

15.1 Inleiding

De bestrijding van mensenhandel staat volop in de belangstelling, zowel in de media als in de politiek. De perceptie van mensenhandel als ernstige problematiek is zo mogelijk nog toegenomen. Op allerlei fronten is geïnvesteerd in de aanpak van mensenhandel. Zo is er een Task Force opgericht, hebben politie en Openbaar Ministerie prioriteringen toegepast, is er meer gespecialiseerde hulpverlening gekomen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in een programmatische aanpak waarbij in kaart wordt gebracht op welke punten barrières kunnen worden opgeworpen om mensenhandel praktisch te bemoeilijken. Ook in de hulpverlening wordt gezocht naar samenwerking met ketenpartners, voor informatie-uitwisseling en doorverwijzing.

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

In deze samenvatting komen naar analogie van de hoofdstukken in deze rapportage achtereenvolgens aan bod: wetgeving (§15.2), internationale ontwikkelingen (§15.3), slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers (§15.4), B9 en voortgezet verblijf (B16/7) (§15.5), slachtoffers als daders en het *non punishment*-beginsel (§15.6), bestuurlijke en integrale aanpak mensenhandel (in de seksindustrie) (§15.7), opsporing (§15.8), verdachten en daders (§15.9), het Openbaar Ministerie en vervolging (§15.10), jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie (§15.11), uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie (§15.12) en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering (§15.13).

15.2 Wetgeving

15.2.1 Strafmaat

De strafmaat voor mensenhandel is per 1 juli 2009 verhoogd. Vanaf deze datum geldt voor ongekwalificeerde vormen van mensenhandel een strafmaximum van acht jaar. Voor alle gekwalificeerde vormen van mensenhandel geldt ten minste een strafmaximum van twaalf jaar.

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

15.2.2 Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche

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

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

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is thans nog niet geheel duidelijk. Zo is de strekking van de term ‘seksbedrijven’, mede gezien de concept-memorie van toelichting (MvT), zeer breed; tegelijkertijd lijkt de tot nu gehanteerde titel van het concept beperkingen te veronderstellen (‘regulering van prostitutie en *enkele* andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid’). Ook de titel van het wetsvoorstel zou tot uitdrukking moeten brengen dat deze

nieuwe en toekomstige vormen van seksuele bedrijvigheid omvat. Hierbij moet in ieder geval gedacht worden aan webcamseks, waarbij seksuele handelingen voor een derde tegen betaling worden verricht via het internet.

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

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

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

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

Een prostituee is volgens het voorstel strafbaar als ze werkt voor een prostitutiebedrijf waaraan geen vergunning is verleend of wanneer ze als zelfstandig werkende prostituee niet staat geregistreerd, en als ze adverteert zonder registratienummer. De strafbaarstelling van een sekswerker die werkt zonder registratie, en van een sekswerker die adverteert zonder registratienummer, wordt op zichzelf onderschreven. Dit als logisch sluitstuk van de registratieplicht. De voorgestelde strafbaarstelling van de prostituee die in een instelling werkt zonder vergunning is echter niet vanzelfsprekend. Het ligt meer voor de hand dat de gemeente deze overtreding afdoet met een bestuurlijke boete. Dat is meer in lijn met het beleidsuitgangspunt dat niet (onnodig) strafrechtelijk zal worden opgetreden tegen slachtoffers.

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

15.2.3 Overige wet- en regelgeving

Voorts is in Hoofdstuk 2 onder meer aandacht besteed aan de Wet en het Besluit politiegegevens, de Wet arbeid vreemdelingen, een wijziging van de Huisvestingswet, de Wet bestuurlijke overlast in de openbare ruimte en de Wet gesloten jeugdzorg.

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

15.3 Internationale ontwikkelingen

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

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

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

Een cruciaal punt bij inspanningen om ook internationaal mensenhandel aan te pakken is het verzamelen van betrouwbare gegevens. Internationaal zijn daartoe inmiddels verschillende ini-

tatieve genomen, onder meer om internationale standaarden te ontwikkelen op het gebied van dataverzameling. Hiertoe worden verschillende indicatoren opgesteld waarover nationale overheden informatie zouden moeten aanleveren, die internationaal vergelijkbaar zijn. Er bestaat tot op heden nog niet één formele internationale standaard. Daarnaast houden de tot nog toe ontwikkelde standaarden vaak in dat veel en moeilijk te verzamelen data moet worden verzameld, met als te verwachten gevolg dat de geleverde informatie incompleet en van mindere kwaliteit is. De indruk bestaat dat op dit moment verschillende internationale organisaties zich met de ontwikkeling van internationale dataverzameling en -systemen bezighouden, maar dat onvoldoende sprake is van samenwerking, waardoor verschillende standaarden worden ontwikkeld. Het internationale juridische instrumentarium is op papier inmiddels zeer uitgebreid. Veel landen zijn echter nog geen partij bij – bijvoorbeeld – het VN-Protocol inzake de bestrijding van mensenhandel, en het onderliggende VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad. Deze instrumenten vormen echter een belangrijke basis voor internationale strafrechtelijke samenwerking, met name met landen van buiten de EU. Hierbij is te denken aan landen waarvan een aantal van in Nederland geregistreerde slachtoffers de nationaliteit hebben, zoals China en India.

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

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

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

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

De Europese Commissie heeft in maart 2009 een voorstel voor een nieuw Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel gedaan. De behandeling en implementatie van het voorstel voor een nieuw Kaderbesluit mensenhandel moet echter niet ten koste gaan van de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005). Bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers in het voorstel moeten niet leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van

Europa is bereikt. Het voorstel voor een nieuw EU-kaderbesluit moet ook niet leiden tot het afnemen van de bereidheid de bepalingen in het Verdrag van de Raad van Europa uit te voeren.

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

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

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

15.4 Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers

15.4.1 Opvang

De capaciteit voor de opvang van slachtoffers schiet tekort. Niet alleen voor specifieke categorieën slachtoffers van mensenhandel, zoals mannen (veelal slachtoffers van overige uitbuiting), minderjarigen en slachtoffers die met bepaalde problemen kampen als psychiatrische problematiek of verslaving. Ook vrouwelijke slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie kunnen niet altijd direct opgevangen worden. De wachttijd kan enkele dagen tot weken tot zelfs enkele maanden bedragen.

Alle betrokken zijn het in beginsel eens over het belang van een eerste opvang die speciaal is toegesneden op de bijzondere omstandigheden van de verschillende groepen slachtoffers. In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is een *pilot* voorzien; de realisering daarvan heeft helaas vertraging opgelopen. In de voortgangsrapportage van 9 september 2009 bij het Plan van Aanpak van de Task Force is aangegeven dat de *pilot* in beginsel bestemd is voor alle slachtoffers: vrouwen, mannen, eventuele meegekomen kinderen,

en minderjarigen, met de Nederlandse of een vreemde nationaliteit. Daarmee blijft de vraag open of bij de voorzieningen voor categorale opvang onderscheid zal worden gemaakt tussen de seksen en tussen de verschillende leeftijdsgroepen. Categorale opvang betekent niet dat binnen die opvang dat onderscheid niet meer wordt gemaakt. De minderjarigen worden echter niet gerekend tot de primaire doelgroep van de *pilot*. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de aanbesteding van het project primair betrekking heeft op meerderjarige slachtoffers, en niet voorziet in de onderwerpen die voor de opvang van minderjarigen essentieel zijn, zoals onderwijs en een pedagogisch klimaat.

In feite gaat het erom te onderzoeken hoe vorm kan worden gegeven aan opvang en zorg voor alle te onderscheiden groepen slachtoffers, waarbij met name voor minderjarige slachtoffers ook gesloten dan wel beschermde varianten moeten worden betrokken, geplaatst binnen een geheel van open en gesloten voorzieningen. Hierbij kunnen de ervaringen worden meegenomen die inmiddels al zijn opgedaan in categoriaal opgezette voorzieningen zoals Asja en MEISSA, en in de *pilot* beschermde opvang. In dit licht is het van belang dat de *pilot* expliciet mede wordt gericht op de doelgroep van minderjarige slachtoffers, onder wie ook meisjes voor wie opnemings in een gesloten dan wel beschermde voorziening het meest aangewezen is. Overigens is niet duidelijk waarom voor de groep minderjarigen afstemming tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van VWS noodzakelijk is. Hier lijkt primair de verantwoordelijkheid te liggen bij de minister voor Jeugd en Gezin. Een aandachtspunt voor de gesloten jeugdzorg is daarnaast (gebrek aan) capaciteit.

Voorbeelden van categoriaal opgezette voorzieningen zijn de opvanglocatie Asja van Fier Fryslan voor meisjes van 14–24, en De Roggeveen en MEISSA van het Amsterdams Coördinatiecentrum Mensenhandel, waar specifieke deskundigheid en methodiek aanwezig is. In januari 2008 is voorts de *pilot* beschermde opvang van start gegaan, voor twee jaar. Met die *pilot* wordt geprobeerd om bescherming te bieden aan minderjarige vreemdelingen die mogelijk blootstaan aan het risico van verdwijning en uitbuiting. Ook deze opvang is kleinschalig.

