

INZICHT IN UITBUITING

Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht

Anke van den Borne
Karin Kloosterboer



INZICHT IN UITBUITING

Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht

Anke van den Borne (ECPAT Nederland)
Karin Kloosterboer (Unicef Nederland)

Met medewerking van:
Sharon Detrick (Defence for Children International Nederland)
Maud Droogleever Fortuyn (Unicef Nederland)
Theo Noten (ECPAT Nederland)

ECPAT Nederland
Defence for Children International Nederland
Unicef Nederland
Plan Nederland

Amsterdam, september 2005

Inzicht in uitbuiting: handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht

Onderwerpen: mensenhandel, vrouwenhandel, handel in minderjarigen, kinderhandel, seksuele uitbuiting, kinderprostitutie, jeugdprostitutie, kinderrechten

ISBN 90 74270 21 2

Amsterdam, 2005

Uitgegeven door Stichting Defence for Children International Nederland.

Dit rapport is opgesteld door ECPAT Nederland in samenwerking met Defence for Children International Nederland en Unicef Nederland met financiële ondersteuning van PLAN Nederland.

Lay out:

Ernst van Leeuwen

Druk:

Stenco, Amsterdam

ECPAT Nederland

Postbus 75297

1070 AG Amsterdam

tel: 020 - 4203771

fax: 020 - 4203832

info@ecpat.nl

www.ecpat.nl

WOORD VOORAF

Na een eerste inventarisatie onder de titel: Ongezien en ongehoord, zetten ECPAT en DCI samen met Unicef in september 2004 de samenwerking voort om beter in beeld te krijgen hoe handel in minderjarigen in Nederland eruit ziet en hoe minderjarigen daartegen beschermd worden.

Het ligt voor de hand dat voor deze organisaties de bescherming van de specifieke rechten van het kind - de minderjarige -, zoals deze zijn neergelegd in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind en het bijbehorende Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, centraal stonden. Ook in de keuze en benadering van de beschreven praktijkgevallen.

In dit thans voor u liggende onderzoeksrapport over handel in minderjarigen, klinkt de (op)roep om vooral ‘op de kleintjes te letten’. Niet om financiële uitgaven in de gaten te houden, maar om intensiever en meer specifiek aandacht te besteden aan de meest kwetsbare groep mensen, die voorwerp van handel - waarin uitbuiting besloten ligt - worden, te weten minderjarigen.

‘Op de kleintjes letten’ in dit verband brengt mij ertoe om de lezer er aanstonds op te wijzen dat kleine verschillen nauw kunnen luisteren. Ik doel hierbij op de afbakening van het onderwerp handel in minderjarigen in dit rapport. In de gekozen benadering kan een casus, betrekking hebbend op illegale adoptie, aangeduid worden als handel in minderjarigen. In het mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht (art. 273a), dat ook ziet op minderjarigen die voorwerp van handel kunnen zijn - men spreekt ook dan van kinderhandel - gaat het echter (zoals in dit rapport wel tevens vermeld) met name om activiteiten die gericht zijn op uitbuiting in een arbeids- of dienstverleningsverhouding. Illegale adoptie lijkt daar, gelet ook op de ontstaansgeschiedenis van het artikel, niet onder te vallen, al is het - in de context van de strafbaar te stellen ‘verkoop van kinderen’ - een misstand waartegen ingevolge het bovengenoemde Facultatief Protocol opgetreden moet worden. Daarin wordt illegale adoptie niet rechtstreeks geduid als mensenhandel. Het verdient aanbeveling, zoals het rapport suggereert, dat de wetgever dit opheldert.

Afgezien van dit mogelijke misverstand waartoe het taalgebruik en een aantal voorbeelden aanleiding kan geven, biedt het rapport vooral door de casusbeschrijvingen breder zicht op diverse vormen van misstanden ten aanzien van minderjarigen. Opvallend is dat sommige in het buitenland nogal eens benoemde sectoren van mensenhandel, waaronder handel in minderjarigen, zoals bedelarij, straatverkoop, bouw en organen, niet uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Dit kan geruststellend lijken, maar toch blijft waakzaamheid geboden.

Exploitatie van minderjarigen, vooral in de illegale sector van de seksindustrie, blijft hoe dan ook een gevarenzone, zoals het onderzoek ook uitwijst. Daarnaast worden signalen van misstanden niet altijd snel opgevangen en onderkend. Gewezen wordt op onvoldoende herkenning door gebrek aan kennis en een meer concrete aanwijzing van wat onder uitbuiting van minderjarigen in strafrechtelijk opzicht wordt verstaan, met name in sectoren buiten de seksindustrie. Deze bevindingen en gevolgtrekkingen onderstrepen in overwegende mate de conclusies en aanbevelingen van de NRM. Ook het pleidooi voor specifieke aandacht voor minderjarigen in de aanpak van mensenhandel brengt herkenning teweeg, zij het dat het aangeven van meer concrete acties, gericht op die doelgroep, welkom zou zijn. Ik ga ervan

uit dat ECPAT, DCI, Plan en Unicef zich erop zullen toeleggen de aanbevelingen uit hun rapport om te zetten tot maatregelen in de praktijk.

Wij kennen in Nederland overigens ook de uitdrukking: ‘voor geen kleintje vervaard zijn’. Dit heeft de betekenis van ‘veel durven’. Niet alleen de handelaren in minderjarigen durven veel, maar, zo kan de aanmoediging luiden, ook degenen die opkomen voor de bescherming van minderjarigen zouden veel moeten durven. ‘Durven’ als uitdrukking van een houding van alert zijn, opkomen tegen onrecht. Zeker indien specifieke internationaal erkende kinderrechten ernstig in de knel komen. Dit geldt voor hulpverleners en voor degenen die gewapend met het strafrechtsartikel de strijd tegen mensenhandelaren aangaan, bij uitstek als minderjarigen daarvan het slachtoffer zijn. Het artikel in de strafwet heeft alles te maken met het hooghouden van mensenrechten - een belang van individu en gemeenschap -, meer in het bijzonder als het om de kwetsbare categorie van minderjarigen/kinderen gaat. Het is ‘ongehoord’ indien overheid en samenleving zich hier niet voor zouden inzetten. Moge de inzet van ECPAT, DCI, Plan en Unicef een aanzet vormen tot het zichtbaar maken daarvan. Met toewijding, durf en volharding moeten wij allen ‘op de kleintjes letten’, in het volle besef dat elke minderjarige ertoe doet.

Den Haag, juli 2005

A.G. Korvinus
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

SAMENVATTING

Sinds 1 januari 2005 is de Nederlandse wetgeving rond mensenhandel aangepast aan internationale verdragen. In artikel 273a Wetboek van Strafrecht is naast uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie ook uitbuiting in andere sectoren en handel in organen strafbaar gesteld.

Handel in minderjarigen wordt zorgvuldig verborgen gehouden door daders, maar vaak ook door slachtoffers. Dat maakt het moeilijk om het te voorkomen en te signaleren, om daders op te sporen en te vervolgen en om slachtoffers te beschermen en te begeleiden.

ECPAT Nederland heeft samen met Defence for Children International Nederland en Unicef Nederland, met financiële steun van Plan Nederland van september 2004 tot september 2005 onderzoek gedaan naar uitbuiting van minderjarigen. Onderzocht is of, waar en hoe minderjarigen worden uitgebuit, wie de (potentiële) slachtoffers zijn, of zij afdoende worden beschermd en of de bestaande maatregelen om handel in minderjarigen tegen te gaan, voldoen. Het onderzoek bestaat uit dossieronderzoek, interviews met 246 medewerkers afkomstig uit 221 instanties in heel Nederland en peerresearch (ex-slachtoffers interviewen andere (ex-)slachtoffers). Op basis van informatie afkomstig uit de interviews is een database samengesteld met gegevens van minderjarigen die op enige wijze zijn uitgebuit in de periode 2003-2005. Op grond hiervan kan iets gezegd worden over de aard, maar niets over de concrete omvang van het probleem in Nederland.

De database bevat de gegevens van 230 slachtoffers: 73,5% werd alleen uitgebuit in de prostitutie, 9,1% zowel in de prostitutie als in andere sectoren en 17,4% werd alleen uitgebuit in andere sectoren, waaronder de huishouding, horeca, schoonmaakbranche, drugshandel en criminaliteit. Ook klussen als sjouwwerk, oppassen of folders verspreiden gebeuren soms onder omstandigheden die de kwalificatie uitbuiting verdienen. Illegale adoptie is ook opgenomen in de database.

Prostitutie door minderjarigen vindt voornamelijk plaats in de escort en in privé-huizen, via Internet en mobiele telefoon. Bij meisjes is bij ongeveer de helft sprake van loverboyproblematiek, maar de rest van de jongeren verzeilt op andere manieren in de prostitutie. Bij prostitutie zijn de meeste jongeren, circa tweevijfde deel, zestien of zeventien jaar. De helft van de jongens is jonger dan zestien jaar, bij de meisjes is dit aandeel kleiner (een vijfde). Bij overige uitbuitingsvormen zijn minderjarigen tussen 0 en 12 jaar met 35% het meest vertegenwoordigd met name door gevallen van illegale adoptie. Bijna een vijfde deel van de minderjarigen is tussen 13 en 15 jaar en een vijfde is tussen 16 en 17 jaar.

Zowel Nederlandse als buitenlandse kinderen zijn slachtoffer van mensenhandel. Slachtoffers van uitbuiting komen uit 31 verschillende landen van over de hele wereld. Van de slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie is 27,7% van Nederlandse en 30,3% van Marokkaanse, Turkse, Surinaamse of Antilliaanse afkomst. Van deze groep heeft meer dan de helft de Nederlandse nationaliteit. Bij andere vormen van uitbuiting heeft slechts 5% een Nederlandse afkomst.

Ama's, door veel informanten genoemd als extra kwetsbaar voor uitbuiting, vertegenwoordigen in de database bijna 6% van de slachtoffers van prostitutie. In andere vormen van uitbuiting zijn we ze niet tegen gekomen. Een aanzienlijk deel van de slachtoffers verblijft illegaal in Nederland: bij prostitutie is dit 13,0% en bij andere vormen van uitbuiting zelfs 37,5%.

Uit het onderzoek komen enkele belangrijke aanbevelingen naar voren. De wetgever moet duidelijk maken welke vormen van uitbuiting van minderjarigen onder de toepassing van art.273a WvSr vallen, zodat ketenpartners het probleem beter kunnen signaleren en voortvarend kunnen aanpakken. Om landelijk inzicht te krijgen in de aard en omvang van het probleem, moeten politie, hulpverlening en andere ketenpartners eenduidig en volledig registreren en gegevens

uitwisselen. Goede informatie en training moet zorgen voor een betere preventie, signalering, opvang en hulpverlening aan slachtoffers en opsporing en vervolging van daders. Minderjarige slachtoffers van mensenhandel moeten een verblijf op humanitaire gronden krijgen. De (inter-nationale) samenwerking tussen verschillende instanties moet sterk verbeteren. Instanties als de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en het Informatiepunt Jeugdprostitutie moeten daartoe versterkt worden. De politiek zegt dat de bestrijding van uitbuiting van minderjarigen prioriteit heeft. Dit moet dan omgezet worden in prioriteit en capaciteit op de werkvloer, zodat bijvoorbeeld meer ingezet kan worden op de aanpak van illegale prostitutie en passende hulp aan slachtoffers regionaal beschikbaar komt.

Alleen met behulp van een goed plan onder nationale regie kan de bescherming van kinderen tegen uitbuiting op een structurele en adequate manier worden aangepakt.

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf	3
Samenvatting	5
1 Inleiding	9
2 Methodiek	11
2.1 Doelstelling	11
2.2 Definities	11
2.3 Dataverzameling	12
2.4 Data analyse	16
2.5 Rapport	17
3 Internationaal en nationaal wetgevend kader	19
3.1 Internationale wetgeving mensenhandel	19
3.2 Nationale wetgeving mensenhandel	20
3.3 Nationale wetgeving handel in minderjarigen	22
3.4 Definitie van uitbuiting	24
3.5 Arbeidsbescherming van minderjarigen	25
3.6 Het begrip uitbuiting in internationale instrumenten	26
3.7 Het begrip uitbuiting in dit onderzoek	27
4 Resultaten: cijfers en feiten	31
4.1 Prostitutie van minderjarigen	31
4.1.1 Cijfers uit de database	31
4.1.2 Informanten en ander onderzoek	36
4.1.3 Resultaten peerresearch	48
4.2 Overige vormen van uitbuiting	51
4.2.1 Cijfers uit de database	51
4.2.2 Informanten en ander onderzoek	56
4.2.3 Resultaten peerresearch	63
4.3 Slachtoffers van prostitutie en andersoortige uitbuiting	65
4.4 Risicogroepen en –aspecten	66
4.5 Daders van handel in minderjarigen	73
4.6 Samenvatting en opvallende resultaten	75
5 Casussen	81
Casus 1: Oeti, een Surinaams meisje uitgebuit in de huishouding	82
Casus 2: Anne, een Nederlands meisje uitgebuit in de prostitutie	84
Casus 3: Yena, een Roemeens meisje uitgebuit in de prostitutie	88
Casus 4: Cas, een Bulgaarse jongen uitgebuit in de prostitutie	91
Casus 5: Jason, een ongedocumenteerde Afrikaanse jongen uitgebuit in de drugssmokkel	93
Casus 6: Xiao-xing, een Chinese ama uitgebuit in een restaurant	95
Casus 7: Jim, een Marokkaanse baby illegaal geadopteerd	97

6	Knelpunten, conclusies en aanbevelingen	101
6.1	Algemene knelpunten, conclusies en aanbevelingen	101
6.1.1	Onderzoek doen handel in minderjarigen	101
6.1.2	Definitie van uitbuiting van minderjarigen	102
6.1.3	Belang van het kind	106
6.2	Specifieke knelpunten, conclusies en aanbevelingen	107
6.2.1	Kennis en signalering met betrekking tot kinderhandel	107
6.2.2	Registratie handel in minderjarigen	110
6.2.3	Voorlichting en preventie	113
6.2.4	Opvang en hulpverlening	114
6.2.5	Opsporing	116
6.2.6	Vervolging en veroordeling	121
6.2.7	Vreemdelingenopvang en verblijfsstatus van minderjarigen	124
6.2.8	Toezicht en controle prostitutiesector	127
6.2.9	Samenwerking	130
7	Tot slot	135
	Nawoord en woorden van dank	137
	Literatuurlijst	139
	Bijlagen	141
	Bijlage 1: Gebruikte afkortingen	143
	Bijlage 2: Overzicht informanten	145
	Bijlage 3: Aanbevelingen voor ketenpartners	152
	Bijlage 4: Internationale en Europese ontwikkelingen rond uitbuiting van minderjarigen	160

1 INLEIDING

Handel in minderjarigen is een fenomeen waar de laatste jaren steeds meer aandacht aan wordt besteed in Nederland en in andere landen. Buitenlandse meisjes en jongens worden al dan niet onder valse voorwendselen naar Nederland gehaald door handelaren om bijvoorbeeld gedwongen te werken in de prostitutie. Ook Nederlandse meisjes en jongens worden het slachtoffer van dit soort praktijken. Naast seksueel kunnen minderjarigen op andere manieren uitgebuit worden zoals in de huishouding of restaurants of ze kunnen ingezet worden voor drugshandel en andere criminele activiteiten.

In de Nederlandse wetgeving beperkte het delict mensenhandel zich tot voor kort tot mensenhandel voor seksuele doeleinden. Met ingang van 1 januari 2005 is de nationale wetgeving met betrekking tot mensenhandel opgerekt. Dat betekent dat daaronder ook mensenhandel (en dus handel in minderjarigen) valt voor andere doeleinden dan seksuele uitbuiting. Deze nieuwe wetgeving heeft gevolgen voor de aanpak van de problematiek van handel in minderjarigen.

Betrouwbare cijfers over het aantal minderjarigen dat in Nederland uitgebuit wordt, zijn nauwelijks voorhanden. ECPAT Nederland concludeert in een quickscan naar prostitutie van minderjarigen in Nederland¹ dat gedegen onderzoek nodig is naar het voorkomen van prostitutie van minderjarigen. Alleen op die manier kan een duidelijker beeld ontstaan van de problematiek: wie zijn slachtoffers, waar bevinden zij zich en wat hebben zij nodig om beschermd te worden?

Over andere vormen van uitbuiting is nog minder bekend. In september 2004 presenteerden Unicef Nederland en ECPAT Nederland het rapport 'Ongezien en ongehoord. Kinderhandel in Nederland, een eerste inventarisatie'.² Uit dit onderzoek blijkt dat overige vormen van uitbuiting wel degelijk voorkomen in Nederland bij minderjarigen. In welke sectoren precies en in welke mate dat gebeurt, was echter niet bekend.

Bij het in ontvangst nemen van dat rapport heeft de minister van Justitie erop gewezen dat de aard en impact van handel in minderjarigen dermate ernstig zijn, dat dit probleem voortvarend aangepakt moet worden. Aantallen zijn daarbij niet zo van belang, ieder kind dat slachtoffer wordt is er één te veel.

Er is nog veel onduidelijkheid over de situatie van minderjarigen en het risico op uitbuiting in de prostitutie en voor andere dan seksuele doeleinden. Om handel in minderjarigen aan te pakken is kennis nodig over hoe deze handel eruit ziet, wie slachtoffers zijn, wie risico lopen en waar het zich afspeelt. Inzicht is nodig om minderjarigen effectief te kunnen beschermen en goede hulpverlening te kunnen bieden. Dat geldt zowel voor beleidsmakers als voor hulpverleners. Alleen zo kan nagegaan worden of de huidige maatregelen om minderjarigen te beschermen tegen handel adequaat zijn en of meer of andere maatregelen nodig zijn.

In september 2004 zijn ECPAT en DCI, gefinancierd door Plan Nederland, in samenwerking met Unicef verder gegaan met onderzoek naar handel in minderjarigen, zowel voor seksuele als andere doeleinden met als vraagstelling: *Op welke manieren en waar worden minderjarigen in Nederland uitgebuit en hoe worden zij hiertegen beschermd?*

De resultaten van het onderzoek zijn in dit rapport te lezen.

1 ECPAT-NL (2003). Minderjarigen in de prostitutie in Nederland: een quickscan. Amsterdam: ECPAT-NL.

2 Unicef-NL ism ECPAT-NL (2004). Ongezien en ongehoord. Kinderhandel in Nederland: een eerste inventarisatie. Den Haag: Unicef.

2 METHODIEK

Prostitutie en andersoortige uitbuiting van minderjarigen is een fenomeen dat zich veelal in illegale sferen afspeelt omdat het gaat om in de Nederlandse strafwet strafbaar gestelde feiten. Onderzoek naar deze illegale praktijken is dan ook niet eenvoudig. In dit hoofdstuk beschrijven we de methoden die we voor dit onderzoek gebruikt hebben. Achtereenvolgens zullen de doelstellingen, de gebruikte definities, de dataverzameling en de methode van analyse beschreven worden, samen met de keuzes en afwegingen die we tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben gemaakt.

2.1 Doelstelling onderzoek

De drie hoofddoelstellingen van het onderzoek zijn:

1. Meer inzicht verkrijgen in handel in minderjarigen in Nederland: wie zijn slachtoffers en wie lopen risico, waar vindt het plaats en op welke manier gebeurt het.
2. Onderzoeken of de huidige maatregelen om minderjarigen te beschermen tegen handel adequaat worden bevonden door verschillende betrokken partijen.
3. Onderzoeken of er meer of andere maatregelen, inclusief preventiemaatregelen nodig zijn om minderjarigen adequaat te beschermen tegen mensenhandel.

2.2 Definities

Hieronder worden definities gegeven van een aantal veel gebruikte termen in dit rapport.

- *Minderjarigen*

Onder ‘minderjarige’ wordt verstaan iedere persoon die zich in Nederland bevindt en jonger dan achttien jaar is. We hebben het over Nederlandse minderjarigen (zowel autochtoon als allochtoon) en vreemdelingenkinderen waaronder toeristen, minderjarigen zonder geldige verblijfstitel, minderjarige migranten en asielzoekende minderjarigen waaronder alleenstaande minderjarige asielzoekers.

In dit rapport gebruiken we de termen minderjarigen, jongeren en kinderen door elkaar met het oog op de leesbaarheid. Deze termen staan allemaal voor hetzelfde.

- *Handel in minderjarigen*

Onder handel in minderjarigen wordt in de Nederlandse wetgeving verstaan: 'het werven, vervoeren, overbrengen of huisvesten of opnemen met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt. Uitbuiting omvat tenminste 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' (artikel 273a Wetboek van Strafrecht).

Prostitutie in Nederland van minderjarigen door derden met winstbejag is volgens de Nederlandse wetgeving mensenhandel. Alleen wanneer een minderjarige er zelfstandig toe besluit zich te prostitueren, zonder tussenkomst van een derde persoon, kan niet gesproken worden van mensenhandel. Degene die gebruik maakt van de diensten van een

minderjarige prostituee is echter onverminderd strafbaar, niet als mensenhandelaar, maar als misbruiker (artikel 248b, Wetboek van Strafrecht).

In dit rapport worden de termen handel in minderjarigen, kinderhandel en uitbuiting van minderjarigen door elkaar gebruikt voor de leesbaarheid van het stuk. Al deze termen vallen onder het ruimere begrip mensenhandel dat ook in dit rapport gebruikt wordt.

- *Ketenpartners*

Onder ketenpartners verstaan we alle verschillende partijen die betrokken zijn bij en/of een verantwoordelijkheid hebben in de aanpak van de problematiek van handel in minderjarigen. Dit zijn bijvoorbeeld de landelijke overheid, provincies en gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht, opvang en hulpverlening, Bureau Jeugdzorg, kerkelijke instellingen, instellingen die zich bezig houden met vreemdelingenopvang zoals COA en IND, scholen, ouders, etc.

2.3 Dataverzameling

Voor dit onderzoek zijn verschillende informatiebronnen gebruikt. De data zijn afkomstig uit interviews met informanten, dossieronderzoek, peerresearch en literatuur.

In eerste instantie was het idee om twee losstaande onderzoeken uit te voeren. Een onderzoek naar prostitutie van minderjarigen in Nederland en een specifiek onderzoek naar andere vormen van kinderhandel. Bij de start van beide onderzoeken werd duidelijk dat prostitutie en andere vormen van uitbuiting niet goed apart van elkaar kunnen worden onderzocht, omdat ze vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Minderjarigen die kwetsbaar zijn voor uitbuiting, zijn vaak zowel kwetsbaar voor seksuele uitbuiting als voor andere vormen van uitbuiting, bijvoorbeeld gedwongen arbeid. Tevens bleek dat de informanten die van belang zijn voor het onderzoek naar andere vormen van uitbuiting veelal in hetzelfde netwerk werkzaam zijn als de sleutelfiguren voor het onderzoek naar prostitutie van minderjarigen. Om die reden is in de startfase van het onderzoek besloten om de twee onderzoeken samen te voegen en één vragenlijst te ontwikkelen, één dataverzameling te doen en uiteindelijk tot één rapport te komen met onderzoeksresultaten.

Informanten

Voor dit onderzoek is een groot aantal informanten ondervraagd, afkomstig uit uiteenlopende organisaties en netwerken uit heel Nederland. Gezien de complexe aard van de problematiek, het taboe dat op het onderwerp rust en het feit dat het een fenomeen betreft dat zich in de illegaliteit afspeelt, is bewust gekozen om zo breed mogelijk onderzoek te doen en zoveel mogelijk betrokkenen te benaderen.

Te noemen zijn onder andere:

- | | |
|-------------------------------------|----------------------------------|
| - Politie | - Nidos |
| - Openbaar Ministerie | - COA |
| - Overheid | - Bureau Jeugdzorg |
| - Bijzondere opsporingsdiensten | - Raad voor de Kinderbescherming |
| - Media | - GGD |
| - Koninklijke Marechaussee | - Scholen |
| - Illegalen en asielzoekers netwerk | - Onderzoekers |
| - Opvang en hulpverlening | - Leerplichtambtenaren |
| - IND | - Belangenorganisaties |

In de eerste fase van het onderzoek is een lijst opgesteld van mogelijke informanten. Gewerkt is via de zogenaamde sneeuwbalmethode: bijna iedere informant kent weer andere deskundigen met mogelijke informatie.

Twee onderzoekers werden bij het project betrokken vanwege hun specifieke kennis en contacten met de Chinese gemeenschap in Nederland en de groep van professionals die zich inzet voor opvang en hulpverlening aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Vragenlijst

De vragenlijst die we hebben gebruikt gaat zowel in op prostitutie als op uitbuiting in andere sectoren. De vragenlijst fungeerde als een leidraad bij de half gestructureerde interviews. Niet alle vragen kwamen in ieder interview aan bod. Afhankelijk van de functie en de kennis van de informant, kwamen de volgende onderwerpen ter sprake:

- ervaringen met handel in minderjarigen in Nederland;
- risico-inschatting;
- kennis van wetgeving;
- knelpunten in opsporing en vervolging;
- knelpunten in de bescherming van minderjarigen.

Centraal stond de vraag of informanten in hun praktijk minderjarige slachtoffers van mensenhandel tegenkomen en welke knelpunten zij in de aanpak van dit probleem ervaren. Steeds is zoveel mogelijk informatie over de slachtoffers verzameld.

Interviews

In eerste instantie werd de betreffende informant telefonisch benaderd met de vraag mee te werken aan het onderzoek. Als aanvullende informatie werd vaak per e-mail de vragenlijst en een informatiebrief met daarin de aanleiding en het doel van het onderzoek verstuurd. Uiteindelijk werd dan een afspraak gemaakt voor een telefonisch dan wel een face-to-face interview.

Aanvankelijk zouden de onderzoekers drie maanden de tijd nemen om interviews af te nemen bij ongeveer 150 informanten. Echter het afnemen van de interviews bleek tijdrovender te zijn dan verwacht. Het onderwerp leent zich niet voor een schriftelijk interview, waardoor de meeste interviews telefonisch dan wel face-to-face zijn afgenomen. Voor face-to-face interviews werd gekozen als een informant dat op prijs stelde en als de onderzoeker dacht dat een persoonlijk gesprek meer informatie zou opleveren.

Voordat een sleutelfiguur bereid was informatie te geven, bleek een goede relatie en wederzijds vertrouwen van groot belang. Veel tijd en energie zijn dan ook geïnvesteerd in het leggen van contacten met de informanten. In sommige gevallen zijn meerdere gesprekken gevoerd met een informant.

Tevens bleek de lijst van mogelijke informanten na drie maanden nog zo groot te zijn dat werd besloten door te gaan met interviewen. Na zes maanden kwam bepaalde informatie terug; deze werd door verschillende respondenten genoemd. Ook kwamen er steeds minder nieuwe informanten bij. Dat leek het juiste moment om te stoppen met het afnemen van interviews.

Uiteindelijk zijn meer mensen geïnterviewd dan gepland. Van september 2004 tot en met februari 2005 zijn 235 instanties benaderd voor het afnemen van een interview. Het was niet altijd even gemakkelijk om met respondenten in contact te komen. Uiteindelijk hebben elf instanties niet gereageerd op een e-mail of op een telefonische boodschap. Drie instanties wilden niet meewerken aan het onderzoek. In totaal is informatie van 221 in-

stanties in dit onderzoek meegenomen. In totaal is met 246 mensen gesproken. Soms werd namelijk met meerdere mensen van een en dezelfde instantie gesproken. De meeste interviews werden telefonisch afgenomen: 160 keer was dat het geval. Er werden 51 face-to-face interviews gehouden. De interviews duurden minimaal tien minuten en het langste interview nam vijf uur in beslag. De overige interviews zijn schriftelijk gedaan.

Tevens zijn er verschillende oproepen (in totaal vijftien) gedaan om mee te werken aan het onderzoek in nieuwsbrieven, tijdschriften en op (netwerk-) vergaderingen, zoals in de nieuwsbrief van ECPAT, de nieuwsbrief van het Steunpunt Seksueel Geweld Amsterdam, het Platform Jeugdprostitutie, het netwerk van de politie, Centraal Opvang Asielzoekers (COA) en het tijdschrift van VluchtelingenWerk. Daarnaast hebben de onderzoekers verschillende bijeenkomsten en conferenties bezocht, zowel in Nederland als in het buitenland waarin het thema mensenhandel en handel in minderjarigen centraal stond, waar ook informatie over het onderzoek is verspreid.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voor dit onderzoek benaderde en geïnterviewde informanten.

INSTANTIE	AANTAL BENADERD	INSTANTIE	AANTAL BENADERD
Bureau Jeugdzorg	10	GGD	11
Illegalen en asielzoekers netwerk	7	Nidos	5
IND	5	Bijzondere opsporingsdiensten	7
COA	9	Koninklijke Marechaussee	5
Hulpverlening en opvang	58	Politie	27
Overheid	4	Media	9
Scholen	6	Raad voor de Kinderbescherming	9
Leerplichtambtenaren	7	Onderzoekers	22
Anders	26	Openbaar Ministerie	8

Dossieronderzoek

Naast het afnemen van interviews zijn bij verschillende hulpverleningsinstanties zoals Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV), Pretty Woman en Asja en bij diverse politie-regio's cijfers uit registratiesystemen achterhaald. Ook is dossieronderzoek verricht bij het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM)³ naar door de politie met succes afgeronde mensenhandelzaken in 2003 en naar cliëntencontacten van een hulpverleningsorganisatie voor (ex)prostituees in Rotterdam.

Daarnaast zijn cijfers over het jaar 2003 en 2004 uit het Slachtoffer Volg Systeem van de politie verkregen.

3 Als een van de weinige landen in Europa heeft Nederland een Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM). Deze aanstelling vloeit voort uit Europese afspraken gemaakt op een conferentie tegen mensenhandel in 1997. De NRM heeft de taak om de regering te informeren en te adviseren over (de aanpak van) mensenhandel. Zij moet jaarlijks rapporteren over mensenhandel in Nederland en aanbevelingen doen ter verbetering van de aanpak van het fenomeen. Daartoe verzamelen zij en haar Bureau informatie bij ondermeer politie, Openbaar Ministerie en hulpverlening. Het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), is van start gegaan in 2000. Hoewel de NRM beperkte specifieke aandacht heeft voor minderjarigen, onderkennen zij wel het belang ervan en de noodzaak voor een specifieke benadering van deze problematiek. De laatste tijd is er dan ook meer aandacht vanuit het BNRM voor minderjarigen.

Peerresearch

Peerresearch is een vorm van onderzoek waarbij peers optreden als onderzoeker en onderzoek doen naar peers in vergelijkbare omstandigheden. Peerresearchers hebben een directere toegang tot hun peers en hun leefwereld. Omdat uitgebuite jongeren een veelal moeilijk te bereiken groep is, en om jongeren zelf aan het woord te laten komen, is besloten om peerresearch in het onderzoek naar uitbuiting van minderjarigen in Nederland op te nemen. De peerresearchers, in dit geval jongeren die uitgebuit zijn, hebben hun lotgenoten geïnterviewd over hun ervaringen met uitbuiting. Het peerresearch is uitgevoerd door Stichting Alexander in samenwerking met ECPAT Nederland van oktober 2004 tot februari 2005.⁴ Het onderzoek betreft een pilot en is uitgevoerd in de steden Amsterdam en Utrecht.

PEERRESEARCH

Opzet en methodiek

Het onderzoek met peers is tot stand gekomen als een pilot. Het doel van de pilot was om te komen tot een beschrijving van de beleving van jongeren die als minderjarigen te maken hebben (gehad) met uitbuiting in Nederland en om te onderzoeken of peerresearch een goede methode is voor data-verzameling over dit onderwerp. De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op de visie en mening van de peerresearchers en hun respondenten. Het zijn ervaringen, ideeën en verhalen van deze jongeren. Om het onderzoek af te bakenen en een groep van peerresearchers samen te kunnen stellen is besloten dat het onderzoek zich zou beperken tot de regio Utrecht en Amsterdam.

Voorwaarde om als peerresearcher aan het onderzoek deel te nemen was het hebben van ervaring met uitbuiting op minderjarige leeftijd. Ook werd rekening gehouden met de mate van verwerking van de ervaringen van uitbuiting. Een jongere moest 'eraan toe zijn' om over zijn of haar ervaringen te vertellen en er met anderen over te kunnen praten. Uiteindelijk zijn zeven peerresearchers gestart met het project. Vier van hen hebben het project afgemaakt. De andere drie zijn na de eerste trainingsbijeenkomst gestopt. Zij bleken allen nog te emotioneel betrokken bij hun ervaringen van uitbuiting.

Training en begeleiding

Om de peerresearchers kennis te laten maken met het doen van onderzoek en het onderwerp, zijn een aantal trainingsbijeenkomsten en evaluatiebijeenkomsten georganiseerd. Tijdens de training werd de methode van onderzoek uitgelegd, werd de vragenlijst opgesteld, werden de verwachtingen besproken en werd een korte training gegeven over interviewtechnieken. Ook werd besproken hoe jongeren hun respondenten zouden kunnen vinden. Tussentijds zijn de onderzoekers individueel begeleid en ondersteund door medewerkers van Stichting Alexander en ECPAT. In totaal werden twee evaluatie bijeenkomsten gehouden, waarin zowel de voortgang als de resultaten van de interviews werden besproken.

