

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over mensenhandel in de raamprostitutiebranche van het Amsterdamse Wallengebied. Mensenhandel in de prostitutiesector is een complex delict en verschilt op een aantal punten van andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Een eerste punt dat mensenhandelzaken complex maakt is de relatie tussen het slachtoffer en de dader. Een gevolg van die complexe relatie is dat slachtoffers van mensenhandel vaak geen aangifte durven te doen of dat niet willen doen. Een tweede kenmerk van mensenhandelzaken is dat het delict, anders dan bij andere vormen van criminaliteit, geen 'gebeurtenis' is, maar een proces. Bij dit proces kunnen meerdere verdachten, plaatsen en handelingen betrokken zijn die uiteindelijk leiden tot de uitbuiting van een slachtoffer. Een derde kenmerk van mensenhandelzaken is dat men bij de opsporing rekening moet houden met het 'doorlaatverbod'. Dit verbod bestaat om slachtoffers te beschermen en houdt in dat bij een verdenking van mensenhandel nooit mag worden doorgelaten, in de zin van het laten voortduren van het delict. Een vierde punt waarop mensenhandel zich onderscheidt van andere vormen van georganiseerde criminaliteit, is dat mensenhandelzaken over het algemeen erg bewerkelijk zijn. Het zijn vaak typische 'haal-zaken', zoals dat in opsporingsjargon wordt genoemd. Het gaat namelijk om zogenoemde 'verborgen' delicten, waar doorgaans geen melding of aangifte van wordt gedaan.

In het voorliggende onderzoek hebben we ons gebogen over de vraag wat deze kenmerken in de praktijk betekenen voor opsporingsonderzoek naar mensenhandel. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Wat is de aard van mensenhandel en hoe wordt mensenhandel opgespoord in het postcodegebied 1012?

Deze vraagstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Op welke wijze worden slachtoffers uitgebuit en wat zijn de kenmerken van verdachten en slachtoffers van mensenhandel?
- 2 Hoe wordt mensenhandel opgespoord?
- 3 Welke keuzes worden in opsporingsonderzoek gemaakt en welke gevolgen hebben die keuzes voor het verloop van de opsporing?
- 4 Kunnen er factoren worden onderscheiden die opsporingsonderzoek naar mensenhandel bevorderen of belemmeren?

De bevindingen zijn gebaseerd op strafdossiers van twaalf opsporingsonderzoeken naar mensenhandel die de politie in de periode 2006-2010 heeft uitgevoerd en die zich afspeelden op de Amsterdamse Wallen. Er zijn *face-to-face* interviews gehouden met de teamleiders van de politie die het onderzoek hebben geleid. Vervolgens zijn de dossiers van de opsporingsonderzoeken bestudeerd en geanalyseerd. Bij twee recente opsporingsonderzoeken hebben we de mogelijkheid gehad om gedurende de looptijd van het onder-

zoek ‘mee te lopen’ en zo het opsporingsproces en het opsporingsteam op de voet te volgen.

Het onderzoek beperkt zich tot informatie die verzameld is door opsporingsdiensten. Voor de beschrijving van het fenomeen mensenhandel betekent dit dat alleen de informatie is gebruikt die door opsporingsdiensten zichtbaar is gemaakt. Mogelijke misstanden die aan de aandacht van de opsporing zijn ontsnapt, zijn dus door ons niet waargenomen.

De gebruikte bronnen voor dit onderzoek zijn politiebronnen. Voor het doel van ons onderzoek, namelijk het zicht krijgen op keuzes en afwegingen met betrekking tot de inrichting van opsporingsonderzoek, zijn de politiedossiers juist waardevol, vooral in combinatie met interviews.

Complexe relaties tussen verdachten en prostituees

Verdachten en prostituees uit de twaalf bestudeerde strafdossiers hebben elkaar ontmoet in uitgaansgelegenheden, in prostitutiegebieden, in het land van herkomst of, in een enkel geval, via internet. In alle opsporingsonderzoeken gaat het om vrouwen die in de raamprostitutie werken en (een deel van) hun geld afstaan aan verdachten.

In de complexe relaties tussen verdachten en slachtoffers kunnen drie typen relaties worden onderscheiden: *liefdesrelaties*, *afpersingsrelaties* en *zakelijke relaties*. Binnen alle relatievormen speelt uitbuiting een grote rol. Bij de liefdesrelatie is verliefdheid gecombineerd met het beeld van een gezamenlijke toekomst de reden waarom de vrouwen hun geld afstaan of ‘in bewaring geven’. De verliefdheid en de goede intenties van de verdachte blijken achteraf gefingeerd te zijn en het geld is dan op of verdwenen. Het fingen van verliefdheid wordt ook wel de ‘loverboy’-methode genoemd.

