

7 | 07

Justitiële verkenningen

# Mensenhandel

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 33 november

**Bju** | Boom Juridische uitgevers



Justitie

Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum

### Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

### Redactieraad

drs. A.C. Berghuis  
mr. dr. M. Malsch  
prof. dr. mr. L.M. Moerings  
prof. dr. mr. E. Niemeijer  
dr. C.J. de Poot  
mr. drs. M. Schuilenburg  
mr. drs. P.J.J. van Voorst

### Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker  
mr. drs. P.B.A. ter Veer

### Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
fax: 070-370 79 48  
tel.: 070-370 71 47  
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

### WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
070-370 65 53 (09.00 - 13.00 uur)  
E-mail:  
wodc-informatiedesk@minjus.nl  
Internetadres: www.wodc.nl

### Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 132 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement en € 83 (incl. btw en verzendkosten) voor een folio-abonnement. Een plusabonnement biedt

u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via [www.bju-tijdschriften.nl](http://www.bju-tijdschriften.nl). Of neem contact op met Boom distributiecentrum via 0522-23 75 55 of [bdc@bdc.boom.nl](mailto:bdc@bdc.boom.nl). Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

### Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-3307033, fax: 070-3307030, e-mail: [info@bju.nl](mailto:info@bju.nl), internet: [www.bju.nl](http://www.bju.nl).

### Ontwerp

Tappan, Den Haag

### Omslagfoto

Marcel van den Bergh, HH

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<i>M. Smit en M. Boot</i>	
<b>Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context; achtergronden en reikwijdte</b>	<b>10</b>
<i>C. Rijken en J. van Dijk</i>	
<b>Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel; mensenrecht of beloning?</b>	<b>23</b>
<i>D. Siegel</i>	
<b>Nigeriaanse madams in de mensenhandel in Nederland</b>	<b>39</b>
<i>R. Staring</i>	
<b>Handelaars in vrouwen; achtergronden en werkwijze</b>	<b>50</b>
<i>A.L. Daalder</i>	
<b>De opheffing van het bordeelverbod; gevolgen voor mensenhandel?</b>	<b>64</b>
<i>H.G. van de Bunt</i>	
<b>In het hart van de vergunde sector</b>	<b>78</b>
<i>F. Bovenkerk en G.J. Pronk</i>	
<b>Over de bestrijding van loverboymethoden</b>	<b>82</b>
<i>J. Kiemel en W. ten Kate</i>	
<b>De programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel; een verkenning aan de hand van <i>Sneep</i></b>	<b>96</b>
<i>H. de Jonge van Ellemeet</i>	
<b>Slecht werkgeverschap of ‘moderne slavernij’; handhaving van een nader af te bakenen verbod</b>	<b>107</b>
<b>Boekrecensie</b>	
M.A. Verhoeven over <i>Reizende sekswerkers; Latijns-Amerikaanse vrouwen in de Europese prostitutie</i> van Marie-Louise Janssen	<b>120</b>

**4** *Justitiële verkenningen, jrg. 33, nr. 7 2007*

<b>Summaries</b>	<b>126</b>
<b>Internetsites</b>	<b>131</b>
<b>Journal</b>	<b>134</b>
<b>De WODC-rapporten</b>	<b>142</b>

## Voorwoord

De bestrijding van mensenhandel is in de afgelopen jaren hoog op de politieke en opsporingsagenda komen te staan. Het College van Procureurs-Generaal heeft mensenhandel aangewezen als een delict waaraan politie en justitie prioriteit moeten geven. Op gemeentelijk niveau krijgt het fenomeen tegenwoordig eveneens veel aandacht, zoals de recente harde maatregelen ter vermindering van het aantal prostitutieramen op de Amsterdamse Wallen laten zien. De schokkende uitkomsten van het opsporingsonderzoek *Sneep*, waarin prostituees op zeer grove en gewelddadige wijze werden uitgebuit door een goed georganiseerde en wijdvertakte bende mensenhandelaars, hebben ongetwijfeld bijgedragen aan de bredere bewustwording van het probleem.

Het verschijnsel mensenhandel is nauw verbonden met de prostitutiesector, en in dat opzicht zou het wellicht meer voor de hand liggen om te spreken van vrouwenhandel. Nog afgezien van het gegeven dat ook jongens en mannen al dan niet vrijwillig in de prostitutie belanden, is er nog een andere reden waarom we dit themanummer van *Justitiële verkenningen* de titel *Mensenhandel* hebben gegeven. Met de invoering van een nieuwe mensenhandelp bepaling in het Wetboek van Strafrecht kan nu ook uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie onder het delict mensenhandel vallen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2005) spreekt in dit verband van 'three D jobs' (dirty, dangerous en degrading) in sectoren als industrie, glas- en tuinbouw en de horeca. Vooralsnog is het in dergelijke zaken niet tot een veroordeling gekomen. Cruciale bestanddelen van het misdrijf mensenhandel als dwang en uitbuiting blijken ook in de rechtszaal relatieve begrippen. Als het gaat om vrouwenhandel en prostitutie, is de grens tussen dwang en vrijwilligheid eveneens soms moeilijk te trekken, zo blijkt uit het vele (criminologische) onderzoek naar mensenhandel in de afgelopen jaren. In 2001 kwam het *Tijdschrift voor criminologie* met een gecombineerd themanummer *Mensensmokkel en mensenhandel*. Ook toen al werd geconstateerd dat veel van de betrokken vrouwen van tevoren weten dat ze in de prostitutie zullen belanden, maar vaak geen idee hebben onder welke omstandigheden en voorwaarden. Interessant is dat de laatste jaren een veel grotere nadruk op het aspect van uitbuiting is komen te liggen, terwijl

tegelijktijd vraagtekens worden gezet bij het slachtofferschap van vrouwen. In het onderzoek is tevens meer aandacht gekomen voor het perspectief van de slachtoffers zelf.

Duidelijk is dat verschillende betrokkenen bij het probleem – politiemensen, hulpverleners, zaakwaarnemers, opsporingsambtenaren en wetenschappers – allemaal hun eigen ‘frame’ hanteren: ze kaderen het onderwerp in, accentueren bepaalde aspecten en laten andere buiten beschouwing. In dit themanummer kunnen we twee ideaaltypische frames onderscheiden, die de uiteinden van een continuüm vormen. Aan de ene kant zien we auteurs die in hun verhaal de uitbuiting, het slachtofferschap en de erbarmelijke arbeidsomstandigheden centraal stellen. In dit frame oefent de prostituee zelf geen invloed uit op de inhoud en tijdsindeling van haar werk, ze is afhankelijk van haar pooier of loverboy en heeft nauwelijks bewegingsvrijheid. Aan de andere kant van het continuüm zien we auteurs die de keuzevrijheid, de voordelen en de gunstige aspecten van de ‘erbarmelijke’ arbeidsomstandigheden accentueren. Prostituees zijn in deze visie ‘agents’, zelfstandig rationeel handelende zakenvrouwen (‘sekswerkers’), die zelf keuzes maken, weten wat ze willen, en zelfs opklimmen naar een hoger niveau binnen de top van de (criminele) organisatie. Zij zien het werk als carrièrekans, ondanks de relatief slechte arbeidsomstandigheden. De werkelijkheid is echter weerbarstiger en kent allerlei tussenvormen en variaties op deze ideaaltypische frames van mensenhandel.

In het openingsartikel van Smit en Boot wordt stilgestaan bij de internationale en historische dimensies van het begrip mensenhandel en bij het nieuwe artikel 273f in het Nederlandse wetboek van strafrecht. Dit wetsartikel hanteert een ruime definitie van mensenhandel zodat ook uitbuiting in andere economische sectoren dan de seksindustrie onder dit begrip kan vallen. De brede en ingewikkelde nieuwe mensenhandelbepaling maakt echter niet precies duidelijk welke vormen van misbruik in arbeidssituaties precies als mensenhandel moeten worden beschouwd. De auteurs geven een overzicht van de jurisprudentie op dit terrein, die vooral meer inzicht geeft in de rol en betekenis van dwang en onvrijwilligheid in dit verband. De rechtspositie van de slachtoffers van mensenhandel staat centraal in het artikel van Rijken en Van Dijk. Zij laten zien dat in Nederland en veel andere Europese landen medewerking aan de strafrechtelijke procedure tegen mensenhandelaars een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor hulp en bescherming

en voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit strookt niet met de mensenrechtelijke benadering van mensenhandel die de Europese Unie voorstaat en evenmin met het algemene principe van solidariteit met slachtoffers van misdrijven. De auteurs pleiten ervoor dat slachtoffers van mensenhandel – los van hun eventuele rol als getuige in een strafrechtelijke procedure – op humanitaire gronden worden geholpen en een verblijfsvergunning krijgen. Of een (mogelijk) slachtoffer daarvoor in aanmerking komt, zou kunnen worden nagegaan aan de hand van een checklist van criteria, zoals de mate van vrijheidsbeperking, de aard en duur van de uitbuiting, de dreiging van vergelding enzovoort.

Dat vrouwen niet alleen maar als slachtoffer figureren, maar soms ook als dader, laat Siegel zien aan de hand van een analyse van strafdossiers uit Nigeriaanse vrouwenhandelzaken. De betrokken Nigeriaanse madams spelen een actieve en leidende rol in de organisaties die zich hiermee bezighouden. Een verklaring hiervoor wordt gezocht in de specifieke sociaal-economische ontwikkelingen en veranderingen in de culturele waardering van prostitutie in Nigeria. Daarnaast biedt de prostitutie in Nederland de vrouwen kansen op welvaart, een 'carrière' en maatschappelijk aanzien. We komen een dergelijke benadering van vrouwenhandel ook tegen in het recent verschenen boek *Reizende sekswerkers* van Marie Louise Janssen. Het boek wordt in dit themanummer gerecenseerd door Verhoeven.

Staring focust in zijn bijdrage op de sociale organisatie van mensenhandelnetwerken aan de hand van een analyse van grote opsporingsonderzoeken in Nederland. Mensenhandelorganisaties kunnen worden gekarakteriseerd als heterogeen met betrekking tot hun omvang, etnische achtergrond, coördinatie en bindingen. De georganiseerde vrouwenhandel lijkt overigens hiërarchischer georganiseerd te zijn dan bijvoorbeeld mensensmokkelbendes. Ook worden vrouwenhandelbendes gekenmerkt door (dreiging met) geweld jegens vrouwen. Echter, geen goed inzicht kan worden verkregen in het verschijnsel wanneer vrouwen slechts als passieve slachtoffers worden voorgesteld, aldus de auteur.

Vervolgens kijken we naar de situatie in de Nederlandse prostitutiesector. Daalder stelt in haar bijdrage de vraag of de opheffing van het algehele bordeelverbod in 2000 van invloed is geweest op mensenhandel. Op basis van de evaluatie van de wetswijziging lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat het aantal buitenlandse

prostituees zonder geldige verblijfsvergunning is gedaald. Dit als gevolg van striktere controles en handhaving. Dat neemt niet weg dat onvrijwillige prostitutie nog steeds een probleem vormt en er zijn geen aanwijzingen dat dit minder vaak voorkomt. Evenmin is er een afname van het aantal prostituees met pooiers. De auteur noemt dit zorgelijk met het oog op de strijd tegen de exploitatie van onvrijwillige prostitutie.

In een kort opiniërend artikel wijst Van de Bunt op voortdurende misstanden in de vergunde sector, waarbij de zaak Sneep als voorbeeld dient. Er is vooralsnog geen enkele reden om aan te nemen dat uitbuiting, dwang en geweld minder zouden voorkomen in de vergunde sector dan in de illegale circuits. Beide verdienen dan ook de niet aflatende aandacht van justitie en politie, aldus de auteur. Bovenkerk en Pronk wijden hun bijdrage aan het verschijnsel loverboys. Zij stellen dat het souteneurschap typisch een economische *niche* is voor kansarme minderheden en beschrijven de 'loverboy-methode'. In Nederland zijn Marokkaanse en Antilliaanse jongens en mannen oververtegenwoordigd onder de loverboys. Na de constatering dat bestrijding van het fenomeen ingewikkeld is, wordt eerst ingegaan op de mogelijkheden voor preventie. Daarbij valt te denken aan voorlichting aan potentiële slachtoffers en het betrekken van etnische gemeenschappen bij het probleem door inschakeling van Marokkaanse 'buurtvaders' en imams. Strafrechtelijk gezien komen er langzamerhand meer mogelijkheden om loverboys aan te pakken, ook als er geen aangifte is of direct bewijs van geweldgebruik en dwang. En hoewel de bestrijding van mensenhandel een prioriteit is van het College van Procureurs-Generaal, blijkt op het niveau van de korpsen dat de politie zich geen goed raad weet met dit lastige delict en andere zaken belangrijker vindt.

Aan de hand van het opsporingsonderzoek *Sneep* laten Kiemel en Ten Kate zien welke koers het Openbaar Ministerie vaart bij de bestrijding van mensenhandel. Met de zogeheten programmatische aanpak tracht het O.M. kringen rond daders en slachtoffers te betrekken bij de bestrijding van het fenomeen. Samenwerking met lokale overheden en organisaties is daarbij onontbeerlijk. Het *Sneep*-onderzoek was gefocust op zogeheten drempels die moeten worden genomen om mensenhandelactiviteiten te ontplooiën, zoals het land inkomen, onderdak vinden, identiteitspapieren regelen, financiële transacties doen, enzovoort.



Ten slotte gaan we dieper in op de al in het openingsartikel genoemde strafbaarheid van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, zoals de landbouw, de horeca en de huishouding. De Jonge van Ellemeet laat zien dat de bekendheid met het nieuwe wetsartikel 273f geleidelijk groeit, maar dat het aan de rechter is overgelaten nader te bepalen wat precies onder uitbuiting en dwang moet worden verstaan. Zij beschrijft de twee zaken die tot nu toe voor de rechter zijn gebracht. In beide gevallen werden de verdachten vrijgesproken van mensenhandel. Om het onderscheid tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting helder te krijgen zou volgens de auteur bestudering van deze uitspraken én van de jurisprudentie van het EVRM nuttig kunnen zijn, met name het oordeel in de zaak *Siliadin v. France*. Op den duur moet dit leiden tot grotere rechtszekerheid en effectievere bescherming voor slachtoffers.

B. van Gestel\*  
M.P.C. Scheepmaker

## Literatuur

### Nationaal Rapporteur Mensenhandel

*Mensenhandel; vijfde rapportage  
van de nationaal rapporteur*  
Den Haag, BNRM, 2007

\* Gastredacteur dr. Barbra van Gestel is als onderzoeker werkzaam bij het WODC.  
Drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

## Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context

### Achtergronden en reikwijdte

*M. Smit en M. Boot\**

Ondanks de afschaffing van slavernij komen slavernijachtige praktijken wereldwijd nog steeds voor. Die praktijken treffen niet alleen vrouwen en meisjes, maar ook mannen en jongens en ze komen voor in zowel de seksindustrie als andere economische sectoren. Ook in Nederland worden mensen uitgebuit. Mede omdat dit zich voor een deel afspeelt in minder zichtbare sectoren en de slachtoffers hun ervaringen om allerlei redenen vaak voor zich houden, is moeilijk exact te bepalen, of zelfs te schatten hoe vaak dit gebeurt. Zeker is dat het niet om een incidenteel probleem gaat; in Nederland werden er in 2006 ruim tweehonderd mensenhandelzaken ingeschreven bij het Openbaar Ministerie en kregen 63 daders onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd na veroordeling voor mensenhandel (Dettmeijer e.a., in voorbereiding). Bovendien is het een zwaar delict met ingrijpende gevolgen voor de slachtoffers ervan. Na een kort historisch overzicht van internationale en Nederlandse ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving, gaat deze bijdrage in op het begrip 'mensenhandel' in de Nederlandse context. Daarbij staat centraal de inhoud en reikwijdte van de nieuwe mensenhandelbepaling, artikel 273f Sr (2005).

### Mensenhandelwet- en regelgeving; een historisch overzicht

#### *Mensenhandelverdragen*

De eerste internationale overeenkomsten over de bestrijding van mensenhandel dateren van begin twintigste eeuw. De *Internationale*

\* Dr. Monika Smit en mr. dr. Machteld Boot zijn werkzaam bij Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM). De auteurs danken Dagmar Koster (tot 1 januari 2007 verbonden aan BNRM en sindsdien werkzaam bij de rechtbank in Utrecht) voor zijn bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.

*regeling betreffende de bestrijding van den zoogenaamden handel in vrouwen en meisjes* uit 1904 beoogde meerderjarige vrouwen die werden misleid of gedwongen en minderjarige meisjes te beschermen tegen handel voor prostitutiedoeleinden. Daarbij ging het om prostitutie in het buitenland. In die tijden werden Nederlandse vrouwen namelijk als 'blanke slavinnen' in het buitenland verkocht, terwijl in de bordelen in Nederland vooral buitenlandse vrouwen werkten (De Vries, 1997). Over de strafbaarheid van daders stond niets in dit verdrag. Het *Verdrag tot bestrijding van de handel in vrouwen en meisjes* (1910) maakte de bestraffing en uitlevering van handelaren mogelijk en zag ook op handel in vrouwen en meisjes binnen de landsgrenzen. Dit verdrag was voor Nederland aanleiding om in 1911 vrouwenhandel strafbaar te stellen. In het *Verdrag ter bestrijding van den handel in vrouwen en kinderen* (1921) werden ook minderjarige jongens als potentieel slachtoffer van handel voor prostitutiedoeleinden erkend. Het *Internationaal verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen* (1933) bood vervolgens strafrechtelijke bescherming aan meerderjarige vrouwen die met hun toestemming waren verhandeld.

Het *VN-verdrag tot bestrijding van de handel in personen en de exploitatie van prostitutie van anderen* (1949) verenigde de bovengenoemde verdragen en verplichtte de deelnemende staten niet alleen om het 'aanwerven, medenemen en ontvoeren' van personen met het oogmerk van prostitutie strafbaar te stellen, maar – ook wanneer dit gebeurde met instemming van de betrokkene – tevens de exploitatie van prostitutie. Dit laatste was voor Nederland reden het verdrag niet te ratificeren. Het was in strijd met het inmiddels in Nederland gevoerde strafrechtelijke (gedoog)beleid terzake dat zich richtte op de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en de regulering van vrijwillige prostitutie. Gezien de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000 en de beweegredenen die daaraan ten grondslag liggen, is het onwaarschijnlijk dat Nederland dit verdrag alsnog zal ratificeren. Voor Nederland gelden nog wel de bovengenoemde verdragen van 1910, 1921 en 1933.

#### *De Nederlandse wet- en regelgeving tot 2005*

Het eerste Nederlandse wetsartikel op het terrein van mensenhandel, artikel 250*ter* (oud), dateert van 1911 en betrof

handel in vrouwen ten behoeve van uitbuiting in de prostitutie. De Nederlandse wetgeving op het terrein van mensenhandel werd in de loop van de tijd telkens uitgebreid. Daarbij werd aangeknoopt bij de internationale ontwikkelingen zoals hierboven geschetst. In 1927 werd de strafbepaling uitgebreid met handel in (minderjarige) jongens. In 1994 werd dat sekseneutraal 'mensenhandel'. Pas toen zag het strafrechtsartikel ook op uitbuiting van volwassen mannen in de prostitutie. In 2000 werd artikel 250<sup>ter</sup> Sr vervangen door artikel 250a Sr en werd ook het profiteren van mensenhandel strafbaar. Dat was ook het jaar waarin Nederland het algemeen bordeelverbod ophief (meer daarover: Daalder in dit nummer). In 2002 volgde uitbreiding naar uitbuiting in de seksindustrie in brede zin – dus niet meer alleen prostitutie.

Niet onvermeld mag blijven dat Nederland sinds 1988 in de Vreemdelingencirculaire een aparte regeling kent voor slachtoffers van mensenhandel, tegenwoordig opgenomen in hoofdstuk B9 en daarom ook wel de B9-regeling genoemd. De regeling houdt in dat uitzetting drie maanden wordt opgeschort, in welke periode het (mogelijk) slachtoffer kan beslissen om wel of geen aangifte te doen van mensenhandel. Voorts dat een slachtoffer/getuige na aangifte rechtmatig in Nederland kan verblijven voor de duur van de opsporing en vervolging. Ook voor voortgezet verblijf geldt een aparte regeling voor slachtoffer- en getuige-aangevers van mensenhandel (B16/7 Vreemdelingencirculaire).

Nederland was met de tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers mensenhandel indertijd een voorloper. Inmiddels is het een onderwerp dat internationaal in de belangstelling staat. Het *Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel* (2005) besteedt specifiek aandacht aan de positie en mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel. Ratificatie van dit verdrag vergt volgens BNRM enkele aanpassingen, ook van de B9-regeling die overigens in de loop van de tijd al meermalen werd gewijzigd. Aanpassingen zijn bijvoorbeeld nodig omdat in het verdrag het *slachtoffer-zijn* op zich en niet, zoals in Nederland nog steeds het geval is, de medewerking van een slachtoffer aan opsporing en vervolging bepalend is voor de toekenning van rechten en faciliteiten (Dettmeijer-Vermeulen e.a., p. 51 e.v.).

## Mensenhandelwet- en regelgeving; recente ontwikkelingen

### *Internationale afspraken*

Sinds de jaren negentig kwamen tal van verdragen en andere internationale documenten tot stand die ertoe aanzetten of verplichten om mensenhandel strafbaar te stellen en te bestrijden. Steeds vaker zijn dergelijke documenten gericht op iedere vorm van uitbuiting van personen, ongeacht de sector waarin dit gebeurt. Uitbuiting in de prostitutie is dan één voorbeeld met een zeer specifiek karakter, maar ook andere vormen van sociaal-economische uitbuiting en zelfs gedwongen orgaandonatie vallen nu onder het internationaal gehanteerde begrip mensenhandel. Overigens verschillen de in deze documenten gehanteerde definities van mensenhandel onderling vaak enigszins. Mede daardoor is – al dan niet onder de noemer mensenhandel – in verschillende landen niet precies hetzelfde strafbaar gesteld.<sup>1</sup>

Wat opvalt in de documenten van internationale organisaties als de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Raad van Europa en de OVSE, is de verschuiving van nadruk op het maken van regelgeving naar het aanzetten tot implementatie daarvan. Daarbij wordt onder meer gepleit voor internationale samenwerking, de uitwisseling van informatie en de aanstelling van nationaal rapporteurs of soortgelijke instanties in meer landen, alsmede voor een (meer) slachtoffergerichte, mensenrechtelijke benadering van de problematiek.

Voor de meest recente Nederlandse mensenhandelwet- en regelgeving is vooral een aantal bindende afspraken in VN- en EU-verband van belang, zoals het *VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel*<sup>2</sup> (2000) en het *EU-Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel* (2002).<sup>3</sup>

1 Dat heeft ook te maken met verschillen in visie op (exploitatie van) prostitutie.

2 Nederland ratificeerde dit protocol, een aanvulling op het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, op 27 juli 2005.

3 Voor een volledige weergave van relevante internationale regelgeving, zie Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 1.

De in het VN-protocol gehanteerde mensenhandeldefinitie wordt internationaal breed gedragen en vormt de basis voor andere (internationale) documenten, waaronder ook het EU-Kaderbesluit. Men werd het in grote lijnen eens over het feit dat er verschil is tussen enerzijds mensenhandel en anderzijds illegale migratie en mensensmokkel: niet iedere illegale migrant is verhandeld en niet ieder slachtoffer van mensenhandel komt op illegale wijze een land binnen (Wiarda, 2001; zie ook Gallagher, 2006).

**De nieuwe Nederlandse strafbepaling mensenhandel:  
artikel 273f Sr**

Op 1 januari 2005 trad de nieuwe mensenhandelbepaling, artikel 273a Sr in werking (in september 2006 zonder inhoudelijke wijziging omgenummerd tot 273f Sr). Het nieuwe artikel werd, anders dan artikel 250a Sr (oud), opgenomen in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid', in plaats van de titel 'Misdrijven tegen de zeden'. Daarmee werd het karakter van het strafbare feit benadrukt: niet de sector waarin de uitbuiting plaatsvindt, maar het feit dat de uitbuiting een inbreuk op de persoonlijke vrijheid van het slachtoffer betekent, vormt de strafwaardigheid van de handeling. Artikel 273f Sr verving artikel 250a Sr (oud) waarin alleen mensenhandel in de zin van uitbuiting in de seksindustrie strafbaar was gesteld. De inhoud van artikel 250a Sr (oud) is er (zij het niet letterlijk) in overgenomen,<sup>4</sup> zodat de nadere invulling van die strafbaarstelling via de jurisprudentie ook onder de nieuwe bepaling haar waarde heeft behouden. De nieuwe bepaling betekent een aanzienlijke verruiming van gedragingen die als mensenhandel strafbaar zijn gesteld: naast seksuele uitbuiting ook andere vormen van uitbuiting op het terrein van arbeid en diensten en de gedwongen verwijdering van organen.

Het nieuwe mensenhandelartikel was geen gevolg van Nederlandse bezorgdheid over uitbuiting in andere economische sectoren dan de seksindustrie. Hoewel er diverse signalen waren in de ons omringende landen (De Jonge van Ellemeet en Smit, 2005), was het

4 Memorie van toelichting (Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 13). In soortgelijke zin Rb. Arnhem 12 december 2005, LJN AU7821.

aanvankelijk zelfs de vraag of uitbuiting zich in andere sectoren dan de seksindustrie in ons land wel voordoet. Reden voor de uitbreiding van wat strafbaar is als mensenhandel was veeleer de ratificatie van het bovengenoemde VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, en het EU-Kaderbesluit Mensenhandel: Nederland bindende instrumenten die beide zien op het bredere scala aan mensenhandelactiviteiten. Inmiddels weten we dat uitbuiting in Nederland zowel binnen als buiten de seksindustrie voorkomt (Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007; zie ook De Jonge van Ellemeet in dit nummer).

De strafbedreiging voor mensenhandel zonder strafverzwarende omstandigheden bedraagt zes jaar, wat relatief laag is.<sup>5</sup> Voor gekwalificeerde mensenhandel loopt de strafbedreiging op tot acht, tien, twaalf en – wanneer de feiten leiden tot de dood van het slachtoffer – vijftien jaar. De opgelegde straffen liggen echter beduidend lager; in 2006 ging het bij bijna de helft van de voor mensenhandel<sup>6</sup> in eerste aanleg opgelegde vrijheidstraffen om een duur van minder dan een jaar en bij slechts 8% om een duur van meer dan vier jaar (Dettmeijer-Vermeulen e.a., in voorbereiding).

#### *Inhoud en reikwijdte van de nieuwe mensenhandelbepaling*

Omdat is gekozen voor één mensenhandelbepaling, waarin veel gedragingen van uiteenlopende aard strafbaar zijn gesteld, is artikel 73f Sr een complex artikel geworden. Het onderscheid tussen de aard van verschillende soorten werk en tussen meerderjarige en minderjarige slachtoffers, maakt dat er een groot aantal subonderdelen nodig was om alle strafbaar te stellen gedragingen te beschrijven. Het resultaat is het langste artikel uit het Wetboek van Strafrecht, dat bovendien niet eenvoudig te doorgronden is. Dit komt mede door het gebruik van een aantal termen die niet nader zijn uitgelegd. Deze termen zijn afkomstig uit de internationale regelingen die ten grondslag liggen aan de nieuwe mensenhandelbepaling. Voor de interpretatie van het wetsartikel is

5 De hoogte van de strafbedreiging heeft onder meer consequenties voor de mogelijkheid om voorlopige hechtenis toe te passen (art. 67a lid 2 sub 1 Sv).

6 Waarvan 73% gekwalificeerde mensenhandel: gepleegd in vereniging, het slachtoffer is nog geen zestien jaar, en/of het feit had zwaar lichamelijk letsel tot gevolg.

daarom niet alleen de memorie van toelichting (MvT) van belang, maar ook de achterliggende internationale regelgeving. Daarin wordt mensenhandel onder meer getypeerd als een (ernstige) vorm van georganiseerde misdaad en een schending van de rechten van de mens. In dit licht moet het delict dan ook worden gezien. In de kern beoogt artikel 273f Sr excessief misbruik van mensen in een arbeids- of dienstverleningsverhouding strafbaar te stellen, evenals alle handelingen die ertoe strekken iemand in een dergelijke positie te brengen of te houden.<sup>7</sup> Daarnaast het profiteren van dergelijke omstandigheden en het dwingen tot afgifte van inkomsten uit seksuele arbeid of diensten en uit de verwijdering van organen. Uit de aard van het delict en uit de achterliggende internationale regelgeving, waarin mensenhandel wordt geplaatst in het kader van een schending van mensenrechten, moet worden afgeleid dat het artikel niet ziet op alle misstanden in een arbeids- of dienstverleningsrelatie. Bij de beoordeling of er sprake is van excessief misbruik, zijn de omstandigheden waarin het slachtoffer zich bevindt en waaronder hij of zij te werk wordt gesteld, bepalend. Ook de aard van het afgedwongen werk is van invloed.

*Waarop ziet de mensenhandelbepaling niet?*

Hoewel artikel 273f Sr een breed bereik heeft, geeft de wetgever van een aantal activiteiten expliciet aan dat die niet te bestempelen zijn als mensenhandel. Dat betreft in de eerste plaats illegale adoptie. Ook de (ver)koop van kinderen – sec, dus los van eventuele adoptie – die op basis van het *Verdrag over de rechten van het kind* en het annexe *Facultatief protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie* (zie verder Korvinus e.a., 2004, p. 42) strafbaar moet worden gesteld, is alleen strafbaar als mensenhandel indien er sprake is van (oogmerk van) uitbuiting. Onder welk artikel de koop en verkoop van kinderen los van een uitbuitingssituatie dan wel valt, hangt af van de feitelijke omstandigheden. Voornaamste reden om dit niet te bestempelen als mensenhandel is dat in beginsel (het oogmerk van) uitbuiting in relatie tot arbeid of diensten ontbreekt. Hoewel een gedwongen

<sup>7</sup> Art. 273f Sr noemt naast uitbuiting apart de verwijdering van organen onder bepaalde omstandigheden.



huwelijk niet noodzakelijkerwijs wordt gesloten met het oogmerk van uitbuiting, wordt het, mits er sprake is van een materiële wederprestatie, in het *Aanvullend verdrag op het slavernij-verdrag*<sup>8</sup> benoemd als een met slavernij vergelijkbare praktijk; een van de in artikel 273f lid 2 genoemde vormen van uitbuiting. Toch is het ook daarvan de vraag of het valt binnen het beoogde bereik van artikel 273f Sr (zo ook Schmidt en Rijken, 2005).

#### *Het kernbegrip uitbuiting*

Mensenhandel is gericht op uitbuiting.<sup>9</sup> Artikel 273f lid 2 geeft een niet-limitatieve opsomming van wat onder uitbuiting kan worden verstaan: uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. Deze opsomming biedt echter geen helder afgebakend, inhoudelijk criterium. In relatie tot de seksindustrie spreken de wetgever en de Hoge Raad van een uitbuitingssituatie indien de betrokkene in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostitué(e) in Nederland pleegt te verkeren.<sup>10</sup> Zoals hiervoor reeds aangegeven, is de aard van het te verrichten werk in deze uitleg van groot gewicht. Bij gedwongen tewerkstelling in de seksindustrie is al snel sprake van uitbuiting, immers de lichamelijke integriteit is dan per definitie in het geding. Hetzelfde geldt voor de gedwongen verwijdering van organen. In andere sectoren zal niet iedere situatie die slechter is dan die waarin een mondige werknemer pleegt te verkeren uitbuiting opleveren. Voor uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie lijkt een soortgelijk criterium (de situatie waarin een mondige arbeider pleegt te verkeren) wel bruikbaar als oriëntatiepunt, maar is een zwaardere maatstaf meer geëigend. Daar bepalen doorgaans de ernst van de afwijkende omstandigheden, de weg ernaartoe en het effect op betrokkene of fundamentele rechten worden geschonden en niet de aard van het werk. De nadere afbakening van het begrip uitbuiting buiten de

8 *Supplementary convention on the abolition of slavery, the slave trade, and institutions and practices similar to slavery*, 7 september 1956, 266 UNTS 3.

9 MvT, p. 2.

10 Bijvoorbeeld HR 5 februari 2002, waarin wordt verwezen naar de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel waarmee art. 250ter Sr werd geïntroduceerd.

seksindustrie is echter aan de rechter overgelaten en Nederlandse jurisprudentie is er nog nauwelijks, op twee uitspraken in eerste aanleg na (zie De Jonge van Ellemeet in dit nummer).

### *Dwang*

Wanneer de toepassing van dwang<sup>11</sup> gepaard gaat met (het oogmerk van) uitbuiting, is er sprake van mensenhandel in de zin van de Nederlandse strafwet. Maar wanneer is daar sprake van?

Dwang wordt geëffectueerd door middel van dwangmiddelen.

Daaronder worden verstaan alle middelen die in artikel 273f lid 1 sub 1 Sr zijn opgesomd: 'dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft'.

In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden van (aan uitbuiting gerelateerde) dwang – met name in de seksindustrie. Uitbuiting impliceert een zekere mate van onvrijwilligheid bij degene die wordt uitgebuit. Die onvrijwilligheid schuilt in de onmogelijkheid zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken. Dwangmiddelen kunnen iemand in een uitbuitingssituatie brengen, maar ook beletten dat iemand zich aan de situatie onttrekt.

In geval van maatregelen die de fysieke vrijheid rechtstreeks beperken (bijvoorbeeld opsluiting of bewaking) is onttrekking feitelijk onmogelijk. Wanneer de uitbuiters het slachtoffer door andere maatregelen in de greep houdt, zou onttrekking praktisch gezien wel mogelijk zijn, maar kan de beleving van het slachtoffer een beletsel vormen. Uit feiten en omstandigheden moet dan wel blijken dat het slachtoffer redelijkerwijs mocht veronderstellen dat hij of zij niet op eigen kracht uit die situatie kon komen. Dit kan bijvoorbeeld gelegen zijn in de (gepercipieerde) consequenties van een onttrekking of in

<sup>11</sup> Ten aanzien van minderjarigen hoeft zo een middel niet te zijn aangewend om van uitbuiting te kunnen spreken, zie art 273f lid 1 sub 2 en sub 5 Sr. Ook is dwang niet vereist bij het aanwerven, medenemen of ontvoeren van iemand met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, art. 273f lid 1 sub 3 Sr.

de feitelijke verblijfs- of arbeidsomstandigheden waarin het slachtoffer zich bevindt.<sup>12</sup> Zo zou de onvrijheid kunnen worden gelezen in een schuldrelatie met de werkverschaffer of een derde, de culturele context, minderjarigheid of een combinatie van deze factoren. De rechtbank Leeuwarden oordeelde bijvoorbeeld dat de verdachte, door misbruik te maken van de sociale situatie van het slachtoffer, door haar voortdurend onder druk te zetten door middel van (de dreiging met) fysiek geweld en emotionele chantage en door haar te voorzien van een vals identiteitsbewijs, een situatie had gecreëerd die haar ertoe bracht als prostituee te (blijven) werken.<sup>13</sup> De rechtbank Groningen veroordeelde een verdachte voor mensenhandel die onder meer haar slachtoffer onder invloed van voodoo had gebracht.<sup>14</sup> De omstandigheid dat iemand verslaafd is aan verdovende middelen kan een factor zijn waardoor de keuzevrijheid van betrokkene beperkt is, en deze daarmee niet de mogelijkheid heeft zich te onttrekken aan uitbuiting.<sup>15</sup> Dat iemand niet legaal in Nederland verblijft, kan ook worden aangemerkt als een omstandigheid die wijst op de uitbuiting van afhankelijkheid, en dus misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht met zich brengt, aldus de Hoge Raad.<sup>16</sup>

Het ontbreken van vrijwilligheid kan ontstaan in een later stadium, en ook ten aanzien van iemand die al in de prostitutie werkt,<sup>17</sup> of dat van plan is. Zo oordeelde bijvoorbeeld de rechtbank Den Haag dat misbruik was gemaakt van de kwetsbare, geïsoleerde en afhankelijke positie waarin de slachtoffers verkeerden, ondanks het feit dat de vrouwen – afkomstig uit Oost-Europa – in de seksindustrie waren

12 Zie in deze context ook Gerechtshof Arnhem 23 mei 2006 (LJN AX4208), waarin het hof – in een zaak over seksuele uitbuiting – beschouwt: 'Eventuele instemming van het slachtoffer met zijn/haar uitbuiting is niet bepalend. Wezenlijk is dat het slachtoffer onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken en in feite de vrijwilligheid bij het slachtoffer geheel, althans in ernstige mate ontbreekt.'

13 Rb. Leeuwarden 23 maart 2002. LJN AF2879.

14 Rb. Groningen 12 december 2000, LJN AA8975.

15 HR 18 april 2000, NJ 2000, 443.

16 HR 18 april 2000, NJ 2000, 443. Zie ook EHRM 26 juli 2005, *Siliadin v. France*, r.o. 118, waarin het Europese Hof overweegt dat 'although the applicant was not threatened by a "penalty", the fact remains that she was in an equivalent situation in terms of the perceived seriousness of the threat. She was an adolescent girl in a foreign land, unlawfully present in French territory and in fear of arrest by the police'.

17 HR, NJ 1997, 429.

gaan werken om veel geld te verdienen en een beter bestaan op te bouwen<sup>18</sup> (over de beweegredenen van en percepties over, bijvoorbeeld, Latijns-Amerikaanse vrouwen in de Europese prostitutie, zie Janssen (2007) en de recensie elders in dit nummer).

Samenvattend: het gaat bij uitbuiting in de zin van mensenhandel dus om grove misstanden, waarbij het slachtoffer in zijn of haar fundamentele rechten wordt geschonden en ernstig beperkt is, of redelijkerwijs meent te zijn in de vrijheid om zich aan die situatie te onttrekken. Voor deze beoordeling is van belang telkens de feiten in onderlinge samenhang te bezien.<sup>19</sup>

### Tot slot

In het voorgaande is uitsluitend ingegaan op de juridisch/strafrechtelijke kant van de aanpak van mensenhandel, met aandacht voor de internationale en historische context en met nadruk op de inhoud en reikwijdte van de nieuwe mensenhandelbepaling 273f Sr. De internationale mensenhandelovereenkomsten en de nationale regelgeving op dit terrein worden gekenmerkt door toenemende verbreiding zowel qua beschermde doelgroep (eerst alleen vrouwen en meisjes, toen ook minderjarige jongens en recentelijk ook mannen), als qua strafbare handelingen (eerst alleen uitbuiting in de prostitutie, nu ook uitbuiting in andere economische sectoren en het onder bepaalde voorwaarden verwijderen van organen). Voorts is de nadruk in de internationale afspraken verschoven van codificatie naar toepassing van het wettelijk instrumentarium dat inmiddels in de meeste landen voorhanden is (implementatie). Want alleen strafbaarstelling van mensenhandel en vervolging van verdachten is uiteraard niet genoeg. In Nederland gebeurt er, mede ter imple-

<sup>18</sup> Rb. Den Haag 30 december 2002, LJN AF2850. In deze zin ook Rb. Leeuwarden 2 januari 2007, LJN AZ5824, waarin de rechtbank overwoog dat de verdachte op schaamteloze wijze had geprofiteerd van het feit dat slachtoffers vanwege de bijzonder slechte levensomstandigheden en het ontbreken van enig toekomstperspectief in hun geboorteland Letland hadden besloten om in het buitenland in de prostitutie te gaan werken.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Utrecht 25 juli 2007, LJN BB0450, waarin de rechtbank relevante feiten en omstandigheden expliciet in de context van mensenhandel, i.c. loverboy-problematiek, plaatst. De Rechtbank Den Haag echter (8 augustus 2006, LNJ AY5835) lichte (dwang)middelen apart toe waardoor ieder element werd gerelativeerd.

mentatie van het Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004), dan ook veel meer, ook op het terrein van preventie en hulpverlening aan slachtoffers. Bij de verschillende activiteiten zijn meerdere partijen betrokken, zoals de overheid – inclusief gemeenten – opsporingsinstanties, Openbaar Ministerie, hulpverlening en (andere) niet-gouvernementele organisaties.