Dataverzameling

Vragen van de peerresearchers gingen zowel over de ervaringen met uitbuiting van de respondent zelf als over wat de respondenten zien in hun omgeving (kennen zij andere jongeren die ook worden uitgebuit, hoeveel en op welke wijze, etc.). Om respondenten te bereiken, werd zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de netwerken van de jonge onderzoekers. De ervaringen van de peerresearchers zijn ook meegenomen.

4 Stichting Alexander (2005). Uitbuiting in Nederland, peerresearch naar uitbuiting van jongeren in Nederland. Amsterdam: Stichting Alexander.

Stichting Alexander is een not-for-profit onderzoeks- en adviesbureau in Amsterdam dat sinds tien jaar actief is op het gebied van interactief jeugdonderzoek en jongerenparticipatie.

Daarnaast is samengewerkt met Pretty Woman, een hulpverleningsorganisatie voor vrijwillige individuele hulpverlening aan minderjarige meisjes met risicovolle contacten en jonge prostituees. Pretty Woman is betrokken bij het project omdat zij ervaring hebben in het doen van peeronderzoek en peereducatie. Bovendien is het bij dit soort onderzoek belangrijk om een psychologische back-up te hebben voor zowel de peerresearchers als de respondenten, en Pretty Woman kon deze functie vervullen.

In totaal worden de ervaringen van elf jongeren die te maken hebben gehad met uitbuiting in dit onderzoek besproken.⁵

2.4 Data analyse

De gegevens die uit de interviews, deskresearch, dossieronderzoek en het peerresearch naar voren kwamen hebben we op verschillende manieren verwerkt en gebruikt in het rapport.

Database

Allereerst hebben we een database aangelegd waarin alle (gevallen van) slachtoffers die uit het onderzoek naar voren kwamen zijn opgenomen. Het betreft casussen van slachtoffers uit het dossieronderzoek, uit de registraties van politie en hulpverleningsorganisaties, uit peerresearch en casussen die uit de interviews met informanten naar voren zijn gekomen. Het gaat om gevalsbeschrijvingen van uitbuiting in de prostitutie, maar ook van uitbuiting in andere sectoren.

Per casusbeschrijving is voor zover als mogelijk, aangegeven:

- om wat voor soort uitbuiting het gaat;
- welke factoren de minderjarige kwetsbaar maken;
- leeftijd;
- sekse;
- leefsituatie;
- verblijfsstatus;
- land van herkomst;
- of de minderjarige naar school gaat of niet;
- wie de uitbuiters is;
- of het gaat om een vermoeden of een daadwerkelijke uitbuiting volgens de onderzoekers;
- of het oogmerk van uitbuiting aanwezig is;
- de bron.

We hebben informanten gevraagd naar recente casussen. Casussen komen dan ook hoofdzakelijk uit het jaar 2003, 2004 en 2005. Het is niet uit te sluiten dat een informant ook een wat oudere casus heeft genoemd. We hebben er voor gekozen om alle casussen ongeacht het jaartal in de database te verwerken.

⁵ Omdat in de peerresearch gebruik is gemaakt van meerdere informatiebronnen en respondenten, die niet in dit rapport zijn meegenomen, kan de beschrijving van de resultaten van de peerresearch zoals weergegeven in dit rapport verschillen ten opzichte van het oorspronkelijke onderzoeksrapport.

Alleen de casussen die betrekking hebben op minderjarigen zijn meegenomen in de database. In een enkel geval bleek het voor de bron niet meer helemaal duidelijk of het om een minderjarig of een meerderjarig slachtoffer ging. Deze casussen plus de casussen die betrekking hebben op meerderjarigen (ook de net meerderjarigen) zijn uit de database gelaten. Informanten hadden ook veel informatie over vermoedelijke slachtoffers; deze hebben wij niet in de database opgenomen.

In totaal zijn 230 casusbeschrijvingen opgenomen in de database. Van 23 casussen was het aantal betrokken slachtoffers onbekend. Maximale terughoudendheid betrachtend tellen deze beschrijvingen alsof zij telkens één persoon beschrijven.

Niet alle informanten hebben te maken gehad met slachtoffers van uitbuiting. Veel informanten die casussen hebben aangeleverd, hebben met meerdere slachtoffers te maken gehad. De meeste casussen zijn afkomstig van de opvang en hulpverleningsinstanties (27,4%), politie (26,1%) en jeugdzorg (20,0%).

Deze methode is kwalitatief beschrijvend en de resultaten kunnen dan ook niet als statistisch significant beschouwd worden. Daarvoor is enerzijds te weinig informatie voorhanden en anderzijds is de informatie opgenomen in de database niet voldoende afgebakend, zoals bijvoorbeeld in tijd.

We hebben in dit overzicht zoveel mogelijk rekening gehouden met dubbeltellingen. Casussen die duidelijk hetzelfde zijn hebben we maar eenmaal opgenomen. Omdat niet altijd voldoende informatie beschikbaar was over een slachtoffer, kan het zijn dat niet alle dubbeltellingen eruit zijn gehaald. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een meisje in een opvangcentrum is opgevangen en vervolgens naar een hulpverleningsinstantie in de buurt is doorverwezen voor individuele hulpverlening. Ook is het mogelijk dat een meisje dat is opgevangen, aangifte heeft gedaan bij de politie in de regio waar de uitbuiting heeft plaatsgevonden, en zowel door het opvangcentrum als door de politie genoemd wordt.

De resultaten die voortkomen uit de database analyse dienen dan ook voorzichtig geïnterpreteerd te worden. Door de grote hoeveelheid geïnterviewden en door de verscheidenheid in achtergrond van de informanten, kan echter wel het een en ander geconcludeerd worden over het voorkomen van uitbuiting van minderjarigen in Nederland. De resultaten geven een heldere indicatie van de vormen van uitbuiting die in Nederland voorkomen, welke minderjarigen slachtoffer zijn en welke factoren minderjarigen kwetsbaar maken om in een dergelijke situatie terecht te komen.

Casusbeschrijvingen en knelpunten

Informatie van de geïnterviewden en de database zijn gebruikt om een aantal fictieve gevalsbeschrijvingen te maken. Daarin komen de verschillende knelpunten die informanten in de interviews noemen helder naar voren.

Op die manier willen we duidelijk maken welke partijen een verantwoordelijkheid hebben in de bestrijding van handel in minderjarigen, wat zij doen om minderjarigen te beschermen en wat er ontbreekt aan bescherming.

2.5 Rapport

Het resultaat van dit onderzoek is het voorliggende rapport, waarin wordt ingegaan op de drie doelstellingen van het onderzoek. U vindt hierin geen schatting van het aantal minderjarigen in Nederland dat slachtoffer is van uitbuiting. Wel wordt geprobeerd om aan te geven welke minderjarigen kwetsbaar zijn, wie daadwerkelijk slachtoffer zijn, op

welke manier minderjarigen in een uitbuitingssituatie belanden en in welke uitbuitings-situaties ze aangetroffen zijn.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het wettelijke kader van mensenhandel en op uitbuiting van minderjarigen in het bijzonder. Daarbij komt de onduidelijkheid met betrekking tot de definitie van uitbuiting (binnen deze wetsbepaling) uitgebreid aan de orde.

In hoofdstuk 4 zullen de resultaten uit de database en informatie over het voorkomen van handel in minderjarigen, zowel in de prostitutie als in andere sectoren besproken worden.

De verschillende betrokken partijen zoals hulpverlening, overheid en politie die een verantwoordelijkheid hebben in het tegengaan van handel in minderjarigen, komen aan de orde in casussen in hoofdstuk 5, evenals de momenten waarop het mis gaat in de bescherming van minderjarigen.

Uit de analyse van de verschillende knelpunten in de aanpak van het probleem volgen in hoofdstuk 6 aanbevelingen voor verschillende ketenpartners om tot een adequate bescherming te komen van minderjarigen, zodat deze partijen hun acties en beleid beter kunnen afstemmen op de praktijk. Het rapport wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een algemene conclusie.

3 INTERNATIONAAL EN NATIONAAL WETGEVEND KADER

Het is van belang inzicht te hebben in het internationaal wetgevend kader en de weerslag daarvan in de Nederlandse wetgeving. Hierbij komen met name aan de orde de omschrijving van het begrip mensenhandel en de positie van minderjarigen daarbinnen en de definiëring van het begrip uitbuiting in zijn verschillende vormen. Ook de mogelijke problemen die hieruit voortkomen voor de aanpak van kinderhandel worden aan de orde gesteld.

3.1 Internationale wetgeving mensenhandel

In de afgelopen jaren is de aandacht voor mensenhandel op internationaal niveau sterk toegenomen. Zo zijn er een aantal zeer concrete maatregelen genomen om mensenhandel tegen te gaan. Het belangrijkste internationale juridische instrument om mensenhandel aan te pakken, is het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder van vrouwenhandel en kinderhandel, het zogeheten Palermo Protocol. Dit maakt deel uit van het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad.

Het Palermo Protocol uit 2000 bepaalt dat bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, bijzondere aandacht door landen moet worden besteed aan vrouwen en kinderen. Het verplicht de staten die partij zijn om mensenhandel strafbaar te stellen en geeft de definitie aan van mensenhandel die daarbij gehanteerd moet worden.

De snelheid waarmee landen tot ratificatie zijn overgegaan toont de wereldwijde politieke zorg over dit soort misdaadpraktijken. Op 1 juni 2005 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een brief aan de Eerste en Tweede kamer gestuurd met het verzoek tot stilzwijgende goedkeuring van het Palermo Protocol.⁶

Voor meer informatie over de ontwikkelingen op Europees en internationaal gebied omtrent handel in minderjarigen zie bijlage 4.

PALERMO PROTOCOL

De doeleinden van het Palermo Protocol zijn als volgt geformuleerd (art. 2):

- a. voorkoming en bestrijding van mensenhandel, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen en kinderen;
- b. bescherming van en bijstand aan slachtoffers van deze handel, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten;
- c. bevordering van samenwerking tussen de staten die partij zijn teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken.

Naast de verplichting om mensenhandel strafbaar te stellen (art. 5), bevat het protocol ook bepalingen over preventie van mensenhandel (art. 9), bescherming van slachtoffers (art. 6-8), in-

⁶ Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 30 157 (R 1792), A en nr. 1.

formatie uitwisseling en training (art. 10), grensmaatregelen (art. 11) en reisdocumenten (art. 12-13). Alle bepalingen van het protocol hebben tevens betrekking op handel in minderjarigen. Maar er zijn ook expliciete verwijzingen naar kinderen in artikelen 2 (verklaring omtrent het doel),⁷ 3 (gebruikte termen),⁸ 6 (bijstand aan en bescherming van slachtoffers van mensenhandel),⁹ 9 (voorkoming van mensenhandel)¹⁰ en 10 (uitwisseling van informatie en opleiding).¹¹

Artikel 3 van het Palermo Protocol definieert mensenhandel als volgt: het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over die andere personen – met het oogmerk van uitbuiting.

‘Uitbuiting’ omvat, stelt artikel 3 verder, ten minste de uitbuiting van een ander in de prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij of dienstbaarheid of de verwijdering van organen. Voor de vervulling van de delictomschrijving is niet nodig dat de verhandelde persoon daadwerkelijk wordt uitgebuit of diens orgaan wordt verwijderd.

Er is sprake van kinderhandel wanneer de genoemde handelingen worden gepleegd ten aanzien van een kind (in gevolge het protocol een persoon onder de achttien jaar), ook indien hierbij geen van de genoemde middelen (dwang, etc.) is gebruikt (art. 3 onderdelen c-d).

3.2 Nationale wetgeving mensenhandel

Het mensenhandelartikel in de Nederlandse strafrechtwetgeving is per 1 januari 2005 gewijzigd ingevolge de wet van 9 december 2004 tot uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Dit is nodig geacht door de internationale verplichtingen van Nederland onder met name het EU-Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel,¹² en het Palermo Protocol,¹³ zoals in paragraaf 3.1 beschreven.

De belangrijkste wijziging in de strafrechtwetgeving betreft de uitbreiding van het toepas-

7 Artikel 2(a) luidt als volgt: De doelen van dit Protocol zijn: a. voorkoming en bestrijding van mensenhandel, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen en kinderen.

8 Artikel 3(c) bepaalt dat: het werven, vervoeren en overbrengen van, het bieden van onderdak aan of het opnemen van een kind met het oogmerk van uitbuiting wordt beschouwd als ‘mensenhandel’, ook indien hierbij geen van de in onderdeel a van dit artikel bedoelde middelen zijn gebruikt. Artikel 3(d) bepaalt dat: ‘kind’: iedere persoon jonger dan achttien jaar.”

9 Artikel 6(4) luidt als volgt: Elke Staat die partij is, houdt bij de toepassing van de bepalingen van dit artikel rekening met de leeftijd, sekse en de specifieke behoeften van slachtoffers van mensenhandel, in het bijzonder de specifieke behoeften van kinderen, met inbegrip van passend onderwijs en passende verzorging.

10 Artikel 9 leden 1(b) en 4 bepalen dat:

1. De Staten die partij zijn, stellen alomvattend beleid, programma’s en andere maatregelen vast:
 - b. teneinde slachtoffers van mensenhandel, in het bijzonder vrouwen en kinderen, zodanig te beschermen dat zij niet opnieuw het slachtoffer worden.
4. De Staten die partij zijn, nemen maatregelen, of scherpen deze aan, mede door bilaterale of multilaterale samenwerking, om de factoren die mensen, in het bijzonder vrouwen en kinderen, kwetsbaar maken voor mensenhandel, zoals armoede, onderontwikkeling en het ontbreken van gelijke kansen, te verlichten.

singsbereik van de strafbaarstelling van mensenhandel in een nieuwe algemene bepaling inzake mensenhandel: artikel 273a WvSr. In de Nederlandse wetgeving beperkte het delict mensenhandel zich in artikel 250a WvSr tot mensenhandel voor seksuele doeleinden. Met ingang van 1 januari 2005 is de nationale wetgeving met betrekking tot mensenhandel uitgebreid. Nu valt onder mensenhandel (en dus ook handel in minderjarigen) ook uitbuiting voor andere doeleinden dan seksuele. Verschillende vormen van uitbuiting en handel in organen worden in artikel 273a WvS strafbaar gesteld.

Dit artikel is opgenomen in titel XVIII *Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid* van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht.¹⁴

MENSENSMOKKEL

De wet van 9 december 2004 tot uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel heeft ook enkele wijzigingen aangebracht in het mensensmokkelartikel in de strafrechtwetgeving. Het VN-protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (Palermo Protocol), noopte tot uitbreiding van art. 197a WvSr tot strafbaarstelling van mensensmokkel tot buiten de EU, naar alle landen die zijn toegetreden tot dit protocol.¹⁵

Mensenhandel wordt soms verward met mensensmokkel. Er zijn echter fundamentele verschillen. ‘Mensensmokkel’ is het assisteren van mensen bij illegale binnenkomst, verblijf of doorreis (art. 197a WvSr). Mensensmokkel is gericht op illegale grensoverschrijding en niet op uitbuiting. Het komt voor dat een gesmokkelde aansluitend wordt uitgebuit, bijvoorbeeld om de reissom terug te betalen, maar dit hoeft niet het geval te zijn.

Mensenhandel daarentegen is op zichzelf en per definitie een ernstige aantasting van de rechten en persoonlijke integriteit van de verhandelde persoon. Menschenhandel is (gericht op) uitbuiting. Grensoverschrijding speelt daarbij vaak een rol, maar is geen noodzakelijk kenmerk van mensenhandel. Mensen worden ook binnen de landsgrenzen verhandeld, en wanneer er wel grenzen worden overschreden, gebeurt dit niet altijd op illegale wijze.

Mensenhandel en mensensmokkel zijn dus te onderscheiden, maar ze zijn niet altijd te scheiden. Er bestaat samenhang en samenloop tussen smokkel en handel, bijvoorbeeld wanneer de gesmokkelde persoon in een situatie van uitbuiting geraakt om zijn/haar schuld aan de smokkelaar terug te betalen. Het komt dan ook voor dat mensenhandel en mensensmokkel beide ten laste worden gelegd.¹⁶

- 11 Artikel 10(2) luidt als volgt: De Staten die partij zijn, verzorgen of verbeteren de opleiding van rechtshandhaving -, immigratie - en andere bevoegde functionarissen ten behoeve van de voorkoming van mensenhandel. De opleiding dient te worden gericht op methoden gehanteerd bij de voorkoming van deze handel, de vervolging van handelaren en de bescherming van slachtoffers tegen de handelaren. Bij de opleiding dient ook rekening te worden gehouden met de noodzaak mensenrechten en de specifieke problemen van vrouwen en kinderen te behandelen en dient de samenwerking met niet-gouvernementele organisaties, andere relevante organisaties en andere geledingen uit de samenleving te worden aangemoedigd.
- 12 Besluit van 19 juli 2002 (2002/629/JBZ), Pb. EG L 8.2002 L 203.
- 13 New York, 15 November 2000, Trb. 2001, 68.
- 14 Zie verder TK, 2003-2004, 29 291, nr. 3, p. 4-8.
- 15 Zie NRM, Menschenhandel: Derde Rapportage van de Nationaal Rapporteur, 2004, p. 27-28, 174, 193, 197, 200, 202, 206.

De kans op samenloop tussen smokkel en handel is na de recente wetswijziging groter geworden. Immers, nu hoeft voor het delict smokkel geen winstbejag meer te worden aangetoond bij de toegang of doorreis (wel bij verblijf). Bovendien is voor het delict mensenhandel het oogmerk van uitbuiting niet langer beperkt tot seksuele uitbuiting. Meer gedragingen kunnen daarmee als zowel mensenhandel als mensensmokkel gekwalificeerd worden. Een risico van deze samenloop kan zijn dat in de praktijk gekozen zal worden voor het makkelijker te bewijzen strafrechtelijk onderzoek naar smokkel. Informanten geven aan dat dit in de praktijk ook gebeurt. Hierdoor wordt het echter moeilijker om zicht te krijgen op handel.

De omschrijving van mensenhandel in artikel 273a WvSr heeft betrekking op een aantal gedragingen (werven, vervoeren, etc.), gepaard met middelen (dwang, geweld, etc.) die gericht zijn op de verwezenlijking van het einddoel: uitbuiting of de verwijdering van organen. De uitbuiting hoeft niet daadwerkelijk plaats te hebben gevonden, bepalend is de intentie daartoe. Bovendien zijn allerlei vormen van het trekken van profijt uit uitbuiting strafbaar gesteld. Voor een effectieve bestrijding van mensenhandel is het wenselijk geacht dat niet alleen de mensenhandelaren zelf, maar ook de uitbaters van de uitbuiting waarop de mensenhandel is gericht, uitdrukkelijk strafbaar zijn en daardoor effectief kunnen worden aangepakt (art. 273a WvSr lid 1 onderdelen 6-9).¹⁷ Dit laatste is niet expliciet opgenomen in de definitie van mensenhandel in artikel 3 van het Palermo Protocol.¹⁸ Handel in minderjarigen wordt afzonderlijk strafbaar gesteld, waarbij de eis van het gebruik van dwangmiddelen ontbreekt.

3.3 Nationale wetgeving handel in minderjarigen

De delictomschrijving van handel in minderjarigen onder artikel 273a WvSr kan in drie groepen worden verdeeld:

1. gedragingen (werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten, opnemen) gericht op de verwezenlijking van het einddoel: de uitbuiting van een minderjarige; of de verwijdering van zijn/haar organen (art. 273a lid 1 onderdeel 2 WvSr);
2. gedragingen (een ander ertoe brengen) gericht op de verwezenlijking van het einddoel: het verrichten van seksuele handelingen door een minderjarige met of voor een derde tegen betaling; of het beschikbaar stellen van zijn/haar organen tegen betaling (art. 273a lid 1 onderdeel 5 WvSr);
3. het opzettelijk voordeel trekken uit: de uitbuiting van een minderjarige; seksuele handelingen van een minderjarige met of voor een derde tegen betaling; de verwijdering van de organen bij een minderjarige (art. 273a lid 1 onderdelen 6 en 8).

Onderdelen 2 en 6 van artikel 273a lid 1 WvSr verwijzen naar 'uitbuiting' van minderjarigen. Zij bepalen dat zowel bepaalde gedragingen gericht op de uitbuiting van een

¹⁶ Stb. 2004, 690.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Hoewel de formulering van artikel 273a WvSr afwijkt van art. 250a WvSr, blijven de daarin strafbaar gestelde gedragingen strafbaar onder het nieuwe artikel. Het is niet de bedoeling van de wetgever om een wijziging aan te brengen in hetgeen onder art. 250a WvSr strafbaar was gesteld.

ARTIKEL 273A WVSR

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. *degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;*
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. *degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;*
 - 6°. *degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;*
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
 - 8°. *degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;*
 - 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. *Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.*
3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. *de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.*
4. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

minderjarige als het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een minderjarige strafbaar zijn als mensenhandel. Volgens artikel 273a lid 2 WvSr omvat, voor de toepassing van deze onderdelen, uitbuiting van minderjarigen ten minste:

- a. uitbuiting in de prostitutie;
- b. andere vormen van seksuele uitbuiting;
- c. gedwongen of verplichte arbeid of diensten;
- d. slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

Het mag duidelijk zijn dat wat neerkomt op uitbuiting van minderjarigen kan verschillen van uitbuiting van volwassenen. Dit komt al tot uiting in de tekst van artikel 273a lid 1 WvSr sub 2 waar dwang geen vereiste is bij de opgenomen activiteiten jegens minderjarigen om bestempeld te worden als handel. Minderjarigen worden geacht niet over een eigen wil te beschikken, daarom wordt dwang verondersteld aanwezig te zijn.¹⁹ Dat maakt dat bij minderjarigen de intentie tot uitbuiting wellicht eerder kan worden aangenomen. De minderjarigheid is een geobjectiveerd bestanddeel. De dader hoeft dus niet op de hoogte te zijn geweest van de minderjarigheid van het slachtoffer. Minderjarigheid levert tevens een strafverzwarende omstandigheid op (voor slachtoffers die jonger zijn dan zestien jaar).

3.4 Definitie van uitbuiting

Het nieuwe mensenhandelartikel geeft aanleiding tot belangrijke vragen over de te hanteren definities van uitbuiting en in het bijzonder van uitbuiting van minderjarigen bij de toepassing van artikel 273a WvSr.

Alhoewel in lid 2 van artikel 273a WvSr een definitie van uitbuiting wordt gegeven waarbij naar een aantal specifieke vormen wordt verwezen, worden de genoemde vormen niet nader omschreven. Een uitzondering vormt uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie, die omschreven wordt in onderdelen 5 en 8 van artikel 273a lid 1. Daarnaast is de strafrechtwetgeving duidelijk ten aanzien van kinderprostitutie (art. 244, 245, 248b WvSr) en kinderpornografie (art. 240b WvSr). Maar dit geldt niet voor de genoemde ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’, of voor ‘gedwongen arbeid’, ‘gedwongen diensten’, ‘verplichte arbeid’, ‘verplichte diensten’, ‘slavernij’, of ‘met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken’. Bovendien wordt nadrukkelijk gesteld dat uitbuiting ‘ten minste’ de genoemde vormen omvat. Er kunnen dus ook andere vormen onder het bereik van het mensenhandelartikel vallen.

De vraag is hoe de uitbuitingssituatie van bijvoorbeeld gedwongen arbeid of diensten van een minderjarige geïdentificeerd kan worden, zonder een werkdefinitie die verduidelijkt wat daar onder begrepen moet worden.

¹⁹ Rb Almelo 27 februari 1997, NJ 1997, 432.

NATIONAAL RAPPORTEUR MENSENHANDEL

Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) maakt de brede definitie van uitbuiting het toepassingsbereik onvoldoende vastomlijnd, waardoor het risico ontstaat dat een (te) groot aantal feiten onder het bereik van het artikel komt te vallen. “Dit kan tot inflatie van de strafbepaling en het mensenhandelbegrip leiden”, aldus de NRM, die juist pleit voor een beperking tot de meest ernstige vormen van uitbuiting, namelijk die vormen waarbij sprake is van een ernstige schending van mensenrechten.²⁰ Daarnaast pleit de NRM voor een zo breed mogelijke signalering, om zodoende te zorgen dat er jurisprudentie komt die invulling aan de definitie van uitbuiting kan geven. In de Memorie van Toelichting bij artikel 273a WvSr wordt opgemerkt dat tot de meest ernstige vorm van uitbuiting, uitbuiting behoort waarbij de lichamelijke integriteit in het geding is, zoals bij seksuele uitbuiting en verwijdering van organen. Hierdoor wordt volgens de NRM “in elk geval door de regering het bijzondere karakter van (onder meer) gedwongen seksuele dienstverlening benadrukt.”

3.5 Arbeidsbescherming van minderjarigen

De bescherming van minderjarigen op het gebied van arbeid is geregeld in de Arbeidstijdenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit. Hiernaast is Nederland verplicht om de ergste vormen van kinderarbeid zoals beschreven in ILO-Verdrag Nr. 182 strafbaar te stellen (zie verder 3.6). Een uitzondering vormt ‘*hazardous work*’ oftewel gevaarlijk of schadelijk werk. Ten aanzien van dat soort werk mag een land kiezen of het alleen in de arbeidswetten wordt geregeld, of tevens verboden wordt in de strafrechtwetgeving.

Artikel 197b WvSr stelt strafbaar het in dienst hebben van personen die illegaal Nederland zijn binnengekomen of hier illegaal verblijven, maar niet per se gedwongen arbeid. In artikelen 273-277 WvSr worden handel in slaven en direct daaraan gerelateerde activiteiten strafbaar gesteld. In de praktijk van opsporing en vervolging worden artikelen 273-277 WvSr evenwel niet gebruikt.

In de ILO Forced Labour Convention (1930) wordt gedwongen arbeid omschreven als: ‘*all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.*’ Daarbij gaat het dus om arbeid of diensten die van een kind worden geëist, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, waarvoor het kind zich niet vrijwillig heeft aangeboden. Het hoeft niet te gaan om vormen van arbeid of diensten die wettelijk niet toegestaan zijn, of om activiteiten die formeel als een ‘economische activiteit’ zijn te bestempelen. Een kind dat onder dwang moet bedelen wordt ook als een slachtoffer van gedwongen arbeid gezien.

20 BNRM (2004). Mensenhandel: Derde Rapportage van de Nationaal Rapporteur. Den Haag: BNRM.

3.6 Het begrip uitbuiting in internationale instrumenten

Er zijn drie internationale instrumenten waarin de term uitbuiting van minderjarigen verder wordt omschreven en die een leidraad kunnen bieden bij de vraag wat onder uitbuiting van minderjarigen moet worden verstaan onder het artikel 273a WvSr:

- VN-Verdrag inzake de rechten van het kind;²¹
- bijbehorende Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie;²²
- ILO-Verdrag Nr. 182 betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid.²³

VN-Verdrag inzake de rechten van het kind

Artikel 36 van het verdrag is een algemene bepaling om minderjarigen te beschermen tegen alle vormen van uitbuiting. De bedoeling van deze bepaling is om mogelijke vormen van uitbuiting te dekken die niet in andere bepalingen van het verdrag expliciet zijn behandeld. Dit artikel geeft aan dat de Staten die partij zijn bij het verdrag maatregelen moeten nemen om minderjarigen te beschermen tegen ‘alle andere vormen van exploitatie die schadelijk zijn voor enig aspect van het welzijn van het kind.’ Verder bevat het verdrag een aantal speciale bepalingen over de volgende specifieke vormen van uitbuiting van minderjarigen:

- economische uitbuiting (art. 32);
- handel in kinderen voor welk doel of in welke vorm ook (art. 35);
- inschakeling van kinderen bij de illegale productie van verdovende middelen en psychotrope stoffen (art. 33);
- inschakeling van kinderen bij de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (art. 33);
- ontvoering van kinderen voor welk doel of in welke vorm ook (art. 35);²⁴
- seksuele uitbuiting waaronder kinderprostitutie en kinderpornografie (art. 34);
- verkoop van kinderen voor welk doel of in welke vorm ook (art. 35).

Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie

Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie is een nadere uitwerking van de artikelen 34 en 35 van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind. Onder het Facultatief Protocol wordt in Artikel 2 onder ‘de verkoop van kinderen’ verstaan: ‘iedere handeling of transactie waarbij een kind wordt overgedragen door een persoon of groep personen aan een andere persoon of groep personen tegen betaling of een andere vorm van vergoeding’.

21 New York, 20 november 1989, Trb. 1990, 170. Nederland heeft het verdrag geratificeerd op 6 februari 1995.

22 New York, 25 May 2000, Trb. 2001, 63. Nederland heeft het protocol ondertekend op 7 september 2000. Ratificatie kan plaatsvinden nu de wet van 9 december 2004 tot uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel in werking is getreden. De wet was mede ingediend ter uitvoering van dit protocol. Op 31 mei 2005 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in een brief aan de Eerste en Tweede Kamer voorgesteld het Facultatief Protocol stilzwijgend goed te keuren. (Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 30 158 (R1793), A en nr.1)

23 Genève, 17 juni 1999, Trb. 1999, 177. Nederland heeft ILO Convention No. 182 geratificeerd op 14 februari 2002.

24 Zowel de ontvoering als de verkoop van en de handel in kinderen, voor welk doel ook of in welke vorm ook, zijn in dezelfde bepaling opgenomen (art. 35). De ontvoering van kinderen door één van de ouders wordt echter in artikel 11 behandeld en valt niet onder uitbuiting.

Het protocol verplicht in Artikel 3 tot strafbaarstelling van de volgende handelingen:

1. in het kader van de verkoop van kinderen,
 - a het aanbieden, afleveren of aanvaarden van een kind, ongeacht op welke wijze, met als doel:
 - de seksuele uitbuiting van een kind;
 - de overdracht met winstoogmerk van organen van het kind; of
 - het onderwerpen van een kind aan gedwongen arbeid.
 - b het als tussenpersoon onrechtmatig verkrijgen van toestemming voor de adoptie van een kind in strijd met toepasselijke internationale juridische instrumenten inzake adoptie;
- 2 het aanbieden, verwerven, aanwerven of ter beschikking stellen van een kind voor kinderprostitutie;
- 3 het vervaardigen, distribueren, verspreiden, importeren, exporteren, aanbieden, verkopen of bezitten voor bovengenoemde doeleinden van kinderpornografie.

ILO-Verdrag Nr. 182 betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid

Artikel 32 van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind erkent het recht van het kind te worden beschermd tegen economische uitbuiting. Onder 'economische uitbuiting' vallen ten minste die vormen van kinderarbeid die verboden worden in het ILO-Verdrag Nr. 182 betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid:

- alle vormen van slavernij of met slavernij gelijk te stellen praktijken, zoals de verkoop van en de handel in kinderen, schuldhorigheid en lijfeigenschap, en gedwongen of verplichte arbeid, met inbegrip van gedwongen of verplichte rekrutering van kinderen voor inzet in gewapende conflicten;
- het gebruik, het aanwerven of aanbieden van een kind voor prostitutie, voor de productie van pornografie of voor pornografische voorstellingen;
- het gebruik, het aanwerven of aanbieden van een kind voor illegale werkzaamheden, in het bijzonder voor de productie van en de handel in drugs zoals omschreven in de desbetreffende internationale verdragen;
- werk dat door zijn aard of de omstandigheden waaronder het wordt verricht waarschijnlijk schadelijk is voor de gezondheid, de veiligheid of de zedelijkheid van kinderen ('*hazardous work*').

De in deze drie bovengenoemde instrumenten opgenomen specifieke vormen van uitbuiting behoren tot de meest ernstige vormen van uitbuiting van minderjarigen. Landen zijn verplicht om in hun strafrechtwetgeving al deze vormen van uitbuiting te omschrijven en strafbaar te stellen en om alle passende maatregelen te nemen ter voorkoming ervan. In de Memorie van Toelichting bij het nieuwe Nederlandse wetsartikel wordt verwezen naar verschillende internationale afspraken zoals het Facultatief Protocol en het EU-Kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.²⁵ Bovendien wordt gesteld dat met de uitbreiding van artikel 273a WvSr tevens uitvoering wordt gegeven aan hetgeen het Facultatief Protocol dienaangaande bepaalt. Met betrekking tot strafbaarstelling van het 'als tussenpersoon onrechtmatig verkrijgen van toestemming voor de adoptie van een kind in strijd met toepasselijke internationale juridi-

25 TK, 2003-2004, 29291, nr. 3, p.2.

sche instrumenten inzake adoptie', wordt verwezen naar artikelen 8, onderdeel d, en 20, derde lid, jo. artikelen 27 en 28 lid 1 van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (WOBKA)²⁶. Tenslotte wordt geconcludeerd dat in de Nederlandse wetgeving inzake seksueel misbruik, prostitutie, mensenhandel, kinderpornografie en adoptie, de handelingen strafbaar worden gesteld die ingevolge dit protocol strafbaar moeten worden gesteld.

GUIDELINES

Er zijn verschillende documenten waarin richtlijnen aan staten over mensenhandel staan. Ze vormen een belangrijk houvast bij de aanpak van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers.