Bij een afpersingsrelatie worden prostituees, vaak door middel van geweld, gedwongen om ‘protectiegeld’ te betalen. Vaak zijn deze slachtoffers al werkzaam in de prostitutie. Bij de zakelijke relatie is sprake van een bepaalde *overeenkomst* of *afsprake* tussen verdachte en prostituee, die maakt dat vrouwen (een deel van) hun geld aan de verdachten afstaan, in ruil voor zaken en diensten van de pooier. In dit type relatie bestaat er een ‘deal’ tussen pooier en prostituee.

In alle relaties zien we het controleren van prostituees en het gebruik van geweld of het dreigen ermee. Hiermee proberen verdachten de uitbuitingsrelatie te laten voortduren en zo veel mogelijk inkomsten te genereren. In sommige onderzoeken speelt het geweld van verdachten een grote en duidelijke rol, in andere onderzoeken is de rol van geweld kleiner en worden de slachtoffers aan het werk gehouden door middel van manipulatie, psychische druk en bedreigingen.

Kenmerken verdachten en slachtoffers

In de twaalf opsporingsonderzoeken komen 70 verdachten naar voren. De meeste verdachten zijn man, in drie opsporingsonderzoeken zien we ook vrouwelijke verdachten. De leeftijd van de verdachten in de door ons bestudeerde politiedossiers varieert van 18 tot 58 jaar. De gemiddelde leeftijd is 30 jaar. Het merendeel van de verdachten is geboren in Turkije, Hongarije, Nederland en Duitsland.

In de twaalf opsporingsonderzoeken komen 76 slachtoffers voor. De slachtoffers zijn allen vrouw. De leeftijd van slachtoffers ten tijde van het opsporingsonderzoek loopt uiteen van 17 tot 35 jaar. De gemiddelde leeftijd van deze vrouwen is 23 jaar. Het zijn vooral twintigers (54), maar ook adolescenten (15) en dertigers (7). Ongeveer een derde van de vrouwen is 21 jaar of jonger op het moment dat ze in het opsporingsonderzoek in beeld komen. Van een deel van de vrouwen is het geboorteland onbekend gebleven. De meeste vrouwen zijn in Nederland geboren. In drie opsporingsonderzoeken komen we enkel Hongaarse vrouwen tegen. Andere geboortelands van slachtoffers zijn Roemenië en Duitsland en een enkele keer Polen, Thailand, Frankrijk, Kazachstan, Litouwen, België en de Nederlandse Antillen. Verschillende slachtoffers hebben al eerder in de prostitutie gewerkt voordat ze in het bestudeerde onderzoek slachtoffer zijn worden.

Opsporing van mensenhandel

Door wie zijn de twaalf opsporingsonderzoeken uitgevoerd en welke middelen zijn daarbij ingezet?

Uitvoerende organisatie

Opsporingsonderzoeken kunnen op verschillende niveaus binnen de politieorganisatie worden verricht: op het niveau van de wijk, het district, de regio of op bovenregionaal of nationaal niveau. De keuze voor het uitvoeringsniveau hangt samen met de informatie die bij aanvang van het opsporingsonderzoek bekend is. Aan de hand van de te verwachten ernst en omvang van het onderzoek wordt bepaald waar het onderzoek wordt uitgevoerd. Van de twaalf bestudeerde opsporingsonderzoeken naar mensenhandel is bijna de helft uitgevoerd door de districtsrecherche (vijf onderzoeken). De andere helft van de onderzoeken is uitgevoerd door regionale (drie) en de bovenregionale rekercheteams (drie). Eén onderzoek is uitgevoerd door de Nationale Recherche. Relatief kleine onderzoeken worden door de districtsrecherche uitgevoerd. De opsporingsonderzoeken die door de regionale en de bovenregionale recherche zijn uitgevoerd, zijn breder en omvangrijker. Het opsporingsonderzoek dat door de Nationale Recherche is uitgevoerd, had betrekking op een groep verdachten waarvan bij aanvang van het onderzoek bekend was dat ze internationaal actief waren.

De omvang van de opsporingsteams die de onderzoeken hebben uitgevoerd, variëren van twee tot 35 personen. De meeste opsporingsteams bestonden uit zeven tot twaalf personen. Vier opsporingsteams zijn multidisciplinair samengesteld, dat betekent dat rechercheurs van het Bureau Financieel Economische Recherche, de Zedenpolitie en de Vreemdelingenpolitie bij elkaar zijn gebracht.

