working against Trafficking through the Multilateral System – A Study of Coordination between UN Agencies at Global, Regional and National Levels*, Zweedse Ministerie voor Buitenlandse Zaken, 2012, <http://www.un.org/en/ga/president/67/issues/trafficking/Coordination%20Anti-Trafficking%20Report.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

GAO 2006

United States Government Accountability Office, *Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad*, GAO-06-825, Washington D.C.: 2006, <http://www.gao.gov/new.items/do6825.pdf> (geraadpleegd 29 augustus 2013).

Gemeente Amsterdam 2013

Gemeente Amsterdam, *Nota van Beantwoording Inspraak Prostitutiebeleid*, Amsterdam: gemeente Amsterdam 2013

Gemeente Utrecht 2012

Gemeente Utrecht, *Evaluatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel*, Utrecht: Gemeente Utrecht, Afdeling Bestuursinformatie, Sector Bestuurs- en Concernzaken 2012.

Geraci 2011

D. Geraci, *Bewogen Terugkeer. Methodiek voor psychosociale begeleiding van (ex)asielzoekers en ongedocumenteerden*, Utrecht: Pharos 2011.

Goderie & Boutellier 2009

M. Goderie, H. Boutellier, *Het slachtoffer en zijn ketens. Een studie naar mensenhandel in strafrechtelijk perspectief*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2009.

Gonzalez 2013

E. Gonzalez, 'The Nexus between Human Trafficking and Terrorism/Organized Crime: Combating Human Trafficking By Creating a Cooperative Law Enforcement System' *Student Scholarship* 2013- Paper 227.

GRETA 2012

Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, *Second General Report on GRETA's activities, covering the period from 1 August 2011 to 31 July 2012*, Straatsburg: 4 oktober 2012, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Gen_Report/GRETA_2012_13_2ndGenRpt_en.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Groth 2013

Comité voor Migratie, Vluchtelingen en Ontheemde Personen van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, *Trafficking of migrant workers for forced labour, Explanatory memorandum by Ms Groth, rapporteur*, Doc. 13086, 4 januari 2013.

Halley e.a. 2006

J. Halley, P. Kotiswaran, H. Shamir, C. Thomas, 'From the International to the Local in Feminist Legal Response to Rape, Prostitution/Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism', *Harvard Journal of Law & Gender* 2006-29/2, pp. 336-423.

Hancilova & Massey 2009

B. Hancilova, C. Massey, *Legislation and the situation concerning trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation in the EU member states*, Vienna: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) 2009.

Heerma van Voss & Holmaat 2011

G. Heerma van Voss & R. Holtmaat, 'Hulp gewenst voor de huishoudelijke hulp', *NJB* 2011.

Hendriks & Corsél 2009

J. Hendriks, M. Corsèl, *Handreiking. Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector*, Task Force Mensenhandel, 2009.

Heuts, Tromp, Homburg 2012

Heuts, Tromp, Homburg, 'Doubletstraat sluiten? Een marktonderzoek naar de seksuele dienstverleningsbranche in Den Haag' Amsterdam: Regioplan 2012.

Hiah & Staring 2013

J.W. Hiah, R.H.J.M. Staring, 'Maar Hollanders zouden zeggen dat het uitbuiting is', Chinese restauranthouders en illegale Chinezen over werken bij de Chinees, *Tijdschrift voor Criminologie*, 2013- 55/1, pp. 44-58.

Huberts & Ten Kate 2012

B. Huberts & W.J.B. Ten Kate, 'De hedendaagse betekenis van het non-punishmentbeginsel', *Trema. Tijdschrift voor de rechterlijke macht* 2012-3.

IC 2010

Eindrapport Interventieteam Champignons, http://www.fnvbondgenoten.nl/site/branches/agrarisch_groen/downloadblokken/270264/242085 (geraadpleegd 27 augustus 2013).

ILO 2012

International Labour Organization, *Global estimate of forced labour. Executive summary*, Genève: ILO 2012.

ILO 2013

International Labour Office, *Caught at sea. Forced labour and trafficking in fisheries*, Genève: ILO 2013.

Inspectie SZW 2011

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Jaarplan 2012. Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011.

Inspectie SZW 2012

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Jaarplan 2013. Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012.

Inspectie SZW 2013

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Jaarverslag 2012. Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2013.

Isaac e.a. 2011

R. Isaac, J. Solak, A.P. Giardino, 'Health Care Providers' Training Needs Related to Human Trafficking: Maximizing the Opportunity to Effectively Screen and Intervene', *Journal of Applied Research on Children: Informing Policy for Children at Risk* 2011-2/1 (artikel 8).

Ishola 2011

P. Ishola, 'Assessment, Identification and Care for Suspected Victims of Child Trafficking: A Children Social Care Approach', in: P.Chandran (red.), *Human Trafficking Handbook - Recognising Trafficking and Modern-Day Slavery in the UK*, LexisNexis Butterworths 2011.

Jaarverslag Nederlandse Politie 2012

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Jaarverslag Nederlandse Politie 2012*, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/16/bijlage-jaarverslag-nederlandse-politie-2012.html> (geraadpleegd 29 augustus 2013).

Jakobsson en Kotsadam 2013

N. Jakobsson, & A. Kotsadam, 'The law and economics of international sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation', *European Journal of Law and Economics* 2013-35/1, pp. 87-107.

Jobe 2010

A. Jobe, *The causes and consequences of re-trafficking: evidence from the IOM human trafficking database. Report prepared for the International Organization for Migration*, http://publications.iom.int/bookstore/free/causes_of_re-trafficking.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Jordan 2012

A. Jordan, *The Swedish Law to Criminalize clients: A failed experiment in social engineering, center for human rights & humanitarian law*, Issue paper 4, april 2012, <http://rightswork.org/wp-content/uploads/2012/04/Issue-Paper-4.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Kaandorp & Blaak 2013

M. Kaandorp & M. Blaak, *Kinderhandel in Nederland - De aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland*, Voorburg: UNICEF Nederland, Defence for Children – ECPAT Nederland.

Kelk 2010

C. Kelk, *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Kiemel en Ten Kate 2007

J. Kiemel, W. ten Kate, 'De programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel', *Justitiële Verkenningen* 2007-33/7, pp. 96-106.

KLPD-DNR 2008

KLPD & Dienst Nationale Recherche, *Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutie-sector*, Driebergen: KLPD-DNR 2008.