- *Guidelines for Protection of the Rights of Children Victims Trafficking (2003)*.²⁷ Het uitgangspunt van deze richtlijnen is dat minderjarige slachtoffers recht hebben op bijzondere bescherming, zowel op grond van het feit dat ze kind zijn als op grond van het gegeven dat ze slachtoffer zijn. Als algemene uitgangspunten gelden: de rechten en het belang van het kind, het non-discriminatie beginsel, respect voor de visie van het kind en zijn recht op informatie, vertrouwelijkheid en bescherming. Vervolgens bieden de richtlijnen aanknopingspunten voor alle fasen in de aanpak van kinderhandel.
- *Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking (2002)*.²⁸ De aanbevelingen gaan ervan uit dat de schending van mensenrechten oorzaak én gevolg is van mensenhandel en richten zich tot de gehele keten. In elf richtlijnen staan verplichtingen aan staten over onderwerpen als bescherming van slachtoffers, onderzoek, definities en samenwerking.
- *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: ILO Guidelines for Legislators and Law Enforcement (2005)*.²⁹ Deze richtlijnen onderstrepen onder meer het belang van arbeidsrecht en vreemdelingenrecht in verband met mensenhandel. Ook wordt ingegaan op het feit dat kinderhandel speciale karakteristieken heeft en een eigen aanpak vereist. Zo wordt nog eens duidelijk gesteld dat er geen dwang of machtsmisbruik hoeft te worden vastgesteld voordat sprake is van kinderhandel.

-
- 26 Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (WOBKA):
Artikel 8 d: door de aspirant-adoptiefouders dient op bevredigende wijze door middel van bescheiden te worden aangetoond dat de afstand door de ouder of de ouders van het buitenlandse kind naar behoren is geregeld.
Artikel 20 lid 3: De vergunninghouder betaalt geen onevenredig hoge vergoedingen voor in verband met zijn bemiddeling verrichte diensten.
Artikel 27: 1. Hij die uit winstbejag handelt in strijd met artikel 15 of artikel 20, eerste lid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.
2. De in het eerste lid strafbaar gestelde feiten zijn misdrijven.
Artikel 28 lid 1: Hij die handelt in strijd met artikel 2, artikel 8, artikel 15 of artikel 20, wordt gestraft met geldboete van de derde categorie.
- 27 Guidelines for Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking in Southeastern Europe, UNICEF Regional Office, Geneva 2003.
- 28 Office of the United Nations High Commissioner For Human Rights (OHCR), Hoge Commissaris (E/2002/68/Add.1 (2002)).
- 29 Special Action Programme to combat Forced Labour (SAP-FL), InFocus Programme on Promotion of the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, draft, march 2005.
- 30 Kamerstukken II 2004-05 28 638, nr. 13.
- 31 Kamerstukken II, 2003-2004, 28 638, nr. 10.
- 32 Reactie ECPAT-Unicef.
- 33 Vragen van de leden Arib en Dijsselbloem (PvdA) aan de minister van Justitie en de minister van Integratie en Vreemdelingenbeleid over kindersmokkel.

NATIONAAL ACTIEPLAN MENSENHANDEL (NAM)

In december 2004 publiceerde de Nederlandse overheid het 'Nationaal Actieplan Mensenhandel: Aanvullende maatregelen van het kabinet in het kader van de aanpak van mensenhandel in Nederland'. Het plan is een reactie van het kabinet³⁰ op de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) uit de derde rapportage. In deze derde rapportage schetst de NRM de stand van zaken op het gebied van mensenhandel in Nederland en worden aanbevelingen gedaan op het gebied van wet- en regelgeving, de B9-regeling, slachtoffers van mensenhandel, hulpverlening en belangenbehartiging, onderzoek en registratie, rechtshandhaving in het algemeen (inclusief prostitutie), opsporing en vervolging en overige aspecten van mensenhandel.³¹ De aanbevelingen richten zich op een breed beleidsterrein en tot alle voor de aanpak van mensenhandel verantwoordelijke ketenpartners zoals diverse ministeries, politie, openbaar ministerie, IND, hulpverlenings- en opvangvoorzieningen, etc. In het actieplan komen de hiervoor genoemde deelgebieden in de aanpak van mensenhandel dan ook aan de orde.

Het kabinet wil met dit Nationaal Actieplan Mensenhandel inzichtelijk maken welke maatregelen worden getroffen in Nederland om de aanpak van mensenhandel te verbeteren. Om te komen tot een integrale en evenwichtige presentatie van het totaal aan maatregelen, zijn tevens maatregelen uit andere bronnen in dit actieplan opgenomen of wordt naar deze maatregelen verwezen zoals naar het Plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector.

Met deze bundeling van maatregelen kan het opvolgen van de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de voortgang van diverse initiatieven en activiteiten in de aanpak van mensenhandel worden gecontroleerd en bijgestuurd.

Minderjarigen

In het plan worden gerichte acties aangekondigd, verantwoordelijke partijen aangewezen en er is een duidelijke tijdsplanning. Dat is ook in lijn met het feit dat de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de komende jaren mensenhandel als prioriteit voor opsporing en vervolging hebben vastgesteld.

Minderjarigen worden in het plan als aandachtspunt vermeld. De aard en de impact van handel in minderjarigen is volgens de makers ernstig genoeg om - ook zonder exact te weten wat de omvang is - dit probleem voortvarend en serieus aan te pakken.

Hoewel minderjarigen hier en daar inderdaad genoemd worden in het plan, ontbreekt het echter aan structurele en specifieke aandacht voor deze groep slachtoffers van mensenhandel. Het Actieplan zou dan ook aangevuld moeten worden met speciale aandacht voor en actiepunten ten aanzien van minderjarigen, zoals waar het gaat om de aanwijzing door het college van PG's, voorlichting en signalering, terugkeer en veiligheid van slachtoffers, training en opvang.³² Alle relevante rechten van het kind moeten worden erkend en beschermd, en er moet gekeken worden of verdere maatregelen daartoe nodig zijn. Naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer over kindersmokkel³³ erkende de minister van Justitie dat op een aantal punten in het NAM wellicht meer specifieke aandacht voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel mogelijk is, bijvoorbeeld in de opleiding van ketenpartners en de bejegening van minderjarige slachtoffers. Met een aantal organisaties (waaronder het OM en ECPAT) zal worden nagegaan waar tot concrete actiepunten gekomen kan worden, zodat nog in 2005 een addendum bij het NAM aan de Tweede Kamer kan worden toegestuurd.

3.7 Het begrip uitbuiting in dit onderzoek

In dit onderzoek is uitgegaan van een werkdefinitie van het begrip uitbuiting dat in het verlengde ligt van de internationale wetgeving op dit punt. De volgende aspecten spelen een rol bij het bepalen of in een situatie sprake is van uitbuiting van een minderjarige:

- het gaat om een schending van kinderrechten, zoals die zijn vastgelegd in het Verdrag inzake de rechten van het kind en in andere verdragen;
- het gaat om vormen van uitbuiting zoals die nader zijn gedefinieerd in de internationale instrumenten;
- er wordt voordeel getrokken uit de uitbuiting van een minderjarige;
- het feit dat een kind wel of geen toestemming geeft speelt geen rol;
- het oogmerk van uitbuiting kan worden verondersteld.

Op de nadere invulling van het begrip uitbuiting van minderjarigen, komen we in hoofdstuk 6 terug.

4 RESULTATEN: CIJFERS EN FEITEN

In dit onderzoek worden vragen gesteld als: wie zijn de slachtoffers, waar komen ze vandaan, op welke manier worden ze uitgebuit en wat maakt hen kwetsbaar. In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van ons onderzoek naar die vragen. In de eerste paragraaf wordt prostitutie van minderjarigen besproken. In de tweede paragraaf beschrijven we uitbuiting in andere sectoren en in de laatste paragraaf besteden we aandacht aan minderjarigen die met beide vormen van uitbuiting te maken hebben. In iedere paragraaf beschrijven we eerst de resultaten uit de database, vervolgens komt informatie uit gesprekken met informanten en uit andere onderzoeken aan bod en ten slotte worden de resultaten uit het peerresearch besproken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de feiten en cijfers.

4.1 Prostitutie van minderjarigen

4.1.1 Cijfers uit de database

Aantal minderjarigen in de prostitutie

In totaal zijn 230 casusbeschrijvingen opgenomen in de database. Het blijkt daarbij in 169 casussen om prostitutie van minderjarigen te gaan. Bij 21 minderjarigen is er zowel sprake van prostitutie als van een andere vorm van uitbuiting. Deze groep wordt in paragraaf 2.3 besproken.

Oogmerk van uitbuiting volgens artikel 273aWvSr

In enkele gevallen is het lastig om te bepalen of er sprake is van uitbuiting in het kader van het mensenhandelartikel.

Een minderjarige jongen uit Ghana die illegaal in Nederland verblijft, wordt door een Nederlandse dame opgepikt die hem in ruil voor seks onderdak en eten aanbiedt. Voor deze jongen is het een voorrecht om met deze vrouw te zijn. Het enige dat hij voor zijn gevoel nog heeft, is zijn seksualiteit en die kan hij kwijt bij een blanke, schijnbaar onbereikbare vrouw. Maar het blijft misbruik van macht. Deze jongen is erg kwetsbaar. Als de vrouw genoeg van hem heeft, wordt hij het huis uitgegooid. Dan gaat hij vermoedelijk weer naar een andere vrouw. (casus hulpverlening)

Het is moeilijk om te bepalen of hier sprake is van uitbuiting conform artikel 273a WvSr. Hoewel er sprake is van seks in ruil voor geld of goederen, geeft de jongen ook aan dat het een voorrecht voor hem is om bij deze vrouw te zijn. Door omstandigheden heeft hij wellicht geen andere keus en is dit de meest gunstige oplossing voor hem. Wij zien dit echter wel als uitbuiting.

Bronnen

De meeste casussen zijn afkomstig van politie (28,4%), opvang en hulpverleningsinstaties (25,4%) en jeugdzorg (14,8%). Voor een overzicht van de bronnen, zie de tabel op pagina 34.

BRON	AANDEEL IN CASUSSEN (%)	BRON	AANDEEL IN CASUSSEN (%)
Politie	28,4	Opvang en hulpverlening	25,4
Jeugdzorg (BJZ, RvdK)	14,8	Vreemdelingen opvang	5,9
School/leerplichtambtenaar	4,1	Openbaar Ministerie	4,1
Jeugdgezondheidszorg (GGD)	3,0	Anders (o.a. BNRM)	12,5
Peers	1,8		

Geslacht

In bijna alle gevallen (99,4%) is de sekse bekend. Het gaat om 157 meisjes (92,9%) en elf jongens (6,5%).

Leeftijd

Het merendeel van de slachtoffers is tussen de zestien en achttien jaar oud (38,5%). Een vijfde deel van de slachtoffers (20,7%) is tussen de dertien en vijftien jaar oud. Van een hele grote groep is de leeftijd onbekend (40,2%), het gaat wel om minderjarigen.

LEEFTIJD	AANDEEL IN CASUSSEN (%)
16 t/m 17 jaar	38,5
13 t/m 15 jaar	20,7
9 t/m 12 jaar	0,6
Onbekend	40,2

Land van herkomst en status

Uit de gegevens valt af te lezen dat ongeveer een vierde deel van de minderjarige slachtoffers uit Nederland afkomstig is (27,7%). Van een bijna even groot deel is het land van herkomst onbekend (22,1%). Bovendien is een groot aantal slachtoffers afkom-

LAND VAN HERKOMST	AANTAL IN %	LAND VAN HERKOMST	AANTAL IN %
Afrika (onbekend welk land)	3,5	Litouwen	0,4
Albanië	0,4	Marokko	14,3
Angola	1,7	Nederland	27,7
Antillen	4,3	Nigeria	1,7
Aruba	0,4	Polen	0,9
Brazilië	0,4	Roemenië	3,5
Bulgarije	0,9	Sierra Leone	3,5
China	0,4	Suriname	2,2
Ghana	0,9	Turkije	9,1
Guinee	0,9	Onbekend	22,0
Iran	0,9		

stig uit Marokko, Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen (30,3%). Van deze groep heeft iets meer dan de helft (58,3%) de Nederlandse nationaliteit. Van ongeveer een derde van deze groep (31,1%) is de status onbekend. 10,4% is illegaal in Nederland. Een klein gedeelte (12,1%) is afkomstig uit Afrikaanse landen, voornamelijk West Afrika. 6,1% van de slachtoffers komt uit Oost- en Centraal-Europa, waarbij Roemenië het vaakst genoemd wordt. Een heel klein deel van de minderjarigen komt uit Azië (1,3%), waar alleen China en Iran worden genoemd.

VERBLIJFSSTATUS	AANTAL MINDERJARIGEN IN %
Nederlandse nationaliteit	36,1
Illegaal	13,0
Ama	5,9
Asielzoeker in gezinsverband	1,0
Onbekend	44,0

Van de meeste minderjarigen die in de prostitutie zijn uitgebuit is niet bekend wat hun status is (45,0%). Ongeveer eenderde deel (36,1%) van de slachtoffers betreft jongeren met een Nederlandse nationaliteit. Het kan dan gaan om minderjarigen die in Nederland geboren zijn uit Nederlandse ouders, of om minderjarigen die in Nederland geboren zijn uit niet-Nederlandse ouders, bijvoorbeeld Marokkaanse of Turkse ouders. Ook kan het gaan om minderjarigen die niet in Nederland geboren zijn, maar naar Nederland gemigreerd zijn en na verloop van tijd een Nederlands paspoort hebben verworven. Uit de casussen blijkt dat 5,9% Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (ama's) betreft. Een groter gedeelte blijkt illegaal (13,0%) in Nederland verblijvend te zijn, dat wil zeggen dat ze zonder status zijn. Het kan dan gaan om jongeren die illegaal Nederland zijn binnengekomen, bijvoorbeeld zonder paspoort of met een vals paspoort, al dan niet geholpen door smokkelaars/handelaars. Het kan ook gaan om minderjarigen die in eerste instantie op een toeristenvisum zijn binnengekomen en langer dan toegestaan in Nederland zijn gebleven.

Loverboyproblematiek

In iets minder dan de helft van alle gevallen van jeugdprostitutie blijkt sprake te zijn van loverboy-problematiek (48,5%).

LAND VAN HERKOMST LOVERBOY SLACHTOFFER	AANTAL MINDERJARIGEN IN %
Nederland	36,8
Marokko	20,4
Turkije	13,2
Nederlandse Antillen	6,6
Suriname	2,6
Onbekend	17,1
Anders	3,3

De meeste loverboyslachtoffers hebben de Nederlandse nationaliteit (53,9%). Het overgrote deel van de loverboyslachtoffers is van Nederlandse afkomst (36,8%). De overige meisjes zijn voornamelijk van Marokkaanse (20,4%), Turkse (13,2%), Antilliaanse (6,6%) en Surinaamse (2,6%) afkomst. Van 41,6% is de status onbekend. In 4,5% van de gevallen ging het om ama's.

Een heel groot deel van de Nederlandse meisjes uit de database heeft te maken met loverboyproblematiek, namelijk 75,3%.

Factoren die minderjarigen kwetsbaar maken voor prostitutie

Minderjarigen zijn kwetsbaar. Vanwege hun leeftijd en ervaring zijn zij minder goed in staat voor zichzelf op te komen, ze zijn makkelijker te manipuleren en afhankelijk van volwassenen. In de casussen komen verschillende factoren naar voren die minderjarigen extra kwetsbaar maken voor uitbuiting in de prostitutie. Er kunnen ook meerdere factoren tegelijkertijd een rol spelen.

KWETSBAARHEID	AANTAL MINDERJARIGEN IN %
Emotionele afhankelijkheid	45,6
Ontbreken papieren	24,9
Familieomstandigheden	21,9
Bedreiging	15,4
Financiële redenen	13,0
Drugsverslaving	7,7
Seksueel misbruik	4,7
Geen woning	3,6
Anders	1,8

Sommige factoren die minderjarigen kwetsbaar maken, zijn aanwezig voordat minderjarigen in de prostitutie terecht komen en kunnen in die zin worden beschouwd als risicofactoren. Andere factoren houden minderjarigen in een uitbuitingssituatie en belemmeren hen aan de situatie te ontsnappen.

De factor die bij minderjarigen het meest frequent voorkomt is emotionele afhankelijkheid. Het gaat dan om ouders die misbruik maken van de emotionele afhankelijkheid van slachtoffers. Bij een meisje kan dat bijvoorbeeld een pooiervriendje zijn op wie ze verliefd is. Maar het gaat ook vaak om emotionele afhankelijkheid van familieleden.

Het ontbreken van papieren of het hebben van valse papieren komt bij een kwart van de minderjarigen naar voren als een kwetsbaarheid. Het gaat dan om minderjarigen die zonder paspoort of met een vals paspoort naar Nederland zijn gekomen of gebracht, en vervolgens illegaal in Nederland verblijven. Zonder een geldige verblijfsvergunning kunnen zij geen kant op en blijven min of meer aangewezen op de uitbuiters. Daarnaast zijn deze jongeren bang voor uitzetting. Maar ook minderjarigen met een Nederlandse status worden zonder paspoort of met een vals/vervalst paspoort te werk gesteld, om ze meerderjarig te doen lijken. Soms is hun paspoort afgenomen door hun pooier. Dit maakt jongeren extra afhankelijk en dus kwetsbaar.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen migrantenkinderen die hier samen met hun ouders zijn en minderjarige migranten die hier zonder ouders verblijven. Deze laatste groep is per definitie extra kwetsbaar.

Ook familieproblemen maken jongeren kwetsbaar om in de prostitutie te belanden. In 21,9 % van de casussen blijkt hier sprake van. Het gaat dan om gebroken gezinnen, minderjarigen met overleden ouders, ruzie thuis, psychiatrische problematiek bij (een van) de ouders, ouders die compleet de grip op hun kind zijn verloren of wegliep-problematiek. Maar ook problemen met een adoptieachtergrond of puberteitsproblemen worden genoemd.

Bedreiging komt in 15,4% van de casussen naar voren. Meestal betreft het hier bedreiging door een handelaar of pooier. In een enkel geval zijn minderjarigen ook bedreigd door familieleden.

Financiële redenen werd in 13% van alle gevallen aangegeven als factor die een minderjarige kwetsbaar maakt voor prostitutie. Gebrek aan geld en mogelijkheden om te overleven maken jongeren kwetsbaar voor uitbuiting en een enkele keer is het zelfs de aanleiding om in de prostitutie te gaan werken. Soms gaat het om een zelfstandige beslissing, voor zover je daar bij minderjarigen van kunt spreken.

De belofte van geld is ook een drijfveer. In sommige gevallen gaat het ook om een combinatie van emotionele afhankelijkheid en financiële redenen. Een meisje dat weggelopen is van huis, geen plek heeft om te slapen en dat geen geld heeft, is vatbaar voor een jongen die haar aandacht, liefde en onderdak geeft.

Een Marokkaans meisje van vijftien jaar loopt weg met haar vriendin. Ze gaan naar een coffeeshop waar ze wat jongens kennen met wie ze uiteindelijk een relatie krijgen. Deze jongens bieden hen onderdak. Op een gegeven moment vragen de jongens een vergoeding van de meisjes en worden ze gedwongen om seks te hebben met verschillende mannen in het huis waar ze verblijven. Ze worden uiteindelijk naar Den Haag gebracht waar ze zich op de tippelzone moeten prostitueren. (casus peerresearch)

Het ontbreken van een vaste verblijfplaats maakt jongeren kwetsbaar (3,6%). In casussen kwam bijvoorbeeld naar voren dat jongeren zonder vaste woonplek in ruil voor seks inwonnen bij volwassenen.

Drugsverslaving kan ook een rol spelen (7,7%). Sommige jongeren belanden in de prostitutie om hun drugs te bekostigen. Drugsverslaving maakt het vervolgens moeilijk voor hen om de prostitutie te verlaten.

Bij 4,7% van de slachtoffers komt een verleden van seksueel misbruik door familieleden of buitenstaanders naar voren.

Leefsituatie

Er is weinig bekend over de familiesituatie van minderjarige slachtoffers. Slechts van ruim een kwart van de slachtoffers is bekend in welk familieverband ze leven (28,4%). 16,0% is alleenstaand. Dat kan betekenen dat deze minderjarigen alleen, zonder familie

naar Nederland zijn gekomen. Het kan ook betekenen dat alle banden met de familie zijn verbroken of dat de familie is overleden.

Van 5,3% van de slachtoffers is bekend dat ze met een familielid samenwonen. Slechts 3,0% komt uit een compleet gezin.

Een aantal meisjes zijn onder toezicht gesteld (4,1%). Soms wachten zij op een plek in een gesloten inrichting en lopen in die periode van huis weg.

Jongens in de prostitutie

Uit de database komen elf casussen van jongensprostitutie naar voren. Niet altijd is duidelijk of de jongens zich 'zonder dwang van derden' prostitueren, het oogmerk van uitbuiting door derden is in de meeste gevallen onbekend of twijfelachtig (81,8%). In twee gevallen (18,2%) is er duidelijk sprake van uitbuiting onder artikel 273a WvSr, tegen 88,5% bij meisjes. We hebben besloten de overige minderjarige jongens toch in de database op te nemen, omdat ze conform artikel 248b uitgebuit worden door hun klanten. Bij een derde van de jongens speelde financiële kwetsbaarheid (36,4%) en het ontbreken van een woning een rol (27,3%), tegen 11,5% en 1,9% van de meisjes. Bij jongens speelde emotionele afhankelijkheid veel minder een rol dan bij meisjes (18,2% versus 47,8%). Bij hun spelen familieomstandigheden de grootste rol (63,6% tegen 19,1% bij meisjes).

De meeste casussen zijn afkomstig van opvang en hulpverleningsinstanties (63,6%). Slechts een casus was afkomstig van de politie (9,1%). Bij meisjes was dit aandeel veel groter (29,9%).

Jongens lijken op een iets jongere leeftijd in de prostitutie terecht te komen. Het grootste deel was tussen de negen en vijftien jaar oud (45,5%), terwijl het aandeel van meisjes in die leeftijdsgroep 19,7% was.

Het gaat in bijna de helft van de gevallen om jongens met de Nederlandse nationaliteit (45,5%). 27,3% verblijft illegaal in Nederland. Er zijn geen ama-jongens aangetroffen. Het grootste deel van de jongens is alleenstaand (45,5%) tegen 14,0% van de meisjes.

4.1.2 Informanten en ander onderzoek

In deze paragraaf gaan we in op informatie over prostitutie van minderjarigen die we kregen van de geïnterviewden. Ook komt ander onderzoek hier aan bod. In subparagrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de omvang van het probleem, de afkomst van slachtoffers, vermoedens van prostitutie en waar minderjarigen werken.

Omvang

Veel respondenten geven aan dat ze geen zicht hebben op minderjarigen in de prostitutie. Wel denken zij dat het voorkomt en dat het probleem groter is dan wat zij tegenkomen.

Niemand van de geïnterviewden waagt zich aan een schatting van het aantal minderjarige slachtoffers van prostitutie.

In cijfers van hulpverleningsorganisaties zijn echter wel enkele trends te herkennen. Zo is het aantal meldingen bij Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) die belast is met de centrale aanmelding en registratie van slachtoffers van mensenhandel, in 2004 gestegen ten opzichte van het jaar ervoor. In 2004 zijn er 405 aanmeldingen van zowel volwassen als minderjarige slachtoffers geregistreerd. In 2003 betrof het 257 meldingen. Dit is een stijging van 158%.³⁴

De voornaamste reden hiervoor is volgens STV dat zij de afgelopen twee jaar intensief gelobbyd heeft bij samenwerkingspartners voor het belang van registratie. De politie is meer gaan melden, evenals enkele opvanginstellingen. Daarnaast noemen zij dat mensenhandel meer aandacht heeft gekregen vanuit de politiek en van betrokken organisaties rond de opsporing en de signalering van mensenhandel. De samenwerking tussen ketenpartners is sterk verbeterd en het belang van centrale registratie van slachtoffergegevens wordt onderkend. Daardoor zijn er meer gegevens over slachtoffers gemeld bij de STV. De STV verklaart echter dat nog steeds niet alle slachtoffers worden geregistreerd. Het aantal slachtoffers van mensenhandel zou dus wel eens aanzienlijk hoger kunnen liggen. Enkele respondenten geven op basis van de minderjarige slachtoffers die zij tegenkomen een schatting van het percentage minderjarige slachtoffers ten opzichte van het totale aantal slachtoffers van mensenhandel. Ook geven verschillende organisaties zoals Prostitutie Maatschappelijk Werk en STV aan dat veel jonge mannen en vrouwen die hulp komen zoeken, al op minderjarige leeftijd in de prostitutie zijn gekomen.

- De politie schat dat minder dan 10% van de slachtoffers van mensenhandel minderjarig is.
- Bij het Openbaar Ministerie van Den Bosch vormen zaken met minderjarige slachtoffers van mensenhandel tussen de 10 en 20% van het totale aantal mensenhandelzaken.
- In totaal waren in 2004 128 cliënten onder begeleiding van Prostitutie Maatschappelijk Werk in Rotterdam, waarvan 7 (5,5%) minderjarig waren bij binnenkomst, en 22 (17,2%) cliënten als minderjarigen in de prostitutie zijn begonnen.
- Bij de STV kwamen in 2004 23 meldingen van minderjarige slachtoffers binnen. Dat is 5,6% van het totaal aantal meldingen. Het aantal geregistreerden dat op leeftijd van ronseling jonger dan achttien jaar was, was 39, dat is 9,6% van het totaal aantal meldingen.
- Van de 42 door de politie succesvol afgeronde mensenhandelzaken die in 2003 zijn ingestuurd naar het OM, onderzocht door BNRM, zijn er veertien zaken waarbij minderjarigen betrokken zijn (33%). In totaal zijn er twintig minderjarige slachtoffers.
- Bij de hulpverleningsorganisatie Pretty Woman in Utrecht waren in 2004 68 minderjarige cliënten (55% van totaal). Hierbij gaat het zowel om risicomeisjes als meisjes die al in de prostitutie werken.³⁵

Bij al de voorgaande cijfers gaat het voornamelijk om meisjes. Er is nauwelijks informatie over jongens voorhanden.

34 STV (2005) Persbericht: 158% meer aanmeldingen slachtoffers van mensenhandel. http://www.fo-stvkennisnet.nl/kr_fo/.

35 Bijeenkomst Informatiepunt Jeugdprostitutie over een eerste oriëntatie meerjaren aanpak jeugdprostitutie, mei 2005, te Utrecht.

HET SLACHTOFFER VOLG SYSTEEM

De Dienst Nationale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) is in 2002 gestart met een slachtoffer-volg-systeem, het zogeheten IKPS, waarin signalen van mensenhandel geregistreerd worden. Voor dit onderzoek hebben we via de Informatie Eenheid Mensenhandel (IEM) de cijfers uit dit systeem die betrekking hebben op minderjarigen geprobeerd te achterhalen. Binnen het IKPS kan al worden geregistreerd bij vermoedens van mensenhandel. Zowel slachtoffers als potentiële slachtoffers van mensenhandel staan in het IKPS. Aan ieder signaal van mensenhandel zoals genoemd in de Aanwijzing Mensenhandel van het College van Procureurs-Generaal is een zwaarte toegekend. Bij tien punten of meer is iemand een potentieel slachtoffer en mag er geregistreerd worden. Bij negen punten gebeurt er dus niets. Het systeem geeft alleen een indicatie van het mogelijk aantal slachtoffers. Invullen gebeurt op regionaal niveau. Het geheel vormt een landelijk systeem. Korpsen kunnen zo op de hoogte blijven van wat er landelijk speelt en het geeft ze de mogelijkheid om gegevens te vergelijken. Op die manier kan bijvoorbeeld de route van mensenhandel gevolgd worden.

In het IKPS komen wel dubbeltellingen voor. In het systeem staan gegevens zoals de naam en werknaam van de prostituee, de locatie waar de prostituee is aangetroffen, de contacten die de prostituee heeft gehad met pooier, klanten en anderen, signalen mensenhandel, kentekens en telefoonnummers en of er aangifte is gedaan of niet.

Het systeem richt zich op slachtoffers in het algemeen. Er wordt niet geregistreerd op minderjarigheid. Volgens informanten van het KLPD zullen er waarschijnlijk niet zoveel minderjarigen geregistreerd staan. Zij worden bij aantreffen in de prostitutie veelal direct uit de prostitutie gehaald en een registratie in het volgsysteem is dan niet meer nodig.

Om te achterhalen hoeveel minderjarigen geregistreerd zijn, wordt gekeken naar de verhouding tussen geboortedatum en datum aantreffen en datum van registreren van het mogelijke slachtoffer. De informatie in het systeem blijft twee jaar aanwezig.

De stand van zaken in januari 2005 is als volgt:

- er zijn negentien minderjarigen (geboren na 01-01-1988) en 122 jongeren onder de twintig jaar (geboren na 01-01-1985) geregistreerd. Van deze laatste groep is niet zeker of ze op moment van aantreffen minderjarig waren. Het cijfer geeft wel een indicatie van de slachtoffers die op de datum van invoer hoogstwaarschijnlijk minderjarig waren. In het systeem zijn in totaal tot eind 2004 ongeveer achthonderd mogelijke slachtoffers ingevoerd;
- in totaal zijn er dus 141 mogelijke minderjarige slachtoffers gesignaleerd. Dat is dus ongeveer een zesde deel van het totaal aantal registraties;
- deze slachtoffers zijn afkomstig uit de volgende landen:

Nederland	38
Roemenië	11
Sierra Leone	11
Nigeria	8
Bulgarije	6
Angola	4
Marokko	4

Voorts is een enkeling ingevoerd met de nationaliteit uit andere landen uit Afrika en Oost-Europa, en uit landen in Azië zoals China.

Veel van de geregistreerde personen die de Nederlandse nationaliteit hebben opgegeven zijn ook in Nederland geboren.

vervolg >>>>

Er zijn onder de minderjarigen drie personen ingevoerd die afkomstig zijn uit de Europese Unie; 23 als ama; zes met een B9-regeling en twee in de bedenktijd;³⁶ 22 personen zijn zonder enige verblijfstatus.

In bijna geen enkel geval is het veld *documenten* gebruikt. In dit veld wordt geregistreerd of er gebruik is gemaakt van valse/vervalste of gestolen documenten e.d. Wellicht zijn de minderjarigen aangetroffen zonder enig document.

Over het algemeen worden bij de minderjarige slachtoffers de volgende signalen aangetroffen, al dan niet na betrouwbare tips van derden:

- niet beschikken over een identiteitsdocument;
- geen woonruimte hebben;
- angst voor uitzetting;
- spreekt geen Nederlands;
- afkomstig uit ander land;
- illegaal verblijf of illegale binnenkomst;
- geen zelfstandige bewegingsvrijheid.

Het is in het systeem moeilijk om na te gaan waar de slachtoffers zijn aangetroffen. Bovendien wordt het niet altijd ingevoerd of is het niet altijd bekend.

Er bestaat natuurlijk kans op dubbeltellingen. Zo kan een slachtoffer twee of drie keer zijn meegeteld, omdat bijvoorbeeld ook de valse identiteit wordt geregistreerd. Volgens de KLPD is het aantal dubbeltellingen echter klein.

Het blijkt moeilijk om uit dit systeem het aantal minderjarigen, die door de diverse politieregio's in het land signaleerd worden als mogelijk slachtoffer van mensenhandel, te achterhalen. Het systeem zegt niets over de omvang van de problematiek. Enerzijds omdat niet specifiek op minderjarigheid wordt geregistreerd. Anderzijds omdat het systeem niet consequent wordt ingevuld. Zo is in 2004 heel weinig geregistreerd door de diverse politiekorpsen en hebben veel korpsen een achterstand opgelopen. Dit demotiveert andere regio's om te registreren.

Verschillende informanten van de politie geven aan dat het IKPS niet werkbaar is. Het invullen zou te tijdrovend zijn. Daarnaast is het IKPS geen gemakkelijk systeem: je hebt deskundigen op het gebied van mensenhandel nodig om het in te vullen.

Hoewel de meeste regio's wel overtuigd zijn van het nut van dit systeem, zal wel het een en ander aangepast moeten worden wil het systeem ook daadwerkelijk een betrouwbaar landelijk informatiepunt worden. Op moment van schrijven is de politie bezig om te bezien hoe tot een betere registratie gekomen kan worden om gegevens beter boven water te krijgen. In het kader van informatiegestuurd opsporen en de verandering in de privacywetgeving zal het IKPS aangepast gaan worden. Met deze kennis in het achterhoofd, wordt ook weinig geïnvesteerd in het systeem. Het is echter onduidelijk wanneer deze veranderingen doorgevoerd zullen worden.

36 Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 biedt slachtoffers en getuigen van mensenhandel een tijdelijk recht op verblijf (B9 VVR) met opvang, medische bijstand, rechtshulp en levensonderhoud. De duur daarvan is gekoppeld aan de procedure tegen de verdachte. De B9-regeling wordt op moment van schrijven herzien (juli 2005). Slachtoffers van mensenhandel krijgen een bedenktijd van drie maanden om te bepalen of ze aangifte willen doen.

Informanten van het Openbaar Ministerie geven aan dat men bij de grotere mensenhandelzaken op landelijk niveau weinig minderjarige slachtoffers van mensenhandel tegenkomt. Uit cijfers van politie en zaaksofficieren blijkt echter dat handel in minderjarigen voor seksuele doeleinden zich wel degelijk voordoet. Het gaat dan veelal om de kleine zaken die op regionaal of bovenregionaal niveau worden afgehandeld.

Sommige informanten geven aan dat ze het idee hebben dat prostitutie van minderjarigen aan het toenemen is. Dit heeft ook te maken met de toenemende publiciteit en aandacht voor de problematiek. Een fenomeen dat hierbij ook een rol speelt is de normvervaging over seks en betaalde seks. Er zouden steeds meer meisjes zijn die zich makkelijk laten betalen voor seks.