Vanwege de specifieke en complexe aard van het delict mensenhandel is relevant in hoeverre er reeds ervaring was met de opsporing van mensenhandel bij de opsporingsteams. In de helft van de opsporingsteams heeft geen van de teamleden bij aanvang van het onderzoek ervaring met het doen van opsporingsonderzoek naar mensenhandel. In de andere helft van de teams had de teamleider (en soms nog een enkele rechercheur) al ervaring met mensenhandel. Bij vijf van de twaalf zaken was een gespecialiseerde mensenhandelofficier van justitie betrokken.

Beschikbare informatie bij de start van een onderzoek

De twaalf bestudeerde onderzoeken zijn gestart op basis van verschillende soorten informatie, afkomstig uit verschillende bronnen: CIE-informatie, mutaties, aangiften, meldingen van overlast, geweldsincidenten en zogenoemde 'restinformatie'.

In een deel van de onderzoeken maken aangiften deel uit van de startinformatie. Het gaat dan meestal om aangiften die al enige tijd voor de start van het opsporingsonderzoek gedaan waren door slachtoffers van mensenhandel. Aangiften waren meestal niet de aanleiding voor de start van een onderzoek.

De helft van de bestudeerde opsporingsonderzoeken is gestart op basis van restinformatie uit ander opsporingsonderzoek. Het gaat dan om informatie die gedurende een ander opsporingsonderzoek beschikbaar komt, maar die in het betreffende onderzoek niet wordt gebruikt en waar ook geen nader onderzoek naar wordt verricht. Als er restinformatie beschikbaar is, wordt niet altijd direct een nieuw onderzoek gestart. Soms zit daar enige tijd tussen. Omdat het signaleren van mensenhandel ingewikkeld is, biedt restinformatie een goede kans om de signalen die er wel zijn verder te onderzoeken.

In een groot deel van de opsporingsonderzoeken zijn mutaties onderdeel van de startinformatie. Mutaties zijn aantekeningen over gebeurtenissen, signalen en meldingen in het informatiesysteem van de politie. De afzonderlijke mutaties zeggen op zichzelf niet veel, maar het belang van mutaties blijkt vaak pas als meerdere mutaties bij elkaar worden gevoegd. Het bij elkaar zetten van stukjes informatie wordt binnen de politie ook wel het 'stapelen' van informatie genoemd. De voordelen van het stapelen van dit soort informatie is dat zonder aangifte van een slachtoffer toch informatie kan worden verzameld om een persoon als verdachte aan te merken.

Tot slot maakt in een deel van de mensenhandelonderzoeken ook informatie van de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE) onderdeel uit van de startinformatie.

Wanneer een opsporingsonderzoek van start gaat, kan het opsporingsteam verschillende opsporingsmethoden inzetten om informatie te verkrijgen en bewijs te verzamelen. Een aantal van deze methoden worden in het rapport belicht.

Afluisteren telefoons

In alle twaalf strafzaken is gekozen om telefoons af te luisteren. De telefoongesprekken leveren meestal relevante informatie op voor het opsporingsonderzoek. Ten eerste leveren de afgeluisterde telefoongesprekken informatie over de relatie tussen het slachtoffer en de verdachte en de wijze waarop ze met elkaar omgaan. Ten tweede leveren telefoongesprekken informatie over de samenwerking en de taakverdeling tussen verschillende verdachten: over bodyguards die worden aangestuurd, geld dat wordt weggesluisd en instructies over hoe te manipuleren, af te persen en geweld te gebruiken. In de derde plaats leveren de afgeluisterde telefoongesprekken tactische informatie op over nieuwe verdachten en nieuwe telefoonnummers, die de politie vervolgens kan afluisteren.