KLPD-DNR 2012

KLPD & Dienst Nationale Recherche, *Seksuele uitbuiting. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*, Woerden: KLPD-DNR 2012.

Korps Landelijke Politiediensten 2012

Korps Landelijke politiediensten, *Nationaal dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst IPOL 2012.

Korvinus e.a. 2006

A.G. Korvinus e.a., 'Mensenhandel: de achtergronden en omtrekken van het begrip uitbuiting in art. 273a Sr.', *Trema. Tijdschrift voor de rechterlijke macht*, 2006, 29, p. 286-290

Kotiswaran 2011

P. Kotiswaran, *Dangerous Sex, Invisible Labor: Sex Work and the Law in India*, Princeton: Princeton University Press 2011.

Kulu-Glasgow e.a. 2012

I. Kulu-Glasgow, A. Galloway, E. Beenackers, M. Smit, F. Zwenk, *Categorical Accommodation and Assistance for Victims of Trafficking in Human Beings. A study of four European Countries*, Den Haag: WODC 2012.

Lestrade 2011

S.M.A. Lestrade, 'De betekenis van dwang bij economische uitbuiting', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen e.a. (red.), *Levend strafrecht, Strafrechtelijke vernieuwingen in een maatschappelijke context*, Deventer: Kluwer 2011.

Lettinga, Keulemans & Smit 2013

D. Lettinga, S.A.C. Keulemans, M. Smit, *Verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en oneigenlijk gebruik - Een verkennende studie in het Verenigd Koninkrijk, Italië en België*, WODC: Cahier 2013-3

Lewis e.a. 2013

H. Lewis, P. Dwyer, S. Hodgkinson & L. Waite, *Precarious Lives: Experiences of Forced Labour among Refugees and Asylum Seekers in England*, Leeds: University of Leeds 2013.

Martens & Van den Brink 2013

E.D.I. Martens, S.E. van den Brink, 'Van signaal tot tenlastelegging? Uitdagingen in de opsporing, vervolging en berechting van mensenhandel', *Strafblad* 2013-11/3, pp. 195-204.

Mattar 2008

M. Y. Mattar, 'Comparative models of human rights monitoring and reporting mechanisms', *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2008-41/5, pp. 1355-1415.

May & Graham 2012

R.J. Macy, L.M. Graham, 'Identifying domestic and international sex-trafficking victims during human service provision', *Trauma, Violence & Abuse* 2012-13/2, pp. 59-76.

Ministerie van Justitie 2008

Ministerie van Justitie, *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2008.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, Landelijk kader *Veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners*. Den Haag: 2013, <http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/VHH-Landelijk-Kader-definitief.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Movisie 2013

A. van Deth, L. Repetur, O. Storms, *Registratie slachtoffers loverboys in de jeugdsector*, Utrecht: Movisie 2013.

NDB 2012

Korps Landelijke Politiediensten, *Nationaal Dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst IPOL 2012.

Nelen, Peters en Vanderhallen 2013

H. Nelen, M. Peters, M. Vanderhallen, *Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn*, Amsterdam: Reed business 2013.

Neve 2010

R.J.M. Neve, 'Stromen en barrières. Nodale oriëntatie en de intelligenceorganisatie', *Tijdschrift voor de Politie* 2010-72/7.

Noteboom 2009

F. Noteboom *Nigeriaanse slachtoffers van vrouwenhandel; Een vergelijking tussen de Nederlandse B9-regeling en het Belgische statuut mensenhandel*. Masterscriptie criminologie, Rijksuniversiteit Groningen 2009.

NRM 1

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Eerste Rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM 2002.

NRM 3

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Derde Rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM 2004.

NRM 5

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Vijfde Rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM 2007.

NRM 7

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM 2009.

NRM 8

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Achtste Rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM 2010.

NRM 2012c

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap*, Den Haag: BNRM 2012.

NRM 2012d

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*, Den Haag: BNRM 2012.

NRM 2012e

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*, Den Haag: BNRM 2012.

NRM 2012f

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*, Den Haag: BNRM 2012.

NRM 2013a

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Cijfers vervolging en berechting 2008-2012*, Den Haag: BNRM 2012.

O' Brien 2012

E. O'Brien, 'Ideal victims in trafficking awareness campaigns', in: K. Carrington, M. Ball, E. O'Brien, J. Tauri (red.), *Crime, Justice and Social Democracy. International Perspectives 2012*, pp. 315-324.

O'Callaghan 2012

M.G. O'Callaghan, 'Human trafficking and the dental professional', *The Journal of the American Dental Association 2012-143*, pp. 498-504.

Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings

Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, 2012 *Annual Report – Combating Trafficking as Modern-Day Slavery: A Matter of Non-Discrimination and Empowerment*, 2012, SEC.GAL/229/1230 November 2012

Okojie e.a. 2003

C.E.E. Okojie, O. Okojie, K. Eghafona, G. Vincent-Osaghae, V. Kalu, *Trafficking of Nigerian Girls to Italy: Report of field survey in Edo State, Nigeria*, Torino: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), Programme of action against trafficking in minors and young women from Nigeria into Italy for the purpose of sexual exploitation 2003, http://www.unicri.it/topics/trafficking_exploitation/archive/women/nigeria_1/research/rr_okojie_eng.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

OM 2012

OM Jaarbericht 2012, <http://www.jaarberichtom.nl/> (geraadpleegd 27 augustus 2013)

Ombudsman 2012

De Nationale Ombudsman, *Spelregels voor het omgaan met slachtoffers. Hoe gaat de overheid in het strafproces behoorlijk om met slachtoffers van geweldsmisdrijven?*, http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/rapport_2012-200.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Oppong 2012

S.H. Oppong, 'Human trafficking through organized crime', *International Journal of Humanities and Social Science 2012- 2/20*.

Orth & Maecker 2004

U. Orth, A. Maercker, 'Do trials of perpetrators retraumatize crime victims?', *Journal of Interpersonal Violence*, 2004-19/2, pp. 212-227.

OSCE 2009

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Annual Report 2008*, Wenen: OSCE 2009, www.osce.org/secretariat/36699?download=true (geraadpleegd 29 augustus 2013).

OSCE 2012

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Combating trafficking as modern-day slavery: a matter of non-discrimination and empowerment*, Wenen: OSCE 2012, www.osce.org/secretariat/36699?download=true (geraadpleegd 29 augustus 2013).

OSCE 2013

Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking*, Wenen: OSCE 2013.