“Ik heb het idee dat vrijwillige prostitutie onder minderjarigen steeds meer voorkomt. Ik heb het dan over prostitutie waar minder geld in omgaat. Gewoon een makkelijke manier om geld te verdienen. De moraal over prostitutie is veranderd. Meiden zijn zich bewuster van het feit dat ze geld kunnen verdienen met seks en hebben minder schroom. Het verdienen en kopen van materiële dingen met behulp van seks is niet meer zo erg.” (BJZ)

Enkele informanten van onder andere de politie geven expliciet aan dat prostitutie van minderjarigen in Nederland niet of nauwelijks voorkomt, omdat zij in de afgelopen jaren zelf geen gevallen zijn tegengekomen.

“De minderjarigen die we in de prostitutie tegenkomen zijn op een hand te tellen. Ik denk niet dat het een probleem is, ik krijg er althans geen signalen over. Het is ook geen probleem in de illegale sector; anders had ik er wel van gehoord. Ik denk dat er veel emotie om het onderwerp hangt, en dat daardoor het probleem opgeblazen wordt. Ook de loverboyproblematiek is overtrokken. Het is een enorme mediahype. Zoals het probleem in de media is weergegeven, zo herkennen wij het niet in de praktijk.” (informant van de politie)

Vermoedens van prostitutie

Uit de gegevens van informanten blijkt dat het niet altijd even duidelijk is of het daadwerkelijk gaat om prostitutie. Zo geven veel informanten, voornamelijk hulpverleners, aan dat ze zich zorgen maken over bepaalde jongeren. Ze signaleren bepaalde gedragingen, waarvan ze het idee hebben dat er prostitutie in het spel zou kunnen zijn. Het is echter moeilijk te achterhalen wat er daadwerkelijk aan de hand is.

Vroegtijdig ingrijpen - bijvoorbeeld met een (voorlopige) ondertoezichtstelling ((v)ots) - wordt veelvuldig gebruikt om te voorkomen dat risicomeisjes daadwerkelijk afglijden naar de prostitutie.

Een meerderjarig meisje is thuis weggelopen en zit in de prostitutie. Haar zusje van zestien jaar gaat haar achterna en zoekt haar op op de tippelzone. Hier komt ze in contact met andere prostituees waar ze veel tijd mee doorbrengt. De politie heeft dit gesignaleerd en in samenwerking met de hulpverlening het meisje gesloten geplaatst ter preventie. Of dit de beste oplossing is? Ze weten nu in ieder geval waar ze is. (casus politie)

SIGNALLEN DIE HET MEEST GENOEMD WORDEN IN VERBAND MET MINDERJARIGEN IN DE PROSTITUTIE EN MENSENHANDEL:

- weglopen van huis;
- veel uitgaan;
- meisjes zelf vertellen niet wat ze doen;
- veel geld hebben;
- mobieltjes die heilig zijn;
- veel mannen die over de vloer komen;
- omgang met oudere mannen;
- niet beschikken over identiteitsdocument;
- angst voor uitzetting;
- spreekt geen Nederlands en is afkomstig uit een land waar meerdere slachtoffers van mensenhandel vandaan komen;
- (dreiging met) geweld en vertellen aan thuisfront over prostitutie;
- valse beloftes (in verdiensten/omstandigheden/type werk/liefde/af te betalen schulden);
- in de gaten gehouden worden door pooier;
- niet naar school gaan;
- ruzie thuis;
- erg veel schoenen/kleding hebben;
- veel lingerie hebben;
- 's nachts veel weggaan;
- verdwijningen;
- zwangerschappen;
- geen woonruimte hebben;
- illegaal verblijf of illegale binnenkomst;
- geen zelfstandige bewegingsvrijheid hebben;
- innemen geld door pooier;
- (dreiging met) geweld en vertellen aan thuisfront over prostitutie;
- geweld jegens familie;
- druggebruik;
- verkrachting.

Uit informatie van de politie blijkt dat regelmatig buitenlandse meisjes in de prostitutie aangetroffen worden waarvan men vermoedt dat ze minderjarig zijn. Deze meisjes hebben vaak een vervalst paspoort of hebben geen documenten bij zich. Zij willen echter niet meewerken met de politie en laten niets los over hun verblijf en mogelijke betrokkenheid bij mensenhandel. Wanneer het meisjes zonder status betreft, worden ze overgedragen aan de vreemdelingenpolitie, waarop meestal uitzetting volgt.

“We hebben onlangs een Afrikaans meisje aangetroffen van wie vermoed wordt dat ze minderjarig is. Ze ontkent en blijft ontkennen dat ze minderjarig is en uiteindelijk wordt ze via de vreemdelingenpolitie het land uitgezet. Zij heeft een vals paspoort, vermoedelijk van iemand anders.”
(zederechercheur)

Verschillende informanten van zowel hulpverlening als de politie vertellen dat het schatten van de leeftijd van jongeren die werkzaam zijn in de prostitutie vaak lastig is. Het gebruik van valse paspoorten maakt het moeilijk om erachter te komen of het daadwerkelijk gaat om minderjarigen. Er lijkt veelvuldig gebruik gemaakt te worden van valse of vervalste paspoorten om voor meerderjarig door te gaan.

“Mijn cliënten zijn veelal Oost-Europese vrouwen en een aantal Nigeriaanse vrouwen. Er zitten geen minderjarigen bij. Maar daar moet ik wel een kanttekening bij plaatsen. Soms lijken ze erg jong, maar hebben ze geen document waaruit hun leeftijd blijkt of hebben ze (waarschijnlijk) vervalste paspoorten. Daarin staan ze dan als twintig- of 21-jarige geregistreerd. Ze weten allemaal heel goed dat je voor de prostitutie meerderjarig moet zijn. (hulpverlener)”

Volgens verschillende respondenten houden pooiers rekening met de expliciete strafbaarstelling van prostitutie van minderjarigen en strenge controles van de politie hierop. Zij laten meisjes pas in de legale prostitutiesector werken als zij meerderjarig zijn. Hulpverleners en politie horen nu ervaringen van meisjes die op de dag dat ze achttien worden achter het raam gezet worden door hun pooier. Of ze zien meisjes die kort nadat ze achttien zijn geworden, verdwijnen. Voor die tijd zouden meisjes al wel ‘klaargestoomd’ worden voor de prostitutie. Het voortraject zou bestaan uit (groeps-) verkrachtingen, gedwongen seks en het hebben van seks met vrienden van de pooier. Verschillende informanten van hulpverlening en politie zien dit voortraject bij meisjes, die vaak nog maar veertien en vijftien jaar zijn. Deze voorbewerking is echter zeer moeilijk aan te tonen, mede omdat er niet altijd geld voor de seksuele diensten wordt betaald.

Een meisje van dertien jaar gaat dagelijks naar een speeltuin waar ze twee andere meisjes en drie jongens ontmoet met wie ze naar het huis van de moeder van een van hen gaat. Daar hebben ze seks. De meisjes krijgen ook seksueel getinte opdrachten. Vermoedelijk worden er ook porno-opnames gemaakt. Het meisje zegt dat ze het leuk en lekker vindt. Een van de jongens noemt ze letterlijk loverboy. De hulpverlener heeft het idee dat het meisje hier het vak van prostitutie moet leren. Het meisje wordt uiteindelijk gesloten geplaatst. (casus opvang en hulpverlening)

Opvallend hierbij is dat verschillende regiopolitieteamen die actief zijn in de aanpak van mensenhandel het bestaan van een voorbewerkingfase benadrukken, terwijl een informant uit een andere regio juist van mening is dat dit voortraject helemaal niet bestaat:

“Ik hoor ook veel geruchten over het klaarstomen van meisjes voor de prostitutie, maar dat heb ik in de praktijk nog niet gezien.” (politie-informant)

Afkomst slachtoffers

Uit het jaarrapport van de Stichting tegen Vrouwenhandel³⁷ blijkt ongeveer dezelfde verdeling qua nationaliteiten als uit de database. De grootste groep is Nederlands en de grootste groep buitenlandse slachtoffers komt uit Oost-Europa, op de voet gevolgd door Afrika. De groep Oost-Europese vrouwen is groter dan de groep Afrikaanse vrouwen, terwijl uit de database van dit onderzoek juist het omgekeerde blijkt.

De verdeling in herkomst van slachtoffers is niet bij iedere hulpverleningsorganisatie dezelfde. Bij Pretty Woman, een organisatie die zich richt op meisjes die slachtoffers zijn van loverboys, zien ze ongeveer evenveel autochtone (Nederlandse) als allochtone meisjes (Marokkaans, Antilliaans, Surinaams en Turks). Bij een crisisopvang voor meisjes, waar veel risicomeisjes rondlopen, komen juist geen Nederlandse meisjes. Volgens een andere organisatie is de groep slachtoffers verdeeld, en een afspiegeling van de Nederlandse bevolking: Nederlands, Marokkaans, Turks en Hindoeistaans.

Volgens de politie gaat het bij loverboyslachtoffers veelal om Nederlandse meisjes of Nederlands sprekende meisjes.

Volgens een aantal geïnterviewden is de prostitutie van Afrikaanse meisjes gedaald.

37 STV (2004). Jaarrapport 2004. Amersfoort: STV.

Sinds de invoering van de legitimatieplicht zijn bijvoorbeeld veel Nigerianen vertrokken naar andere landen uit angst voor controles (Engeland, Spanje en Italië). Ook pooiers zijn bang om illegale vrouwen hier te werk te stellen. Daarnaast is de bewustwording van meisjes in Nigeria over deze problematiek groter onder andere door voorlichting over handel. Ondanks het grotere bewustzijn komen nog steeds meisjes hier naar toe om de armoede te ontvluchten, ook al weten ze dat ze in de prostitutie gaan werken. Ze horen van vrouwen die veel en gemakkelijk geld verdienen in Nederland. Als de verhalen minder rooskleurig zouden zijn, zouden veel meiden niet meer komen, volgens een hulpverlener.

Veel informanten geven aan dat het juist erg wisselt welke landen worden uitgekozen door handelaren als bestemmings- of doorvoerland voor handel in minderjarigen. Daardoor verandert de verdeling in herkomst van slachtoffers die in Nederland worden aangetroffen.

Binnenlandse mensenhandel

Informanten van diverse politieregio's laten zien dat bij het merendeel van de mensenhandelproblematiek met betrekking tot prostitutie het gaat om binnenlandse mensenhandel, ook bij minderjarigen. In regio Brabant Zuid Oost bijvoorbeeld betreft ongeveer 95% van alle mensenhandelzaken binnenlandse mensenhandel. Ook bij politie Utrecht dient deze problematiek zich het meeste aan. Ze kunnen niet met zekerheid zeggen of grensoverschrijdende mensenhandel meer voorkomt dan ze tegenkomen, maar vermoeden dat wel. Nederlandse meiden vertellen gemakkelijker, stappen gemakkelijker naar de politie. Oost-Europese meisjes zijn in hun ogen gesloten, en zullen minder snel aangifte doen. Hierdoor is er minder aandacht voor deze groep slachtoffers. Marokkaanse meisjes stappen ook minder makkelijk naar politie. Dit heeft met hun cultuur (schaamte) en met taal te maken, aldus sommige politiefunctionarissen.

Veel van de binnenlandse mensenhandel wordt door informanten benoemd als loverboy-problematiek. In een onderzoek naar de situatie van loverboyproblematiek in Amsterdam³⁸ wordt het klassieke loverboyconcept verworpen. Volgens de onderzoekers komt het klassieke verhaal maar zelden naar voren. Er zijn allerlei varianten op deze problematiek. De onderzoekers wijzen op het aandeel van een meisje in de uitbuiting, wat niets verandert aan het feit dat er sprake is van uitbuiting. Zij pleiten ervoor om de term loverboy te vervangen door 'modern pooierschap'.

De IEM maakt geen onderscheid tussen verschillende vormen van mensenhandel voor seksuele doeleinden, zoals loverboymethode. Een loverboy is iemand die handelingen verricht die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht, waarbij gebruik wordt gemaakt van enkele kenmerkende methodieken.

Grensoverschrijdende mensenhandel

In regio Limburg Noord gaat het veelal (95%) om grensoverschrijdende mensenhandelzaken, maar volgens sommige informanten van de politie kan dat ook te maken hebben met de prioriteit en aandacht die deze zaken krijgen. Daarnaast is Limburg natuurlijk een grensstreek en kan verwacht worden dat buitenlandse slachtoffers daar over de grens worden gebracht. Enkele informanten van het KLPD benoemen dat regionale korpsen veelal met lokale zaken bezig zijn. Het KLPD heeft daarom minder zicht op de lokale mensen-

38 Bovenkerk, F. en anderen (2004). 'Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam'. Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafwetenschappen.

handel maar daarentegen wel meer zicht op de grensoverschrijdende mensenhandel. Het gaat voornamelijk om meisjes die vanuit het buitenland naar Nederland komen om in de prostitutie te werken. Soms worden zij onder valse voorwendselen naar Nederland gehaald, maar het komt ook voor dat ze weten dat ze in Nederland in de prostitutie terecht zullen komen. Als ze in het thuisland al als prostituee werkten, denken ze dat ze hier onder veel betere omstandigheden zullen gaan werken. Wat dat betreft komen ze bedrogen uit. Ze moeten geld afstaan aan hun pooier of hebben een enorme schuld. Opvallend is dat door de meeste informanten loverboyproblematiek alleen bij binnenlandse mensenhandel wordt aangegeven. Dit kan ook te maken hebben met het feit dat bij grensoverschrijdende mensenhandel niet altijd duidelijk is welke ronseltechnieken gebruikt zijn.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) benadrukt dat loverboyproblematiek ook bij grensoverschrijdende mensenhandel voorkomt. Uit onderzoek van de ECPAT Europe Law Enforcement Group blijkt dat loverboytechnieken ook gerapporteerd worden in andere Europese landen zoals België, Estland en de Oekraïne.³⁹

Veelal worden slachtoffers rechtstreeks door de handelaars naar Nederland gebracht.

Soms komen minderjarigen zelfstandig naar Nederland of via mensensmokkelaars.

Eenmaal in Nederland aangekomen belanden ze in een uitbuitingssituatie.

Volgens de respondenten gebruiken handelaren en pooiers verschillende technieken om buitenlandse slachtoffers Nederland binnen te krijgen:

- er wordt gebruik gemaakt van (Nederlandse) look-a-like paspoorten; minderjarigen gaan bijvoorbeeld door voor een kind van de handelaar die gebruik maakt van zijn Nederlandse paspoort. Of minderjarigen reizen op het Nederlandse paspoort van de zus van de handelaar;
- er wordt gebruik gemaakt van valse of vervalste paspoorten. Namen worden gewijzigd of de leeftijd wordt aangepast. Het is volgens verschillende informanten van de politie en de KMar eenvoudig om aan een vervalst paspoort te komen. Soms worden paspoorten ook gehuurd van bekenden;
- via een toeristenvisum;
- er wordt gebruik gemaakt van corrupte contacten bij immigratiediensten of bij douanes op vliegvelden. Als dat in een land moeilijk is, reist men via een ander land waar men wel contacten heeft;
- via (corrupte) contacten werkzaam op Schiphol.

Volgens de informanten werken buitenlandse meisjes vaak met een vals paspoort waarop staat dat ze meerderjarig zijn. Het gaat om illegale paspoorten of ze werken op een paspoort van een andere Europese nationaliteit (bij Oost-Europese meisjes). Soms wordt gewerkt op een eigen paspoort met aangepaste leeftijd. Veel meisjes werken ook zonder paspoort.

Veel meisjes uit Afrika komen uit landen in oorlog. Volgens verschillende hulpverleners komen deze meisjes vaak uit de gevangenis, zijn het straatkinderen of komen ze uit gebroken gezinnen. Slachtoffers en handelaren komen doorgaans uit dezelfde regio, stam en taalgebied of het zijn naaste familieleden.

39 O'Briain, M., A. van den Borne & T. Noten (2004). Joint East West Research on Trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries. Amsterdam: ECPAT-NL.

Door verschillende respondenten wordt genoemd dat slachtoffers vanuit verschillende Afrikaanse landen door de woestijn naar Europa trekken, onder erbarmelijke omstandigheden. Vaak gebeurt dat met behulp van transporteurs die minderjarigen in opdracht van de handelaar meenemen, soms ook gebeurt dat te voet.

Vanuit Nigeria zouden grote groepen van 25-30 mensen door de woestijn, over land, via Spanje naar Europa gesmokkeld worden. Tijdens de tocht zouden doden vallen door gebrek aan eten en drinken, en verkrachtingen plaatsvinden. Bij grensovergangen zouden de mensen zich moeten schuilhouden in vrachtwagens. Mannen zouden gesmokkeld worden om in Europa te werken, meiden zouden in de prostitutie gedwongen worden. Zeer waarschijnlijk zitten hier ook minderjarigen bij. Op de tippelzone worden ze dan doorverkocht. Meisjes komen binnen op een vals paspoort of via de asielprocedure. Een van deze meisjes heeft aangifte gedaan. Er bestaan oude onderzoeken naar dit soort praktijken van Nigerianen. Het is de vraag of deze organisatie nog steeds bezig is of dat ze opnieuw actief zijn. (politie)

Politieonderzoek

Het mensenhandelteam van de politie in regio Friesland heeft in april 2005 dertien mannen en vrouwen gearresteerd op verdenking van mensenhandel. Onderzoek heeft aangetoond dat enkele minderjarige meisjes van Hongaarse afkomst in de prostitutie waren gebracht in Leeuwarden. Zij werkten met valse of vervalste paspoorten.⁴⁰

Jongens

Over jongens is niet veel bekend. Jongens hebben te maken met een driedubbel taboe: prostitutie, homoseksualiteit en slachtofferschap. Daardoor zouden slachtoffers van jongensprostitutie nog minder snel naar buiten komen met hun verhaal.

De informatie over jongensprostitutie is tegenstrijdig. Er zijn hulpverleners die zeggen dat het nauwelijks voorkomt, maar er zijn ook hulpverleningsorganisaties die het wel degelijk tegenkomen. Informanten geven aan dat zij Oost-Europese jongens treffen die zich prostitueren en dat onder deze groep ook minderjarigen zijn. Er worden de laatste tijd volgens een hulpverlener minder minderjarige jongens aangetroffen. Maar dat heeft volgens hem te maken met de verschuiving naar het illegale circuit. Ook zouden hulpverleners via Internet met minderjarige jongens in contact komen.

Onderzoek uit 1998 laat zien dat van de 56 jongensprostitués er 26 minderjarig zijn. Zestien van hen zijn door derden in de prostitutie geraakt en tien jongens op eigen initiatief.⁴¹ Bijna de helft van deze jongens is Marokkaans, acht jongens zijn Nederlands en zes jongens zijn van Caraïbische of Afrikaanse afkomst.

Jongens zouden veel minder vaak onder een pooier werken. Er zijn wat escortbureaus, maar de meeste jongens werken zelfstandig.

Een hulpverlener geeft aan dat het vooral om Nederlandse jongens gaat, af en toe een

40 ANP, 21 april 2005. Vrouwenhandelaren in Friesland aangehouden.

41 Bijeenkomst Informatiepunt Jeugdprostitutie over een eerste oriëntatie meerjaren aanpak jeugdprostitutie, mei 2005, te Utrecht.

Marokkaan of Antilliaan. Ze krijgen wel eens signalen vanuit de verslavingszorg dat er jonge jongens (vijftien tot achttien jaar) in het verleden in de prostitutie hebben gewerkt. Jongens die ongedocumenteerd in Nederland verblijven en geen inkomen hebben, lopen het risico om in een uitbuitingssituatie terecht te komen. Verschillende hulpverleners geven aan dat zij minderjarige jongens kennen die door Nederlandse vrouwen worden opgepikt die hen in ruil voor seks onderdak en eten bieden. Volgens hen zijn daar ook vrouwen die werkzaam zijn in de vreemdelingenopvang bij betrokken. Hoewel het niet altijd duidelijk is of het hier om uitbuiting gaat (zoals eerder geconstateerd), is hierbij volgens de respondenten wel degelijk sprake van misbruik van macht.

Hulpverleners benoemen dat in Eindhoven jonge mannen minderjarige jongens in eigen kring rekruteren om in de prostitutie te gaan werken.

Veel jongens zouden al op minderjarige leeftijd, tussen de veertien en zestien jaar, begonnen zijn. Dit blijkt uit literatuur, en wordt ook bevestigd door informanten.

Gelegenheidsprostitutie

Informanten benoemen ook een groep minderjarigen die zich niet door derden laat prostitueren. Dat wil zeggen dat ze vrijwillig, niet onder dwang, seks hebben met klanten voor geld of andere inkomsten. Veelal gebeurt dit om in hun levensonderhoud te voorzien, de zogeheten gelegenheidsprostitutie.

Vaak hebben deze jongeren een problematische voorgeschiedenis, bijvoorbeeld problemen in de thuissituatie.⁴² Traumatische ervaringen als seksueel misbruik binnen het gezin en verkrachtingen, echtscheiding of emotionele verwaarlozing leiden tot het weglopen van huis. Dan zijn jongeren kwetsbaar om in de prostitutie terecht te komen. Meisjes die zelfstandig in de prostitutie terecht komen, ervaren vaak na verloop van tijd in de hulpverlening dat zij gedwongen zijn door de omstandigheden en ervaringen uit hun verleden.

Waar werken minderjarigen?

De meeste minderjarigen lijken in het illegale prostitutiecircuit te werken. Dit kan zijn in de straatprostitutie, via illegale escort en illegale clubs in woonhuizen (voornamelijk in steden, maar ook op platteland), woonhuizen die tijdelijk als privé-club dienen, (weg)hotels, in auto's op parkeerplaatsen of bij iemand thuis. Maar prostitutie van minderjarigen vindt ook plaats in clubs in gemeenten waar weinig controle is. Minderjarigen werken maar af en toe in de straatprostitutie en op tippelzones. Aangezien controles daar vaak erg goed zijn, wordt een minderjarige meestal direct van de straat geplukt. Politie en hulpverleners krijgen ook af en toe telefoontjes van collega-prostitutees die vermoedens melden omdat ze minderjarigen als concurrentie zien.

Uit politieonderzoeken blijkt dat bepaalde panden gebruikt worden als bordeel, waar ook minderjarigen te werk worden gesteld, bijvoorbeeld boerderijen en horecagelegenheden. Deze huizen zijn veelal voor criminelen en 'inside'-groepen en niet zozeer voor de gewone klant.

Volgens informanten van de Informatie Eenheid Mensenhandel (IEM) informeren klanten ook op Internet naar minderjarigen en worden ze via het Internet op de hoogte gehouden waar ze minderjarigen kunnen treffen. Klantenwerving gebeurt zowel via Internet als mobiele telefonie. Er lijkt een toename te zijn in prostitutie aan huis en escorts-service.

42 ECPAT-NL (2002). *Stem van slachtoffers*. Amsterdam: ECPAT-NL.

Informanten hebben het idee dat prostitutie van minderjarigen zich ook op andere plaatsen afspeelt. In de provincie Utrecht bestaan een aantal Thaise massagesalons. Van één salon is bekend dat daar mensen geworven worden voor schoonmaakwerkzaamheden, maar uiteindelijk sekswerk moeten verrichten. Voor zover bekend zijn er echter geen minderjarigen bij betrokken. Veel respondenten (politie en hulpverlening) noemen bijvoorbeeld Turkse koffie- en theehuizen als verkapte vorm van een bordeel. Meisjes beginnen daar met het geven van stripteases, maar er kan ook betaald worden voor seks. Hier zouden veelal Oost-Europese vrouwen werken. Niemand weet zeker of hier ook minderjarigen werken, maar er zijn wel vermoedens. Volgens informanten van de IEM zijn er aanwijzingen dat ook in deze branches prostitutie van minderjarigen voorkomt. Er zijn geruchten over activiteiten in parken en op parkeerplaatsen langs rijkswegen. Deze geruchten zijn echter moeilijk hard te maken, voornamelijk omdat er op deze plekken niet gecontroleerd wordt, veelal uit gebrek aan capaciteit.

Illegale tippelzones

Parkeerplaatsen langs de West Brabantse snelwegen veranderen in rap tempo in illegale tippelzones, bericht een artikel in het blad *Verhandelingen van de Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel*.⁴³ De prostitutie zou daar dusdanig uit de hand lopen dat de politie eind 2004 besloot om er zes grootschalige politieacties te houden. Zij stuitte onder meer op een minderjarig Roemeens meisje. Volgens de politie is dit het topje van de ijsberg: *“Zodra wij er controleren, zijn de meeste vogels al gevlogen.”*

De meeste informanten zijn het erover eens dat prostitutie van minderjarigen zich in het illegale circuit afspeelt, onzichtbaar voor de buitenwereld en moeilijk grijpbaar. Volgens informanten van de IEM treft de politie ook minderjarigen bij de escortcontroles aan. Eén politie-informant is echter van mening dat prostitutie van minderjarigen ook in het illegale circuit niet voorkomt en zeker niet op grote schaal: *“Het prostitutiewereldje is klein. Als het in de illegale sector zou plaatsvinden, zouden we daar ook wel iets over horen. Bij controles van de illegale branche hebben we ook geen minderjarigen aangetroffen.”*

Volgens het merendeel van de informanten werken in de legale sector nauwelijks minderjarigen. Er is daar veel controle door politie en de exploitanten riskeren liever geen sluiting. Er zijn echter wel vergunde clubs en bordelen bekend waar minderjarigen zijn aangetroffen. Uit de derde rapportage van BNRM blijkt dat onder de 666 aangehouden verdachten van mensenhandel in 2002 zich 64 exploitanten van overwegend – deels legaal opererende - clubs en bordelen bevinden. Het aandeel van exploitanten onder de verdachten bleef vanaf 1999 nagenoeg gelijk, namelijk rond de 10%.⁴⁴

Over Oost-Europese meisjes vertelt een hulpverlener dat zij veelal in appartementen wonen in steden, van waaruit ze worden uitgezonden naar hotels, of privé-huizen. Soms heeft prostitutie ook plaats in de appartementen.

Bij Afrikaanse meisjes zou prostitutie voornamelijk plaatsvinden in het appartement

43 *Verhandelingen van de Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel*; 9e jaargang, nr 1, maart 2005.

44 BNRM (2004). *Mensenhandel: Derde Rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

waar zij wonen, dat fungeert als een bordeel. Verschillende informanten geven aan dat die appartementen zich voornamelijk in de Amsterdamse Bijlmer bevinden. Klanten zijn Afrikaanse, Nederlandse en Marokkaanse mannen of mannelijke toeristen. Pooiers werven klanten in het centrum van Amsterdam of de werving verloopt per telefoon. Sommige meisjes zouden zich ook op straat in de Bijlmer prostitueren. Verschillende geïnterviewden geven aan dat in de Bijlmer de prostitutie zich afspeelt in illegale bordelen. Politie-informanten uit de Bijlmer ontkennen echter dat er straatprostitutie zou plaatsvinden. De politie treft er in ieder geval geen misstanden aan. In een recent onderzoek⁴⁵ over straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam zijn aanwijzingen gevonden dat er verborgen prostitutie is in Amsterdam Zuidoost. Hier zouden ook minderjarigen aan deelnemen.

Meisjes worden volgens verschillende informanten vaak door Nederland geloodst en in verschillende steden en dorpen te werk gesteld. Dit om ontdekking door politie te voorkomen. Buitenlandse prostituees reizen ook regelmatig op en neer tussen landen, bijvoorbeeld tussen Italië, Duitsland en Nederland. Op die manier hopen zij te voorkomen dat ze ontdekt worden door politie.

Er zijn weinig bars en clubs voor jongensprostitutie in Nederland. Jongens werken in de straatprostitutie en op homo-ontmoetingsplekken, zoals parken. Internet en chatboxen worden steeds vaker gebruikt door jongens om klanten te werven, naast advertenties en mobiele telefonie. Veel jongens combineren het werken voor escort met een kring van eigen klanten.

In Amsterdam vond jongensprostitutie tot voor kort veelal op de Paardenstraat plaats. Er werkten daar veel Oost-Europese jongens, ook minderjarigen. Maar deze straat is helemaal ‘leeggeveegd’ door de politie. Volgens een hulpverlener controleert de politie in Amsterdam streng en komt prostitutie van minderjarige jongens dus niet meer voor in de Paardenstraat en in clubs. Andere hulpverleners vermoeden dat prostitutie van minderjarige jongens evenveel voorkomt als vroeger, maar dat het minder zichtbaar is dan vroeger wegens het gebruik van Internet, waardoor jongens niet meer de straat op hoeven om klanten te werven: *“Iedereen heeft een eigen computer en Internet, vijf jaar geleden was dat niet zo.”* Ook voor hulpverleners zijn deze jongens minder toegankelijk.

4.1.3 Resultaten peerresearch

Hieronder volgt een overzicht van de resultaten van de interviews met jongeren die in de prostitutie hebben gewerkt. Er zijn vijf interviews gehouden met Nederlandse en buitenlandse meisjes die zijn uitgebuit in de prostitutie in Nederland. Enkele buitenlandse meisjes werden tot prostitutie gedwongen door de persoon die ze naar Nederland heeft gehaald, anderen waren al in Nederland waar ze door omstandigheden zoals geldgebrek werden gedwongen zich te prostitueren.

Drie meisjes komen oorspronkelijk uit Nederland, waarvan één met een ouder uit Duitsland, één uit Mozambique en één uit Suriname. Het jongste meisje werd vanaf haar veertiende jaar uitgebuit, het oudste meisje was zestien jaar ten tijde van de uitbuiting. De langste periode van uitbuiting was vijf jaar. De kortste periode was vierenhalve week.

45 Korf, D. e.a. (2005). Tippelen na de zone. Straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

	SEKSE	LEEFTIJD		DUUR UITBUITING	LAND VAN HERKOMST
		TOEN	NU		
MEISJES IN DE PROSTITUTIE IN NEDERLAND (GEGEVENS PEERRESEARCH)	Meisje	14	17	2 jaar	Mozambique
	Meisje	15	19	2 jaar	Suriname
	Meisje	16	17	4 1/2 week	Nederland
	Meisje	16	19	2 jaar	Nederland en Duitsland
	Meisje	16	21	5 jaar*	Nederland

* = Heeft nog steeds met de situatie te maken

Het begin

Een aantal Nederlandse meisjes zijn in de prostitutie terecht gekomen via hun vriend, loverboy of lovergirl (een meisje). Meisjes gebruiken de termen loverboy en pooier soms door elkaar heen. Kenmerkend is dat vrijwel alle meisjes op het moment dat de uitbuiting begon op de een of andere manier in een 'kwetsbare' situatie verkeerden, waarbij ze vooral 'problemen thuis' en 'verlangen naar aandacht' noemen. Sommige meisjes noemen dat een laag zelfbeeld (weinig respect voor zichzelf, niet zeker van zichzelf) er ook toe heeft bijgedragen dat ze de aandacht van (verkeerde) jongens opzochten.

De ronseling ging volgens de meiden als volgt: de daders geven eerst liefde en vriendschap, ze tonen veel begrip en zorgen ervoor dat een meisje verliefd wordt. Daarnaast maken ze het meisje afhankelijk op verschillende gebieden: emotioneel (door vriendschap, liefde en aandacht), financieel en lichamelijk (door onderdak, geld, kleding, drank en drugs). Tevens wordt het meisje geïsoleerd van haar omgeving, vrienden en familie. En naarmate het meisje afhankelijker en geïsoleerder raakt, vraagt de dader iets terug. Uiteindelijk wordt ze in de prostitutie gedwongen.

Het meisje uit Mozambique en het meisje uit Suriname zijn beiden vanuit hun land van herkomst naar Nederland gelokt onder het voorwendsel dat ze hier kunnen werken en (veel) geld verdienen. Zij verlangden naar een beter leven (voor zichzelf en vaak ook voor hun familie) en hebben zich ingelaten met tussenpersonen die werk en onderdak beloofden in Europa, uiteraard tegen betaling. Maar eenmaal in Nederland aangekomen, bleek de belofte anders te zijn dan gedacht en afgesproken: de meisjes werden gedwongen tot prostitutie.

Wat is de aard van de uitbuiting?

De meisjes vertellen dat zij voornamelijk seksuele handelingen moesten verrichten, soms onder invloed van drugs. Veel meisjes werden bedreigd en bang gemaakt, gechanteerd en gemanipuleerd. Sommige pooiervriendjes hebben ook geweld tegen hen gebruikt. De meisjes kregen van hun pooier meestal niet het geld dat zij zelf verdienden.

Locatie

De locaties waar de uitbuiting plaatsvond volgens de meisjes, waren met name plekken die minder makkelijk te controleren zijn, zoals:

- het huis of een bedrijfspand van de klanten zelf, bijvoorbeeld in Eindhoven, Utrecht, Leiden en Amsterdam;
- tippelzones, in Utrecht (Europalaan) en Den Haag;
- privé-adressen waar de meisjes zich bevonden, in Winschoten en Barneveld.

De meisjes zijn ook meerdere malen door hun pooier verplaatst.

Beëindiging van situatie

Een paar meisjes beseften niet direct dat zij werden uitgebuit of wilden niet direct toegeven aan dit besef. Ook als de situatie al een tijdje voortduurde, bleek het voor sommigen moeilijk om zich te realiseren dat zij werden uitgebuit. In het begin kregen de meisjes nog vaak iets terug voor hun diensten, zoals liefde en aandacht. Lange tijd bleven ze geloven dat het uiteindelijk goed zou komen met hun relatie en dat de beloftes toch nog zouden worden nagekomen. Zelfs toen het moment van besef kwam, wilden zij dat moeilijk accepteren omdat zij soms nog van hun pooier hielden. De meisjes geven aan dat hoe langer het duurt, des te moeilijker het wordt om eruit te komen.