Verklaringen en aangiften

In bijna alle opsporingsonderzoeken is door de politie gesproken met slachtoffers, verdachten en getuigen. We zien grofweg twee varianten als het gaat om het verkrijgen van een verklaring of aangifte. Er zijn teams die ervan uitgaan dat het waarschijnlijk niet lukt om in een mensenhandelzaak aangiften te krijgen. Omdat mensenhandelzaken bekend staan als zaken waarin dit lastig is, richten teams zich op andere methoden voor het verzamelen van bewijs. Aan de andere kant zijn er opsporingsteams die juist wel proberen om aangiften en verklaringen te krijgen en zich hier specifiek op richten. Wanneer een opsporingsteam zich specifiek richt op het verkrijgen van aangiften blijkt het belangrijk om een vertrouwensband met het slachtoffer te hebben. Om een dergelijke band op te bouwen wordt regelmatig en intensief contact onderhouden met het slachtoffer. Verschillende teamleiders geven aan dat het verkrijgen van een aangifte van een slachtoffer niet het belangrijkste doel is. Wanneer het slachtoffer geen aangifte doet, maar wel een belastende verklaring aflegt, kan dit evenzeer van belang zijn. Een verklaring kan verder ook belangrijke informatie bevatten over de werkwijze van de verdachte(n) en de wijze waarop wordt samengewerkt.

Financieel onderzoek

In bijna alle opsporingsonderzoeken is financieel onderzoek gedaan in de zin dat een analyse is gemaakt van informatie over geldzaken van slachtoffers en

verdachten. Financieel onderzoek wordt op grofweg twee manieren ingezet bij mensenhandelzaken. Aan de ene kant wordt door financieel rechercheren *binnen* het opsporingsonderzoek bewijs verzameld voor het delict mensenhandel. Om vast te stellen hoeveel er wordt verdiend, kijkt men naar informatie over de verdiensten van de slachtoffers, de werktijden van de prostituees, wie werkt voor wie, de periode waarin gewerkt wordt, et cetera. Verder kan informatie over geldstromen tussen slachtoffers en verdachten een bijdrage leveren aan de bewijsvoering voor uitbuiting.

Aan de andere kant wordt door financieel rechercheren in een *afzonderlijk* opsporingsonderzoek vastgesteld wat er is verdiend en wat er met het geld is gedaan, zodat het geld of de bestedingen kunnen worden ontnomen. Dit gebeurt meestal binnen een strafrechtelijk financieel onderzoek, dat gericht is op de bepaling van het door de verdachte wederrechtelijk verkregen voordeel, met het oog op de ontneming daarvan.

De informatie die in de bestudeerde strafdossiers is aangetroffen over financieel onderzoek heeft grotendeels betrekking op financieel rechercheren *binnen* het opsporingsonderzoek. Die informatie wordt in de eerste plaats verzameld uit verhoren, afgeluisterde telefoongesprekken en observaties. In de tweede plaats leveren doorzoekingen informatie op voor het maken van een financiële analyse. In de derde plaats wordt voor een financiële analyse informatie opgevraagd bij andere instanties zoals FIU (voorheen MOT en BLOM), de Belastingdienst, het UWV, banken en buitenlandse autoriteiten.

Ondanks dat veel onduidelijk blijft over waar het verdiende geld is gebleven, zijn in meer dan de helft van de onderzoeken aanwijzingen gevonden dat verdachten het met mensenhandel verdiende geld wegsluizen naar het buitenland. Dit gebeurt onder meer via money transfers en rekeningen van familieleden, daarnaast wordt ook cash geld naar het buitenland gebracht.

Informatie-uitwisseling

In de twaalf bestudeerde onderzoeken wordt door het opsporingsteam met verschillende instanties informatie uitgewisseld. Informatie-uitwisseling gedurende een opsporingsonderzoek naar mensenhandel blijkt gebruikelijk te zijn. Op zich is dat niet verwonderlijk, de kern van onderzoek is immers het verzamelen van informatie, waaronder informatie waar andere instanties over beschikken.

In bijna alle onderzoeken wordt gebruikgemaakt van informatie die is verzameld door de wijkpolitie. De onderzoeken verschillen enigszins in de mate waarin de wijkpolitie actief bij het onderzoek is betrokken. In een deel van de onderzoeken wordt niet alleen gebruikgemaakt van informatie die door de wijkpolitie is verzameld, maar wordt de wijkpolitie tevens actief betrokken bij het opsporingsteam.

Verder heeft in het merendeel van de opsporingsonderzoeken informatie-uitwisseling plaatsgevonden met buitenlandse opsporingsdiensten, wat voornamelijk wil zeggen dat er rechtshulpverzoeken zijn gedaan.

