

## Nederlandse wet- en regelgeving

### 2.1 Inleiding

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

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

### 2.2 Artikel 273f Sr

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

Per 1 juli 2009 zijn ook de maximale onvoorwaardelijke gevangenisstraffen verhoogd.<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> Zie hierover ook Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen.

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

*Verhoging strafmaat*

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

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

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

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

Vanaf 1 juli 2009 geldt voor alle gekwalificeerde vormen van mensenhandel derhalve ten minste een strafmaximum van twaalf jaar. Dit maakt voorlopige hechtenis op grond van de zogenoemde 12-jaarsgrond mogelijk, hetgeen een belangrijke verruiming van de mogelijkheden tot voorlopige hechtenis betekent<sup>NRM5</sup>.<sup>5</sup> Nu voor ongekwalificeerde vormen van men-

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

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

5 Art. 67a lid 2 onder 1 Sv.

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

### 2.3 Wijzigingen in de B9-regeling

De B9-regeling (Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire 2000) maakt het vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffers of getuigen zijn van mensenhandel, mogelijk om gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland te verblijven en aldus ter beschikking te blijven van politie en OM. Hoofdstuk B16/7 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 bevat de regeling voor voortgezet verblijf – eventueel na B9 – op humanitaire gronden, onder meer voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ook de NRM heeft, vanuit het perspectief van een effectieve bestrijding van mensenhandel, een aantal opmerkingen gemaakt bij het oorspronkelijke conceptwetsvoorstel zoals ter consultatie voorgelegd eind 2008.<sup>12</sup> De brief met nadere opmerkingen van de NRM bij het

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Wat betreft de voorgestelde strafbaarstelling van prostituees<sup>14</sup> heeft de NRM opgemerkt dit op zich te zien als een logisch sluitstuk. Dit geldt niet voor het werken bij een niet-vergund seksbedrijf. Overigens deelt de NRM de mening van het College van PG's<sup>15</sup> dat een bestuurlijke boete in deze meer voor de hand ligt.

Twee vragen werden in de aanbiedingsbrief afzonderlijk voorgelegd.

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

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

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

14 Die werken zonder registratie en die adverteren zonder registratienummer.

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

## 2.5 Overige relevante wet- en regelgeving

### *Wet en besluit politiegegevens*

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

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

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

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

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

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

18 Ruiters, 2007, pp.28-33.

19 *Stcrt.* 2008, 142.

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

21 Art. 1 sub a Wet politiegegevens.

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

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

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

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

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

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

23 Ruiter, 2007, pp.28-33.

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

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

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

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

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

26 Advies Besluit politiegegevens, brief CBP aan de minister van Justitie, 1 november 2006, [www.cbpweb.nl](http://www.cbpweb.nl).

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

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

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

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

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

Dit betreft onder meer het Verdrag tussen Nederland, België en Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden dat de rechtstreekse verstrekking van gegevens uit politieregisters mogelijk maakt (zonder tussenkomst van het KLPD).<sup>33</sup> Het Verdrag tussen Nederland en Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieële samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden<sup>34</sup> voorziet in de mogelijkheid van spontane gegevensverstrekking ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten.<sup>35</sup> Nederland, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Oostenrijk, België en Luxemburg zijn de verdragsluitende partijen van het Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het

29 Art. 4:2 lid 2 Besluit politiegegevens.

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*

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

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

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

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

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

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

39 *Stb.* 2007, 500.