Hulp

Zonder hulp van anderen was het voor meisjes heel moeilijk om de uitbuitingssituatie te doorbreken. Maar hulp bleek niet makkelijk te vinden. Meisjes die het slachtoffer waren van een loverboy werden ook geïsoleerd van andere mensen zodat ze niet in contact konden komen met mensen die zouden kunnen helpen.

Voor de buitenlandse meisjes was het zoeken naar hulp een onmogelijke opgave. Zij spraken de Nederlandse taal niet, kenden het land niet goed of hadden de middelen of contacten niet en werden zo gedwongen in de uitbuitingssituatie te blijven. Daarnaast durfden zij soms niet aan hun familie te vertellen in welke situatie zij daadwerkelijk waren terechtgekomen. Verder kwam naar voren dat buitenlandse meisjes vaak geen hulp zoeken omdat zij illegaal in Nederland verblijven en het land uitgezet kunnen worden. De meeste wisten niet waar ze terecht konden zonder dat dit gevolgen zou hebben voor hun verblijf.

Enkele Nederlandse meisjes geven aan dat ze veel aan vrienden of familie hebben gehad. Een praatje en wat begrip betekenden veel voor hen.

Instellingen waar meisjes contact mee hebben gezocht of gekregen zijn Pretty Woman, het RIAGG, Blijf-van-mijn-lijfhuizen en opvangcentrum Asja in Leeuwarden. Twee meisjes vonden dat ziekenhuizen actiever hadden kunnen vragen naar hun situatie, toen zij werden opgenomen nadat zij waren mishandeld door hun pooier. Ze vinden het onbegrijpelijk dat instellingen niet zagen dat er iets aan de hand was.

Enkele meisjes vertelden dat de hulpverleningsorganisaties soms langs de ramen kwamen om hulp aan te bieden, maar niet iedereen was hiervan gediend. Een meisje gaf aan dat zij in een later stadium echter wel ontvankelijk zou zijn geweest voor deze hulp.

Aangifte

Een paar Nederlandse meisjes hebben aangifte gedaan. De daders zijn uiteindelijk veroordeeld, een van hen is voortvluchtig. Andere meisjes hebben geen aangifte gedaan. Soms doen ze dat niet omdat ze bang zijn en denken dat hun zaak geen kans maakt, maar een andere beweegreden is dat ze eigenlijk alles zo snel mogelijk willen vergeten. De buitenlandse meisjes hebben geen aangifte gedaan, ook omdat de gevolgen van het doen van aangifte meestal zijn dat zij moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Wanneer een meisje zonder verblijfsvergunning wel aangifte zou doen, krijgt ze weliswaar een voorlopige verblijfsvergunning tot (het einde van) de rechtszaak (B9-maatregel), maar zij moet daarna meestal alsnog terugkeren naar het land van herkomst. Terugkeer is voor de meeste meisjes echter geen optie, vanwege het gebrek aan mogelijkheden in deze landen. Daarnaast willen zij hun familie niet teleurstellen door zonder geld naar huis terug te keren.

Wat zien de meisjes in de prostitutie in Nederland in hun omgeving?

De vijf meisjes kenden met elkaar zeker tien meisjes die op dezelfde manier met uitbuiting in Nederland te maken hebben gekregen. Het gaat veelal om meisjes die op een vergelijkbare manier worden uitgebuit. In ieder geval tien van hen waren minderjarig. Een paar meisjes kenden geen andere slachtoffers. Een aantal van hen wil liever niet in detail treden over andere meisjes, omdat zij het vervelend vinden om over anderen te praten.

	AANTAL	SEKSE	LEEFTIJD	LAND VAN HERKOMST	VORM VAN UITBUITING
MEISJES IN DE PROSTITUTIE IN NEDERLAND (GEGEVENS PEERRESEARCH)	1	Meisje	22 toen 16	Nederlands	Raamprostitutie via loverboy
	3	Meiden	14-15 jaar	Niet bekend	Prostitutie
	3	Meiden	16 jaar	Indonesië/Suriname, Nederland en Marokko	Prostitutie en drugshandel
	3	Meiden	16-17 jaar	Marokko en Zuid-Afrika	Prostitutie

4.2 Andere vormen van uitbuiting

4.2.1 Cijfers uit de database

Aantal minderjarigen

In de database staan in totaal veertig casusbeschrijvingen waarin sprake is van uitsluitend andere uitbuiting dan seksuele uitbuiting. Van de in totaal 230 casussen maakt dit aantal dus 17,4% uit.

Vormen van uitbuiting

De casussen maken duidelijk dat uitbuiting zich op uiteenlopende terreinen kan voordoen. Sommige slachtoffers worden uitgebuit op meer dan één terrein, bijvoorbeeld zowel in de huishouding als in criminaliteit.

Er worden in verhouding tot andere terreinen veel minderjarigen in de huishouding uitgebuit (17,5%). Daarnaast meldt met name de jeugdzorg veel illegale adopties (27,5%). Het betreft dan voornamelijk kinderen die op zeer jonge leeftijd, soms als baby, naar Nederland worden gehaald.

De categorie 'anders' is vrij groot, namelijk 32%. Hieronder vallen allerlei activiteiten waarin minderjarigen (kunnen) worden uitgebuit: oppassen op kleine kinderen, sjouwwerk, laden en lossen, klusjes, folderen of werken op het Sofi-nummer van een ander in ruil voor de helft of een deel van het loon. Ook uitbuiting ten behoeve van de vervaardiging van pornografisch materiaal met minderjarigen valt hieronder en komt een aantal malen voor.

Dat het totaal van alle vormen, inclusief de categorie 'anders', meer is dan 100% komt doordat verschillende minderjarigen op meer dan één van deze terreinen werden uitgebuit. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin een jong meisje zowel in de huishouding als in een restaurant moet werken en daarnaast ook nog voor kinderen moet zorgen.

OVERIGE VORMEN VAN UITBUITING	AANTAL MINDERJARIGE IN %
Illegale adoptie	27,5
Huishoudelijk	17,5
Drugs	10,0
Misleiding voetbalcontract	7,5
Schoonmaak	7,5
Horeca	5,0
Criminaliteit	2,5
Middenstand	2,5
Uithuwelijking	2,5
Anders	32,0

Oogmerk van uitbuiting

In vijftien gevallen was er duidelijk sprake van uitbuiting (37,5%). In twee gevallen was er sprake van uitbuiting, maar het doel daarvan was niet zozeer financieel gewin.

Allereerst betrof het een Roma-kind dat bewust door haar ouders van school werd gehouden en thuis werd ingezet om op te passen op jongere kinderen en om klusjes te doen. De ouders vinden onderwijs op school onnodig en achten het veel belangrijker dat hun kind zich leert redden in de echte wereld.

Daarnaast ging het om een minderjarige uit een éénoudergezin van Antilliaanse nationaliteit. De alleenstaande moeder kon de situatie niet meer aan en zou eigenlijk psychiatrische hulp moeten krijgen. Het oudste kind werd thuis gehouden om de zorg voor het huishouden en de jongere kinderen op zich te nemen.

In twaalf situaties was te weinig informatie voorhanden is om te kunnen beoordelen of de uitbuiting eenmalig was of een structurele aard had. De situatie was echter een uitbuitingssituatie. Er is immers sprake van schending van kinderrechten. Ook lijkt het oogmerk van uitbuiting aanwezig, omdat er sprake is van (financieel) gewin.

- Oost-Europees meisje van zeventien jaar is illegaal in Nederland. Landgenoot biedt haar zijn Sofi-nummer aan om te kunnen werken, in ruil voor de helft van haar inkomen. Meisje gaat schoonmaakwerk doen.
- Hulpverleners signaleren een twaalfjarig meisje dat laat in de avond in een kapsalon aan het werk is (vloer vegen). Onbekend is of het meisje een dochter is van de eigenaar en het kind toevallig op dat moment wakker is en een bezem in haar hand had, of dat het om structureel werk gaat.
- Een zeventienjarig Ghanees meisje is illegaal in Nederland. Ze werkt tien uur per dag, tot in de nacht, illegaal in een kapsalon en wordt onderbetaald.
- Verschillende Afrikaanse jongens tussen de veertien en zestien jaar oud worden in ruil voor grote sommen geld door zogenaamde voetbalagenten uit hun land van herkomst meegenomen met valse beloften van een voetbalcarrière. Eenmaal hier worden ze door de voetbalagent al op Schiphol aan hun lot overgelaten.
- Chinese kinderen van twaalf en dertien jaar doen klusjes en sjuwwerk in de Chinese horeca. Uitbaters zeggen dat het hun neefjes en nichtjes zijn die even helpen.

In een groot aantal gevallen was de vraag naar het oogmerk van uitbuiting niet van toepassing, namelijk in de gevallen van illegale adoptie (27,5%). Het gaat daarbij wel degelijk om handel in minderjarigen (conform het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind), maar het oogmerk om het kind uit te buiten, ontbreekt doorgaans bij adoptiefouders.

Bronnen

De meeste beschrijvingen zijn afkomstig van jeugdzorg (50%), hulpverlening (27,5%), peers (12,5%), leerplichtambtenaren (5 %) en politie (5 %). De jeugdzorg meldde daarbij verreweg de meeste situaties op het gebied van illegale adoptie. Ook anderen, zoals vreemdelingenorganisaties, KMar, jeugdgezondheidszorg en belangenbehartigers kennen minderjarige slachtoffers van uitbuiting buiten de prostitutie.

Sekse

Gaat het bij prostitutie voornamelijk om meisjes die slachtoffer zijn, bij de overige vormen van uitbuiting is een ander beeld te zien. Weliswaar zijn ook hier relatief veel meisjes betrokken (42,5 %), maar het aandeel van jongens is groter dan in de seksindustrie (27,5%). Vaak is onbekend of het om een meisje of een jongen gaat (30,0 %). Vooral meisjes worden uitgebuit in het huishouden, in schoonmaakwerk en in de middenstand. Jongens zijn slachtoffer van misleiding met voetbalcarrières, illegale adoptie en worden ingezet in drugtransport.

Leeftijd

De meeste slachtoffers zijn tussen de dertien en achttien jaar (samen 37,5 %). De categorie kinderen jonger dan acht jaar is ook vrij groot (25,0 %) en dat betreft de gevallen van illegale adoptie.

De andere slachtoffers zijn tussen de negen en dertien jaar (10,0 %) of het is onbekend hoe oud ze zijn (27,5 %).

LEEFTIJD	AANTAL MINDERJARIGEN IN %
Jonger dan 8 jaar	25,0 %
9 t/m 12 jaar	10,0%
13 t/m 15 jaar	17,5%
16 t/m 17 jaar	20,0%
onbekend	27,5%

De jongste kinderen (tot negen jaar) zijn voornamelijk slachtoffer van illegale adoptie. Bij de negen- tot en met twaalfjarigen concentreert de uitbuiting zich rond huishoudelijk en schoonmaakwerk en de horeca. Voor de categorie dertien- tot en met vijftienjarigen geldt dat ook, maar zij zijn daarnaast terug te vinden in de criminaliteit. Nog wat ouder (zestien en zeventien jaar) komt daar sport bij en zijn de minderjarigen veelal te vinden in de minder afgebakende activiteiten 'anders'.

Land van herkomst en verblijfsstatus

Van een groot deel van de slachtoffers is onbekend waar ze vandaan komen (32,5%). De minderjarigen komen in totaal uit zeventien landen. Komt van de slachtoffers van uitbui-

ting in de prostitutie een groot deel (27,7 %) uit Nederland, bij uitbuiting op andere terreinen heeft slechts 5% een Nederlandse afkomst.
De minderjarigen komen voornamelijk uit Afrikaanse landen zoals Ghana en Nigeria. Sommige komen uit Angola, Kameroen en Liberia.

HERKOMSTLANDEN IN PERCENTAGES EN WERKELIJKE AANTALLEN			
Angola	2,5 % (1)	Liberia	2,5 % (1)
Antillen	5,0 % (2)	Maleisië	2,5 % (1)
China	2,5 % (1)	Marokko	7,5 % (3)
Filipijnen	2,5 % (1)	Nederland	5,0 % (2)
Ghana	7,5 % (3)	Nigeria	7,5 % (3)
Griekenland	2,5 % (1)	Oost-Europa (onbekend welk land)	2,5 % (1)
Honduras	2,5 % (1)	Suriname	7,5 % (3)
Indonesië	2,5 % (1)	Turkije	2,5 % (1)
Kameroen	2,5 % (1)	Onbekend	32,5% (13)

Het aandeel van minderjarigen uit Marokko, Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen is 22,5%. Van deze groep heeft 5% de Nederlandse nationaliteit.

In de database komen geen minderjarige asielzoekers naar voren die slachtoffer zijn van andere vormen van uitbuiting. Noch alleenstaand, noch in gezinsverband. Een groot deel van de slachtoffers leeft in de illegaliteit (37,5%).

Een deel van de minderjarigen (20,0 %) heeft de Nederlandse nationaliteit. Van veel slachtoffers is de status onbekend (40,0 %). Hier gaat het voornamelijk kinderen die illegaal geadopteerd zijn, waarbij onduidelijk was welke status de illegaal meegenomen baby had. Verder zijn er nog twee slachtoffers waarvan de verblijfsstatus onbekend is. Het betrof een veertienjarig Sinti-meisje dat voor haar opa en oma in de huishouding moest zorgen en structureel onderwijs werd onthouden. Bij de andere situatie ging het om een veertienjarig meisje uit Honduras dat gedwongen werd om bij haar tante in de huishouding te werken. Bekend is wel dat het meisje een paspoort had, maar van welk land dat was, is onbekend. De tante bracht het paspoort naar de politie en zette het meisje op straat na bewezen diensten. Verwacht kan dus worden dat het meisje niet de Nederlandse nationaliteit had.

VERBLIJFSSTATUS	AANTAL MINDERJARIGEN IN %
Illegaal	37,5
Nederlandse nationaliteit	20,0
Anders	2,5
Ama	0,0
Asielzoeker in gezinsverband	0,0
Onbekend	40,0

Factoren die minderjarigen kwetsbaar maken

Er zijn, zo blijkt uit de database, vele manieren om minderjarigen zover te brengen dat ze (vaak langdurig) kunnen worden uitgebuit. Familieproblemen wordt daarbij het vaakst genoemd (55,0%). Veelal heeft dit te maken met ruzie in de familie waardoor jongeren het huis uit worden gezet. Dit kan dan weer financiële moeilijkheden (15,0%) en het ontbreken van een woning (12,5%) tot gevolg hebben. In veel gevallen is de armoede in de familie in het land van herkomst de aanleiding om naar Nederland te gaan om hier een betere toekomst op te bouwen. Wanneer een familie de reis naar Nederland betaald heeft, schamen jongeren zich ervoor om naar huis te gaan zonder geld. Zo blijven ze (langdurig) in de uitbuitingssituatie.

De categorie 'emotionele afhankelijkheid' komt ook veel voor (27,5%).

Een andere belangrijke kwetsbaarheid is het ontbreken van een verblijfsstatus of identiteitspapieren (paspoort of visum) (27,5%). Minderjarigen die illegaal in Nederland zijn voelen de dreiging om opgepakt te worden door de politie en het land uitgezet te worden en daardoor zijn zij bereid ver te gaan in het 'instemmen' met de uitbuiters. Ook zijn er de situaties waarin de handelaar papieren achterhoudt of vernietigt, waardoor de minderjarige in een afhankelijke positie van hem komt.

Bedreiging komt bij 10% van de slachtoffers voor. Zo kan de handelaar dreigen de familie van de minderjarige iets aan te doen, of de minderjarige mag het huis niet verlaten. Ook worden minderjarigen gechanteerd met bijvoorbeeld pornografische opnames die zijn gemaakt van het slachtoffer.

De restcategorie 'anders' onder kwetsbaarheid is vrij groot (45%). Hier vallen uiteenlopende situaties onder. Zo gaat het daarbij om situaties waarin de slachtoffers nog baby zijn, zoals bij illegale adoptie, of baby's waarbij drugs in de luiers worden gesmokkeld.

KWETSBAARHEID	AANTAL MINDERJARIGEN IN %
Familie	55,0 %
Papieren	27,5 %
Emotioneel	27,5 %
Financiële redenen	15,0 %
Woning	12,5 %
Bedreiging	10,0 %
Seksueel misbruik	2,5 %
Drugsverslaving	0,0 %
Anders	45,0%

Leefsituatie

De meeste minderjarige slachtoffers (40 %) zijn met een vader, moeder of ander familielid in Nederland op het moment dat de uitbuiting plaatsvindt. Een kleiner deel (17,5 %) is zelfs met zijn complete gezin hier.

Sommige minderjarigen zijn hier alleen (12,5 %), veelal minderjarigen die illegaal in Nederland verblijven.

In de database is ook opgenomen of de betreffende minderjarige naar school ging op het moment van uitbuiting. Van de meeste minderjarigen (42,5 %) is dat onbekend, voor een deel (27,5 %) was dat niet van toepassing, bijvoorbeeld omdat het om baby's gaat. Van

de overige minderjarigen bezoeken er meer niet dan wel de school (20 % niet, 10 % wel).

4.2.2 Informanten en ander onderzoek

Omvang

Over minderjarigen die slachtoffer zijn van uitbuiting op andere gebieden dan in de prostitutie is – zoals eerder gezegd – nog niet veel bekend. Ook de geïnterviewden geven aan dat zij nog zeer weinig grip hebben op uitbuitingssituaties buiten de prostitutie. Enerzijds is dat niet vreemd omdat de expliciete strafbaarstelling in het kader van mensenhandel van recente datum is. Echter, nu men wel volop met deze wetgeving moet werken om handel in minderjarigen aan te pakken, is het opvallend dat verschillende geïnterviewden opmerken dat zij niet goed weten waar zij op moeten letten. Op welke terreinen minderjarigen kunnen worden uitgebuit, is voor zeer veel respondenten nog onduidelijk.

Rechtszaken over uitbuiting van minderjarigen voor andere dan seksuele doeleinden waren ten tijde van dit onderzoek nog niet bekend bij het Openbaar Ministerie. Verschillende informanten zijn er echter van overtuigd dat minderjarigen ook op andere terreinen worden uitgebuit.

Wat houdt de uitbuiting in?

Bij onze vraag naar informatie over uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, noemen de informanten uiteenlopende terreinen waarop minderjarigen (kunnen) worden uitgebuit. Steeds opnieuw komt ook daarbij de vraag naar voren of in een specifiek geval gesproken kan worden van uitbuiting in de zin van het mensenhandelsartikel of dat het om iets anders gaat, zoals verwaarlozing of misbruik van macht.

Huishouding

Dat er minderjarigen in de huishouding worden uitgebuit, blijkt al uit de database. De geïnterviewden geven aan dat het uiterst moeilijk te controleren situaties betreft. De volgende casus geeft een beeld van hoe een dergelijke uitbuitingssituatie kan ontstaan. De casus is afkomstig uit het lopende onderzoek van het BNRM naar overige vormen van uitbuiting.⁴⁶

Een tienjarig meisje wordt in Marokko door haar moeder meegegeven aan een in Nederland wonend Marokkaans gezin. Onduidelijk is of zij dit gezin al langer kende. Het meisje reist per auto illegaal naar Nederland. Ze komt terecht in een kleine etagewoning, waar veel kinderen in het gezin wonen. Het meisje moet 24 uur per dag klaarstaan en 'alles' doen in het huishouden. Zij krijgt daarvoor geen vergoeding en gaat niet naar school. Ze mag niet naar buiten en heeft, behalve met mensen die bij het gezin over de vloer komen, geen contacten. Het meisje wordt geïntimideerd en geslagen. Na enkele jaren loopt ze weg en wordt door de politie naar een opvanghuis gebracht. (casus BJZ via het lopende onderzoek van BNRM)

⁴⁶ BNRM is onlangs gestart met onderzoek naar het voorkomen van overige vormen van uitbuiting in Nederland. Het onderzoek richt zich in de eerste plaats op het verzamelen van casusbeschrijvingen. Hiervoor worden hulpverlenende instellingen, de advocatuur, (bijzondere) opsporingsdiensten, (religieuze) vertrouwenspersonen en zelforganisaties van allochtone groepen benaderd. In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan uitbuiting van minderjarigen. De eerste uitkomsten van het onderzoek worden eind 2005 verwacht. BNRM heeft casusbeschrijvingen die minderjarigen betreffen voor ons onderzoek beschikbaar gesteld.

Horeca

Een aantal minderjarigen zijn in de horeca uitgebuit. Verschillende hulpverleners zijn slachtoffers hiervan tegengekomen. Daarnaast zijn er ook een aantal geïnterviewden die vermoeden dat minderjarigen in de horeca worden uitgebuit. Het gaat voornamelijk om minderjarigen die in Chinese restaurants moeten werken. Maar ook minderjarigen van andere nationaliteiten kunnen slachtoffer zijn.

Een Grieks veertienjarig meisje moet in het restaurant van haar vader werken. Ze gaat wel naar school, maar moet als ze uit school komt meteen werken. Ze kan geen vrienden zien, geen huiswerk maken en heeft geen vrije tijd omdat ze tot 22.00 uur in touw is. Op school gaat het steeds slechter en de school heeft aan de bel getrokken bij jeugdzorg. Het meisje krijgt niet betaald voor haar werk, ondanks herhaalde toezeggingen van haar vader. Het gaat allemaal onder het mom van 'help eens een handje'. Jeugdzorg probeert nu samen met de vader en het meisje verbetering in de situatie te brengen. (casus jeugdzorg).

Misleiding sport

Een aantal jaren geleden was er commotie over minderjarige voetbaltalentjes die geronseld werden vanuit Afrika om hier te komen voetballen.⁴⁷ Afrikaanse jongens werden naar Nederland gehaald en bij professionele voetbalclubs te werk gesteld zonder contract, verblijfsvergunning en eerlijke betaling. Sinds die tijd zijn er weinig nieuwe berichten hierover gekomen. Informanten wijten dat aan een strengere controle en aan het feit dat jonge voetballers nu totdat ze meerderjarig zijn in het land van herkomst opgeleid worden. Informanten uit onder andere voetbalkringen geven aan dat er nog steeds jonge jongens uit Afrika worden gelokt om tegen betaling hier een voetbalcarrière te beginnen. De voetbalclubs lijken hier echter niets mee te maken te hebben. De jongens worden in het land van herkomst misleid. De situaties die informanten beschrijven lijken vaak erg op elkaar in die zin dat de zogenaamde voetbalmakelaar zijn doelwit verlaat na aankomst op Schiphol. De volgende casus vormt daarvan een voorbeeld.

Een jongetje van veertien jaar wordt in Nigeria benaderd door een voetbalagent die hem een voetbalcarrière en een contract bij een grote voetbalclub belooft in Europa. Na het betalen van een fors bedrag, waarvoor de familie van de jongen een lening aangaat, wordt hij naar Nederland gehaald. Aangekomen in Nederland gaat de agent er vandoor en blijkt er niets geregeld te zijn. De jongen wordt aan zijn lot overgelaten en verdwijnt in het illegale circuit. (casus hulpverlener)

Afhankelijk van het oogmerk van de voetbalagent is hier ofwel sprake van smokkel (het louter over de grens brengen tegen betaling) ofwel van handel (oogmerk om de jongen uit te buiten). Duidelijk is dat deze jongens wanneer ze eenmaal in Nederland aan hun lot zijn overgelaten uiterst kwetsbaar zijn voor uitbuiting.

Enkele informanten geven aan dat naar aanleiding van de media-aandacht voor dit onderwerp in 2001 clubs schuwer zijn geworden. De KNVB is strenger en de arbeidsinspectie let beter op.

47 Terre des Hommes (2001). Scoren met kinderen; Een onderzoek naar de handel in jeugdige voetballers. Den Haag: Terre des Hommes.

Illegale adoptie

Geïnterviewden uit met name de jeugdzorg geven aan dat zij verschillende gevallen kennen van illegale adoptie. Zo zijn er kinderen in het buitenland gekocht en mee naar Nederland genomen. Ook werden kinderen door de ouders – in of buiten de Nederland – weggegeven waarbij de status werd verduisterd.

Echtpaar X neemt baby Louis op een toeristenvisum mee uit de Filippijnen naar Nederland. Hier geven ze zijn geboorte aan bij de gemeente, alsof hij geboren is uit de vrouw X. Na jaren blijkt dat Louis niet het kind kan zijn van echtpaar X. Er is nooit gecontroleerd wat er is gebeurd na het verlopen van het toeristenvisum en bij de geboorteaangifte heeft men ook niets gemerkt. De rechter oordeelt dat het niet in Louis' belang is om hem terug te sturen nu hij gesetteld is in Nederland. (casus jeugdzorg)

Interlandelijke adoptie is aan strenge regels gebonden, waarbij het belang van het kind de leidraad vormt.⁴⁸ Interlandelijke adoptie wordt pas in laatste instantie, als alle mogelijkheden in het land van herkomst zijn uitgeput, in het belang van het kind geacht. Bemiddelaars mogen daarnaast geen winstoogmerk hebben en er worden strenge eisen gesteld aan de adoptiefouders. Ook moet het gehele adoptieproces in de landen van herkomst en bestemming gecontroleerd worden door de Centrale Autoriteit. Bij illegale adoptie worden deze regels omzeild en ligt kinderhandel op de loer.

De intenties van iemand die illegaal een kind adopteert zijn niet zonder meer vergelijkbaar met die van mensenhandelaren. In veel gevallen zeggen de adoptiefouders dat ze het kind juist een betere toekomst willen geven of dat ze het willen opvangen nadat het door zijn familie is uitgestoten of verlaten. Bovendien is het bij veel vormen van uitbuiting duidelijk dat zo snel mogelijk een einde gemaakt moet worden aan de uitbuitingssituatie. Bij illegale adoptie is dat zeker niet altijd in het belang van het betreffende kind. Die elementen samen maken dat voor een adequate reactie elke situatie apart bekeken moet worden.

De intenties van de adoptiefouders doen echter niet ter zake voor de strafbaarheid van illegale adoptie als mensenhandel. Er wordt een kind verkocht, het kind gaat van de handen van een persoon over in de handen van een ander in ruil voor geld of goederen en dat is een illegale praktijk die strafbaar gesteld moet worden conform het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind. De schending van fundamentele rechten van een kind kan zich in verschillende fasen van de illegale adoptie voordoen, zoals bij de wijze waarop afstand wordt gedaan van het kind en het verlies van contact met zijn biologische ouders, maar ook door de (statusverduistering en) adoptie. Het recht van een kind op kennis van zijn genetische, biologische en sociaal-culturele achtergrond is dan bijvoorbeeld in het geding.

(Georganiseerde) criminaliteit

Verschillende geïnterviewden geven aan dat minderjarigen worden ingezet voor criminele activiteiten, soms in combinatie met werk in de prostitutie. De manier waarop minderjarigen of jongeren op dit terrein worden uitgebuit kan erg verschillen, maar heeft vaak met drugshandel te maken.

48 Haags Adoptieverdrag, 1997.

Mohammed is vijftien jaar en van Marokkaanse afkomst. Zijn ouders denken dat hij overdag naar school gaat, maar dat is vaak niet zo. In opdracht van zijn oudere broer vervoert hij drugs van en naar verschillende adressen. Op school valt hij buiten de boot, en een leerplichtambtenaar onderneemt actie. De boete die gegeven wordt, kan makkelijk worden betaald. De ouders hebben het gevoel geen grip te hebben op de jongen. (casus Jeugdzorg)

Op Schiphol controleert de marechaussee John. John is drie maanden oud en blijkt in zijn luier grote hoeveelheden drugs met zich mee te dragen. John's moeder zegt dat ze nergens van weet. John en zijn moeder worden aangehouden. (casus jeugdzorg)

Productiesector en naaiateliers

Hoewel in andere Europese landen in onderzoeken naar overige vormen van uitbuiting melding wordt gemaakt van minderjarigen die in de productiesector werkzaam zijn, hebben wij daarvan nauwelijks concrete beschrijvingen gekregen.⁴⁹ Geïnterviewden stellen dat er geruchten over uitbuiting van minderjarigen in confectieateliers zijn, maar zijn het zelf nog niet tegengekomen. In andere Europese landen zijn daadwerkelijk jonge kinderen aan het werk in sweat shops gevonden. Dat is een reden om te kunnen verwachten dat zoiets zich ook binnen de Nederlandse grenzen voordoet. Uit het lopende onderzoek van het BNRM naar overige vormen van uitbuiting kwam wel een casus naar voren.

In mei 2004 belt een vijftienjarig meisje de kindertelefoon. Ze komt uit Sierra Leone en is via België in Nederland terecht gekomen. In Sierra Leone is zij door Belgische mannen benaderd met het aanbod naar Europa te emigreren om daar in een winkel te gaan werken. Dit zou €18.000 kosten, wat het meisje kan lenen om het vervolgens met ongeveer drie maanden werken terug te betalen. Eenmaal in België werkt ze meer dan een jaar voor deze mannen, voordat zij met acht anderen, volwassenen en minderjarigen uit Sierra Leone en andere Afrikaanse landen, naar Nederland wordt gebracht. De negen wonen samen en werken in hetzelfde naaiatelier. In het huis zijn drie slaapkamers, het is er vol en er is weinig privacy, maar er heerst wel een goede sfeer onder de bewoners. De Belgische mannen brengen ze 's ochtends naar het atelier en 's avonds weer naar huis, waar ze eten voor hen neerzetten en als ze vertrekken de deur op slot doen. De Afrikanen zitten dus in principe opgesloten, maar soms lukt het om naar buiten te glippen. Ze hebben geen contact met hun burens en worden gewaarschuwd niet naar buiten te gaan, omdat ze dan door de politie opgepakt en mishandeld zouden worden. Het meisje heeft geen contact meer met haar familie in Sierra Leone.

Het werk in het naaiatelier is veertien uur per dag, zeven dagen per week. Het is zwaar werk in een klein en te warm atelier. Ze maken kleding, maar

49 Zie onder meer: M. Alain Vidalies (2002). Esclavage moderne. Rapport d'Information Assemblée Nationale, rapport no. 3459; Centrum voor gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding in verschillende rapporten van 1998 tot 2002; Unicef UK (2003). Stop the Traffic! End Child exploitation; ECPAT UK (2004). Cause for Concern? London social services and child trafficking, London.

het is niet bekend voor wie of welk merk. Voor het werk krijgen zij €100 per week, nadat de Belgische mannen er de huur en de prijs voor het eten en vervoer vanaf hebben getrokken. Volgens het meisje klopt deze berekening niet. Zij is voor zichzelf en anderen gaan bijhouden hoeveel zij zouden moeten krijgen. Als ze dit tegen de Belgen zeggen en protesteren, worden de mannen agressief en herhalen het dreigement van de vijandelijke politie. (casus BNRM uit lopend onderzoek naar uitbuiting in Nederland)

Au pair

Over au pair werk dat buiten de officiële (bemiddelings-) bureaus en -organisaties om wordt georganiseerd, is weinig tot niets bekend. In onderzoeken die de afgelopen tijd in Nederland zijn verricht naar au pairs,⁵⁰ is geen informatie over minderjarigen naar voren gekomen. Deze onderzoeken richtten zich op de officiële kanalen en minderjarigen worden wellicht meer aangetroffen in onderzoek naar niet officieel au pair werk. Daaruit blijkt dat het merendeel van deze (officiële en meerderjarige) au pairs het maximaal toegestane aantal uren werken overschrijden. In een minderheid van de gevallen wordt op andere wijze misbruik gemaakt van de regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van de zwaarte van het werk.

In ons onderzoek blijkt vaak moeilijk een harde grens te trekken tussen huishoudelijk werk en au pair werk, zeker in de illegale circuits waarin kinderhandel zich afspeelt. Soms doet een meisje bijvoorbeeld vooral huishoudelijk werk, maar moet ze tussendoor ook op kleine kinderen in het gezin passen. Ze wordt opgesloten in huis en is dus wat dat betreft net als een au pair ‘intern’.

Kinderpornografie

Net als kinderprostitutie en kinderhandel voor andere seksuele doeleinden, valt het maken, verspreiden en gebruiken van kinderporno onder de noemer commerciële seksuele uitbuiting.

In de media wordt met regelmaat melding gemaakt van kinderpornonetwerken die worden opgerold door politie en justitie, zowel in Nederland als in het buitenland. Zo deed de Nederlandse politie eind 2004 invallen op 173 adressen in Nederland en daarbij werden honderden computers en duizenden dvd's, videobanden en diskettes met kinderporno in beslag genomen. In deze en andere zaken zijn de netwerken veelal internationaal georiënteerd en gaat het om betrokkenen in landen als Japan, de VS, Australië, Canada, Zuid-Amerika en alle EU-landen waaronder Nederland.

Voor liefhebbers van kinderporno is Internet het ideale medium om porno te vinden en te verspreiden. Handel in kinderporno kan geheel via de digitale snelweg verlopen, er hoeven geen goederen verzonden te worden. Controle via post of douane is daarmee geen optie. Dit bemoeilijkt de opsporing van kinderporno en zou volgens meerdere informanten leiden tot een toename in kinderporno wereldwijd. Daarnaast wordt Internet ook gebruikt door daders om potentiële slachtoffers te vinden. Volwassenen doen zich voor als leeftijdsgenoot in chatboxen en proberen daar afspraakjes te regelen met kinderen.