Naast informatie-uitwisseling met strafrechtelijke partners, kan ook informatie worden uitgewisseld met bestuurlijke partners. Dat is vooral gebeurd binnen de twee opsporingsonderzoeken die in het kader van het Emergo-project zijn uitgevoerd. De hechte afstemming en informatie-uitwisseling in die onderzoeken tussen stadsdeel en politie heeft ertoe geleid dat het opsporingsteam de reacties van verdachten op bestuurlijke interventies (ten aanzien van vergunningen van raamexploitanten) goed in kaart heeft kunnen brengen, en heel gericht bijzondere opsporingsbevoegdheden in heeft kunnen zetten. De zo vergaarde informatie heeft bijgedragen aan de kennis omtrent rolverdeling tussen verdachten en zodoende ook aan de bewijsvoering. Verder leverde informatie uit bestuurlijke hoek – over inschrijvingen, vergunningen, constructies, omzettingen – tactische informatie op voor het opsporingsteam, waardoor het onderzoek verder op weg geholpen kon worden.

Andersom heeft het stadsdeel informatie van de politie kunnen gebruiken ter onderbouwing van bestuurlijke beslissingen om vergunningen in te trekken en te weigeren. De opsporingsonderzoeken lieten zien dat de uitwisseling van politie-informatie het mogelijk maakt om als bestuur met een andere bril naar de aanvraag van een vergunning te kijken en meer oog te hebben voor schijnconstructies, katvangers en criminele activiteiten.

In de andere opsporingsonderzoeken heeft sporadisch uitwisseling van operationele informatie plaatsgevonden met bestuurlijke partners. In drie onderzoeken is door de gemeente en het opsporingsteam wel gesproken over de mogelijkheid van het uitwisselen van bestuurlijke informatie, maar is dit uiteindelijk niet of nauwelijks gebeurd.

Tot slot vindt in verschillende onderzoeken informatie-uitwisseling plaats tussen de Belastingdienst en de politie. Het gaat dan voornamelijk om gegevens omtrent inkomsten en bezit van de verdachten die de politie opvraagt bij de Belastingdienst. In de bestudeerde opsporingsonderzoeken is weinig informatie gevonden die duidt op andere informatie-uitwisseling dan het opvragen van inkomensgegevens van verdachten.

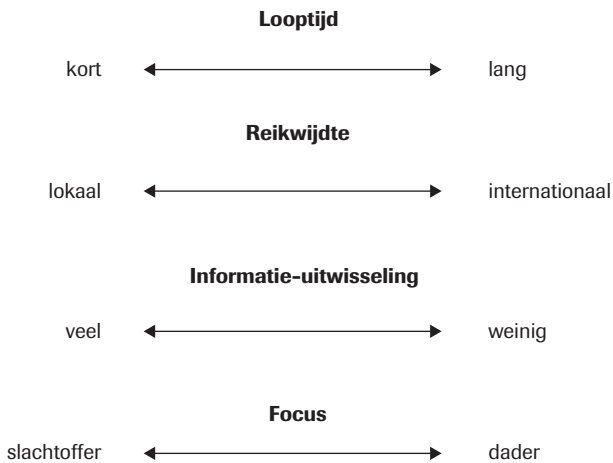
Vier dimensies

De specifieke kenmerken van mensenhandel vragen om een specifieke aanpak en hebben invloed op de keuzes voor de inrichting van het opsporingsonderzoek. Op grond van de twaalf bestudeerde strafzaken is een analyse gemaakt van de keuzes die tijdens de bestudeerde opsporingsonderzoeken zijn gemaakt en de gevolgen hiervan voor het verloop van het opsporingsproces. Het is hierbij niet de bedoeling om ‘goede’ of ‘slechte’ keuzes aan te wijzen, maar veeleer om factoren te onderscheiden die een opsporingsonderzoek naar mensenhandel kunnen bevorderen of belemmeren. Vier dimensies

zijn onderscheiden die betrekking hebben op de inrichting van het opsporingsonderzoek.

Elke dimensie bestaat uit een continuüm waarop een opsporingsonderzoek geplaatst kan worden, afhankelijk van de mate waarin het betreffende aspect aanwezig is.

In onderstaand schema staan de vier dimensies grafisch weergegeven. Het gaat om de looptijd van het opsporingsonderzoek (kort versus en langlopend onderzoek); de reikwijdte van het opsporingsonderzoek (lokaal versus internationaal); de mate van informatie-uitwisseling (veel of weinig) en de focus van het opsporingsonderzoek (primair gericht op het slachtoffer of op de dader(s)).



Per dimensie kan worden gekeken naar de kansen en risico's die keuzes met zich meebrengen voor het opsporingsonderzoek en de bewijsvoering.