De aanpak van mensenhandel staat hoog op allerlei (beleids)agenda's. Zowel bij de repressie van mensenhandel als bij de hulpverlening aan slachtoffers wint samenwerking tussen de verschillende partijen terrein, ook wel de programmatische aanpak genoemd (Aanwijzing mensenhandel; zie ook Ten Kate in dit nummer), of – binnen de hulpverlening – de ketengerichte benadering. Al zijn dit gunstige ontwikkelingen, er is nog veel te doen. Sinds de uitbreiding van het strafrechtartikel mensenhandel in januari 2005, is het mogelijk om ook uitbuiting buiten de seksindustrie op te sporen en te vervolgen als mensenhandel, maar de aanpak van deze 'overige uitbuiting' staat nog in de kinderschoenen en de reikwijdte van het begrip uitbuiting (in deze context) is nog in ontwikkeling. Ook uitbuiting in de seksindustrie komt, zes jaar na de opheffing van het bordeelverbod, die mede tot doel had 'verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie' (MvT, TK, 1996-1997, 25 437, nr. 3), nog op grote schaal voor. De jongste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bevat meer dan zestig aanbevelingen op vele terreinen ter verbetering van de aanpak van mensenhandel: waaronder wet- en regelgeving, opsporing, vervolging en bestuurlijke handhaving, maar ook preventie, publieke bewustwording en signalering, hulpverlening aan slachtoffers en wetenschappelijk onderzoek (Dettmeijer e.a., 2007). Ze betreffen de aanpak in en buiten de seksindustrie.

#### Literatuur

**Bakels, H.L., I.P. Ascher-Vonk**  
*Schets van het Nederlandse  
arbeidsrecht*  
Deventer, Kluwer, 2003

**Dettmeijer-Vermeulen, C.E,  
E.M. van Dijk e.a.**  
*Mensenhandel; vijfde rapportage  
van de nationaal rapporteur*  
Den Haag, BNRM, 2007

**Dettmeijer-Vermeulen, C.E.,  
E.M. van Dijk e.a.**

*Mensenhandel: aanvullende  
kwantitatieve gegevens; zesde  
rapportage van de nationaal  
rapporteur*

Den Haag, BNRM (in voor-  
bereiding)

**Gallagher, A.T.**

*Human trafficking; international  
law and international respon-  
sibility*

Utrecht, uitgave in eigen beheer,  
2006

**Janssen, M.**

*Reizende sekswerkers; Latijns-  
Amerikaanse vrouwen in de  
prostitutie*

Apeldoorn/Antwerpen, Het  
Spinhuis, 2007

**Jonge van Ellemeet, H. de,  
M. Smit**

*Trafficking for exploitation  
outside the sex industry*

In: C.L. van den Anker en  
J. Doomernik (red.), *Trafficking  
and women's rights*,  
New York, Pallgrave Macmillan,  
2006, p. 219-232

**Korvinus, A.G., E.M. van Dijk e.a.**

*Mensenhandel; derde rapportage  
van de nationaal rapporteur*

Den Haag, BNRM, 2004

**Korvinus, A.G., D.A.C. Koster e.a.**

*Mensenhandel; de achtergronden  
en omtrekken van het begrip  
uitbuiting in art. 273a Sr*

Trema, 29e jrg., nr. 7, 2006,  
p. 286-290

**Wiarda, J.**

*Trends in de wetgeving inzake  
mensensmokkel en mensenhandel*

Tijdschrift voor Criminologie,  
43e jrg., nr. 4, 2001, p. 368-377

**Schmidt, G.E., C.R.J.J. Rijken**

*Juridische aspecten van gedwon-  
gen huwelijken*

Den Haag, T.M.C. Asser Insti-  
tuut, 2005

**Vries, P. de**

*Kuisheid voor vrouwen, vrijheid  
voor mannen*

Hilversum, Uitgeverij Verloren,  
1997

## Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel

### Mensenrecht of beloning?

*C. Rijken en J. van Dijk\**

Sinds een aantal jaren wordt bepleit het slachtoffer van mensenhandel meer centraal te stellen bij de beleidsvorming en uitvoering ter bestrijding van mensenhandel (onder andere Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004). Dit wordt wel de *human rights based of victim centred approach* genoemd. Deze benadering sluit aan bij de bredere hervormingsbeweging om in de aanpak van criminaliteit meer aandacht te besteden aan de belangen en rechten van slachtoffers. Binnen deze slachtofferbeweging, die is begonnen in de jaren zeventig van de vorige eeuw, is van meet af aan in het bijzonder aandacht besteed aan de kwetsbare situatie van vrouwelijke slachtoffers van geweld, waaronder seksueel geweld. Gewezen kan worden op de opvangtehuizen voor slachtoffers van huiselijk geweld, crisisopvang voor slachtoffers van seksueel geweld alsmede de circulaire van de Procureurs-Generaal voor Openbaar Ministerie en politie over de bejegening van slachtoffers van seksueel geweld (de zogenoemde circulaire De Beaufort uit 1985). Hoezeer de *human rights based approach* van mensenhandel ook past bij de nog steeds in brede kring gevoelde wens de stafrechtelijke wetshandhaving meer slachtoffervriendelijk te maken, blijkt echter dat implementatie van een dergelijke benadering lastig te realiseren is in beleid en praktijk (BNRM, 2007, p. 4). Naast een aantal kleine aanpassingen in de B9-regeling (de regeling die hulp en opvang dient te bieden aan slachtoffers van mensenhandel) is er in Nederland noch in andere Europese en niet-Europese landen iets wezenlijks verbeterd in de situatie van de slachtoffers. Tot op heden lijkt het bij kleine stapjes en mooie woorden te blijven. Met dit artikel willen wij inzichtelijk maken dat het ondergeschikt maken van het belang van het slacht-

\* Dr. Conny Rijken is universitair hoofddocent bij de vakgroep Europees en Internationaal Publiekrecht, Universiteit van Tilburg en research fellow bij Intervict. Prof. dr. Jan van Dijk is Research Director bij Intervict.

offer aan het opsporingsbelang principieel onwenselijk is en een belemmering voor een *human rights based approach*. Vervolgens wordt een aanzet gegeven hoe aan een meer slachtoffervriendelijke benadering in de praktijk vorm zou kunnen worden gegeven. Eerst wordt echter uiteengezet wat een *human rights based of victim centred approach* inhoudt en waarom voor deze benadering gekozen zou moeten worden. Dit artikel richt zich met name op de Nederlandse situatie, en is beperkt tot slachtoffers van seksuele uitbuiting.

### **Mensenrechten van slachtoffers centraal**

Structurele achterstelling van vrouwen in oorspronglanden van mensenhandel wordt gezien als een van de belangrijkste push-factoren van mensenhandel. Hiermee is mensenhandel dus een gevolg van de schending van een fundamenteel recht, namelijk het recht op gelijke behandeling. Aan de andere kant is mensenhandel ook een oorzaak van grove schendingen van iemands fundamentele rechten, onder andere de lichamelijke en psychische waardigheid en het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. De reden waarom de vervolging van mensenhandel hoog op de prioriteitenlijst staat is juist omdat het deze grove schendingen van mensenrechten tot gevolg heeft. Het is daarom ook logisch dat de bescherming van en hulp aan slachtoffers van mensenhandel een centrale rol krijgt in de strijd tegen mensenhandel. Dit om te voorkomen dat mensenhandel wordt gereduceerd tot louter een migratieprobleem, een probleem van openbare orde of een vorm van georganiseerde misdaad. Daarnaast is er nationaal maar ook internationaal een tendens te zien waarbij de positieve verplichtingen van een staat ten aanzien van de mensenrechten een steeds grotere rol spelen. In *Siliadin t. Frankrijk*<sup>1</sup> vond het EHRM dat een gebrek aan eenduidige strafbaarstelling in het strafrecht van dienstbaarheid zoals verboden in artikel 4 EVRM leidde tot staatsaansprakelijkheid van Frankrijk. Onder dienstbaarheid valt een verplichting diensten te verlenen onder een vorm van dwang die te vergelijken valt met slavernij. Tevens concludeerde het Hof dat de positieve verplichting voortvloeiend uit artikel 4 EVRM niet beperkt was tot een dergelijke strafbaarstelling

<sup>1</sup> *Siliadin t. Frankrijk*, EHRM, 73316/01, 26 juli 2005.



maar ook wijst op het daadwerkelijk handhaven van die strafbaarstelling (Wijers en Haveman, 2005; Lawson, 2005). Ook in Nederland is meerdere malen door de rechter bepaald dat mensenhandel een zeer ernstig misdrijf is, dat er van een positieve opsporingsverplichting sprake is en er niet zonder meer geseponeerd mag worden wanneer er relevante aanknopingspunten zijn voor verder onderzoek.<sup>2</sup> Wat nu houdt een mensenrechtenbenadering van mensenhandel in den brede in? Tot de jaren negentig werd mensenhandel met name gezien als een strafrechtelijk probleem dat ook strafrechtelijk aangepakt diende te worden. Vanuit de kritiek op deze eenzijdige aanpak is een multidisciplinaire benadering ontstaan waarbij ook migratierecht, sociaal recht en de mensenrechten een rol kregen. De mensenrechtenbenadering kan gezien worden als een verdere ontwikkeling van deze multidisciplinaire benadering. Vanuit de verschillende disciplines die de aanpak van mensenhandel op de agenda hebben staan zou de bescherming van de rechten van het slachtoffer van mensenhandel het gezamenlijke uitgangspunt dienen te zijn. Het kenmerk van de mensenrechtenbenadering is dat het slachtoffer centraal wordt gesteld bij de aanpak van mensenhandel in alle facetten. De schendingen van haar rechten, haar kwetsbare positie en de noden van het slachtoffer zijn hierbij het vertrekpunt. Het voorkomen van (verdere) schendingen van de rechten van het slachtoffer is het hoofddoel. Uiteraard is de strafrechtelijke vervolging van de daders hierbij een belangrijk middel, maar deze dient aangevuld te worden met een pakket aan andere maatregelen zoals hulp aan het slachtoffer en preventieve en beschermende maatregelen die zijn afgestemd op de persoonlijke behoeften en omstandigheden van het slachtoffer. Een dergelijk pakket noemen we een VAPP, een *Victim Assistance and Protection Package* (Rijken en Koster, 2007).

Alhoewel we in Nederland een specifieke regeling hebben voor slachtoffers mensenhandel, de B9-regeling, lukt het nog onvoldoende om daadwerkelijk handen en voeten te geven aan een benadering waarbij het slachtoffer centraal staat. Twee belangrijke oorzaken hiervoor zijn het feit dat het opsporingsbelang prevaleert boven het belang van het slachtoffer en de verstrengeling van het

<sup>2</sup> Beklagprocedure bij Gerechtshof Amsterdam, civiele kamer, 25 oktober 2005, nr. R04/256 en 22 november 2005, nr. R03/210.

strafrecht en het vreemdelingenrecht met betrekking tot hulp en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel.

*De B9-regeling*

De B9-regeling is genoemd naar hoofdstuk B deel 9 uit de Vreemdelingen-circulaire (Vc) met als titel 'Slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel'. Kort gezegd houdt de regeling in dat een slachtoffer van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning krijgt onder de volgende voorwaarden:

- de vreemdeling is slachtoffer-aangever van mensenhandel;
- heeft aangifte gedaan; en
- er is sprake van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of een vervolgingsonderzoek aangaande het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan.

Hieruit kan dus reeds worden opgemaakt dat wanneer er geen sprake is van een opsporings- of vervolgingsonderzoek, er ook geen mogelijkheid is om gebruik te maken van deze regeling.

Op basis van B9/3.1 dient de politie reeds bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte waarbij voor slachtoffers mensenhandel een bedenktijd openstaat van maximaal drie maanden, om hen zodoende de mogelijkheid te geven het doen van aangifte in alle rust te overwegen. Gedurende de bedenktijd wordt uitzetting opgeschort. Tevens is in de B9-regeling voorzien in kosten van levensonderhoud, medische en juridische bijstand, scholing en vrijetijdsbesteding. Het (vermoedelijke) slachtoffer mag tijdens de bedenktijd niet maar na aangifte wel werken.

Alhoewel in deze regeling wordt gesproken van vreemdelingen is in de versie van januari 2007 expliciet vermeld dat ook EU-/EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen rechten kunnen ontleen aan de B9-regeling. Onduidelijk blijft echter of deze groep als vreemdeling moet worden betiteld of niet. Hiermee is er echter nog geen voorziening voor de Nederlandse slachtoffers (ongeveer de helft van het aantal geregistreerde slachtoffers) die overigens wel op grond van hun nationaliteit gebruik kunnen maken van de algemene voorzieningen in Nederland.

Indien het slachtoffer door de politie is aangetroffen, meldt zij dat bij de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV). Deze kan eventueel

opvang en huisvesting regelen. Een vergelijkbare regeling is in de B9 opgenomen voor getuige-aangevers zij het dat, naast de hierna genoemde redenen, de grond voor de verblijfsvergunning komt te vervallen indien het O.M. de aanwezigheid van betrokkene in Nederland niet langer noodzakelijk acht. Ook komen gezinsleden in aanmerking voor verlening van een verblijfsvergunning. Zowel slachtoffers als getuige-aangevers kunnen beklag doen bij niet-vervolgving op grond van artikel 12 Sv.

#### *Beëindiging van de B9-regeling*

Er zijn verschillende manieren waarop de B9-regeling wordt beëindigd en daarmee dus ook de opvang en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel.

- De grond voor verblijf op grond van B9 komt te vervallen indien de strafzaak door het O.M. wordt geseponeerd, ongeacht de reden van het sepot.
- Tevens komt de grond voor verblijf op grond van B9 te vervallen indien tegen de uitspraak van de rechtbank geen beroep is ingesteld of indien het gerechtshof uitspraak heeft gedaan. Dus indien de zaak in feitelijke instantie is beslist.
- Gedurende de bedenktijd kan de opschorting van het vertrek worden opgeheven wanneer tijdens of na de bedenktijd het (vermoedelijke) slachtoffer besluit geen aangifte te doen. Daarbij is niet van belang wat de reden voor dit besluit was. Het (vermoedelijke) slachtoffer dient Nederland dan uit eigen beweging te verlaten.

Na beëindiging van de verblijfsvergunning kan het slachtoffer verzoeken om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf ingevolge artikel 3.52 Vb. Alhoewel de regels omtrent de afgifte voor slachtoffers mensenhandel zijn versoepeld, wordt een dergelijke vergunning nog niet vaak afgegeven (BNRM, 2007, p. 26 e.v.). Wel is in de laatste wijziging van de B9-regeling de mogelijkheid gecreëerd om een verzoek tot voortgezet verblijf voor slachtoffers mensenhandel toe te kennen indien het slachtoffer op het moment van de uitspraak in de zaak waarin aangifte werd gedaan en welke niet tot een veroordeling heeft geleid, minimaal drie jaar op basis van de B9 in Nederland verbleef. Hier is dus het verblijf losgekoppeld van een besluit in de strafrechtelijke procedure. Een tweede grond die werd toegevoegd is de mogelijkheid tot inwilliging van het verzoek

indien de aangifte in de strafzaak heeft geleid tot een veroordeling. De verblijfsvergunning wordt hier dus afgegeven uit erkentelijkheid voor steun aan een geslaagde vervolging. Let wel, het gaat hier dus om een bevoegdheid voor het toekennen van een verblijfsvergunning, deze wordt dus niet automatisch verleend.

*Strafrechtelijk belang prevaleert*

De kritiek op de bestaande situatie bestaat uit twee punten. Het eerste punt is het feit dat het slachtoffer alleen een beroep op de hulp en beschermingsmaatregelen kan doen indien er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek en indien het slachtoffer aangifte heeft gedaan dan wel als getuige wil optreden (in dat laatste geval nota bene alleen voor zolang het O.M. die aanwezigheid noodzakelijk acht). Slachtoffers die, bijvoorbeeld uit angst voor represailles, geen aangifte willen doen, staan letterlijk en figuurlijk in de kou. Hoe ernstig de gevolgen van het misdrijf voor hen ook mogen zijn, voor hen is er hulp noch enigerlei recht op verblijf. Op Europees niveau is de koppeling tussen medewerking en hulp aan slachtoffers mensenhandel nog explicieter zoals blijkt uit de titel van richtlijn 2004/81, die luidt: *Richtlijn betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.* De belangen van de slachtoffers op het gebied van hulp en bescherming zijn dus volledig ondergeschikt gemaakt aan de strafrechtspleging. Het slachtoffer is in deze regelingen uitsluitend beschermingswaardig indien en voor zover de strafrechtspleging daar baat bij heeft. De Nederlandse of Europese overheid aanvaardt kennelijk geen enkele verantwoordelijkheid voor het behartigen van de zelfstandige belangen van de slachtoffers van mensenhandel. Overheden zijn in het algemeen niet bereid om aansprakelijkheid te aanvaarden voor de door criminaliteit veroorzaakte schade. Criminaliteit wordt niet gezien als een gevolg van overheidsfalen. Er is echter in vrijwel alle geïndustrialiseerde landen inmiddels een breed scala voorzieningen voor slachtoffers geschapen dat is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel. De overheid aanvaardt hierbij de morele verantwoordelijkheid om degenen die op zijn grondgebied op een schrijnende wijze gedupeerd zijn door misdrijven in ieder geval enigermate tegemoet te treden.

De oudste voorziening ten behoeve van slachtoffers in Nederland is de Wet Voorlopige Regeling Schadefonds Geweldmisdrijven uit 1972. Deze wettelijke regeling voor de toekenning van partiële schadevergoedingen aan slachtoffers van geweldmisdrijven is uitdrukkelijk gebaseerd op het solidariteitsbeginsel. Het is in dit verband interessant erop te wijzen dat de wetgever aanspraken van het slachtoffer op een dergelijke uitkering niet afhankelijk heeft willen maken van het doen van aangifte bij de politie van het gepleegde feit en al helemaal niet van een in de betreffende zaak uitgesproken veroordeling van de dader. Uitkeringen kunnen worden gedaan aan slachtoffers van misdrijven die geen aangifte hebben gedaan en waarvoor nimmer een dader is veroordeeld. De wetgever volgde hierin het advies van de Commissie Vermogenssancties die in het tweede interim-rapport *Het strafrecht en de benadeelde* betoogt dat het doen van aangifte niet als voorwaarde zou moeten worden gesteld voor uitkeringen van het aanbevolen fonds. Het door de commissie voorgestelde fonds was in veel opzichten breder van strekking en dus genereuzer dan het thans bestaande fonds maar op dit principiële punt zijn de adviezen ter harte genomen. Als argumenten om de voorwaarde van aangifte niet te stellen noemt de commissie onder andere dat een proces lang niet altijd de beste manier is om herhaling te voorkomen en een voor het slachtoffer gunstige eventuele informele schikking zelfs in de weg kan staan. Het zal duidelijk zijn dat bij het ontwerpen van de regeling voor hulp en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel uit een heel ander vaatje is getapt. Van solidariteit met het lot van deze categorie slachtoffers is geen sprake. Wat er voor hen gedaan wordt, staat geheel in het teken van het strafrechtelijke belang.

Het tweede, en met het eerste punt samenhangende punt van kritiek is de sterke verstrengeling tussen het strafrecht en het vreemdelingenrecht. Het toekennen en voortzetten van de verblijfsstatus aan het slachtoffer is in sterke mate afhankelijk van beslissingen genomen in de strafrechtelijke procedure. Met betrekking tot de belangen van het slachtoffer kan gesteld worden dat het strafrecht en het vreemdelingenrecht verschillende belangen behartigen die niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn en soms zelfs tegenstrijdig zijn. Meestal is een aangifte of een verklaring van het slachtoffer onmisbaar voor een strafzaak en het is daarom wenselijk dat het slachtoffer wordt opgevangen in Nederland. Het belang van migratierecht kan juist zijn dat personen zonder geldige verblijfs-

status (waaronder slachtoffers mensenhandel) worden uitgezet (Rijken, 2003, p. 204-207). De uitruil tussen strafrechtelijke en migratierechtbelangen is theoretisch onzuiver. Daarbij komt dat de samenwerking en communicatie tussen de politie en de vreemdelingenpolitie, alhoewel verbeterd, vaak te wensen overlaat. De opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel zijn dus gebaseerd op bepalingen in de Vreemdelingencirculaire. Het is, tot op zekere hoogte, begrijpelijk dat destijds bij de invoering van de B9 gekozen is voor een regeling in het vreemdelingenrecht omdat het overgrote deel van de slachtoffers destijds afkomstig was van buiten de EU. Evenwel, na de uitbreiding van de EU met een groot aantal Midden- en Oost-Europese landen en de toename in het aantal Nederlandse slachtoffers de afgelopen jaren met name door de loverboypraktijken (zie bijdrage Bovenkerk in dit nummer en de cijfers van de STV op [www.mensenhandel.nl](http://www.mensenhandel.nl)) is het niet langer logisch dat de maatregelen en bepalingen voor hulp en bescherming aan slachtoffers te vinden zijn in het vreemdelingenrecht. Bovendien past dit niet in een beleid waarin het slachtoffer centraal dient te staan.

#### *Slachtofferschap als uitgangspunt voor hulp en bescherming*

Zoals blijkt uit het bovenstaande, is de belangrijkste motivatie om aan slachtoffers hulp en bescherming te bieden vooral gelegen in het belang van getuigenissen van slachtoffers voor de strafrechtelijke procedure en om de slachtoffers te motiveren aangifte te doen tegen hun handelaren. Dit is vooral bezwaarlijk omdat bijvoorbeeld de redenen voor een sepot zeer divers kunnen zijn en niet per se verband houden met de ernst van de zaak (BNRM, 2007, p. 27). Zo kunnen ook beperkte financiële en personele middelen leiden tot sepot.<sup>3</sup> Ook een gebrek aan bewijs, een andere reden voor sepot, kan natuurlijk niet (per definitie) toegerekend worden aan het slachtoffer. Met de redenen voor het sepot wordt echter geen rekening gehouden bij het besluit om het verblijfsrecht op grond van B9 in te trekken. Dit is naar onze mening een ongewenste

<sup>3</sup> Dit is regelmatig het geval in kansrijke mensenhandelzaken zoals blijkt uit een interview met politiecommissaris W. Woelders, 'Kansrijke zedenzaken blijven liggen', *de Volkskrant*, 22 september 2007.

situatie. Beslissingen in het vreemdelingenrecht en de vraag of een persoon een beroep kan doen op hulp en bescherming zoals geregeld in de B9-procedure, dienen niet afhankelijk te zijn van beslissingen in een strafprocedure, zeker niet indien het slachtoffers van mensenhandel betreft. Daartoe dient de verstrengeling van het strafrecht met het vreemdelingenrecht ongedaan te worden gemaakt. Daarnaast dienen de hulp aan en de bescherming van een slachtoffer niet (volledig) afhankelijk te zijn van haar medewerking en besluiten die worden genomen in een strafprocedure. Alleen als aan deze twee voorwaarden is voldaan, kan er serieus uitvoering worden gegeven aan een mensenrechtenbenadering waarin het slachtoffer centraal staat. Binnen het vreemdelingenrecht kan (en moet) een zelfstandige beslissing worden genomen op een verzoek tot verblijf waarbij wel het slachtofferschap in aanmerking kan worden genomen en zelfs een reden kan (en dient te) zijn om een verblijfsvergunning te verlenen.

Daarnaast dient een slachtoffer gebruik te kunnen maken van het *Victim Assistance and Protection Package*, met daarin opvang en beschermingsmaatregelen, hulp en assistentie gebaseerd op het huidige aanbod. Deze dient dan afgestemd te zijn op de behoeften van het slachtoffer (een persoonsgebonden pakket dus). Het toekennen van een verblijfsvergunning is een van deze maatregelen, maar deze dient niet afhankelijk te zijn van het feit of het slachtoffer aangifte doet of een getuigenverklaring aflegt. Voorts dient deze niet, althans niet automatisch, beperkt te zijn tot de duur van de strafprocedure. In het verleden is zeer terughoudend omgegaan met het te ruimhartig toekennen van een verblijfsvergunning, ook aan slachtoffers van mensenhandel. Dit uit angst voor misbruik van de regeling. Natuurlijk moeten de betrokken instanties hierop bedacht zijn, maar het gaat hier om zeer beperkte aantallen. Zo werden in 2005 in totaal 424 slachtoffers mensenhandel geregistreerd bij de STV, werden in datzelfde jaar 77 aanvragen voor de B9-regeling gedaan en werden er 61 aanvragen toegekend (BNRM, 2007, p. 68-73). Angst voor misbruik van de regeling mag onzes inziens geen reden zijn om de huidige strenge voorwaarden aan slachtoffers mensenhandel te handhaven. Een goede en objectieve beoordeling van het slachtofferschap kan misbruik van de regeling helpen voorkomen (zie hieronder).

Een andere consequentie van deze voorgestelde ontkoppeling zou kunnen zijn dat het aantal getuigenissen terugloopt. Echter, het

is ook zeer wel mogelijk dat het tegenovergestelde wordt bereikt. Indien er een klimaat wordt gecreëerd waarin het slachtoffer zich veilig kan voelen, is zij wellicht eerder bereid aangifte te doen.<sup>4</sup> En wanneer de hulp en bescherming aan slachtoffers niet meer afhankelijk is van een aangifte of getuigenverklaring, kunnen slachtoffers in vrijheid getuigen zonder van belangenverstremgeling te kunnen worden beticht. Dit draagt bij aan een zuiverder waarheidsvinding.

### **De noden van het slachtoffer als uitgangspunt en de noodzaak tot differentiatie**

De mensenrechtenbenadering zoals hierboven is voorgesteld vergt een totaal andere aanpak en dwingt tot het maken van een selectie op grond van de situatie waarin het slachtoffer verkeert in plaats van op grond van het nut dat hun deelname aan het proces kan hebben voor de vervolging van de dader. Hieronder wordt nu een eerste aanzet gegeven voor de implementatie van een dergelijke aanpak. In de afgelopen jaren zijn er zowel vanuit gespecialiseerde organisaties als vanuit de overheid initiatieven gelanceerd om de opvang aan slachtoffers van mensenhandel te verbeteren en tevens beter in kaart te brengen (Van Montfoort, 2006; BNRM, 2007, p. 76 e.v.; Koopsen, 2005). Het gaat bij deze initiatieven echter veelal om het oplossen van knelpunten in de opvang. De monitor over de positie van slachtoffers mensenhandel in Nederland stelt bijvoorbeeld de toegang tot en het gebruik van rechten en voorzieningen centraal. Veel van deze initiatieven gaan ervan uit dat de opvang aansluit bij de behoeften van de slachtoffers. Deze aanname kan onzes inziens in twijfel worden getrokken gezien de diversiteit in verschijningsvormen van mensenhandel. Door deze diversiteit lijkt een differentiatie in de slachtoffers mensenhandel om de specifieke behoeften van de slachtoffers te bepalen en om hier beter bij aan te sluiten voor de hand te liggen. Het is zeer wel voorstelbaar dat een slachtoffer van loverboys behoefte heeft aan andere vormen van hulp en bescherming dan bijvoorbeeld een Nigeriaanse alleenstaande minderjarige

<sup>4</sup> Zie voor de invloed van het tijdelijke karakter van de B9-regeling, E. van Eimeren, *Een weg terug? Slachtoffers van vrouwenhandel over terugkeer naar het land van herkomst*, BlinN, juni 2004.



asielzoekster, die weer kunnen verschillen van een slachtoffer uit Bulgarije dat van tevoren op de hoogte was van het feit dat ze in de prostitutie zou gaan werken. Uiteraard zijn er ook overeenkomsten in deze behoeften te onderscheiden. Wanneer echter duidelijk is wat de behoeften zijn van de slachtoffers, kan het aanbod van de hulpverlening en de opvang hierop afgestemd worden. Verder wordt er in het hulpaanbod impliciet en wellicht ook expliciet van uitgegaan dat het slachtoffer van mensenhandel niet meer werkzaam wil zijn in de prostitutie. Omdat een aanzienlijk deel van de slachtoffers van tevoren wetenschap had van het feit dat ze werkzaam zou zijn als prostituee maar uiteraard niet dat ze uitgebuit zou worden, lijkt het niet onaannemelijk dat een deel van de slachtoffers na de uitbuiting wel werkzaam wil zijn als prostituee (Nijboer en Vocks, 1999). Deze groep slachtoffers zal dan ook niet (voldoende) zijn geholpen met het bestaande aanbod van hulp en bescherming binnen de huidige structuur. Wellicht zou met een hulpaanbod dat beter afgestemd is op de behoeften van deze slachtoffers het risico worden verkleind dat zij wederom in een situatie van uitbuiting terechtkomen. Het lijkt aannemelijk dat wanneer het aanbod van hulp en bescherming beter aansluit bij de behoeften van de slachtoffers, dit een positief effect zal hebben op de aangiftebereidheid van de slachtoffers (Ten Boom en Kuijpers, 2007, p. 40), waarmee dan uiteindelijk ook het opsporingsbelang wordt gediend, zij het vanuit een andere invalshoek.

### **Differentiatie in de groep slachtoffers mensenhandel**

Hierna wordt slechts een eerste aanzet gegeven voor een differentiatie in de groep slachtoffers mensenhandel. Daarbij dient tevens in aanmerking te worden genomen dat deze bijdrage zich uitsluitend richt op slachtoffers van seksuele exploitatie. Een verdere differentiatie is noodzakelijk wanneer ook de slachtoffers van overige vormen van uitbuiting worden betrokken.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Volgens onze informatie leidt het aanbod in Italië van hulp aan slachtoffers van mensenhandel zonder voorwaarden vooraf niet tot problemen in de procesgang. In de regel zijn slachtoffers die goed zijn opgevangen bereid als getuige op te treden indien ze daartoe worden opgeroepen. Momenteel wordt door auteurs een onderzoek naar de aangiftebereidheid van slachtoffers mensenhandel voorbereid waarbij de differentiatie

Voordat een differentiatie kan plaatsvinden en voordat er aanspraak gemaakt kan worden op het VAPP dient als eerste bepaald te worden of een persoon (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel. Momenteel wordt meer dan de helft van de slachtoffers dat een beroep doet op de B9-regeling aangemeld via de politie (BNRM, 2007, p. 70-71). Voor de identificatie van mogelijke slachtoffers wordt door de politie, maar ook door andere instanties, gebruikgemaakt van een lijst met indicatoren die is toegevoegd aan de aanwijzing mensenhandel van het College van PG's.<sup>6</sup> Wanneer de hulp aan slachtoffers wordt losgekoppeld van de strafprocedure, kan verwacht worden dat het aantal meldingen via andere instanties en personen toeneemt. De STV als centraal meldpunt zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de vaststelling van het slachtofferschap op basis van de lijst met indicatoren indien dat nog niet door de politie is gedaan. Dezelfde criteria die nu ook worden gehanteerd bij het traceren van slachtoffers van mensenhandel worden dan gehanteerd voor het vaststellen van het slachtofferschap. Met deze indicatoren is het dus mogelijk om eenduidig en objectief vast te stellen of er sprake is van slachtofferschap. Deze lijst is onderverdeeld in vijf categorieën, namelijk: meervoudige afhankelijkheid, inperking van de basisvrijheden, slechte werkomstandigheden, aantasting van de lichamelijke integriteit, duur en ernst van de uitbuiting. Uiteraard kunnen documenten behulpzaam zijn bij het vaststellen van slachtofferschap zoals een verklaring van de politie of een verklaring niet zijnde een aangifte gedaan bij de politie, verklaringen van gemeentelijke inspecteurs, artsen of klanten.

Indien voor slachtoffers een verblijfsvergunning nodig is, kan deze bij de IND worden aangevraagd met een advies van de STV of de politie indien de politie al een indicatiestelling over slachtofferschap heeft gedaan. Een positieve beoordeling over slachtofferschap door STV of politie zou voor de IND voldoende reden moeten zijn voor het toekennen van een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit is onder het huidige beleid eigenlijk ook al het geval waarbij de politie de aanvraag voor een verblijfsvergunning doet nadat op basis van de indicatoren is vastge-

van slachtoffers mensenhandel inclusief slachtoffers van overige vormen van uitbuiting een belangrijke plaats zal innemen.

<sup>6</sup> Aanwijzing mensenhandel, College van Procureurs-Generaal, vastgesteld op 6 maart 2006, Stcrt. 2006, 58.

steld dat er (mogelijk) sprake is van een slachtoffer van mensenhandel en indien er een aangifte wordt gedaan.

Ten tweede dienen de noden van de slachtoffers in kaart te worden gebracht middels een score op, ten minste, de onderstaande dimensies. Daarbij geldt dat hoe hoger de score is, er meer recht is op de bescherming en hulp uit het VAPP.

#### *Dreiging en represailles*

Het is zowel voor de toekenning van het VAPP als het verlenen van een verblijfsvergunning van belang in een zo vroeg mogelijk stadium te achterhalen of het slachtoffer gevaar loopt of dat zij familieleden heeft die gevaar lopen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat ook voor kinderen een verblijfsvergunning geregeld dient te worden of dat er gezocht moet worden naar een safe-house voor het slachtoffer. De mate van de dreiging, tegen wie die dreiging is gericht, of die dreiging in Nederland of in het buitenland plaatsvindt en welke mogelijkheden voor bescherming er zijn indien de dreiging in het buitenland tegen bijvoorbeeld familie gericht is, zijn hierbij van bijzonder belang. Daarbij dient er aandacht te zijn voor de vraag of het slachtoffer en de handelaar elkaar van tevoren al kenden en of het slachtoffer het sociale netwerk van het slachtoffer in haar land van herkomst kent. Indien dat zo is, kan de handelaar een breder scala aan dreigementen aanwenden en schade toebrengen die voor het slachtoffer hier in Nederland zeer moeilijk te bewijzen zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan dreigtelefoontjes aan familie van het slachtoffer, ontvoering van een kind, bekendmaken dat het slachtoffer als prostituee heeft gewerkt, verspreiden van foto's enzovoort.

#### *Feitelijke gegevens*

Tevens dient een aantal feiten te worden vastgesteld zoals of het slachtoffer legaal in Nederland verblijft en of het slachtoffer minderjarig is of niet. Indien het slachtoffer niet legaal in Nederland verblijft, zal er ten eerste een tijdelijke verblijfsvergunning aangeboden dienen te worden. Indien het slachtoffer minderjarig is, is dwang geen onderdeel van het delict en is het slachtofferschap dus makkelijker vast te stellen.

#### *Medische en psychologische hulp*

Ongeacht of een slachtoffer wist dat zij in de prostitutie zou gaan werken en ongeacht of zij nog steeds als prostituee wil werken hebben alle slachtoffers gemeen dat zij een traumatische ervaring hebben ondergaan doordat ze zijn uitgebuit. Echter, de mate van uitbuiting verschilt tussen de slachtoffers, evenals de mogelijkheden van slachtoffers om met een dergelijke ervaring om te gaan. De psychologische en medische hulp en begeleiding dient afgestemd te zijn op de mate van uitbuiting en de draagkracht van het slachtoffer.

#### *Sociaal netwerk*

Bij vele slachtoffers is een sociaal netwerk afwezig of functioneert niet naar behoren. Dit is een extra drempel wanneer het slachtoffer haar leven weer op de rails wil zetten. Het in kaart brengen van dit netwerk is daarom van belang. Begeleiding bij herstel van betrouwbare sociale contacten en opbouw van een sociaal netwerk dient onderdeel uit te maken van het hulpaanbod.

#### *Bereidheid/wetenschap*

Het is van bijzonder belang te weten of een slachtoffer wetenschap had van het feit dat zij als prostituee ging werken en zo ja of zij nog steeds als prostituee zou willen werken indien zij niet uitgebuit zou worden. Indien ook deze tweede vraag bevestigend beantwoord is, is zij waarschijnlijk meer gebaat bij een goede voorlichting over wet- en regelgeving ten aanzien van prostitutie in Nederland, de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de prostitutie en de rechten van prostituees en de mogelijke risico's in de sector. Dit helpt haar ook voorkomen dat zij een volgende keer wederom slachtoffer wordt van uitbuiting.

#### *Schadevergoeding*

Het slachtoffer dient ondersteund te worden in het verkrijgen van schadevergoeding al dan niet in een strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure, (BNRM, 2007, p. 82 e.v.). Een uitkering van het Schadefonds Gewelddsmisdrijven behoort tevens tot de mogelijkheden waarbij,

zoals gezegd, het niet noodzakelijk is dat aangifte is gedaan maar het slachtoffer aannemelijk moet maken wat haar is overkomen. Tevens is het niet noodzakelijk dat het slachtoffer in Nederland verblijft, wel dat het misdrijf in Nederland heeft plaatsgevonden.<sup>7</sup> De commissie die een dergelijke aanvraag beoordeelt, gaat er bij zedenmisdrijven (wat seksuele uitbuiting ook is) doorgaans vanuit dat er ernstig geestelijk letsel is wat in aanmerking kan komen voor vergoeding. Soms is hulp bij schuldsanering op basis van de Wet Schuldsanering meer op zijn plaats.

### Conclusie

In deze bijdrage is bepleit dat er momenteel te zware eisen worden gesteld aan slachtoffers van mensenhandel alvorens zij gebruik kunnen maken van opvang en bescherming. Deze instrumentalisering van de slachtofferhulp is wezensvreemd aan het op het solidariteit gebaseerde slachtofferbeleid dat door de Nederlandse overheid ten aanzien van andere categorieën slachtoffers wordt gevoerd. Het is achterhaald dat de hulp en beschermingmaatregelen voor slachtoffers van mensenhandel zijn neergelegd in de Vreemdelingencirculaire en dat het opsporingsbelang prevaleert boven het belang van het slachtoffer. Indien deze situatie blijft voortbestaan, zal een mensenrechtenbenadering van mensenhandel een wassen neus blijven. Naar onze mening zou de overheid moeten erkennen dat slachtoffers van in Nederland gepleegde mensenhandel een zelfstandig recht hebben op voorzieningen die kunnen helpen hun situatie minder schrijnend te maken. Wat nodig is, naast een op humanitaire in plaats van strafrechtelijke gronden gebaseerde toekenning van verblijfstitels, is een *Victim Assistance and Protection Package (VAPP)*, waaruit een aanbod toegesneden op de noden van het individuele slachtoffer samengesteld kan worden. De door ons voorgestelde nieuwe benadering vergt dat binnen de groep van de slachtoffers van mensenhandel differentiatie wordt aangebracht wat betreft de ernst en aard van hun positie van benadeelde. In deze bijdrage is een aanzet tot een dergelijke differentiatie gegeven op basis van een score op enkele hiervoor relevante indicatoren en dimensies.

<sup>7</sup> [www.schadefonds.nl](http://www.schadefonds.nl).