50 Miedema, F., B. Post, & C. Woldringh. (2003) Voor geld of Van Gogh? Au pairs en hun gastgezinnen in Nederland. Evaluatie au pair regeling. Nijmegen: ITS

STRAFBAARHEID KINDERPORNO

Degene die een afbeelding van een (schijnbare) seksuele gedraging met een minderjarige verspreidt, openlijk tentoonstelt, vervaardigt, doorvoert, uitvoert of in bezit heeft, is strafbaar volgens artikel 240b Wetboek van Strafrecht. Ook degene die van het plegen van een van deze delicten een beroep of gewoonte maakt, is strafbaar (lid 2).

De misbruikers kunnen dus zijn:

- degenen die kinderporno produceren;
- zij die kinderporno verspreiden;
- zij die kinderporno gebruiken/bezitten.

Minderjarigen worden voor zowel de productie als bij de verspreiding van afbeeldingen misbruikt en ondervinden daarvan fysieke en geestelijke schade.

Het strafrechtsartikel 240b WvSr is met ingang van oktober 2002 aangepast:

- de leeftijdsgrens is verhoogd van zestien naar achttien jaar;
- virtuele kinderporno (kinderporno met behulp van computertechnieken gefabriceerd) is eveneens strafbaar, ook als geen echt kind is gebruikt;
- het 'in voorraad hebben' is vervangen door het 'in bezit hebben' zonder beperkende voorwaarden;
- het is mogelijk geworden om de Nederlandse strafwet toe te passen op iemand die zich in het buitenland schuldig maakt aan een kinderpornodelict.

Digitale camera's, webcams en scanners maken het produceren van kinderporno nog makkelijker. Ook het 'live' misbruiken van kinderen komt op deze manier voor. Het Meldpunt Kinderporno⁵¹ rapporteert de laatste jaren een toename van het aantal meldingen van kinderporno. In 2004 ontving het meldpunt 6.322 meldingen die geleid hebben tot 4.765 aangiftes van kinderporno aan de KLPD en andere buitenlandse meldpunten. De meeste meldingen in 2004 hadden betrekking op afbeeldingen van seksueel misbruik van kinderen op buitenlandse sites. Deze betroffen met name de Verenigde Staten, Korea en Rusland. Daarnaast treffen het Meldpunt Kinderporno en de KLPD steeds extremere vormen van kinderporno aan. Zo komen ze meer en meer babyporno tegen. Ook de KLPD refereert aan een toename in het aantal meldingen in Nederland over ongewenste e-mail met kinderpornografische inhoud. Deze zou in 2004 ruim verviervoudigd zijn ten opzichte van 2003. Vaak zijn er al voorbeeldfoto's van kinderporno bijgesloten in deze e-mails en staat er een verwijzing naar een website met afbeeldingen van seksueel misbruik van kinderen.⁵² De KLPD zegt dat het daarbij gaat om slachtoffers die eerder contact hadden met jeugdzorg voor andere problemen. Het zou voornamelijk gaan om meisjes van elf tot vijftien die extra kwetsbaar zijn door echtscheiding, het wegvallen van een ouder, pesten of niet onderkende puberproblemen.

Geïnterviewden geven aan dat vervolging van Nederlandse daders meestal gebeurt op grond van het in bezit hebben en verspreiden van het pornografische materiaal. De kans dat iemand (op heterdaad) betrapt wordt bij de vervaardiging van kinderporno is uiteraard veel kleiner. Ook zou deze vervaardiging vooral in het buitenland plaatsvinden, zoals in de voormalige Oostbloklanden.

51 www.meldpunt.org

52 www.meldpunt.org

In een aantal gevalsbeschrijvingen van uitbuiting die we van geïnterviewden kregen, was tevens sprake van kinderporno. Seksueel misbruik of prostitutie werd daarbij gecombineerd met het vervaardigen van pornografisch materiaal. Dat materiaal wordt vervolgens ook gebruikt om de minderjarige te chanteren. Zo wordt gedreigd met opsturen van het beeldmateriaal aan ouders of familie.

Seksueel misbruik door ouders en mensen uit de omgeving van het kind, wordt volgens sommige informanten (onder andere het AMK) soms ook vastgelegd op video, om vervolgens deze beelden te verspreiden en uit te wisselen. Het AMK geeft aan dat ze wel eens meldingen krijgt van ouders die hun kinderen naar porno laten kijken.

Diverse informanten in dit onderzoek melden het toenemende gebruik van chatboxen voor het zoeken en het aanbieden van seks door minderjarigen. Hier zou ook gebruik gemaakt worden van webcams. Verschillende informanten van politie en hulpverlening melden dat webcams worden ingezet om seksopnames van minderjarigen te maken, die vervolgens via Internet worden verspreid. Dit gebeurt onder meer door ex-vriendjes van minderjarige meisjes. Het Meldpunt kinderporno krijgt jaarlijks meldingen hierover binnen van verontruste ouders.

Volgens een medewerker van de KLPD zouden ook minderjarigen zich schuldig maken aan het bezit van kinderporno. In een groot Spaans onderzoek naar een kinderporno-netwerk zou een groot deel van de bezitters van kinderporno minderjarig zijn.

Andere terreinen

Naast uitbuiting van minderjarigen op de hiervoor genoemde terreinen, worden ze ook op andere manieren uitgebuit, zoals in de tuin- en landbouw of voor 'losse klussen'. Zo worden er folders gevouwen en verspreid en moeten minderjarigen helpen met laden en lossen en sjouwwerk. Ook als dit werk uit vrije wil - als bijbaantje bijvoorbeeld - door minderjarigen wordt gedaan, kan wel degelijk sprake zijn van handel in minderjarigen. Bijvoorbeeld als de arbeidstijden- en arbeidsomstandighedenwetten worden overtreden, zoals in de volgende casus.

Minderjarige alleenstaande Marokkaanse jongens werken om te overleven in allerlei bedrijven. Zo werkt een vijftienjarige jongen in een fabriek. Hij werkt onder zeer zware omstandigheden en werkt ook in de nacht, omdat hij dan meer kan verdienen. (casus onderzoeker).

Onderzoek buitenland

In sommige ons omringende landen is uitgebreider onderzoek gedaan naar de verschillende sectoren buiten de prostitutie waar minderjarigen worden uitgebuit. Daaruit blijkt dat uitbuiting van minderjarigen zich op uiteenlopende terreinen voordoet.⁵³ Zo zijn in andere landen van Europa minderjarige slachtoffers van uitbuiting aangetroffen in de bedelarij, de bouw, als draagmoeder, in de straatverkoop, orgaanhandel, toeristen-industrie en de transportsector. In ons onderzoek zijn we geen minderjarige slachtoffers van uitbuiting in die sectoren tegengekomen.

53 Zie onder meer: M. Alain Vidalies (2002). Esclavage moderne. Rapport d'Information Assemblée Nationale, rapport no. 3459; Centrum voor gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding in verschillende rapporten van 1998 tot 2002; Unicef UK (2003). Stop the Traffic! End Child exploitation; ECPAT UK (2004). Cause for Concern? London social services and child trafficking. London: ECPAT UK.

4.2.3 Resultaten peerresearch

Met vijf buitenlandse jongens en een meisje is een interview gehouden over hun uitbuitingssituatie anders dan in de prostitutie. Deze jongeren hebben met verschillende soorten uitbuiting te maken gehad. Drie jongens zijn misleid door mensensmokkelaars die hen op minderjarige leeftijd vanuit Afrika (Nigeria, Sierra Leone) naar Nederland hebben meegenomen. Zij spiegelde deze jongeren een voetbalcontract voor bij een professionele voetbalorganisatie. Twee jongens voelen zich uitgebuit door Nederlandse werkgevers in werkzaamheden als schoonmaakwerk, laden en lossen. Een jongen en een meisje zijn in een uitbuitingssituatie gekomen door drugshandel. De jongste persoon was ten tijde van de uitbuitingssituatie dertien jaar en de oudste zeventien jaar. De kortste periode van uitbuiting was dat het eenmalig voorkwam. De langste periode is drie jaar (deze personen hebben nog steeds met deze situatie te maken).

Informatie over de geïnterviewde jongeren zelf

VORM VAN UITBUITING	SEKSE	LEEFTIJD		DUUR UITBUITING	LAND VAN HERKOMST
		TOEN	NU		
Drugshandel	Jongen	13	17	2 jaar	Ghana
Zwart werk	Jongen	16	19	3 jaar*	Liberia
Drugshandel	Meisje	17	18	± 1 1/2 jaar	Nederlandse Antillen
Misleiding	Jongen	17	18	1 keer	Nigeria
Misleiding	Jongen	17	19	2 jaar	Nigeria
Misleiding	Jongen	17	20	3 jaar	Sierra Leone

* Heeft nog steeds met de situatie te maken

Het begin

Enkele jongeren zijn naar Nederland gehaald met mooie praatjes, andere zijn naar Europa of Nederland gekomen omdat de situatie in hun eigen land niet veilig voor ze was of hen geen toekomstperspectief gaf. Deze jongeren hoopten op een betere toekomst en een goede baan in Nederland. Eenmaal hier, met hulp van een tussenpersoon gekomen, blijkt vaak dat ze geen aanspraak kunnen maken op een officiële verblijfsstatus. Sommige jongens vragen op aanraden van lotgenoten geen asiolvergunning aan, omdat er een grote kans is dat zij deze toch niet krijgen. Deze jongens gaan hierdoor meteen de illegaliteit in. Dit maakt hen extra kwetsbaar en afhankelijk, waardoor ze makkelijk in (nieuwe) uitbuitingssituaties terechtkomen. Een aantal van de jongeren heeft op het moment van het interview geen vaste woon- of verblijfplaats of Nederlandse verblijfsstatus. Ze wonen op straat, slapen af en toe bij vrienden en soms in parkeergarages of liften en hangen de meeste tijd rond op straat. Om te overleven zien zij vaak geen andere keuze dan de baantjes aan te nemen die hen worden aangeboden, ook al weten ze van tevoren dat ze hierin worden uitgebuit.

Wat houdt de uitbuiting in?

Drie jongens zijn misleid door een man die hen een voetbalcarrière beloofde in Nederland. Zij werden in het land van herkomst aangesproken door een 'voetbalagent' die hen een contract bij een grote club in Europa beloofde.

Twee jongeren (een meisje en een jongen) vertelden dat ze middels het verhandelen van drugs zijn uitgebuit. Deze jongeren hadden behoefte aan geld. Toen iemand ze een baantje aanbood, namen zij dat graag aan. Dit baantje bleek het vervoeren van drugs te zijn, wat de jongeren pas na een tijd duidelijk werd.

De plek waar de jongeren met drugs in aanraking zijn gekomen, was verschillend. Het meisje vertelde dat ze in deze situatie terecht is gekomen via haar oom in Amsterdam, terwijl de jongen in zijn eigen land betrokken is geraakt. Beide jongeren noemden Amsterdam als werkgebied. Daarnaast werd nog een aantal andere Nederlandse steden (Enschede, Amersfoort) en Europese landen genoemd (Duitsland, Zweden, Frankrijk, Italië).

Een jongere werd uitgebuit in het werk dat hij deed: zwart werk. Soms waren dit kortdurende baantjes, soms duurden de baantjes langer. Op verschillende manieren kwam hij in deze baantjes terecht: via vrienden of kennissen of gewoon op straat.

Over de kortdurende baantjes is het volgende bekend: op de plaats waar deze jongen zich ophield, kwamen af en toe mensen voorrijden die hem werk aanboden voor een paar uur. Soms hadden officiële bedrijven niet genoeg arbeiders voor die dag en dan kwamen ze deze jongen ophalen. De jongen noemde voornamelijk schoonmaakwerk, verhuizingen, laden en lossen. Hij werd vaak onderbetaald en moest soms gevaarlijk en zwaar werk doen. Onbekend is hoeveel geld hij hiermee verdiende. Wel is bekend dat hij soms niet uitbetaald werd, of minder uitbetaald werd dan beloofd.

Inkeer

De jongens beseften vaak niet direct of te laat dat ze uitgebuit werden. Dit komt deels omdat ze in een vreemd land zijn en niet precies weten wat 'normaal' is. Enkele jongens beseften pas op het moment van hun interview dat zij werden uitgebuit.

Ze vertellen ook dat zij zich hebben laten 'verblinden' door de goede toekomst die werd beloofd. Sommigen gaven aan dat de uitbuiting in hun situatie niet voorkomen had kunnen worden, omdat ze niet direct beseften dat ze werden uitgebuit. Er was verder ook niemand die hun erover kon vertellen. Zelfs als jongeren op een gegeven moment beseften dat ze werden uitgebuit, bleven ze vaak toch in de uitbuitingssituatie omdat ze voor hun gevoel geen andere keuze hadden.

Hulp

Voor de jongens geldt dat zij geen hulp hebben gezocht. De reden is dat ze geen vertrouwen hebben in (Nederlandse) mensen en hulpverleners. Bovendien is het zeer moeilijk om zonder verblijfsstatus een beroep te doen op de hulpverlening. Ook het vertrouwen in de politie was niet groot. Dat laatste werd voornamelijk veroorzaakt door het contact dat ze met politie hadden als ze op straat rondhingen en als ze geen slaapplek hadden voor de nacht. De politie was op de hoogte van de situatie van de meeste jongeren, maar ondernam verder niets. Daarnaast hebben ze een grote angst voor uitzetting.

De uitgebuite jongeren hadden over het algemeen het gevoel dat zij nergens terecht konden en dat niemand hen wilde helpen. Ze voelden zich sterk op zichzelf aangewezen. Geen van de jongens heeft aan familie of vrienden verteld in welke situatie ze terecht zijn gekomen. Een reden om het niet te vertellen is dat ze hun familie niet wilden teleurstellen en hun familie wilden doen geloven dat zij een goed leven leiden in Nederland en

dat hun vertrek niet voor niets is geweest. Bij een aantal jongeren komt heel sterk het geloof en vertrouwen in God naar voren. Ze vertellen dat het bidden en de hulp van God hen door deze periode hebben geholpen.

De jongens praten niet graag over hun uitbuitingssituatie. Ook vertellen zij niet graag over andere jongeren in uitbuitingssituaties. Ze voelen zich soms te onzeker om met iemand hun ervaringen te delen omdat ze bang zijn om zich onbegrepen en afgewezen te voelen.

4.3 Slachtoffers van prostitutie en andersoortige uitbuiting

In een aantal gevallen worden minderjarigen uitgebuit in zowel de prostitutie als op een andere wijze. Van dergelijke gevallen kregen wij via informanten beschrijvingen over 21 minderjarige slachtoffers.

Zowel politie, kindbescherming, hulpverlening als *peers* komen in aanraking met jongeren die te maken hadden met deze dubbele uitbuiting. Zo komt het voor dat minderjarigen 's avonds in de prostitutie werken en overdag geld verdienen in de huishouding of met het smokkelen van drugs.

Combinaties van uitbuiting

Naast de uitbuiting in de prostitutie worden de minderjarigen op uiteenlopende manieren ingezet. Drugshandel en –smokkel en andere vormen van criminaliteit vormen een belangrijk aandeel (beide 14,3 %). De meeste minderjarigen (76,2 %) worden echter uitgebuit op uiteenlopende terreinen in voornamelijk losse klusjes, minder afgebakende activiteiten zoals oppassen, sjouwen, laden en lossen, klusjes, folderen, werken op het Sofi-nummer van een ander in ruil voor de helft of deel van het loon, gefilmd of gefotografeerd worden ten behoeve van de vervaardiging van pornografisch materiaal. Dit zijn activiteiten die vallen onder seksuele uitbuiting, en komen vaak voor samen met uitbuiting in de prostitutie. Bij eenderde van de minderjarigen in kwestie speelt de loverboy-problematiek een rol (33,3 %).

Sekse, leeftijd, verblijfsstatus en land van herkomst

Het zijn vooral meisjes die niet alleen in de prostitutie maar ook op een ander terrein worden uitgebuit (38,1 %). Verhoudingsgewijs worden echter ook veel jongens – meer dan bij de casussen over alleen prostitutie – slachtoffer van deze dubbele uitbuiting (14,3 %).

Alle minderjarige slachtoffers zijn tussen de dertien en achttien jaar (van dertien tot en met 15: 23,8 %; van zestien tot achttien jaar: 61,9 %). Van sommige minderjarigen is de leeftijd onbekend (14,3 %).

Sommige minderjarige slachtoffers van dubbele uitbuiting hebben de Nederlandse nationaliteit (17,4 %). Ama's en asielzoekers in gezinsverband ontbreken als slachtoffers, maar er zijn wel minderjarigen die illegaal in Nederland zijn en zowel in de prostitutie als op een ander terrein worden uitgebuit (9,5 %).

De slachtoffers komen vooral uit Duitsland, Estland, Wit-Rusland of een ander land in Oost-Europa (samen 41,9 %). Een even groot deel komt uit Nederland (41,9 %) en een enkele jongere komt uit Marokko. Van 12,9 % is onbekend uit welk land ze komen.

Kwetsbaar

De kwetsbaarheid van minderjarigen die behalve in de prostitutie ook op andere terreinen worden uitgebuit, concentreert zich voornamelijk rond familie (71,4 %). De slachtoffers zijn vaak op verschillende terreinen kwetsbaar, zoals kwetsbaarheid rond het wonen, emotionele afhankelijkheid, bedreiging en drugsverslaving.

4.4 Risicogroepen en risico-aspecten

Een essentiële vraag bij uitbuitingsgevallen, is die naar de kwetsbaarheid van de betrokken minderjarige. Hoe kan het dat deze jongen of dit meisje zo ‘in de tang’ van de handelaar komt dat hij of zij op deze manier kan worden uitgebuit?

Informanten noemen diverse aspecten die minderjarigen extra kwetsbaar maken om slachtoffer te worden van uitbuiting:

- grote afhankelijkheid van anderen;
- ontbreken eigen grenzen;
- verleden met seksueel misbruik of gedwongen seks;
- opgegroeid in streng religieus gezin en geen eigen vrijheid aankunnen;
- komend uit een probleemgezin (chtscheiding, stiefgezinnen, alleenstaand ouderschap);
- weglööpproblematiek;
- mishandeling, misbruik of verwaarlozing (door ouder of familielid);
- hang naar avontuur;
- ouders die Nederlandse maatschappij niet aankunnen of hun kinderen niet kunnen begrenzen;
- ervaringen met oorlog en geweld;
- een lage sociaal-economische status;
- sociaal-emotioneel zwakke begaafdheid;
- geen of een gebrekkig sociaal netwerk.

Volgens hulpverleners lopen jongeren met een licht verstandelijke beperking een risico. Sommige jongeren met een laag IQ en een lage sociale redzaamheid komen op straat terecht en gaan zwerven. Ze zijn over het algemeen fysiek zeer sterk en hebben vaak gedragsstoornissen waardoor ze in de problemen komen. Ze hebben vaak een laag zelfbeeld en zijn makkelijk te beïnvloeden. Hun mentale leeftijd komt niet overeen met hun kalenderleeftijd. Voor de hulpverlening zijn ze moeilijk te bereiken en te corrigeren. Het gaat zowel om jongens als meisjes. Ze worden vaak gestrikt voor criminele klusjes en voor prostitutie, aldus medewerkers uit de hulpverlening.

Volgens het Steunpunt Seksueel Geweld GGD Amsterdam gaat het bij deze risicogroep ook vaak om meisjes die zelf niet kunnen of willen erkennen dat zij verstandelijk beperkt zijn. Door een streetwise-houding proberen zij hun onzekerheid te verbergen en wekken zij de indruk zelfstandig te kunnen functioneren. Het risico is groot dat hen een hulpaanbod wordt gedaan dat niet aansluit op hun capaciteiten.⁵⁴

54 Steunpunt Seksueel Geweld GGD Amsterdam (2005). Naar een aanpak van loverboyproblematiek: Visie en ervaringen van Amsterdamse deskundigen. Amsterdam: GGD Amsterdam.

Uit gesprekken met informanten wordt duidelijk dat minderjarigen bijna nooit de weg alleen naar de prostitutie vinden, maar vaak door een ander over de streep worden getrokken.

Sommige respondenten benoemen juist de kracht van meisjes die in de prostitutie geraken: deze meiden zijn ook een beetje stoute meiden, ze hebben een hang naar avontuur. Ze zijn kwetsbaar, maar ook heel krachtig. Deze kracht wordt vaak niet benadrukt. Die meisjes herkennen zich niet in de verhalen in de media over andere meisjes die zich hebben laten verleiden door vriendjes. Ze zeggen: “Maar ik ben niet zo’n sukkel”. Daarnaast noemen informanten een aantal groepen minderjarigen die specifiek risico lopen op uitbuiting. Zij worden hieronder beschreven.

Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers

Verschillende informanten van hulpverlening, politie en vreemdelingenopvang zien ama’s als extra kwetsbaar voor uitbuiting in de prostitutie. Zij kennen verscheidene ama’s van veertien tot achttien jaar die in de prostitutie zijn uitgebuit. Ze komen uit Afrika – Angola, Sierra Leone en Nigeria – en China. Behalve de concrete gevallen leven er veel vermoedens over uitbuiting van ama’s. Ook uit interviews met verschillende COA-medewerkers blijkt dat er op verschillende opvanglocaties misstanden gesignaleerd worden en dat er vermoedens zijn van uitbuiting van minderjarigen. Uit onderzoek van het COA⁵⁵ naar de veiligheid van vrouwen en meisjes in de centra bleek dat er incidenten waren waarin meisjes werden uitgebuit. *“Er werd echter niet expliciet naar die situaties gevraagd, dus het is de vraag of het in werkelijkheid niet vaker is voorgekomen”*, aldus een medewerker van het COA.

Wekelijks verdwijnen er verschillende ama’s uit de centra – voornamelijk uit de OC’s. Zij worden geregistreerd als verdwenen ‘met onbekende bestemming’, MOB. In 2003 en 2004 zijn er respectievelijk 436 en 716 minderjarigen MOB vertrokken. Volgens informanten vertrekt een deel van deze minderjarigen naar een ander land om daar een aanvraag in te dienen, en van een ander gedeelte weet men dat ze vertrokken zijn voor illegale familiehereniging (ouders of familie die hier al illegaal verblijven of in het buitenland).

Maar van een groot gedeelte is onduidelijk waar de ama’s zijn gebleven en wat er met ze gebeurt. Er zijn sterke vermoedens bij verschillende informanten dat deze ama’s in uitbuitingssituaties terecht komen.

Het zou voornamelijk gaan om kinderen onder de vijftien jaar, omdat die makkelijk aan een vergunning komen. Nidos Den Haag meldt dat er in acht maanden tijd acht Chinese en twee Indiase ama’s zijn verdwenen uit het opvanghuis in Den Haag. Een van hen kwam de politie twee weken later tegen in de keuken van een Chinees restaurant.⁵⁶ Steeds meer minderjarigen lijken direct na binnenkomst in Nederland te verdwijnen. De voogdij is dan nog niet eens geregeld.

55 Brouns, M. e.a. (2003). Het lange wachten op een veilige toekomst; een onderzoek naar veiligheid van vrouwen en meisjes in de asielzoekersopvang. Rijswijk: COA.

56 NRC handelsblad, 28 mei 2005. Eerst gevlucht uit China en toen verdwenen: smokkelaars laten kinderen asiel aanvragen om ze daarna weer in hun macht te krijgen.

*Cijfers over ama's die MOB verdwijnen*⁵⁷

	< 18 JR 2003	< 18 JR 2004
DAADWERKELIJK VERTREK		
Uitzetting	35	58
Vertrek onder toezicht	95	47
Overgave na controle MTV ⁵⁸	1	0
ADMINISTRATIEF VERTREK		
Controle adres	436	716
Aanzegging na opheffing vreemdelingenbewaring	18	39
Overig	2	5
Totaal	587	860

In maart 2005 werd bekend dat enkele tientallen Chinese ama's uit de opvang verdwenen waren. Enkele van hen zijn teruggevonden in Italië en Frankrijk, waar ze werden uitgebuit in de prostitutie, maar ook in restaurants. Van een aantal minderjarigen is echter onduidelijk waar ze heen zijn gegaan. De politie Den Helder heeft een onderzoek ingesteld naar zes verdwenen Chinese ama-meisjes. Bij gebrek aan bewijs en vanwege het feit dat deze meisjes geen identiteitsbewijs hadden, is het onderzoek stopgezet. Men gaat ervan uit dat deze meisjes zijn verdwenen voor familiehereniging.

Medewerkers van de vreemdelingenopvang melden dat er ook veel Indiase jongens zijn verdwenen dit jaar, nadat ze door de IND in een opvangcentrum zijn geplaatst. Maar ze zijn verdwenen nog voordat de voogdij met Nidos is geregeld. Ze werden dan ook niet als vermist opgegeven omdat formeel niemand hier verantwoordelijk voor ze was. Tussen oktober 2004 en april 2005 zouden er zo'n 60 Indiase minderjarigen op deze manier verdwenen te zijn. Het vermoeden bestaat dat deze jongens doorgesluisd worden naar Engeland, waar ze mogelijk worden opgenomen in de Indiase gemeenschap. Volgens Nidos zijn minderjarigen die net in Nederland zijn en vrijwel meteen verdwijnen, een bron van zorg.⁵⁹ Vanaf half april 2005 wordt geprobeerd om de voogdij sneller te regelen, zodat ze in ieder geval als vermist kunnen worden opgegeven als ze verdwijnen. In februari 2005 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aangekondigd te laten onderzoeken hoeveel ama's er verdwijnen en waar die blijven.⁶⁰ Ook wil ze maatregelen nemen om te zorgen dat er niet meer zulke grote aantallen ama's verdwijnen. Het onderzoek door het WODC verkeert op het moment van publicatie van dit rapport in de startfase.

In het rapport 'Mensensmokkel in beeld 2002-2003'⁶¹ stelt de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) dat de IND indicaties heeft dat een groot percentage van de asielzoekers en ook de ama's via mensensmokkel naar Nederland komt. Een kleine

57 Jaarrapportage Vreemdelingenketen 2004. Bijlage behorende bij de brief van 11 februari 2005 (DDS 5334676/05/DGIAV/SCV) van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Minister van Buitenlandse Zaken.

58 MTV = Mobiel Toezicht Vreemdelingen

59 Telegraaf, 28 april 2005. Politie onderzoekt verdwijningen Chinese meisjes.

60 TK 27062, Alleenstaande minderjarige asielzoekers, nr. 41, Verslag van een algemeen overleg, vastgesteld 10 maart 2005.

61 Dienst Nationale Recherche Informatie (2005). Mensensmokkel in beeld 2002-2003. Zoetermeer: DNRI.

80% van alle asielzoekers zou op een of andere manier hulp van derden hebben gehad bij de reis naar Nederland, een reis som betaald hebben en illegaal Nederland zijn binnengereisd.

Als een van de diepere oorzaken waarom ama's een makkelijke prooi zouden zijn voor handelaars, zien geïnterviewden het sombere toekomstperspectief dat de meeste van deze jongeren hebben. Daardoor gaan velen niet naar school, blijven in hun bed liggen of gaan over straat zwerven. Ze hebben weinig zicht op onze samenleving, waardoor ze kwetsbaar zijn en sommigen hebben geen (cultureel) netwerk om hen op te vangen. Daarnaast komen ama's veelal uit een leefomgeving waar ze te kampen hebben met oorlog, armoede, maar ook geweld, seksueel misbruik en soms ook prostitutie. Dit maakt hen extra kwetsbaar voor uitbuiting.

Als tegenhanger van het verhoogde risico slachtoffer te worden, stellen andere informanten juist dat ama's veel *power* hebben en het wel gaan redden, waar dan ook ter wereld.

Bovendien vinden sommige geïnterviewden dat ama's verhoudingsgewijs minder kwetsbaar zijn dan bijvoorbeeld minderjarigen die illegaal hier zijn. Ama's hebben immers wél een voogd (het Nidos), een plek om te wonen, recht op verschillende sociale voorzieningen, omgang met elkaar en daardoor sociale controle, en ze gaan – als het goed is – naar school.

GENERAL COMMENT VAN HET COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND

Het Comité voor de Rechten van het Kind (CRC) heeft in juni 2005 een General Comment vastgesteld over de 'Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin'. Het Comité biedt staten richtlijnen hoe om te gaan met deze extra kwetsbare minderjarigen, waaronder ook uitdrukkelijk minderjarigen worden gevat die slachtoffer zijn van mensenhandel. (CRC/GC/2005/6)

Begeleide Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers

Het ama-beleid was tot voor kort niet van toepassing op minderjarigen die een familielid, tot de vierde graad, in Nederland hadden wonen, de zogenaamde 'begeleide ama' (bama). Omdat er een familielid in Nederland verbleef, werd het kind niet meer gezien als alleenstaand. Het familielid (hij of zij hoefde geen wettelijk vertegenwoordiger te zijn) had de verantwoordelijkheid voor het kind of werd geacht deze te hebben. Dit hield in dat de volwassene diende zorg te dragen voor adequate opvang 'in een ander land dan Nederland' voor het desbetreffende kind. Van een bama was ook sprake wanneer een minderjarig broertje of zusje met zijn of haar meerderjarige broer of zus naar Nederland kwam. Het bama-beleid werd door vele organisaties bekritiseerd. In het eerdere rapport van Unicef-ECPAT⁶² maakten we melding van de kwetsbaarheid van bama's. In juli 2004 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het beleid ten aanzien van bama's beëindigd. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die worden begeleid of

62 Unicef Nederland ism ECPAT-NL (2004). Ongezien en ongehoord: Kinderhandel in Nederland: een eerste inventarisatie. Den Haag: Unicef.

verzorgd door een meerderjarige anders dan hun ouder(s) of een in het buitenland aangevoegd, worden niet langer als begeleid aangemerkt. Voor iedere minderjarige, niet begeleid door ouders of voogd, geldt nu hetzelfde bijzondere ama-beleid.⁶³

Minderjarigen in asielzoekergezinnen

Sommige informanten – zoals van het COA en MOA – zijn van mening dat ook minderjarigen in asielzoekergezinnen een extra kwetsbare groep voor handel vormen. Hoewel zij beschermd worden door hun ouders en familie en in een sociaal netwerk leven, zien sommigen grote risico's. Die hebben onder meer te maken met de lange periode die ze met hun familie in afwachting van een beslissing in een asielzoekerscentrum doorbrengen, met de uitzichtloze situatie en met het gebrek aan geld. Een ander punt dat in dit verband genoemd wordt is dat deze kinderen tussen twee culturen terecht komen en ook daardoor zeer kwetsbaar zijn.

Vreemdelingen zonder status

Minderjarigen zonder status – dus zonder geldige verblijfstitel - bestaan niet. Althans niet officieel. Daarom alleen al is grotendeels onbekend om welke en om hoeveel minderjarigen het gaat. Zo weten we weinig over datgene wat er met ze gebeurt hier in Nederland en hoe ze zich in leven houden. Uit een onderzoek van DCI Nederland⁶⁴ naar de situatie van illegaal in Nederland verblijvende minderjarigen, blijkt hoe lastig hun positie is.

Medewerkers uit hulpverlening, opvang en politie zijn unaniem in hun oordeel dat minderjarigen zonder status zeer kwetsbaar zijn. Ongedocumenteerde minderjarigen zijn jong en komen vaak uit een armoedige situatie. Op eigen houtje zouden ze hier waarschijnlijk nooit hebben kunnen komen. De kans is groot dat ze eenmaal in deze situatie afhankelijk worden van uitbuiters.

De jongeren wiens asiolverzoek is afgewezen en die hier illegaal zijn, en andere minderjarigen zonder status, die hier bij familie of vrienden logeren of rondzwerven, zijn zeer kwetsbaar. Ze zijn niet zozeer kwetsbaar voor de seksindustrie, maar voor werk in de marge, waar ze niet opvallen voor controlerende instanties zoals de arbeidsinspectie, aldus informanten uit het onderwijs en hulpverlening.

Achttien plussers

Voor ama's zonder verblijfsvergunning die hen het recht zou geven om in Nederland te verblijven na het bereiken van de achttienjarige leeftijd, heeft het bereiken van de meerderjarige leeftijd cruciale gevolgen. Zij hebben dan geen recht meer op opvang en dienen Nederland te verlaten.

Een ama die drie jaar in het bezit is geweest van een AMV-vergunning kan na deze drie jaar een verblijfsvergunning regulier voor voortgezet verblijf aanvragen. Deze wordt alleen verleend als dan nog steeds geen adequate opvang voor de jongere beschikbaar is. De verblijfsvergunning regulier voor voortgezet verblijf kan vervolgens niet meer worden ingetrokken, al wordt later wel opvang gevonden.⁶⁵

Onlangs heeft de minister van Justitie besloten om de betaling van leefgeld aan jonge

63 Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr. 844.

64 Braat, K. (2004). Ik ben er wel, maar ze zien me niet: Ervaringen van 'illegale' kinderen in Nederland. Amsterdam: DCI-NL.

65 Meuwese, S., M. Blaak & M. Kaandorp. Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor de rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri. Verwachte verschijningsdatum: oktober 2005.

ILLEGALE MINDERJARIGEN

Illegale minderjarigen, ook wel ongedocumenteerde minderjarigen of minderjarigen zonder status genoemd, kunnen volgens Morelli & Braat⁶⁶ worden onderscheiden in een vijftal groepen:

- kinderen van illegale arbeidsmigranten;
- kinderen van (uitgeprocedeerde) asielzoekers;
- kinderen die voor gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen, bij wie de aanvraag is afgewezen;
- kinderen die in het bezit waren van een afhankelijke verblijfstitel en deze verloren hebben;
- alleenstaande minderjarigen zonder status (ook wel alleenstaande minderjarige illegalen, ami's, genoemd).