Looptijd: kort- versus langlopend onderzoek

Het eerste continuüm heeft betrekking op de omvang, ofwel de duur van opsporingsonderzoeken. De twaalf bestudeerde onderzoeken verschillen in het snel ingrijpen of het juist langer laten doorlopen van opsporingsoverheidsactiviteiten. Aan de ene kant van het continuüm kan kortlopend onderzoek geplaatst worden, gevolgd door ingrijpen, bijvoorbeeld door het verrichten van arrestaties. De kortlopende onderzoeken kenmerken zich door een gerichte focus op bepaalde verdachten of op concrete situaties. Er wordt tijdens het onderzoek voortdurend gekeken of er voldoende bewijs is verzameld en voor welke delen van het delict nog bewijs ontbreekt. Aan de andere kant van het continuüm zien we langdurige onderzoeken, waarbij men ervoor kiest om langere tijd niet in te grijpen, maar door te gaan totdat meer informatie beschikbaar

is over de organisatie of de omvang van de criminele activiteiten. We zien ook tussenvormen, waarbij binnen een langlopend onderzoek wordt ingegrepen, maar het onderzoek naar overige verdachten wordt voortgezet. Doorgaans is de looptijd van een onderzoek niet een toevallige uitkomst. Uit ons onderzoek blijkt dat bij aanvang van een onderzoek meestal wordt aangestuurd op een kort- of juist langerlopend onderzoek.

Aan die keuze zijn een aantal kansen en risico's verbonden. Kortlopende onderzoeken zijn overzichtelijker, waardoor duidelijk is welke informatie reeds is verzameld en welke nog ontbreekt. Dit houdt in dat de beschikbare informatie beter wordt benut en een duidelijk geordend dossier kan worden gevormd. Kortlopend onderzoek kent daarnaast het voordeel dat de beschikbare capaciteit efficiënt kan worden ingezet, namelijk op het verzamelen van informatie die nog ontbreekt om het bewijs rond te krijgen.

Het nadeel van kortlopend onderzoek kan zijn dat niet alle verdachten die tijdens de opsporing in beeld komen, meegenomen worden in het onderzoek. Dat kan gevaar opleveren voor slachtoffers.

De keuze voor een langlopend onderzoek kent ook voor- en nadelen. Het voordeel van langlopend onderzoek is dat dit doorgaans meer mogelijkheden biedt voor informatie-uitwisseling en voor uitgebreid financieel onderzoek, waardoor er meer kans is op zicht op de rolverdeling tussen de verdachten en op faciliterende actoren. Een risico bij langlopend onderzoek is de onoverzichtelijkheid die gepaard gaat met een grote hoeveelheid verdachten, een grote hoeveelheid taggesprekken en een omvangrijk dossier. Verder kan het doorlaatverbod een rol spelen, waardoor er na langdurig onderzoek moet worden ingegrepen zonder dat het bewijs rond is, terwijl wel langdurig is geïnvesteerd in het onderzoek.

De bestudeerde onderzoeken laten zien dat het van belang is om een balans te vinden tussen aan de ene kant het behouden van overzichtelijkheid en aan de andere kant zoveel mogelijk verschillende middelen in te zetten om informatie te vergaren over de betrokkenheid van personen bij de uitbuiting van prostituees.

Reikwijdte: lokaal versus internationaal gericht opsporingsonderzoek

Het tweede continuüm heeft betrekking op de reikwijdte van een opsporingsonderzoek. Is een onderzoek vooral lokaal gericht, of wordt ook (of vooral) aandacht besteed aan internationale aspecten van het delict? Het delict mensenhandel wordt vaak geassocieerd met internationale handel in mensen. Als gevolg hiervan denkt men zich primair te moeten richten op internationale contacten van verdachten, en op de 'binnenkomst' en het vervoer van slachtoffers. De opsporing van mensenhandel gaat daarom vaak gepaard met internationale samenwerking. Toch is mensenhandel naast een internationaal delict evenzeer een lokaal verschijnsel en is het lokaal ingebed. De activiteiten van prostituees en mensenhandelaren concentreren zich vaak in bepaalde wijken, buurten en straten. Slachtoffers van mensenhandel werken

in de raamprostitutie in straten, die weer onderdeel uitmaken van buurten, vaak in kleinschalige prostitutiegebieden. De vrouwen bevinden zich een groot deel van het etmaal (zichtbaar) op of nabij de straat en hebben contact met mensen op straat.

In principe hebben alle bestudeerde onderzoeken een lokale dimensie, maar verschillen de onderzoeken waar het gaat om de mate waarin ze daarnaast internationaal zijn georiënteerd.