Er is ook een tendens naar de vorming van particuliere opvangaccommodaties voor met name minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Er kleven risico's aan deze initiatieven, hoe lovenswaardig ze op zichzelf wellicht ook zijn. Voor de opvang is specifieke deskundigheid nodig, en een professionele context. Ondeskundigheid kan in deze doelgroep veel extra schade berokkenen.

15.4.2 Bijzondere risicogroepen

In Hoofdstuk 4 is aandacht besteed aan enkele groepen die in het bijzonder risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel. Het betreft onder meer vrouwen uit de La Stradalanden, vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra en licht verstandelijk gehandicapten.

Bijzondere aandacht is ook aangewezen voor Romakinderen. Het is niet eenvoudig om adequaat te reageren op signalen van mensenhandel met betrekking tot deze groep kinderen, onder meer vanwege hun specifieke culturele context, de juridische complexiteit van de pro-

blematiek, het risico op stigmatisering van de Roma als groep, mogelijke betrokkenheid van de ouders bij de uitbuiting, en het ontbreken van een regisserende partij tussen de instanties die betrokken kunnen zijn bij de problematiek. Duidelijk is in elk geval dat de problemen alleen pro-actief, en vanuit een Europees perspectief, zinvol kunnen worden benaderd.

15.4.3 Registratie

De taak om een landelijke registratie te voeren van (vermoedelijke) slachtoffers is neergelegd bij CoMensha. De registratie is echter onvoldoende volledig, en moet beter. Hiervoor heeft het Ministerie van Justitie extra middelen ter beschikking gesteld aan CoMensha. In het kader van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel heeft CoMensha inmiddels een projectplan ingediend voor de verbetering van de registratie. Het plan voorziet er onder meer in dat samen met de aanleverende instanties wordt vastgesteld welke gegevens moeten worden geregistreerd. Ook wordt ingezet op het verwerven van commitment voor het daadwerkelijk aanleveren van deze gegevens.

15.4.4 Zorgcoördinator

De zorgcoördinator heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg.

Nog lang niet alle regio's kennen een zorgcoördinator. Het Plan van Aanpak van de Task Force voorziet in het stimuleren van gemeenten een regionale zorgcoördinator aan te stellen.

15.4.5 Schadevergoeding

Wanneer de rechter in een strafprocedure een schadevergoedingsmaatregel oplegt, int het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ten behoeve van het slachtoffer. In de jaren 2000 tot en met 2003 lag het aantal mensenhandelzaken waarbij het CJIB als innende partij betrokken was tussen drie en vijf. Vanaf 2003 lag dit aantal aanzienlijk hoger, namelijk tussen negen en 17 zaken.

Ook uit Hoofdstuk 11 blijkt dat het *krijgen* van schadevergoeding voor slachtoffers zeer moeizaam is. Hoewel een schadevergoedingsmaatregel weliswaar betekent dat het slachtoffer niet zelf achter de veroordeelde aan hoeft te gaan om het bedrag te innen, biedt de procedure geen garantie voor (snelle) afhandeling, noch voor een uiteindelijk positief resultaat.

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

15.4.6 Het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het Schadefonds kijkt bij de beoordeling van aanvragen van slachtoffers (tot nu toe allen slachtoffer van seksuele uitbuiting) met name in hoeverre de aanvrager in een toestand van afhankelijkheid is gebracht om hem of haar zodoende te bewegen tot het verrichten van seksuele handelingen met derden. Omstandigheden die bij de beoordeling een rol kunnen spelen zijn: het innemen van het paspoort, het volledig of grotendeels laten afdragen van verdiende gelden, het onder voortdurend toezicht stellen of het opsluiten van het slachtoffer, beperking van de bewegingsvrijheid, intimidatie en mishandeling. In 2007 zijn bij het SGM 25 aanvragen van slachtoffers van mensenhandel binnengekomen waarvan er zijn 18 toegekend; in 2008 zijn 19 aanvragen ingediend waarvan er één is afgewezen omdat mensenhandel niet aannemelijk is geworden op grond van verklaringen van het slachtoffer en nader onderzoek door SGM.

In het kader van het Plan van Aanpak van de Task Force wordt een actieplan opgesteld om het gebruik van het SGM te vermeerderen.

15.5 B9 en voortgezet verblijf (B16/7)

15.5.1 Duidelijkheid over de B9-regeling en de bijbehorende afspraken

De B9-regeling houdt niet alleen zekere rechten in voor slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie, maar evenzeer voor slachtoffers van uitbuiting in andere sectoren. Ten aanzien van de identificatie van slachtoffers van ‘overige uitbuiting’ was de regeling echter niet geheel helder geformuleerd. De desbetreffende passages zijn, zonder wijziging van het beleid, in april 2009 verduidelijkt. Dit is een belangrijke verbetering. Overheidsinstanties lijken immers, met name als het gaat om uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, signalen van mensenhandel niet altijd als zodanig te (h)erkennen, en niet altijd te weten hoe de B9-regeling moet worden toegepast. Duidelijk moet zijn dat niet alleen de politie en bijzondere opsporingsdiensten, maar ook de Arbeidsinspectie de vreemdeling direct moet wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten wanneer deze instantie niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aantreft op een werkplek. Daarnaast vermeldt de Aanwijzing mensenhandel, bedoeld voor OM en politie, dat slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha moeten worden gemeld in verband met opvang en zorgcoördinatie. Het moet echter ook voor andere instanties zoals de Arbeidsinspectie en de SIOD duidelijk zijn dat zij slachtoffers moeten aanmelden bij CoMensha, en hoe dat moet gebeuren. In de B9-regeling is aangegeven dat het aanbeveling verdient bij de voorbereiding van politieacties die gericht zijn op illegalen, expliciet aandacht te besteden aan mensenhandel, en dat voorbereidingen moeten worden getroffen voor de opvang van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Daarvoor kan voorafgaand aan de acties contact worden opgenomen met CoMensha. Deze informatie ontbreekt echter in de Aanwijzing mensenhandel van het OM.

Om op dit punt elk misverstand te voorkomen, moet het duidelijk zijn dat alle overheidsdiensten alle slachtoffers van alle vormen van mensenhandel melden bij CoMensha. Dit houdt dus in dat

- niet alleen politie en OM melden, maar ook alle andere betrokken diensten
- niet alleen slachtoffers van seksuele uitbuiting worden gemeld, maar ook slachtoffers van overige uitbuiting
- niet alleen vreemdelingen, maar ook Nederlandse slachtoffers worden gemeld

Het is van groot belang dat alle relevante overheidsinstanties op de hoogte zijn van de (beleids)regels en de bijbehorende afspraken, en hetzelfde beleid voeren. Uiteraard moet wel worden afgestemd welke overheidsinstantie zorg draagt voor (mogelijke) slachtoffers. Dit kan met concrete afspraken waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder worden vastgelegd.

Het komt ook voor dat verwarring bestaat over verschillen in de B9-regeling tussen slachtoffers en getuige-aangevers, bijvoorbeeld over de termijn waarbinnen de IND moet besluiten over een verblijfsaanvraag.

Er blijkt regelmatig van overlapping tussen de rechtsgebieden strafrecht en vreemdelingenrecht, waarbij opvalt dat kennis over die rechtsgebieden over en weer node wordt gemist.

15.5.2 ‘Kansloze’ B9-aanvragen

Er zijn slachtoffers die bij hun aangifte maar weinig informatie verstrekken, waardoor de zaak uiteindelijk niet succesvol kan worden opgelost. Deze aangiften kosten politie en OM veel capaciteit, omdat elke mensenhandelzaak moet worden aangepakt. Er is het vermoeden dat soms van de mogelijkheden van de B9-regeling gebruik wordt gemaakt zonder dat sprake is van daadwerkelijk slachtofferschap, als een laatste middel om voortgezet verblijf te verwerven. Er moet echter wel zorgvuldig met elke aangifte worden omgesprongen, omdat slachtoffers nu eenmaal lang niet altijd gemakkelijk te herkennen zijn. Voor de moeilijkheid dat enerzijds recht moet worden gedaan aan de grote belangen van daadwerkelijke slachtoffers, en dat anderzijds het eventuele oneigenlijke gebruik van de regeling, met daaraan vastgekoppeld het gebruik van opvang- en hulpvoorzieningen, een groot beslag legt, is geen pasklare oplossing voorhanden. Wel kan het zeer zinvol zijn om alle omstandigheden rond het doen van aangiften nader in kaart te brengen. In dit verband is het te betreuren dat het onderzoek ‘Mensenhandel. Keten-, slachtoffer- en kennisperspectief’ dat was geïnitieerd door het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (WBOM), niet is voortgezet. Het is een goede zaak dat het Openbaar Ministerie een praktisch stappenplan heeft uitgewerkt, waarin is aangegeven welke concrete handelingen worden verricht vanaf het houden van een informatief gesprek tot aan de beslissing tot sepot dan wel verder onderzoek.