Deze minderjarigen bezitten geen verblijfsrecht (meer) en verblijven dan ook niet rechtmatig in Nederland. Alleen wanneer er voor deze minderjarigen nog een verblijfsaanvraag in behandeling is, kan hun verblijf rechtmatig zijn. Minderjarigen zonder verblijfsvergunning hebben in beginsel geen recht (meer) op (sociale) voorzieningen van de Nederlandse samenleving. In 1998 heeft de Koppelingswet namelijk het recht op (sociale) voorzieningen in Nederland gekoppeld aan het hebben van een geldige verblijfstitel. Ons inziens hebben deze minderjarigen op basis van het VRK (art.27) wel recht op materiële bijstand. Minderjarigen zonder verblijfsvergunning kunnen wel aanspraak maken op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg en rechtsbijstand.

Illegaal in Nederland verblijvende minderjarigen hebben niet alleen recht op *onderwijs* op basis van het IVRK, ze vallen vanwege het territorialiteitsbeginsel onder de Leerplichtwet en zijn daarom tot hun zestiende volledig leerplichtig en tot hun achttiende partieel leerplichtig. Wanneer zij voor hun achttiende begonnen zijn aan een schoolopleiding, mogen ze deze afmaken. Schooldirecties hoeven bij de aanmelding op een school niet te controleren of een minderjarige leerling rechtmatig in Nederland is.⁶⁷

Op grond van artikel 24 IVRK heeft elk kind het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid en op *gezondheidszorgvoorzieningen*. Ook mag geen enkel kind in het licht van artikel 24 en artikel 2 IVRK (non-discriminatie) de toegang tot deze voorzieningen onthouden worden. In Nederland is toegang tot de gezondheidszorg sinds de invoering van de Koppelingswet niet meer vanzelfsprekend voor minderjarigen zonder verblijfstatus in Nederland. Zo kunnen illegalen zich niet meer verzekeren tegen ziektekosten. Via een speciaal fonds, het Koppelingsfonds, is het alleen mogelijk medisch noodzakelijke zorg gefinancierd te krijgen. Hieronder vallen onder andere zwangerschapszorg en preventieve gezondheidszorg voor minderjarigen. In de praktijk blijkt er nogal eens onduidelijkheid te zijn over de mogelijkheden tot financiering en komt het voor dat minderjarigen zonder status gezondheidszorg wordt geweigerd.⁶⁸

Wat betreft het recht op *jeugdzorg* van 'illegale' minderjarigen, maakte de oude Wet op de Jeugdhulpverlening (WJHV) geen onderscheid naar verblijfsrecht van minderjarigen. Op 1 januari 2005 is echter de Wet houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg (Wet op de Jeugdzorg) in werking getreden. Hierin wordt voor het eerst expliciet een recht op jeugdzorg vastgelegd voor rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarigen. Wel worden uitzonderingen gemaakt voor 'illegale' minderjarigen en AMV's. 'Illegale' minderjarigen kunnen tot hun achttiende jaar wel aanspraak maken op jeugdhulp, verblijf en diagnostiek. Ze hebben echter in beginsel geen aanspraak op pleegzorg. Ook is hun aanspraak op jeugdzorg beperkt tot een half jaar, waarna Bureau Jeugdzorg de situatie opnieuw bekijkt. Verder vervalt hun aanspraak op jeugdzorg, anders dan bij andere minderjarigen, bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd.

Het recht op jeugdzorg, gezondheidszorg en onderwijs lijkt op het eerste gezicht goed geregeld, maar de juridische basis daarvoor is veel zwakker dan voor Nederlandse minderjarigen waardoor statusloze minderjarigen vaak buiten de boot vallen. Er bestaan voor hen weliswaar twee uitzonderingen op de Koppelingswet, namelijk op gebied van onderwijs en medische zorg, maar in de praktijk zijn er verschillende obstakels. Zo zijn extra zaken voor onderwijs, zoals schoolgeld en schoolreisjes niet geregeld, waardoor feitelijke deelname aan het gehele onderwijsprogramma vaak onmogelijk is. (Bedrijfs-) stages vormen ook vaak een probleem. Ook op het gebied van medische zorg bestaan er hiaten, omdat alleen de urgente gezondheidszorg geregeld is. Al met al is hun recht op ontwikkeling - zoals geformuleerd in het Verdrag voor de rechten van het kind - in het geding, aldus informanten uit de jeugdzorg.

66 Morelli, C. en K. Braat (1999). Kinderen zonder status. Een oriënterende studie naar de leefsituatie van 'illegale' kinderen in Nederland. Amsterdam: DCI-NL.

67 Meuwese, S., M. Blaak & M. Kaandorp. Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor de rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri. Verwachte verschijningsdatum: oktober 2005.

68 Braat, K. (2004). Ik ben er wel, maar ze zien me niet: ervaringen uit het leven van 'illegale' kinderen in Nederland. Amsterdam: DCI-NL.

asielzoekers stop te zetten.⁶⁹ Het gaat om ongeveer 4000 jong volwassenen die uitgeprocedeerd zijn en terug moeten naar het land van herkomst. Velen van hen zijn al jaren in Nederland. Deze groep jongeren stond onder toezicht van het Nidos, van wie zij, via het ministerie, leefgeld kregen. Het leefgeld liep door na hun achttiende jaar, omdat niet zeker was of zij een verblijfsstatus zouden krijgen of niet. Volgens het COA valt ongeveer de helft van deze groep onder het project terugkeer en kunnen via een vertrekcentrum Nederland verlaten. De andere helft moet zelf of met behulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voor terugkeer zorgen. De kans dat veel van deze jongeren in de illegaliteit belanden is groot, volgens informanten.

Minderjarigen uit etnische groeperingen die een verhoogd risico hebben

Sommige etnische groeperingen worden genoemd omdat ze een verhoogd risico zouden hebben, zoals Chinese minderjarigen en Roma en Sinti. Hierbij lijkt de beslotenheid van een etnische groep in Nederland een rol te spelen. Dit soort groepen bevinden zich vaak in een sociaal isolement.⁷⁰

Chinese minderjarigen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van contacten van medeonderzoekers met de Chinese gemeenschap. Een aantal informanten uit de hulpverlening aan Chinezen vertellen in het verleden wel geconfronteerd te zijn met handel in minderjarigen, maar de laatste jaren geen concrete aanwijzingen te hebben dat Chinese minderjarigen worden uitgebuit. Ze voegen daar echter aan toe dat ze er geen goed zicht op hebben, omdat ze afhankelijk zijn van datgene wat zich aandient bij de hulpverlening. Geïnterviewden die zelf deel uitmaken van een van de deelgemeenschappen van Chinezen zijn in eerste instantie zeer terughoudend met het geven van informatie. Mensenhandel is een uiterst gevoelig onderwerp en de angst dat de Chinese gemeenschap in een kwaad daglicht wordt gesteld is groot. Degenen die - in tweede instantie - wel voorzichtig bereid zijn te vertellen, geven aan dat er wel degelijk aanwijzingen zijn dat minderjarigen worden uitgebuit in de Chinese gemeenschap. Het zou daarbij vooral gaan om minderjarigen die in de prostitutie en restaurants te werk worden gesteld. Deskundigen en onderzoekers die te maken hebben met een van de Chinese gemeenschappen, maar daar niet zelf deel van uitmaken, bevestigen dat er signalen zijn van handel in minderjarigen.

De diversiteit in Chinese talen of dialecten, het verspreid wonen over Nederland en het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal, plaatsen de Chinese migranten in een sterk sociaal isolement, zowel ten opzichte van Nederlanders als ten opzichte van Chinezen in verschillende deelgemeenschappen.

In de periode 2003 - 2005 is het enkele malen gebeurd dat Chinese smokkelbendes in het nieuws kwamen. In 'Mensensmokkel in beeld'⁷¹ stelt de DNRI dat de organisatiegraad van deze smokkelbendes zeer hoog wordt ingeschat. Ze voeren de verschillende taken in eigen beheer uit, en bovendien zouden ze de smokkel in etappes organiseren. Na iedere fase verblijft de gesmokkelde in een *safehouse* en vindt betaling plaats, waarna de reis vervolgd kan worden.

Binnen deze bendes zou sprake zijn van een hiërarchische taakverdeling, ook wel geïmpliceerde organisatie genoemd. Vrouwen nemen, in tegenstelling tot bij andere bendes,

69 Spits, 4 juli 2005. Toelage asielzoeker stopgezet: Justitie schaft het leefgeld af van uitgeprocedeerden.

70 Vergelijk ook: Kromhout, M. & M. van San (2003). Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit. Den Haag: WODC.

71 DNRI (2005). Mensensmokkel in beeld 2002-2003. Zoetermeer: DNRI.

vaak een hoge positie in. Hoewel deze bendes lange tijd transporten van tientallen tegelijk (in vrachtauto's) organiseerden, zou nu vaker gereisd worden in kleinere aantallen (met personenauto's).

Voor zover we Chinese minderjarige slachtoffers van mensenhandel zijn tegengekomen in dit onderzoek, betreft het uitbuiting in de prostitutie en in restaurants. De Chinese gemeenschap in Nederland is ook vooral actief in de horeca. In andere Europese landen lijkt ze vooral actief te zijn in bijvoorbeeld de leerlooierij en confectie-industrie.

Roma en Sinti

In Nederland bestaat de Roma- en Sintigemeenschap naar schatting uit zo'n 6000 personen. Ze leiden een nomadisch bestaan. Sommigen wonen in Nederland in woonwagens, anderen in huizen. De Sinti komen voornamelijk uit West-Europa en wonen in Nederland voornamelijk op het platteland. De Roma komen met name uit Midden- en Oost-Europa en zijn hier vooral in de steden te vinden.

Onder de Roma en Sinti is de onderwijsachterstand enorm. Er is een geringe participatie van minderjarigen aan het onderwijs, bovenmatig verzuim en veel vroegtijdige uitval.⁷²

Uitbuiting van deze groep minderjarigen komt in ons onderzoek diverse malen naar voren, waarbij minderjarigen zowel in de prostitutie als op andere terreinen zoals in de huishouding worden uitgebuit. Hulpverleners benoemen dat veel van de Oost-Europese slachtoffers een Roma-achtergrond hebben.

In een van de onderzoeken, door de politie in 2003 naar het OM ingestuurd, is sprake van een Roma-meisje dat aangifte heeft gedaan van mensenhandel. Deze zaak is bij gebrek aan bewijs geseponeerd. Het meisje zou de zaak verzonnen hebben om onder een gearrangeerd huwelijk uit te komen met iemand uit de Romagemeenschap die in Nederland met haar wilde trouwen. Volgens enkele informanten is dit een typisch probleem uit de 'zigeunerwereld' waarbij het slachtoffer een manier zoekt om onder een gearrangeerd huwelijk uit te komen.

4.5 Daders van handel in minderjarigen

Door de onderzoekers is dossieronderzoek verricht bij BNRM naar door de politie succesvol afgeronde zaken betreffende handel in minderjarigen in 2003. In dit onderzoek is gekeken naar het aantal betrokken daders, de sekse van de daders en de nationaliteit van de daders. Ook is gekeken in hoeverre een exploitant van een seksinrichting of escortbedrijf (legaal dan wel illegaal) betrokken was, in hoeverre er sprake was van een crimineel netwerk en of er sprake was van binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel. Tenslotte is gekeken of er aangifte was gedaan en welke straf is opgelegd. De in de dossiers gevonden gegevens zijn verwerkt in onderstaande tabel.

Uit onderzoek van ECPAT Europa⁷³ blijkt dat de rol van georganiseerde misdaad in mensenhandel niet overschat moet worden. Vaak werken daders in kleine netwerken of zelfstandig. Soms ook zijn daders familieleden. Bij grensoverschrijdende mensenhandel lijkt er vaker sprake te zijn van georganiseerde netwerken.

72 Rodrigues, P.R. & M. Matelski (2004). Monitor Racisme & Extreem-rechts. Cahier nr. 3, Roma en Sinti. Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting, Universiteit Leiden.

73 O'Briain, M., A. van den Borne & T. Noten (2004). Joint East West Research on Trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries. Amsterdam: ECPAT-NL.

AANTAL VERDACH- TEN	SEKSE	NATIONALITEIT	EXPLOITANT BETROKKEN	STRAF	AANGIFTE	CRIMINEEL NETWERK ⁷⁴	SOORT MENSENHANDEL
21	Beide	Roemeens	3, illegale escort	12 jaar hoogste straf	?	Netwerk	Grensover- schrijdend
1	Man	Marokkaans/ Nederlands	Nee	?	Ja	Solist	Binnenlands
2	Beide	Surinaams/ Nederlands	2, legaal bordeel	Sluiting 3 maanden en geen vergunning meer verleend	?	Geïsoleerde Groep	Grensover- schrijdend
3	Man	Nederlands	Nee	?	Nee	Geïsoleerde Groep	Binnenlands
2	Beide	Bulgaars	Nee	Geseponeerd	Ja	Solist	Grensover- schrijdend
1	Man	Surinaams/ Nederlands	6, raambordeel, vergunning onbekend	?	Ja	Solist	Binnenlands
1	Man	Nederlands/ Marokkaans	Nee	?	Nee	Solist	Binnenlands
4	Beide	Roemeens	Onbekend	?	Ja	Netwerk	Grensover- schrijdend
6	Man	Turks, Duits, Litouws, Nederlands	2, escort illegaal	Geen vergunningen- stelsel, dus geen maatregel. Later geen vergunning verleend	Ja	Netwerk	Grensover- schrijdend
2	Beide	Nederlands, Roemeens	1, club legaal	Geen bestuurlijk traject	Nee	Geïsoleerde Groep	Grensover- schrijdend
4	Beide	Nederlands, Bulgaars, Pools, Russisch (legaal)	1, club, niet actief	1 maand slui- ting	Ja	Geïsoleerde Groep	Grensover- schrijdend
1	Man	Turks (legaal)	onbekend	15 maanden, 1000 euro	Ja	Solist	Binnenlands
1	Vrouw	Belgisch	1, club illegaal	?	Nee	Geïsoleerde Groep	Grensover- schrijdend
8	Man	Surinaams/ Nederlands, Nederlands	nee	?	Ja	Ja	Binnenlands

74. Er worden drie criminele organisatievormen onderscheiden.
1. De solist (een persoon buit een of meer slachtoffers uit. Alhoewel veel pooiers elkaar kennen en ook overleggen, betreft het 'eenmanszaakjes'. Soms wordt een pooier geholpen door een hulpje met een zeer marginale rol. Dit komt veel bij binnenlandse mensenhandel voor).
 2. Geïsoleerde criminele groep (groep met minimaal twee en maximaal vijf leden die actief zijn in de hele keten – van ronselen tot uitbuiten- en geen aantoonbaar contact hebben met andere mensenhandelaren).
 3. Crimineel netwerk (aantal betrokkenen bij mensenhandel is minimaal zes, maar vaak veel hoger. Handelaren hebben zich min of meer georganiseerd. Er ontstaan clusters rondom het ronselen in specifieke landen, het vervoer naar Nederland en het prostitueren van slachtoffers. Slachtoffers worden gekocht en doorverkocht en vaak in meerdere landen geronseld en/of te werk gesteld). BNRN (2004). Mensenhandel. Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur. Den Haag: BNRN.

Volgens een hulpverleningsorganisatie lijkt het bij binnenlandse mensenhandel meer te gaan om zelfstandig werkende individuen, die allemaal een of een paar meisjes voor zich hebben werken. Wel is er vaak sprake van verbanden tussen pooiers en bestaan er kleine netwerken: een pooier heeft bijvoorbeeld een broer die een bordeelhoudster is. Onderzoek van Bovenkerk naar loverboyproblematiek⁷⁵ laat zien dat er sprake is van een informeel circuit, maar dit is niet georganiseerd. Veel jongens zouden beschikken over een uitgebreid netwerk van jongens die actief zijn binnen het prostitutie- en drugsircuit, waar onderling zaken mee worden gedaan. Dit netwerk zou zich ook tot over de grenzen uitstrekken.⁷⁶

Verschillende informanten geven aan dat loverboys elkaars gedrag kopiëren. Het is hip om een meisje voor je te hebben laten werken. Dat beeld komt ook naar voren in een onderzoek naar daders van mensenhandel.⁷⁷ Hier komt het vermoeden naar voren dat potentiële daders het voorbeeld volgen van en ingewijd worden door de ‘oudere’ jongens, de ervaren loverboys. Volgens dit onderzoek kan een voorzichtige profielschets gemaakt worden van daders: loverboys zouden voornamelijk Nederlandse mannen met een allochtone achtergrond zijn, tussen de twintig en dertig jaar oud. Ze zijn vaak al bekend bij politie en justitie voor geweldsdelicten en vermogensdelicten en hebben verschillende veroordelingen op hun naam staan.

Ook de politie heeft het idee dat handelaren weinig in georganiseerd verband werken. Tegenwoordig worden meisjes ook gedwongen door hun pooiers om andere meisjes te ronselen, waarbij het ook om minderjarige meisjes gaat.

Volgens een hulpverlener zijn Nigeriaanse vrouwen en meisjes in het *red light district* goed georganiseerd, legaal en werken ze voor zichzelf. Sommige van deze vrouwen zijn handlangers van pooiers en werven via hun werk klanten voor de jongere meisjes die gedwongen werken in de Bijlmer. Afrikaanse meisjes die hier in de prostitutie worden ingezet, komen ook vaak terecht bij Afrikaanse *madams*. Sommigen van hen zijn hier een aantal jaar geleden zelf als slachtoffer binnengekomen, hebben hun schuld uiteindelijk afbetaald en zijn zelf pooier geworden.

4.6 Samenvatting en opvallende resultaten

Op welke manier en waar worden jongeren uitgebuit?

De meeste informatie die uit dit onderzoek naar voren komt gaat over uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie. Het merendeel van de casussen in de database betreft uitbuiting in de prostitutie (73,5%). In nog eens 9,1% van de gevallen komen zowel prostitutie als andere uitbuitingsvormen naar voren. Uit de cijfers van de registratiesystemen van politie en hulpverlening kwamen nauwelijks getallen over andere vormen naar voren. Dat deze verhouding zo ‘scheef’ ligt, is op zich niet verwonderlijk gezien de korte periode waarin de nieuwe wetgeving van kracht is en overige uitbuitingsvormen strafbaar zijn. Geïnterviewden geven aan dat ze ook nu nog vaak niet weten op welke situaties ze moeten letten bij het signaleren, opsporen en vervolgen van deze overige vormen van uitbuiting. Dat geïnterviewden minder situaties kennen waarin minderjari-

75 Bovenkerk, F. en anderen (2004). ‘Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam’. Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen.

76 Contrast 7, 27 mei 2005, pp 21 – 23. Interview met Marion van San. Loverboy of modern pooierschap?

77 Van Dijke, A. & L. Terpstra, (2005). Loverboys: Feiten en cijfers, een quick scan. Amsterdam: SWP.

gen buiten de prostitutie worden uitgebuit, hoeft dus niet per se iets te zeggen over het al dan niet veelvuldig voorkomen van dergelijke situaties. Wellicht zouden ze immers meer signaleren als ze preciezer weten waar ze op moeten letten.

Bij het bepalen of er sprake is van een uitbuitingssituatie (buiten de prostitutie) zijn we uitgegaan van het gegeven dat mensen- of kinderrechten zijn geschonden. Dat lijkt een heldere afbakening, en in veel gevallen is dat ook zo, maar soms is de scheidslijn moeilijk te bepalen. Zo kan de situatie waarin een twaalfjarig meisje zwaar en langdurig huishoudelijk werk moet doen en niet kan spelen, maar wel naar school mag, verschillend geïnterpreteerd worden. De een zal stellig zeggen dat het gaat om uitbuiting, nu het fundamentele recht van het meisje om zich te ontwikkelen (waaronder haar recht op spel en ontspanning) wordt geschonden. De ander schaaft een dergelijke geval liever onder de noemer ‘verwaarlozing’ of ‘misbruik’. Het antwoord zal weer anders zijn als het meisje wordt binnengehouden en niet naar school mag. De gradaties verschillen per slachtoffer en maken het vaak lastig te bepalen welke problematiek aan de orde is. Zeker als er geen uitgebreide informatie voorhanden is, hetgeen bij deze ‘verborgen uitbuitingsvormen’ nogal eens het geval is.

Minderjarigen worden in de volgende sectoren uitgebuit: huishoudelijk en schoonmaakwerk, werk in horeca en middenstand en drugs en criminaliteit. Daarnaast komt illegale adoptie het meeste voor. Hoewel het oogmerk van uitbuiting hierop niet van toepassing is, wordt illegale adoptie volgens het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind als kinderhandel omschreven.

In de database zijn drie jongens opgenomen die vanuit Afrika naar Nederland zijn gesmokkeld met de belofte dat ze hier bij een professionele voetbalclub een contract zouden krijgen. In alle drie de gevallen werden de jongens misleid. Na betaling van een grote som geld, bracht een man hen naar Nederland waar hij hen vervolgens op Schiphol achterliet. Het onderscheid tussen smokkel en handel is bij deze situaties moeilijk te maken. Duidelijk is dat de jongens, eenmaal in Nederland en aan hun lot overgelaten, zeer kwetsbaar zijn om in handen te vallen van (andere) mensenhandelaren en uitbuiters.

Verschillende hulpverleners geven aan dat minderjarigen die in de prostitutie worden uitgebuit, tevens het risico lopen om op andere manieren uitgebuit te worden. Dit zie je volgens hen vooral bij meisjes die door hun pooiervriendje te werk worden gesteld. De pooier wil geld verdienen en zal dat op alle mogelijke manieren proberen. Uit de database blijkt dat ongeveer 10% van alle slachtoffers te maken hebben met dubbele uitbuiting.

Relatief veel aandacht gaat vanuit hulpverlening, media en politiek uit naar de loverboy-problematiek. Uit de database blijkt dat loverboyproblematiek bij slachtoffers van prostitutie in iets minder dan de helft van de gevallen naar voren komt. We zijn hierbij uitgegaan van alle gevallen waarbij een vriendje van het slachtoffer betrokken was bij de prostitutie. Dit is zeer breed gedefinieerd. Het gaat in veel gevallen om een klassiek loverboy patroon, waaraan een lang traject vooraf gaat van *grooming*. Kortdurende en vluchtige relaties komen echter ook vaak voor.

Bij de overige vormen van uitbuiting komt loverboyproblematiek niet naar voren, maar wel bij minderjarigen die zowel in de prostitutie als op een andere manier zijn uitgebuit. De problematiek komt ook alleen naar voren bij meisjes. Wanneer naar het aandeel van

loverboyproblematiek wordt gekeken bij alleen de meisjes, dan speelt het in iets meer dan de helft van de gevallen mee (53,4%). Veel van de loverboyslachtoffers zijn meisjes met een Nederlandse nationaliteit. Veel van de casussen zijn afkomstig van de politie. In sommige politieregio's wordt veel aandacht besteed aan binnenlandse mensenhandel (zoals de loverboyproblematiek) en minder aan grensoverschrijdende mensenhandel, bijvoorbeeld politieregio Utrecht en Brabant Zuid-Oost. Dit kan tot gevolg hebben dat het aandeel binnenlandse mensenhandel en loverboyproblematiek in de database in verhouding groter is.

Uit peerresearch blijkt dat de Nederlandse meisjes veelal door hun pooiervriendje in de prostitutie gedwongen zijn en de buitenlandse meisjes door omstandigheden, zoals financiële nood, in contact zijn gekomen met verkeerde mensen die hen uiteindelijk in de prostitutie te werk gesteld hebben. De Nederlandse meisjes die in de prostitutie zijn beland, zijn geïnterviewd door twee peerresearchers die hulpverlening hebben gehad bij Pretty Woman. Een aantal van de respondenten hebben ook hulp gehad bij Pretty Woman. Deze organisatie richt zich veelal op slachtoffers van loverboys. Dit kan een vertekend beeld opleveren waar het gaat om het feit dat bijna alle Nederlands meisjes in dit onderzoek door hun vriendje in de prostitutie zijn gebracht. Loverboyproblematiek is dus wel degelijk een thema waar rekening mee moet worden gehouden. Echter in iets minder dan de helft van uitbuiting van meisjes in de prostitutie gaat het om zaken waarbij geen vriendje aan de stap naar prostitutie te pas is gekomen. Deze vormen van prostitutie moeten niet over het hoofd worden gezien.

Niet alle jongeren die in de prostitutie werken zijn slachtoffer van mensenhandel. De zogenaamde gelegenheidsprostitutie komt volgens informanten geregeld voor. Meisjes en jongens prostitueren zich onafhankelijk van een derde persoon. Het motief dat hieraan ten grondslag ligt, is veelal financiële nood. Middels prostitutie kunnen jongeren in hun levensbehoeften voorzien. Uit de database blijkt dat vooral jongens op deze manier te maken hebben met prostitutie. Daarbij moeten we wel vermelden dat de informatie in deze slachtofferbeschrijvingen niet altijd compleet was. Volgens informanten en uit eerder onderzoek blijkt dat deze jongeren veelal wel door omstandigheden gedwongen zijn. Dit wordt ook bevestigd in de database. Veel van deze jongeren zijn namelijk dakloos, hebben problemen thuis en zijn weggelopen van huis.

Prostitutie van minderjarigen lijkt veelal plaats te hebben in het illegale circuit zoals in de illegale escort en privé-huizen. Dit beeld komt helemaal overeen met de uitkomsten van eerder onderzoek.⁷⁸ Werving van klanten gebeurt via Internet en mobiele telefonie. Volgens informanten zouden vooral jongens zich op deze manier prostitueren. Uit peerresearch blijkt dat minderjarigen veelal op locaties te werk gesteld worden die minder makkelijk te controleren zijn. Ze worden naar klanten gebracht (in een huis of een bedrijfspand) of op tippelzones en op privé-adressen door het hele land ingezet. Tevens wordt door verschillende politie-informanten genoemd dat illegale prostitutie en prostitutie van minderjarigen mogelijk ook plaatsvindt in bijvoorbeeld horecagelegenheden die niet bekend staan als seksinrichting.

Het is opvallend dat de politie informanten weinig informatie hebben over andere vor-

78 ECPAT-NL (2003). Minderjarigen in de prostitutie in Nederland: een quickscan. Amsterdam: ECPAT-NL.

men van uitbuiting. Dat blijkt ook uit de database. Bij de prostitutiecasussen zijn de meeste casussen afkomstig van de politie (28,4%). Ten aanzien van de overige uitbuitingsvormen heeft de politie juist een heel laag aandeel in de casussen, namelijk 5,0%. De meeste casussen op dat terrein worden geleverd door jeugdzorg (50%), opvang en hulpverlening (27,5%) en peers (12,5%).

Ook heeft de politie relatief weinig informatie over jongensprostitués. In de database worden relatief weinig jongensslachtoffers door de politie gemeld (7,1% versus 28,8% meisjes). Dit kan te maken hebben met de focus van politieteam die voornamelijk lijkt te liggen bij loverboyproblematiek.

Wie zijn slachtoffers en wie zijn kwetsbaar?

Uit de informatie van de geïnterviewden en de database kan worden afgeleid dat er qua uitbuiting in de prostitutie meer bekend is over meisjes dan over jongens. Bij de overige vormen is het aandeel van jongens veel groter. Uit de database blijkt dat hier het aandeel meisjes echter ook wat groter is dan jongens.

Het gaat veelal om jongeren tussen de twaalf en achttien jaar. Er wordt door informanten geen melding gemaakt van heel jonge kinderen die werkzaam zijn in de prostitutie. Deze kinderen zouden meer het slachtoffer worden van andere vormen van uitbuiting. Uit de database blijkt dat de leeftijd van slachtoffers van andere vormen van uitbuiting gemiddeld lager is dan de leeftijd van slachtoffers van prostitutie. Is bij prostitutie het grootste gedeelte zestien en zeventien jaar (38,5%), bij overige uitbuitingsvormen zijn minderjarigen tussen nul en twaalf jaar het meest vertegenwoordigd (35,0%). Bij prostitutie is dat slechts 0,6%. Dit heeft vooral te maken met het aandeel van de casussen die illegale adoptie betreffen, waarbij het doorgaans om heel jonge kinderen gaat.

Bij prostitutie ligt de leeftijd van slachtoffers bij jongens lager dan bij meisjes. De helft van de jongens is namelijk jonger dan zestien jaar. Bij de meisjes is dit aandeel 20,2%.

Informanten geven aan dat voornamelijk vreemdelingenkinderen, met name ama's en illegalen het risico lopen om uitgebuit te worden op een andere manier dan seksueel. Wanneer we in de database kijken naar landen van herkomst van de slachtoffers blijkt dat Nederlandse kinderen relatief weinig voorkomen onder de groep slachtoffers van andere vormen van uitbuiting (5,0% tegen 27,7% voor prostitutie). Maar liefst een derde deel (37,5%) van de slachtoffers verblijft illegaal in Nederland. Bij prostitutie is dit aandeel echter ook aanzienlijk, namelijk 13,0%.

Hoewel ama's door vele informanten benoemd worden als extra kwetsbaar voor uitbuiting, komen zij als slachtoffer van andere vormen van uitbuiting niet naar voren in de database. Bij prostitutie is hun aandeel 5,9%. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat van een groot deel van de slachtoffers (42,6%) de status onbekend is. Daarnaast blijkt uit de interviews en andere onderzoeken dat veel ama's MOB verdwijnen en risico lopen om in een uitbuitingssituatie terecht te komen.

In de prostitutie hebben veel slachtoffers, zowel jongens als meisjes, een Nederlandse achtergrond (27,7%). Echter, het aantal minderjarigen met een buitenlandse achtergrond is ook aanzienlijk, namelijk 20%. Vooral jongens die in de prostitutie werkzaam zijn, zijn illegaal in Nederland (35,7%), zo blijkt uit de database.

Slachtoffers van uitbuiting komen uit 31 verschillende landen van over de hele wereld. Dit laat wel zien hoe internationaal de problematiek is. Slachtoffers komen voornamelijk uit Nederland, Afrika en Oost Europa. Dit wordt zowel bevestigd door informanten als door de resultaten van de database en de verschillende registratie gegevens.

Als kwetsbare groepen naast ama's en illegalen worden ook minderjarigen uit etnische groeperingen genoemd, zoals uit de Chinese gemeenschap. Uit de database komen echter slechts twee Chinese slachtoffers naar voren. Opvallend is dat informanten deze groep wel als zeer kwetsbaar omschrijven. De (nieuws-)berichten over verdwijningen van Chinese ama's en Chinese mensensmokkel lijken de kwetsbaarheid wel te ondersteunen.

Veel informanten geven aan dat er ook wat algemenere factoren zijn die jongeren kwetsbaar maken, zoals psychische en emotionele problemen (zoals een laag zelfbeeld), een verleden van verwaarlozing en/of seksueel misbruik of problemen in de thuissituatie.

Wanneer we in de database kijken naar factoren die slachtoffers kwetsbaar maken, blijkt dat bij de prostitutie emotionele afhankelijkheid, het ontbreken van papieren en familieomstandigheden het meest genoemd worden. Bij andere vormen van uitbuiting worden juist de familieomstandigheden het meest genoemd, gevolgd door het ontbreken van papieren en emotionele afhankelijkheid. De emotionele afhankelijkheid bij deze groep wordt niet door loverboys veroorzaakt, maar door de familie.

Jongens in de prostitutie hebben vaker met het ontbreken van een woning en financiële redenen te maken die hen kwetsbaar maken dan meisjes (28,6% en 35,7% tegen 2,5% en 11,0%). Ook spelen familieomstandigheden bij jongens een grote rol (64,3%).

Meer dan de helft van de jongens in de prostitutie is alleenstaand, dus zonder ouders of andere familieleden in Nederland.

Omvang

Zoals eerder vermeld is het onmogelijk om met behulp van de data uit dit onderzoek een schatting te geven van het aantal minderjarigen in Nederland dat met mensenhandel te maken krijgt. In de database zijn 230 slachtoffers van zowel prostitutie als andere vormen van uitbuiting verzameld. In het rapport 'Ongezien en ongehoord' concludeerden we dat andere vormen van uitbuiting van minderjarigen in Nederland wel degelijk voor komen. Een jaar later kunnen we stellen dat we in ieder geval 61 gevalsbeschrijvingen zijn tegengekomen van kinderen die te maken hebben met overige vormen van uitbuiting.

Naast de concrete casussen in de database, zijn we ook verschillende slachtoffers tegengekomen in de registratiecijfers van verschillende instanties. Dit betreft echter hoofdzakelijk slachtoffers van prostitutie. Het is onmogelijk om na te gaan in hoeverre hier sprake is van dubbeltellingen, maar aangenomen kan worden dat de cijfers hoger zijn dan alleen de casussen die in de database zijn verwerkt. Hieronder worden de cijfers op een rij gezet.