### Literatuur

**Boom, A. ten, K.F. Kuijpers**

*Wat wil het slachtoffer*  
Justitiële verkenningen, 33e jrg.,  
nr. 3, 2007

**Bureau Nationaal Rapporteur  
Mensenhandel**

*Vijfde rapportage*  
Den Haag, BNRM, 2007

**Eimeren, E. van**

*Een weg terug? Slachtoffers van  
vrouwhandel over terugkeer  
naar het land van herkomst*  
Amsterdam, BlinN, juni 2004

**Koopsen, A.**

*Aanspraken slachtoffers mensen-  
handel en de B9-regeling*  
Migrantenrecht, nr. 1, 2005

**Lawson, R.**

*Noot bij Siliadin t. Frankrijk*  
Jurisprudentie vreemdelingen-  
recht, nr. 2005/425

**Monitor**

*Monitor over de positie van  
slachtoffers mensenhandel in  
Nederland*  
Adviesbureau Van Montfoort en  
Verwey-Jonker Instituut, 2006

**Nijboer, J., J. Voeks**

*Land van belofte*  
RU Groningen, Criminologisch  
Instituut, 1999

**Nationaal**

*Nationaal Actieplan Mensen-  
handel*  
Den Haag, 2004

**Rijken, C.**

*Trafficking in human beings;  
prosecution from a European  
perspective*

Den Haag, T.M.C. Asser  
Instituut, 2003

**Rijken, C., D. Koster**

*A human rights based approach  
to trafficking in human beings  
in theory and practice* 2007 (nog  
niet gepubliceerd)

**Wijers, M., R. Haveman**

*Noot bij Siliadin t. Frankrijk*  
Rechtspraak vreemdelingen-  
recht, nr. 2005/99

## Nigeriaanse madams in de mensenhandel in Nederland

*D. Siegel\**

De rol van vrouwen in de georganiseerde misdaad is in de afgelopen jaren een *hot issue* geworden. In de media verschijnen met enige regelmaat berichten over de toenemende rol van vrouwen in criminele groeperingen, vooral binnen vrouwenhandelorganisaties in Italië, Oost-Europa en Afrikaanse landen als Nigeria en Ghana. In de context van vrouwenhandel worden vrouwen doorgaans op een stereotiepe manier gepresenteerd: vrouwen zijn slachtoffers en mannen zijn daders. In het onderstaande zal ik proberen dit beeld te nuanceren door te laten zien dat vrouwen ook minder passieve, zelfs leidinggevende rollen in de vrouwenhandel kunnen vervullen. Soms zijn zij het brein achter een internationaal mensenhandelnetwork, soms zijn zij betrokken bij specifieke activiteiten, zoals het rekruteren van nieuwelingen of het uitoefenen van controle over slachtoffers. Dit artikel is gebaseerd op een in 2006 verricht onderzoek naar de rol van vrouwelijke daders in de context van vrouwenhandel.<sup>1</sup> De voornaamste onderzoeksmethode betrof een analyse van 89 strafdossiers uit de periode 1993-2004, verzameld bij verschillende rechtbanken in acht grote Nederlandse steden. Daarbinnen hebben we tien gevallen van Afrikaanse vrouwen bestudeerd, zes van hen waren Nigeriaanse 'madams'. Op basis van de 89 strafdossiers werden de vrouwelijke daders in verschillende categorieën ondergebracht, van passieve assistenten van de mannen tot zelfstandige zakenvrouwen die de hoofdrol speelden in de organisatie en verantwoordelijk waren voor planning, coördinatie en het beheer van de financiën (Siegel en De Blank, 2007). Deze laatste leidinggevende categorie bestond bijna

\* Dr. Dina Siegel is als universitair docent criminologie verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

<sup>1</sup> Dit onderzoek werd verricht als onderdeel van een onderzoeksproject over vrouwen en zedendelinquentie. Mijn dank gaat uit naar Sylvia de Blank voor haar aandeel in het bestuderen van de strafdossiers en het schrijven van een ander artikel op basis van de verzamelde data (Siegel en De Blank, 2007). De strafdossiers werden geanalyseerd op basis van gegevens ons verstrekt door het WODC. Het WODC kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de volledigheid, correctheid en het gebruik van de verstrekte gegevens.

uitsluitend uit Afrikaanse vrouwen, 'madams' (of Mama Loa's), voornamelijk afkomstig uit Nigeria en Ghana. Deze vrouwen hebben in de afgelopen jaren leiding gegeven aan verschillende in mensenhandel gespecialiseerde criminele groepen.

In aanvulling op dossieronderzoek hebben we wetenschappelijke literatuur en mediaberichten bestudeerd over nieuwe ontwikkelingen in de positie van vrouwen binnen criminele organisaties, in het bijzonder in de mensenhandel. Onze bevindingen werden gelegd naast de resultaten van Italiaans en Nigeriaans onderzoek naar de rol van vrouwen als leiders van criminele netwerken waarin ook de bijzondere positie van de Nigeriaanse vrouwen wordt belicht. Uit onderzoek in West-Europa en Afrika blijkt dat de Nigeriaanse madams een sleutelrol vervullen in de mensenhandel vanuit Afrika. Uit vergelijkbaar onderzoek in Italië (Monzini, 2005) blijkt dat Nigeriaanse vrouwen de voornaamste spelers zijn in de mensenhandel van Nigeria naar Italië (Becucci, 2007). Ook uit een Noorse studie blijkt dat Nigeriaanse vrouwen een dominante positie hebben gekregen in de mensenhandel naar Oslo en andere Noorse steden (Skillbrei e.a., 2006).

Wie zijn deze vrouwen en waarom kiezen ze voor een criminele carrière in West-Europa? Hoe is het te verklaren dat een aantal Nigeriaanse vrouwen belangrijke rollen speelt in mensenhandelnetwerken? In dit artikel wordt geprobeerd deze vragen te beantwoorden.<sup>2</sup>

### **Nigeriaanse vrouwen in Europa**

De eerste Nigeriaanse vrouwen die in Europa in de prostitutie gingen werken, kwamen in de jaren tachtig van de vorige eeuw. De meesten waren afkomstig uit de provincies Edo en de Delta in het zuiden van Nigeria.<sup>3</sup> Er zijn verschillende verklaringen voor

<sup>2</sup> We moeten hier overigens een onderscheid maken tussen het verschijnsel 'Nigeriaanse maffia' en de mensenhandelnetwerken onder leiding van en/of in samenwerking met Nigeriaanse madams die los van de Nigeriaanse maffia in Europa opereren. De Nigeriaanse georganiseerde misdaad is een nieuwkomer in de Europese setting, zij manifesteert zich op grote schaal in fraudedelicten en in toenemende samenwerking met Zuid-Amerikaanse en Europese handelaren in verdovende middelen.

<sup>3</sup> Uit de zogenoemde 'Middle Belt' vertrekken vrouwen meestal naar de VS en Europa, terwijl vrouwen uit het noordelijk deel van Nigeria doorgaans in Saoedi-Arabië terechtkomen (*Report on human rights issues in Nigeria*, 2005).



hun komst naar Europa en hun beslissing daar te blijven en een carrière als madam te beginnen. Een eerste verklaring komt voort uit historisch onderzoek. In de jaren tachtig van de vorige eeuw brachten economische hervormingen hoge werkloosheid en de verarming van vele Nigerianen met zich mee. In die tijd dreef de economie van Nigeria op ruwe olie. '... the oil business in the Niger Delta region has to a great extent destroyed the local environment and the livelihood of people living there. Consequently many people are in need of an alternative income to make up for the loss of farming land' (*Report on human rights issues*, 2005). In de Niger Delta nam het aantal prostituees sterk toe, omdat er altijd voldoende arbeiders in de olie-industrie bereid waren voor hun diensten te betalen. In het midden van de jaren tachtig bracht de economische achteruitgang vele Nigerianen ertoe hun land te verlaten. De favoriete bestemmingslanden waren Italië, Spanje, Nederland, Saoedi-Arabië en de Verenigde Staten. Aanvankelijk konden vrouwen en meisjes nog geld verdienen met tomatenplukken (met name in Italië) en ander ongeschoold werk (Okoje, 2003). In deze periode kwamen ook Nigeriaanse prostituees die ervaring in de olievelden hadden opgedaan naar Europa en daar ontdekten ze dat er een grote vraag bestond naar Afrikaanse meisjes. Zelf werkzaam in het vak wierven ze andere meisjes en vervolgens wisten deze eerste madams mannelijke 'sponsors' in hun land ervan te overtuigen geld te investeren in de seksindustrie. Vervolgens namen ze de leiding binnen de criminele mensenhandelorganisaties en maakten ze gebruik van Nigeriaanse rituelen om controle over hun meisjes te krijgen.

Het wordt algemeen verondersteld dat de prostitutie in Nigeria een gevolg is van armoede en dat de meeste prostituees uit arme gezinnen komen. Er komen echter steeds meer aanwijzingen dat dit niet langer het geval is. 'Social values, consumer lifestyle, and maintaining status in a declining economy have brought about this change. Adolescent girls from wealthy families are also found in prostitution' (Bamgbose, 2002, p. 574). Toen madams uit Italië, Spanje en Nederland terugkeerden naar Benin City met genoeg geld om een huis te bouwen en een auto te kopen, werd een cyclus in gang gezet: steeds meer vrouwen menen nu dat hun toekomst in het buitenland ligt. Wanneer moeders zien dat de buurvrouw haar levensstandaard kan verbeteren met het geld dat haar dochter uit Europa stuurt, neemt de bereidheid toe om zelf ook contact met een

madam te zoeken (*Report on human rights issues in Nigeria*, 2005). Het idee is dat de meisjes na een aantal jaren hard werken hun schulden afbetalen en daarmee voldoen aan hun contract met de madam. Vervolgens kunnen ze ervoor kiezen verder voor de madam te werken als supervisor van andere prostituees of eventueel zelf madam te worden. Met andere woorden, de Nigeriaanse mensenhandel wordt niet alleen gekenmerkt door vrouwelijk leiderschap, maar ook door een organisatiestructuur die zichzelf reproduceert (Carling, 2005).

Een andere sociaal-culturele verklaring legt het accent meer op de verantwoordelijkheid van Nigeriaanse vrouwen voor het gezin. De financiële plichten die de prostituees voelen voor hun gezinnen en hun verwachtingen van het leven in Europa bepalen hun toekomst: ze schamen zich terug te gaan naar Nigeria zonder veel geld verdiend te hebben. Daarom dromen ze ervan zich, na een carrière als prostituee, te ontwikkelen tot een rijke en succesvolle madam. Ze kunnen daarna hun familieleden steunen, maar ook investeren in een winkel of kleine onderneming (Carling, 2005). Het succes van de madams is in Edo zichtbaar in de vorm van grote huizen, dure auto's en mooie kleren.

De culturele opvattingen over prostitutie in Nigeria, die van streek tot streek variëren, zijn hier van belang. 'In rural Nigeria, sex workers construct their work as a legitimate form of exchange or barter (goods for goods) on the one hand, and a service industry (cash for service), on the other hand. In these positionings therefore, the 'prostitute' is engaged in providing a community service, filling a community need' (Achebe, 2004, p. 182). Prostituees worden door de samenleving niet veracht, maar gewaardeerd. In feite worden ze beschouwd als autonome en bevrijde vrouwen. Wanneer deze zelfstandige zakenvrouwen naar Europa komen, zijn er twee mogelijkheden: degenen die genoeg geld van sponsors wisten te verzamelen beginnen meteen een eigen zaak, de andere professionele prostituees gaan eerst werken voor een madam met het doel hun schulden zo snel mogelijk af te betalen en zelf madam te worden.

Achebe geeft verschillende termen voor het begrip prostituee die in Nigeria worden gebruikt (*mgboto*, *akwuna*, *adana*, *okada*, enzovoort) (Achebe, 2004, p. 178). Een van die termen kan vertaald worden met 'vrije vrouw'. '...autonomous, independent, assertive, daring, bold – in other words, o *walu anya*' (Achebe, 2004, p. 179). Deze 'vrije vrouw' wordt niet gemarginaliseerd door haar omge-

ving, maar laat zich gelden en oefent een zekere mate van macht uit (Achebe, 2004). In Edo daarentegen, waar de meeste Nigeriaanse prostituees vandaan komen, is prostitutie sociaal allerminst geaccepteerd. Prostituees worden daar gestigmatiseerd en niet beschouwd als geschikte huwelijkskandidaten. De beslissing van een vrouw om prostituee te worden is hier doorgaans het gevolg van de gebruikelijke polygame *family setting*. Wanneer een man zijn inkomsten verliest en niet in staat is zijn vrouwen te onderhouden, moeten de vrouwen voor zichzelf en voor hun kinderen zorgen. Prostitutie is dan een snelle manier om geld te verdienen en de mannen zijn vaak bereid het gedrag van hun vrouwen te tolereren, ondanks de traditionele opvattingen en normen (Aghatise, 2005). De eerste Nigeriaanse prostituees die in Europa kwamen werken, waren getrouwde of gescheiden vrouwen die voor hun familie moesten zorgen (Okojie e.a., 2003).

#### Nigeriaanse madams in Nederland

In 1999 verscheen in Nederland een rapport over Nigeriaanse meisjes die bleken te zijn verdwenen uit een asielzoekerscentrum (Oviawe en Iyare, 1999). Ze werden later teruggevonden achter de ramen in de rosse buurt van Antwerpen (Van Dijk, 1999). Dit waren de eerste signalen van vrouwenhandel vanuit Nigeria naar ons land. Uit verder onderzoek en berichten in de media werd duidelijk dat er in Nederland sprake was van zowel criminele netwerken als individuele mensenhandelaren binnen de Nigeriaanse gemeenschap. Volgens de statistieken stond Nigeria in 2006 op de derde plaats in de rangorde van meest voorkomende herkomstlanden van 'slachtoffers van mensenhandel' in Nederland (Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007, p. 68).

In het onderzoek naar Nigeriaanse mensenhandel uit 1999 worden de madams in twee categorieën verdeeld. De eerste groep bestaat uit madams die zelf aanvankelijk als minderjarige prostituees in Nederland werkten en na afbetaling van hun schulden in de mensenhandel terechtkwamen. De tweede groep bestaat uit professionele en ervaren vrouwen die in al Nigeria werkzaam waren als zelfstandig prostituee of als madam (Oviawe en Iyare, 1999, p. 11). Alle zes madams uit ons onderzoek waren zelf ooit in de prostitutie werkzaam, eerst in Nigeria, later in Nederland, waar ze op hun

20e-23e naar toe kwamen en op latere leeftijd zelfstandig gingen werken. Deze madams opereren in Nederland als leiders van criminele groepen die zich bezighouden met vrouwenhandel. Deze groepen variëren van een klein samenwerkingsverband van twee tot drie mensen (meestal een familieonderneming) tot grote transnationale netwerken met tientallen verschillende actoren, van ronselaars tot financiële adviseurs.

#### *Kenmerken van de madams*

Uit de strafdossiers bleek dat de gemiddelde leeftijd van de onderzochte zes Nigeriaanse madams in Nederland 45 jaar was, twee waren ouder dan 55. Ze kwamen uit het zuidelijk deel van Nigeria. Ze hadden een verblijfsvergunning of verwachtten die te krijgen op basis van een huwelijk of relatie met een Nederlandse man; drie van hen hadden kinderen. Allen hadden als prostituee in Nigeria en in Nederland gewerkt en zich tot madam opgewerkt. De vrouwen leefden in Nederland op grote voet. Over één van hen vertelden 'haar' meisjes: 'Je kunt zien aan de manier waarop ze praat en hoe ze zich gedraagt en aan de kleren die ze draagt wie zij is, een echte madam. Zij heeft ook een grote woning in Amsterdam en heel veel mensen over de vloer, veel mannen werken voor haar.'

#### *Modus operandi*

De madams spelen de hoofdrol in de Nigeriaanse vrouwenhandel; zij plannen en controleren het hele proces. Soms opereert een madam in twee landen tegelijk: in Nigeria, waar nieuwe meisjes en hun familie worden benaderd, en in Nederland, waar de meisjes aan het werk worden gezet. In drie van de bestudeerde cases opereerden de madams met z'n tweeën: de ene madam rekruteerde nieuwe meisjes in Nigeria, terwijl de andere de zaken in Nederland behartigde. De Nigeriaanse madam werkte samen met mannelijke sponsors en 'trolleys' (mannen die de meisjes op hun reis vergezellen). De Nederlandse madam kreeg meisjes toegezonden die ze zelf kon kopen of doorverkopen aan derden.

De agenten van de Nigeriaanse madams ronselen nieuwe meisjes via eigen contacten, familie of vrienden. Na de eerste ontmoeting worden de meisjes of hun ouders in contact gebracht met de madams. De madam benadert daarna een (meestal mannelijke)

sponsor, die de reis betaalt en (vaak vervalste) papieren regelt. In sommige van de onderzochte gevallen traden de madams zelf op als sponsor.

De volgende stap is een 'pact', waarin wordt vastgelegd dat de reiskosten moeten worden terugbetaald. Het gaat hier doorgaans om een religieuze procedure, het 'pact' wordt bezegeld door een *ohen* (priester). De meisjes leggen meestal een eed af tegenover een godheid. De rol van de *ohen* is in dit geval die van een notaris of magistraat. Er is veel geschreven over voodoo-rituelen, maar er wordt weinig gesproken over de formele contracten die de madams afsluiten met families en waarin het familiebezit als onderpand dient. Religie is belangrijk, maar formele contracten bieden blijkbaar minstens zoveel garantie.

#### *Magie of manipulatie?*

Uit de verschillende cases wordt duidelijk dat er verschillende gradaties bestaan van de macht die de madams binnen de netwerken uitoefenen. Er worden onderlinge afspraken gemaakt en er is sprake van zelfreguleringsmechanismen binnen de criminele groepen en tussen de verschillende madams. Het gemeenschappelijke aan alle madams is het gebruik van magie om controle over de meisjes uit te oefenen. Juju, een variant van voodoo, wordt gebruikt als drukmiddel om meisjes te binden en hen aan hun contractuele belofte te herinneren. Het ritueel zelf kan variëren in de details en in het aantal aanwezigen: in verschillende cases hebben we andere beschrijvingen van het ritueel gevonden. Een van de meisjes gaf de volgende beschrijving: 'Ik kreeg krasjes tussen mijn borsten, op mijn rug, op mijn voorhoofd, en ook op mijn jukbeenderen. Die krasjes werden met een soort scheermesje gemaakt. Daarna werd er iets in de krasjes gewreven, een soort zwart poeder. Het werd er weer uitgehaald, met bloed gemengd en ik moest het opdrinken ... Terwijl dit alles gebeurde werd ik vastgehouden. Er stond een man met een knuppel, die dreigde op een beeld te slaan en als hij dat zou doen zou er iets ergs met mij gebeuren. Dit beeld werd behekst.' In een andere case werden haren en nagels van de meisjes afgeknipt en werd bloed afgenomen, dit alles ten behoeve van een voodoo-vloek die bedoeld was om gehoorzaamheid af te dwingen en de meisjes ervan te weerhouden te ontsnappen of over te stappen naar een andere madam.

Uit de literatuur blijkt dat deze initiële rituele verrichtingen niet noodzakelijkerwijs in eerste instantie bedoeld zijn om te intimideren. Alleen later, wanneer een vrouw de overeenkomst niet blijkt te respecteren, wordt magie gebruikt als – soms gewelddadig – repressiemiddel (Carling, 2005). Volgens de criminoloog Frank Bovenkerk wordt de Nigeriaanse prostitutiedwang in Nederland sterk ‘ge-voodoo-iseerd’ en moeten de voodoo-pakketjes dienen als bewijs dat ‘criminelen’ dwang gebruiken om hun ‘slachtoffers’ willoos te maken (Bovenkerk, 2001, p. 158). Van Dijk en zijn collega’s stellen dat vrouwen zelf manipuleren met de voodoo-perceptie bij de Nederlandse politie en hulpverleningsorganisaties om zo een excuus te hebben voor hun illegale verblijf en hun werk in de seksindustrie (Van Dijk, 1999). Het voornaamste doel van de meeste prostituees is en blijft geld verdienen of, liever nog: zelf madam worden.

*Grensoverschrijdende georganiseerde misdaad*

In een van de bestudeerde cases bleek de Nigeriaanse madam A. leiding te geven aan een groot internationaal vrouwenhandelnetswerk dat zich uitstrekte over Nigeria, Ghana, Liberia, Duitsland, Italië en Nederland. Er waren tientallen mannen en vrouwen bij betrokken, onder wie ook andere madams, die verschillende taken binnen de organisatie vervulden.

J. werkte voor A. Zij reisde regelmatig naar Afrika (Nigeria en Ghana) om nieuwe meisjes te ronselen. Ze had in Afrika en in Europa mannen voor zich werken die zelf bordelen hadden of op een andere manier klanten regelden. J. had zelf ook een illegaal bordeel en eigen meisjes, maar de meesten bracht zij naar A.

In een andere case gaf de Nigeriaanse madam U. leiding aan een klein netwerk:

U. rekruteerde zelf meisjes in Nigeria, daarbij geholpen door enkele ‘trolley’s’, die met de meisjes meereisden. Er was ook nog een ‘blanke man’ die de meisjes naar de madam bracht en een Nederlandse chauffeur die ze van en naar de werkplek in de rosse buurt reed. Bovendien werkte de madam zelf als prostituee, volgens een van de meisjes ‘niet vanuit financiële motieven, maar meer om de meisjes tot voorbeeld te dienen en om meer klanten aan te trekken’.

Vrouwenhandel gaat bijna altijd gepaard met andere criminele activiteiten. In de bestudeerde cases werd melding gemaakt van de volgende delicten: het vervalsen van documenten, het gebruik van 'look-alike passports' en het bezit van wapens en drugs. Ook bij deze activiteiten, zo bleek uit ons onderzoek, waren de madams actief betrokken, bijvoorbeeld bij het regelen van valse documenten bij corrupte ambtenaren. In twee gevallen werd geweld tegen de meisjes gebruikt, door de madams zelf of in hun opdracht. Bijna tien jaar geleden constateerden de auteurs van een rapport over de georganiseerde misdaad in Nederland (Kleemans e.a., 1998) dat vrouwen meestal fungeerden als 'partner in crime' van de mannelijke verdachten en vooral werden ingezet als koeriers en geldwisselaars of bij activiteiten ten behoeve van de afscherming en het onderhouden van de contacten binnen criminele netwerken en met dienstverleners (Kleemans e.a., 1998, p. 50, 51). In de meeste gevallen fungeerden ze als tussenpersoon, maar er waren ook enkele vrouwen die zelfstandig werkten als souteneurs en uitbaters van bordelen (Kleemans e.a., 1998, p. 51). Uit de literatuur blijkt dat de rol van vrouwen als daders binnen criminele organisaties gespecialiseerd in mensenhandel in de afgelopen jaren is toegenomen, in vergelijking met andere vormen van georganiseerde misdaad die zich bijvoorbeeld richten op drugs of wapensmokkel en wapenhandel. Daar zijn de activiteiten grotendeels in handen van mannen en bereiken vrouwen minder snel topposities. In het Nigeriaanse geval hebben succesvolle madams zich weten op te werken tot vooraanstaande spelers binnen de vrouwenhandel van Nigeria naar West-Europa, terwijl de mannen op dit terrein zijn achtergebleven.

### Besluit

In deze bijdrage heb ik op basis van een analyse van dossiers van Nigeriaanse vrouwelijke mensenhandelaren in Nederland en literatuuronderzoek laten zien dat zij leidinggevende posities innemen en zelfs internationale criminele netwerken aansturen. De verklaring voor de leidende rol van de Nigeriaanse madams in Nederland moet enerzijds gezocht worden in economische ontwikkelingen en veranderingen in de culturele percepties van prostitutie in Nigeria en anderzijds in de kansen die zij grijpen om in Nederland snel rijk te worden. De Nigeriaanse madams bieden

andere vrouwen mogelijkheden om carrière te maken binnen criminele organisaties.

#### Literatuur

**Achebe, N.**

*The road to Italy; Nigerian sex workers at home and abroad*  
Journal of women's history,  
15e jrg., nr. 4, 2004, p. 178-185

**Aghatise, E.**

*Women trafficking from West Africa to Europe; cultural dimensions and strategies*  
Human rights; a gender perspective, Mozaik, nr. 1, 2005, p. 14-16

**Bambgose, O.**

*Teenage prostitution and the future of the female adolescent in Nigeria*  
International journal of offender therapy and comparative criminology, 46e jrg., nr. 5, 2002, p. 569-585

**Bovenkerk, F.**

*Misdaadprofielen*  
Amsterdam, Meulenhoff, 2001

**Carling, J.**

*Trafficking in women from Nigeria to Europe*  
In: *Migration information source*, Oslo, Migration Policy Research, juli, 2005

**Dettmeijer-Vermeulen, C.,**

**M. Boot-Matthijssen e.a.**

*Mensenhandel; vijfde rapportage van de nationaal rapporteur*  
Den Haag, Bureau NRM, 2007

**Dijk, R. van**

*Een schijn van voodoo; culturele achtergronden van de handel in Nigeriaanse meisjes voor de Nederlandse prostitutie, een verkenning*  
Leiden, Africa Studiecentrum (ASC), 1999

**Dijk, R. van, J. Nijboer e.a.**

*Sociale en culturele achtergronden van vrouwenhandel*  
Tijdschrift voor criminologie, 43e jrg., nr. 4, 2001, p. 390-400

**Kleemans, E., E. van de Berg e.a.**

*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor*  
Den Haag, WODC, 1998, Reeks Onderzoek en Beleid nr. 173

**Okoje, E., O. Okojie e.a.**

*Trafficking of Nigerian girls to Italy*  
Nigeria, Report of Field Survey in Edo State, 2003

**Oviawe, P., J. Iyare**

*Een nationaal onderzoek naar de handel in Nigeriaanse meisjes naar Nederland*  
Amsterdam, De Nigeriaanse Vereniging Nederland, 1999



**Report**

*Report on human rights issues in  
Nigeria*

Joint British-Danish fact-finding  
mission to Abuja and Lagos,  
Nigeria, Copenhagen: Danish  
Immigration Service. Home  
Office. January, 2005

**Siegel, D., S. de Blank**

*Vrouwen die in vrouwen han-  
delen; de rol van vrouwen in  
criminele netwerken*  
2007 (in voorbereiding)

**Skillbrei M-L, M. Tveit e.a.**

*African dreams on European  
streets; Nigerian women in pros-  
titution in Norway*

JENDA; a journal of culture and  
African women studies, nr. 8,  
2006

## Handelaars in vrouwen

### Achtergronden en werkwijzen

#### *R. Staring\**

Begin februari 2007 arresteerde de Nationale Recherche twee Turks-Duitse broers op verdenking van leidinggeven aan een groot en internationaal samenwerkingsverband vrouwenhandel.<sup>1</sup> De politie reed één van de broers bij Keulen in een Porsche Cayenne klem; een SUV die afhankelijk van het type een marktwaarde van rond de honderdveertigduizend euro vertegenwoordigde. Met de arrestatie van de twee verdachten met een Turkse achtergrond werden nog tien andere verdachte personen aangehouden waaronder de moeder en een zuster van de broers. Het samenwerkingsverband achter deze zaak *Sneep* bleek succesvol. De financiële rechercheurs schatten de inkomsten van deze groepering op vierhonderdduizend euro per maand en de jaaromzet op enkele miljoenen. De inkomsten zouden worden witgewassen in Duitsland en Turkije. Volgens deskundigen bij de politie gaat het bij dit specifieke samenwerkingsverband om de top van vrouwenhandel in termen van 'bruutheid' en 'organisatie'.

Hoe komt de politie tot een dergelijke zware kwalificering van dit samenwerkingsverband? Hoe representatief is dit criminele netwerk in het licht van andere mensenhandelzaken? Meer in het algemeen roept deze zaak de vraag op wie zich bezighoudt met mensenhandel en hoe deze specifieke vorm van georganiseerde misdaad georga-

\* Dr. Richard Staring studeerde antropologie en is als universitair hoofddocent verbonden aan de sectie Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

<sup>1</sup> De beschrijving van het *Sneep*-opsporingsonderzoek is gebaseerd op openbare bronnen (*NRC* en *de Volkskrant*, *Netwerk*). *Sneep* is om verschillende redenen een opmerkelijke zaak. Zo gaat het hier om het eerste voorbeeld van een onderzoek in het kader van een programmatische aanpak van georganiseerde misdaad waarbij verschillende instanties samenwerken en waarbij de aanpak niet alleen strafrechtelijk is, maar eveneens bestuursrechtelijk en financieel (BNRM, 2007, p. 296-297). De zaak *Sneep* illustreert tevens dat ook na de opheffing van het bordeelverbod vrouwenhandel in de vergunde sector niet verdwenen is en, tot slot, dat ook vrouwen met de Nederlandse nationaliteit slachtoffer van mensenhandel kunnen zijn.

niseerd is: welke bindingen hebben leden van het samenwerkingsverband met elkaar en welke rol speelt geweld binnen dergelijke criminele organisaties? Alvorens deze vragen te beantwoorden op basis van een beperkt aantal opsporingsonderzoeken mensenhandel<sup>2</sup> en de bestaande literatuur, is het echter eerst van belang om mensenhandel als zodanig te definiëren en inzage te bieden in de omvang van de problematiek in Nederland. Hierna zullen enkele theoretische noties uit de organisatiesociologie geëxpliciteerd worden waarmee vervolgens de meest centrale kenmerken van netwerken – coördinatie, dominantie en bindingen – zullen worden toegepast op enkele criminele samenwerkingsverbanden die zich met vrouwenhandel bezighielden.

#### **Vrouwenhandel: een schets van de problematiek**

In deze bijdrage volg ik bij de definiëring van de vrouwenhandel de omschrijving van 'trafficking' zoals beschreven door Kempadoo als 'the trade and exploitation of labor under conditions of coercion and force' (Kempadoo in Schober, 2007, p. 126). Deze definitie impliceert dat niet-gedwongen vormen van prostitutie of arbeid in de seksindustrie niet als mensenhandel gedefinieerd kunnen worden. Er moet sprake zijn van dwang en/of geweld ten opzichte van de vrouwen. De mensenhandelzaken die in de context van een onderzoek naar mensensmokkel zijn bekeken, richten zich op de uitbuiting van vrouwen onder dwang in de prostitutie en niet op andere mogelijk exploitatieve arbeidsdomeinen. Ik zal in het vervolg dan ook vrouwenhandel en mensenhandel afwisselend gebruiken. Zoals met veel andere vormen van misdaad is het door het verborgen karakter van het fenomeen moeilijk om betrouwbare data over mensenhandel te presenteren. De problemen rondom de feiten en cijfers van mensenhandel zijn groot. Salt en Hogarth (2000, p. 31) constateren een gebrek aan data waarbij beschikbare gegevens vaak op onduidelijke wijze tot stand zijn gekomen. Volgens deze onderzoekers zijn de meeste statistische data over het fenomeen

2 Voor een methodologische verantwoording van de geanalyseerde opsporingsonderzoeken zie Staring, Engbersen e.a. (2005). Alle informatie over de opsporingsonderzoeken Schiemon, Bergpolder en Tussendijken in dit artikel is gebaseerd op deze publicatie.

mensenhandel gebaseerd op ruwe schattingen en een serie van veronderstellingen. Zo vindt in de meeste landen geen centrale registratie van mensenhandel plaats en gaan verschillende registratiesystemen veelal samen met verschillende definities en resulteert dit uiteindelijk in slecht vergelijkbare cijfers (zie BNRM, 2007, p. 9). Ook volgens de Nederlandse Rapporteur Mensenhandel is er slecht zicht op de omvang van de problematiek, mede omdat de slachtoffers zich uit schaamte of angst voor represailles maar moeizaam melden bij de politie. Daar komt bij dat niet alle mensenhandelzaken systematisch of als zodanig geregistreerd worden (BNRM, 2004, p. 1). Om desondanks enig inzicht te bieden in de omvang van de problematiek in Nederland presenteren we enkele cijfers die gebaseerd zijn op afgeronde opsporingsonderzoeken van het O.M. en slachtoffercijfers van de Stichting tegen Vrouwenhandel, die slachtoffers van mensenhandel registreert. Uiteraard gaat er achter deze cijfers een zekere mate van selectiviteit schuil. Niet alle slachtoffers worden gerapporteerd bij de STV aangezien de Nederlandse politie de enige partij is die verplicht slachtoffers moet melden. Maar burgers, NGO's en andere ondersteunende (in)formele organisaties die met vrouwenhandel van doen hebben, kennen die verplichting niet. Dit impliceert dat er slachtoffers in de registraties ontbreken, maar het kan ook betekenen dat slachtoffers die aangegeven worden vanuit verschillende bronnen, twee maal geteld worden. Niettemin zijn de cijfers van de STV de meest betrouwbare cijfers die over mensenhandel voorhanden zijn.

**Tabel Vrouwenhandel in Nederland, 2001-2006 (absolute aantallen)**

Jaar	Geregistreerde onderzoeken <sup>1</sup>	Afgeronde onderzoeken	(Mogelijke) slachtoffers <sup>3</sup>	Waarvan minderjarig
2001	130	48	284	27
2002	200	55	343	41
2003	156	42	257	20
2004	220	60	403	26
2005	135	N/D	424	24
2006	N/D	N/D	5792	N/D

1 Zaken die bij het O.M. geregistreerd staan;

2 voorlopige cijfers;

3 zoals geregistreerd bij de STV.

Bron: BNRM (2007, p. 68-69; p. 141, p. 190).

De cijfers over het aantal geregistreerde en afgeronde politieonderzoeken (kolom 2 en 3) zijn formele politiegegevens die niet noodzakelijkerwijs een weerspiegeling vormen van een toename in vrouwenhandel in Nederland. Ze moeten eerder worden opgevat als cijfers die de activiteiten, prioriteiten en capaciteit van de Nederlandse politie weergeven. Evenmin weerspiegelen wijzigingen in de cijfers van het STV niet noodzakelijkerwijs trends in vrouwenhandel, maar kunnen het resultaat zijn van veranderde opsporingsprioriteiten of veranderingen in wijze van registratie.

### Over netwerkbenaderingen in de criminologie

In criminologische analyses van criminele samenwerkingsverbanden worden antropologische en sociologische netwerkconcepten steeds belangrijker (zie Van de Bunt en Kleemans, 2007). Zo hebben wij (Staring e.a., 2005) in de beschrijving van de sociale structuur van mensensmokkel leentjebuur gespeeld bij DiMaggio (2001) die het netwerkconcept voor bedrijven heeft uitgewerkt. In de visie van deze organisatiesocioloog liggen aan netwerken twee fundamentele dimensies ten grondslag: allereerst de mate waarin sommige leden van een onderneming in staat zijn om andere leden te domineren en te beïnvloeden. In de tweede plaats de mate waarin er sprake is van een expliciete coördinatie tussen de leden van een onderneming (DiMaggio, 2001, p. 213). 'Dominantie' en 'coördinatie' zijn overigens geen onbekende begrippen in wetenschappelijke literatuur over georganiseerde misdaad. Criminologen verwoorden de mate van dominantie veelal in termen van verticale differentiatie in criminele verbanden, terwijl de onderlinge coördinatie veelal als horizontale differentiatie in criminele organisaties wordt getypeerd. Zo stelt Schloenhardt (1999, p. 216) dat complexe organisaties – crimineel of legaal – in hun streven naar maximale winst niet alleen verticaal differentiëren door verschillende niveaus van werknemers te onderscheiden, maar eveneens een horizontale differentiatie aanbrengen door verschillende taken van elkaar te scheiden en het werk onder de verschillende 'werknemers' te verdelen. Naarmate criminele organisaties meer differentiëren op beide niveaus, is er sprake van meer ontwikkelde organisaties.

De eerste dimensie – de *mate van dominantie* – hebben we geoperationaliseerd door te kijken naar de mate waarin afzonderlijke leden

elkaar kunnen beïnvloeden en macht hebben over elkaars beslissingen. Met andere woorden: wie neemt welke beslissingen en in hoeverre hebben leden van het samenwerkingsverband mogelijkheden om invloed uit te oefenen op deze beslissingen? In de tweede plaats kan men deze dimensie relateren aan de dominantie van de leden van het samenwerkingsverband over de vrouwen die door de leden geprostitueerd worden. De tweede dimensie betreft de *mate van coördinatie* en de meer algemene vraag in hoeverre er sprake is van coördinatie. Deze dimensie hebben we vooral geoperationaliseerd door te kijken naar de (mate van) taakverdeling. Wie neemt welke taken op zich binnen het samenwerkingsverband? In hoeverre vervullen verdachten slechts een enkele, specifieke taak of zijn zij juist verantwoordelijk voor een groter scala aan activiteiten binnen het criminele samenwerkingsverband? De derde relevante dimensie, die we aan DiMaggio hebben toegevoegd, heeft betrekking op de *aard van onderliggende sociale relaties*. Anders geformuleerd, hoe zijn de verschillende personen binnen de samenwerkingsverbanden aan elkaar gerelateerd en wat is hierbij het belang van verwantschap, vriendschap en etniciteit? Kenmerken de verbanden zich door een zekere etnische homogeniteit, of is er juist sprake van etnisch gedifferentieerde samenwerking, waarbij leden uit verschillende herkomstlanden met elkaar mensenhandel mogelijk maken? Een soortgelijke vraag dringt zich op met betrekking tot de geprostitueerde vrouwen van het samenwerkingsverband. Delen zij het herkomstland, de cultuur en de taal van de mensenhandelaren of is hier ook sprake van een zekere differentiatie?

#### **Onderliggende sociale relaties in vrouwenhandelnetwerken**

Wie gaan er schuil achter de samenwerkingsverbanden die vrouwen verhandelen? De vier zaken waarover wat meer feitelijke informatie beschikbaar is, verschillen in termen van (etnische) achtergrond, omvang en type bindingen.

De zaak *Sneep* onderstreept de constatering van Kleemans e.a. (2002) dat in de georganiseerde misdaad mensen uit verschillende herkomstlanden elkaar weten te vinden. De basis van dit criminele netwerk zijn enkele familieleden (twee broers, hun moeder en een zus) met een Turkse achtergrond, maar tegelijkertijd maakten ook medewerkers met een Nederlandse, Duitse, Poolse achtergrond

deel uit van dit criminele netwerk. Ook in het opsporingsonderzoek *Tussendijken* stonden mensen uit Azerbeidzjan (N=3), Letland (N=1), Litouwen (N=2), Marokko (N=2), Nederland (N=2), Rusland (N=1) op de verdachtenlijst. Ook de andere vrouwenhandelzaken zijn etnisch heterogeen samengesteld waarbij de belangrijkste verdachten vaak wel uit hetzelfde land afkomstig zijn. In de zaak *Schiemond* werkten mensen uit het voormalige Joegoslavië (N=2), Estland (N=1), Polen (N=1) en Tsjecho-Slowakije (N=1) met elkaar samen. Achter deze verschillende herkomstlanden en kale cijfers gaat een 39-jarige Roma man schuil – de hoofdverdachte – geboren in het voormalige Joegoslavië, zijn 23-jarige zoon, de 25-jarige Poolse vriendin van de hoofdverdachte en een 39-jarige chauffeur uit Estland die via zijn herkomststreek gelieerd was aan de hoofdverdachte. In de zaak *Bergpolder* telde het criminele samenwerkingsverband vier mannen en drie vrouwen. De kern kwam uit Estland (N=5) en zij waren bovendien verwantschappelijk met elkaar verbonden, maar tevens waren er autochtone Nederlanders (N=2) bij betrokken.

In de meeste hier beschreven zaken maken vrouwen deel uit van het samenwerkingsverband. Soms betrof het een moeder of een zuster van een van de verdachten. Andere vrouwen zijn in eerste instantie zelf als prostituee uitgebuit om na verloop van tijd deel uit te gaan maken van het samenwerkingsverband en zelf andere vrouwen mee te gaan uitbuiten. Daar waar een dergelijke positiewisseling uit de zaak naar voren komt, is deze vaak gebaseerd op een amoureuze relatie tussen de prostituee en een van de daders.

Uit de wijze van rekruteren van de prostituees komt het transnationale karakter van de vrouwenhandelnetwerken naar voren. Alle samenwerkingsverbanden onderhielden directe contacten met personen in de bronlanden van de prostituees. Veelal was er sprake van een overlap tussen de achtergronden van (een deel van) de verdachten en de herkomstlanden van de vrouwen die in Nederland te werk werden gesteld. Verdachten in het samenwerkingsverband *Schiemond* onderhielden directe contacten met ten minste drie personen in verschillende bronlanden, die voor hen vrouwen wierven. In de zaak *Tussendijken* werden vrouwen die hun herkomstlanden willen verlaten voor veel geld en onder de belofte van een baan en een woning naar Nederland gelokt. Eenmaal in Nederland konden deze vrouwen hun reis afbetalen via de prostitutie.

Van de meeste verdachten is weinig over hun criminele carrière bekend. Maar de bestaande kennis over het criminele verleden

van een aantal verdachten laat eveneens zien dat hun criminele activiteiten zich niet tot Nederland hebben beperkt. Zo bleek de hoofdverdachte in de zaak *Schiemond* eerder in Italië voor diefstal, kidnapping en aanranding veroordeeld en na zijn uitzetting heeft hij met succes in Nederland asiel aangevraagd. Twee hoofdverdachten in *Bergpolder* zijn in Duitsland eerder veroordeeld voor mensenhandel en uitgezet naar Azerbeidzjan (Staring e.a., 2005) en ook de verdachten in *Sneep* waren gelijktijdig in Nederland en Duitsland actief.

Het beeld dat ontstaat op basis van deze beperkte zaken is dat van transnationaal opererende en etnisch heterogene samenwerkingsverbanden. De kernleden van de netwerken delen echter wel veelal het herkomstland en zijn via familiale of soms ook amoureuze relaties aan elkaar verbonden.