Verwacht kan worden dat het introduceren van categorale opvang en het regelen van adequate rechtshulp, de bereidheid van het doen van aangifte door slachtoffers zal vergroten.

15.5.3 Koppeling verblijfsrecht aan aangifte/medewerking strafproces

Het verlenen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning aan slachtoffers en getuigen van mensenhandel is gekoppeld aan medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek.

De vreemdeling wordt erover geïnformeerd dat hij of zij direct aangifte kan doen of anderszins medewerking kan verlenen aan de opsporing, maar dat dit ook mogelijk is na gebruikmaking van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing daarover *in alle rust* te overwegen, aldus de B9-regeling.

Het is van belang om een onderscheid te maken tussen de kansrijkheid van een eventuele vervolging voor mensenhandel, en de mogelijkheid dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel. Ook als er een aangifte ligt zonder goede opsporingsindicaties, en het onderzoek niet tot vervolging leidt, kan er wel degelijk sprake zijn van een slachtoffer. Een ongehoofwaardig verhaal wil nog niet zeggen dat de betrokkene geen slachtoffer van mensenhandel is. De mensenhandelaar kan het slachtoffer hebben opgedragen om een B9-aanvraag te doen, en om in dat kader een bepaald verhaal te doen. Ook kan het slachtoffer bijvoorbeeld uit vrees voor de mensenhandelaar terughoudend zijn in het meedelen van concrete feiten. Bij het bepalen of sprake is van een geringe aanwijzing van mensenhandel moet derhalve niet alleen worden gekeken vanuit het perspectief of er voldoende opsporingsindicaties zijn, maar ook vanuit het perspectief dat moet worden gespeurd naar signalen van slachtofferschap.

15.5.4 Beklagzaken

Na ontvangst van het bericht van niet verdere vervolging moet de vreemdeling binnen veertien dagen aan de politie laten weten of tegen dat besluit beklag zal worden gedaan bij het hof ingevolge artikel 12 Sv. Onduidelijk is hoe dit zich verhoudt tot het gegeven dat voor de beklagtermijn als zodanig ingevolge art. 12 Sv geen termijn geldt (tenzij sprake is van een kennisgeving van niet verdere vervolging; dan is de termijn drie maanden). De termijn van twee weken waarbinnen de politie moet worden geïnformeerd over het wel of niet indienen van beklag, genoemd in de B9-regeling, is alleen relevant in verband met verblijfsrechtelijke consequenties. Deze termijn zegt niets over de termijn waarbinnen beklag daadwerkelijk moet zijn ingediend.

Uit het door BNRM uitgevoerde onderzoek naar klaagschriften met betrekking tot mensenhandel komt naar voren dat het beklag in 43 van de 44 onderzochte beklagzaken werd afgewezen. Ondanks het feit dat in veel van de aangiften geen dan wel onvoldoende opsporingsindicaties voorkomen, heeft de politie volgens het hof vaak toch uitvoerig onderzoek gedaan. Het hof is dan ook overwegend van oordeel dat de politie haar werk goed heeft gedaan.

Het Hof Amsterdam let sinds medio 2008 expliciet op het feit of van de zaak wel of geen melding is gemaakt bij het EMM. Dit is mogelijk een voorbeeld voor andere gerechtshoven. De doorlooptijd tussen de ontvangst van een klaagschrift en de beschikking van het gerechtshof varieerde tussen gemiddeld zes en negen maanden.

15.5.5 Voortgezet verblijf (B16/7 Vc)

De wijzigingen die sinds augustus 2006 zijn aangebracht in de regeling van voortgezet verblijf na de B9-regeling hielden voor een belangrijk deel verband met geconstateerde tekortkomingen in de regelgeving en met de wens het beleid te versoepelen. Het aangepaste beleid betekent een vereenvoudiging voor zowel de IND als slachtoffers, en de verwachting dat het leidt tot minder lange onzekerheid voor slachtoffers lijkt gerechtvaardigd. Wel blijken zich in de praktijk nogal wat uitvoeringsproblemen voor te doen. Eén knelpunt is de informatieverstrekking tussen de autoriteiten betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek naar de mensenhandel (politie en OM), de IND en de vreemdeling of haar gemachtigde. IND-ambtenaren moeten soms veel moeite doen om te achterhalen wat de stand van zaken of de uitkomst is van het opsporings- of vervolgingsonderzoek of de berechting in de mensenhandelzaak. Voor slachtoffers geldt dat de informatie van wezenlijk belang kan zijn gelet op de mogelijk verstrekken gevolgen voor hun verblijfstatus. Zowel de Vc als de Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal verplicht de officier van justitie om zodra de strafzaak wordt geseponeerd of de uitspraak onherroepelijk is, de IND alsmede het slachtoffer hiervan in kennis te stellen. Dit voorschrift wordt niet altijd nageleefd. In het bijzonder wanneer de mensenhandel niet (verder) wordt vervolgd, bestaat er vaak miscommunicatie. De dossiers getuigen van verwarring omtrent de kennisgeving aan betrokkene en de voorwaarden gesteld aan het doen van beklag.

Op dit punt zou de zorgcoördinator overigens een goede functie kunnen vervullen.

De vreemdeling die een beroep wil doen op de a-grond in B16/7 (een veroordeling voor mensenhandel dan wel voor een ander misdrijf waarbij mensenhandel onderdeel vormde van de tenlastelegging – waardoor wordt aangenomen dat in rechte vast staat dat terugkeer naar het land van herkomst risico's met zich meebrengt) moet zelf een afschrift van de rechterlijke uitspraak overleggen om aan te tonen dat hij of zij voor voortgezet verblijf in aanmerking komt. Het slachtoffer is echter geen procespartij en beschikt dus niet automatisch over een uitspraak en is wellicht niet op de hoogte van een uitspraak.

Sinds de wijziging van de B16/7 is het zwaartepunt van de beslissing over het slachtofferchap verschoven van de rechter naar de officier van justitie, nu ook vrijspraak terzake mensenhandel, maar veroordeling voor andere ten laste gelegde feiten, een grond voor voortgezet verblijf vormt. In de praktijk blijkt dat slachtoffers lang in onduidelijkheid verkeren omtrent de beslissing over het aangevraagde voortgezet verblijf, terwijl op het moment van vervolging al duidelijk is dat zij door het OM als slachtoffer worden gezien. Op het gebied van tijd en zekerheid zou winst behaald kunnen worden voor het slachtoffer door de regeling in die zin aan te passen dat een aanvraag voor voortgezet verblijf kan worden ingediend op het moment dat het OM besluit tot dagvaarding van verdachte over te gaan. Deze praktische wijziging zou wellicht ook een stimulerende rol kunnen hebben op de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen met voldoende opsporingsindicaties om een (succesvolle) vervolging te starten. Wel moeten er dan waarborgen worden gecreëerd teneinde ervoor te

zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging.

Om bij te dragen aan een betere beoordeling van de vraag of een slachtoffer om veiligheidsredenen voortgezet verblijf moet worden toegestaan spraken ketenpartners in 2005 af dat er veiligheidsdossiers zouden worden opgebouwd. In de praktijk blijkt echter nog niet van de opbouw van veiligheidsdossiers. Evenmin blijkt dat de IND ten behoeve van een risicoanalyse (standaard) eigen onderzoek verricht alvorens te beslissen op de vraag of terugkeer naar het land van herkomst van een slachtoffer geveerd kan worden.

De beschikkingen van de IND waarmee voortgezet verblijf op grond van klemmende reden van humanitaire aard wordt toegestaan, geven doorgaans geen inzicht in de achterliggende belangenafweging;

15.6 Slachtoffers als daders en het *non punishment*-beginsel

In internationale wet- en regelgeving is er veel aandacht voor de problematiek van slachtoffers van mensenhandel die tevens een strafbaar feit hebben gepleegd of daarvan worden verdacht en het daarmee verband houdende beginsel dat zij daarvoor in bepaalde omstandigheden niet behoren te worden vervolgd of gestraft (*non punishment*-beginsel). Duidelijk is tegelijkertijd dat de reikwijdte van dit beginsel nog niet is uitgekristalliseerd, zoals blijkt uit de uiteenlopende definities van het beginsel in de verschillende internationale instrumenten. *Non punishment*-bepalingen in internationale instrumenten die louter zien op migratiegerelateerde criminaliteit zijn erg beperkt en dekken niet de problematiek van slachtoffers mensenhandel die in een mensenhandelsituatie bij verschillende typen strafbare feiten betrokken kunnen zijn. Zo komt uit zowel de in Nederland bestudeerde casus als ook uit casus in enkele omliggende landen naar voren dat slachtoffers van mensenhandel in een mensenhandelsituatie bij een verscheidenheid van delicten betrokken kunnen zijn.