OSCE/ODIHR 2004

OSCE/ODIHR, *National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*. Warschau: OSCE/ODIHR 2004; herdrukt in 2012.

Outshoorn 2000

J. Outshoorn, 'Legalizing Prostitution as Sexual Service: the Case of the Netherlands', gepresenteerd tijdens *European Consortium for Political Research, Joint Sessions of Workshops*, Kopenhagen: 14-19 april 2000.

PEO 1996

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO), *Inzake opsporing: Enquête opsporingsmethoden*, Den Haag: Sdu. Uitgevers 1996.

Pest e.a. 2012

M. te Pest, S. Nieuwdorp, B. Smeets & E. van Wijnen, *Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit. Een overzichtsstudie: aard en oorzaken*, Zuid-West Nederland: RIEC in samenwerking met Openbaar Ministerie 2012, <http://www.riecnet.nl/doc/zuidwestnederland/Verwevenheid-RIECOM.druko3012012.pdf> (geraadpleegd op 29 augustus 2013).

Pool 2013

L.Pool, *Terugkeer van buitenlandse slachtoffers mensenhandel: kennisontwikkeling door middel van een professional learning community* (scriptie voor de Master Social Work), [nog te verschijnen in 2013].

Postma & Van Wijk 2012

D. Postma, J. van Wijk, 'Op het land in plaats van achter het raam. Aard en omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland', *Proces* 2012-91/5, pp. 327-339.

Research voor Beleid 2010a

G.P. Walz, B. Frouws, en D.H. Grijpstra, *Grenzen stellen. Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche*, Zoetermeer: Research voor Beleid 2010.

Research voor Beleid 2010b

B. Frouws, L. de Ruig, D.H. Grijpstra, *Illegaal aan de slag. Onderzoek naar illegale tewerkstelling in Nederland*, Zoetermeer: Research voor Beleid 2010.

RIEC Rotterdam-Rijnmond 2010

RIEC Rotterdam-Rijnmond, *Uitvoeringsmap bestuurlijke aanpak mensenhandel Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam: 2010.

Rijken 2012

C. Rijken 'Versterkte bescherming voor slachtoffers van mensenhandel. Is aanpassing van de B9 naar aanleiding van Europese regelgeving noodzakelijk?', in *JNVR*, 2012-7, p. 89-99.

Rijken e.a. 2013

C. Rijken, J. van Dijk, F. Klerkx-van Mierlo, *Mensenhandel: het slachtofferperspectief - Een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland*, Tilburg: International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT) 2013.

Samen groeien in samenwerken 2011

Politie Zuid-Holland Zuid & Openbaar Ministerie, 'Samen groeien in samen werken.' *Eindrapportage Proeftuin Mensenhandel / Overige uitbuiting*, 2011.

Sándor e.a. 2013

J. Sándor, V. Beširević, E. Demény, N. Codreanu & G. Tudor Florea, 'Organ Trafficking, Organ Trade. Recommendations for a more Nuanced Legal Policy', in: F. Ambagtsheer & W. Weimar (red.), *The EULOD Project. Living Organ Donation in Europe. Results and recommendations*, Lengerich: Pabst Science Publishers 2013.

Schone Schijn 2008

M.M.J. van Hout & F.J. van der Laan, *Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD 2008

Shelley 2010

L. Shelley, 'Human Trafficking: A Global Perspective', Cambridge: Cambridge University Press 2010.

Sieber & Bögel 1993

U. Sieber, M. Bögel, *Logistiek der organisierten Kriminalität*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt 1993.

Skilbrei & Tveit 2007

M. Skilbrei, M. Tveit, *Facing Return. Perceptions of Repatriation among Nigerian Women in Prostitution in Norway*, Oslo: Fafo 2007, <http://www.fafo.no/pub/rapp/20001/20001.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Slaven van het systeem 2010

Arrondissementspark Groningen en Leeuwarden & Regiopolitie Groningen en Fryslân, *Proeftuin 'Slaven van het systeem?'. Bulgaarse mensenhandel in de vergunde prostitutiesector in Leeuwarden en Groningen*, 2010.

SOCTA 2013

Europol, *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)* European Police Office 2013, <https://www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Spaan en Van Oosten, 2010

A. Spaan, J. van Oosten, *Het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 72, september 2010, nr. 7, <http://www.websitevoor-depolitie.nl/archief/samenspannen-tegen-criminaliteit-993.html> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Stichting LANZS 2011

Landelijk advocaten netwerk zedenslachtoffers (LANZS), *Zwartboek 2011*, <http://lanzs.nl/lanzs-presenteert-zwartboek/> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Stichting LANZS 2012

Landelijk advocaten netwerk zedenslachtoffers (LANZS), *Zwartboek 2012*, <http://lanzs.nl/wp-content/uploads/2012/09/September-2012Zwartboek-deel-2-persversie.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Struiksma & Michiels 1994

J. Struiksma, F. Michiels, *Gewapend bestuursrecht: een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*, Zwolle: Tjeenk Willink 2004.

Surtees 2013

R. Surtees, *Trafficked at sea. The exploitation of Ukrainian seafarers and fishers*, Geneve/Washington D.C.: International Organization for Migration/Nexus Institute 2013.

Talhout & Werson 2012

M. Talhout & S. Werson, 'Hulpverleningscarrières', in: A. van Dijk e.a., *Wie zijn de meiden van Asja*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2012.

Task Force Aanpak Mensenhandel 2009

Task Force Aanpak Mensenhandel, *Plan van aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel*, 2009.

Task Force Aanpak Mensenhandel 2013

Task Force Aanpak Mensenhandel (II), *Voortgangsrapportage Plan van Aanpak 2011-2014 – De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken*, 2013.

Ten Kate 2013

W.J.B. ten Kate, *Mensenhandel. Moderne Slavernij*, Praktijkwijzer Strafrecht deel 5, Deventer: Kluwer 2013.

Träskman 1999-2012

P.O. Träskman, 'Purchase of a Sexual Service, A Lawful Private Delight or an Offence? A study of Criminal Legislation in the Nordic Countries', *Scandinavian Studies In Law 1999-2012*, pp. 290-303.

Turner-Moss, Zimmerman, Howard & Oram 2013

E. Turner-Moss, C. Zimmerman, L.M. Howard & S. Oram, 'Labour Exploitation and Health: A Case Series of Men and Women Seeking Post-Trafficking Services', *Journal of Immigrant and Minority Health*, 2013.