#### **Coördinatie: over taken en taakverdelingen**

De verschillende mensenhandelnetwerken laten in termen van het aantal door de politie geoordeelde verdachten met betrokkenen die een rol spelen maar niet als verdachte zijn neergezet, een gevarieerd beeld zien. De zaak *Schiemond* telde vier verdachten, *Bergpolder* zeven, *Tussendijken* elf en wat de zaak *Sneep* betreft schreef de media over dertien verdachten. Naarmate er meer mensen betrokken zijn bij het criminele netwerk, zijn de taken ook sterker verdeeld. Uit de verschillende vrouwenhandelzaken kunnen afhankelijk van de werkwijze van het samenwerkingsverband diverse taken gestilleerd worden die zich enerzijds richten op de werving en tewerkstelling van de prostituees – de reguliere taken van een pooier – en anderzijds op het controleren en beheersen van de tewerkgestelde prostituees. Recruteerders, chauffeurs, smokkelaars, documentvervalsers, pooiers, toezichhouders, bodyguards, verzorgers, zijn enkele denkbare functies die samenhangen met vrouwenhandel. Onderzoekers op het terrein van georganiseerde misdaad benadrukken vooral dat het hiërarchische karakter van de criminele samenwerkingsverbanden voor een belangrijk deel ontbreekt. Georganiseerde misdaad is minder 'hiërarchisch', minder 'duurzaam' en minder 'vastomlijnd' dan veelal wordt verondersteld. Contemporaine samenwerkingsverbanden hebben daarentegen meer een 'fluïde' en 'dynamische' netwerkstructuur. Tegelijkertijd



kennen deze studies een grote positieve waarde toe aan sociale relaties, in het bijzonder aan familie- en vriendschapsbanden (Kleemans e.a., 2002; Van de Bunt en Kleemans, 2007). De samenwerkingsverbanden die zich richten op vrouwenhandel wijken echter van dit beeld af. In vergelijking met samenwerkingsverbanden die zich louter bezighouden met het smokkelen van mensen, zijn de hier behandelde vrouwenhandelnetwerken alle hiërarchischer van aard. De vrijblijvendheid waarmee sommige mensensmokkelaars hun 'klanten' bejegenen, lijkt bij de vrouwenhandelaren verte zoeken (zie Staring e.a., 2005). Naar alle waarschijnlijkheid heeft dit te maken met de controle die moet worden uitgeoefend over de tewerkgestelde vrouwen. Zo portretteert de media het samenwerkingsverband in de zaak *Sneep* als een hiërarchische onderneming. Onder de twee veronderstelde leidinggevende Turkse broers zouden verschillende pooiers werkzaam zijn die elk hun eigen specifieke taken vervulden. Een van de pooiers hield zich bezig met de prostitutie in Duitsland, een tweede pooier stuurde de bewakers aan die de vrouwen en lastige klanten controleerden. Weer een ander hield zich uitsluitend bezig met het regelen van valse documenten waarmee vrouwen vanuit verschillende Oost-Europese landen naar Nederland werden gehaald. Onder deze laag waren chauffeurs en anderen werkzaam die allerlei hand- en spandiensten verrichtten. De politie schatte het samenwerkingsverband op ten minste dertig leden (*de Volkskrant*, 12 mei 2007).

#### **Dominantie: over de betekenis van geweld**

Een belangrijk kenmerk om de mate van georganiseerdheid van criminele samenwerkingsverbanden te beoordelen is dominantie, hier vertaald in termen van het gebruik van en de dreiging met geweld, in het bijzonder ten opzichte van de prostituees. Het is opmerkelijk dat vrouwenhandelaren, bijvoorbeeld in vergelijking met de mensensmokkelaars, veel gebruikmaken van (de dreiging met) geweld.

In de zaak *Sneep* omschrijft de politie de relatie tussen de verdachten en de gedwongen prostituees met de forse beoordeling 'top van bruutheid'. In het eerste concrete bericht over deze zaak onder de codenaam *Sneep* in *De Volkskrant* berichtten de journalisten dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk moet worden gehouden

voor het onder dwang in de prostitutie tewerkstellen van ten minste negentig vrouwen uit verschillende herkomstlanden als Nederland, Duitsland, Ierland, Polen, Roemenië en Bulgarije. De vrouwen, zo valt er tevens in dit bericht te lezen, werkten niet alleen in mensonterende omstandigheden maar werden ook mishandeld (*De Volkskrant*, 13 februari 2007). Uit de verhoorverslagen van de vrouwen die als prostituee gedwongen zijn voor het samenwerkingsverband te werken komt naar voren dat de vrouwen door bodyguards werden bewaakt. Sommige vrouwen werden met honkbalknuppels geslagen door de verdachten en onmiddellijk na afloop in koud water gezet om blauwe plekken zo veel mogelijk te voorkomen. Andere vrouwen kregen de naam van hun pooiers op het lichaam getatoeëerd. “Tatoeages betekenen dat je niet in de uitverkoop bent” (...) “Dat is veilig, want dan zien andere bendes dat je bij iemand hoort en blijven ze van je af”, aldus een van de slachtoffers tijdens een verhoor door de politie (*de Volkskrant*, 12 mei 2007). In hetzelfde artikel valt ook te lezen dat de angst voor de verdachten ook bij andere vrouwenhandelaren er goed in zat. “Ze azen op meisjes zonder pooier. Eerder durfden de meesten dat niet. Concurrenten en vijanden waren bang voor de organisatie van Nejat en Halit [de gefingeerde namen van de twee hoofdverdachten, RS]. De broers legden anderen [in casu andere pooiers, RS] een “Wallenverbod” op: wie toch kwam, werd in elkaar geslagen’ (*de Volkskrant*, 13 februari 2007). Vrouwen moesten duizend euro per dag afstaan aan de verdachten waarvoor ongeveer twintig klanten afgewerkt moesten worden. Om dit aantal te kunnen halen, moesten vrouwen altijd werken, ook als ze ziek waren. Ook was er sprake van subtielere vormen van mishandeling. Als vrouwen verliefd werden op hun pooiers, speelden de laatsten een spel waarbij de vrouwen achtereenvolgens gecompimenteerd, jaloers gemaakt, gekleineerd en mishandeld werden. Sommige vrouwen moesten een borstvergroting ondergaan om meer omzet te kunnen realiseren, bij anderen was er volgens de politie sprake van gedwongen abortus. Het bleek voor de politie moeilijk om belastende verklaringen tegen de verdachten te krijgen. Vrouwen die in eerste instantie een aangifte deden, trokken deze later weer in met als motivatie dat ze ‘overstuur’ of ‘in de war’ waren. Bij een van de vrouwen die wel aangifte van mensenhandel deed, werden de ouders in Polen bedreigd door een drietal Turkse mannen (*Netwerk*, 18 juni 2007).

In de door ons geanalyseerde vrouwenhandelzaken speelde (de dreiging met) geweld eveneens een belangrijke rol in de controle over de vrouwen. Zo speelt geweld in de zaak *Bergpolder* een structurele rol in de werkwijze van het criminele samenwerkingsverband. De vrouwen, die overwegend uit Estland komen, zijn in eerste instantie verliefd geworden op een van de daders. Vervolgens worden ze in het gareel gehouden door geweld. Slaan, opsluiting, chantage en het achterhouden van het paspoort van de vrouwen behoren tot de standaardmaatregelen van de daders om de vrouwen onder de duim te houden. Desondanks blijven sommige vrouwen ervan overtuigd dat de hoofdverdachte na verloop van tijd met hen zal trouwen.

In de zaak *Schiemond* smokkelen leden van het criminele samenwerkingsverband ten minste vijftien vrouwen naar Nederland om hen in de prostitutie te werk te stellen. Deze vrouwen, afkomstig uit de Oekraïne, Moldavië, Polen, Slowakije, Tsjechië, Wit-Rusland en Rusland, worden door leden van het samenwerkingsverband in de herkomstlanden hiertoe benaderd, al dan niet onder valse voorwendselen. Eenmaal in Nederland worden de vrouwen tot prostitutie gedwongen, hetzij in gehuurde campers in de directe omgeving van Rotterdam, hetzij in een Rotterdamse seksclub, vaak ook allebei. Al het geld dat de vrouwen verdienen, moeten zij inleveren bij de hoofdverdachte. Geweld en dreiging met geweld – zowel fysiek als geestelijk – worden structureel toegepast om de vrouwen te controleren. Naast het gedwongen tekenen van contracten en een strikt boetesysteem voor allerlei overtredingen, zijn verkrachting, mishandeling en de dreiging hiermee beproefde middelen om de vrouwen onder druk te zetten. Men dreigt ook video-opnames van de vrouwen naar hun ouders te sturen, of de vrouwen door te verkopen aan Turkse organisaties.

Echter, niet in alle geanalyseerde vrouwenhandelzaken speelt geweld een centrale rol in de relatie tussen de vrouwenhandelaars en de prostituees. Leden van het samenwerkingsverband die centraal staan in het onderzoek *Tussendijken* houden zich zowel bezig met de handel in vrouwen vanuit de Baltische staten – om hen in Nederland in de prostitutie voor zich te laten werken – als met de smokkel van mensen. In ruil voor grote bedragen zullen deze mensen, zo wordt hun beloofd, in Nederland werk en een huis krijgen. In alle gevallen worden de gesmokkelden afgezet bij een AZC, zonder dat de verdere beloftes worden nagekomen. Geweld maakt

niet op structurele wijze deel uit van de werkwijze van het samenwerkingsverband. Eerder bedoelde hoofdverdachte deelt incidenteel een klap uit aan een klant, maar beperkt zich tegenover zijn klanten doorgaans tot dreiging met geweld, verbaal geweld, intimidatie en afpersing.

Ook andere auteurs wijzen erop dat het dader-slachtoffer *discours* onvoldoende handvaten biedt om de werkelijkheid te kunnen duiden. Bovenkerk e.a. (2004) wijzen in de context van 'loverboys' op het schemergebied tussen zakelijkheid en geweld waar het gaat om de relaties tussen de moderne pooiers en de prostituees. Van de Bunt en Kleemans (2007, p. 151) presenteren een Bulgaarse vrouwenhandelzaak waar slechts incidenteel sprake is van geweld. Een van de Bulgaarse vrouwen vertelt: 'Ik was niet bang voor hem. Juist omdat hij zich zo voordeed, en al dat gepraat over iemand iets aandoen, maakte hem belachelijk. Hij was gewoon om te lachen en we hadden te weinig contact met hem om bang voor hem te zijn.' Bovenstaand citaat is in tegenspraak met het beklemmende slachtofferperspectief zoals we dat maar al te goed kennen vanuit de media. Eerder lijkt het de idee te bevestigen dat de gedwongen en uitgebuite prostituees wellicht anders of minder slachtoffer zijn dan normaliter wordt verondersteld en zelf een meer of minder actieve rol spelen in de start en continuering van hun activiteiten als prostituee. Vanuit een heel andere hoek – opsporing – zijn geluiden die verwijzen naar de problematische gelijkstelling van prostituees met slachtoffers. Opsporingsambtenaren maken melding van de toenemende moeite die zij zich moeten getroosten om de slachtoffers van mensenhandel niet alleen zover te krijgen aangifte te doen, maar tevens ook dat ze in een latere fase van het onderzoek hun belastende verklaringen niet veranderen door de dwang of het geweld te ontkennen of weer als prostituee actief zijn (Zaitch en Staring, 2007). Onduidelijk is of deze ontkenningen van het slachtofferschap voortkomen uit de wens van deze vrouwen hun leven als prostituee weer op te pakken of dat angst voor represailles van de vrouwenhandelaren hier de boventoon voert. Al met al lijkt het op zijn minst gerechtvaardigd en noodzakelijk om analoog aan de constatering van Bovenkerk e.a. (2004) dat noties rondom 'loverboys' een goed begrip van 'modern pooierschap' in de weg staan, oog te hebben voor de mogelijkheid dat een te eenzijdige visie op vrouwen als louter slachtoffers van brute criminelen een goed begrip van mensenhandel in de weg kunnen staan.

### Conclusies en discussie

Criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met vrouwenhandel lijken in termen van hun sociale organisatie kenmerken 'coördinatie', 'dominantie' en 'type bindingen' sterk op andere netwerken die gezicht geven aan transnationale georganiseerde misdaad. Er is geen eenduidig horizontaal of verticaal organisatieprincipe, er lijkt bovenal sprake van een grote mate van variatie in de sociale organisatie van mensenhandel (zie Finckenaer, 2001). Ook in termen van etniciteit en omvang van de samenwerkingsverbanden is er vooral sprake van differentiatie. In het beperkte aantal zaken dat we hier hebben geschreven, komt geen etnisch homogeen samenwerkingsverband voor. Alhoewel deze etnische homogeniteit in de kern van de samenwerkingsverbanden weliswaar terug te vinden is, werken in elke zaak mensen met verschillende etnische achtergronden en nationaliteiten met elkaar samen. Naast etnische bindingen spelen verwantschappelijke bindingen eveneens een belangrijke rol in de samenwerkingsverbanden. Typisch voor vrouwenhandel zijn wellicht de amoureuze bindingen in de dadergroepering waarbij vrouwen via de liefde hun positie als prostituee (gedeeltelijk) verruilen voor dader. Ook in termen van *omvang* is er geen eenstemmigheid; de criminele netwerken die in de zaken verdacht zijn, variëren in omvang tussen de vier en dertien personen; van kleinschalige tot grote grensoverschrijdende criminele samenwerkingsverbanden. Ook waar het de coördinatie en taakverdeling betreft is er sprake van differentiatie. Naarmate de omvang van het netwerk afneemt, worden de taken meer verdeeld. Met enige voorzichtigheid lijkt het wel gerechtvaardigd te concluderen dat de hier beschreven mensenhandelzaken – zeker in vergelijking met samenwerkingsverbanden op het terrein van mensensmokkel – hiërarchischer gestructureerd zijn. Criminele netwerken waarbij de relaties tussen de daders en de prostituees zich eerder kenmerken in onderhandelen dan in bevelen, lijken minder prominent aanwezig te zijn (zie Staring e.a., 2005). Dit heeft alles van doen met het aspect 'dominantie', een van de organisatiekenmerken zoals die door DiMaggio is beschreven. Het lijkt evident dat dominantie vertaald als geweld integraal onderdeel uitmaakt van de werkwijze van mensenhandelaars. Om vrouwen in de prostitutie te krijgen en vooral om hen hierin te houden en structureel te

kunnen uitbuiten, wordt er op meer en minder geraffineerde wijze gebruikgemaakt van (de dreiging met) geweld. Daarnaast lijkt er ook meer sprake te zijn van gewelddadige relaties binnen de samenwerkingsverbanden tussen de leden. Dit zou te maken kunnen hebben met de specifieke situatie van mensenhandel waarin slachtoffers uiteindelijk ook tot dader verworden.

### Literatuur

**Bovenkerk, F., M. van San e.a.**

*'Loverboys' of modern pooierschap in Amsterdam*

Utrecht, Willem Pompe Instituut, 2004

**Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM)**

*Mensenhandel – Derde rapportage van de nationaal rapporteur*

Den Haag, BNRM, 2004

**Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM)**

*Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens, vierde rapportage van de nationaal rapporteur*

Den Haag, BNRM, 2005

**Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM)**

*Mensenhandel. Vijfde rapportage van de nationaal rapporteur*

Den Haag, BNRM, 2007

**DiMaggio, P.**

*Conclusion; the futures of business organization and paradoxes of change*

In: P. DiMaggio (red.), *The twenty-first-century firm; changing economic organization in international perspective,*

Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2001,

p. 210-243

**Finckenaer, J.**

*Russian transnational organized crime and human trafficking*

In: D. Kyle en R. Koslowski (red.), *Global human smuggling; comparative perspectives*, Baltimore,

the John Hopkins University Press, 2001, p. 166-186

**Kleemans, E.R., M. Bienen e.a.**

*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*

Den Haag, WODC/BJu, 2002

**Bunt, H.G. van de;**

**E.R. Kleemans**

*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*

Den Haag, WODC/BJu, 2007

**Salt, J., J. Hogarth**

*Migrant trafficking and human smuggling in Europe; a review of the evidence with case studies from Hungary, Poland and Ukraine*

Geneva, International Organization for Migration, 2000

**Schloenhardt, A.**

*Organized crime and the business of migrant trafficking*

Crime, law & social change, nr. 32, 1999, p. 203-233

**Schober, E.**

*Trafficking; what is that?*

Focaal, European journal of anthropology, nr. 49, 2007, p. 124-128

**Staring, R., G. Engbersen e.a.**

*De sociale organisatie van menssmokkel*

Zeist, Uitgeverij Kerckebosch, 2005

**Zaitch, D., R. Staring**

*'The flesh is weak, the spirit even weaker'; prostitution clients and women trafficking in the Netherlands*

In: M. Lombardi en P. Ruspini (red.), *How much? A pilot study on four key EU member and candidate countries on the demand of trafficked prostitution*, New York, Springer (in druk)

## De opheffing van het bordeelverbod

### Gevolgen voor mensenhandel?

*A.L. Daalder\**

Na een lange periode van maatschappelijke discussies en politieke debatten is op 1 oktober 2000 het wetsvoorstel in werking getreden waarmee het algemeen bordeelverbod is opgeheven. De kern van de wetswijziging is dat vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige, legaal in Nederland verblijvende prostituees vrijwillig werkzaam zijn, niet langer verboden zijn. Tegelijkertijd was het de intentie van de wetgever om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie, in het bijzonder diverse vormen van mensenhandel, krachtig te bestrijden. Hiertoe is de wetgeving aangescherpt. Dit artikel beoogt inzicht te bieden in de gevolgen van de wetswijziging in de praktijk van de prostitutiebranche. Aandacht wordt besteed aan de wetswijziging, aan de stand van zaken in de prostitutiebranche en aan de betekenis hiervan met het oog op de bestrijding van mensenhandel.

### Voorafgaand aan de wetswijziging

In de periode voorafgaand aan de wetswijziging is veel gedebatteerd over mogelijke voor- en nadelen van een eventuele afschaffing van het bordeelverbod. Politici, beleidsmakers, handhavers, hulpverleners, betrokkenen uit de prostitutiebranche, wetenschappers en anderszins geïnteresseerden etaleerden vanuit verschillende visies diverse standpunten met betrekking tot prostitutie en mensenhandel. Het voert te ver om die discussies hier te beschrijven. Slechts om de sfeer te kenschetsen worden hier

\* Drs. Annelies Daalder is hoofd van de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie te Den Haag. Het artikel is deels gebaseerd op Daalder, 2007 en Daalder, 2002.



enkele publicaties genoemd. Haveman schreef in 1996 dat de visie die men op prostitutie als zodanig heeft in hoge mate bepalend is voor de vraag wat onder vrouwenhandel wordt verstaan. Hij concludeerde dat beter gesproken kan worden over gedwongen bemiddeling voor en exploitatie van prostitutie. Hij constateerde daarbij dat de overheid, onder de oude wetgeving, slechts zeer beperkt en gebrekkig optrad tegen deze gedwongen bemiddeling en exploitatie.

In 1998 verscheen van Boonen een artikel onder de titel: 'Worden prostituees veel beter van de opheffing van het algemeen bordeelverbod?' Zij stelde dat het er in vele opzichten alle schijn van had dat de (dan nog aanstaande) wetwijziging voor prostituees onvoldoende voordelen biedt. Het vergunningstelsel kan in haar visie hoogstens een zijdelingse bijdrage leveren aan een afname van misstanden in de prostitutie. Ook onder hulpverleners en in de media laaide de discussie over voor- en nadelen van de wetwijziging tijdens de voorbereiding en de behandeling van de wetwijziging verder op. Zo verschenen in juni 1999 artikelen in onder andere *de Volkskrant* en *Trouw* waarin door hulpverleners de zorg werd uitgesproken dat de opheffing van het bordeelverbod tot gevolg zou hebben dat slachtoffers van mensenhandel zouden verdwijnen in circuits die onbereikbaar zijn voor politie, justitie en hulpverlening.<sup>1</sup>

Na alle discussies werd dan toch in oktober 1999 het wetsvoorstel in de Eerste Kamer aanvaard. Overigens werd met de wetwijziging de wetgeving in feite aangepast aan de al heersende praktijk waarin het verbod op bordelen niet of nauwelijks werd gehandhaafd. Voor de niet strafwaardige vormen van exploitatie werd met de wetwijziging een reeds jaren bestaande gedoogsituatie gelegaliseerd. Wel verwachtte de wetgever dat de wetwijziging een strengere aanpak van mensenhandel zou kunnen faciliteren.

<sup>1</sup> Zie onder andere *Trouw* 18 juni 1999: 'Zorg voor prostituees in gevaar; Slachtoffers mensenhandel ongrijpbaar voor justitie' en *de Volkskrant* 18 juni 1999: 'Hulpverlening aan illegale prostituees steeds lastiger; Medewerkster GG en GD Amsterdam maakt zich zorgen over gezondheid en kwetsbare positie ondergedoken vrouwen'.

### De wetswijziging

De wetgever heeft aan de wetswijziging zes hoofddoelstellingen verbonden:

- het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid;
- het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
- het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- het beschermen van de positie van prostituees;
- het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;
- het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel).

Met de wetswijziging zijn het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap opgeheven; de desbetreffende artikelen zijn uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. Tegelijkertijd is de strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen aangescherpt. Deze aanscherping kwam in de nieuwe wetgeving op een aantal manieren naar voren. Ten eerste zijn de straffen voor exploitatie van onvrijwillige prostitutie en het tewerkstellen van minderjarigen in de seksindustrie verhoogd naar maximaal zes jaar gevangenisstraf, of maximaal acht of tien jaar gevangenisstraf bij (een combinatie van) verzwarende omstandigheden (destijds art. 250a, inmiddels art. 273f Wetboek van Strafrecht). Daarnaast zijn bijvoorbeeld via de artikelen 248a t/m c van het Wetboek van Strafrecht (deels via de partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving in 2002<sup>2</sup>) onder andere klanten die gebruikmaken van de diensten van prostituees jonger dan achttien strafbaar gesteld en is een verbod ingevoerd om toeschouwer te zijn bij live seksshows door minderjarigen.

Na invoering van artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht is de tekst van het artikel nog meerdere keren aangepast. In 2002 is bij de genoemde partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving

<sup>2</sup> Wet partiële wijziging zedelijkheidswetgeving (Stb. 2002, nr. 388). De wijziging is in werking getreden op 1 oktober 2002.

het bereik van dit wetsartikel vergroot doordat de woorden 'met een derde' vervangen zijn door 'met of voor een derde'. Daarmee is (commerciële) seksuele uitbuiting waarbij geen sprake is van rechtstreekse betrokkenheid bij gepleegde seksuele handelingen eveneens strafbaar gesteld. Het bereik van het wetsartikel is daarmee uitgebreid van exploitatie van prostitutie waarbij personen onvrijwillig of als minderjarige zijn betrokken naar dergelijke exploitatie in alle vormen van seksuele dienstverlening (bijvoorbeeld striptease en seksuele activiteiten ten behoeve van het vervaardigen van porno).

In het huidige artikel 273f Wetboek van Strafrecht wordt 'dwang', 'geweld' of 'een andere feitelijkheid' genoemd. De term 'andere feitelijkheid' is toegevoegd, naast het reeds bestaande 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen<sup>3</sup> voortvloeiend overwicht' en 'misleiding' (Kool, 2004). Ook het bewerkstelligen van vrijwillige prostitutie is strafbaar gesteld indien er sprake is van het overschrijden van een landsgrens, doordat 'aanwerven' en 'medenemen' in het wetsartikel in die context worden verboden.<sup>4</sup>

Naast genoemde artikelen in het Wetboek van Strafrecht is andere wet- en regelgeving gewijzigd ter ondersteuning van de doelen die met de opheffing van het bordeelverbod werden nagestreefd. Zo is artikel 151 van de Gemeentewet uitgebreid en is het Besluit inlichtingen justitiële documentatie gewijzigd. Hierdoor worden gemeenten in staat gesteld om antecedenten van exploitanten van seksinrichtingen na te trekken. Verder is de oude B-17-procedure van de Vreemdelingencirculaire vervangen door de B-9-regeling.<sup>5</sup> Deze regeling heeft tot doel faciliteiten te bieden voor opsporing en vervolging van verdachten van mensenhandel en mogelijkheden te creëren voor de opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel.

3 Met de invoering van art. 273a is de term 'verhoudingen' vervangen door 'omstandigheden'.

4 Art. 273f van het Wetboek van Strafrecht heeft na de laatste wijzigingen ook betrekking op vormen van uitbuiting in andere sectoren van arbeid en dienstverlening en op activiteiten die zijn gericht op het verwijderen van menselijke organen. Zie hiervoor Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2005.

5 Deze regeling is in 2005 aangepast aan de ruimere omschrijving van mensenhandel zoals verwoord in het nieuwe art. 273a (inmiddels 273f) van het Wetboek van Strafrecht.

### **De internationale context**

Het debat in Nederland werd met interesse gevolgd in het buitenland. Prostitutie en mensenhandel zijn fenomenen die internationaal tot de verbeelding spreken en aandacht trekken. Bovendien is mensenhandel puur uit de aard van de activiteit (die vaak grensoverschrijdend is) een verschijnsel dat internationale aandacht en samenwerking vergt voor een effectieve aanpak. In verschillende landen werd in dezelfde periode als in Nederland gediscussieerd over de wijze waarop de samenleving met prostitutie om zou moeten gaan. Verschillende visies zijn daarbij te onderscheiden, maar het ligt buiten het bestek van dit artikel om die hier te bespreken.<sup>6</sup> Toch kan het Zweedse beleid niet onvermeld blijven, omdat men ongeveer tegelijk met de Nederlandse legalisering in Zweden juist voor een koers van criminalisering heeft gekozen. Het Zweedse beleid is gebaseerd op de overweging dat prostitutie per definitie een vorm van geweld van mannen tegen vrouwen is en dat vrijwillige prostitutie niet bestaat. Prostitutie wordt beschouwd als een ernstig maatschappelijk probleem dat schade toebrengt aan individuen en aan de maatschappij. Redenerend vanuit deze visie is de Zweedse wet met ingang van 1 januari 1999 zo gewijzigd dat het kopen van seksuele diensten strafbaar is gesteld. Dat houdt in dat de klanten van prostituees strafbaar zijn, terwijl de prostituees zelf niet strafbaar zijn. De wetgever hoopt op een afschrikwekkende werking van de nieuwe wet op klanten waardoor de omvang van de prostitutie zal afnemen. Bovendien wordt er een normstellende werking van de wet verwacht, met gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen en een maatschappelijke onaanvaardbaarheid van het kopen van seksuele activiteiten als norm (Ministry of Justice and the police, 2004; Hennum, 1999). Uit een publicatie uit 2004 komt echter een beeld naar voren van een problematische handhaafbaarheid van de prostitutiewet en negatieve neveneffecten van de wet voor prostituees (Ministry of Justice and the police, 2004).

<sup>6</sup> Zie Daalder, 2007 voor een beknopt overzicht.

### Direct na de wetswijziging

In 2002 is een eerste evaluatie van de wetswijziging gepubliceerd. De evaluatie werd gevormd door zes deelonderzoeken die werden uitgevoerd door diverse instanties onder de regie van het WODC. In het overkoepelende rapport van het WODC zijn de hoofdlijnen van de resultaten geschetst (Daalder, 2002). Die eerste evaluatie kwam in feite te vroeg omdat de vergunningverlening ten tijde van die evaluatie in een groot aantal gemeenten nog niet rond was. De betreffende organisaties waren nog nauwelijks met toezicht en handhaving gestart. De met de wetswijziging beoogde veranderingen waren daarmee nog niet of nauwelijks doorgevoerd. Niettemin waren er enige conclusies te trekken. Op deze plek kan worden volstaan met de weergave van slechts enkele conclusies. Er bleek veel steun te bestaan voor de wetswijziging en de achterliggende doelstellingen, zowel onder prostituees en exploitanten als onder overheidsinstanties, zakelijke dienstverleners en burgers. Er bleek weinig specifiek op prostitutie gericht beleid ontwikkeld te zijn. Het status quo-beleid dat in veel gemeenten werd gevoerd vormde een rem op mogelijke vernieuwing in de prostitutiebranche. Binnen de vergunde sector heerste grote onduidelijkheid en verwarring over de invulling van arbeidsrechtelijke normen in het algemeen en de eisen waaraan een arbeidsverhouding moet voldoen om van zelfstandigheid van de prostituee te kunnen spreken in het bijzonder.

Over de handhaving werd geconstateerd dat door de decentralisatie van het prostitutiebeleid, de implementatie van de wet en de bijbehorende handhaving landelijk gezien ongelijktijdig en ongelijkmatig waren verlopen. Dit veroorzaakte grote verschillen tussen regio's en gemeenten in onder meer de vergunningverlening en het niveau van handhaving. Het gebrek aan gelijkvormigheid leidde tot het soort verplaatsingen van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en door illegale prostituees) dat van tevoren in de debatten werd gevreesd. Toch werd geen bevestiging gevonden voor een door sommigen veronderstelde grootschalige vlucht van activiteiten naar de ongereguleerde of oncontroleerbare sectoren. Evenmin kon geconcludeerd worden dat alle illegale prostituees die uit de vergunde bedrijven waren vertrokken, in de ongereguleerde sectoren terecht waren

gekomen. Er waren aanwijzingen dat een deel van die prostituees het land had verlaten.

Een landelijk minimumniveau van handhaving werd als een noodzakelijke voorwaarde gesteld voor het tegengaan van verplaatsingseffecten en het bereiken van de doelstellingen van de wetswijziging. De rol van de politie was daarbij een speciaal aandachtspunt.

Een groot deel van de capaciteit van de politie werd ingezet voor controles in de gereguleerde sector. Daardoor was slechts beperkte capaciteit beschikbaar voor controle en opsporing van strafbare vormen van prostitutie buiten de vergunde bedrijven. Daarnaast werd een discrepantie gesignaleerd tussen het organisatieniveau van de prostitutie en het niveau van de handhaving. Opsporing en handhaving hebben een lokale insteek, terwijl sommige prostitutievormen zoals de escort een landelijke of zelfs internationale reikwijdte hebben.

In 2004 constateerde Nijboer dat de met de opheffing van het bordeelverbod beoogde betere regulering van de prostitutie en effectievere bestrijding van mensenhandel nog niet de gewenste resultaten had opgeleverd.

### **Zes jaar na de wetswijziging**

In 2006 hebben drie onderzoeksinstituten (DSP-groep, Intraval en Regioplan) onder regie van het WODC onderzoek gedaan naar de stand van zaken in de prostitutiebranche in Nederland in het licht van de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod.<sup>7</sup> In de onderzoeken is gebruikgemaakt van een grote diversiteit aan bronnen verspreid over het land. Naast een enquête onder alle gemeenten, analyses van registraties en internet en observaties in het veld hebben honderden interviews plaatsgevonden met onder meer prostituees, exploitanten, hulpverleners, handhavers, beleidsmakers en sleutelinformanten. De resultaten zijn daardoor grotendeels generaliseerbaar naar heel Nederland.

Anno 2006 is de vergunningverlening praktisch in alle gemeenten op orde en overal vinden in meer of mindere mate controles

<sup>7</sup> Zie voor de rapporten van de deelonderzoeken: Biesma e.a., 2006; Dekker e.a., 2006; Flight e.a., 2006.

plaats. Van zogenoemde vrijplaatsen die tijdens de eerste evaluatie opdoken, is nu nog amper sprake. Gemeenten hebben de locatiegebonden prostitutiebedrijven (zoals clubs en ramen) redelijk onder controle. Locatiegebonden prostitutiebedrijven zonder vergunning bestaan wel maar zijn ver in de minderheid. Strikte handhaving in regio's heeft niet geleid tot een verschuiving naar niet-vergunde prostitutie binnen hetzelfde gebied. Verplaatsingen tussen regio's of gemeenten komen wel voor, maar minder frequent dan in de periode direct na de wetswijziging. De niet-locatiegebonden bedrijven (zoals escort) zijn moeilijker onder controle te houden. Die bedrijven kunnen op eenvoudige wijze uitwijken naar een andere gemeente of regio waar óf geen vergunning vereist is, óf de aanpak minder streng is. Daarnaast bestaan er moeilijk te controleren sectoren zoals parenclubs, saunaclubs en massagesalons. Relevante factoren met het oog op mensenhandel zijn vooral prostitutie door minderjarigen, prostitutie door illegalen en prostitutie onder dwang. Op die thema's wordt hieronder apart ingegaan.

### Minderjarigen

Binnen de vergunde sector lijkt van minderjarigheid nauwelijks sprake te zijn, slechts zeer incidenteel worden minderjarigen aangetroffen tijdens controles bij vergunde bedrijven. In het niet-vergunde deel van de prostitutie zijn eveneens geen signalen over een grote aanwezigheid van minderjarigheid waargenomen. Een kanttekening hierbij is dat de leeftijd van jonge prostituees vaak moeilijk te schatten is waardoor ook bijvoorbeeld hulpverleners weinig zicht hebben op de omvang van minderjarigheid. De onderzoekers van het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie hebben bij hun observaties zelf niet of nauwelijks minderjarige prostituees opgemerkt. Wel zijn er signalen van meisjes die vanaf hun achttiende verjaardag in de prostitutie actief zijn.

### Illegalen

Illegalen zijn niet per definitie slachtoffer van mensenhandel maar zijn door hun positie wel extra kwetsbaar voor uitbuiting. Bovendien zijn veel slachtoffers van mensenhandel hier illegaal

werkzaam. Een prostituee werkt illegaal wanneer zij afkomstig is van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) en niet in het bezit is van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning. Daarnaast zijn thuiswerkende prostituees die zonder vergunning in een gemeente werken waar voor thuiswerk wel een vergunning vereist is (ongeveer de helft van de gemeenten) én straatprostituees buiten tippelzones eveneens niet legaal aan het werk. Een substantieel deel van de in Nederland werkende prostituees is van buitenlandse afkomst. Het aantal prostituees uit Rusland, Roemenië, Bulgarije en Latijns-Amerikaanse landen (die over het algemeen niet over de vereiste papieren beschikten) is echter gedurende de laatste jaren gedaald. Er is daarentegen een toename van prostituees uit landen van Oost-Europa die onder de EER vallen en legaal in de prostitutie kunnen werken. Zij nemen voor een deel de plaats in van illegaal werkende vrouwen uit de eerder genoemde landen. Het aantal buitenlandse prostituees dat werkt zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning is afgenomen. Dat blijkt uit een combinatie van bevindingen. Zo is het aantal vrouwen gedaald dat zich zonder de vereiste papieren aanmeldt bij clubs. Het aanbod van buitenlandse prostituees door bemiddelaars bij clubs is eveneens afgenomen. Bovendien is bij controles het aantal geconstateerde overtredingen afgenomen, in het bijzonder op het terrein van het verrichten van werk zonder in het bezit te zijn van de daarvoor vereiste papieren. Verscherpte controles en handhaving hebben aan deze ontwikkeling bijgedragen.

### **Onvrijwillige prostitutie**

Of een prostituee onder enige vorm van dwang werkzaam is, is vaak moeilijk te constateren door derden. Indien een prostituee slachtoffer is van extreem geweld is het wellicht wel op te merken, maar dwang en intimidatie kennen vele vormen en gradaties. Het is soms zelfs problematisch precies een grens te trekken tussen vrijwilligheid en onvrijwilligheid. Niet voor niets is met de laatste wetswijziging de term 'andere feitelijkheid' toegevoegd, naast de begrippen 'dwang' en 'geweld'. De Stichting Tegen Vrouwenhandel krijgt jaarlijks enkele honderden meldingen binnen van slachtoffers van vrouwenhandel. De informatie is echter niet van dien aard



dat uitspraken gedaan kunnen worden over de ontwikkeling in de afgelopen jaren van de omvang van onvrijwillige prostitutie. Signalen van onvrijwillige prostitutie zijn tijdens het veldwerk van het onderzoek naar niet-legale prostitutie in geringe mate aangetroffen.

Een complicerende factor bij de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie is dat zowel het beleid als de vergunningverlening en de handhaving vooral gericht zijn op exploitanten. De meeste dwang wordt echter niet uitgeoefend door exploitanten, maar door pooiers die meer op de achtergrond opereren en waar exploitanten geen weet van hoeven te hebben. Denk bijvoorbeeld aan mensenhandelaren die vrouwen dwingen in de raamprostitutie werkzaam te zijn. De dwang wordt dan meestal uitgeoefend door de pooiers, niet door de raamexploitant die de bedrijfsvergunning heeft. De exploitant kan van de situatie op de hoogte zijn, maar het is ook mogelijk dat de exploitant te goeder trouw handelt. Zo ontstaan situaties waarin een bedrijf volkomen legaal volgens de regels opereert, terwijl de prostituees toch onder dwang werkzaam kunnen zijn. Pooiers zijn nog altijd een veelvoorkomend verschijnsel. Prostituees met pooiers zijn vooral werkzaam achter de ramen, in de escort en thuis. In die sectoren is het voor pooiers het meest eenvoudig om prostituees in de gaten te (laten) houden. Dat het aantal prostituees met pooiers niet lijkt te zijn afgenomen, is zorgwekkend in het kader van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie.

Wel lijkt het bewustzijn over het voorkomen van onvrijwilligheid en uitbuiting te zijn toegenomen bij exploitanten en prostituees.

### Conclusies

Bij de wetswijziging heeft enerzijds een legalisatie plaatsgevonden, maar anderzijds juist een aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie. De opheffing van het bordeelverbod heeft weliswaar de meeste aandacht gekregen, ook internationaal, maar de strengere handhaving op strafbare vormen van prostitutie lijkt de meeste impact te hebben. In feite is sprake van een paradoxale situatie. Voor de wetswijziging was alle exploitatie verboden terwijl die nu onder voorwaarden is gelegaliseerd. De regels zijn daarmee deels soepeler geworden,

maar prostituees en exploitanten hebben het gevoel dat de *regelgeving* strenger geworden is doordat zij in de praktijk geconfronteerd worden met een striktere *handhaving* dan ten tijde van de gedoogsituatie. Internationaal wordt Nederland door sommige landen gezien als een land waar sinds de wetswijziging op het gebied van prostitutie alles mogelijk is en dat daardoor mensenhandel faciliteert, terwijl na de wetswijziging in tegendeel juist meer wordt gehandhaafd dan in de situatie waarin alle exploitatie van prostitutie verboden was. In zekere zin kan gesteld worden dat de wetswijziging de striktere handhaving mogelijk heeft gemaakt. De overheersende overtuiging onder politici, beleidsmakers en burgers is dat prostitutie niet valt uit te bannen. Daarom werd de exploitatie van prostitutie in de oude situatie gedoogd, waarbij er eigenlijk slechts streng werd opgetreden indien minderjarigen werden gesignaleerd. In een situatie waarin een deel van de exploitatie van prostitutie onder heldere voorwaarden is gelegaliseerd, is het eenvoudiger om de gestelde regels te controleren en te handhaven. Overigens dient hierbij de kanttekening geplaatst te worden dat anno 2006, net als ten tijde van de eerste evaluatie, een belangrijk deel van de beperkt beschikbare capaciteit van de politie wordt gebruikt voor controles in de vergunde sector. Vergunde bedrijven worden volgens de betrokkenen vaker gecontroleerd dan niet-vergunde. Het capaciteitsbeslag door de controles in de vergunde bedrijven hindert de opsporing van mensenhandel in niet-vergunde bedrijven of sectoren. Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel constateert in zijn vijfde rapportage dat de politiecapaciteit die wordt ingezet voor de aanpak van mensenhandel beperkt is en dat in voorkomende gevallen signalen van mensenhandel niet worden onderzocht en opsporingsonderzoeken beperkt blijven tot 'korteklapzaken' (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2007). Mensenhandel is vaak een vorm van georganiseerde, meestal grensoverschrijdende criminaliteit. Gezien het vaak grensoverschrijdende karakter heeft de op nationaal niveau gewijzigde regelgeving slechts een beperkte impact. Een complicerende factor daarbij is dat de uitvoering van de nationale wetgeving lokaal wordt vormgegeven. Het feit dat het niveau van de opsporing en handhaving op een lager niveau ligt dan het niveau waarop de activiteiten worden georganiseerd maakt een effectief optreden praktisch onmogelijk. Met name ten aanzien van niet-locatiegebonden vormen van exploitatie

van prostitutie kan een lokale aanpak leiden tot lokale successen. Denk bijvoorbeeld aan de aanpak via de zogenoemde hotelprocedure van de escort in Eindhoven, waar nauwelijks meer illegale prostituees werkzaam zijn. Maar breder bezien is het toch vooral dweilen met de kraan open. Het is immers voor bedrijven bijzonder eenvoudig om uit te wijken naar een andere gemeente of regio waar óf geen vergunning vereist is, óf de aanpak minder streng is. Bovendien zijn er (nieuwe) sectoren die nog moeilijker te controleren zijn, zoals saunaclubs en parenclubs. Ook prostitutie via datingsites valt praktisch buiten de controles (tenzij er een vergund bedrijf achter zit).