In Nederland is niet gekozen voor het opnemen van een specifieke *non punishment*-bepaling voor slachtoffers die tevens verdachte zijn. Wel zijn er verschillende mogelijkheden in Nederland om deze verdachte slachtoffers niet te vervolgen, dan wel niet te bestraffen. Bij de invulling van het *non punishment*-beginsel in de Nederlandse rechtspraak kan worden gekeken naar de invulling die aan het beginsel is gegeven in de diverse internationale rechtsinstrumenten. Om van de mogelijkheden die voortvloeien uit het *non punishment*-beginsel gebruik te kunnen maken is het echter wel van belang dat slachtoffers ook binnen de gehele keten van betrokken instanties als zodanig geïdentificeerd worden. In de praktijk blijkt het moeilijk om slachtoffers van mensenhandel als zodanig te identificeren, in het bijzonder wanneer het gaat om slachtoffers die in eerste instantie verdachte zijn van een (in de mensenhandelsituatie gepleegd) strafbaar feit. Bovendien kan het risico van vervolging als consequentie hebben dat verdachte slachtoffers van mensenhandel zichzelf eerder als dader dan als slachtoffer identificeren en zij geen aangifte doen. Zelfs indien iemand wordt ge-

identificeerd als slachtoffer, blijkt in de praktijk dat niet alle betrokken actoren op de hoogte zijn van het bestaan van juridische mogelijkheden om het slachtoffer niet te bestraffen of te vervolgen. Bewustzijn van de problematiek en kennis van de juridische mogelijkheden zijn dan ook van belang om toepassing van uit het *non punishment*-beginsel voortvloeiende mogelijkheden voor slachtoffers in de praktijk in te zetten.

Uitbuiting in de criminaliteit is een vorm van mensenhandel die nog niet altijd als zodanig wordt herkend. Bij uitbuiting in de criminaliteit zijn bij BNRM met name casus bekend van onder dwang of druk van de mensenhandel gepleegde overtredingen van de *Opiumwet*. Zo worden slachtoffers van loverboys en andere mensenhandelaren soms gedwongen om drugsgerelateerde delicten te plegen. Minderjarigen zijn extra kwetsbaar voor uitbuiting in de criminaliteit; met name diefstallen en drugsdelicten lijken in deze categorie slachtoffers vaker voor te komen dan andere delicten. Dit kan te maken hebben met een ander sanctiestelsel voor minderjarigen.

Van belang is dat men zich ervan bewust is dat door slachtoffers gepleegde strafbare feiten niet altijd onder dwang van de mensenhandelaar zijn gepleegd. Soms pleegt een slachtoffer een strafbaar feit, zoals een winkeldiefstal, om op die manier aan de mensenhandelaar te ontsnappen, zoals dat in Engeland is voorgevallen. In Oostenrijk speelde een casus waarin een slachtoffer haar paspoort vernielde om dezelfde reden. De aanpak van deze problematiek is een aandachtspunt.

Door slachtoffers tijdens de mensenhandelsituatie gepleegde strafbare feiten kunnen naast strafrechtelijk gevolgen, ook gevolgen hebben voor hun vreemdelingenrechtelijke status. Zo is bij BNRM een casus bekend van een veroordeeld slachtoffer dat geen B9-verblijfsvergunning kreeg terwijl zij wel alle medewerking verleende aan het strafrechtelijk onderzoek naar haar mensenhandelaren die voor dit feit ook veroordeeld werden.

Een ander knelpunt is dat slachtoffers die tevens dader zijn en als zodanig veroordeeld, als vreemdelingen het risico lopen om ongewenst verklaard te worden en als gevolg daarvan in vreemdelingendetentie te worden geplaatst en te worden uitgezet. De mogelijke vreemdelingenrechtelijke consequenties voor de verblijfsstatus van slachtoffers die tevens dader zijn, zijn dan ook een punt van zorg.

15.7 Bestuurlijke en integrale aanpak mensenhandel (in de seksindustrie)

Er zijn enkele goede ontwikkelingen in gang gezet. In het kader van de maatregelen van de Task Force Aanpak Mensenhandel om het toezicht op de prostitutiesector te versterken wordt in samenspraak met BZK en gemeenten een protocol/handleiding Toezicht vergunde prostitutiesector opgesteld.

15.7.1 Prostitutiesector

Sinds de legalisering van prostitutie is sprake van drie sectoren, te weten de illegale, de legale vergunde, en de legale onvergunde sector. Het wel geopperde idee om de vergunde sector in te perken, is op zichzelf, dus zonder flankerende maatregelen, geen effectief middel om mensenhandel en misstanden tegen te gaan. Dit zou immers kunnen leiden tot verschuivingen naar illegale vormen van prostitutie, waarop het moeilijker is zicht te houden en beleid te voeren.

De (illegale) prostitutiesector kent diverse verschijningsvormen en de ontwikkelingen in die sector volgen elkaar snel op. Voor een effectieve bestrijding van de uitwassen daarvan in de vorm van mensenhandel is een geïntegreerde aanpak nodig, waarbij niet alleen strafrechtelijke maar ook bestuurlijke middelen worden ingezet. Een aangrijpingspunt daarvoor is het gegeven dat uitbuiting in de (illegale) prostitutie op vele plaatsen ook onbewust wordt gefaciliteerd, bijvoorbeeld door hotels. Daarop kunnen nieuwe maatregelen worden ingezet. De ervaring leert wel dat wanneer één vorm van prostitutie wordt aangepakt vrijwel onmiddellijk verschuivingen optreden naar andere delen van de prostitutiesector.

Het is een algemeen geaccepteerde gedachte dat het beleid er mede op moet worden afgestemd prostitutees meer mogelijkheden te bieden om over hun eigen leven te beschikken, zodat zij minder snel het slachtoffer van mensenhandel worden. Hierbij past wel de kanttekening dat dit verband nauwelijks een rol speelt in die gevallen waarin de mensenhandelaren grove dwangmiddelen gebruiken.

Aandachtspunt bij het treffen van maatregelen is dat veel prostitutees geen Nederlands spreken.

15.7.2 Prostitutiebeleid en bestuurlijke handhaving

Het eerdergenoemde effect dat het aanpakken van vormen van uitbuiting in de prostitutie snel leidt tot verplaatsing van de illegale activiteiten, wordt nog versterkt doordat de gemeenten zelf hun eigen prostitutiebeleid mogen bepalen. Daardoor is het beleid ten aanzien van de prostitutiesector niet uniform. Zo zijn bepaalde prostitutievormen in de ene gemeente wel en in de andere niet vergund. Ook geven nog lang niet alle gemeenten voldoende invulling en sturing aan het prostitutiebeleid en aan de bestuurlijke handhaving. De terughoudende opstelling van de VNG werkt hierin niet bevorderend. Vooral kleinere gemeenten zijn soms terughoudend in de aanpak van mensenhandel, omdat de urgentie niet wordt gezien, of omdat de mogelijkheden van de gemeente gering worden ingeschat.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voeren van een adequaat prostitutiebeleid. De politie speelt daarin een belangrijke rol wat betreft het toezicht en de bestrijding van illegale prostitutie. In veel gemeenten is de taakverdeling tussen gemeente en politie op dit punt niet duidelijk. Per gemeente kunnen de bevoegdheden voor het toezicht verschillen; soms zijn helemaal geen bevoegdheden toegekend. Dit bevordert calculerend gedrag van mensenhandelaren.

Ook andere instanties hebben een rol bij het toezicht. Naast de gemeenten zelf zijn dat bijvoorbeeld de brandweer, de Belastingdienst, en de Arbeidsinspectie. Er zijn nogal wat signalen dat niet alle betrokkenen hun (toezichts)taken in de prostitutiesector goed uitoefenen. Hierdoor worden deze extra ‘ogen en oren’ gemist; dat is te betreuren voor een sector die nu eenmaal zeer gevoelig is voor mensenhandel, waarvan de bestrijding erg afhankelijk is van signalen. Illegale prostitutie is vaak moeilijk te constateren, alleen al omdat moeilijk te bewijzen is dat feitelijk seksuele handelingen met derden tegen betaling plaatsvinden.

De (bestuurlijke) controle is vooral lastig bij vormen van prostitutie die zich buiten clubverband afspelen, zoals de escort en de via het internet aangeboden prostitutie. Voor de controle op escorts lijkt de effectiviteit van de arbeidsintensieve zogenoemde hotelprocedure te zijn afgenomen, wellicht omdat de werkwijze te bekend is geraakt. Het is de vraag of er hoe dan ook wel mogelijkheden zijn om controle uit te oefenen op de escortbranche. Overigens garandeert de controle op de vergunde prostitutiebedrijven niet dat mensenhandel daar is uitgebannen. De bestuurlijke controles in de prostitutiesector worden ook niet altijd goed uitgevoerd. Oppervlakkige controle van bijvoorbeeld alleen de papieren van de prostituees brengt geen uitbuiting aan het licht. Daarvoor zijn gesprekken nodig in een veilige setting. Het Convenant Erotiekadvertenties waarbij plaatsers van erotiekadvertenties hun vergunning- of BTW-nummer in de advertentie vermelden, werkt nauwelijks remmend op uitbuiting omdat de reikwijdte te gering is (alleen een deel van de geschreven pers), en omdat de nummers niet worden gecontroleerd.