UNODC 2006

United Nations Office for Drug Control and Crime, *Trafficking in persons. Global Patterns*, Wenen: UNODC 2006.

UNODC 2012

United Nations Office on Drugs and Crime, *Global report on trafficking in persons 2012*, <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Van de Velde 2012

R.J. van de Velde, *Loverboys zijn laffe boys- Beschrijvend onderzoek pilot loverboys*, Rotterdam: Politie Rotterdam Rijnmond april 2012, <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/loverboys/rotterdam---pilot-loverboys.pdf> (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Van den Berg 2012

S. van den Berg, *Mensenhandel en secundaire victimisatie. Een beschrijvende studie naar secundaire victimisatie van slachtoffers van seksuele uitbuiting tijdens het verhoor bij de rechter-commissaris* (scriptie Vrije Universiteit) 2012.

Van der Helm 2011

G.H.P. van der Helm, *First do no harm*, (diss. Amsterdam VU), Amsterdam: Uitgeverij SWP 2011.

Van der Helm & Hanrath 2012

P. van der Helm, J. Hanrath, *Wat werkt in de gesloten jeugdzorg*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2012.

Van der Leun 2013

J.P. van der Leun, 'Mensenhandelaanpak in beweging; een kritische blik op de aanpak van arbeidsuitbuiting', *Ars Aequi* 2013-2, pp. 114-117.

Van der Meij en Van der Leun 2010

P.P.J. van der Meij, J.P. van der Leun, 'Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel', in: G.K. Schoep, C.P.M. Cleiren, J.P. van der Leun, P.M. Schuyt, *Vervlechting van domeinen* (Meijers reeks) 184, Deventer: Kluwer 2010, pp. 67-83.

Van Der Wiele & De Ruiter 2011

D. van der Wiele, E. de Ruiter, *De Kleine Gids Signalering en behandeling slachtoffers loverboys. Moeilijke zaken, makkelijk uitgelegd*, Amsterdam: Kluwer 2011.

Van Dijk & Ungureanu 2010

F.H. van Dijk, R.N. Ungureanu, *Labour exploitation in Europe. A practical guide with operational observations and recommendations on European inspection, investigation and prosecution of labour exploitation*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010.

Van Dijke e.a. 2012

A. Van Dijke, F. Lamers, M. Talhout, L. Terpstra, S. Werson, A. de Wind, *Wie zijn de meiden van Asja? De gang naar de jeugdprostitutie*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2012.

Van Gaalen 2010

J. van Galen, *Kernbeleid Veiligheid. Handreiking voor gemeenten*, Den Haag: VNG 2010, http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Veiligheid/kernbeleid_veiligheid/KernbeleidVeiligheid_Handreiking_sept2010.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Van Gestel & Verhoeven 2009

B. van Gestel, M.A. Verhoeven, *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel*, Den Haag: WODC 2009.

Van London & Hagen 2012

M. van London, L. Hagen, m.m.v. N. Brenninkmeijer, *Evaluatie van de pilot 'Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel*, Cahier 2012-14, Den Haag: WODC 2012.

Van Mens & van der Helm 1999

L. van Mens, T. van der Helm, *Mobiliteit in de Nederlandse prostitutie. Een inventarisatie. Uitgevoerd in het kader van EUROPAP 1998-1999*. Utrecht 1999, http://www.prostitutie.nl/fileadmin/nl/6._Studie/6.3_Documenten/6.3b_Gezondheidszorg/pdf/Student.Doc.Gzhz8.pdf (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Van Sasse van Ysselt 2013

P. van Sasse van Ysselt, 'Slavernij en slavenhandel: afgeschaft maar niet voorbij', *NJB* 2013-26, pp. 1694-1701.

Van Traa 2005

W. Huisman, M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt, J. Struiksma, *Het Van Traa-project Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

Van der Zee 2010

W. Van der Zee, *Misstanden achter de ramen: Een wetenschappelijk onderzoek naar de slachtoffers van Bulgaarse vrouwenhandelaren welke in Groningen en Friesland opereren*, (scriptie Master Strafrecht en Criminologie, Rijksuniversiteit Groningen), 2010.

Vermeulen 2007

G. Vermeulen (red.), *EU Quality standards in support of the fight against trafficking in human beings and sexual exploitation of children. Explanatory study of the potential and feasibility of self-regulation or public-private co-operation*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2007.

Verwijs e.a. 2011

R. Verwijs, A. Mein, M. Goderie, C. Harreveld, A. Jansma, *Loverboys en hun slachtoffers. Inzicht in aard en omvang problematiek en in het aanbod aan hulpverlening en opvang*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2011.

Wagenaar, Altink & Amesberger 2013

H. Wagenaar, S. Altink & H. Amesberger, *Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*, Den Haag: Platform31 2013.

Weitzer 2012

R. Weitzer, 'Sex trafficking and the sex industry: the need for evidence-based theory and legislation', *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 2012-101 (4), pp. 1337-1369.

Wijers & de Boer 2010

M. Wijers & M. de Boer, *Een keer is erg genoeg- verkennend onderzoek naar secundaire victimisatie van slachtoffers als getuigen in het strafproces*, Utrecht: Marjan Wijers Research & Consultancy, WODC 2010, http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/secundaire-victimisatie-van-slachtoffers-als-getuigen-in-het-strafproces.aspx?nav=ra&l=politie_en_rechtshandhaving&l=verhoor (geraadpleegd 27 augustus 2013).

Winkel e.a. 2010

F.W. Winkel, A. Vrij, M.J.J. Kunst, A.C. Baldry, K.F. Kuijpers, S. Bogaerts, A. Pemberton, 'Hulp aan slachtoffers van misdrijven: Verwerkingsproblemen en herhaald slachtofferschap', in: P.J. Koppen, H. Merkelbach, M. Jelicic, J.W. de Keijser (red), *Reizen met mijn rechter*, Deventer: Kluwer 2010.

Willemsen 2010

E. Willemsen, *Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie* (rapport), Amsterdam: BlinN/Humanitas-Oxfam Novib 2010.

WODC 2007

A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: WODC, Boom Juridische uitgevers 2007.

Zandpad 2011

Programma Aanpak Mensenhandel Zandpad, *Proeftuin Zandpad, aanpak mensenhandel op het Zandpad*, Utrecht: Openbaar Ministerie, Belastingdienst, Gemeente Utrecht, Politie Utrecht 2011.