Valt er desondanks toch iets te zeggen over de rol van de opheffing van het bordeelverbod voor de ontwikkelingen in de mensenhandel in Nederland?

In het kader van mensenhandel zijn drie groepen prostituees het meest relevant: minderjarige prostituees, illegale prostituees en prostituees die onder dwang werkzaam zijn. Vanzelfsprekend overlappen deze groepen elkaar deels (zoals een minderjarige prostituee die onder dwang werkzaam is of een illegale prostituee die niet geheel vrijwillig aan het werk is en wordt uitgebuit).

Al met al lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat met name de striktere handhaving na de opheffing van het bordeelverbod heeft geleid tot een afname van het aantal illegale prostituees dat in Nederland werkzaam is. Vanuit het oogpunt van de bestrijding van mensenhandel is dat een positieve ontwikkeling.

Minderjarige prostituees bestaan en elke minderjarige prostituee is er vanzelfsprekend één te veel, maar er zijn geen aanwijzingen dat er veel minderjarigen in de prostitutie werkzaam zijn. Er kan echter op basis van de beschikbare gegevens niets geconcludeerd worden over een eventuele toename of afname van het aantal minderjarige prostituees.

Met betrekking tot onvrijwillige prostitutie bestaat nog altijd een zeer zorgwekkende situatie. Er lijkt in deze situatie geen verbetering te zijn opgetreden (voor een verslechtering zijn overigens ook geen aanwijzingen). De wetswijziging lijkt hierop geen enkele invloed gehad te hebben. Bestrijding van onvrijwilligheid is gedoemd te mislukken zonder medewerking van binnenuit de prostitutiesector. Daarbij moet gedacht worden aan exploitanten en prostituees, maar ook aan klanten. Methoden en instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan de opsporing en bestrijding zijn zeer gewenst. Een

goed voorbeeld is de campagne *Schijn bedriegt* van Meld Misdaad Anoniem. Via deze campagne is de drempel verlaagd voor het melden van geconstateerde misstanden. In de eerste helft van 2006 zijn 78 (veelal bruikbare) tips binnengekomen over potentiële slachtoffers van mensenhandel. Het toegenomen bewustzijn bij exploitanten en prostituees zou daarbij verder moeten worden benut. Overigens bestaat gezien de aard van de meldingen het vermoeden dat een deel van de meldingen afkomstig is van klanten. Belangrijke groepen die tot nu toe in beleid en handhaving (onterecht) weinig tot geen aandacht hebben gekregen zijn enerzijds de klanten en anderzijds de pooiers.

Tot slot. In dit artikel is niet ingegaan op de sociale positie van de prostituees in de vergunde bedrijven. Uit de evaluatie is echter bekend dat de gewenste verbetering van positie van prostituees nauwelijks heeft plaatsgevonden, ook niet in de vergunde sector. Maar de gevreesde grootschalige vlucht naar verborgen sectoren van illegale vormen van exploitatie van prostitutie heeft evenmin plaatsgevonden. We hebben te maken met een praktijk die in de loop der eeuwen is ontstaan en niet van de ene dag op de andere, zelfs niet van het ene jaar op het andere, onder invloed van een wetswijziging grootscheeps verandert.

### Literatuur

**Biesma, S., R. van der Stoep e.a.**

*Verboden bordelen; evaluatie opheffing bordeelverbod: niet-legale prostitutie*

Groningen, Intraval, 2006

**Boonen, K.**

*Worden prostituees veel beter van de opheffing van het algemene bordeelverbod?*

Proces, 77e jrg., 1998, p. 107-112

**Daalder, A.L.**

*Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001*

Den Haag, WODC, 2002, Onderzoek en Beleid nr. 200

**Daalder, A.L.**

*Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*

Den Haag, WODC, 2007, Onderzoek en Beleid, nr. 249

**Dekker, H., R. Tap e.a.**

*Evaluatie opheffing bordeelverbod, de sociale positie van prostituees*

Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek, 2006

**Flight, S., P. Hulshof e.a.**

*Evaluatie opheffing bordeelverbod, gemeentelijk beleid*  
Amsterdam, DSP-groep BV, 2006

**Haveman, R.H.**

*Prostitutie; bemiddeling, exploitatie en het strafrecht*  
Justitiële verkenningen, 22e jrg.,  
nr. 1, 1996, p. 26-42

**Hennum, R.H.**

*Regulering van prostitutie in Noorwegen en Zweden*  
Justitiële verkenningen, 25e jrg.,  
nr. 8, 1999, p. 58-68

**Kool, R.B.S.**

*Veranderende zeden?*  
Delikt en delinkwent, 34e jrg.,  
nr. 9, 2004, p. 912-931

**Ministry of Justice and the police**

*Purchasing sexual services in Sweden and the Netherlands; legal regulations and experiences*  
Noorwegen, 2004 (an abbreviated English version. A report by a Working group on the legal regulation of the purchase of sexual services)

**Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM)**

*Mensenhandel: aanvullende kwantitatieve gegevens; vierde rapportage van de nationaal rapporteur*

Den Haag, Bureau NRM, 2005

**Nationaal Rapporteur Mensenhandel**

*Mensenhandel; vijfde rapportage van de nationaal rapporteur*

Den Haag, Bureau NRM, 2007

**Nijboer, J.A.**

*De aanpak van internationale mensenhandel*

Delikt en Delinquent, nr. 35,  
2004, p. 477-503

## In het hart van de vergunde sector

*H.G. van de Bunt\**

In september 2007 heeft het college van B&W van Amsterdam besloten om 51 ramen te kopen op het Wallengebied van de heer C.L. Geerts. Met deze aankoop is een bedrag van 25 miljoen euro gemoeid. De gemeente wil de prostitutiepanden een andere bestemming geven. Volgens de gemeente betekent dit dat ongeveer een derde van alle ramen op de Wallen wordt gesloten. Het gemeentebestuur zegt tot deze aankoop te zijn overgegaan omdat er in de prostitutiewereld de afgelopen jaren een 'keiharde business' is ontstaan: 'buitenlandse vrouwen worden ingevlogen en er bestaan ondanks de legalisering van prostitutie in ons land sterke vermoedens van vrouwenhandel' (Persbericht 20 september 2007). Het is een wrange constatering, zeven jaar na de opheffing van het bordeelverbod. Immers, een van de centrale gedachten van de wetgever was juist dat de opheffing van het bordeelverbod de mogelijkheid zou bieden om door vergunningverlening en gerichte controle een eind te maken aan misstanden in de sector.

Het Amsterdamse besluit is des te opmerkelijker omdat het eerdere, positieve oordelen over de legalisering weerspreekt. Zo wordt in het Nationaal Actieplan Mensenhandel nog beweerd dat de vergunde sector van de seksindustrie redelijk gesaneerd is en dat het zichtbare deel ervan 'redelijk vrij' is van mensenhandel (2004, p. 12). Ook in de evaluatiestudie van het WODC naar de gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod wordt een gematigde toon aangeslagen. De aanwezigheid van pooiers bij prostituees wordt weliswaar 'zorgwekkend' genoemd, maar op het gebied van de arbeidsomstandigheden worden 'weinig echte misstanden' aangetroffen (2007, p. 15). Goderie en Boutellier concluderen in hun onderzoek naar de Rotterdamse prostitutiesector dat de legalisering van deze sector daadwerkelijk heeft geleid tot een scheiding van 'kaf en koren'. Het

\* Prof. dr. Henk van de Bunt is als hoogleraar criminologie verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

'koren' bestaat uit seksondernemers die 'zich aangesproken hebben gevoeld om zich te vestigen op basis van een legitieme titel, met het daarbij horende inspectie- en handhavingsregime' (2006, p. 81). Ook wordt opgemerkt dat de vergunde sector 'relatief goed functioneert' (p. 85).

De opheffing van het bordeelverbod heeft echter, zo moet met de wijsheid achteraf worden geconstateerd, een monstrum gecreëerd. Uitgaande van de gedachte dat prostitutie een gewoon beroep is (of behoort te zijn) heeft de wetgever gepoogd normale arbeidsverhoudingen te creëren. Maar van de idee dat prostituees in normale loondienst of dienstbetrekking zouden komen is in de praktijk weinig terechtgekomen. In overgrote meerderheid zijn de prostituees formeel als 'zelfstandig ondernemer' werkzaam. Voor de uitbaters van de bordelen of sekshuizen is dit een comfortabele positie. Zij kunnen zich afzijdig houden door zich formeel op te stellen als louter de verhuurder van werkruimtes. Maar feitelijk bepalen zij nog steeds de arbeidsomstandigheden en condities waaronder de prostituees moeten werken (Altink en Bokelman, 2006).

Voor alle zelfstandige ondernemers geldt dat zij eerst een btw-nummer moeten aanvragen bij de Belastingdienst en zich daarna moeten laten inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Afhankelijk van het land van herkomst moeten ook nog de loketten van de IND en de gemeente worden bezocht. Al deze formele stappen bieden echter onvoldoende bescherming tegen onvrijwillige prostitutie en andere misstanden in de sector.<sup>1</sup> Evenmin als de wijze waarop exploitanten hun werkruimtes inrichten de uitbuiting van prostituees belet. Dit impliceert dat controle bij de prostituees op het bezit van de juiste papieren en bij de exploitanten op de naleving van vergunningvoorwaarden, niet tot de kern doordringt: het blootleggen van uitbuiting, onvrijwillige prostitutie en overige misstanden. Ook als alles formeel in orde is, kan het goed mis zijn.

In de vergunningverlening en controle is geen aandacht voor de mannen (de pooiers) op de achtergrond die hun vrouwen pressen of aanzetten tot prostitutie en daaruit profijt trekken. Door hun toedoen doorlopen de vrouwen gewillig de procedures om zelfstandig

<sup>1</sup> Informatief over de mogelijkheden en beperkingen van de signalering van mensenhandel door diensten en klanten is de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007, p. 127-133).

ondernemer te worden. Geen loket zal belemmeringen opwerpen zolang de juiste papieren getoond kunnen worden. Een belangrijk probleem bij het signaleren van misstanden is dat de slachtoffers zelf ambivalent reageren op hun situatie. Zaitch en Staring constateren dat de vrouwen niet zulke duidelijke onderscheidingen maken tussen vrijwillige of onvrijwillige prostitutie, tussen legale exploitanten en illegale vrouwenhandelaars, tussen liefde en haat jegens de pooiers (Zaitch en Staring, 2008). De prostituees hebben weliswaar hun eigen opvattingen over goed en kwaad, maar die sporen niet met de dichotome (juridische) onderscheidingen van politie en bestuurlijke toezichthouders. Veel vrouwen blijken ondanks de mogelijkheden die de opheffing van het bordeelverbod biedt om een 'gewoon beroep' als prostituee uit te oefenen, toch te kiezen voor de marginaliteit; belasting ontwijken, werken in het verborgene, valse identiteit aannemen, enzovoort. Deze wens om in de marginaliteit te opereren schept volgens Zaitch en Staring een stevige band tussen seksondernemers, prostituees en hun klanten. Een band, die resulteert in het afdekken van elkaar in geval van controle of politieonderzoek, of in het gewillig uitoefenen van het werk, terwijl de omstandigheden erbarmelijk zijn. In de afgelopen jaren zijn toezichthouders noch wetenschappelijk onderzoekers erin geslaagd om deze samenzwering van stilzwijgen te doorbreken.<sup>2</sup>

Dankzij enkele grote vrouwenhandelonderzoeken met codenamen als *Alk*, *Arbiter*, *Donar* en recentelijk *Sneep*, is de schone schijn van de vergunde sector daarentegen wel doorgeprikt. Deze onderzoeken leren dat ook in de vergunde sector op grote schaal misstanden voorkomen. Zij maken duidelijk dat de legalisering van de exploitatie van bordelen verdere commerciële uitbuiting van prostituees heeft gefaciliteerd; naast de pooiers en de exploitanten verdienen ook uiteenlopende beroepsgroepen zoals bodyguards, financiële adviseurs en borstvergrotingsklinieken aan de prostitutie. Ook zij hebben geen belang bij het onthullen van misstanden. De belangrijkste les die uit de vrouwenhandelonderzoeken getrokken kan worden is dat er niet al te veel waarde moet worden gehecht aan het

2 Een voorbeeld hiervan is het door Dekker e.a. verrichte onderzoek naar de sociale positie van prostituees. Hoewel de onderzoekers maar liefst 354 prostituees en 49 exploitanten face-to-face interviewden, hebben de onderzoekers nauwelijks een realistisch beeld van de arbeidsomstandigheden kunnen schetsen. Opmerkelijk bijvoorbeeld is de afwezigheid van de pooier onder de geïnterviewden.



onderscheid tussen de vergunde sector en de illegale prostitutie-sector in de uitoefening van toezicht. Het kaf kan hier niet van het koren worden gescheiden.

### Literatuur

**Altink, S.M., S. Bokelman**

*Rechten van de prostituees.....*  
Amsterdam, Stichting de Rode Draad, 2006

**Daalder, A.L.**

*Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2007

**Dekker, H., R. Tap e.a.**

*Evaluatie opheffing bordeelverbod; de sociale positie van prostituees 2006*  
Amsterdam, Regioplan beleids-onderzoek, 2006

**Goderie, M., H. Boutellier**

*Prostitutie in Rotterdam*  
Utrecht, Verwey-Jonker instituut, 2006

**Nationaal Rapporteur Mensenhandel**

*Vijfde rapportage van de nationaal rapporteur*  
Den Haag, Bureau NRM, 2007

**Tweede Kamer der Staten-Generaal**

*Nationaal Actieplan Mensenhandel*  
Den Haag, 2004

**Zaitch, D., R. Staring**

*The flesh is weak, the spirit even weaker; prostitution clients and woman trafficking in the Netherlands*

In: M. Lombardi en P. Ruspini (red.), *How much? A pilotstudy on four key EU member and candidate countries on the demand of trafficked persons*, New York, Springer, 2008

## Over de bestrijding van loverboymethoden

*F. Bovenkerk en G.J. Pronk\**

Toen in 2000 het bordeelverbod in Nederland was opgeheven, hoopte men dat de onaangename bijverschijnselen van prostitutie zoals het souteneurschap, daarmee tot het verleden zouden behoren. Maar dat gebeurde niet – integendeel. Naast het internationale gezelschap van mensenhandelaren dat in Nederland al langer actief is, verscheen er een nieuw type van pooiers die met een onverwacht lieflijk woord loverboys werden genoemd. Wat weten we van die loverboys en hun werkwijze? Deze vraag wordt beantwoord in de eerste helft van deze bijdrage. Daarna komt het probleem aan de orde hoe dit verschijnsel het beste kan worden voorkomen en bestreden. We kijken daarvoor naar preventieve mogelijkheden die ten doel hebben om potentiële slachtoffers en de sociale omgeving van daders te waarschuwen. Dan komen enkele maatregelen van strafrechtelijke repressie aan de beurt. Het stuk eindigt met het – hier voor het eerst gepubliceerde – (teleurstellende) resultaat van evaluatieonderzoek naar de mogelijkheid om loverboypraktijken op te sporen via meldpunt M. (Meld Misdaad Anoniem).

### Bestaan loverboys eigenlijk wel?

Op 10 maart 2000 kwam het televisieprogramma *Tros vermist* met een reportage over de verdwijning van Grietje Nagelhout naar de Amsterdamse Wallen en daarin werd verteld hoe zij in handen was gevallen van loverboys. Dit werd de eerste van een lange serie documentaire televisie-uitzendingen waarmee het Nederlandse publiek met het verschijnsel van de loverboys vertrouwd werd gemaakt. In juni 2007 telden we dat er al 32 reportages aan waren

\* Prof. dr. Frank Bovenkerk is cultureel antropoloog en als hoogleraar criminologie verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht. Mr. Guido Pronk is jurist en heeft de masteropleiding in de criminologie doorlopen aan de Universiteit Utrecht in 2006/2007. Thans is hij student aan de Nederlandse Politie Academie.

gewijd. Vooral de EO weerde zich bij de introductie van dit nieuwe verschijnsel geducht. Al eerder hadden de dag- en weekbladen erover bericht, de bladen van de GPD kwamen reeds in 1998 met een groot verhaal over de slachtoffers van loverboys in het Zuid-Hollandse plaatsje Schoonhoven: 'Op een zonnige zondagmiddag ging ze aan de oever van de Lek een ijsje halen. Zes weken later zat ze achter het raam en woonde samen met haar "loverboy".' Deze reportages brachten een stereotiep verhaal. Er waren jongens (voor het overgrote deel van Marokkaanse en ook wel Antilliaanse afkomst) die jonge (meestal autochtone, Nederlandse) vrouwen met een vooropgezette liefdesrelatie aan zich bonden met de bedoeling ze daarna in de prostitutie te exploiteren. Er kwamen slachtoffers aan het woord en vooral veel hulpverleners die vertelden dat zij een reusachtige toename van hulpzoekende slachtoffertjes kregen te verwerken. De wetenschap was er ook vlot bij. In 2000 publiceerden Bullens en Van Horn in *Justitiële verkenningen* een soort carrière-model van de nieuwe prostituees die in handen waren gevallen van loverboys; Onderzoeksbureau Terpstra en Van Dijke kwam met een kleine serie rapporten die bruikbaar waren voor de hulpverlening (Van Dijke en Terpstra, 2006), en Bovenkerk e.a. deden in 2006 verslag van hun speurtocht naar dit verschijnsel, die was begonnen in het Amsterdamse Wallengebied.

Ondanks alle aandacht bleef toch onduidelijk of loverboys werkelijk bestonden. Het zou net zo goed niet meer dan een mediahype kunnen zijn. Die verdenking werd in de hand gewerkt door de omstandigheid dat de daders zelf nooit aan het woord kwamen. Achteraf hebben we begrepen dat ook de eerste journalisten van de EO hun best hadden gedaan om loverboys voor de camera te krijgen, maar dat ging niet door omdat – veelzeggend – in de boezem van de plaatselijke Marokkaanse gemeenschap was besloten geen medewerking aan de uitzendingen te verlenen. Voor studenten aan universiteit en hogeschool vormden de loverboys een mooi onderwerp om de theorie van de mediahype te toetsen. LoCalbo en Klinkhamer vonden in alle media-aandacht in 2004 een hoog hypegehalte en Van Schaik stelde hetzelfde vast in 2007.

Naar ons oordeel (Bovenkerk e.a., 2007) was en is er wel degelijk iets aan de hand, maar dat werd pas zichtbaar nadat het begrip loverboy was gedemystificeerd. Het woord loverboy zelf (dat in het Engels niet in de betekenis van souteneur bestaat) is waarschijnlijk een romantische uitvinding van de slachtoffertjes die er hun helden van

het witte doek (zoals de hoofdrolspelers in de film *Dirty dancing*, die er een liedje over zingen en in de rapcultuur die de pimp en ho-verhouding populair maakte op MTV en andere zenders waarop muziekclips worden uitgezonden) herkennen. Nuchter beschouwd ging het echter gewoon om pooiers. Dat vooral allochtone jongemannen in deze rol werden aangetroffen is niet zo bijzonder als het lijkt. Het vroegere Nederlandse pooierdom is op zijn retour geraakt nadat de handel in drugs (vooral hasj en tegenwoordig Nederwiet) profijtlijker bleek te zijn. In de immigratiesamenleving die Nederland is geworden, vormt het souteneurschap typisch een economische niche voor kansarme minderheden. In de Verenigde Staten kennen we zwarte pimps en macs; in het Verenigd Koninkrijk werd het pooierdom voorheen gedomineerd door Maltezen, tegenwoordig zijn er veel Albanezen te vinden; in Duitsland zijn Turken en voormalige Joegoslaven prominent in het pooierdom aanwezig en in België, waar ze trouwens ook in toenemende mate als loverboys worden aangeduid (Arsovska, 2006), zijn ze Kosovaren en Albanezen. Om hoeveel jongemannen het gaat is onduidelijk. Voor zover de loverboys een hype zijn, bestaat het risico van overdrijving. Maar de politie stelt op haar beurt weer dat het zeldzaam is want er zijn maar weinig slachtoffers die aangifte doen. Het aantal is natuurlijk ook afhankelijk van de wijze waarop het verschijnsel wordt gedefinieerd. Marion van San, die zo'n twintig jongemannen interviewde die zichzelf als loverboys beschouwden of die voor dit delict waren veroordeeld, trof een aanmerkelijke variatie (Bovenkerk e.a., 2006, hoofdstuk 5). Er waren jongemannen bij die echt volgens het boekje te werk waren gegaan, maar die vormden een minderheid. Anderen vertelden dat hun vriendinnetje waarvan ze afwilden er zelf op had aangedrongen voor hen te gaan 'werken'. Weer andere pooiers versierden zelf geen meisjes, maar lieten dit kunstje over aan anderen. Na verloop van tijd namen zij die dan over. Als gevolg van dit soort overwegingen van definitie en registratie zijn we geneigd ieder cijfer te wantrouwen.

#### **De loverboymethodiek**

Op grond van alle studie van het verschijnsel zeggen we nu dat het begrip loverboy niet zozeer slaat op de identiteit of het beroep van de souteneur, maar op een bepaalde methode van werken

(vergelijk de *Derde Rapportage Mensenhandel* in 2004, p. 76). Op zichzelf is deze manier van werven voor de prostitutie ook allerm minst nieuw. Er zijn altijd mannen geweest die meisjes via het creëren van liefdesafhankelijkheid in de prostitutie brachten. In het begin van de twintigste eeuw stonden zulke mannen bij het Centraal Station in Amsterdam te wachten op jonge meisjes die uit Duitsland en de provincie arriveerden in de voor hen grote, onbekende stad. De loverboymethode is misschien ook minder aan prostitutie gebonden dan meestal wordt gedacht. Verliefdheid laat zich ook exploiteren bij het overhalen van meisjes om in winkels uit stelen te gaan, om fraude te plegen met leningen en door als drugskoerier te gaan werken. In een interessant paper van een student in Suriname (Cederboom, 2007) komt het verhaal voor van een meisje dat in de loop van een paar maanden dolverliefd wordt op Mr. Goodlooking. 'Deze beleefde man vertelde me op een bepaald moment dat hij een groot probleem had. Hij keek verdrietig en vroeg of ik naar Nederland wilde gaan. Ik had het gevoel dat hij alles voor mij zou willen doen en dat ik dus ook moest doen wat hij vroeg. (...) Hij bracht me naar een houten huisje, waar nog drie andere mannen waren. Ik begon me vervelend te voelen en wilde niet meer. Mr. Goodlooking sprak rustig tot me, maar later werd hij agressief en ruw. Ik zat voor de kom bolletjes. Ik weigerde. Ik werd vastgehouden, kreeg een pistool tegen mijn hoofd gedrukt en ik kreeg slagen met die kolf. Mr. Goodlooking zat er gewoon bij. In totaal heb ik 96 bolletjes ingenomen.' We zijn nog maar weinig ingelicht over de persoonlijke achtergronden van drugskoeriers die naar Europa komen. Het meisje in kwestie werd door de Nederlandse douane op Schiphol gesnapt. Hoe vaak zijn deze vrouwelijke koeriers door loverboys overgehaald? De opzettelijke verliefdheidsrelatie laat zich inzetten in de activiteit die het meeste opbrengt. Dit inzicht is van belang bij de definiëring van het delict. Het lijkt ons volkomen juist om de strafbaarheid van deze werkwijze uit de sfeer van de seksuele delicten te halen. Het gaat om mensenhandel en dat is een economisch delict.

### **Moeilijk aan te pakken**

De geschetste afhankelijkheidsrelatie maakt het eveneens buitengewoon lastig om tegen loverboys op te treden. Wanneer de

vrouwen boven de achttien jaar oud zijn en legaal in Nederland verblijven, zijn zij volkomen gerechtigd om in de prostitutie hun geld te verdienen. Wanneer zij hun verdiensten vrijwillig afdragen aan een man (of soms ook een vrouw; *lovergirls* zijn ook al gesignaleerd) is er geen haan die ernaar kraait. De grote onbekende in onze wetenschap over aard en omvang van de prostitutie is het aantal of het percentage van vrouwen die onder enige vorm van dwang werken en hun geld onvrijwillig afdragen. Volgens de emancipatiebeweging van (Nederlandse) prostituees is dat aantal gering, volgens hulpverleners juist aanzienlijk. Hoe zouden we dit objectief kunnen meten? De direct betrokkenen hebben er belang bij (tegenover de politie) hun mond te houden. Deze wereld wordt beheerst door intimidatie en bedreiging. We mogen evenmin verwachten dat zij hun hart uit zullen storten tegenover de enquêteur die langskomt met zijn sociaal-wetenschappelijke vragenlijst. De politie krijgt wel te maken met vrouwen die laten weten dat zij worden gedwongen of met aangiftes van dwang en geweld, maar ze heeft gemerkt dat veel van zulke slachtoffers een paar dagen later hun verklaringen weer intrekken. Zou het helpen om vrouwen in staat te stellen anoniem aangifte te doen, zoals in de Tweede Kamer al is gesuggereerd?<sup>1</sup> Het is eigen aan de perverse afhankelijkheidsrelatie tussen de prostituee en haar souteneur dat hun getuigenissen weinig betrouwbaar zijn en instabiel. Zelfs tot in de rechtszaal toe wordt er met verklaringen geschoven. Er zijn strafrechtadvocaten die met succes de slachtoffers van loverboypraktijken inzetten als getuigen à décharge. In de recente grote zaak tegen de bende van de Turkse broers B. (*De Volkskrant* 12 mei 2007), blijken vier van de vijf slachtoffers niet tot verklaren bereid. De verdediging van de broers benadert hen op dit moment. De politie is pas in staat om ondubbelzinnig onvrijwilligheid vast te stellen na veel en omslachtig onderzoek, op het afluisteren van telefoons wordt in dit milieu bijvoorbeeld geanticipeerd. De inhoud van hun mededelingen aan hun meisjes en vooral de toon waarop deze werden uitgesproken, hebben in strafzaken gediend om de rechter ervan te overtuigen dat er sprake is geweest van onvrijwilligheid. Dit legt een enorm beslag op de politie en dat is waarschijnlijk de

1 TK 2006-2007, Vragen 20607/18790.

belangrijkste reden waarom er in veel korpsen weinig animo bestaat om aan loverboyzaken te beginnen.

De politieke druk om allerlei vormen van mensenhandel aan te pakken is evenwel groot. De Nederlandse politie gaat in 1999 een inspanningsverplichting aan door het project prostitutie en mensenhandel te beginnen, er worden speciale officieren van justitie aangesteld om dit type zaken te leiden en wordt in Zwolle een Expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel ingericht met een landelijke taak.

Wat kunnen we doen om het pooierschap met behulp van de loverboymethode te voorkomen of tegen te gaan? Welke maatregelen zijn reeds geprobeerd? Is er al iets te zeggen over de effectiviteit (zie ook Bovenkerk e.a., 2006, p. 239 e.v.)? In deze bijdrage willen we de verschillende mogelijke maatregelen kort noemen om vervolgens in te gaan op twee daarvan die behoorlijk zijn geëvalueerd.

### Preventie

Het repertoire van interventiemogelijkheden op korte en middellange termijn bestaat uit preventieve en repressieve maatregelen; men kan zich richten op de slachtoffers en op de daders. Beginnen we met de potentiële slachtoffers. Dat is in Nederland tot nu toe de meest gekozen weg.

#### *Voorlichting aan potentiële slachtoffers*

Op tal van scholen en ook in andere instellingen waar meisjes bijeenkomen wordt druk aan voorlichting gedaan. Er is een heel netwerk van instellingen die cursussen verzorgen om meisjes weerbaar te maken tegen de avances van loverboys. Dergelijke cursussen zijn nog niet geëvalueerd, maar we hebben er wel eens een paar bijgewoond. Er wordt professioneel en met passie gewerkt door instellingen als het *Scharlaken Koord* in Amsterdam en *Pretty Woman* in Utrecht. De harde werkelijkheid van relaties van meisjes met loverboys wordt in toneelstukjes nagespeeld en dat werkt confronterend. De theorie die hierachter schuilgaat, is dat meisjes die onzeker zijn van zichzelf en die daardoor risico lopen, zich in deze opvoeringen herkennen of leren op avances van loverboys verdacht te zijn.

De effectiviteit van dergelijke programma's wordt anekdotisch toegelicht. Er zijn altijd meisjes die hun eigen omstandigheden herkennen en die zich na afloop aanmelden voor een assertiviteitstraining. Werken zulke programma's dus ook? Hier is een waarschuwing op zijn plaats. In de Verenigde Staten is jarenlang ervaring opgedaan met voorlichting op scholen over de risico's van het gebruik van alcohol, tabak en drugs. *Dare* staat voor Drug Abuse Resistance Education en daar wordt per jaar niet minder aan gespendeerd dan drie miljard dollar overheidsgeld. Het programma is daar vaak geëvalueerd en het resultaat is zonder meer ontmoedigend. Hetzelfde geldt voor voorlichtingsprogramma's die scholieren en studenten willen leren zich tot aan het huwelijk van geslachtsgemeenschap te onthouden. Dat teleurstellende effect kan worden veroorzaakt door de typisch Amerikaanse wijze van aanpak. Door te wijzen op wat er allemaal voor vreselijks kan gebeuren, probeert men leerlingen af te schrikken. Het gaat er in Nederland zachtaardiger aan toe. Maar toch: wat weten we van de meisjes die gedurende de gehele les in de klas stilletjes toekijken en luisteren? Misschien zijn er wel bij die op een idee worden gebracht en die na een middag voorlichting televisieclips met rapmuziek met andere ogen bekijken. De condities onder welke zulke programma's het gewenste resultaat opleveren, zouden we zo snel mogelijk moeten leren kennen.

#### *Preventie in de etnische gemeenschap?*

Het is ook denkbaar om aan preventie te doen in de kring van de potentiële daders. Wie multicultureel redeneert, zou bij criminaliteitspreventie kunnen denken aan inschakeling van (formele en informele) leidersfiguren in de etnische gemeenschappen waar deze jongemannen uit voortkomen. Hier is de kennis en kunde aanwezig om (potentiële) delinquenten aan te pakken en men heeft er ook belang bij het criminele stigma van de etnische groep van zich af te schudden. Zo is het optreden van de Marokkaanse buurtvaders mede bedoeld om het publiek ervan te overtuigen dat Marokkanen de hand in eigen boezem steken.

In het geval van de jongemannen die loverboymethoden toepassen gaat het in hoofdzaak om (lokale) Marokkaanse gemeenschappen en de gemeenten met veel Antillianen. Is daar iemand aanspreekbaar? De moeilijkheid bij deze benadering is dat beide etnische groepen nu juist geen *gemeenschap*vormen. De Marokkaanse



wereld bestaat uit gezinnen en families die weinig onderlinge solidariteit aan de dag leggen. Er bestaat voorts een reusachtige cultuurskloof tussen de ouderlijke en de jonge generatie. Het ontbreken van een onderling systeem van sociale controle vormt een van de voorwaarden voor het ontstaan van het grote criminaliteitsprobleem onder de Marokkaanse jeugd. Ook de Antilliaanse groep vormt allerm minst één geheel. Er is een Antilliaanse middenklasse die reeds tientallen jaren in Nederland leeft en werkt en waar zich nauwelijks bijzondere problemen voordoen. Maar er is ook een recenter gearriveerde volksklasse afkomstig uit een beperkt aantal achterbuurten van vooral Curaçao, die een hoop criminaliteit voortbrengt. Veel onderlinge samenhang zit er niet in en de middenklasse laat zich (met uitzondering van een aantal maatschappelijke werkers) niet op dat probleem aanspreken. Voor zover deze groepen zich als eenheid manifesteren, is het vaak juist om de criminalisering en stigmatisering tegen te gaan. De schande wordt toegedekt en criminaliteit wordt ontkend. Enkele slachtoffers van pooiers hebben ons tijdens een door ons geënsceeneerde discussiebijeenkomst wel verteld dat zij waren meegenomen naar Marokkaanse gezinnen waar zij zich mede door de ouderlijke generatie gevangen gehouden voelden.

De voorwaarden om aan de aanpak van het loverboyprobleem te werken via culturele ervaringsdeskundigen zijn dus niet gunstig. Evenwel: er zijn toch enige hoopgevende tekenen. Er zijn enkele imams in Marokkaanse kring die zich openlijk zorgen maken over de verloederung van een deel van hun jeugd en ofschoon alles wat met seksualiteit te maken heeft nu niet bepaald een onderwerp van dagelijks gesprek vormt, is er over de loverboys wel gesproken. Imam Ahmed el Ouarzani heeft in zijn vrijdagpreek van 21 september jl. in Eindhoven aandacht besteed aan het probleem van de daders van mensenhandel. Landelijk is 40% van de daders uit Marokkaanse kring afkomstig, zei hij. Nota bene: lang niet iedereen onder de gelovigen was blij met deze uitspraak. Ibrahim Wijbenga, die erbij was en die ons dit vertelt, doet zijn best om de Marokkaanse gemeenschap te interesseren: 'Er is een begin van discussie.' Ook in Antilliaanse kring wordt er wel degelijk over de kwestie gesproken en in 2001 heeft een Adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland een rapport uitgebracht over 'Ontbrekende schakels'. Het rapport heeft nog weinig concrete gevolgen gehad, maar ook hier wordt erover nagedacht.

### Repressie

Nogal wat souteneurs die loverboymethoden gebruiken hebben al eerder met politie en justitie te maken gehad. Na het plegen van diefstal, het uitvoeren van overvallen en het handelen in drugs is het pooierschap populair geworden vanwege de lage pakkans en de geringe straffen. De daders gaan uitermate calculerend te werk. Om deze reden mag van stevig strafrechtelijk optreden een preventieve werking worden verwacht. Thans is er met de introductie van artikel 273a per 1 januari 2005 een goede mogelijkheid geschapen dit delict te vervolgen. De delictsomschrijving is zo ruim dat ook vormen van dwang en overwicht die niet tot uiting komen in fysieke mishandeling, aangepakt kunnen worden. Lange tijd hebben politie en justitie alleen zaken serieus genomen waarbij slachtoffers aangifte deden (en daarbij bleven) waarbij fysieke dwang en mishandeling bewijsbaar was. Dat is nu niet meer zo. Er kan ook op grond van andere aanwijzingen worden vervolgd en bij het Landelijke Expertisecentrum in Zwolle is de politieman Henk Werson druk in de weer met de ontwikkeling en verbreiding van de zogenoemde stapelmethode in de bewijsvoering. Aanwijzingen van deze en gene bron op zichzelf zijn niet sterk genoeg, maar als meer aanwijzingen dezelfde richting uitwijzen, zijn ze in combinatie wel degelijk bruikbaar.

Tot nu toe hebben nog maar heel weinig jongemannen wegens loverboytechnieken de strafrechter hoeven trotseren. Gespecialiseerde rechercheurs noemen tegenover ons steeds dezelfde zaken bij name en op grond daarvan vermoeden we dat hun aantal de vijf per jaar niet te boven zal gaan. Dit roept de vraag op wat er hapert in de machine van opsporing en vervolging. Het kan zijn dat de politie er maar weinig van hoort. Of misschien zijn er andere redenen?<sup>2</sup>

#### *Meld Misdadaad Anoniem*

Van elk geval van exploitatie door loverboys is buiten de direct betrokkenen zelf ten minste een aantal personen op de hoogte. Ten minste de ouders van het meisje of vrienden en vriendinnen weten

<sup>2</sup> Er is niet systematisch onderzocht wat er verder gebeurt bij het Openbaar Ministerie en bij de strafrechter. Een mooi onderwerp voor een leeronderzoek of een scriptie!

of vermoeden wat er aan de hand is, clubeigenaren of verhuurders van prostitutieramen weten het, de klanten van prostituees zijn soms op de hoogte en ook collega-prostituees. Zij allen hebben hun eigen reden om niet naar de politie te gaan. Wanneer de loverboy volgens het standaardmodel optreedt, zal hij alle oude sociale contacten van het meisje zo veel mogelijk afbreken en als de familie er toch achter komt, bedreigt hij deze of zijn prostituee indien deze aangifte willen doen. De bordeeleigenaren willen liever niets weten want loverboys voorzien hen van schaarse Nederlandse, blanke, prostituees. De enkele keer dat de kamerexploitant zijn mond wel opendoet, is dat reden om het apart in de publiciteit te vermelden (zie het bericht in *NRC Handelsblad* op 21 juli 2007 over de wijze waarop vijf jongemannen uit Zwolle wegens loverboypraktijken worden gearresteerd). Ofschoon de klanten soms begaan zijn met het lot van hun favoriete prostituee, hebben ook zij geen behoefte om in de openbaarheid te treden. Collega-prostituees zullen pas praten wanneer zij een vertrouwensband hebben opgebouwd met de politie of de toezichhouders. Hoe goed zijn de relaties van de politie met de dames in de branche?

In het begin van 2006 heeft de Nederlandse overheid een campagne georganiseerd om via het meldpunt M. (Meld Misdaad Anoniem) de klanten van prostituees toch te bewegen om gevallen van gedwongen prostitutie te melden. 'Schijn bedriegt', zei de animatiefilm die de klanten – via een banner op de site van [hookers.nl](http://hookers.nl) – te zien kregen. En op de begeleidende folder stond het silhouet van een belaarsde prostituee, die in ruime mate in Nederland is verspreid. Met enige moeite kan men op de achtergrond in miniatuur een man ontwaren die een vrouw met een pistool onder schot houdt. 'Dwangarbeid in de prostitutie, een vorm van mensenhandel, is een zeer ernstig misdrijf. Herken je de signalen? Angst. Blauwe plekken. Geen "plezier" in het werk. Meld het op 0800-7000.'

Wat is er van deze actie terechtgekomen? Guido Pronk heeft dit bij wijze van afstudeerwerk in zijn studie voor de master criminologie aan de Universiteit Utrecht precies uitgezocht.<sup>3</sup> In het eerste halfjaar van 2006 zijn via deze weg 82 (bruikbare) meldingen binnengekomen en in het hele jaar 120. De meldingen hadden betrekking

<sup>3</sup> Met dank voor alle medewerking aan de directeur van M. G. Wesseling, medewerkster E. Verbeem en alle politiekorpsen waar meldingen waren binnengekomen.

op gebeurtenissen in 11 van de 25 politieregio's die Nederland rijk is: 27 in Rotterdam-Rijnmond; 26 in Amsterdam-Amstelland; 8 in Haaglanden; 5 in Brabant Z.O. en in Flevoland; 4 in N.O. Gelderland en Twente; 2 in Friesland en Gelderland-Zuid; en 1 in respectievelijk Noord-Holland-Noord en Zuid-Holland-Zuid. Wat heeft de politie hiermee gedaan?