15.7.3 Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit/mensenhandel

Het instrument van de bestuurlijke rapportage, ofwel de schriftelijke mededeling van de politie aan het bestuur van een gemeente dat zij in het kader van haar strafrechtelijke taakuitoefening is gestuit op voor de gemeente relevante feiten en omstandigheden voor de uitvoering van het mensenhandelbeleid, werkt niet optimaal. Bij de politie lijkt onvoldoende capaciteit aanwezig om kwalitatief goede rapportages op te stellen. De gemeenten treffen in de rapportages veelal geen informatie aan waarop concreet acties kunnen worden gebaseerd. Ook spelen de gemeenten op hun beurt informatie die de politie goed zou kunnen gebruiken niet altijd door naar de politie.

15.7.4 Integrale aanpak

De programmatische aanpak waarbij op systematische wijze wordt samengewerkt met ketenpartners is nuttig en noodzakelijk, maar de uitvoering behoeft verbetering, zo is gebleken tijdens de uitvoering van een aantal projecten, de zogenoemde proeftuinen. In de praktijk komt de medewerking van partnerorganisaties niet altijd van de grond of niet op de manier zoals beoogd. Vaak is onduidelijk wat er precies wordt verlangd, of past hetgeen wordt verwacht niet binnen de prioriteiten van de eigen organisatie. Met name kennis over bedrijven of instanties die onbewust een rol spelen in de mensenhandel is daardoor nauwelijks naar

boven gekomen. De integrale aanpak van mensenhandel komt onder meer niet overal van de grond, omdat de betrokken partners mensenhandel niet als probleem percipiëren en daarom niet bereid zijn te investeren in een gezamenlijke aanpak. Zelfs daar waar de integrale aanpak wel van de grond komt zijn partners soms terughoudend. Overigens is er geen overzicht over het hanteren van een integrale aanpak; onbekend is hoeveel gemeenten een ketenaanpak mensenhandel hebben, wat de overeenkomsten en verschillen daartussen zijn en hoe effectief ze zijn.

Een zorgcoördinator mensenhandel wordt in diverse politieregio's node gemist.

15.8 Opsporing

15.8.1 Beleid en organisatie

Mensenhandel heeft in de praktijk niet in alle politiekorpsen de beoogde prioriteit. Het Referentiekader mensenhandel (2008) van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van de politie bevat bruikbare richtlijnen voor de (verdere) invulling van de aanpak van mensenhandel bij de politie, en het verdient dan ook ten zeerste aanbeveling dat alle korpsen deze richtlijnen in de praktijk brengen. Het is evenwel niet duidelijk of en hoe de korpsen eraan worden gehouden. Mogelijk wordt hier in de volgende Korpsmonitor (2009/2010) aandacht aan besteed.

In het LEM wordt strategische en beleidsmatige informatie gedeeld tussen de korpsen. Vanaf 2007 komen in het LEM niet langer de experts van alle korpsen bijeen, maar een selectie (afwisselend met en zonder externe partners). Daarmee dreigt het LEM de nuttige functie van aanjager en motivator van korpsen te verliezen.

15.8.2 Signalering en opsporing

Het is vaak moeilijk om slachtoffers van mensenhandel als zodanig te identificeren. In elk geval is van belang dat alle kenbare signalen worden opgevangen. Het is goed mogelijk dat dit nog lang niet optimaal gebeurt. Onduidelijk is echter op welke schaal. Voor een adequate signalering van mensenhandel is het van belang dat zowel burgers als medewerkers in alle geledingen van organisaties die met mensenhandel te maken kunnen krijgen (inclusief de politie) weten wat mensenhandel is, slachtoffers kunnen herkennen en weten hoe te handelen in geval van een vermoeden van mensenhandel. Zover is het nog niet. Het signalerend vermogen van verschillende instanties - zoals gemeenten, IND, Kamer van Koophandel, politie, medici, exploitanten van seksinrichtingen, hulpverleners en anderen is nog voor verbetering vatbaar.

Mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen (onder meer seksuele uitbuiting, niet-seksuele uitbuiting, loverboyproblematiek), die (deels) een andere aanpak vergen. Vooral de aanpak van mensenhandel buiten de seksindustrie staat nog in de kinderschoenen en vereist in

sommige gevallen ook een attitudeverandering bij betrokken organisaties (vreemdelingenpolitie, IND en DT&V). Het moet nog gemeengoed worden dat ook in sectoren buiten de seksbranche zeer ernstige vormen van mensenhandel kunnen voorkomen, en dat de signalering en opsporing daarvan evenzeer prioriteit en aandacht verdienen. Wat betreft de prioritering door de politie: politiekorpsen moeten voortdurend keuzen maken. Deze keuze voor de inzet van capaciteit valt niet altijd ten gunste van de aanpak van mensenhandel uit. Het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche kost ook capaciteit en wordt niet overal – zoals afgesproken – door de gemeenten gefaciliteerd. Het gevolg is dat in voorkomende gevallen signalen van mensenhandel niet worden onderzocht en opsporingsonderzoeken blijven liggen.

Veel korpsen hebben voor de opsporing van mensenhandel een gespecialiseerd mensenhandelteam, maar ook andere onderdelen (bijvoorbeeld de districtsrecherche) voeren opsporingsonderzoeken uit. Het is duidelijk te zien dat daar soms kennis en expertise op het gebied van mensenhandel ontbreekt. In regio's zonder een gespecialiseerd mensenhandelteam wordt informatie over mensenhandel niet altijd goed verzameld en lijkt het moeilijker om mensenhandelonderzoeken te (laten) draaien. Er zijn niet altijd mensenhandel-gecertificeerde rechercheurs beschikbaar om aangiften op te nemen.

Het is niet alleen lastig om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, maar ook om hun medewerking te verkrijgen bij de opsporing en vervolging. Slachtoffers kennen een lage aangiftebereidheid en aangiften bevatten soms maar heel weinig opsporingsindicaties. Om succesvolle opsporing mogelijk te maken is het van belang ook gebruik te maken van alternatieve oplossingsstrategieën, zoals de zogenoemde artikel-27-stapeling. Daarnaast moet financieel onderzoeken, zoals aangegeven in de Aanwijzing mensenhandel, standaard onderdeel vormen van het opsporingsonderzoek.

Mensenhandel manifesteert zich altijd lokaal, maar is in veel gevallen internationaal georganiseerd. De politiesamenwerking met andere landen is derhalve belangrijk. Toch is daarover maar weinig bekend.

Daarnaast bestaan er knelpunten in de internationale samenwerking, bijvoorbeeld als gevolg van verschillen in rechtssystemen en belangen. Ook vergt internationale samenwerking veel tijd.

15.8.3 Informatie en opvolging

Voor de opsporing van mensenhandel is van belang dat gebruik gemaakt wordt van informatie die bij diverse andere (keten)partners beschikbaar is, vanzelfsprekend wel met inachtneming van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De aanpak van mensenhandel lijdt evenwel onder allerlei drempels ten aanzien van de uitwisseling van informatie. Het betreft deels technische drempels, bijvoorbeeld op het vlak van geautomatiseerde systemen. Voor een ander deel zijn de moeilijkheden ook terug te voeren op attitude. Vanwege het belang van de informatie/uitwisseling is het zaak deze drempels zoveel mogelijk weg te nemen.

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), dat fungeert als het landelijke informatiepunt waaraan informatie over mensenhandel kan worden aangeleverd door alle instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening, functioneert niet naar tevredenheid. Enerzijds wordt niet alle informatie aangeleverd, en anderzijds wordt de wel beschikbare informatie onvoldoende geanalyseerd en verwerkt. De tegenvallende output is weer niet bevorderlijk voor de motivatie om informatie te leveren. In opdracht van de Task Force Aanpak Mensenhandel is een studie verricht naar de informatie-uitwisseling tussen met name politiekorpsen en EMM) resulterend in het rapport *Trade; you'll pay for this*. Als uitvloeisel hiervan zullen ten behoeve van de verbetering van de informatie-uitwisseling de RIEC's van Rotterdam en Groningen als *pilot*-RIEC's fungeren voor de koppeling tussen de RIEC's en het EMM.

De internationale uitwisseling van politie-informatie wordt steeds belangrijker. Door samenvoeging en analyse van operationele informatie uit verschillende landen kan inzicht worden verkregen in de werkwijze van mensenhandelaren en de bestrijding daarvan. Deze taak ligt binnen de EU bij Europol, maar de informatie-uitwisseling via Europol verloopt niet optimaal. Nederland kan het zijne doen door zich te houden aan de afspraken over het aanleveren van informatie aan Europol.