Zühlke, Kühne & Kirch 2012

L. Zühlke, G. Kühne, W. Kirch, 'Auswirkungen des Menschenhandels auf die Gesundheit von betroffenen Frauen und mögliche Handlungsoptionen', *Prävention und Gesundheitsförderung* 2012, pp. 302–307, <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11553-012-0356-z> (geraadpleegd 27 augustus 2013).



Bijlagen

Artikel 273f Wetboek van strafrecht (geldend tot 1 april 2013)

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
 - 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

- 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.
3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (geldend vanaf 1 april 2013)

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden een handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
 - 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

- 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.
3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

B2 Toelichting bij tabellen, figuren en toegepaste statistiek

1 Toelichting bij de tabellen

Deze publicatie bevat meerdere tabellen. Hieronder staan enkele opmerkingen die van belang zijn voor de interpretatie van deze tabellen. Door afronding tellen de subpercentages in de tabellen niet altijd op tot het totaal van 100%, of in het geval van subtotaal tot de betreffende percentages. Vanzelfsprekend betreft het totaal wel 100%, of in het geval van subtotaal de betreffende percentages – en is dan als zodanig genoteerd. Wanneer in een kolom of rij van een tabel aantallen zijn weergegeven, dan is in de kop van de desbetreffende kolom of rij de letter N (een afkorting van het Engelse *number*) gebruikt. Wanneer in een kolom van een tabel een rangorde is weergegeven, dan is in de kop van de desbetreffende kolom de letter R (een afkorting van het Engelse *rank*) gebruikt. In de tabellen is met een streepje (-) weergegeven dat het aantal nul is, en eveneens met een streepje dat het bijbehorende percentage 0% is. Wanneer het aantal hoger is dan nul, maar het percentage door afronding op 0% uitkomt, is geen streepje, maar 0% genoteerd.

2 Toelichting bij de figuren

Deze rapportage bevat meerdere figuren die vaak gebaseerd zijn op een aantal aanvullende tabellen uit Bijlage 3 en 4. Hieronder staan enkele opmerkingen die van belang zijn voor de interpretatie van deze figuren. In het geval van het weergegeven van een ontwikkeling (verschillen tussen bepaalde periodes) in absolute zin (aantallen) is gebruik gemaakt van een lijndiagram. Om (vaak relatieve) vergelijkingen weer te geven tussen bepaalde periodes of bepaalde groepen (of een totaaloverzicht te duiden) zijn afwisselend staafdiagrammen en cirkeldiagrammen gebruikt, afhankelijk van wat de boodschap het beste duidt.

3 Toelichting bij de toegepaste statistiek

Indexcijfer

In sommige tabellen is een indexcijfer gegeven. Het indexcijfer laat zien hoeveel het aantal in een bepaald jaar ten opzichte van een basisjaar is veranderd. Welk jaar als basisjaar is genomen, is vermeld in de kop van de tabel. Dit jaar is op 1,0 gesteld. Een indexcijfer hoger dan 1,0 geeft een stijging weer ten opzichte van het basisjaar en een indexcijfer lager dan 1,0 een daling.

Standaarddeviatie

In sommige tabellen en tekststukken zijn gemiddelden genoemd. Hierbij is telkens zowel het aantal eenheden waarop het gemiddelde gebaseerd is (N) als de zogenaamde standaarddeviatie (Sd) vermeld. De Sd geeft aan in welke mate de waarden van de verschillende eenheden waarover het gemiddelde berekend is, uiteenlopen. Hoe hoger de Sd, des te meer dit het geval is.

B3 Tabellen behorende bij paragraaf 2.6.5 ‘Signalering mensenhandel in terugkeertrajecten’

Tabel B3.1 Aantal gesignaleerde mogelijke slachtoffers tijdens het terugkeertraject (2009-2012)

Jaar	Aantal	Indexcijfer (2009 = 1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar
2009	36	1	-
2010	31	0,9	-14%
2011	45	1,3	45%
2012	27	0,8	-40%
Totaal	139	n.v.t.	n.v.t.

Bron: DT&V bestanden

Tabel B3.2 Geslacht (2009-2012)

Jaar	Vrouwelijk		Mannelijk		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
2009	33	92%	3	8%	36	100%
2010	27	87%	4	13%	31	100%
2011	32	71%	13	29%	45	100%
2012	21	78%	6	22%	27	100%
Totaal	113	81%	26	19%	139	100%

Bron: DT&V bestanden

Tabel B3.3 Leeftijdscategorieën (2009-2012)¹

Jaar	0-14 jaar		15-17 jaar		18-23 jaar		24-30 jaar		31-40 jaar		41+ jaar		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2009	-	-	-	-	13	36%	15	42%	5	14%	3	8%	36	100%
2010	2 ²	7%	6	19%	8	26%	7	23%	7	23%	1	3%	31	100%
2011	1 ³	2%	2	4%	22	49%	11	24%	3	7%	6	13%	45	100%
2012	1 ⁴	4%	2	7%	11	41%	5	19%	5	19%	3	11%	27	100%
Totaal	4	3%	10	7%	54	39%	38	27%	20	14%	13	9%	139	100%

Bron: DT&V bestanden

- 1 Dit betreft de leeftijd ten tijde van de aanmaak van het D9-proces.
- 2 Hierbij gaat het om één persoon van één jaar en één persoon van drie jaar. Het is mogelijk dat deze minderjarige kind zijn van een mogelijk slachtoffer mensenhandel voor wie het D9-proces is opgevoerd en om die reden in het bestand inzake het D9-proces te vinden is (mondelijke informatie van DT&V, 29 mei 2013).
- 3 Hierbij gaat het om één persoon van twaalf jaar, van wie het vermoeden bestaat dat de minderjarige slachtoffer was van mensenhandel. Het is niet bekend dat de minderjarige kind was van een mogelijk slachtoffer mensenhandel voor wie het D9-proces is opgevoerd en om die reden in het bestand inzake het D9-proces te vinden is (mondelijke informatie van DT&V, 29 mei 2013).
- 4 Hierbij gaat het om één persoon van dertien jaar, van wie het vermoeden bestaat dat de minderjarige slachtoffer was van mensenhandel. Het is niet bekend dat de minderjarige kind was van een mogelijk slachtoffer mensenhandel voor wie het D9-proces is opgevoerd en om die reden in het bestand inzake het D9-proces te vinden is (mondelijke informatie van DT&V, 29 mei 2013).