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

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

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

### *Wet arbeid vreemdelingen*

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

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

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

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

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

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

*Belastingdienst en prostitutiesector*

Hoe prostitutie in seksinrichtingen moet worden beoordeeld vanuit belastingtechnisch oogpunt was sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 een punt van discussie tussen exploitanten, prostituees en de Belastingdienst<sup>NRM5</sup>. Volgens de Belastingdienst is in het overgrote deel van de arbeidsrelaties met medewerkers in deze branche sprake van loondienst, exploitanten willen het liefst aanbieder van faciliteiten zijn en geen werkgever. Als werkgever moet een exploitant premies volksverzekeringen en loonbelasting inhouden, en is de sociale zekerheidswetgeving van toepassing. Prostituees zijn bij voorkeur zelfstandig ondernemer. Door de Belastingdienst is uiteindelijk het zogenoemde voorwaardenpakket opgesteld.<sup>45</sup> Dit pakket omvat afspraken over de verhouding tussen medewerker en exploitant, en een regeling van de fiscale verplichtingen ten aanzien van omzetbelasting en loon- en inkomstenbelasting. Hierbij is geen sprake van loondienst of van zelfstandig ondernemerschap, maar van resultaat uit overige werkzaamheden. Concreet betekent dit dat de exploitant de noodzakelijke afdrachten doet en de prostituee netto loon uitbetaalt, en prostituees een meer zelfstandige positie geeft. Het voorwaardenpakket is per 1 juli 2008 in werking getreden.<sup>46</sup> (Seks)bedrijven hebben de keuze tussen twee manieren van uitbetalen: de sekswerker is volledig in loondienst, of het voorwaardenpakket en de ‘*opting-in*’ methode is van toepassing. Vanaf 1 januari 2009 geldt dat als het voorwaardenpakket niet wordt toegepast of nageleefd, er sprake zal zijn van een (fictieve) dienstbetrekking.<sup>47</sup> Het lijkt er op dat de meeste exploitanten kiezen voor het toepassen van het voorwaardenpakket, en een minderheid voor het toepassen van loondienst.

*Wijziging huisvestingswet (bestuurlijke boete ter bestrijding van onrechtmatige bewoning)*

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

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

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

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

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

48 *Stb.* 2009, 132.

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

#### *Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte*

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

Eén van deze uitzonderingen betreft artikel 2 lid f Besluit BBOOR: ‘het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.’ Vanwege deze plaatsing op de negatieve lijst<sup>54</sup> is overtreding van voorschriften uit de prostitutieverordening niet bestuurlijk beboetbaar, ook al vallen de voorschriften uit de prostitutieverordening in beginsel onder de reikwijdte van de wet (o.g.v. het huidige artikel 151a lid 1 Gemeentewet).

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

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

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

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

53 Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte, Een handreiking voor gemeenten, juni 2009 (brochure BZK en Justitie), [www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/2009/handr\\_best\\_boete\\_overlast.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/2009/handr_best_boete_overlast.pdf) (geraadpleegd 28 augustus 2009).

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

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

### *Wet gesloten jeugdzorg*

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

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

## **2.6 Op handen zijnde wet- en regelgeving**

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

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel<sup>56</sup> voorziet in een bepaling waarin de verplichting tot vestiging van rechtsmacht, buiten het grondgebied van staten, ruimer is geformuleerd dan de thans geldende Nederlandse (straf)wetgeving.<sup>57</sup> Gelet op de aard van het misdrijf mensenhandel heeft het kabinet voorgesteld te kiezen voor de maximale beschermingsomvang die het Verdrag biedt. Om deze reden is voorgesteld om, conform het Verdrag,<sup>58</sup> de rechtsmacht voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten op drie punten uit te breiden.<sup>59</sup> Hierbij gaat het in de eerste plaats om feiten buiten de rechtsorde van enige staat gepleegd door Nederlanders of niet-Nederlanders met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, voor zover die feiten niet reeds vallen onder art. 5 lid 1 sub 3 Sr,

<sup>55</sup> *Sib.* 2007, 579.

<sup>56</sup> Zie hierover nader Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen, §3.4.1.

<sup>57</sup> Zie art. 31 Verdrag.

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

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

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

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

Er zijn situaties bekend waarbij Nederlandse en ook buitenlandse slachtoffers niet alleen in Nederland gedwongen worden tot prostitutiewerk, maar afwisselend ook in andere landen zoals België en Duitsland. Het komt voor dat in strafrechtelijke vervolgingen in deze gevallen ook (mensenhandel)feiten gepleegd in bijvoorbeeld België<sup>61</sup> worden meegenomen. Mogelijk leidt de voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht vaker tot vervolging van het gehele feitencomplex van mensenhandel, waarvan het gedwongen werk dat in Nederland is verricht soms slechts een deel van uit maakt. Hetzelfde geldt mogelijk ook voor de vervolging van verdachten voor feiten waarmee de mensenhandel in een concreet geval is begonnen – het aanwerven van slachtoffers – of waarmee de mensenhandel wordt voortgezet – het meenemen van slachtoffers van het ene naar het andere land.<sup>62</sup>

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

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

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

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

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

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

63 *Trb.* 2008, 58.