Aan de ene kant van het continuüm kan opsporingsonderzoek geplaatst worden dat sterk lokaal gericht is. In het algemeen zien we dat die onderzoeken mogelijkheden bieden voor de inzet van de wijkpolitie, die veel kennis heeft van het gebied en ook ingezet kan worden om informatie te verzamelen door observaties en door het directe en regelmatig terugkerende contact met mensen op straat en in de buurt. De wijkpolitie kan, wanneer ze op de hoogte is van ontwikkelingen in het onderzoek, gericht informatie verzamelen zonder daarbij enorm op te vallen bij verdachten en andere betrokkenen. Het actief betrekken van de wijkpolitie komt in de door ons bestudeerde onderzoeken ten goede aan de bewijsgaring.

Aan de andere kant van het continuüm kan opsporingsonderzoek worden geplaatst dat sterk internationaal georiënteerd is. Wanneer onderzoeken een internationale dimensie hebben, biedt dit de mogelijkheid (meer) bewijs te verzamelen over criminaliteit die mede in het buitenland is gepleegd. Daarnaast biedt internationaal gerichte opsporing de mogelijkheid om alle slachtoffers te betrekken bij het onderzoek, ook diegenen die in het buitenland verblijven. Omdat een deel van de verdiensten vaak wordt weggesluisd naar het buitenland, biedt internationale samenwerking ook mogelijkheden om geld en bezittingen in kaart te brengen en te ontnemen. Kanttekening hierbij is echter wel dat zowel het leggen van contact met slachtoffers in het buitenland als het verkrijgen van zicht op de financiële situatie van verdachten in het buitenland doorgaans bewerkelijke exercities zijn. Met dergelijke onderzoeken is een grote tijdsinvestering gemoeid. Risico's van onderzoeken met een sterke internationale focus zijn dan ook dat extra inspanningen uiteindelijk weinig opleveren waar het gaat om (aanvullend) bewijsmateriaal. Aan de andere kant zou puur lokaal gericht onderzoek slachtoffers en verdachten negeren die een stap over de grens zetten of crimineel vermogen wegsluizen naar het buitenland. Het is dus van belang een afweging te maken tussen de inspanningen die internationale samenwerking kost en de baten van die samenwerking. Daarbij moeten lokale aspecten (cultuur, kennis van 'de straat', lokale samenwerkingspartners) niet uit het oog worden verloren, juist ook binnen internationale samenwerking.

Informatie-uitwisseling: veel of weinig

Het derde continuüm heeft betrekking op de mate waarin informatie wordt uitgewisseld met andere (opsporings)partners voor, tijdens of naar aanleiding van het opsporingsonderzoek. Het ene uiterste van het continuüm

betreft opsporingsonderzoek waarin gekozen wordt om geen informatie uit te wisselen met andere partners. Men vreest bijvoorbeeld dat het delen van informatie de opsporing in gevaar zou kunnen brengen. Het andere uiterste van het continuüm betreft opsporingsonderzoek waarin informatie-uitwisseling met verschillende partners van binnen en buiten de politieorganisatie centraal staat, bijvoorbeeld met het lokale bestuur of de Belastingdienst. Voordeel van intensieve informatie-uitwisseling is dat op een snelle manier gebruik kan worden gemaakt van informatie uit de systemen van verschillende instanties. Daarnaast bieden sommige partners aanvullende mogelijkheden naast strafrechtelijk optreden, zoals het intrekken van vergunningen, het sluiten van panden of bedrijven of het ontnemen van criminele gelden. Een risico dat naar voren is gekomen bij intensieve informatie-uitwisseling is dat veel tijd wordt geïnvesteerd in verschillende overlegvormen, zonder dat dat overleg uiteindelijk bijdraagt aan meer bruikbare kennis over verdachten of faciliteerders. Ook kan bij intensieve informatie-uitwisseling veel tijd gaan zitten in het overwinnen van juridische complicaties, terwijl niet duidelijk is of de informatie-uitwisseling op enige wijze bijdraagt aan het opsporingsproces. Dan gaat het bijvoorbeeld over de totstandkoming van convenanten en over het voortdurend overleggen over de bevoegdheden van de afzonderlijke partners: mogen we dit delen, en onder welke voorwaarden wel en niet? En tot slot is een risico van informatie-uitwisseling dat (opsporings)informatie lekt als gevolg van het verstrekken aan partners en zo bij de verdachten terecht kan komen. Voor een efficiënt opsporingsproces is het dus van belang om een positie op het continuüm te zoeken waarbij van de voordelen van informatie-uitwisseling geprofiteerd kan worden, zonder al te veel tijd te ‘verliezen’ aan allerlei overlegstructuren en juridische complicaties.