Tabel B3.4 Nationaliteit (2009-2012)⁵

Nationaliteit	2009		2010		2011		2012		Totaal		Top 5 (R)
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Albanese	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Angolese	-	-	1	3%	1	2%	-	-	2	1%	
Armeense	-	-	-	-	-	-	1	4%	1	1%	
Beninse	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Bosnische	-	-	-	-	1	2%	-	-	1	1%	
Chinese	11 (1 ^e)	31%	2	7%	3 (3 ^e)	7%	5 (1 ^e)	19%	21	15%	2 ^e
Dominicaanse	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1%	
Egyptische	-	-	-	-	1	2%	-	-	1	1%	
Equatoriaalguinese	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Eritrese	-	-	1	3%	-	-	-	-	1	1%	
Gambiaanse	1	3%	-	-	1	2%	-	-	2	1%	
Ghanese	1	3%	4 (1 ^e)	13%	2	4%	-	-	7	5%	5 ^e
Guineese	-	-	2	7%	9 (1 ^e)	20%	2	7%	13	9%	3 ^e
Indiase	2	6%	1	3%	-	-	1	4%	4	3%	
Iraakse	-	-	2	7%	-	-	-	-	2	1%	
Iraanse	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Ivoriaanse	-	-	-	-	-	-	1	4%	1	1%	
Kameroense	-	-	2	7%	-	-	1	4%	3	2%	
Kongolese	3 (3 ^e)	8%	-	-	1	2%	1	4%	5	4%	
Kosovaanse	-	-	-	-	-	-	1	4%	1	1%	
Liberiaanse	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Malagassische	-	-	1	3%	-	-	-	-	1	1%	
Maleisische	-	-	1	3%	-	-	-	-	1	1%	
Malinese	-	-	-	-	2	4%	-	-	2	1%	
Marokkaanse	-	-	-	-	2	4%	-	-	2	1%	

5 Het gaat hier om de voorkeursnationaliteit zoals door de vreemdeling opgegeven bij de aanmelding bij de IND (in het geval van een asiolverleden) of het aantreffen door de politie of de Koninklijke Marechaussee (KMar) (in het geval van toezichtstelling). Bij de registratie kunnen er documenten ten grondslag liggen of eigen verklaringen van de vreemdeling. De voorkeursnationaliteit volgt het (sterkste) brondocument indien aanwezig. Er kan sprake zijn van verschillende aliases, dan wordt die nationaliteit opgevoerd als voorkeursnationaliteit die het meest voor de hand ligt, of wat de vreemdeling hier zelf over heeft uitgelaten (Schriftelijke informatie van DT&V, 23 april 2013).

Nationaliteit	2009		2010		2011		2012		Totaal		Top 5 (R)
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Mongoolse	2	6%	3 (3 ^e)	10%	-	-	1	4%	6	4%	
Nederlandse	-	-	1 ⁶	3%	-	-	-	-	1	1%	
Nigerese	-	-	-	-	1	2%	-	-	1	1%	
Nigeriaanse	7 (2 ^e)	19%	4 (1 ^{er})	13%	7 (2 ^e)	16%	5 (1 ^{er})	19%	23	17%	1 ^e
Oegandese	-	-	-	-	3 (3 ^e)	7%	-	-	3	2%	
Seychelse	-	-	-	-	1	2%	-	-	1	1%	
Sierraleoonse	2	6%	1	3%	3 (3 ^e)	7%	5 (1 ^{er})	19%	11	8%	4 ^e
Somalische	-	-	-	-	-	-	1	4%	1	1%	
Surinaamse	-	-	-	-	3 (3 ^e)	7%	-	-	3	2%	
Taiwanese	-	-	-	-	-	-	1	4%	1	1%	
Togolese	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Venezolaanse	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Zambiaanse	-	-	-	-	1	2%	-	-	1	1%	
Onbekend	-	-	4	13%	3	7%	1	4%	8	6%	
Totaal	36	100%	31	100%	45	100%	27	100%	139	100%	

Bron: DT&V bestanden

Tabel B3.5 Aangifte van mensenhandel (2009-2012)

Aangifte	2009		2010		2011		2012		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Aangifte gedaan	17	47%	16	52%	30	67%	18	67%	81	58%
Geen aangifte gedaan	12	33%	7	23%	9	20%	7	26%	35	25%
Onbekend	7	19%	8	26%	6	13%	2	7%	23	17%
Totaal	36	100%	31	100%	45	100%	27	100%	139	100%

Bron: DT&V bestanden

6 Het gaat hier om een minderjarige persoon die vermoedelijk niet juist is geregistreerd en zo in het systeem van DT&V is terechtgekomen. Het is mogelijk dat het aanmaken van het D9 proces in de registratie per abuis is gedaan (schriftelijke informatie van DT&V, 29 mei 2013).

Tabel B3.6 Uitstroomcategorieën (2009-2012)

Uitstroomcategorie	2009		2010		2011		2012		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Vergunning verleend ⁷	22	61%	17	55%	29	64%	12	44%	80	58%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	8	22%	6	19%	10	22%	9	33%	34	25%
Zelfstandig vertrek onder toezicht	-	-	1 ⁸	3%	-	-	-	-	-	-
Gedwongen vertrek uit Nederland	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	1%
Overige uitstroom	5 ⁹	14%	5 ¹⁰	16%	5 ¹¹	11%	3 ¹²	11%	18	13%
Vertrekprocedures nog open	-	-	2	7%	1	2%	3	11%	6	4%
Totaal	36	100%	31	100%	45	100%	27	100%	139	100%

Bron: DT&V bestanden

Tabel B3.7 B9-verleningen van de categorie 'Vergunning verleend' (2009-2012)

B9-verleningen	2009		2010		2011		2012		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
B9-vergunning verleend	8	36%	13	76%	23	79%	8	67%	52	65%
Geen B9-vergunning verleend	5	23%	2	12%	-	-	2	17%	9	11%
Onbekend	9	41%	2	12%	6	21%	2	17%	19	24%
Totaal	22	100%	17	100%	29	100%	12	100%	80	100%

Bron: DT&V bestanden

7 Hierbij kan het gaan om meerdere vormen van statusverlening. Dit is niet in de registratiesystemen van DT&V gespecificeerd. Wel kon worden gespecificeerd in hoeverre het om een 'statusverlening regulier overig' (dit betrof nadrukkelijk niet altijd een B9-vergunning) of een 'statusverlening asiel' betrof (schriftelijke informatie van DT&V, 23 april 2013).