Na binnenkomst van de melding probeerde de regionale infodesk, het front office of hoe deze afdeling bij de verschillende korpsen ook mag heten, allereerst de melding te 'veredelen' door er aanvullende informatie bij te zoeken die voorkwam in andere politiestystemen. Daarna werd deze doorgezonden naar de relevante persoon of afdeling: het betreffende district, de Zedenpolitie, de korpsexpert, de regionale CIE, de accountmanager mensenhandel, de afdeling Handhaving of een combinatie daarvan. Het merendeel van de meldingen had betrekking op gedwongen prostitutie (32) of illegale prostitutie (28), 19 gevallen gingen over mensenhandel of mensensmokkel eventueel in combinatie met prostitutie.<sup>4</sup> Dit waren de onderwerpen waar de campagne over ging, dus in dit opzicht voldeed zij volkomen. Mensenhandel en mensensmokkel hadden als onderwerp landelijke prioriteit en men mocht verwachten dat er met de opgetuigde melding onmiddellijk actie zou worden ondernomen. Op het moment waarop de onderzoeker langskwam om te kijken wat er met de melding was gedaan, trof hij opnieuw acht gevallen waar de melding verkeerd bleek te zijn (er was bijvoorbeeld naar een café verwezen dat niet bleek te bestaan). In vier gevallen werd de melding doorgezonden naar de Nationale Recherche of naar andere regio's. In 24 gevallen heeft er wel veredeling plaatsgevonden, maar werd toch geen actie gestart. De melding werd hoogstens toegevoegd aan het dossier in een zaak die toch al werd uitgevoerd. In de 47 gevallen waar wel onderzoek mogelijk was, was dit reeds in 38 gevallen gestopt. De meldingen waren wel goed en ook bruikbaar, maar omdat de politie bij het eerste bezoek aan de plaats in kwestie geen strafbare feiten constateerde, werd het onderzoek in beginsel gestopt. Men zou later misschien nog eens teruggaan. Een enkel gesprek met de buurtbewoners of een poging met een slachtoffer in contact te komen leverde ook niet meteen iets op. Andere redenen

<sup>4</sup> Met drie meldingen was voor dit doel niets te doen, omdat het niet duidelijk was dat het over prostitutie ging.

om niet verder te gaan waren: de indruk van een valse melding en de prostituee was toch legaal in Nederland. Er was wel 'bijvangst': er werden twee slachtoffers aangetroffen (een van verkrachting) en tot ieders verbazing bleek op één adres een hennepplantage te staan. En verder werden 32 mensen aangehouden die illegaal in Nederland verbleven. Maar daar was de actie niet om begonnen! Het nettoresultaat van de campagne is niet goed vast te stellen, omdat in de meeste gevallen onduidelijk is gebleven wat er met de meldingen is gebeurd. De registratie van politiehandelingen is daarvoor te gebrekkig. Pronk heeft niet meer dan drie personen kunnen achterhalen die zijn aangehouden op verdenking van mensenhandel. Hun zaken lopen op dit moment nog. De opdrachtgever had er zich vast veel meer van voorgesteld. Hoe kunnen we dit teleurstellende resultaat interpreteren?

#### Weinig prioriteit

Omstreeks dezelfde tijd (februari 2007) werd de Korpsmonitor Prostitutie & Mensenhandel opgeleverd die was vervaardigd door de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM, 2007). In Nederland heeft de overheid reeds in 1999 de mensenhandel aangepakt met behulp van een omvangrijk politieproject. De resultaten daarvan werden jaarlijks geëvalueerd en het resultaat daarvan was te vinden in een monitor. Het was uitdrukkelijk de bedoeling dat de politie in de loop van het project zodanig met dit onderwerp vertrouwd zou zijn geraakt dat het geïntegreerd zou worden in de normale politietoek. Nu, in 2006 werd nagegaan of dat ook werkelijk was gebeurd. Er werd gekeken of in de regionale korpsen sprake was van adequaat toezicht op de (vergunde en niet-vergunde) prostitutiebranche, of er gebruik werd gemaakt van informatiegestuurde opsporing en naar de wijze waarop de opsporing plaatsvond.

Het resultaat kan de top van de Nederlandse politie niet vrolijk hebben gemaakt. Vijf van de 25 regionale korpsen scoren ronduit onvoldoende, in vijftien korpsen heeft het onderwerp de aandacht en slechts in vijf korpsen (Twente, Gooi- en Vechtstreek, Hollands Midden, Zuid-Holland-Zuid en Zeeland) wordt conform de norm gewerkt. De aandacht voor mensenhandel blijkt niet structureel in het politiewerk te zijn opgenomen. De toezichthouders van de prostitutiebranche kunnen sinds enkele jaren bij het Landelijke Expertise Centrum een cursus volgen en zo gecertificeerd worden.

Hun aantal is nu al teruggelopen. De continuïteit van dit werk staat onder druk doordat mensen worden overgeplaatst of met pensioen gaan zonder dat zij worden vervangen. De controle naar de prostitutiebranche blijkt niet regelmatig te worden uitgevoerd en bij het toezicht op de niet-vergunde branche heeft men vaak nog niet door dat het om mensenhandel gaat met een hoge prioriteit. Bij de opsporing blijkt voorts dat de politie de mogelijkheden van financieel rechercheren nog niet gebruikt.

Maar de belangrijkste bevinding voor de verklaring van het door ons aangetroffen magere resultaat van onderzoek naar anonieme meldingen staat hier te lezen onder de 'dimensie weging'. Ondanks alle politieke nadruk heeft de strijd tegen de mensenhandel nog steeds geen hoge prioriteit: 'In het licht van de hoge prioritering van het delict mensenhandel door het College van Procureurs-Generaal, is elke andere score dan op het vereiste niveau, niet te verdedigen' (Monitor, 2007, p. 67). Zoveel is duidelijk: met de beëindiging van de projectfase is de urgentie verdwenen. De schrijvers verbazen zich over de beleidsvrijheid die de korpsen zich kennelijk permitteren bij dit type van criminaliteit. Dit is het wezenlijke probleem met mensenhandel dat we bij alle onderzoeken van de laatste jaren zijn tegengekomen. Politie en justitie hebben bevoegdheden genoeg, er zijn individuele politiemensen die zich het vuur uit de sloffen lopen en men heeft alle mogelijkheden om zich via bijscholing op de hoogte te stellen. Maar bij de afweging van prioriteiten moet dit lastige delict het vaak afleggen tegen dringender zaken.

### **Conclusie**

De overheid is tot nu toe tamelijk onmachtig gebleken bij het bestrijden van moderne pooiers die gebruikmaken van zogenoemde loverboymethoden. Er wordt veel geld en energie gespendeerd in preventieprojecten waarbij zogenoemde risicomeisjes voorlichting ontvangen. Over de effectiviteit van deze benadering is vooralsnog weinig bekend. Er zijn maar weinig daders die strafrechtelijk worden aangepakt. Op grond van de bevindingen in de Korpsmonitor Prostitutie & Mensenhandel 2006 en ons eigen onderzoek naar de resultaten van een landelijke campagne om via meldpunt M. loverboyverhoudingen op het spoor te komen, kan worden gezegd dat de politie bij concrete afweging van prioriteiten het delict mensenhandel nog steeds niet zwaar laat wegen.

## Literatuur

**Arsovska, J.**

*Understanding a 'culture of violence and crime'*

European journal of crime, criminal law and criminal justice, 14e jrg., nr. 2, 2006, p. 161-184

**Bovenkerk, F., M. van San e.a.**

*Loverboys of modern pooierschap*  
Amsterdam, Uitgeverij Augustus, 2006

**Bullens, R.A.R., J.E. van Horn**

*'Daad uit liefde'; gedwongen prostitutie van meisjes*  
Justitiële verkenningen, 26e jrg., nr. 6, 2000, p. 25-41

**Cederboom, B.**

*'Ik moest en zou naar Nederland gaan'; het verhaal van een bolletjesslikster*

Anton de Kom Universiteit, 2007 (paper)

**Dijke, A. van, L. Terpstra**

*De betovering verbroken; methodiek preventie en aanpak van meisjesprostitutie*

Amsterdam, SWP Uitgevers, 2006

**Lo Calbo, C., M. Klinkhamer**

*Loverboys; mediahype?*

Leiden, 2004 (scriptie)

**Landelijke Expertgroep**

**Mensenhandel**

*Korpsmonitor Prostitutie & Mensenhandel 2006*

Houten, In-Pact

Politieadviescentrum, 2007

**Pronk, G.J.**

*Meld misdaad anoniem; een criminologisch onderzoek naar anonieme meldingen over gedwongen prostitutie (mensenhandel)*

Utrecht, Willem Pompe Instituut, 2007 (scriptie)

**Schaik, F. van**

*Loverboys als mediahype*  
Journalistiek, Fontyn, Tilburg, 2007

## De programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel

### Een verkenning aan de hand van *Sneep*

*J. Kiemel en W. ten Kate\**

De aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Nederland zijn slechts bij benadering te duiden. Dat we te maken hebben met een ernstig probleem wordt met enige regelmaat bevestigd. Enkele schrijnende voorbeelden van mensenhandel en mensensmokkel zijn het drama van de Chinese mensensmokkel in Dover in 2000 en de Kraggenburgse pornozaak in 2004.<sup>1</sup> Soms vinden mensenhandel en mensensmokkel plaats onder onze neus. Op een plek waar we het wel konden verwachten, maar waar we het niet zagen, zoals in de vergunde sector van de prostitutiebranche. In 2006 startte de Nationale Recherche een groot opsporingsonderzoek naar een groep mensenhandelaren die op grote schaal vrouwen in de prostitutie bracht in ten minste drie steden in Nederland en ook actief was in Duitsland en België. Dit onderzoek, onder de werknaam *Sneep*, bracht een brute en onmenselijke praktijk van mensenhandel aan het licht. Manipulatie, uitbuiting, dwang en grof geweld waren aan de orde van de dag. Het gebeurde onder onze ogen, namelijk in de vergunde raamprostitutie, en we zagen het niet.

Dat mensenhandel en mensensmokkel wel een ernstig probleem moesten vormen, maar dat we er heel moeilijk de vinger achter konden krijgen, was voor het Openbaar Ministerie (O.M.) aanleiding om nieuwe methoden van strafrechtelijk onderzoek te ontwikkelen. De vooronderstelling was dat er wel informatie is, maar dat die informatie niet bij elkaar komt ten behoeve van de opsporing. Ook

\* Drs. Jacco Kiemel en mr. Warner ten Kate zijn werkzaam bij het Openbaar Ministerie, Landelijk Parket.

<sup>1</sup> In de Kraggenburgse pornozaak werden vrouwen in een loods te Kraggenburg (gemeente Noordoostpolder) onder meer gedwongen tot seks met dieren. Zie ook Hof Arnhem 23 mei 2006, LJN AX3969.



leefde het besef dat mensenhandel en mensensmokkel niet alleen ‘aan de achterkant’ – strafrechtelijke handhaving – moest worden bestreden. Immers ook ‘aan de voorkant’ – preventie of bestuurlijke handhaving – kunnen verschillende relevante partners het probleem aanpakken. Deze ideeën zijn ofwel ontleend aan de Van Traa-aanpak, ofwel daardoor geïnspireerd.<sup>2</sup>

In dit artikel willen we een beschrijving geven van hoe zo’n gezamenlijke aanpak eruit zou kunnen zien, welke mogelijkheden de aanpak biedt en onder welke randvoorwaarden deze zou kunnen werken. Aan de hand van de casus *Sneep* (een omvangrijk strafrechtelijk onderzoek) wordt de ernst van het probleem mensenhandel en mensensmokkel geduid en een beschrijving gegeven van de benadering die het O.M. daarbij voorstaat – de programmatiese aanpak. We sluiten dit artikel af met enkele bevindingen en betrekken daarbij ook enigszins het evaluatieonderzoek van het Wallenproject en het Van Traa-project.

### Ernst van het delict en de casus *Sneep*

Exacte cijfers over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Nederland zijn niet beschikbaar. Het zijn voornamelijk ‘haaldelicten’ die zich doorgaans aan de openbaarheid onttrekken en dus moeilijk zijn op te sporen. De belangrijkste gegevens zijn afkomstig van de landelijke criminaliteitsbeeldanalyses van de Nationale Recherche en de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. De gegevens hebben betrekking op de ‘gekende’ aantallen slachtoffers van mensenhandel en aantallen gesmokkelden, dat wil zeggen de aantallen die aan het licht zijn gekomen in opsporingsonderzoeken. Kortom: we weten wat we wél doen, maar we weten niet wat we niet doen.

De *Aanwijzing mensenhandel* van het College van Procureurs-Generaal uit april 2006 stelt dat bij de strafbaarstelling van mensenhandel het belang van het individu op behoud van lichamelijke en

<sup>2</sup> Het Van Traa-project betreft een methode voor een integrale bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad, waarin verzameling en analyse van relevante informatie en het nemen van bestuurlijke maatregelen centraal staat. Zie onder andere Huisman, Huiskeshoven e.a., *Het Van Traa-project; evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*, Den Haag, WODC/Boom Juridische uitgevers, 2005.

geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid vooropstaat en dat de Staat dit belang dient te beschermen.<sup>3</sup> Hoewel mensenhandel vaak gerelateerd wordt aan de prostitutiebranche, doet het probleem zich ook voor in andere economische sectoren, zoals industrie, glas- en tuinbouw en de horeca. Dit blijkt uit andere opsporingsonderzoeken in de afgelopen jaren.<sup>4</sup> Verder stelt de *Aanwijzing mensenhandel* dat prioriteit moet worden gegeven aan zaken betreffende minderjarige slachtoffers van dwang en uitbuiting en zaken betreffende orgaanhandel.

Mensenhandel en mensensmokkel kunnen in combinatie met elkaar voorkomen, maar kunnen ook afzonderlijk van elkaar bestaan. Immers, slachtoffers van mensenhandel kunnen ook de Nederlandse nationaliteit hebben, zoals wel blijkt bij slachtoffers van loverboys. Ook vindt mensensmokkel plaats in het kader van bijvoorbeeld gezinshereniging.<sup>5</sup>

Het onderzoek *Sneep* richtte zich op een in Nederland opererende mensenhandelbende in de vergunde prostitutiebranche en laat zien hoezeer de lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers wordt geschaad en op welke grove wijze dit plaatsvindt.<sup>6</sup> Deze mensenhandelbende was georganiseerd als een onderneming met aan het hoofd enkele leiders (hoofdverdachten).<sup>7</sup> Daaronder stond een handvol pooiers met ieder een eigen taak (coördinatie van prostitutieactiviteiten in Nederland en Duitsland, leiding over lijfwachten, valse documenten, en het regelen van borstvergrotingen en abortussen). Daar weer onder de lijfwachten die de vrouwen beschermden tegen lastige klanten, maar ook de vrouwen afschermden van de buitenwereld om hen te beletten te ontsnappen aan de bende. Ten slotte de chauffeurs die de vrouwen vervoerden en andere bewuste of onbewuste faciliteerders (in de zin van al dan

3 College van Procureurs-Generaal, *Aanwijzing mensenhandel*, Stcrt. 2006, 58, nr. 006A002, 2006.

4 Zie voor een analyse: Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel; vijfde rapportage van de nationaal rapporteur*, Den Haag, BNRM, 2007. De NRM spreekt in dit verband van de 'three D jobs' die staan voor *dirty, dangerous en degrading*.

5 Zie voor verschijningsvormen van mensenhandel en mensensmokkel de deelrapporten *Criminaliteitsbeeld 2005* van de Nationale Recherche.

6 Ofschoon dit het beeld is dat uit het opsporingsonderzoek naar voren komt, zal uit het onderzoek ter terechtzitting moeten blijken wat zich precies heeft voorgedaan.

7 Zie het drieluik over gedwongen prostitutie in *De Volkskrant* (5, 12 en 19 mei 2007) door Menno van Dongen.

niet strafrechtelijk verwijtbaar handelen) zoals abortusklinieken en een plastisch chirurg voor borstvergrotingen. De bende liet in de afgelopen jaren minstens negentig prostituees werken achter de ramen in drie steden. De slachtoffers werden op grove wijze mishandeld en uitgebuit. Ze moesten minimaal 1000 euro per dag afstaan aan de bende. Dan waren er nog de kosten voor de bewakers (100 tot 150 euro per week), de huur van de 'peeskamers' (grotweg 100 euro per dagdeel) en de huur van woonruimte. De vrouwen werden door de bende als lijfeigenen beschouwd, zoals de tatoeages met initialen van de bendeleiders die de vrouwen op hun lichaam kregen aangebracht doen vermoeden. Door het gebruik van geweld, intimidatie, bedreiging en lange werkdagen (zeven dagen per week, week in, week uit) raakten de slachtoffers ontmenselijkt en werden zij tot productiemiddel van de bende. De bende verdiende jaarlijks miljoenen – een snelle en grove schatting van 400.000 euro per maand. Ook werd de markt overgenomen door de bende. Andere pooiers werd verboden prostituees op de wallen te posteren op straffe van een stevig pak slaag.

### Een programmatiese aanpak

Het College van Procureurs-Generaal is ervan overtuigd dat met de inzet van reguliere instrumenten de zware en georganiseerde misdaad onvoldoende kan worden bestreden en dat nieuwe methoden van strafrechtelijk onderzoek geboden zijn. Een meer concernmatige werkwijze van het O.M. wordt voorgestaan. Verschillende O.M.-onderdelen en de onder hun gezag functionerende opsporings- en controlediensten werken (als in een concern) samen om meer zicht te krijgen op het fenomeen en om concrete criminele samenwerkingsverbanden (csv's) aan te pakken. Een ander aspect van de programmatiese benadering betreft de strafrechtelijke aanpak als onderdeel van een integrale aanpak die zowel preventieve als repressieve activiteiten omvat. De doelstelling van zo'n integrale aanpak moet zijn: het tegengaan van de vestiging van criminele activiteiten en groepen door drempels op te werpen (preventie) en strafrechtelijk en bestuurlijk te handhaven (repressie). Dat vraagt dus om samenwerking met partners van buiten de strafrechtsketen.

Er is voor gekozen om met de programmatische aanpak te beginnen op het thema mensenhandel en mensensmokkel. In onderstaand schema zijn voor wat betreft mensenhandel en mensensmokkel de dimensies preventie, repressie en hulpverlening weergegeven.

Integrale aanpak			
Preventie	Repressie		Hulpverlening
Publiek en privaat (publiek-private samenwerking)	<i>Bestuurlijk</i>	<i>Strafrechtelijk</i> (het concern O.M.)	Publiek en privaat
Signalen herkennen en doorgeven; vergunningvoorwaarden stellen	Handhaving vergunningvoorwaarden, controle en toezicht	Fenomeenonderzoek (verzameling en analyse van data), CBA	Signalen inventariseren
	Weigeren / intrekken vergunningen via Bibob en bestuurlijke boete	Opsporingsonderzoek incident- of csv-gericht*	Opvang slachtoffers

\* csv = criminele samenwerkingsverbanden

#### *Barrièremodel met schillen*

In het onderzoek *Sneep* wordt voor het eerst ervaring opgedaan met en vorm gegeven aan de programmatische aanpak. Een aantal arrondissementsparketten (Alkmaar, Amsterdam en Utrecht) en functionele parketten (Landelijk Parket, Functioneel Parket en Bureau Ontnemingswetgeving van het Openbaar Ministerie (Boom)) werken nauw samen. Ze nemen elk een deelaspect of deelonderzoek voor hun rekening en brengen kennis over organisatie- en verschijningsvormen van criminele activiteiten (modus operandi) bij elkaar, zodat het inzicht dat door de ene dienst verkregen wordt direct benut kan worden voor de activiteiten van de andere diensten.

*Sneep* is gebaseerd op het zogenoemde barrièremodel zoals dat door de Siod is ontwikkeld.<sup>8</sup> Het barrièremodel gaat uit van een aantal

<sup>8</sup> Dit model is ontleend aan Sieber en Bögel, *Der Logistik der Organisierten Kriminalität*, 1993.

hindernissen (kritische processen of barrières) dat moet worden genomen om criminele activiteiten te starten en daaruit voortkomende winsten aan te wenden voor allerhande doeleinden. Bij mensenhandel en mensensmokkel worden voornamelijk de volgende barrières onderkend: *entree* (onrechtmatig toegang verschaffen tot Nederland); *huisvesting* (huisjesmelkers of andere faciliteerders); *identiteit* (identiteits- en documentfraude); *arbeid* (onder andere werkvergunning) en *financiële stromen* (onder andere witwassen). Op elk van deze barrières zijn opsporingsactiviteiten gestart. De Koninklijke Marechaussee deed onderzoek naar de smokkel van vrouwen naar Nederland en documentvervalsingen (barrières *entree* en *identiteit*). De Siod maakte deel uit van een recherche-team en legde zich toe op de barrières *huisvesting* en *arbeid*, door onderzoek te doen naar de arbeidsverhoudingen van de vrouwen (zelfstandigheid of loondienst). De Belastingdienst en de Fiod deden fiscaal onderzoek op de barrière *arbeid*. Het onderzoek van het Boom (barrière *financiële stromen*) richtte zich op bankrekeningen en onroerend goed in Nederland, Duitsland en Turkije. De Nationale Recherche (KLPD) en een aantal regiokorpsen hebben onderzoek gedaan naar de criminele groepen. Het onderzoek *Sneep* is derhalve ook een verzamelnaam voor verschillende (deel)onderzoeken die afzonderlijk ter terechtzitting zullen worden gebracht.

De programmatiese aanpak van mensenhandel en mensensmokkel gaat er tevens van uit dat er sprake is van een zogenoemde schillenstructuur, opgebouwd naar taakspecialisatie. Rondom een *criminele kern* (topstructuur) bevinden zich schillen van criminelen (pooiers, vervalsers en lijfwachten) en al dan niet bewust medeplichtige faciliteerders (chauffeurs, abortusklinieken en cosmetisch chirurgen). Ook overheidsorganen kunnen in hun reguliere taken onbewust criminele activiteiten ondersteunen.<sup>9</sup> Voor elke barrière is nagegaan welke schillen er bestonden en welke opsporings- en controledienst daarop activiteiten kon ontplooiën. Het moge duidelijk zijn dat informatie-inwinning bij relevante partners van groot belang is voor de opsporing en dat tussen het O.M. en niet-opsporingsdiensten afspraken worden gemaakt met betrekking tot het aanleveren en gebruiken van informatie. In onderstaand schema is het barrièremodel met de schillen aangegeven en is in de onderste rij aangegeven welke partners in de positie zijn om een bijdrage aan de aanpak te leveren.

<sup>9</sup> Een voorbeeld waarin dit onbewust faciliteren onderkend is, is het Van Traa-project.

<b>Barrières</b>				
<b>Entree</b>	<b>Huisvesting</b>	<b>Identiteit</b>	<b>Arbeid</b>	<b>Financiële stromen</b>
Criminele activiteiten				
Identiteit- en document-fraude vervoer, betalingen verblijfsvergunning	Prostitutie-circuit, slechte ge-vaarlijke leef-omstandighe-den aankoop vastgoed	Schijnhuwelijk ziektekosten sofi-nummer werkgevers-verklaring paspoort en identiteitsbe-wijs	Afpersing, uit-buiting, dwang/ geweld, lage lonen lange werktijden, inleveren documenten	Illegale geldstroom witwassen belasting vermogens-bezit
Kern van criminele groepering				
	Pooiers		Pooiers	
1e schil van bewust criminele medeplichtige facilitateerders				
Mensen-smokkelaars chauffeurs	Huisjes-melkers	Vervalzers	Koppelbazen	Underground banking, geldkoerier, geldwissel-kantoren
2e schil van bewust criminele facilitateerders met beperkte strafbare feiten				
Chauffeurs	Verhuurders verblijf Verhuurders ramen	Veelverliezers	Tatoeëerders, aborteerd-ers chauffeurs	Geldwissel-kantoren
3e schil van onbewuste facilitateerders				
Douane		Gemeenten	Kamer van Koophandel, Belasting-dienst Zorg-verzekering, Banken	Banken geldwissel-kantoren
Partners in de aanpak				
Gemeente, KMar, politie, IND, Vreemdelin-gendienst	Gemeente, politie, Fiod/ECD, Kamer van Koophandel	Gemeente, KMar politie, IND, Vreemdelin-gendienst	Siod, Fiod/ ECD, Arbeids-inspectie, UWV, politie	Mot/Blom Boom, Banken, BKR, Fiod/ ECD, Siod

### *Beheersing van de opsporingsonderzoeken*

Van meet af aan heeft het O.M. relevante partners voor de opsporingsonderzoeken benaderd voor samenwerking. Zo zijn er afspraken gemaakt met de Fiod/ECD, AID, AI, UWV en de Belastingdienst. Deze diensten kunnen ook bijdragen aan de andere dimensie van de programmatie aanpak, namelijk het vergroten van het zicht op het fenomeen mensenhandel en mensensmokkel. Om de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende controle- en opsporingsdiensten en de deelonderzoeken te waarborgen is een programmabureau ingericht, verzorgd door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).<sup>10</sup> Omdat opsporingsactiviteiten in het ene (deel)onderzoek gevolgen konden hebben voor het andere (deel)onderzoek en om de voortgang tussen de (deel)onderzoeken op elkaar af te stemmen – bijvoorbeeld het moment van ingrijpen – werd op tactisch niveau (zaakofficieren en teamleiders) afstemmingsoverleg gepleegd. Tegelijkertijd vond op strategisch niveau overleg (stuurgroep) plaats tussen de hoofden van de betrokken parketten en controle- en opsporingsdiensten om de betrokkenheid en samenwerking te waarborgen, alsmede om belangrijke procesbeslissingen (bijvoorbeeld strafvorderlijke beslissingen) te nemen. Vanwege het experimentele karakter van de programmatie aanpak zijn enkele wetenschappers benaderd om te adviseren over de doelstellingen en tevens de opzet en de sturing van het programma en de resultaten van het opsporingsonderzoek te beoordelen.

### **De eerste ervaringen**

Nadat het O.M. en de opsporings- en controlediensten de eerste ideeën over een programmatie aanpak met elkaar hadden gedeeld, is direct gestart met het onderzoek *Sneep*. Steeds wanneer het onderzoek en de invulling van het barrièremodel erom vroeg,

<sup>10</sup> Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de Nationale Recherche, regionale politiekorpsen, Koninklijke Marechaussee, IND en Siod dat in mei 2005 is opgericht om signalen en kennis van mensenhandel en mensensmokkel te verzamelen, veredelen en verwerken tot landelijke criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's) en projectvoorstellen voor concrete opsporingsonderzoeken ten behoeve van de deelnemende organisaties.

werd samenwerking gezocht met relevante partners in de opsporing en controle en werden werkafspraken gemaakt. Er is dus gekozen voor een 'werkendeweg'- benadering; de programmatische aanpak heeft zo gaandeweg meer inhoud gekregen. Het concept programmatische aanpak dient voldoende eenduidig en helder te zijn om rollen en taken te onderscheiden en tegelijkertijd voldoende flexibel te zijn om de aanpak toe te snijden op de specifieke vorm van (zware en georganiseerde) criminaliteit. Voor de verdere ontwikkeling van de programmatische aanpak is het van belang dat ze wordt toegepast op verschillende terreinen van de zware en georganiseerde criminaliteit. Zo komen de kritische succesfactoren helder in beeld. Onontbeerlijk daarbij is de door het EMM geleverde analyse van signalen en informatie afkomstig van de verschillende betrokken controle- en opsporingsdiensten.

Het is doorgaans geen eenvoudige opgave om aandacht voor een (maatschappelijk) probleem te krijgen en te bewerkstelligen dat verschillende (overheids)diensten daarbij samenwerken. Met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel was/is dat geenszins anders. Zeker wanneer het probleem abstract blijft, de ernst ervan moeilijk kan worden geschat en onduidelijk is welke bijdrage kan worden geleverd aan de bestrijding. De (deel)onderzoeken ontwikkelden ieder hun eigen dynamiek en het bleek voor de stuurgroep een lastige opgave om strafvorderlijke beslissingen in het ene (deel)onderzoek te nemen zonder dat dit consequenties had voor de andere (deel)onderzoeken. De timing in de (deel)onderzoeken bleek uiterst lastig, bijvoorbeeld als het ene opsporingsonderzoek nagenoeg was afgerond terwijl het andere nog volop aan de gang was, of wanneer relevante partners pas gedurende het proces betrokken raakten en niet vanaf de start. Hun inspanningen leverden dan pas later in het proces resultaten op.

### **Lokaal bestuur**

De vraag doet zich vervolgens voor hoe het lokaal bestuur bij de programmatische aanpak betrokken kan worden. Kunnen bestuurlijke maatregelen worden genomen gelijktijdig en in aanvulling op een strafrechtelijk onderzoek, zonder dat opsporingsbelangen worden geschaad? Kan het lokaal bestuur niet bij uitstek een regierol vervullen in de programmatische aanpak



als preventieve en repressieve instrumenten en hulpverlening aan slachtoffers gelijktijdig worden ingezet? Het strafrecht hoeft in een programmatische aanpak overigens niet altijd te prevaleren boven andere interventies, zoals belastingheffing of bestuurlijke handhaving (bijvoorbeeld Bibob). Steeds is de vraag op welke wijze de bestrijding het meest effectief of opportuun is. Wanneer zich ernstige praktijken van dwang en geweld voordoen, ligt afstraffing door het strafrecht in de rede. In andere situaties kunnen bestuurlijke interventies in aanvulling op of in plaats van strafrechtelijke interventies ingezet worden. In *Sneep* is ervoor gekozen om het lokaal bestuur op politiek-bestuurlijk niveau op de hoogte te houden van de ontwikkelingen en daarnaast een uitgebreide bestuurlijke rapportage op te stellen, dit op basis van resultaten uit het opsporingsonderzoek en een wetenschappelijk onderzoek (literatuur, interviews en veldwaarnemingen).

### Slot

Zo kort na de opsporingsonderzoeken terugkijkend lijkt het proces op een circusact waarbij een groot aantal ballen tegelijk in de lucht moest worden gehouden. De opsporingsonderzoeken verliepen allemaal in een ander tempo, relevante partners bij de opsporing haakten gaandeweg pas aan. En wat precies onder een programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel verstaan moest worden, werd pas gaandeweg duidelijk. Het opsporingsonderzoek *Sneep* heeft de (criminele) mechanismen in de vergunde sector van de prostitutie helder gemaakt en heeft als een katalysator gefungeerd voor het scheppen van betrokkenheid en samenwerking tussen de partners. Terugkijkend kan worden gesteld dat juist die betrokkenheid en samenwerking cruciaal waren voor het succes van *Sneep*. Ieders bijdrage aan het barrièremodel kon concreet worden voorgesteld aan de hand van *Sneep*. Blijkbaar hebben de (deel)belangen van betrokken organisaties gelijk opgelopen met het gezamenlijke belang. Alleen dan vindt samenwerking plaats als deze niet van hogerhand kan worden opgelegd, zoals uit de evaluatie van het Van Traa-project naar voren kwam. Een van de effecten van *Sneep* is dat in de toekomst zal worden samengewerkt op zowel het niveau van fenomeenonderzoek als op

het niveau van opsporingsonderzoeken naar concrete criminele samenwerkingsverbanden.

Tevens is met het onderzoek *Sneep* het probleem van mensenhandel en mensensmokkel (in de vergunde prostitutiebranche) op de politieke en bestuurlijke agenda gezet en is er goede hoop dat de gemaakte afspraken en in gang gezette ontwikkelingen ook zullen leiden tot een meer effectieve aanpak van het probleem.

De rechter zal uiteindelijk bepalen of de samenwerking in de opsporing en vervolging tot strafrechtelijke resultaten heeft geleid. We zien het met spanning tegemoet.

## Slecht werkgeverschap of 'moderne slavernij'

### Handhaving van een nader af te bakenen verbod

*H. de Jonge van Ellemeet\**

Mensenhandel is gericht op uitbuiting, in de seksindustrie of daarbuiten.<sup>1</sup> Sinds 1 januari 2005 ziet de mensenhandelbepaling niet alleen op – kort gezegd – het een ander dwingen tot het verrichten van seksuele diensten, maar ook op andere vormen van 'moderne slavernij' (zie Smit en Boot in dit nummer).

Maar is er in dit land van goed beschermde werknemers wel behoefte aan een strafbaarstelling van gedwongen arbeid, slavernij en slavernijachtige praktijken? Bij de inwerkingtreding van het huidige artikel 273f Sr was het niet evident dat de bepaling, voor wat betreft situaties buiten de seksindustrie, maatschappelijk relevant zou zijn.

Bijna drie jaar later en een aantal (opsporings)onderzoeken verder is echter duidelijk dat ook in Nederland mensen onder extreem slechte voorwaarden en omstandigheden tewerkgesteld worden en dat daarbij soms sprake is van dwang. Dit fenomeen wordt deels verklaard door de komst van goedkope en kwetsbare (want ongedocumenteerde) arbeidskrachten en steeds fellere, internationale concurrentie tussen producenten. Hierdoor kent Nederland een informele arbeidsmarkt van enerzijds mensen die bereid zijn om voor weinig geld veel en zwaar werk te verzetten en die onwetend zijn over hun rechten en anderzijds mensen die hiervan willen profiteren. Waar het de uitwassen van deze trend betreft, kan het bredere bereik van de strafbaarstelling van mensenhandel van pas komen.

\* Mr. drs. Heleen de Jonge van Ellemeet is werkzaam bij Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

<sup>1</sup> Ook orgaanverwijdering kan het einddoel zijn bij mensenhandel, maar dit blijft hier buiten beschouwing.

De wetgever stelt bij de strafbaarstelling van mensenhandel het belang van het individu voorop.<sup>2</sup> Het gaat om de bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van het individu. Het College van Procureurs-Generaal noemt dit ook als kernpunt voor de aanpak van mensenhandel (*Aanwijzing mensenhandel*). De slachtoffergerichte benadering maakt de aanpak van mensenhandel wezenlijk anders dan bijvoorbeeld de bestrijding van mensensmokkel. Het betekent onder meer dat ieder (vermoedelijk) slachtoffer bepaalde informatie, opvang en bescherming geboden moet worden. Verblijft hij of zij illegaal in Nederland, dan geldt de regeling uit de hoofdstukken B9 en B16/7 van de Vreemdelingencirculaire waardoor, onder voorwaarden, tijdelijk en voortgezet verblijf in Nederland mogelijk is.

Met de inwerkingtreding van het nieuwe mensenhandelartikel is echter discussie ontstaan over de reikwijdte van dit verbod. De vraag is waar precies de scheidslijn ligt tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting buiten de seksindustrie. Een scherpere ondergrens van het begrip uitbuiting dan de wetgever heeft aangegeven moet in de rechtspraak nog getrokken worden. De rechter heeft zich tot op heden in twee uitspraken over deze vraag gebogen.

### **Casuïstiek**

Dat uitbuiting in arbeid zich in Nederland voordoet, blijkt onder meer uit onderzoek van Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) (Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007). In het kader van dit verkennend onderzoek verzamelde BNRM 119 beschrijvingen van misstanden in arbeidssituaties uit de periode van 2000 tot 2006. De casus verschillen in ernst. Om te bepalen welke situaties als uitbuiting in de zin van artikel 273f Sr gekwalificeerd moeten worden, zijn zij 'gewogen' aan de hand van een criterium dat aansluit bij de definitie van gedwongen of verplichte arbeid van de International Labour Organisation: de tewerkgestelde kan zich niet aan de situatie onttrekken, of meent redelijkerwijs dat hij dat niet kan, en er is sprake van slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, dwang of meervoudige

<sup>2</sup> Memorie van toelichting (Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 2).

afhankelijkheid. Met dit laatste wordt bedoeld dat de tewerkgestelde van dezelfde persoon of organisatie afhankelijk is voor werk en, bijvoorbeeld, huisvesting of identiteitspapieren. Een casus over Oekraïense arbeidsmigranten kan als voorbeeld dienen.

Ongeveer twintig Oekraïense uitzendkrachten laten zich via een uitzendbureau naar Nederland smokkelen. Zij zijn het bureau ongeveer 1500 euro verschuldigd voor een vals/vervalst paspoort. Hun wordt een maandsalaris tussen de 2100 en 1600 euro beloofd. Zoals geïnstrueerd door het uitzendbureau nemen de Oekraïners in Nederland contact op met een landgenoot, via wie zij illegaal tewerkgesteld worden bij tuinders en aannemers. Alle afspraken over arbeidsvoorwaarden maken de inleners met de koppelbaas. De uitzendkrachten werken twaalf uur per dag, maar worden niet uitbetaald. Zij maken zelfs meer schulden doordat zij de koppelbaas 180 tot 350 euro per maand moeten betalen voor huisvesting. Zij zijn in groepen ondergebracht in kleine woningen. De koppelbaas gebruikt de schuld-arbeidsrelatie als dwangmiddel. Zo dreigt hij uitzendkrachten die ergens tegen protesteren niet aan het werk te zetten, terwijl hun schuld blijft oplopen.

#### *Risicosectoren*

De door BNRM verzamelde casus hebben betrekking op zestien economische sectoren. De meeste komen uit de uitzendbranche, de land- en (glas)tuinbouw, de horeca en huishoudelijk werk. Uit de casus over tewerkstelling binnen etnische minderheden en bij particulieren blijkt dat slecht werkgeverschap gedijt in afgeschermden circuits en verscholen settings. Zo vormen Chinese restaurants een belangrijke subcategorie van de risicosector horeca en spelen de meeste opgetekende gevallen van slavernijachtige tewerkstelling in het huishouden in familieverband. Sommige echtgenotes en (schoon-/stief)dochters worden gereduceerd tot onbetaalde dienstmeisjes. Zij hebben veelal een verblijfsvergunning die afhankelijk is van hun relatie met een partner of familie. In het ergste geval worden opsluiting en geweld niet geschuwd. Dit overkwam bijvoorbeeld een Indiase huwelijksmigrante, die door het misbruik dat haar schoonfamilie maakte van haar afhankelijke positie geen reëel alternatief had dan te worden uitgebuit. I. wordt op haar 22e uitgehuwelijkt aan een Nederlander van Indiase afkomst. Het huwelijk is door de ouders gearrangeerd. Er is echter

sprake van valse voorwendselen, want als I. in Nederland komt, blijkt haar echtgenoot zwakbegaafd. Man en vrouw, die bij zijn ouders wonen, slapen apart en I. wordt als huishoudelijke hulp behandeld. Zij wordt opgesloten en mag niet alleen naar buiten. Ze is sociaal geïsoleerd en mag geen contact opnemen met familie of vrienden in India. Haar juwelen, kleding en paspoort neemt I.'s schoonvader haar af. Bovendien bedreigen en mishandelen verschillende aangetrouwde familieleden haar. Na acht maanden, als haar schoonvader haar probeert aan te randen, vlucht I. en komt in een opvanghuis terecht.

#### *Risicogroepen*

Er worden zowel mannen als vrouwen, vreemdelingen en Nederlanders, volwassenen en minderjarigen onder zeer slechte omstandigheden tewerkgesteld. De nieuwe delictsomschrijving van mensenhandel verandert dan ook de getalsmatige verhouding tussen mannen en vrouwen onder de (potentiële) slachtoffers. Dit heeft consequenties voor onder meer de opvang van slachtoffers. De gemene deler onder (potentiële) slachtoffers van niet-seksuele uitbuiting is een marginale positie op de Nederlandse arbeidsmarkt en/of samenleving. Illegaal verblijf kan hiervan de oorzaak zijn. Naarmate de positie van ongedocumenteerde vreemdelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt verslechtert en illegale arbeid steeds verder ondergronds lijkt te gaan, ontstaan er meer arbeidssituaties die kunnen omslaan in uitbuiting (Van der Leun en Vervoorn, 2004). Veel (ongedocumenteerde) migranten kennen hun arbeidsrechten niet, laat staan dat zij weten dat zij, wanneer zij worden uitgebuit, rechten hebben op grond van de B9-regeling. Zelfs illegale migranten die hun rechten wel kennen, zullen zelden een werkgever daarop durven aanspreken. Bovendien blijven zij doorgaans zo veel mogelijk uit het zicht van de autoriteiten (zie ook Skrivánková, 2006). Overigens kunnen geen of beperkte toegang tot de arbeidsmarkt, taalproblemen, meervoudige afhankelijkheid van landgenoten, onwetendheid over de eigen rechten, gebrek aan economische alternatieven en angst voor de autoriteiten ook migranten die wel legaal in Nederland zijn, zoals asielzoekers of buitenlandse studenten, kwetsbaar maken voor uitbuiting in arbeid. Andere factoren die een rol kunnen spelen zijn sociaal isolement, psychische problemen en minderjarigheid. Ook Nederlanders kunnen dus slachtoffer worden

van uitbuiting. Zo kwam begin jaren negentig de volgende situatie aan het licht.