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

Het wetsvoorstel houdt een drietal uitbreidingen van bestaande strafwetgeving in.<sup>65</sup>

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

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

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

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

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

#### *Wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces*

Naar aanleiding van het EU Kaderbesluit slachtofferzorg (2001)<sup>66</sup> heeft Nederland een aantal verplichtingen omgezet in het wetsvoorstel Wet versterking positie slachtoffer in het strafproces.<sup>NRM5</sup>

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

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

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

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

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

Op het moment van schrijven werd het wetsvoorstel behandeld in de Eerste Kamer.<sup>68</sup> De behandeling van het wetsvoorstel gebeurt samen met de Partiële wijziging Wetboek van Strafrecht inzake rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten<sup>69</sup> – waaronder het voorstel voor de uitbreiding van rechtsmacht ten aanzien van mensenhandel, zie vorige paragraaf – en met het wetsvoorstel ter Goedkeuring van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.<sup>70</sup>

In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel een voorschotregeling is opgenomen, uit te voeren via het Schadefonds geweldsmisdrijven. De minister van Justitie heeft 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.<sup>71</sup>

#### *Wetsvoorstel beperking taakstraffen*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*(Concept) Wetsvoorstel verruiming mogelijkheden voordeelontneming*

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

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

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

73 In een vonnis van de Rb. Utrecht (17 juni 2008, LJN: BD7426) vond de rechtbank dat de lichamelijke integriteit van aangever dan wel in mindere mate geschonden, volgens de rechtbank had verdachte aangever in een ernstige mate aangetast in zijn basisveiligheid; hij had daarbij het gebruik van dreigementen en geweld niet geschuwd. In een ander vonnis, van de Rb. Den Haag (14 december 2007, LJN: BC1195 en LJN: BC1761), was er naar het oordeel van de rechtbank sprake van een excessieve situatie, waarin de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van (drie) slachtoffers verregaand zijn geschonden. Ook in een zaak waarin sprake was van criminele uitbuiting en verkrachting (Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: B13519) bleek uit het vonnis dat sprake was van een inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit. Veroordelingen voor deze andere vormen van uitbuiting zijn tot nu toe beperkt tot deze drie uitspraken.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Wet BIBOB*

De Wet BIBOB<sup>84</sup> geldt als een belangrijk bestuurlijk instrument voor de overheid om vergunningen en subsidieaanvragen van malafide ondernemers in, onder andere, de prostitutiebranche<sup>85</sup> te kunnen weigeren.<sup>NRM3/NRM5</sup> De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie hebben de Tweede Kamer toegezegd te onderzoeken of een aantal sectoren onder de werking van de Wet BIBOB kon worden gebracht.<sup>86</sup> Naar aanleiding van het onderzoek ‘Uitbreiding van de Wet BIBOB’<sup>87</sup> hebben de ministers aangekondigd dat onder andere vastgoedtransacties met een overheid voortaan ook onder de wet BIBOB vallen.<sup>88</sup> Vastgoedtransacties, waarbij de overheid civiele partij is, kunnen mogelijk betrekking hebben op risicosectoren voor mensenhandel zoals beautysalons en (raam)prostitutie.<sup>89</sup> Naar verwachting zal een wetsvoorstel eind 2009 of begin 2010 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

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

#### *Wetsvoorstel inlenersaansprakelijkheid*

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

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

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

84 *Stb.* 2003, 216.

85 Artikel 4 Besluit Bibob.

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

87 De Voogd, Huntjens & Kreijen, 2008.

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

89 Zie Hoofdstuk 12, §12.5.

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

91 Zie ook §12.5.1 van deze rapportage.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.7 Conclusie

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

### *Strafmaat*

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

### *Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche*

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

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

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is thans nog niet geheel duidelijk. Zo is de strekking van de term ‘seksbedrijven’, mede gezien de concept-memorij 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 registratie-

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

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

#### *Overige wet- en regelgeving*

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

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