8 Dit betrof vrijwillig vertrek met ondersteuning van de IOM.

9 Hierbij gaat het om vier beslissingen in eerste aanleg op een asielaanvraag. In één geval ging het om beëindiging van het bemiddelingsverzoek.

10 Hierbij gaat het om twee beslissingen in eerste aanleg op een asielaanvraag en drie beslissingen op reguliere verblijfsaanvragen (anders dan een aanvraag voor een B9-vergunning).

11 Hierbij gaat het om één beslissing in eerste aanleg op een asielaanvraag en vier reguliere verblijfsaanvragen (anders dan een aanvraag voor een B9-vergunning).

12 Hierbij gaat het om één beslissing in eerste aanleg op een asielaanvraag en twee reguliere verblijfsaanvragen (anders dan een aanvraag voor een B9-vergunning).

B4 Tabellen behorende bij paragraaf 2.11 'Slachtoffers en terugkeer'

Tabel B4.1 Totaal aantal vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)

Jaar	Aantal (N)	Indexcijfer (2008 = 1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar
2008	37	1	-
2009	25	0,7	-32%
2010	29	0,8	16%
2011	36	1	24%
2012	39	1,1	8%
Totaal	166	n.v.t.	n.v.t.

Bron: IOM databestanden

Tabel B4.2 Geslacht vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)

Jaar	Vrouwelijk		Mannelijk		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
2008	36	97%	1	3%	37	100%
2009	22	88%	3	12%	25	100%
2010	28	97%	1	3%	29	100%
2011	36	100%	-	-	36	100%
2012	29	75%	10	26%	39	100%
Totaal	151	91%	15	9%	166	100%

Bron: IOM databestanden

Tabel B4.3 Leeftijdscategorieën vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)¹

jaar	0-14 jaar		15-17 jaar		18-23 jaar		24-30 jaar		31-40 jaar		41+ jaar		Onbekend		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2008	-	-	5	14%	17	46%	10	27%	3	8%	2	5%	-	-	37	100%
2009	-	-	2	8%	17	68%	3	12%	3	12%	-	-	-	-	25	100%
2010	-	-	2	7%	13	45%	8	28%	4	14%	1	3%	1	3%	29	100%
2011	-	-	1	3%	20	56%	10	28%	5	14%	-	-	-	-	36	100%
2012	-	-	4	10%	18	46%	13	33%	4	10%	-	-	-	-	39	100%
Totaal	-	-	14	8%	85	51%	44	27%	19	11%	3	2%	1	1%	166	100%

Bron: IOM databestanden

¹ Dit betreft de leeftijd van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers ten tijde van vertrek. Uitsluitend in het jaar 2009 gaat het om de leeftijd ten tijde van de intake door IOM.

Tabel B4.4 Nationaliteit of herkomstland vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2008-2012)²

Nationaliteit	2008		2009		2010		2011		2012		Totaal		Top 5 (R)
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Albaanse	1	3%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Braziliaanse	-	-	-	-	1	3%	-	-	-	-	1	1%	
Bulgaarse	7 (2 ^e)	19%	9 (1 ^e)	36%	6 (2 ^e)	21%	11 (2 ^e)	31%	7 (3 ^e)	18%	40	24%	2
Colombiaanse	1	3%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Cubaanse	-	-	-	-	-	-	1	3%	-	-	1	1%	
Estlandse	-	-	-	-	-	-	1	3%	-	-	1	1%	
Filipijnse	1	3%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Ghanese	-	-	-	-	1	3%	-	-	1	3%	2	1%	
Hongaarse	12 (1 ^e)	32%	6 (2 ^e)	24%	11 (1 ^e)	38%	13 (1 ^e)	36%	10 (1 ^e)	26%	52	31%	1
Indiase	1	3%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Indonesische	-	-	-	-	-	-	2	6%	-	-	2	1%	
Letse	-	-	1	4%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Litouwse	1	3%	-	-	1	3%	-	-	-	-	2	1%	
Nigeriaanse	2	5%	1	4%	2	7%	2	6%	2	5%	9	5%	4
Oegandese	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3%	1	1%	
Pakistaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	8 ³	21%	8	5%	5
Poolse	-	-	-	-	1	3%	-	-	-	-	1	1%	
Roemeense	6 (3 ^e)	16%	6 (2 ^e)	24%	5 (3 ^e)	17%	4 (3 ^e)	11%	8 (2 ^e)	21%	29	18%	3
Russische	-	-	1	4%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Servische	-	-	1	4%	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Sierra Leonse	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3%	1	1%	
Slowakaanse	2	5%	-	-	1	3%	1	3%	-	-	4	2%	
Tanzaniaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3%	1	1%	
Thaise	1	3%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Tsjechische	1	3%	-	-	-	-	1	3%	-	-	2	1%	
Zuid-Afrikaanse	1	3%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Totaal	37	100%	25	100%	29	100%	36	100%	39	100%	166	100%	

Bron: IOM databestanden

Blauwe arcering: top 3 nationaliteiten of herkomstlanden van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers per jaar.

- Per jaar is afwisselend door IOM het 'land van herkomst' of 'nationaliteit' geregistreerd. Ten behoeve van de leesbaarheid is de term 'nationaliteit' aangehouden.
- Het betreft hier één dezelfde uitbuitingszaak waarbij acht Pakistaanse mogelijke slachtoffers betrokken waren (schriftelijke informatie van IOM, 19 juni 2013).