Focus: de rol van het slachtoffer in het opsporingsonderzoek

Het vierde continuüm heeft betrekking op de focus van het opsporingsonderzoek. We zien dat opsporingsonderzoeken primair zijn gericht op verdachten, maar dat de onderzoeken verschillen waar het gaat om de plaats die het slachtoffer inneemt. Aan de ene kant van het continuüm kan onderzoek worden geplaatst waarin voornamelijk verdachten centraal staan. Het opsporingsteam gaat er bij deze onderzoeken vanuit dat geen aangiften zullen worden verkregen en deze onderzoeken richten zich vooral op de verdachten. Aan de andere kant van het continuüm kan opsporingsonderzoek worden geplaatst waarin slachtoffers tijdens de opsporing al expliciete aandacht van de politie krijgen en waarin wordt ingezet op het verkrijgen van aangiften en verklaringen.

Het centraal stellen van slachtoffers gedurende het opsporingsonderzoek biedt de mogelijkheid om contact te leggen en een vertrouwensband op te bouwen met de slachtoffers. Dat draagt bij aan de aangiftebereidheid van slachtoffers, zo komt naar voren in de bestudeerde onderzoeken. Bovendien leveren aangiften en verklaringen van slachtoffers waardevolle informatie op

over de (werkwijze van) verdachten. Een nadeel van het contact met slachtoffers gedurende het onderzoek is dat zij de verdachte(n) kunnen informeren over het contact met de opsporing, waardoor de verdachten weten dat ze onderwerp van opsporingsonderzoek zijn.

Het voordeel van onderzoek waarin de verdachten centraal staan (en er geen contact is met slachtoffers gedurende een groot deel van het onderzoek) is dat deze informatie niet bij de verdachten terecht kan komen via de slachtoffers. Het nadeel van een onderzoek waarin alleen de verdachten centraal staan is dat slachtoffers niet, of niet allemaal in beeld komen. Bovendien zijn slachtoffers vaak moeilijk te vinden als ze pas tegen het einde van het onderzoek door de politie benaderd worden. Het verhoren van slachtoffers die inmiddels naar het land van herkomst zijn teruggekeerd, is gecompliceerd, zo laten diverse opsporingsonderzoeken zien, en kan gevolgen hebben voor de bereidheid van vrouwen een aangifte of verklaring af te leggen. Uit de bestudeerde strafzaken komt naar voren dat het belangrijk is om te zoeken naar een evenwicht tussen de aandacht voor slachtoffers en verdachten. Als voor positie in het midden wordt gekozen – waarbij eerst informatie over de verdachten wordt verzameld en vervolgens intensief wordt geïnvesteerd in persoonlijk contact met slachtoffers – zijn slachtoffers tijdens het contact met de politie min of meer beschermd. De verdachten zijn dan immers al aangehouden. Daar komt nog bij dat de reeds verzamelde informatie over verdachten dan kan bijdragen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers.

Zoals duidelijk werd, hangen de vier dimensies sterk met elkaar samen. De keuze voor bijvoorbeeld een lange looptijd kan consequenties hebben voor de reikwijdte van het onderzoek (sterker internationaal), en de keuze voor een focus op het slachtoffer kan consequenties hebben voor de duur van het onderzoek (korter vanwege de kans op het doorlaatverbod). Bij de opsporing van mensenhandel is het zaak om oog te hebben voor de kansen die zich voordoen, en om aan de andere kant rekening te houden met de in dit hoofdstuk beschreven risico's en deze daar waar mogelijk te minimaliseren. Bij de start van een onderzoek is vaak nog niet helder welke informatie naar boven zal komen, hoe 'zwaar' de zaak zal zijn, welke verdachten een prominente rol spelen, waar de slachtoffers zich bevinden en welke keuzes het beste gemaakt kunnen worden. Na de start van het onderzoek zou op regelmatige tijdstippen per dimensie kunnen worden nagegaan op welk deel van het continuüm het onderzoek zich bevindt en of het wellicht raadzaam is wat meer naar het midden of naar de andere kant op te schuiven. Het komt de kwaliteit van de opsporing ten goede als gedurende het onderzoek regelmatig wordt overwogen of de investering – in de duur van het onderzoek, in informatie-uitwisseling, in internationale relaties en in het slachtoffer – op enige wijze iets oplevert voor de opsporing of voor slachtoffers van mensenhandel, op de lange of korte termijn.