15.8.4 Slachtoffers

Uiteraard heeft de politie zorgtaken voor de slachtoffers van mensenhandel met wie zij in het kader van de opsporing te maken krijgt. De slachtoffers moeten worden opgevangen. De politie loopt er in de praktijk tegenaan dat er een tekort is aan (geschikte) opvangplekken en dat de desbetreffende hulpverleninginstellingen soms moeilijk bereikbaar zijn. Ook moet de politie slachtoffers goed informeren over mogelijkheden en rechten, en de gelegenheid geven om aangiften te doen. Er zijn nogal wat signalen dat slachtoffers die aangifte willen doen, hiertoe niet altijd of laat in de gelegenheid worden gesteld door de politie, en dat slachtoffers slecht worden geïnformeerd over het verloop van het politieonderzoek.

15.9 Verdachten en daders

15.9.1 Opvallende cijfers

Nederlanders vormden (in 2007) de grootste groep verdachten (95 van de totaal 280 verdachten), en de grootste groep veroordeelden (24 van de totaal 73 veroordeelde mensenhandelaren). Dit illustreert nog eens dat mensenhandel niet noodzakelijk internationale kenmerken heeft.

Opvallend is dat 30% van de verdachten, en 28% van de veroordeelden ten tijde van de terechtzitting niet gedetineerd was.

15.9.2 Loverboymethode

Mensenhandelaren passen hun methodiek snel aan wanneer de omstandigheden veranderen, of in reactie op versoepelde maatregelen van de overheid. Een voorbeeld is de zogenoemde loverboymethode. Het beeld van een jonge jongen die in Nederland met verleidingstactieken kwetsbare jonge Nederlandse meisjes zodanig aan zich bindt dat hij ze in de prostitutie voor hem aan het werk kan zetten, is niet meer zo eenduidig. Het gaat niet alleen meer om jonge jongens, noch uitsluitend om kwetsbare jonge meisjes, noch slechts om verleidingstechnieken; de methoden worden ook gebruikt in grensoverschrijdende mensenhandel, en ook in uitbuiting buiten de seksindustrie. De veranderlijkheid van mensenhandel brengt mee dat er oog moet zijn voor veranderingen in de slachtoffergroep die daarvan het gevolg kunnen zijn. Het is een gemis dat uit de gegevens van het Openbaar Ministerie onvoldoende informatie is te halen omtrent de mate van gebruik van met name de loverboytechnieken.

15.9.3 *Facilitators*

Niet alleen is de bestrijding van mensenhandel afhankelijk van signalen van personen en instanties die al dan niet toevallig met mensenhandel te maken krijgen, maar ook speelt een belangrijke rol dat tal van personen en instellingen bewust of onbewust meewerken aan mensenhandel, door die (in)direct mede mogelijk te maken. In de bekende zaak Sneep regelde een ‘adviesbureau’ de administratieve zaken en organiseerde een vastgoedbedrijf auto’s, mobiele telefoons en huisvesting. Artsen voerden borstvergrotingen en abortussen uit. Tatoeëerders zetten bij de betrokken vrouwen tatoeages.

Beroepsgroepen die betrokken kunnen raken bij georganiseerde criminaliteit zijn bijvoorbeeld taxichauffeurs, advocaten, notarissen, medewerkers van reisbureaus en hotels, en bouwers van internetsites. Verwijtbare betrokkenheid in enge zin (opzettelijk) komt maar weinig voor, in tegenstelling tot het niet in acht nemen van zorgvuldigheidsnormen (verwijtbare betrokkenheid in ruime zin). Naast deze private partijen kunnen ook hulpverleners, gemeenten, de Kamers van Koophandel, de IND, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de politie een rol spelen.

Door toepassing van het zogenoemde barrièremodel kan worden nagegaan welke randvoorwaarden voor mensenhandel kunnen worden weggenomen; daarbij komen de bewuste en onbewuste facilitatoren ook in beeld.

15.9.4 Internet

Speciale aandacht is nodig voor het ontwikkelen van methoden voor het tegengaan van de vele faciliterende mogelijkheden van het internet, waarmee mensenhandelaren hun misdaden gemakkelijk kunnen plegen en daarbij eenvoudig buiten schot kunnen blijven.

15.9.5 Pekari en Koolvis

Het project Pekari en aansluitend de Koolvis-zaak zijn in verschillende opzichten innovatief. Zo heeft nog niet eerder internationale samenwerking op deze schaal plaatsgevonden, waarbij voor het eerst succesvol is samengewerkt met het herkomstland van de daders en de slachtoffers (in de vorm van de organisatie NAPTIP). Dit heeft er voor gezorgd dat waarschijnlijk de gehele criminele organisatie in beeld is gekomen, in plaats van slechts een (vervangbaar) deel van de organisatie. Daarnaast is op een creatieve manier geanticipeerd op de culturele context waarin de Nigeriaanse mensenhandel plaatsvindt, door middel van het inzetten van een Nigeriaanse dominee. Echter, één van de knelpunten van de (Nigeriaanse) mensenhandel blijft het ‘waterbed-effect’. Mensenhandelorganisaties kennen geen grenzen, waardoor een effectieve bestrijding ook grensoverschrijdend dient te zijn.

15.10 Het Openbaar Ministerie en vervolging

Het Openbaar Ministerie heeft ook in de afgelopen jaren duidelijk ambities getoond wat betreft het bestrijden van mensenhandel door middel van het strafrecht. Mensenhandelzaken komen echter niet vanzelf op het bord van het Openbaar Ministerie. Om de ambities te verwezenlijken moet het Openbaar Ministerie gericht investeren in het verwerven van zaken. Om die reden is mensenhandel opgenomen in intensiveringsprogramma's. Binnen de nieuwe regio's zijn regio-officieren functioneel die voor 50% van hun tijd zijn vrijgesteld voor de bestrijding van mensenhandel. Deze regio-officieren hebben ook een rol bij de verwerking van mensenhandelzaken. Recentelijk is binnen het Functioneel Parket een portefeuillehouder mensenhandel aangesteld, en is ook een advocaat-generaal tot portefeuillehouder mensenhandel benoemd. Binnen het Openbaar Ministerie vindt afstemming plaats in het zogenoemde portefeuillehoudersoverleg.

Aandachtspunten zijn de zorg voor de continuïteit binnen het Openbaar Ministerie, vooral waar de gespecialiseerde officieren elkaar snel opvolgen, en de beschikbaarheid van voldoende capaciteit. In de uitvoeringspraktijk blijkt er soms toch weinig tijd te zijn. Het is van belang dat er naast de regio-officieren ook op lokaal niveau voldoende expertise en capaciteit beschikbaar is.

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

Nu vanaf 2005 ook uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie en bepaalde activiteiten in relatie tot de verwijdering van organen strafbaar zijn gesteld onder de noemer ‘mensenhandel’, is het relevant geworden om een cijfermatig beeld te hebben over het voorkomen van deze vormen van het delict. Door de redactie van artikel 273f Sr is het niet mogelijk om dat te destilleren uit OM-data op grond van de artikelleden en -subonderdelen. Wel is bekend dat enkele zaken in 2006 en 2007 uitbuiting in andere sectoren betroffen, en dat zich nog geen zaken hebben voorgedaan betreffende de verwijdering van organen.

In 2008 leidden 61% van de strafzaken met betrekking tot mensenhandel tot een veroordeling. Over de jaren 2003 tot en met 2007 valt een neerwaartse trend op ten aanzien van het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van meer dan vier jaar. Deze trend lijkt niet in de pas te lopen met een toenemend politiek bewustzijn van de ernst van het delict mensenhandel, hetgeen onder meer heeft geleid tot verhoging van de strafmaat per 1 juli 2009.

Voor het eerst zijn ook de gegevens over hoger beroep weergegeven. Van de 265 tussen 1997 en 2007 in hoger beroep behandelde zaken, waarvan mensenhandel onderdeel uitmaakte, volgde in 237 zaken (89%) een veroordeling (mede) wegens mensenhandel. Over de totale periode werd in 19% van de hoger beroepzaken een vrijheidsstraf van meer dan vier jaar opgelegd. Voor zaken in eerste aanleg werd bijvoorbeeld in 2007 in 5% van de zaken een gevangenisstraf van meer dan vier jaar opgelegd.

De beschikbare cijfers in Hoofdstuk 10 hebben betrekking op het optreden van het Openbaar Ministerie in een bepaald tijdvak (2003-2007). Deze systematiek houdt de beperking in dat geen inzicht wordt gegeven in de behandeling van zaken vanaf het begin tot het eind. Teneinde een dergelijk inzicht wel te verkrijgen is het derhalve wenselijk een zogenoemde cohort-analyse te verrichten.

Bij de Raad van de Rechtspraak is aandacht voor de vraag of concentratie van zaken bij gerechten plaats moet vinden. Mensenhandel wordt als één van de onderwerpen genoemd in dit kader.

15.II Jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie

Artikel 273f Sr is geen eenvoudig wetsartikel. De bepaling is veelledig en gelaagd. Bij de interpretatie en toepassing van deze bepaling is ook de internationale verdragsgeschiedenis van belang, evenals kennis van werkwijzen van daders en slachtofferproblematiek.