Tabel B4.5 Uitbuitingsvorm van vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2009-2012)⁴

Uitbuitingsgevaar	2009		2010		2011		2012		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Seksuele uitbuiting	22	88%	28	97%	26	72%	29	74%	105	81%
Uitbuiting buiten de seksindustrie	3	12%	–	–	–	–	8	21%	11	9%
Onbekend	–	–	1	3%	10	28%	2	5%	13	10%
Totaal	25	100%	29	100%	36	100%	39	100%	129	100%

Bron: IOM databestanden

Tabel B4.6 Verwijzers naar IOM voor vrijwillige terugkeer (2010-2012)

Verwijzers	2010		2011		2012		Totaal 2010-2012	
	N	%	N	%	N	%	N	%
CoMensha	1	3%	2	6%	8	21%	11	11%
Opvang/hulpverlening ⁵	22	76%	15	42%	15	39%	52	50%
Politie	4	14%	9	25%	8	21%	21	20%
Vreemdelingenketen ⁶	–	–	3	8%	4	10%	7	7%
Overige ⁷	2	7%	4	11%	4	10%	10	10%
Onbekend	–	–	3	8%	–	–	3	3%
Totaal	29	100%	36	100%	39	100%	104	100%

Bron: IOM databestanden

4 Deze gegevens ontbreken voor het jaar 2008.

5 De opvang en hulpverlening bestaat in ieder geval uit de volgende opvanginstellingen: Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW); Fier Fryslân, HVO Querido, Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW), en Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP). De noodopvang valt hier niet onder. Tevens is door IOM voor een aanzienlijk deel geregistreerd dat het vermoedelijke slachtoffer door de opvang of hulpverlening naar IOM is verwezen voor vrijwillige terugkeer, maar is niet geregistreerd om welke opvang of hulpverlening het hier precies ging.

6 De vreemdelingenketen bestaat in dit geval uit het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), Nidos en Vluchtelingenwerk.

7 Het gaat hierbij in ieder geval om verwijzingen vanuit advocaten, ambassades en Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD). Twee keer (één keer in 2011 en één keer in 2012) betrof het een vermoedelijk slachtoffer dat op eigen initiatief terugkeer via IOM wilde regelen. Tevens ging het twee keer (in 2010) om een vermoedelijk slachtoffer dat vanuit de noodopvang werd doorverwezen voor vrijwillige terugkeer via IOM.

Tabel B4.7 Tijdsduur categorieën tussen intake en vertrek uit Nederland (2008-2012)⁸

	2008		2009		2010		2011		2012		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
≤ één dag	1	3%	-	-	1	3%	-	-	-	-	2	1%
> één dag ≤ één week	10	27%	10	40%	4	14%	6	17%	3	8%	33	20%
> één week ≤ één maand ⁹	20 ¹⁰	54%	14	56%	16	55%	21	58%	19 ¹¹	49%	90	54%
> één maand ¹²	6	16%	1	4%	8	28%	9	25%	17	44%	41	25%
Totaal	37	100%	25	100%	29	100%	36	100%	39	100%	166	100%

Bron: IOM databestanden

- 8 In een aantal jaren (2008 en 2009) is in plaats van de intake (initieel contact) door IOM de datum van de terugkeeraanvraag geregistreerd. Een terugkeeraanvraag wordt niet altijd meteen ten tijde van de intake gedaan, omdat het slachtoffer mogelijk nog geen daadwerkelijke beslissing heeft genomen om terug te keren. In de jaren dat de datum van de terugkeeraanvraag is geregistreerd en niet de datum van intake, is het dus mogelijk dat het slachtoffer eerder een intake heeft gehad met IOM (schriftelijke informatie van IOM, 19 juni 2013).
- 9 Eén maand betreft hier 30 dagen.
- 10 Voor één persoon in 2008 gold een tijdsduur tussen intake en vertrek uit Nederland van 31 dagen, echter wel buiten één maand.
- 11 Voor vier personen in 2011 golden tijdsduren tussen intake en vertrek uit Nederland van 31 dagen, twee hiervan vielen binnen één maand en twee hiervan vielen buiten één maand (vanwege het gegeven dat sommige maanden 30 dagen respectievelijk 31 dagen tellen).
- 12 Eén maand betreft hier 30 dagen.

Verantwoording gebruikte onderzoeksmethode bij documentanalyse programmatische aanpak

Doelstelling en onderzoeksvragen

Met de documentanalyse werd beoogd het verkrijgen van inzicht in de werking en effecten van de programmatische aanpak ten behoeve van de aanpak van mensenhandel. De programmatische aanpak *binnen* de proeftuinen heeft in deze documentanalyse centraal gestaan. Tijdens het onderzoek is specifiek aandacht besteed aan de bijdrage van de programmatische aanpak in het inzichtelijk maken van de diverse vormen van mensenhandel, de structuur van de aanpak, de werkwijze, de informatie-uitwisseling, de samenwerking en de resultaten.

De centrale onderzoeksvragen die ten grondslag liggen aan de documentanalyse van de programmatische aanpak binnen de proeftuinen zijn als volgt:

- Levert de programmatische aanpak een bijdrage in de aanpak van mensenhandel?
- Welke kritische succesfactoren liggen ten grondslag aan de programmatische aanpak?

Onderzoeksmethode

Voor het onderzoek is een documentanalyse uitgevoerd. Aan de hand van de bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen en secundaire literatuur, waaronder beleidsdocumenten, jurisprudentie, wet- en regelgeving, onderzoeken en andere relevante literatuur, is een analyse uitgevoerd. De bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen zijn verkregen van het Openbaar Ministerie. Ook de bestuurlijke rapportages die niet openbaar zijn, zijn meegenomen in de analyse. In 2006 is voor het eerst over de programmatische aanpak gesproken en daarom zijn voor de analyse voornamelijk documenten verzameld die afkomstig zijn uit de periode 2006 en 2013.

Kanttekeningen bij de onderzoeksmethode

De analyse is verkennend van aard. Vanwege de vele ketenpartners die zijn betrokken bij de programmatische aanpak binnen de proeftuinen is gekozen voor een documentanalyse. Een documentanalyse heeft als voordeel dat deze relatief snel uitgevoerd kan worden. De grootste kanttekening is evenwel dat de informatie uit tweede hand afkomstig is, waardoor geen compleet beeld gegeven kan worden van de daadwerkelijke resultaten en werking van de inzet van de programmatische aanpak en meer onderzoek

aanbevolen wordt. Informatie die uit tweede hand afkomstig is, kan mogelijk ook gecensureerd dan wel bewerkt zijn.

Daarnaast moet bij de documentanalyse ook de kanttekening worden geplaatst dat het verschil in kwaliteit van de bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen ook gevolgen kan hebben voor de bevindingen die volgen uit de documentanalyse.

Daarnaast is voornamelijk aandacht besteed aan de programmatische aanpak binnen de proeftuinen. Deze proeftuinen waren evenwel speciaal opgericht voor het experimenteren met een programmatische aanpak. Het is daarom niet gezegd dat de bevindingen die volgen uit deze analyse één-op-één kunnen worden vertaald naar de werking van de programmatische aanpak buiten de proeftuinen dan wel dat dezelfde resultaten worden geboekt.