Met misleiding en geweld dwong een Brabantse veeboer jarenlang zijn knecht om zich beschikbaar te (blijven) stellen voor het verrichten van arbeid onder uitermate slechte voorwaarden en omstandigheden. De knecht sliep in de stal en werkte lange dagen, waarvoor hij nauwelijks werd betaald. Hij werd zo getiranniseerd en afgemat, dat dit leidde tot arbeidsongeschiktheid. Na zijn vlucht volgde behalve strafrechtelijke vervolging van de boer een civiele procedure om schadevergoeding.<sup>3</sup>

Kinderen zijn doorgaans kwetsbaarder dan volwassenen. De wetgever houdt hier rekening mee in de regels voor arbeid door minderjarigen en in het mensenhandelartikel. Uiteraard wordt niet ieder werkend kind uitgebuit, maar doet een kind meer of zwaarder werk dan toegestaan, dan kan dit een indicatie zijn voor uitbuiting. Uit het BNRM-onderzoek blijkt dat extra zorg voor (mogelijke) minderjarige slachtoffers van uitbuiting nog niet vanzelfsprekend is. Illegaal verblijf kan een beletsel zijn voor de nodige aandacht in de signalering, opvang en begeleiding bij het eventueel doen van aangifte van uitgebuite kinderen (zie ook Van den Borne en Kloosterboer, 2005).

### Een niet uitgekristalliseerd verbod

De wetgever heeft de precieze afbakening van het begrip uitbuiting, afkomstig uit de internationale regelingen die aan de mensenhandelpaling ten grondslag liggen, overgelaten aan de rechtspraktijk (Korvinus e.a., 2006; zie ook Smit en Boot in dit nummer). In de niet-limitatieve opsomming in artikel 273f lid 2 is weliswaar te lezen dat niet-seksuele uitbuiting 'gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of

<sup>3</sup> De boer werd vanwege onvoldoende bewijs vrijgesproken van de ten laste gelegde zware mishandeling, maar hij werd wel civielrechtelijk aansprakelijk geacht voor de schade geleden door de knecht als het gevolg van mishandeling en bedreiging gedurende een langere periode, alsmede voor te derven inkomsten uit arbeid (HR 5 oktober 2001, LJN ZC3661). Bij het schrijven van dit artikel is de werkgever veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding van € 250.000, maar is in deze procedure nog cassatie mogelijk.

dienstbaarheid te vergelijken praktijken' omvat, maar ook deze begrippen spreken niet voor zich en behoeven nadere uitleg. Wel duidelijk is dat het artikel bedoeld is om excessief misbruik van mensen in een relatie van arbeid of dienstverlening strafbaar te stellen, evenals de handelingen die ertoe strekken iemand in een dergelijke positie te brengen. Bepalend is of het slachtoffer in zulke slechte omstandigheden verkeert en tewerkgesteld wordt dat hij in zijn fundamentele rechten – menselijke waardigheid, lichamelijke integriteit of persoonlijke vrijheid – wordt of dreigt te worden geschonden (zie ook Smit en Boot in dit nummer). Op minder excessieve omstandigheden staan andere strafrechtelijke, arbeidsrechtelijke of bestuurlijke sancties (Korvinus e.a., 2006). Deze abstracte noties zijn te vertalen naar concrete indicatoren als fysiek geweld tegen een werknemer, gedwongen gevaarlijk werk, onredelijke werktijden, onderbetaling of grote schulden van de werknemer bij de werkgever. Ook factoren als de duur, de omvang en het door de tewerksteller behaalde voordeel spelen een rol. De uitbuiting kan bestaan uit één exces of een opeenstapeling van minder ernstige misstanden in relatie tot de arbeid of dienstverlening.<sup>4</sup> Een dergelijke cumulatie kan alleen worden herkend, als er oog is voor de samenhang tussen verschillende omstandigheden, zoals de illegale status van een werknemer, lange werktijden, te lage beloning en mensonwaardige behuizing. Het exces moet in beginsel geobjectiveerd worden beschouwd; niet doorslaggevend is of het slachtoffer zich uitgebuit voelt. De subjectieve beleving kan wel van belang zijn in verband met de vraag of hij zich aan de situatie had kunnen onttrekken.

Bij toepassing in de praktijk blijkt de ondergrens van niet-seksuele uitbuiting echter nog diffuus. De onzekerheid over waar slecht werkgeverschap overgaat in uitbuiting bemoeilijkt, bijna drie jaar na de inwerkingtreding van artikel 273f Sr, nog de opsporing en vervolging van mensenhandel buiten de seksindustrie.

4 De vraag of iets moeten dulden ook uitbuiting kan opleveren, rees in 2006 in het debat over smokkel van Somalische kinderen om van de kinderbijslag te profiteren. Volgens de toenmalige minister van Justitie valt dit in zijn algemeenheid niet onder mensenhandel (Kamerstukken II 2005/06, 28 638, nr. 22, p. 3).



### Handhaving

In de *Aanwijzing mensenhandel* noemt het College van Procureurs-Generaal, naast de politie, verschillende nieuwe organisaties die in het kader van toezicht en handhaving kunnen stuiten op gedwongen arbeid of diensten, waaronder de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (Siod).

De inspecteurs van de AI verkeren in een goede positie om overige uitbuiting te signaleren, omdat zij vrijwel overal toegang tot de werkvloer hebben. De arbeidsmarktfraudeteams van de AI komen bovendien in veel van de sectoren met een verhoogd risico van uitbuiting om te controleren op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen.

De Siod bestrijdt criminaliteit op het terrein van werk en inkomen. Waar dit gepaard gaat met grove misstanden in arbeidssituaties, kan de Siod signalen van uitbuiting opvangen. In een Siod-onderzoek naar illegale tewerkstelling kan bijvoorbeeld blijken dat de betrokken vreemdelingen meervoudig afhankelijk zijn van degene die de arbeid regelt. Valt een signaal van mogelijke uitbuiting binnen de taak en bevoegdheden van de dienst, dan onderzoekt de Siod dat onder leiding van het Functioneel Parket. Andere signalen stuurt het door naar het Landelijk Parket of het bevoegde arrondissementsparket. De Siod participeert ook in het landelijk Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel bij de Nationale Recherche.

Bij zowel traditionele als nieuwe ketenpartners heeft de verbreding van de definitie van mensenhandel – en het feit dat ook buiten de seksindustrie (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel kunnen worden aangetroffen – moeten 'landen'. Inmiddels beseffen veel opsporingsambtenaren en inspecteurs dat uitbuiting de kern van mensenhandel is. Bij de arbeidsmarktfraude-tak van de AI en bij de Siod lijkt de verbrede delictomschrijving van mensenhandel nu te worden gezien als bruikbaar handvat om de ergste misstanden in arbeidssituaties aan te pakken.

Hoewel het voor (bijzondere) opsporingsdiensten – evenals voor het Openbaar Ministerie – nog lastig is in te schatten welke situaties de rechter als uitbuiting zal kwalificeren, draaiden politie en Siod al enkele opsporingsonderzoeken naar niet-seksuele uitbuiting. De Siod startte in 2005, soms in samenwerking met de politie, zeven onderzoeken naar mensenhandel voor overige uitbuiting. Eén werd in 2005 met succes afgerond; de overige zes onderzoeken werden

in 2006 afgerond (4) of afgebroken (2). In 2006 startte de Siod vijf onderzoeken naar overige uitbuiting.<sup>5</sup> Duidelijk nog in de kinderschoenen staat het betrekken van private partners bij de preventie en signalering van uitbuiting buiten de seksindustrie. Werkgeversorganisaties, vakbonden en NGO's zouden kunnen bijdragen aan een bredere bewustwording van de nieuwe definitie van mensenhandel en wellicht signalen van uitbuiting kunnen opvangen en melden. In de *Aanvullende maatregelen bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel* van 17 februari 2006 heeft de regering aangegeven hierover contact te zullen zoeken met relevante organisaties. Er is op dit vlak echter nog niet veel bereikt, afgezien van afspraken die in het kader van flankerend beleid voor het vrij verkeer van werknemers uit nieuwe EU-lidstaten zijn gemaakt over nauwere samenwerking tussen de AI en de sociale partners in bepaalde sectoren.

*Staat het belang van het slachtoffer voorop?*

Angst voor detentie of uitzetting kan illegale migranten ervan weerhouden om uitbuitingspraktijken te melden. Ook laagdrempelige NGO's die met deze mensen werken, zullen niet geneigd zijn om de politie of AI te informeren dat een ongedocumenteerde cliënt mogelijk slachtoffer is van uitbuiting. Dit zal naar verwachting alleen veranderen, als de organisaties erop (kunnen) vertrouwen dat het doen van een melding of aangifte in het belang is van de cliënt.

Dit brengt ons terug bij de slachtoffergerichte benadering. Ook in de aanpak van overige uitbuiting moet gehandeld worden volgens de geldende regels ter bescherming van (mogelijke) slachtoffers. Hiervoor is niet alleen nodig dat zij, bij acties in het kader van de aanpak illegaliteit, als zodanig herkend worden. Het vergt eveneens bewustwording van de toepasselijkheid van de B9-regeling op *alle* mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Ook bij de handhaving in de seksindustrie heeft het bewustzijn van de rechten van slachtoffers moeten groeien. Wanneer nu in deze sector tegen illegaliteit

<sup>5</sup> Stand van zaken op 8 augustus 2007: drie van deze vijf zaken zijn afgerond, één is nog gaande en één afgebroken. Daarnaast zijn nog drie onderzoeken waarbij uitbuiting een rol speelde afgerond, twee onderzoeken zijn operationeel en vier mogelijke onderzoeken worden voorbereid.

wordt opgetreden, wordt er meer dan in het verleden rekening gehouden met mogelijke slachtoffers.

Reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel dient de politie een vreemdeling die mogelijk slachtoffer is te wijzen op de mogelijkheid om aangifte te doen, meteen of na maximaal drie maanden bedenktijd. Het doel van de bedenktijd is dat slachtoffers 'in alle rust' kunnen beslissen over het doen van aangifte. In de praktijk gebeurt dit niet altijd en komt het voor dat slachtoffers in vreemdelingenbewaring worden genomen. Deze problemen spelen ook bij de bestrijding van uitbuiting in de seksindustrie, maar de kans dat de rechten van een slachtoffer van overige uitbuiting niet worden gerespecteerd lijkt groter – zeker in de eerste fase na de inwerking-treding van artikel 273f Sr.

In 2006 werden in het kader van een opsporingsonderzoek mensenhandel/mensensmokkel enkele ongedocumenteerde Indiërs staande gehouden en in vreemdelingenbewaring gesteld. Een van hen vocht deze maatregel aan, omdat bij de inbewaringstelling bekend was dat hij mogelijk slachtoffer was van mensenhandel. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, in een uitspraak van 30 juni 2006 (MigratieWeb ve06000964), oordeelde echter dat dit niet afdoet aan de rechtmatigheid van de bewaring. De hoogste bestuursrechter sanctioneert hiermee de detentie van een vreemdeling, ondanks aanwijzingen dat die mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. Dit oordeel valt in zijn algemeenheid moeilijk te rijmen met de tekst en de strekking van de B9-regeling (Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007). De uitspraak kan verwarring scheppen over het moment waarop een mogelijk slachtoffer geïnformeerd moet worden over de B9. Van Kalmthout (2006) waarschuwt dat de uitvoerende instanties hierin een vrijbrief kunnen lezen om dat naar believen uit te stellen.

Bovendien loopt een slachtoffer het risico bestraft te worden voor een in de uitbuitingssituatie gepleegd strafbaar feit, zo is gebleken in het opsporingsonderzoek *Fleurtop*. Dit onderzoek richtte zich aanvankelijk op drugshandel, waaronder het laten knippen van hennepplanten. Bij een inval werden 28 (voornamelijk Bulgaarse) hennepknippers aangetroffen. Zij werden aangehouden, gehoord en met een dagvaarding heengezonden. De strafzaken tegen hen zijn separaat afgedaan en leidden tot verstekveroordelingen. In een later stadium werd het onderzoek *Fleurtop* uitgebreid met de verdenking van uitbuiting in arbeid. Drie van de knippers werden hierover gehoord en deden aangifte. Ondanks de medewerking aan de

opsporing en vervolging van de vermoedelijke mensenhandelaren, moest één van hen later de gevangenisstraf voor het hennep knippen nog uitzitten. De executie van het vonnis tegen de twee andere knippers in de B9 werd voor onbepaalde tijd opgeschort. Dit roept de vraag op hoe de B9-status zich verhoudt tot strafoplegging voor een delict dat tevens de arbeid is waartoe de vermoedelijke mensenhandelaren het mogelijke slachtoffer gedwongen hebben. De huidige regelgeving vermeldt niet expliciet dat een B9-status in de weg staat aan executie in een strafzaak tegen het (mogelijke) slachtoffer. Wanneer echter het strafbare feit nauw verbonden is met het slachtofferschap, lijken de omstandigheden waaronder het is begaan onverenigbaar met het opleggen van een straf. De internationale regelgeving, waar het Nederlandse beleid deels op berust, gaat er ook van uit dat een slachtoffer niet bestraft mag worden voor een in de uitbuitingssituatie gepleegd delict. Naast diverse verklaringen van de EU, OVSE en VN, bevat het verdrag van de Raad van Europa over mensenhandel, dat Nederland ondertekend heeft en waarvan de ratificatie wordt voorbereid, een zogenaamde *non-punishment clause* (art. 26). Met deze clausule zou nu al rekening gehouden moeten worden.

### De rechterlijke uitleg van het begrip uitbuiting

Uiteindelijk moet de rechter zekerheid bieden over de reikwijdte van artikel 273f Sr. Een belangrijke leidraad werd op 26 juli 2005 gegeven door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). In *Siliadin v. France* (appl. no. 73316/01) constateerde het EHRM voor het eerst in zijn geschiedenis een schending van artikel 4 EVRM, waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid is neergelegd. Het oordeelde dat het Franse strafrecht een Togolees meisje onvoldoende had beschermd tegen de dienstbaarheid waaraan een particulier haar als huishoudelijke hulp had onderworpen (Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007).<sup>6</sup> *Siliadin v. France* is mede richtinggevend omdat het Hof de verschillende in artikel 4 EVRM verboden praktijken uitlegt en

<sup>6</sup> Met deze uitspraak kwam tevens vast te staan dat art. 4 EVRM horizontale werking heeft (zie ook Bos-Ollerman, 2006; Coster van Voorhout, 2007).

hun onderlinge rangorde expliciteert. Voor wat betreft gedwongen arbeid volgt het EHRM de definitie uit artikel 2 van de Ilo-conventie inzake dwangarbeid en oordeelt dat van bedreigen met een straf ook sprake is wanneer werkgevers de vrees van een minderjarige, alleenstaande, illegale werknemer om te worden opgepakt bewust aanwakkeren.

In Nederland zijn tot op heden twee zaken voor de rechter geweest waarin de verdachten (ook) vervolgd werden voor mensenhandel met het oogmerk van niet-seksuele uitbuiting. De eerste uitspraak deed de rechtbank Den Haag in de hierboven aangehaalde zaak *Fleurtop* (LJN AZ2707). De rechtbank acht bewezen dat verdachten regelmatig illegale Bulgaarse mannen, vrouwen en kinderen, die niet of nauwelijks Nederlands spreken, hebben ingeschakeld om 's avonds en 's nachts op afgelegen locaties hennepplanten te knippen. Meestal hoorden deze personen kort tevoren dat ze konden werken, verzamelden dan ergens en werden in te krappe en geblindeerde busjes of de laadbak van een vrachtauto naar de werkplek gebracht. Zij wisten niet waar zij waren, moesten mobiele telefoons inleveren en mochten de ruimte niet verlaten. In een duizeligmakende stank en zittend op kratjes werkten zij voor ongeveer € 4,50 per uur. Verdachten waren op de hoogte van de benarde (economische) situatie van de knippers en hebben deze, volgens de rechtbank, 'gewetenloos benut'. Gebruik van het dwangmiddel misbruik van een kwetsbare positie wordt dan ook bewezen verklaard. Met betrekking tot de verweten uitbuiting overweegt de rechtbank dat verdachten kwetsbare mensen ertoe gebracht hebben om strafbare werkzaamheden voor hen te verrichten, onder slechte omstandigheden en voor 25% minder dan het minimumloon. Zij hebben hen bovendien op gevaarlijke wijze vervoerd en tijdens het vervoer en het werken in hun vrijheid beperkt. De rechtbank noemt het ter zitting 'kantje boord', maar komt niet tot het oordeel dat er sprake is geweest van uitbuiting. Daartoe overweegt zij dat de Bulgaren van verdachten alleen afhankelijk waren voor arbeid, en niet bijvoorbeeld ook voor huisvesting. Bovendien ging het om incidentele tewerkstelling, geen extreem lange werktijden en geen extreem lage beloning.

Ook de rechtbank Den Bosch, in een uitspraak over de arbeids-situatie in een Chinees restaurant (LJN BA0145), gaat ervan uit dat werknemers die illegaal in Nederland zijn in een kwetsbare positie verkeren. Naar het oordeel van deze rechtbank veronderstelt misbruik van die kwetsbare positie echter een zeker initiatief en actief

handelen van verdachten om illegale migranten te benaderen of te overtuigen om voor hen te komen werken. Terwijl in dit geval de mensen zelf om werk kwamen vragen. Dat kregen zij: elf tot dertien uur per dag, met vijf vrije dagen per maand. Hiermee verdienden de werknemers € 450 tot € 800, plus kost en inwoning in gedeelde kamers boven het restaurant. Een maatschappelijk ongewenste situatie, volgens de rechtbank, maar geen uitbuiting. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat niet gebleken is dat de omstandigheden, los van de werktijden, slecht waren. Ook stond het verdiende inkomen geheel ter vrije beschikking van de werknemers. De rechtbank acht ook niet bewezen dat de werknemers redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan in deze situatie te blijven. 'Allen stond het vrij op ieder moment te vertrekken', maar het is de vraag welk alternatief vertrekken bood. Zowel op het punt van de zeer lage beloning per uur en het vrij beschikken over het inkomen als op het punt van het reële alternatief en de mogelijkheid om te vertrekken laat deze uitspraak zien dat het waarderen van de feiten in dergelijke mensenhandelzaken nieuwe dilemma's meebrengt. In beide zaken is hoger beroep ingesteld.

### Conclusies

Uitbuiting komt ook buiten de seksindustrie voor. Het bewustzijn van deze problematiek neemt toe, maar moet nog groeien. Slachtoffers worden niet altijd als zodanig herkend en krijgen niet altijd de B9-regeling aangeboden. Waar het delict mensenhandel met het oogmerk van seksuele uitbuiting in de loop der jaren in de jurisprudentie nader is omljnd, staat de reikwijdte van artikel 273f Sr voor de overige uitbuiting nog niet vast. Wel komt de te vormen rechtspraktijk nu op gang – er lopen meerdere opsporingsonderzoeken, de eerste vonnissen zijn geweest. Dit zal moeten leiden tot een preciezer antwoord op de vraag waar slecht werkgeverschap ophoudt en uitbuiting begint. Een scherpere afbakening van het begrip uitbuiting zal de opsporing en vervolging vergemakkelijken. Het is ook nodig, omdat justitiabelen tevoren moeten kunnen vaststellen welke juridische consequenties bepaalde handelingen hebben en omdat (potentiële) slachtoffers door de mensenhandelpaling beschermd moet worden conform de eisen die het EHRM aan artikel 4 EVRM verbindt. Dit laatste is alleen mogelijk, wanneer niet alleen in beleid maar ook in de praktijk het belang van het slachtoffer centraal staat.

**Literatuur**

**Borne, A. van den, K. Kloosterboer**

*Inzicht in uitbuiting; handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*

Amsterdam, DCI Nederland, 2005

**Bos-Ollerman, H.**

*Trafficking in human beings; investigating the legitimacy and implications of a human rights approach*

Leiden, Universiteit Leiden, 2006 (doctoraalscriptie)

**Coster van Voorhout, J.E.B.**

*Human trafficking for (non-sexual) labour exploitation, towards a framework for implementation of the European Council Framework Decision*

Utrecht, Universiteit Utrecht, 2007 (doctorate thesis)

**Dettmeijer-Vermeulen, C.E.,**

**E. M. van Dijk e.a.**

*Mensenhandel; vijfde rapportage van de nationaal rapporteur*

Den Haag, BNRM, 2007

**Kalmthout, A.M. van**

*Noot bij JV 2006/325*

Migratieweb, ve06000964, Forum, 2006

**Korvinus, A.G., D.A.C. Koster e.a.**

*Mensenhandel; de achtergronden en omtrekken van het begrip uitbuiting in art. 273a Sr*

Trema, 29e jrg., nr. 7, 2006, p. 286-290

**Leun, J. van der, L. Vervoorn**

*Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland; een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van Nederland*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

**Skrivánková, K.**

*Trafficking for forced labour; UK country report*

Londen, Anti-Slavery International, 2006



## Slachtoffer, heldin of hoer; net hoe het uitkomt

*M.A. Verhoeven\**

**Reizende sekswerkers; Latijns-Amerikaanse vrouwen in de Europese prostitutie**

**Door Marie-Louise Janssen**

**Apeldoorn, Het Spinhuis, 2007**

**ISBN: 978-90-5589-287-7**

**256 p.**

De laatste jaren is er op verschillende manieren aandacht geweest voor sekswerkers als actieve en bewust handelende personen. In deze benadering zijn de vrouwen 'eigen baas' en worden wel *agents* genoemd. Er wordt niet alleen meer over hen gesproken, maar ze krijgen ook zelf een stem. Zo worden prostituees door de overheid inmiddels beschouwd als zelfstandig ondernemers en in *Focaal* (2004, nr. 43) wordt in zeven verschillende artikelen ingegaan op prostitutie vanuit het perspectief van sekswerkers zelf. In romans staat het mysterieuze spanningsveld tussen agency, vrijheid, dwang en misbruik in het werk van prostituees centraal (bijvoorbeeld in *Elf minuten* van Coelho). En in 2001 deed ik zelf onderzoek op basis van gesprekken met Dominicaanse sekswerkers over hun ervaringen in de Europese seksindustrie.

Ook de antropologe Marie-Louise Janssen vraagt aandacht voor het perspectief van de betrokkenen zelf. Ze beschrijft in haar proefschrift *Reizende sekswerkers* op welke manier vrouwelijke identiteit tot uitdrukking komt in de levensverhalen van Latijns-Amerikaanse vrouwen die in de Europese seksindustrie werken. Ze zet zich af tegen dominante vertogen waarin slachtofferschap centraal staat en laat zien hoe sekswerkers functioneel omgaan met verschillende identiteiten en hierin wisselen afhankelijk van de context of omgeving waarin ze zich bevinden. Het boek is geschreven vanuit een 'pro-sekswerkers perspectief' waarbij een arbeidsrechtelijke

\* Drs. Maite Verhoeven is als junior-onderzoeker verbonden aan het WODC.



benadering van prostitutie voorop staat. In deze benadering worden prostituees 'sekswerkers' genoemd en staan hun arbeidsvoorwaarden centraal.

### **Sekswerkers aan het woord**

Aan de hand van dertig levensgeschiedenissen van sekswerkers schetst de auteur een beeld van de hedendaagse prostitutiewereld en van het leven en werk(ervaringen) van Latijns-Amerikaanse sekswerkers in Europa. De levensverhalen geven door het gebruik van interviewpassages een interessant en levendig inzicht in de betekenis die vrouwen zelf geven aan hun beslissingen en de geschiedenis die hieraan voorafging. Verder is etnografisch veldwerk verricht in prostitutiebuurten (in Nederland en de Dominicaanse Republiek) en put auteur uit vijftien jaar werkervaring met sekswerkers. Janssen geeft aan dat de positie van haar onderzoeksgroep (Latijns-Amerikaanse sekswerkers) bijzonder is ten opzichte van sekswerkers van binnen de Europese Unie omdat ze doorgaans een illegale verblijfsstatus hebben en bovendien geen werkvergunning kunnen krijgen voor werk in de prostitutie. Ze stelt dat sekswerkers van buiten de EU door de overheid slechts gezien worden als illegalen of als slachtoffers van mensenhandel. Bovendien kenmerkt het leven van deze groep zich door grote geografische mobiliteit. Ze reizen vaak op en neer tussen land van herkomst en hun werkplekken in Europa, waardoor ze een soort dubbelleven leiden.

Om de betekenis in beeld te brengen die sekswerkers zelf toekennen aan de prostitutie, beschrijft ze opvattingen van sekswerkers over zichzelf en hun vrouwelijke identiteit en analyseert deze in verschillende contexten (in verband met transnationale migratie) en in relatie tot verschillende mensen (familie, kinderen, collega's en klanten). Voor de bestudering van identiteit in deze groep beschrijft Janssen de invloed van schaamte, transnationalisme, het sekswerk en vrouwelijkheid op hun identiteitsvorming.

### **Vrouwelijke identiteit**

Janssen beschrijft de betekenis van schaamte op de identiteitsvorming van teruggekeerde Dominicaanse sekswerkers. Het werk in de buitenlandse prostitutie vormt voor hen een concreet economisch alternatief waarvoor ze bereid zijn grote risico's te nemen. De vrouwelijke sekswerker overtreedt de traditionele katholieke moraal waarin kuisheid samenhangt met de waardigheid van een vrouw, waardoor gevoelens van schaamte en schuld ontstaan. Het voorbeeld van Beatriz die vertelt dat ze niet trots kan zijn op wat ze doet, is sprekend. Ze geeft aan dat het fout is, niet mag van God, en dat een prostituee nog niet eens de helft van een vrouw is, ze is niets waard. Bij terugkomst op het katholieke eiland hebben de vrouwen te maken met een dubbele moraal van de achterblijvers. In het onderzoek dat ik in de Dominicaanse Republiek verrichtte kwam deze dubbele moraal ook prominent naar voren in de verhalen van achterblijvers die ik daar sprak. Het economische succes van de migratie bepaalde de acceptatie of de afwijzing ervan door de gemeenschap (Verhoeven, 2003). Volgens Janssen wordt het werk aan de ene kant als onacceptabel beschouwd, terwijl de vrouwen in een andere context, als ze in Nederland zijn, het werk als noodzakelijk en legitiem beschouwen. 'Enerzijds', zo stelt Janssen, 'reguleert de dubbele moraal waarmee prostitutie gepaard gaat gevoelens van schaamte en schuld, anderzijds biedt het openingen voor positieve identiteitsconstructies.' Het werken en leven van deze vrouwen in verschillende werelden (contexten) biedt anonimiteit, waardoor wisselende identiteiten tot stand komen. Ze zijn afwisselend geile hoer, exotische mulata, succesvolle migrant, zorgzame moeder, serieuze echtgenote, professionele sekswerker, maar ook slachtoffer van geweld.

Het leven van deze vrouwen speelt zich af in een transnationale context. De reis en het werk worden geregeld door familieleden, kennissen, of door mensenhandelaren en -smokkelaars. Deze contacten ofwel 'transnationale (familie)netwerken' bepalen de toegang tot (valse) papieren en informatie, en bepalen in hoeverre schulden worden aangegaan. De mate van autonomie of juist afhankelijkheid (met andere woorden de risico's die genomen worden) met betrekking tot de migratie is afhankelijk van dit transnationale netwerk. Omdat over mislukkingen vaak niet wordt gerept, in tegenstelling tot (financiële) succesverhalen, hebben vrouwen vaak te weinig

informatie en een verkeerd beeld over wat ze in Europa zullen aantreffen.

Tweederde van de vrouwen had wel een idee wat voor werk ze gingen doen, maar geen idee van de slechte omstandigheden waaronder ze dat gingen doen. Door de kosten van de reis en de papieren zijn er bovendien vaak schulden die moeten worden afbetaald en de illegale status zorgt ook voor extra risico's.

Desondanks is er ook sprake van een positieve identiteit. Werken in het buitenland op zich werkt statusverhogend en wordt door de vrouwen gezien als een langetermijninvestering (waarmee ze eventueel kunnen voorzien in de opleiding van hun kinderen). Het benadrukken van hun moederrol biedt de vrouwen, ondanks het gestigmatiseerde werk, een manier om een maatschappelijk acceptabele vrouwelijkheid te creëren. Deze moederrol wordt tevens ingezet als rechtvaardiging van het werk. Door hun identiteit als moeder en kostwinner te benadrukken, behouden ze hun status en eer. Ze geeft aan dat er een zekere dubbelheid zit in het vrouwbeeld; enerzijds bevestigen haar vrouwen wel het slachtofferbeeld, maar anderzijds benadrukken ze hun opofferende rol als middel tot vooruitgang. Je zou kunnen zeggen dat Janssen haar vrouwen neerzet als heldinnen. Prostitutie wordt aangewend als een middel tot persoonlijke autonomie en kan in die zin beschouwd worden als instrument in hun emancipatieproces.

Ook etniciteit speelt een rol in het definiëren van vrouwelijkheid. De auteur stelt dat de vraag naar 'vrouwen van kleur' in de prostitutie gebaseerd is op beeldvorming, mythen en stereotypen van etnisch specifieke vrouwelijkheid en seksualiteit (van deze vrouwen). Ze zouden aardiger, niet zo 'uitpezerig', warmer, dienstbaar, seksueel gewillig en goedkoper zijn dan Nederlandse sekswerkers, kortom hartstochtelijker, aldus de prostituanten die in het boek aan het woord komen. Prostituee Juana geeft aan dat de voorkeur van veel klanten in Europa voor 'vrouwen van kleur' meer een kwestie is van afwisseling. 'Sommige klanten zeggen dat wij Zuid-Amerikanen bekend staan als erg vurig, maar misschien zijn we gewoon beter in staat zijn om te doen alsof.' De vrouwen spelen met deze beelden door bewust bepaald (verwacht) gedrag te vertonen om klanten aan te spreken, dat is dus een economische strategie.

### **Uitsluiting**

Janssen houdt de restrictieve en stringente immigratie- en prostitutiewetgeving in Europa in grote mate verantwoordelijk voor de slechte arbeidsomstandigheden waarin Latijns-Amerikaanse sekswerkers terechtkomen. Omdat het Europese burgerschap vereist is om legaal in de prostitutie te werken, worden bepaalde groepen uitgesloten van de legale arbeidsmarkt. Hierdoor hebben ze geen toegang tot sociale voorzieningen, gezondheidszorg, huisvesting, juridische bijstand, wat leidt tot afhankelijkheid van werkgevers en klanten en extra kwetsbaarheid voor uitbuiting en geweld. Tegelijkertijd laat Janssen zien dat het werk kan zorgen voor een toenemende onafhankelijkheid en persoonlijke autonomie. Deze dubbelheid wordt ook door Keough (2004) aan de orde gesteld in een artikel over Moldavische arbeidsmigranten in Turkije. Keough stelt dat de invulling van rollen met betrekking tot klasse, gender, etniciteit en burgerschap niet alleen tot stand komt door bestaande machtsstructuren, maar ook door acties en onderhandeling van vrouwen zelf. Er moet volgens Keough onderscheid gemaakt worden tussen structuren en persoonlijk handelen van deze 'gedreven' vrouwen. Machtsstructuren kunnen vrouwen uitsluiten, maar deze structuren worden op verschillende manieren bevestigd, gemanipuleerd, verstoten en veranderd door de vrouwen zelf (Keough, 2004, p. 18).

Om de marginalisering op basis van bestaande structuren tegen te gaan, moeten niet-Europese migranten volgens Janssen toegang krijgen tot de legale prostitutie markt. Ze pleit dan ook voor een immigratiewet die het mogelijk maakt om jaarlijks een bepaald aantal arbeidsmigranten toe te laten, afhankelijk van de behoefte van de arbeidsmarkt. Zo'n wet zou dan bepalen onder welke voorwaarden de economische migrant gedurende een bepaalde periode mag blijven. De auteur verwijst overigens niet naar Oostenrijk en Zwitserland waar met dit systeem wordt gewerkt. Daar kunnen bijvoorbeeld Dominicaanse vrouwen een *visado de bailarina* aanvragen om tijdelijk in Zwitserland in de prostitutie te werken.<sup>2</sup> Dat had wellicht interessant vergelijkingsmateriaal kunnen opleveren.

2 Zie [www.eda.admin.ch/eda/es/home/rebs/zameri/vdom/visdom.html](http://www.eda.admin.ch/eda/es/home/rebs/zameri/vdom/visdom.html).

### Meer diepgang

In *Reizende sekswerkers* wordt prostitutie als arbeidsmigratie beschouwd en vraagt Janssen aandacht voor de slechte arbeidsomstandigheden van migrantenprostituees. Over deze arbeidsomstandigheden en de condities waaronder internationale sekswerkers werken zou ik dan ook meer informatie verwachten, dat zou prima naast de 'beleving' van de vrouwen zelf kunnen worden geplaatst. Ze doet dit wel door de kleine kamertjes en het wonen en werken in dezelfde ruimte te beschrijven, maar ik zou dan ook willen weten hoeveel uur ze werken, wat ze verdienen, wat ze afdragen, wat de gevolgen zijn van hun illegale status, het niet toegang hebben tot gezondheidszorg en of ze met pooiers werken. Al met al zou je door het gebruik van levensverhalen op enkele punten meer diepgang verwachten. Het voordeel van het gebruik van levensverhalen is dat iedereen zijn eigen verhaal vertelt, een nadeel is echter dat niet alle vrouwen dezelfde vragen zijn gesteld. Zo vroeg ik me als lezer op een aantal punten af voor hoeveel van haar vrouwen een bepaalde constatering opgaat.

De conclusie dat de vrouwen veranderlijke en gefragmenteerde identiteiten hebben, is niet het grootste nieuws (heeft niet ieder mens dit?). De grote waarde van het boek ligt in het feit dat het op boeiende wijze laat zien hoe de identiteiten van Latijns-Amerikaanse sekswerkers veranderen (ingezet worden) afhankelijk van de context. De auteur is er bovendien in geslaagd om sekswerkers neer te zetten als mensen zoals iedereen, met misschien heel andere problemen, maar zeker niet slechts als slachtoffers.

### Literatuur

**Coelho, P.**

*Elf minuten*

Amsterdam, Arbeiderspers, 2003

**Keough, J.L.**

*Driven women; reconceptualizing women in traffic through the case of Gagauz mobile domestics*

Focaal, European journal of anthropology, nr. 43, 2004, p. 14-26

**Verhoeven, M.**

*'Me libere'; een nuancering van het begrip vrouwenhandel*

Utrecht, Universiteit Utrecht, 2003 (scriptie)

**Whitehead, J., H. Demirdirek**

*Sexual encounters, migration and desire in post-socialist context(s)*

Focaal, European journal of anthropology, nr. 43, 2004, p. 3-13

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (nr. 7, 2007) is *Trafficking in human beings*.

### **Background and range of the concept of trafficking in human beings in the Dutch context**

*M. Smit and M. Boot*

After an overview of the international and historical background of the concept of trafficking in human beings (THB), the article focuses on the range of the concept, as defined in the new provision on THB in the Dutch Criminal Code. This article 273f (2005) expanded the human trafficking definition from exclusively exploitation of persons within the sex industry, to also include exploitation in other economic sectors. The broad and complex new trafficking provision does not precisely clarify what abuses in labour situations can be qualified as THB. The authors discuss the jurisprudence on the matter which, although scarce, gives an idea of the role and meaning of coercion and involuntariness in this context. They conclude that, as the approach of exploitation outside the sex industry is still in the making, and as exploitation in the sex industry still occurs on a large scale, a lot remains to be done.

### **Assistance to victims of human trafficking; human right or reward?**

*C. Rijken and J. van Dijk*

In the Netherlands victims of trafficking in human beings are granted a temporary residence permit as well as protection and assistance only if they have officially filed a complaint against their traffickers and cooperate with the investigative and prosecutorial authorities. The authors argue that these conditions, though grounded in national and European law, are unwarranted. In most (European) countries both temporary residence permits and other assistance and protection measures for victims terminate when their stay is no longer required for adjudication purposes. This

model implies that migration status and supply of assistance and protection are fully determined by decisions taken in criminal procedure. This approach is contrary to a human rights based approach to THB as advocated by the European Union and does not fit in a state policy regarding crime victims based on the principle of solidarity. Therefore, it is argued to de-link criminal law and migration law and to offer victims of trafficking a customized *Victim Assistance and Protection Package (VAPP)*, including a residence permit, on humanitarian grounds. Decisions regarding the VAPP should be informed by objective indicators of the nature and seriousness of the crime's impact on the victim rather than by prosecutorial considerations. The authors offer a first attempt at the construction of a checklist, including indicators like multiple dependency/incapacity, restriction of liberty, labour conditions, abuse and nature and length of exploitation to determine a person is a victim or not. As relevant factors to determine the needs of victims are mentioned, amongst others: threat of retaliation in the Netherlands or elsewhere, status of minor, physical and mental condition and the need of information on employment in the legitimate sex industry.

#### **The role of Nigerian madams in human trafficking into the Netherlands**

*D. Siegel*

In recent years, the role of women in criminal organizations has become a hot topic. Yet, the debate on women trafficking is still dominated by the stereotype of women as victims of criminal organizations. In this paper the author argues that women sometimes play an active role in human trafficking. On the basis of specific cases of Nigerian female traffickers an attempt is made to analyze the role of these so-called madams in international trafficking networks. Explanations for their leading role can be found in specific socio-economic developments and changes in cultural perceptions of prostitution in Nigeria on the one hand, and the opportunity to acquire wealth in the Netherlands on the other.

#### **Traffickers in women; backgrounds and modi operandi**

*R. Staring*

Early 2007 Dutch police arrested a large women trafficking network. In this contribution the author answers the question to what extend

this specific case, which was labelled by the police as very brutal and highly hierarchical, is typical for women trafficking. More in general the author describes the social organization of women trafficking based on an analysis of large police investigations of organized women trafficking in the Netherlands. By employing theoretical network concepts as coordination, domination, and linkages, it is concluded that women trafficking gangs can be characterized as heterogeneous with respect to size, ethnic background, coordination and linkages. However, organized women trafficking seems to be more hierarchical than for instance human smuggling gangs. Furthermore, women trafficking gangs are characterized by the (manipulative) use of violence towards the trafficked women. Simultaneously it is argued that portraying the prostitutes solely as passive victims impedes a clear vision on women trafficking.

#### **Lifting the general brothel ban; the consequences for trafficking in human beings?**

*A.L. Daalder*

In the Netherlands in 2000 the amendment of the law that effected the lifting of the general brothel ban came into effect. On certain conditions the commercial exploitation of prostitution by prostitutes of age is legal, provided that they do their work on a voluntary basis and possess the legal residence permit required for employment. In this article attention is paid to the amendment of the law and the consequences of this amendment for trafficking in human beings, based on the results of the evaluation of the amendment. It appears that the number of foreign prostitutes working without a valid residence permit has decreased, due to stricter inspections and enforcement. However, involuntary prostitution is still a problem. No positive developments in the number of prostitutes working under some degree of coercion have been detected. Also there is no decrease in the number of prostitutes with pimps, which is worrisome in the context of the combat against the exploitation of involuntary prostitution.

#### **Fighting loverboy methods**

*F. Bovenkerk and G.J. Pronk*

In this article the authors state that pimping is a typical economic niche for unprivileged minorities and describe the methods of so



called loverboys. In the Netherlands ethnic Moroccans and men from the Netherlands Antilles are overrepresented in loverboy statistics. After having concluded that combatting this phenomenon is difficult, the authors first focus on the possibilities of prevention. These can be, for example, giving information to potential victims of loverboys or trying to get ethnic communities involved in the fight against the phenomenon. Criminal law offers more and more possibilities to tackle loverboys, even if there is no crime being reported or if there is no direct evidence of use of force or coercion. Although on a national level the Public Prosecutors Office has stated that human trafficking is a top priority, on the local level the police doesn't really know how to deal with this difficult crime type and considers other problems to be more important.

**A programmatic approach of trafficking in and smuggling of human beings; a research of *Sneep***

*J. Kiemel and W. ten Kate*

The Dutch Public Prosecutors Office intends to tackle the problem of trafficking in human beings more effectively with a so called 'programmatic approach'. This is an integral approach in which several (special) investigation services work together under the authority of the Public Prosecutors Office and in which also control services and the public administration participate. The aim is to throw up thresholds against criminal behaviour where ever this is possible. An example of this programmatic approach is the *Sneep* investigation which started in 2006, an investigation into a gang of organized traffickers in women operating in several cities in Holland, Belgium and Germany. The main emphasis was put on penal law in this approach; the investigations were focussed on so called barriers (entering, housing, identity, labor, financial flows). In this article the programmatic approach of *Sneep* is described and the first experiences are discussed. The investigation in court will start at the end of 2007, beginning 2008.