Het onderzoek naar Nederlandse jurisprudentie in mensenhandelzaken in de seksindustrie laat zien dat diverse juridische vraagstukken soms op een verschillende manier worden benaderd en dat ook de context van geweld, dwang, misleiding en de mogelijkheid van slachtoffers zich daaraan te onttrekken niet eenduidig worden beoordeeld. Verklaringen van slachtoffers, en met name de consistentie daarin, spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van het bewijs. Daarbij valt op dat de rechter soms zelf een verklaring zoekt voor de inconsistenties in verklaringen van slachtoffers. Dit duidt erop dat de rechter in deze gevallen rekening heeft gehouden met de specifieke problemen die spelen bij slachtofferverklaringen in mensenhandelzaken. Uit de kleine 200 bestudeerde vonnissen na januari 2007 gewezen, ontstaat een beeld dat, ook bij bewezenverklaring van dwangmiddelen, het Nederlandse prostitutiebeleid soms een rol lijkt te spelen bij de beoordeling van de vraag of een slachtoffer al dan niet redelijkerwijze een andere keuze had kunnen maken. Dat is wellicht verklaarbaar op grond van de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel inzake art. 273a (oud) Sr waarin de vergelijking werd gemaakt met 'de mondige Nederlandse prostituee'. Die vergelijking kan echter niet anders dan doelen op de situatie waarin die prostituee reeds *werkzaam*

is in de prostitutie, en kan geen rol spelen bij de beoordeling van de ‘vrije keuze’ om *in* de prostitutie te gaan. Het aantal vrijspraken in mensenhandelzaken is hoog, ook bijvoorbeeld in vergelijking tot het aantal vrijspraken in verkrachtingszaken. Anders dan verwacht komt uit het onderzoek naar voren dat dit slechts voor een deel het gevolg is van gebrek aan betrouwbare verklaringen van slachtoffers en getuigen.

Reeds een aantal jaren wordt over het opzetten van een leergang mensenhandel gesproken. Inmiddels zijn door de SSR een basis- en verdiepingscursus ontwikkeld. De oorspronkelijke opzet voor de leergang was een opbouw van zes cursusonderdelen, waarin ook de internationale regelgeving, de vreemdelingrechtelijke achtergrond, de maatschappelijke context en de juridische knelpunten aan de orde zouden komen met als slot een professionele ontmoeting. Dit is echter nog niet van de grond gekomen. Rechters nemen slechts incidenteel deel aan de reeds bestaande cursussen.

Er is binnen de ZM geen specialisatie voor mensenhandel. Binnen het OM is daar inmiddels door de aanstelling van regio-officieren van justitie wel toe overgegaan.

Het aantal mensenhandelzaken dat bij de rechtbanken wordt aangebracht, bedroeg de laatste jaren tussen de 100 en 150 per jaar. Dat leidt bij een verdeling over 19 rechtbanken niet tot het opbouwen en vasthouden van voldoende kennis en expertise. Concentratie van mensenhandelzaken zou expertisevorming en het behoud daarvan kunnen bevorderen.

Uit het BNRM-onderzoek blijkt dat zowel de strafeis als de strafmaat in mensenhandelzaken uiteen loopt. Vanuit de praktijk lijkt behoefte te bestaan aan oriëntatiepunten. In de zaak Sneep zijn voor het eerst uitgangspunten ten aanzien van de strafwaardigheid van mensenhandel geformuleerd, te weten acht tot tien maanden gevangenisstraf per slachtoffer, afhankelijk van de duur van de uitbuiting, de mate van het gebruikte geweld en de rol van de verdachte. Een periode van uitbuiting van negen maanden werd daarbij als ‘relatief kort’ beoordeeld. Het valt op dat strafverzwarende omstandigheden zelden expliciet worden benoemd, noch door het Openbaar Ministerie in de tenlastelegging, noch door de rechter in de kwalificatie. BNRM heeft de voorlopige hechtenis niet in het onderzoek betrokken. Wel bleek uit de vonnissen dat 30% van de verdachten én 28% van de veroordeelden ten tijde van de terechtzitting niet preventief waren gedetineerd. BNRM is voornemens hier nader onderzoek naar te doen.

Bestudering van strafvonnissen levert veel informatie op. Zo blijken de vonnissen uit 2007 vooral mensenhandelzaken te betreffen waarbij slachtoffers waren gedwongen in de prostitutie te werken in Nederland. Bijna driekwart van de veroordeelde daders vervulde de rol van pooier. De helft was betrokken bij het ronselen van slachtoffers en 35% bracht slachtoffers vanuit het buitenland naar Nederland. Ongeveer een kwart diende de slachtoffers te bewaken en iets minder dan een vijfde deel was belast met het vervoer van slachtoffers van en naar de werkplek. Een minderheid van de veroordeelden, 5%, was exploitant van een seksbedrijf. Voornoemde veroordeelde daders vervulden vaak meerdere rollen. Niet is te zien of het om vergunde, onvergunde, dan wel illegale seksbedrijven ging.

Uit de bestudeerde vonnissen blijkt voor het slachtoffer met name de materiële schade moeilijk te verhalen. Vaak gaat het hierbij om gederfde inkomsten. In het merendeel van de vonnissen worden deze vorderingen (of dit gedeelte van de vordering) te ingewikkeld gevonden, en wordt het slachtoffer niet-ontvankelijk verklaard. Toch is een lichte verandering in de wat recentere uitspraken te zien, met name wanneer ter terechtzitting een financieel rapport voorhanden is. Dit financieel rapport wordt opgemaakt ten behoeve van de ontnemingsvordering. Hierbij doet zich echter het probleem voor dat de ontneming niet altijd gelijktijdig met de hoofdzaak wordt aangebracht. Dit zou verbeterd kunnen worden. Ook zou het financieel rapport aan de rechter kunnen worden overgelegd ten behoeve van de beoordeling van de vordering van de benadeelde partij. Tot slot zou de vordering benadeelde partij, ingediend ter zake de behandeling van de hoofdzaak, ook aangehouden kunnen worden om tegelijk te dienen met de later aangebrachte ontnemingsvordering. Hiertoe zou de wet moeten worden aangepast.

Uit het jurisprudentieonderzoek komt naar voren dat in de gevallen waarin een poging bevestigd is verklaard, in feite meestal sprake was van een voltooid delict. Er zijn nauwelijks vervolgingen aangetroffen voor een ‘echte’ poging. Toch geeft de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake poging tot mensenhandel wel mogelijkheden om hier vaker toe over te gaan.

Het zou preventief kunnen werken als in een eerder stadium een succesvolle vervolging zou kunnen plaats vinden.

15.12 Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie

15.12.1 Signalering en perceptie van overige uitbuiting

De aandacht voor de signalering van overige uitbuiting is groeiende. Zo ontwikkelde het Ministerie van SZW de informatiekaart ‘Arbeid en uitbuiting’ om de bewustwording onder potentiële slachtoffers te vergroten. Echter, hoewel de Nederlandse wet- en regelgeving geen verschil maakt tussen seksuele uitbuiting en overige uitbuiting, bestaan in de praktijk wel verschillen in de signalering, opsporing, vervolging en berechting. Dit heeft met name te maken met perceptie en waardering van situaties als overige uitbuiting. De indruk bestaat dat overige uitbuiting wordt gezien als een ‘minder ernstige’ vorm van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. De ernst van de uitbuiting hangt in beginsel niet af van de sector waarin deze plaatsvindt.

Het lijkt er voorts op dat de opvang van slachtoffers van overige uitbuiting, temeer daar het vaak om aanzienlijke aantallen gaat, de nodige praktische problemen geeft of zou kunnen geven. Slachtoffers (van overige uitbuiting) worden niet altijd aangemeld bij CoMensha.

Het is duidelijk dat overige uitbuiting voorkomt. Op een excès moet dan ook adequaat worden gereageerd vanuit de hele keten van betrokken actoren.

15.12.2 Opsporing en vervolging van overige uitbuiting

Praktijk is echter dat opsporingsinstanties nog weinig zicht hebben op de problematiek van overige uitbuiting. Onduidelijkheid bestaat over de omvang, de omstandigheden waaronder tewerkstelling plaatsvindt en over de mate van betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden. In het Nationaal dreigingsbeeld 2008 wordt de overige uitbuiting gekwalificeerd als witte vlek. Ook worden signalen van uitbuiting door betrokken instanties (AI, SIOD, (vreemdelingen)politie) niet altijd uitgewisseld. Het melden van signalen door de AI aan SIOD gebeurt (nog) slechts incidenteel. Bovendien wordt een combinatie van verschillende signalen van uitbuiting niet altijd gepercipieerd als potentiële mensenhandelzaak. Eerder waardeert men de omstandigheden als een aantal op zichzelf staande situaties van overtredingen van arbeids- en bestuurswetgeving. Doordat de verschillende betrokken instanties het geheel aan gebeurtenissen zowel binnen hun eigen organisatie als samen met andere instanties niet met elkaar in verband brengen, wordt de mogelijke uitbuitingszaak niet gezien.

Opsporingsinformatie wordt door het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket niet altijd opgepakt, c.q. resulteert niet altijd in een opsporingsonderzoek naar mensenhandel, terwijl de bestrijding van mensenhandel door het OM tot een prioriteit is benoemd. Het niet oppakken van signalen heeft ook te maken met het feit dat de reikwijdte van het bestanddeel uitbuiting in de rechtspraktijk nog niet is uitgekristalliseerd. Hierdoor is het lastig voor (bijzondere) opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie om in te schatten welke situatie de rechter als mensenhandel zal kwalificeren.

Om een impuls te geven aan de geïntegreerde aanpak van overige uitbuiting is in opdracht van het OM, samen met de politie Zuid-Holland-Zuid, een proeftuin overige uitbuiting gestart.

Verschiedende diensten binnen de AI hebben trainingen gevolgd over mensenhandel. Binnen de SIOD is de bestrijding van overige uitbuiting een speerpunt, en recentelijk werd het interne 'Programma versterking aanpak mensenhandel' door de SIOD ontwikkeld.

De certificering van SIOD rechercheurs is op het moment van schrijven nog niet gerealiseerd. Daarnaast heeft de Arbo-tak van de AI nog geen mensenhandeltraining gehad, terwijl ook Arbo-inspecteurs te maken kunnen krijgen met signalen van mensenhandel, zoals slechte arbeidsomstandigheden. Wel hebben WAV-inspecteurs en AMF-inspecteurs een mensenhandeltraining gevolgd.

15.12.3 Wettekst

Het is niet voor het eerst dat de vraag rijst of de wettekst van art. 273f Sr moet worden aangepast om zo meer duidelijkheid te scheppen over de reikwijdte van overige uitbuiting. De wettekst is inderdaad niet eenvoudig. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat deze tekst bijna letterlijk is overgenomen uit internationale bepalingen. De memorie van toelichting bij

art. 273f Sr biedt weinig houvast aan de rechtspraak, waaraan de verdere invulling bewust is overgelaten. Bestudering van wetgeving en jurisprudentie in een aantal andere landen leert dat de rechtspraak in die landen met vergelijkbare problemen kampt, terwijl de wetgeving in de verschillende landen, hoewel in alle gevallen gebaseerd op het Palermo Protocol, op onderdelen uiteen loopt. Landen waarin overige uitbuiting al langere tijd strafbaar is gesteld (zoals België en de VS) hebben inmiddels veel ervaring met het vervolgen van deze vormen van mensenhandel. De Nederlandse rechter kan wellicht leren van vergelijkbare zaken in het buitenland. Een internationale databank van rechterlijke uitspraken zou uitkomst kunnen bieden. Een eventuele aanpassing van de wet zou de problemen met betrekking tot de interpretatie en waardering van wat overige uitbuiting is niet oplossen.

15.12.4 Jurisprudentie inzake overige uitbuiting

Hoewel de reikwijdte van het delict mensenhandel in de zin van overige uitbuiting in de rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd is, tekenen zich een aantal tendensen af in de jurisprudentie tot nu toe. Tot op heden leidden drie van de twaalf berechte zaken van overige uitbuiting tot een veroordeling terzake mensenhandel. De bewezenverklaring in de bestudeerde vonnissen strandde het vaakst op de bestanddelen (oogmerk van) uitbuiting en het (dwang)middel ‘misbruik van een kwetsbare positie’. Mogelijk zijn de werkplek (achter de voordeur of op een bedrijfslocatie die onderdeel is van de formele economie) en de mate van zakelijkheid in de relatie tussen verdachte en slachtoffer van invloed op de vraag waar de rechter de grens trekt tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting. Mogelijk ook is overtuigend bewijs voor uitbuiting eenvoudiger te leveren, als de lichamelijke integriteit van het slachtoffer door fysiek geweld is geschonden dan door, bijvoorbeeld, lichamelijk schadelijk werk of een uitputtend arbeidsregime.

Voor wat betreft het criterium dat het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidssituatie te ontsnappen, leverde de subjectieve beleving van onvrijheid moeilijkheden op in een aantal vonnissen. Rechters lijken (nog) verschillend om te gaan met de vraag naar het eventuele, redelijke alternatief van de arbeidskracht dan in een uitbuitingssituatie te geraken. In andere landen lijkt de rechter eerder aan te nemen dat het slachtoffer geen reëel alternatief had dan voor de uitbuiting te werken.

In vier van de twaalf bestudeerde zaken in Nederland waren de slachtoffers/werknemers betrokken bij strafbare feiten die nauw samenhangen met de uitbuitingssituatie. In twee van deze zaken werden de slachtoffers terzake vervolgd. Dit gegeven is interessant in het kader van de mogelijkheden die het *non punishment*-beginsel biedt (zie Hoofdstuk 6). In de twee vonnissen die tot vrijspraak voor mensenhandel leidden heeft de rechtbank in haar oordeel dat geen sprake was van uitbuiting de strafbaarheid van de werkzaamheden wel genoemd, maar uit het oordeel blijkt niet dat de rechtbank enig gewicht heeft toegekend aan het feit dat de werkzaamheden die de arbeiders moesten verrichten strafbaar zijn.

In de helft van de onderzochte zaken werden volgens de tenlastelegging ook seksuele diensten verricht door de werknemers/slachtoffers. In één zaak betrof het seksuele diensten met

een derde tegen betaling, in de vijf andere zaken zouden de werknemers/slachtoffers door verdachten zelf seksueel zijn misbruikt. De vraag rijst of het onder dwang verrichten van seksuele diensten met één persoon, buiten de seksindustrie, kan vallen binnen de reikwijdte van art. 273f Sr. De rechtspraak heeft zich over deze kwestie nog niet uitgesproken. In België speelt een soortgelijke discussie.

Voorts lijkt de praktijk te bevestigen dat er bij (bepaalde vormen van) etnisch ondernemerschap een verhoogd risico van uitbuiting bestaat en dat uitbuiting ook binnen relaties en/of familieverband voorkomt. Er bestaat weinig duidelijkheid over de ruimte en de grenzen waarin de culturele achtergrond kan worden meegewogen in een vonnis in een overige uitbuitingszaak.

15.12.5 Risicosectoren en risicogroepen van overige uitbuiting

Aan enkele risicogroepen voor overige uitbuiting werd aandacht besteed in Hoofdstuk 12. Wat opvalt is dat mensen uit Midden- en Oost-Europese landen en illegale vreemdelingen in Nederland vaak werkzaam zijn via malafide uitzendbureaus. Hierdoor zijn zij kwetsbaar voor uitbuiting. Voorts is het aantal misstanden bij gecertificeerde uitzendbureaus weliswaar lager dan bij niet-gecertificeerde ondernemingen, maar het percentage is nog steeds relatief hoog. Dit is dan ook een punt van aandacht.

Ten aanzien van huishoudelijk werkers in dienst bij diplomaten geldt een extra risico op blootstelling aan uitbuiting, in verband met het feit dat de diplomatieke onschendbaarheid van diplomaten vervolging in geval van misstanden gecompliceerd maakt. Door BuZa zijn verschillende stappen gezet om de positie van huishoudelijk werkers in dienst van diplomaten te verbeteren. Zo wordt aan huishoudelijk werkers een instructie gegeven over onder meer mensenhandel. De instructie geschiedt mondeling; schriftelijke informatie – met daarin bijvoorbeeld telefoonnummers van hulpverlening, politie en BuZa – maakt geen onderdeel uit van de instructie. Een huishoudelijk werker weet daardoor misschien niet altijd de juiste instanties te bereiken wanneer hij of zij in een situatie van uitbuiting komt te verkeren.

Ook uitbuiting binnen het huwelijk vormt een aandachtspunt. Gegevens over aard en omvang daarvan zijn niet voorhanden.

15.13 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

Het onderwerp orgaanhandel staat in Nederland in de belangstelling. De nieuwsmedia besteden er regelmatig aandacht aan. Ook internationaal vormt het een belangrijk aandachtspunt. Over het daadwerkelijk voorkomen van het verschijnsel in Nederland is nauwelijks informatie beschikbaar. In NRM5 is al opgemerkt dat waakzaamheid geboden is. Dit geldt nog onverkort.

Zo zijn er aanwijzingen dat personen uit Nederland naar orgaanexporterende landen afreizen. Met het oog op mogelijke misstanden in de sfeer van mensenhandel is oplettendheid nodig van faciliterende, ondersteunende en uitvoerende instanties in verband met orgaando-

naties, zoals medisch personeel en zorgverzekeraars, ten aanzien van de oorsprong van een orgaan bij met name medisch toerisme.

Nader onderzoek naar orgaanhandel, orgaantoerisme en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering in Nederland kan op dit punt mogelijk ondersteuning bieden.

In haar beleidsbrief Ethiek heeft de staatssecretaris van VWS al op 7 september 2007 aangegeven voornemens te zijn om het Biogeneeskundeoverdrag van de Raad van Europa te ratificeren. Tot op heden is dit niet gebeurd.