**Poor labour conditions or 'modern slavery'; enforcing the prohibition of trafficking beyond the sex industry**

*H. de Jonge van Ellemeet*

Exploitation does not only occur in the sex industry. People are also exploited in other sectors of the Dutch economy, such as agriculture and domestic work. The awareness of this type of

trafficking, also criminalised in the Dutch criminal code, is slowly growing. But the rights of victims of labour exploitation are not always respected and the scope of the trafficking clause in relation to non-sexual exploitation is not clear-cut. Yet, law enforcement agencies are investigating possible labour exploitation. Two cases have been tried in the first instance. All suspects were acquitted on the charge of trafficking. These judgments as well as the European Court for Human Rights' judgment in *Siliadin v. France* can be used to begin to draw a dividing line between bad labour conditions and exploitation as the trafficking clause aims to criminalise. This should lead to greater legal certainty and a more effective protection of the victims.



Onderstaande internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De onderstaande, uiteraard niet uitputtende selectie werd gemaakt door de redactie van Jv. Onderstaande informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) via de buttons 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'. Wanneer u op het desgewenste themanummer klikt, is er de mogelijkheid een pdf-bestand 'Internetsites' te zien waarin u kunt doorklikken naar de gewenste website.

**[http://en.wikipedia.org/wiki/Trafficking\\_in\\_human\\_beings](http://en.wikipedia.org/wiki/Trafficking_in_human_beings)**

Engelstalige Wikipedia-site over mensenhandel. Met onder andere informatie over het fenomeen, de reikwijdte ervan, de oorzaken, internationaal recht, en met een groot aantal verwijzingen, externe links, artikelen en bronnen, een lijst van overheids- en internationale organisaties op het gebied van mensenhandel enzovoort.

**[www.wodc.nl/search.aspx?simpleSearch=mensenhandel](http://www.wodc.nl/search.aspx?simpleSearch=mensenhandel)**

Site van het WODC met 151 documenten op het trefwoord mensenhandel. Voornamelijk summaries van onderzoeken op betreffend gebied of in pdf downloadbare integrale teksten van onderzoeksrapporten.

**[www.om.nl/dossier/soorten\\_misdrijven/mensenhandel/](http://www.om.nl/dossier/soorten_misdrijven/mensenhandel/)**

Site van het Openbaar Ministerie over mensenhandel. Met downloadbare documenten over mensenhandel, loverboys, mensensmokkel, enzovoort. Met een link naar **[www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/mensenhandel/](http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/mensenhandel/)**, een pagina op de website van het ministerie van Justitie over het onderwerp mensenhandel.

**[www.blinn.nl](http://www.blinn.nl)**

Site van Bonded Labour in Nederland (BLinN), programma van Humanitas en Oxfam Novib, dat slachtoffers van mensenhandel in Nederland ondersteunt. Met informatie over projecten van BlinN, publicaties (jaarverslagen, folders, rapporten en een nieuwsarchief), nieuws en links.

**www.opvang.nl**

Site van de Federatie Opvang. Via de zoekmachine kunt u op het trefwoord 'mensenhandel' documenten vinden over dit onderwerp zoals het Nationaal Actieplan Mensenhandel, krantenartikelen, rapporten, discussies, persberichten enzovoort.

**www.mensenhandel.nl**

Site van de Stichting tegen Vrouwenhandel, die functioneert als landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel. STV organiseert en coördineert de eerste opvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en zet de hulpverlening in gang. Met onder andere info over wat mensenhandel is, wat je er tegen kunt doen, wat de STV precies doet, info over juridische procedures, netwerken mensenhandel en links.

**www.netwerk.tv**

Site van het televisieprogramma *Netwerk*. Wanneer in de zoekmachine het zoekterm 'mensenhandel' wordt ingevuld, verschijnen die programma's waarin aan dit onderwerp aandacht werd besteed: een reconstructie van een zaak met vrouwenhandel op de Wallen; een programma over het voorstel van CU en CDA om prostitueebezoek aan slachtoffers van vrouwenhandel strafbaar te stellen; en, moderne slavernij in Chinese restaurants in Nederland.

**<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/s22009.htm>**

EU-site met betrekking tot het onderwerp mensenhandel. Met documenten in verschillende talen over onderwerpen als: vrouwenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, nieuwe maatregelen ter bestrijding van de vrouwenhandel, informatie over de Deskundigengroep Mensenhandel, kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel enzovoort.

**[www.unodc.org/unodc/en/trafficking\\_human\\_beings.html](http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_human_beings.html)**

De site van de United Nations Office on Drugs and Crime heeft een onderafdeling die gaat over mensenhandel (trafficking in human beings). Met bijvoorbeeld een rapport over globale patronen in mensenhandel, een toolkit om mensenhandel tegen te gaan, en informatie over GPAT (UN Global Programme against Trafficking in Human Beings) en informatie over samenwerkingsprojecten (technical cooperation projects).

**[www.lastradainternational.org/](http://www.lastradainternational.org/)**

Site van de International La Strada Association, een netwerk van negen onafhankelijke mensenrechten-ngo's in Wit Rusland, Bosnië Herzegovina, Bulgarije, de Tsjechische republiek, Macedonië, Maldavië, Nederland, Polen en de Oekraïne dat zich ten doel stelt mensenhandel tegen te gaan. Men richt zich op vrouwen in Centraal- en Oost-Europa. Op de site zijn nieuwsbrieven van de organisatie te vinden, evenals een documentatiecentrum, jaarverslagen en de rapporten van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

**[www.interpol.int/Public/THB/Women/Default.asp](http://www.interpol.int/Public/THB/Women/Default.asp)**

Engelstalige site van Interpol over vrouwenhandel. Met doorklikmogelijkheden naar het Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons especially women and children, supplementing the UN convention against transnational organized crime en de Council of Europe convention on action against trafficking in human beings.

## Journala

### WODC-website in een nieuw jasje: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

Vanaf 10 augustus 2007 is de WODC-website te bewonderen in een nieuw jasje dat aangepast is aan de standaardinrichting en webrichtlijnen van de Rijksoverheid. De vertrouwde rubrieken zoals 'Publicaties' en 'Onderzoek' zijn gebleven. Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:
  - trefwoord ABC (zoeken op standaard trefwoorden);
  - onderwerpsgebieden.
2. Publicaties:
  - jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
  - uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
  - aanpak criminaliteit (elektronische publicatie van het WODC en het Openbaar Ministerie over interventie- en preventiestrategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen).
  - Internetbronnengids.

3. Onderzoek:
  - overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
  - onderzoeksprogramma;
  - cijfers en prognoses (inclusief de elektronische publicatie van *Criminaliteit en rechtehandhaving* met tabellen);
  - procedure uitbesteed onderzoek.
4. Organisatie:
  - hier zijn onder andere te vinden: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
  - informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veelgestelde vragen en opmerkelijk op tv).

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).  
 Hans van Netburg (redacteur WODC-site)  
 tel.: 070-3 70 69 19  
 fax: 070-3 70 79 48  
 e-mail: [c.j.van.netburg@minjus.nl](mailto:c.j.van.netburg@minjus.nl)

**WODC-thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk' (3e herziene uitgave, 2003)**

Het WODC heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering en vreemdelingen. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003. De gedrukte versie is niet meer beschikbaar.

**Themanummers Justitiële verkenningen**

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van Justitiële verkenningen nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te

zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

- Jv 8**, 2007, december: Vrijheid, gelijkheid en broederschap
- Jv 9**, 2007, december: Onderzoeksnummer
- Jv 1**, 2008, februari: Nieuwe technologieën en hun invloed op opsporing en rechtspleging

**Congressen 2007**

- 7 november 2007*  
Signaleren, melden en aanpakken van kindermishandeling
- 8 november 2007*  
Veiligheidscongres 2007
- 8-9 november 2007*  
Disaster Victim identification
- 20 november 2007*  
Justitie en cognitie
- 22 november 2007*  
Tunnelvisie
- 6 december 2007*  
Kindermishandeling: bijzondere risicogroepen en omgaan met ouders

12 december 2007

De wereld achter de wietteelt

13 december 2007

Diversiteit in diversiteit

13 december 2007

Zin en onzin van vroegsignalering: het herkennen van risicjongeren en wat daar vervolgens mee te doen

10-11 maart 2008

Victims of Terrorism

Conference; Developing standards for assistance to victims of terrorism

Hieronder volgen beschrijvingen van bovenstaande congressen.

#### **Signaleren, melden en aanpakken van kindermishandeling**

De preventie en aanpak van kindermishandeling is een 'hot item'. Minister Rouvoet heeft een plan van aanpak gepresenteerd aan de Tweede Kamer, en ook op regionaal niveau worden er samenwerkingsverbanden gevormd tussen instanties om beter te kunnen signaleren, melden en naar elkaar door te verwijzen. Dit congres gaat in op actuele ontwikkelingen op het gebied van signaleren, melden en aanpakken van kindermishandeling. Daarbij lichten sprekers toe wat het beleid is, wat signalen zijn en hoe en wanneer gemeld

kan worden. Verder wordt ingegaan op hoe je tot een sluitende regionale en provinciale samenwerking komt. Dit congres is bedoeld voor beleidsmakers en professionals bij overheden, GGD, Bureau Jeugdzorg / AMK, maatschappelijk werk, GGZ, de Raad voor de Kinderbescherming, en voorliggende voorzieningen zoals onderwijs, jeugdgezondheidszorg, ziekenhuizen en kinderopvang.

*Datum:* 7 november 2007, 9.30-16.00 uur.

*Plaats:* Aristo Amsterdam.

*Informatie en aanmelden:*

[www.leidscongresbureau.nl](http://www.leidscongresbureau.nl), per fax: 071-5128095, of per post: Leids Congres Bureau, Antwoordnummer 10144, 2300 VB, Leiden.

#### **Veiligheidscongres 2007**

Op donderdag 8 november 2007 vindt het jaarlijkse Veiligheidscongres van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties plaats in Rotterdam. De minister van BZK Guusje ter Horst opent dit congres. Het Veiligheidscongres is uitsluitend bedoeld voor bestuurders, managers en beleidsmedewerkers van veiligheidsregio's, gemeenten, waterschappen, provincies,



koepelorganisaties, (regionale) brandweer, GHOR, politie, ministeries en regionaal militaire commando's.

*Datum:* 8 november 2007.

*Locatie:* De Doelen, Rotterdam.

*Informatie en aanmelding:*

[www.minbzk.nl/actueel?ActItd=105630](http://www.minbzk.nl/actueel?ActItd=105630); Kees Jongh van het Directoraat-generaal Veiligheid: kees.jongh@minbzk.nl.

#### **Disaster Victim identification**

In 2007 bestaat het Disaster Victim identification team twintig jaar. In dit kader wordt een federaal tweedaags symposium georganiseerd. De opzet van dit symposium is om door een kritische evaluatie van twintig jaar interdisciplinaire samenwerking en vanuit een sociaalmaatschappelijke visie, de nood aan verwetenschappelijking van de politie te verduidelijken aan politie, magistraten, politiek verantwoordelijken, en zo te komen tot een kwaliteitsvollere politionele dienstverlening en een verbeterde rechtszekerheid voor de burger. Op dag 1 van het symposium wordt gesproken over de slachtofferidentificatie in het kader van rampen: knelpunten, verbeteringen, nieuwe evoluties, e.a. en vooral gericht zijn op rampencoördinatoren, Dirco's, geïnteresseerden bestuurlijke politie, LTWP, referentiemagistraten terrorisme

enzovoort. Op de tweede dag wordt enerzijds necrosearch belicht (ervaringen, knelpunten, nieuwe evoluties) en anderzijds research en development in een aantal forensische technieken, dit alles speciaal voor gerechtelijke politiediensten, Dirjds, LTWP, magistraten en geïnteresseerden in forensische technieken in het algemeen.

*Datum:* 8-9 november 2007, 09.00-17.00 uur.

*Locatie:* Koninklijke Militaire School, Hobbemastraat 8, Brussel.

*Informatie en aanmelding:*

[www.police.be/cps\\_new/index.php?option=com\\_eventlist&Itemid=27](http://www.police.be/cps_new/index.php?option=com_eventlist&Itemid=27).

#### **Justitie en cognitie**

Een congres op initiatief van de Stichting Toekomstbeeld der Techniek, het Rathenau Instituut en NWO, in samenwerking met de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Centraal staat de groeiende kennis van het brein en de betekenis daarvan voor de rechtspraak. Onderwerpen die aan de orde komen, zijn: leugendetectie en hersenscans, ondervragingstechnieken, invloed van stress op het geheugen, betrouwbaarheid van herinneringen, toerekeningsvatbaarheid en verantwoordelijkheid, neuro-

wetenschappelijke bewijsvoering en evidence based opsporing en rechtspraak. Keynotespeakers zijn de Amerikaanse neurowetenschapper Michael Gazzaniga en de Nijmeegse hoogleraar strafrecht Ybo Buruma.

*Datum:* 20 november 2007, 09.00-17.00 uur.

*Locatie:* Hotel-Congrescentrum Oud London, Zeist.

*Informatie en aanmelding:* [www.kerkebosch.nl](http://www.kerkebosch.nl) en [studiecentrum@kerkebosch.nl](mailto:studiecentrum@kerkebosch.nl) of telefonisch bij Stephanie van der Linden-Copier, tel. 030-6984222.

#### **Tunnelvisie**

Studiedag Operationele Criminaliteitsanalyse. In navolging van de jaarlijkse nascholingsdagen criminaliteitsanalyse, organiseert de expertgroep criminaliteitsanalyse de Studiedag Operationele Criminaliteitsanalyse Tunnelvisie. Vorig jaar werd deze dag gehouden voor strategisch analisten; dit jaar is de dag bedoeld voor analisten die operationele en/of tactische analysewerkzaamheden verrichten. Het doel van deze dag is hen op de hoogte te brengen van actuele ontwikkelingen op het vakgebied en analyse-ervaringen uit te wisselen. Tijdens de themadag komen niet alleen de onderwijsontwikkelingen van

analyse (niveau 4 en niveau 5) ter sprake maar ook de cognitieve, sociale en technische kanten van tunnelvisie. Daarnaast komen het dynamische plotten van onderzoeksgegevens en de matching van grote hoeveelheden data aan de orde. Ten slotte zal een analyse van een praktijkzaak worden gepresenteerd.

*Datum:* 22 november 2007.

*Plaats:* Hanzehof te Zutphen.

*Informatie en aanmelding:* Congres- en Evenementenbureau Politieacademie, tel. 055-5397497; [congres@politie-academie.nl](mailto:congres@politie-academie.nl).

#### **Kindermishandeling: bijzondere risicogroepen en omgaan met ouders**

Dit middagsymposium handelt over het omgaan met twee bijzondere groepen slachtoffers, die vaak niet als eerste genoemd worden: kinderen van asielzoekers en illegalen en kinderen van ouders met psychiatrische en/of verslavingsproblematiek. Deze kinderen lopen een groter risico op verwaarlozing en mishandeling. Naast de twee risicogroepen wordt ingegaan op de gespreksvoering met ouders. Hoe brengt u (een vermoeden van) kindermishandeling ter sprake? Welke rol spelen uw eigen gevoelens? Wat kunt u zeggen en hoe voorkomt u dat een gesprek escaleert? Dit con-

gres is bedoeld voor medewerkers van GGD, Bureau Jeugdzorg / AMK, maatschappelijk werk, medewerkers van COA en andere opvangorganen, Jeugd-GGZ, de Raad voor de Kinderbescherming, en voorliggende voorzieningen zoals onderwijs, ziekenhuizen, jeugdgezondheidszorg en kinderopvang.  
*Datum:* 6 december 2007, 13.00-17.15 uur.  
*Locatie:* Aristo Amsterdam.  
*Informatie en aanmelden:* [www.leidscongresbureau.nl](http://www.leidscongresbureau.nl), per fax: 071-5128095, of per post: Leids Congres Bureau, Antwoordnummer 10144, 2300 VB, Leiden.

#### **De wereld achter de wietteelt**

Tijdens dit Ciroc-seminar buigen nationale en internationale deskundigen uit de praktijk en wetenschap zich over het fenomeen van inheemse wietteelt.  
*Datum:* 12 december 2007, 09.30-16.00 uur.  
*Plaats:* VU Amsterdam, De Boelelaan 1105, Hoofdgebouw, Agorazaal.  
*Informatie en aanmelding:* [www.ciroc.nl](http://www.ciroc.nl), [ciroc@rechten.vu.nl](mailto:ciroc@rechten.vu.nl), tel. 020-5986231.

#### **Diversiteit in diversiteit**

Op 1 maart 2006 startte het Centrum voor Politiestudies in samenwerking met het

Centre d'Etudes sur la Police (Franstalige zustervereniging van het CPS) een gezamenlijk doe-project 'diversiteit in diversiteit'. Het doel van dit project is om in alle Belgische provincies een rondetafelgesprek te organiseren waarin mensen uit de praktijk (politie én belendende sectoren) hun mening, perceptie en ervaringen ten aanzien van een concrete politieregelateerde case/gebeurtenis in relatie tot de diversiteitproblematiek kwijt kunnen. Het verslag van deze rondetafelgesprekken zal in een CPS-publicatie (Cahier Politiestudies) worden opgenomen. Het doel is ook in december 2007 een studiedag te organiseren waarop de resultaten van deze gesprekken zullen worden gepresenteerd en ter discussie zullen worden gesteld.  
*Datum:* 13 december 2007.  
*Plaats:* SAP Lounge, Generaal Wahislaan 16F, 1030, Brussel, Schaarbeek, België.  
*Informatie en aanmelding:* [www.police.be/cps](http://www.police.be/cps), [nathalie.roegiers@ugent.be](mailto:nathalie.roegiers@ugent.be), tel. +32-9 264 8474.

**Zin en onzin van vroeg-signalering: het herkennen van risicojongeren en wat daar vervolgens mee te doen**

In deze korte cursus wordt een overzicht gegeven van de huidige kennis op het gebied van vroegsignalering van ontsporende jongeren en de voor hen ontwikkelde interventieprogramma's. Drie aspecten komen daarbij aan bod. Ten eerste zal het gaan over de belangrijkste risicofactoren voor ernstig chronisch crimineel gedrag en de beperkte mogelijkheid hiermee op individueel niveau voorspellingen te doen. Deze risicofactoren, zoals impulsiviteit en een ongunstige thuissituatie, leiden namelijk niet onherroepelijk tot crimineel gedrag. Ten tweede wordt stilgestaan bij de noodzakelijke methodologische vereisten in onderzoek naar interventies bij risicojongeren. Hoewel veel programma's bestaan om ernstig probleemgedrag te verminderen (zoals gezinscoaching, Glenn Mills, enzovoort), voldoen effectevaluaties nog te weinig aan wetenschappelijke standaarden, zoals controlegroepen en voor- en nametingen. Ten slotte zal het gaan over wat al wél bekend is over zinvolle interventies voor deze groep, en over de door het ministerie van Justitie opgerichte Erkennings-

commissie Gedragsinterventies Justitie.

Docenten: Dr. Andrea Donker (universitair docent criminologie aan de Universiteit Leiden), Dr. Johan van Wilsem (universitair docent criminologie aan de Universiteit Leiden), Prof. dr. Peter van der Laan (senior-onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), bijzonder hoogleraar Sociaal Pedagogische Hulpverlening aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam). Bedoeld voor advocaten, rechterlijke macht, medewerkers Bureau Jeugdzorg/Raad voor de Kinderbescherming, consultatiebureau medewerkers.  
*Datum:* 13 december 2007, 15.30-21.30 uur.  
*Locatie:* Steenschuur 25, Leiden.  
*Informatie en aanmelding:* Juridisch PAO Leiden, tel. 071-527 8666, [www.paoj.nl](http://www.paoj.nl), [pao@law.leidenuniv.nl](mailto:pao@law.leidenuniv.nl).

**Victims of Terrorism Conference; Developing standards for assistance to victims of terrorism**

The European Forum has been awarded a project by the European Commission on 'Developing standards for assistance to victims of

terrorism'. The project aims to develop more extensive standards for the aid and assistance of victims of terrorism at European level, as existing legal instruments of international bodies like the EU, the Council of Europe and the UN concerning victims of terrorism are relatively abstract or include victims of terrorism under the broader heading of victims of crime in general. The project will focus particularly on developing standards in the field of continuing assistance, access to justice, administration of justice and compensation to victims of terrorism. Moreover, the possible role of restorative justice principles and practices in dealing with victims of terrorism will be assessed. The developed standards shall serve as a basis for further developments of services for victims of terrorism in Europe. The standards will be developed in two seminars, in which academic experts and practitioners involved in the assistance of victims of terrorism will participate. The groundwork for the seminars will be a literature review, undertaken by researchers at the K.U. Leuven and Intervict, supported by a steering committee of academic experts from the Institute of Criminology of the K.U. Leuven,

Intervict, the Centre for the Study of Terrorism and Political Violence of the University of St. Andrews and the European Forum for Restorative Justice. The final event of the project is a conference in March 2008, where the standards and the results of the literature review will be presented to a broader public. The first set of seminars will take place in the K.U. Leuven on 9 to 10 November 2007, where policy makers and practitioners are invited. The second set of seminars will take place on 12 to 13 November 2007, where we invite academic experts. The final conference will take place in the University of Tilburg on 10 and 11 March 2008, where speakers from different backgrounds will have the opportunity to discuss the developed standards for assistance to victims of terrorism. It is further planned to invite victims of terrorist acts to the conference.

*Datum:* 10-11 maart 2008.

*Plaats:* Universiteit van Tilburg.

*Informatie en aanmelding:*

[www.tilburguniversity.nl/intervict/events/](http://www.tilburguniversity.nl/intervict/events/)

## De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten vanaf 1999 in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)). Een complete lijst van WODC-rapporten-series en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten is daar ook te vinden.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeksen Onderzoek & Beleid, Cahiers, Memorandum en Fact Sheets gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van onder meer universitaire en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek & Beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-237555, fax: 0522-253864, e-mail: [bdc@bdc.boom.nl](mailto:bdc@bdc.boom.nl). Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten sinds 2005 en van de sinds 2005 verschenen rapporten in de series Cahiers, Memorandum en Fact Sheets.

### Onderzoek & Beleid (O&B)

**Struiksma, N., J. de Ridder en H.B. Winter**

*De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving*

2007, O&B 253

**Bunt, H.G. van de, E.R. Kleemans**

*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*

2007, O&B 252

**Mheen, D. van de, P. Gruter (red.)**

*Helingspraktijken onder de loep; impressies van helingcircuits in Nederland*

2007, O&B 251

**Jennissen, R.P.W., J. Oudhof (red.)**

*Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen; een theoretische verdieping en een thematische*

*verbreding van de Integratie-  
kaart 2006*

2007, O&B 250

**Daalder, A.L.**

*Prostitutie in Nederland na op-  
heffing van het bordeelverbod*

2007, O&B 249

**Stokkom, B.A.M. van,**

**H.J.B. Sackers en J.-P. Wils**

*Godslastering, discriminerende  
uitingen wegens godsdienst en  
haatuitingen; een inventarise-  
rende studie*

2007, O&B 248

**Poot, C.J. de, E.W. Kruisbergen**

*Kringen rond de dader; groot-  
schalig DNA-onderzoek als  
instrument in de opsporing*

2006, O&B 246

**Laan, A.M. van der, M. Blom,**

**met medewerking van:**

**C. Verwers, A.A.M. Essers**

*Jeugddelinquentie: risico's en  
bescherming; bevindingen uit de  
WODC Monitor Zelfgerapporteer-  
de Jeugdcriminaliteit 2005*

2006, O&B 245

**Ferwerda, H.B., I.M.G.G.**

**van Leiden, N.A.M. Arts en**

**A.R. Hauber**

*Halt: Het Alternatief? De effecten  
van Halt beschreven*

2006, O&B 244

**Sikkel, D., P.G.M. van der**

**Heijden en G. van Gils**

*Methoden voor het schatten van  
de omvang van verborgen popu-  
laties, in het bijzonder illegale  
vreemdelingen*

2006, O&B 243

**Faure, M.M.G. en**

**C.A.R. Moerland**

*Griffierechten; een vergelijkende  
beschrijving van griffierechten-  
en vergelijkbare stelsels in een  
aantal landen van de Europese  
Unie*

2006, O&B 242

**Aebi, M.F., K. Aromaa,**

**B. Aubusson de Cavarlay,**

**G. Barclay, B. Gruszczynska,**

**H. von Hofer, V. Hysi,**

**J.-M. Jehle, M. Killias, P. Smit,**

**C. Tavares**

*European Sourcebook of Crime  
and Criminal Justice Statistics  
– 2006 (third edition)*

2006, O&B 241

**Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal,**

**Rapportage België E. Neven,**

**G. Vervaeke**

*Gewelds- en zedendelinquenten  
met een psychische stoornis; wet-  
geving en praktijk in Engeland,  
Duitsland, Canada, Zweden en  
België*

2006, O&B 240

**Knaap, L.M. van der,**

**L.T.J. Nijssen en S. Bogaerts**

*Geweld verslagen? Een studie  
naar de preventie van geweld in  
het publieke en semi-publieke  
domein*

2006, O&B 239

**Bruin, D.E., C.J.M. Meijerman,**

**F.R.J. Leenders en R.V. Braam**

*Verslingerd aan meer dan een  
spel; een onderzoek naar de aard  
en omvang van kansspelproble-  
matiek in Nederland*

2006, O&B 238

**Eggen, A.Th.J., W. van der Heide (eindred.)**

*Criminaliteit en rechtshandhaving 2004; ontwikkelingen en samenhangen*  
2005, O&B 237

**Kogel, C.H., V.E. den Hartogh**

*Contraire beëindiging van de TBS-maatregel; aantal, aard en verband met recidive*  
2005, O&B 236

**Rovers, G.B., E. de Vries Robbé**

*Interne criminaliteit in de logistieke sector*  
2005, O&B 235

**Gritter, E., G. Knigge en**

**N.J.M. Kwakman**

*De WED op de helling; een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de Economische Delicten te herzien*  
2005, O&B 234

**Broeksteeg, J.L.W.,**

**E.M.J. Hardy, S. Klosse, M.G.W.M. Peeters en L.F.M.**

**Verhey**

*Zicht op wetgevingskwaliteit; onderzoek naar de adviezen van de Raad van State inzake wetgevingskwaliteit*  
2005, O&B 233

**Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk**

*Werklast bestuurlijke boete; determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging*  
2005, O&B 232

**Lünnemann, K.D.,**

**M.Y. Bruinsma**

*Geweld binnen en buiten; aard, omvang en daders van huiselijk*

*en publiek geweld in Nederland*  
2005, O&B 231

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, L.M. van der Knaap**

*Buiten behandeling; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden*  
2005, O&B 230

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, A.M. van der Laan**

*Jong vast; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*  
2005, O&B 229

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,**

**A.A.M. Essers**

*Door na de gevangenis; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden*  
2005, O&B 228

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,**

**M. Blom**

*Recidive 1997; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders*  
2005, O&B 227

**Kogel, C.H. de, C. Verwers,**

**V.E. den Hartogh**

*'Blijvend delictgevaarlijk'; empirische schattingen en conceptuele verheldering*  
2005, O&B 226



**WODC-Cahiers****Moolenaar, D.E.G., E.C.****Leertouwer, F.P. van Tulder en B. Diephuis***Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2012 – Beleidsneutrale ramingen*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier 2007-14

**Kleemans, E.R., C.J. de Poot, m.m.v. S.N. Kalidien, R.F. Kouwenberg en M. van Nassou***Criminele carrières in de georganiseerde misdaad*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier 2007-13

**Croes, M.T.***Naar een 'bruikbare rechtsorde'; bijdragen uit de sociale wetenschap*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-12

**Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis,****M. Folkeringa en M. van****Gammeren-Zoetewij (i.s.m. de Raad voor de rechtspraak)***PrognoseModel Justitiële ketens 2006: onderdelen Civiel en Bestuur – Beschrijving van het verbetertraject 2005/2006*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-11

**Maas, G.C., E. Niemeijer***Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand; kenmerken, problemen en inkomenspositie*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier 2007-10

**Laan, A.M. van der, L. Vervoorn, N. van Nimwegen en F.L. Leeuw (red.)***Justitie en demografie: over ontgroening, vergrijzing en verkleuring – Veranderingen in bevolkingssamenstelling en de gevolgen voor Justitie*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier 2007-9

**Erp, J.G. van, E. Niemeijer, M.J. ter Voert en R.F. Meijer (red.)***Geschilprocedures en rechtspraak in cijfers 2005*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier 2007-8

**Knaap, L.M. van der, G. Weijters en S. Bogaerts***Criminogene problemen onder daders die in aanmerking komen voor gedragsinterventies*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-7

**Reitsma, J., M. Tumewu, M. ter Voert***Mediation monitor 2007; tussenrapportage*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-6

**Knaap, L.M. van der, L.E.W.****Leenarts en L.T.J. Nijssen***Psychometrische kwaliteiten van de Recidive Inschattingsschalen (RISc); interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, interne consistentie en congruente validiteit*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-5

**Jennissen, R.P.W. en M. Blom**  
**(i.s.m. het Centraal Bureau voor de Statistiek)**

*Allochtonen en autochtone verdachten van verschillende delicttypen nader bekeken*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-4

**Kulu Glasgow, I., F.L. Leeuw, E. Uiters en R.V. Bijl**

*Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht; een synthese van resultaten uit evaluatie- en monitoringonderzoek 2003-2006*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-3

**Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe en B. Bieleman**

*Samenspannen tegen XTC; eind-evaluatie van de XTC-nota*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-2

**Kromhout, M.H.C. (red.), A.S. van Rijn, E.M.Th. Beenakkers, I. Kulu-Glasgow**

*Eergerelateerd geweld in Groot-Brittannië, Duitsland en Turkije; een overzicht van informatie inzake aard, omvang en aanpak*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-1

**Erp, J.G. van m.m.v. A. Hendriks (eindred.)**

*Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005; informatie ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht*

Den Haag, WODC/CBS, 2006, Cahier-10

**WODC/CBS**

*Integratiekaart 2006*

Den Haag, WODC/CBS, 2006, Cahier-8

**Moolenaar, D.E.G.**

*Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2011; toelichting op de beleidsneutrale ramingen voor de veiligheidsketen*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-7

**Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts**

*Eerste inventarisatie van contraterroersebeleid; Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – 'research in progress'*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-3

**Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts**

*First inventory of policy on counterterrorism; Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States – 'research in progress'*

Den Haag, WODC, 2006,

Cahier-3a

**Gestel, B. van, L.M. van der Knaap, A. Hendriks, m.m.v.**

**C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal, S. Bogaerts**

*Toezicht buiten de muren; een systematische review van extramuraal toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-2

**Verwers, C., L.M. van der Knaap en L. Vervoorn**

*Internationale kinderontvoering; onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-1

**Croes, M.T. m.m.v.**

**S.H.E. Janssen en N. Dijkhoff**  
*Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-20

**Hartogh, V.E den, C.H. de Kogel en S. Bogaerts**

*Psychische en lichamelijke pathologie bij een steekproef van 'blijvend delictgevaarlijke' forensisch psychiatrische patiënten*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-19

**Blom, M., A.M. van der Laan en G.L.A.M. Huijbregts**

*Monitor Jeugd terecht 2005*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-17

**Bijl, R.V., A. Zorlu, A.S. van Rijn, R.P.W. Jennissen en M. Blom**

*Integratiekaart 2005; de maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: trend- en cohortanalyses*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-16

**Laclé, Z.D., B. Krop en**

**N.J.H. Huls**

*Balansverschuiving? Notarissen over ontwikkelingen in de notariële beroepsethiek na vijf jaar Wet op het notarisambt 1999*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-15

**Moolenaar, D., G. Huijbregts en H. van de Velden**

*Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2010 – Toelichting op de beleidsneutrale ramingen*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-14

**Leertouwer, E.C., F.P. van**

**Tulder, B.J. Diephuis, M.**

**Folkeringa, R.J.J. Eshuis m.m.v.**

**M. van Gammeren, A. van Son,**

**Y. Visser en N. Dijkhoff**

*Prognosemodellen justitiële ketens; civiel en bestuur – modelversie 1.0*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-13

**Neve, R.J.M., M.M.J. van**

**Ooyen-Houben, J. Snippe,**

**B. Bieleman, A. Kruize en**

**R.V. Bijl**

*Samenspannen tegen XTC; tussentijdse evaluatie van de XTC-nota*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-12

**Verwers, C., S. Bogaerts**

*Strafrechtelijke aanpak van jongvolwassenen (18-24 jaar); een verkenning*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-11

**Baas, N.J.**

*Wegen naar het rechte pad; strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader*

*zouden kunnen lenen, alsmede naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-10

**Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap en B.S.J. Wartna**

*Recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-9

**Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap, B.S.J. Wartna**

*Recidivemeting onder de deelnemers aan de Sociale Vaardigheidstraining voor groepen van het Leger des Heils*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-8

**Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.S.J. Wartna**

*Recidivemeting onder deelnemers van nieuw Positief Initiatief*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-7

**Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.S.J. Wartna**

*Recidivemeting onder deelnemers Binnenste Buiten*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-6

**Klein Haarhuis, C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben,**

**E.R. Kleemans en F.L. Leeuw**  
*Kennis voor beleid; een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-5

**Klein Haarhuis, C.M.**

*Naar een conceptueel kader voor de spreiding van rechtspraak; een verkenning aan de hand van inzichten uit onderwijs en zorg*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-4

**Mascini, P., M. Verhoeven**

*Literatuurstudie naar de facilitering van de gewelddadige jihad*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-3

**Blom, M. (red.), J. Oudhof**

**(red.), R.V. Bijl (red.) en**

**B.F.M. Bakker (red.)**

*Verdacht van criminaliteit; allochtonen en autochtonen nader bekeken*

Den Haag, WODC, CBS, 2005,

Cahier-2

#### Memoranda

**Leertouwer, E.C.,**

**M.A. Verhoeven**

*Toepasbaarheid van de PMJ-ramingsmethodiek op de Nederlandse Antillen*

Den Haag, WODC, Memorandum, 2006-5

**Laan, A.M. van der, M. Blom**

*WODC-Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit – Meting 2005; documentatieboek; steekproefverantwoording, veldwerk, enquête en vergelijking met eerdere metingen*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-4

**Moolenaar, D.E.G. en**

**R. Choenni**

*TBS-gestelden 1996-2010; de feiten en de ramingen*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-3

**Wartna, B.S.J. en L.T.J. Nijssen**

*National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in 33 European countries*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-2

**Moolenaar, D.**

*Expenditure on crime in the Netherlands*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-1

**Fact Sheets****Kulu-Glasgow, I. F.L. Leeuw en R.V. Bijl**

*Integratiebeleid etnische minderheden; een synthese van 16 recente evaluatieonderzoeken*

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-2

**Kulu-Glasgow, I., F.L. Leeuw en R.V. Bijl**

*Integration policies for ethnic minorities; a synthesis of 16 recent evaluation studies in the Netherlands*

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-2a

**Laan, A. van der, M. Blom en S. Bogaerts**

*Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming*

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-1

**Neve, R., S. Bogaerts**

*Onderzoek anti-terrorisme beleid*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-29

**WODC/CBS**

*The Integration Monitor 2006*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-27a

**WODC/CBS**

*Integratiekaart 2006*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-27

**Kogel, K. de**

*Terbeschikkingstelling (TBS) en forensisch psychiatrische zorg*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-26

**Kruissink, M.**

*Electronic detention*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-25a

**Kruissink, M.**

*Elektronische detentie*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-25

**Kleemans, E.R., C.M. Klein**

**Haarhuis, F.L. Leeuw,**

**M.M.J. van Ooyen-Houben**

*Lessons from (evaluation) research into law enforcement*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-24a

**Kleemans, E.R., C.M. Klein**

**Haarhuis, F.L. Leeuw,**

**M.M.J. van Ooyen-Houben**

*Lessen uit (evaluatie)onderzoek naar rechtshandhaving*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-24

**Knaap, L. van der, S. Bogaerts**

*Violence Defied Research Synthesis*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-23a

**Knaap, L. van der, S. Bogaerts**

*Research synthese Geweld verslagen*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-23

**Smit, P.**

*The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006, third edition*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-22a

**Smit, P.**

*Het European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006, derde editie*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-22

**Ooyen-Houben, M.M.J.,**

**R.F. Meijer**

*National Drug Monitor; drug-related crime 1999-2004*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-20a

**Ooyen-Houben, M.M.J.,**

**R.F. Meijer**

*Nationale Drug Monitor; drugs-wetcriminaliteit 1999-2004*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-20

**Boom, A. ten**

*Recent victim research*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-19a

**Boom, A. ten**

*Recent slachtofferonderzoek*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-19

**Kleemans, E., H. van de Bunt**

*Organised Crime Monitor*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-18a

**Kleemans, E.**

*Monitor Georganiseerde Criminaliteit*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-18

**TNS Nipo, adapted by**

**F. Willemsen (WODC)**

*Business Crime Monitor 2004-2005 (MCB)*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-16a

**TNS-Nipo, bewerkt door**

**F. Willemsen (WODC)**

*Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2004-2005 (MCB)*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-16

**Tollenaar, N., S. el Harbachi,**

**R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbregts**

**en M. Blom**

*Monitor veelplegers; samenvatting van de resultaten*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-12

**Wartna, B.S.J., L.T.J. Nijssen**

*National studies on recidivism; an inventory of large-scale*

*recidivism research in*

*33 European countries*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-11

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar**

*Voorwaardelijk voor onvoor-*

*waardelijk; substitutie van*

*onvoorwaardelijke vrijheids-*

*straffen bij gering recidivegevaar;*

*een raming van de te besparen*

*gevangenscapaciteit*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-10

**Wartna, B.S.J., S. Kalidien,  
A.A.M. Essers**

*Replicatie recidivemeting JJI  
Den Engh; de uitkomsten van de  
SocioGroepsStrategie in termen  
van strafrechtelijke recidive*  
Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-9

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi  
en A.A.M. Essers**

*Strafrechtelijke recidive van  
ex-terbeschikkinggestelden; welk  
percentage wordt na beëindiging  
van de maatregel opnieuw ver-  
volgd voor een ernstig delict?*  
Den Haag, WODC, Fact Sheet  
2006-8

**Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien,  
N. Tollenaar en A.A.M. Essers**

*Strafrechtelijke recidive van  
jongeren uit justitiële jeugd-  
inrichtingen; uitstroomperiode  
1997-2003*  
Den Haag, WODC, Fact Sheet  
2006-7

**Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien,  
N. Tollenaar en A.A.M. Essers**

*Strafrechtelijke recidive van ex-  
gedetineerden; uitstroomperiode  
1996-2003*  
Den Haag, WODC, Fact Sheet  
2006-6

**Wartna, B.S.J. en N. Tollenaar**

*Recidive 1997-2003; ontwikke-  
lingen in het niveau van de straf-  
rechtelijke recidive van jeugdige  
en volwassen daders*  
Den Haag, WODC, Fact Sheet  
2006-5

**Reeks *Derde evaluatie van de  
Algemene wet bestuursrecht  
2006***

**Schueler, B.J., J.K. Drewes,  
F.T. Groenewegen,  
W.G.A. Hazewindus, A.P. Klap,  
V.M.Y. 't Lam, B.K. Olivier en  
E.M. Vogelesang-Stoute**

*Definitieve geschilbeslechting  
door de bestuursrechter*  
2007

**Barkhuysen, T., L.J.A. Damen,  
K.J. de Graaf, A.T. Marseille,  
W. den Ouden, Y.E. Schuurmans  
en A. Tollenaar**

*Feitenvaststelling in beroep*  
2007

**Winter, H.B., A. Middelkamp en  
M. Herweijer**

*Klagen bij bestuursorganen;  
evaluatieonderzoek naar de  
klachtbehandeling door bestuurs-  
organen*  
2007

**Laemers, M.T.A.B.,  
L.E. de Groot-van Leeuwen en  
R. Fredriks**

*Awb-procedures vanuit het ge-  
zichtspunt van de burger; stand  
van zaken in theorie en eerder  
onderzoek*  
2007

**Widdershoven, R.J.G.M.,  
M.J.M. Verhoeven, S. Prechal,  
A.P.W. Duijkersloot, J.W. van de  
Gronden, B. Hessel en R. Ortlep**  
*De Europese agenda van de Awb*  
2007

**Commissie Evaluatie Awb III,  
Ilsink, J.W. (voorz.)**  
*Toepassing en effecten van de  
Algemene wet bestuursrecht*  
2002- 2006  
2007