BRON	JAARTAL	PROSTITUTIE		ANDERE VORMEN	BEIDE VORMEN
		AANTAL	% VAN TOTAAL AANTAL SLACHTOFFERS		
database	2003-2004	169	Nvt	40	21
PMW	2004	29	22,7%	-	-
STV	2004	39	9,6%	-	-
OM	2003	20	-	-	-
Pretty Woman	2004	41	33,3%	-	-
IKPS	-	141	17,6%	-	-

Verder zijn we in de interviews met informanten regelmatig vermoedens van uitbuiting in de prostitutie en op andere terreinen tegengekomen. Vooral het aantal vermoedens van betrokkenheid van meisjes in de prostitutie was hoog. We hebben deze situaties waarin het ging om (sterke) vermoedens bewust buiten de database gehouden. De vermoedens suggereren wel iets over de omvang van de problematiek. Zeker wanneer gekeken wordt naar factoren als: moeilijkheden bij het bepalen of daadwerkelijk sprake is van prostitutie (zoals bijvoorbeeld het schatten van de leeftijd van meisjes), het gebruik van valse en vervalste paspoorten, slachtoffers die niet willen meewerken aan politieonderzoek.

Ook de voorbereidingfase, waarvan heel moeilijk is aan te tonen dat er sprake is van een strafbaar feit, maakt het voor hulpverleners en politie soms lastig om in te schatten in hoeverre er sprake is van uitbuiting.

Peerresearchers hebben slachtoffers van uitbuiting ook gevraagd naar wat zij in hun omgeving tegenkomen. Hier laten de respondenten echter niet veel over los. Dit geldt zeker voor de buitenlandse jongeren. Nederlandse meisjes geven aan dat zij weinig met andere prostituees in aanraking zijn gekomen. Uit dit onderzoek kan wel geconcludeerd worden dat jongeren in hun omgeving zien dat uitbuiting van minderjarigen in Nederland voorkomt. Zij zien het ook als een probleem.

5 CASUSSEN

In de interviews noemen de informanten verschillende knelpunten waarmee zij geconfronteerd worden bij de aanpak van handel in minderjarigen. Deze knelpunten hebben betrekking op verschillende fasen: de preventie en signalering van uitbuiting, de hulpverlening en opvang aan minderjarige slachtoffers, de opsporing en de vervolging van daders en de verdere begeleiding van minderjarige slachtoffers.

In dit hoofdstuk maken we de door informanten genoemde knelpunten inzichtelijk aan de hand van casusbeschrijvingen. Er komen zeven casussen aan bod waarin jongens en meisjes worden beschreven die vanuit diverse achtergronden in verschillende uitbuitingssituaties verzeild raken. De casussen zijn samengesteld met gegevens uit en gebaseerd op echte situaties – en achtergronden - waarover de geïnterviewden ons vertelden. De compilatie geeft een beeld van de verschillende fasen waarin minderjarigen risico lopen op uitbuiting en daadwerkelijk uitgebuit worden.

Uiteraard zijn de gebruikte namen fictief met het oog op de anonimiteit van de betrokkenen.

Aan het eind van elke casus benoemen we de betrokken partijen die verantwoordelijk zijn voor het tegengaan van de uitbuiting. Vervolgens passeren de verschillende momenten de revue waarop er iets mis gaat. Op deze manier wordt duidelijk wie op welk moment een verantwoordelijkheid heeft in de bescherming van het kind, wat er ontbreekt of verkeerd gaat en hoe het anders kan.

De casussen beschrijven de volgende uitbuitingssituaties:

Casus 1	Oeti, een Surinaams meisje uitgebuit in de huishouding
Casus 2	Anne, een Nederlands meisje uitgebuit in de prostitutie
Casus 3	Yena, een Roemeens meisje uitgebuit in de prostitutie
Casus 4	Cas, een Bulgaarse jongen uitgebuit in de prostitutie
Casus 5	Jason, een ongedocumenteerde Afrikaanse jongen uitgebuit in de drugsmokkel
Casus 6	Xiao-xing, een Chinese ama uitgebuit in een restaurant
Casus 7	Jim, een Marokkaanse baby illegaal geadopteerd

CASUS 1

OETI, MEISJE UIT SURINAME UITGEBUIT IN HET HUISHOUDEN

Oeti is elf jaar als zij door haar moeder op het vliegveld van Paramaribo (Suriname) wordt uitgezwaaid. Oeti gaat naar Nederland, waar haar oom en tante wonen. Haar oom en moeder zijn overeengekomen dat Oeti in Nederland naar school zal gaan. Ze mag bij haar oom en tante inwonen in ruil voor wat lichte hulp in de huishouding.

Oeti's moeder hoopt dat haar dochter in Nederland beter onderwijs krijgt. Hoewel Oeti verdrietig is om weg te gaan, begrijpt ze dat ze deze unieke kans op een betere toekomst met beide handen moet aangrijpen.

Samen met haar oom reist Oeti naar Nederland. In zijn paspoort staan zijn drie dochters. Oeti moet doen alsof zij de elfjarige en oudste dochter, Niene, is. Ze lijken ook wel op elkaar.

Na de lange vlucht van twaalf uur landt het vliegtuig op Schiphol. Ze komen bij de douane waar oom zijn paspoort afgeeft. De douanebeambte vraagt niets, kijkt even in het paspoort en vervolgens naar Oeti en knikt vriendelijk.

Buiten staat tante op ze te wachten. In het huis van oom en tante krijgt Oeti haar slaapkamer aangewezen. De volgende dag mag Oeti meteen naar haar nieuwe school. Tante vraagt haar na school zo snel mogelijk naar huis te komen. Dan kan Oeti in het huishouden helpen.

Al snel blijkt dat het niet gaat om lichte hulp in het huishouden. Oeti is na school helemaal alleen verantwoordelijk voor het complete huishouden: afwassen, koken, schoonmaken en de was doen. Ze is daar iedere dag tot laat in de avond mee bezig.

Oeti heeft geen tijd om huiswerk te maken, ook omdat ze tussendoor nog voor de drie andere kinderen in huis moet zorgen. Niene, de oudste, hoeft niets te doen en tante helpt ook niet. Als Oeti niet goed schoonmaakt, niet lekker kookt of niet goed op de kinderen past, slaat tante haar.

Oeti gaat wel iedere dag naar school. Ze doet het er goed en geniet van ieder moment. Op school kan ze spelen en zijn de mensen aardig tegen haar. Echter, hoe harder ze thuis moet werken, des te uitgeputter raakt ze. Na een maand of twee heeft Oeti geen energie meer om haar best te doen op school. Ze valt in slaap tijdens de lessen en speelt in de pauzes niet meer met haar klasgenootjes, omdat ze die tijd gebruikt om te slapen.

Haar huiswerk heeft ze bijna nooit gedaan en ze haalt veel onvoldoendes. De klassenlerares roept haar op een middag bij zich en vraagt wat er aan de hand is. Oeti durft niets te zeggen, omdat haar oom haar heeft verteld niets los te laten over het werk.

Ze wil niet terug naar Suriname voordat ze haar schooldiploma heeft gehaald, want ze wil haar moeder niet teleurstellen. Ze vertelt haar lerares dat ze bij haar oom en tante af en toe moet werken, waardoor ze geen tijd heeft voor haar huiswerk en dat ze vaak last heeft van haar buik, zodat ze veel ziek is. Ze vertelt haar niets over de bedreigingen, de mishandeling en de vele uren die ze moet werken.

Ze belooft haar lerares beterschap. Die weet niet zo goed wat ze met de situatie aanmoet. Het meisje gaat naar school, dus daar valt niets op aan te merken. Dat kinderen af en toe mee moeten helpen in het huishouden, lijkt de lerares geen probleem. Bovendien denkt ze dat dat in Suriname nog wel gebruikelijker zal zijn. Ook kan de lerares zich voorstellen dat Oeti moet wennen aan de overgang van het platteland in Suriname naar de stad in Nederland.

Als Oeti drie maanden in Nederland is, meldt oom haar ziek op school. De lerares vertrouwt het niet en bespreekt de situatie in het Zorg en Advies Team op school. Er wordt besloten dat de leerplichtambtenaar een kijkje gaat nemen bij Oeti thuis, waar hij Oeti aantreft in de keuken, al poetsend en kokend.

Na een aantal gesprekken met oom en tante en met Oeti wordt besloten dat de situatie zo niet houdbaar is. De leerplichtambtenaar schakelt Bureau Jeugdzorg in. Uiteindelijk spreekt de kinderrechter een ots uit en er wordt een gezinsvoogd benoemd. Oeti wordt weggehaald bij haar oom en tante. De gezinsvoogd zoekt een nieuw onderkomen voor haar, maar dat is nog niet zo eenvoudig.

Uiteindelijk wordt Oeti in een crisisopvang geplaatst, maar daar voelt ze zich absoluut niet thuis. Er zijn daar veel stoere, goedgebekte meiden, die thuis ruzie hebben omdat ze veel vriendjes hebben. Ze lachen Oeti uit en vinden haar maar een braaf kind. Ook klikt het niet met de hulpverleners. Die lijken haar niet te begrijpen.

Oeti wil terug naar huis, naar haar moeder. Uiteindelijk wordt contact gezocht met de IOM en wordt Oeti teruggestuurd naar haar moeder.

De leerplichtambtenaar maakt uiteindelijk een proces verbaal op voor de oom en tante; de officier van justitie bepaalt dat ze een boete moeten betalen.

BETROKKEN KETENPARTNERS	
Douane	Gezinsvoogd
Klassenlerares	Politie
Leerplichtambtenaar	Justitie
Opvang en hulpverlening	IOM
BJZ	

WAT GEBEURT ER EN WAAR GAAT HET MIS?

1. *De persoonsverwisseling wordt niet opgemerkt*

De douaneambtenaar controleert het paspoort van oom, maar hij ziet niet dat Oeti niet de elfjarige dochter van oom is. Hij stelt geen vragen aan Oeti.

2. *Onbekendheid met kinderhandel*

Oeti's lerares merkt wel dat er iets niet klopt aan de situatie, maar zij weet niet wat er aan de hand is omdat Oeti niets loslaat. De lerares is zich niet bewust van het feit dat er minderjarigen naar Nederland gehaald worden om uitgebuit te worden in bijvoorbeeld de huishouding. Zij kent deze problematiek niet en herkent evenmin de signalen die een uitgebuit kind laat zien. Het is dan ook moeilijk voor haar om hierover van Oeti informatie te krijgen.

Een andere reden dat de lerares de situatie niet door heeft is dat zij de problemen van Oeti voor een deel toeschrijft aan cultuur- en taalverschillen: haar Surinaamse achtergrond, de overgang van het Surinaamse platteland naar het volgebouwde Nederland, het idee dat kinderen in Suriname ook veelal (mee) moeten werken en taalproblemen.

Bovendien zal Oeti haar moeder wel verschrikkelijk missen.

Door het opperen van deze 'verzachtende' omstandigheden neemt de lerares de problemen van Oeti niet volledig serieus.

3. *Geen hulpverleningsmogelijkheden voor Oeti*

Oeti wordt uit huis geplaatst door de kinderbescherming en krijgt een gezinsvoogd toe-

gewezen. Het is goed dat zij uit deze situatie gehaald wordt, maar passende alternatieven zijn er niet. Ze komt in een crisisopvang terecht. De problematiek van de meisjes die daar wonen, is echter totaal verschillend van de problemen waarmee Oeti te maken heeft. Zij voelt zich dan ook niet thuis tussen deze meisjes en is doodongelukkig. De hulpverleners lijken haar niet te begrijpen en er wordt geen specifieke aandacht aan haar ervaringen besteed.

4. *Deelnemers Zorg Advies Team zien Oeti niet als slachtoffer van mensenhandel*
De deelnemers aan het Zorg en Advies Team zien niet dat Oeti slachtoffer is van mensenhandel. De leerplichtambtenaar schakelt BJZ in die zich om Oeti bekommert. De leerplichtambtenaar schakelt de politie niet in, zodat er geen onderzoek wordt ingesteld.
5. *De Officier van Justitie laat geen onderzoek instellen*
De Officier van Justitie bepaalt dat de oom en tante een boete moeten betalen omdat Oeti onterecht van school is weggebleven. De Officier heeft niet in de gaten dat er meer problemen hebben gespeeld en dat Oeti het slachtoffer is geworden van mensenhandel. De officier zou een onderzoek moeten laten instellen. Hij mist echter de kennis op het gebied van mensenhandel om te signaleren dat er meer aan de hand is.

CASUS 2

ANNE, NEDERLANDS MEISJE UITGEBUIT IN DE PROSTITUTIE

Anne is zestien jaar. Ze is verliefd op Tom, een stoere 21-jarige jongen die ze in het café heeft ontmoet. Ook Tom doet verliefd. Hij heeft ‘alles voor haar over’ en wil ook met haar samenwonen. Anne wil dat graag, want ze heeft genoeg van de vele ruzies thuis met moeder en haar nieuwe vriend.

Anne en Tom willen graag samen een huisje kopen, maar Tom heeft geldproblemen. Hij vertelt Anne dat hij zoveel mooie dingen voor haar heeft gekocht, dat hij schulden heeft en hij vraagt Anne hem te helpen. Ze willen immers allebei samenwonen...

Anne twijfelt, want Tom stelt voor om voor geld een nacht met zijn beste vriend door te brengen. Toch gaat ze overstag. Tom oppert om op deze manier nog meer geld te verdienen. Er zijn meer vrienden die tegen betaling met Anne naar bed willen. Anne vindt het verschrikkelijk, maar durft dat niet te zeggen. Tom is zo lief voor haar en ze wil niet dat hij boos op haar wordt.

Op school gaat het niet goed met Anne. Ze is afwezig en moe en denkt alleen maar aan het tijdstip waarop ze weer bij haar vriendje zal zijn. In de pauze ontmoet ze Tom bij het schoolhek. Soms komen er ook andere jongens, die een afspraak met haar maken voor seks.

Niemand op school heeft iets door. Alleen Mirjam, een vriendin van Anne, maakt zich zorgen. Zij ziet dat Anne met allerlei mannen omgaat en Tom vindt ze een engerd. Anne kleedt zich zeer sexy en wil nooit meer iets gezelligs met haar doen.

Uiteindelijk stapt Mirjam naar de klassenleraar. Hem is niets opgevallen, maar hij belooft om Anne in de gaten te houden. Hij merkt dat Anne inderdaad erg afwezig is, maar wijt dat aan haar verliefdheid.

Het gaat steeds slechter met Anne: ze haalt alleen nog onvoldoendes, ziet er afgedraaid uit, komt vaak te laat op school en spijbelt veel. De klassenleraar maakt zich nu ook zorgen, maar

besluit het nog even aan te zien. Als Anne een week niet op school is geweest, besluit hij actie te ondernemen. Hij schakelt de leerplichtambtenaar in, die van Anne's ouders hoort dat Anne al een week niet thuis is. Ze zou bij haar vriendin Mirjam logeren, maar daar is ze niet. Anne is weggelopen.

In de gesprekken die volgen met de ouders hoort de leerplichtambtenaar dat Anne veel problemen thuis heeft. Zij is jaren geleden seksueel misbruikt door haar vader. Haar ouders zijn toen gescheiden, maar met de nieuwe vriend van haar moeder klikt het niet.

Anne heeft recent enkele gesprekken met een psycholoog gehad voor haar problemen, maar daar is het seksueel misbruik niet ter sprake gekomen. Evenmin heeft ze toen verteld over de seksuele contacten die ze met de vrienden van Tom heeft.

De leerplichtambtenaar schakelt de politie in en deze maakt een melding van een weggelopen meisje.

Uiteraard vraagt de agent ook Mirjam of zij weet waar Anne kan zijn. Mirjam wil haar vriendin niet verraden en houdt haar mond. De ouders van Anne weten dat Anne met Tom omgaat, maar ze hebben Tom nooit ontmoet. Over mogelijke betrokkenheid in de prostitutie heeft niemand het.

Ondertussen kunnen Anne en Tom voorlopig bij een vriend van Tom logeren. Maar er moet wel geld komen om de huur en eten te betalen. Tom brengt Anne naar de tippelzone in Den Haag om daar als prostituee te werken. Hij heeft een vals paspoort voor haar geregeld: met een nieuwe naam en een andere leeftijd. Ze protesteert hevig, maar denkt dat er geen andere mogelijkheid is om aan geld te komen.

Iedere dag brengt Tom haar naar haar werk. Als ze niet genoeg heeft verdiend, slaat hij haar. Ze wil vluchten, maar dat lukt niet. Tom houdt haar nauwlettend in de gaten en dreigt haar te vermoorden als ze er vandoor gaat.

Op een dag komt er politie langs ter controle. De politie controleert ook Anne en ze twijfelen aan haar leeftijd. Ze wordt gecheckt in hun systeem maar daarin staat geen informatie over Anne. Ze wordt niet van de tippelzone gehaald.

Bij een tweede controle door de politie herkent een agent Anne van de telex met vermiste personen. Hij neemt haar mee naar het politiebureau, ondervraagt haar en probeert haar over te halen om te vertellen wat er gebeurd is. Ook dringt hij er bij haar op aan om aangifte te doen, omdat de politie anders niets kan ondernemen. Maar Anne laat niets los, ze wil niet meewerken omdat ze bang is voor Tom. Ze weet dat zelfs als ze aangifte doet, de straf die Tom zal krijgen - als hij die al krijgt - zo laag zal zijn dat hij snel weer op straat staat.

Om te voorkomen dat Anne weer in de prostitutie belandt, wordt ze met een (v)ots gesloten geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. Zo kan ze loskomen van Tom. Dat lukt haar aardig, want ze ontmoet de negentienjarige Agir in de inrichting. Ze wordt al snel verliefd op hem en hij belooft haar mee te nemen op vakantie zodra ze allebei vrijkomen. De dag dat ze vrij zijn, loopt Anne regelrecht in de armen van haar nieuwe loverboy Agir.

BETROKKEN KETENPARTNERS	
Hulpverlening GGZ	Politie
School	Prostitutie Controle Team
Voorlichting	Hulpverlening gesloten instelling
Ouders en omgeving	Raad voor de Kinderbescherming

WAT GEBEURT ER EN WAAR GAAT HET MIS?

1. *Hulpverlening onderkent de aard van de problemen van Anne niet. Bij veel hulpverleners heerst een taboe om te praten over seks*
 Anne heeft na doorverwijzing van BJZ een aantal gesprekken met een psycholoog gehad. Aanleiding was de probleemsituatie thuis. In deze contacten is niet over het seksueel misbruik gesproken. De hulpverlener heeft Anne niet gevraagd naar (betaalde) seksuele contacten en prostitutie of het risico daartoe.
 Anne heeft het seksueel misbruik niet verwerkt. Een gesprek met de hulpverlener hierover had haar mogelijk beter kunnen beschermen tegen de uitbuiting. De hulpverlener had Anne kunnen wijzen op haar ideeën over seksualiteit.
2. *Gebrek aan voorlichting over uitbuiting en misbruik aan risicomeisjes*
 Anne is zich niet bewust van het feit dat bepaalde mannen relaties kunnen aangaan met een meisje met het doel haar te misbruiken, in dit geval in de prostitutie. Er zijn verschillende factoren die Anne kwetsbaar maken voor uitbuiting, zoals de problemen thuis en het seksueel misbruik door haar vader. Anne heeft moeite met het aangeven van haar grenzen in relaties.
 Ze heeft nooit voorlichting gehad over seksueel geweld en jeugdprostitutie. Als dat wel was gebeurd had ze misschien in een eerder stadium gemerkt dat Tom kwade bedoelingen had. Ook had ze dan misschien kunnen geweigeren dingen voor haar vriendje te doen die zij niet wilde, zoals zich prostitueren voor zijn zogenaamde vrienden.
 Mirjam, de vriendin van Anne, merkt wel dat er van alles mis is. Ze waarschuwt Anne, maar die is dan al niet meer vatbaar voor wijze raad. Ook waarschuwt ze de klassenleraar, veel meer dan dat kan Mirjam niet doen.
3. *Gebrek aan kennis en signalering leerkracht en gebrek aan kennis en vaardigheden over aanpak*
 Anne's klassenleraar merkt niet dat er iets met haar aan de hand is. Pas als haar vriendin Mirjam hem daarop wijst, ziet hij dat het niet goed gaat met Anne. Hij weet echter niet hoe hij moet handelen in deze situatie en wacht af. Te laat - als Anne al is weggelopen en in de prostitutie is beland - schakelt hij de leerplichtambtenaar in.
4. *De omgeving van Anne weet van niets*
 Anne's ouders weten niet waar ze is, als blijkt dat ze niet bij haar vriendin is. Zij zien geen verband tussen het vriendje van Anne en haar verdwijning. Ook buurtbewoners weten niet waar Anne is. Alleen Mirjam heeft een vermoeden, dat ze echter niet durft uit te spreken omdat ze haar vriendin niet wil verraden.
5. *De politie ziet – en registreert - de situatie waarin Anne verkeert als wegloopproblematiek en niet als (vermoedens van) mensenhandel*
 De wijkagent maakt een melding van het feit dat Anne is weggelopen en gezocht wordt. De wijkagent is niet op de hoogte van de relatie die Anne heeft met Tom en de moeilijkheden die zich in deze relatie voordoen. Met de informatie die hij van Anne's omgeving heeft gekregen, kan hij het verband met prostitutie en mensenhandel niet leggen. Hij staat ook niet stil bij het bestaan van deze mogelijkheid en dit wordt dan ook niet geregistreerd. Het politieteam belast met de aanpak van prostitutie en mensenhandel krijgt de signalen niet door.

6. *Het gemak waarmee een vals paspoort voor Anne wordt verkregen*
Tom heeft in korte tijd een vals paspoort voor Anne geregeld waarin een valse naam en leeftijd staan. Het valse paspoort wordt niet door de controleurs herkend.
7. *Politie-registratiesystemen sluiten niet op elkaar aan*
De politie twijfelt aan Anne's leeftijd als ze haar aantreffen op de tippelzone in de straatprostitutie. Ze controleren of ze ergens in het politiesysteem vermeld is. Anne is echter als vermist opgegeven en staat geregistreerd onder 'weglooppoblematiek'. Ze wordt dus niet in het IKPS gevonden omdat dit niet gekoppeld is aan het systeem van weglopers en vermisten.
Omdat een politieagent de telex die week heeft gezien, herkent hij Anne. Hij kan dan meteen ingrijpen. Op het politiebureau wordt pas een verband ontdekt tussen de weglooppoblematiek, Tom en de prostitutie. Deze ontdekking is afhankelijk van de opletendheid van één agent.
8. *Anne wil geen aangifte doen van uitbuiting door Tom*
Anne laat niets los bij de politie. In eerste instantie is ze nog te verliefd op Tom en wil ze niet erkennen dat hij haar iets heeft aangedaan. Zij ziet zichzelf niet als slachtoffer van mensenhandel. Als ze zich in een later stadium wel realiseert wat er gebeurd is, is Anne te bang om aangifte te doen. Ze vreest dat Tom haar wat zal aandoen. Hij heeft haar namelijk al eerder geslagen en gedreigd haar te vermoorden.
9. *Lage straffen voor daders mensenhandel*
Anne weet dat als Tom al een straf krijgt, deze waarschijnlijk zo laag zal zijn dat hij binnen de kortste keren weer op straat zal staan. Dat is voor Anne een belangrijke reden om geen aangifte te doen.
10. *Politie wil geen onderzoek starten zonder de aangifte van Anne. Probleem wordt niet als mensenhandel gezien*
Anne wil geen aangifte doen. Daarom besluit de politie ook geen onderzoek naar Tom in te stellen. Inschatting is dat de zaak een te klein slagingspercentage heeft zonder de aangifte van Anne.
Het in de prostitutie brengen van minderjarigen is mensenhandel en voor het vervolgen van mensenhandel is geen aangifte nodig. De politie zou een onderzoek kunnen starten op basis van bijvoorbeeld het geweld dat Tom tegenover Anne heeft gebruikt of op grond van de gegevens die ze hebben over het geld dat Anne aan hem moest afstaan.
11. *In gesloten setting krijgt Anne als slachtoffer contact met een dader van mensenhandel. Ze krijgt geen specifieke hulpverlening om een patroon in haar relaties te herkennen*
Anne kan door plaatsgebrek niet naar een specifieke afdeling in een gesloten inrichting voor meisjes die (gedwongen) in de prostitutie hebben gezeten. Zij wordt als slachtoffer opgesloten samen met jongeren die veroordeeld zijn voor criminele feiten, waaronder loverboys. Zo loopt zij het risico om opnieuw in de val van een pooier te lopen.
Ze krijgt geen specifieke hulpverlening. Daarin zouden haar relatie met Tom, haar behoefte aan aandacht en de mechanismen die Tom heeft ingezet om Anne langzaam maar zeker in de prostitutie te dwingen, aan de orde kunnen komen. Anne herkent het patroon niet en valt opnieuw in de armen van een pooier.

CASUS 3

YENA, ROEMEENS MEISJE UITGEBUIT IN PROSTITUTIE

Yena, een vijftienjarig meisje, woont samen met haar ouders en broers in een buitenwijk van Boekarest, Roemenië. Ze zit op school en wil graag gaan studeren, maar haar ouders kunnen haar studie niet betalen.

Yena probeert een baan te vinden om haar studie zelf te bekostigen, maar dat lukt niet in een stad waar veel werkeloosheid heerst. Op een dag wordt ze door een klasgenoot gewezen op een advertentie in een krant. Daarin wordt werk in Nederland aangeboden. Het zou gaan om werk in een restaurant tegen een goed salaris. Yena belt het nummer van de advertentie en wordt uitgenodigd voor een gesprek.

Tijdens het gesprek wordt gevraagd naar haar werkervaring, haar leeftijd en haar wensen. Er worden ook foto's gemaakt en dat vindt Yena wel vreemd. Als ze wil, kan ze de week erop al in Nederland beginnen.

Yena besluit om het nieuws alleen aan haar ouders te vertellen, omdat ze haar vriendinnen niet wil teleurstellen. Ze vertrekt een paar dagen later. Omdat haar papieren nog niet in orde zijn moet Yena 's nachts reizen om de douanecontroles te vermijden.

Als Yena aankomt op de plek van de afspraak wacht een vrachtwagen haar op. Er zijn nog twee andere meisjes, beiden ongeveer even oud als zij. Ze krijgen de opdracht om zolang ze in de vrachtwagen zitten niet te praten. Ze krijgen water en brood en mogen alleen een paar keer uit de vrachtwagen om hun benen te strekken en naar de wc te gaan. De twee mannen die hen begeleiden zijn erg onvriendelijk.

Na een lange tocht komen ze op de plek van bestemming: een stad in het noorden van Nederland. Yena en de andere meisjes moeten uitstappen en in een huis wachten op nadere orders. Ze mogen het huis niet verlaten. Na uren wachten, het is inmiddels donker, komt er een man binnen die hen vertelt mee te gaan. Met een auto worden ze naar een ander huis gebracht, waar ze een zak met lingerie krijgen en het bevel zich om te kleden. Pas dan blijkt dat ze niet in een restaurant komen te werken, maar in een bordeel. Yena en de andere meisjes moeten daar net zo lang werken totdat ze een grote schuld hebben afbetaald.

Vanaf die dag werkt Yena vijftien uur per dag. Ze heeft seks met mannen die langskomen. De meisjes worden scherp in de gaten gehouden door de handelaren. Iedere dag halen ze het verdiende geld op.

Yena heeft een vals paspoort waarop staat dat ze negentien jaar is en uit Spanje komt. De eigenaar vermoedt wel dat Yena en de andere meisjes minderjarig zijn en dat ze niet helemaal gelukkig zijn met de situatie. Maar hij doet alsof hij niets merkt. Wel geeft hij hen instructies voor het geval de politie ze ontdekt. Ze moeten dan zeggen dat ze meerderjarig zijn en vrijwillig werken. De politie heeft namelijk al een keer een minderjarige in zijn bordeel aangetroffen. Gelukkig is hij daar zonder straf vanaf gekomen. Hij vreest echter wel dat de politie zijn bordeel zal sluiten als ze hem opnieuw betrappen.

Yena treft wekelijks eenzelfde klant, met wie ze een vertrouwensband opbouwt. Ze praat met hem over haar problemen. Als hij hoort dat Yena minderjarig is en gedwongen wordt om in de prostitutie te werken, licht hij de politie in. Enige tijd later valt de politie het bordeel binnen en worden Yena en de andere meisjes ontdekt. De clubeigenaar raakt zijn vergunning kwijt voor drie maanden. Van de handelaars is echter geen spoor te bekennen.

De drie meisjes moeten mee naar het politiebureau. Er wordt een onderzoek gestart naar de handel. Yena wordt gehoord door de politie. Omdat ze geen woord Engels spreekt, wordt er met een tolk gewerkt.

De politie vertelt haar dat ze aangifte kan doen en dat ze dan een tijd in Nederland kan blijven. Ze krijgt drie maanden bedenktijd. Ze wordt gemeld bij Stichting Tegen Vrouwenhandel en zij zullen opvang voor haar regelen.

Die opvang is echter niet zomaar gevonden. Veel opvanghuizen zitten vol. In Leeuwarden is een opvanghuis – Asja – maar daar is ze niet veilig, omdat ze daar haar pooiers kan tegenkomen. Uiteindelijk komt ze in een vrouwenopvang in Zeeland terecht, maar Yena voelt zich daar niet thuis, kan haar verhaal niet kwijt en heeft het gevoel dat niemand haar begrijpt. Ze besluit weg te lopen.

Ze doet geen aangifte. Ze schaamt zich en wil niet dat haar familie erachter komt dat ze in de prostitutie heeft gewerkt. Bovendien is ze bang voor de mannen. Ze hebben haar met de dood bedreigd als ze iets loslaat. Ook heeft ze van andere slachtoffers gehoord dat het haar weinig zal opleveren. De handelaren zijn moeilijk aan te pakken en zij zal uiteindelijk toch terug moeten naar Roemenië.

Aangezien ze niet zonder geld terug wil naar Roemenië besluit ze in een illegale club te gaan werken. Ze weet nu toch al wat het is en kan geen andere oplossing bedenken. Na een tijd wordt ze bij een inval door de vreemdelingenpolitie aangehouden zonder document en teruggestuurd naar Roemenië.

BETROKKEN KETENPARTNERS	
Voorlichting	Hulpverlening
Grenspolitie	Klanten
Bordeeieigenaar	Vreemdelingen politie
Politie	Gemeente

WAT GEBEURT ER EN WAAR GAAT HET MIS?

1. *Gebrek aan voorlichting in land van herkomst*

Yena wordt misleid door een advertentie om geld te verdienen in Europa met werk in de horeca. Zij ziet weinig toekomstmogelijkheden in haar thuisland en ziet die mogelijkheden wel in het buitenland. Ze kent enkele meisjes in haar omgeving die de stap naar het buitenland ook gewaagd hebben en ze heeft alleen maar succesverhalen gehoord.

Yena weet dat het ook mis kan gaan, maar is overtuigd dat haar dat niet overkomt. Als ze zich had gerealiseerd dat op deze manier vele jonge meiden misleid worden, had ze misschien beter onderzoek gedaan naar het bureau dat haar een baan aanbood. Om haar vriendinnen niet teleur te stellen besluit ze om het hen niet te vertellen. Wellicht hadden zij haar kunnen tegenhouden of haar kunnen wijzen op het risico dat ze nam en de noodzaak om de betrouwbaarheid van de advertentie en het bureau na te gaan.

2. *Gebrekkig toezicht grenspolitie*

Ze gaan 's nachts de grens van Roemenië naar Hongarije over en er is geen grenspolitie die de vrachtauto controleert en de meisjes kan ontdekken. De rit duurt twee dagen en ze komen ook overdag grensposten tegen. Daar wordt niet gecontroleerd of de inhoud van de vrachtwagen overeenkomt met de door de chauffeur opgegeven lading.

3. *De bordeeleigenaar neemt geen verantwoordelijkheid*
De bordeelhoudster maakt zich niet echt druk om de situatie van de meisjes. Hij vermoedt wel het een en ander, omdat de meisjes valse paspoorten hebben en de verhouding met de pooier verdacht is, maar hij doet niets. Hij is al een keer betrapt door de politie toen er een minderjarige in zijn bordeel werkte, maar toen heeft hij alleen een waarschuwing gekregen. Hij is bang dat de politie zijn bordeel zal sluiten als opnieuw minderjarigen bij hem worden aangetroffen.
Als vergund bordeeleigenaar heeft de man een verantwoordelijkheid om mensenhandel en prostitutie van minderjarigen buiten de deur te houden.
4. *Verantwoordelijkheid klanten*
Yena heeft iedere dag verschillende klanten. Seks met minderjarigen tegen betaling is strafbaar voor klanten. Een vaste klant van Yena ontdekt uiteindelijk dat ze minderjarig is en gedwongen moet werken in het bordeel. Hij neemt zijn verantwoordelijkheid en neemt contact op met de politie.
5. *Gemeente sluit bordeel niet bij ontdekking minderjarigen*
De gemeente had bij de eerste keer dat een minderjarige in het bordeel werd ontdekt, moeten overgaan tot sluiting van het bordeel. De bordeelhoudster zelf zou van mensenhandel beschuldigd moeten worden.
6. *Bordeelhoudster wordt aangepakt, maar handelaren zijn gevlogen*
Het netwerk dat achter de handel in de meisjes zit, wordt niet aangepakt. Het lijkt alsof alleen aan de korte termijn wordt gedacht (stoppen van de situatie) in plaats van aan een structurele oplossing die een werkelijke aanpak van mensenhandel mogelijk maakt.
Vanwege de geringe kans op succes wordt geen capaciteit beschikbaar gesteld om, gebruikmakend van de mogelijke getuigenissen van de slachtoffers en de bordeelhoudster, in Nederland en in het land van oorsprong onderzoek te doen.
7. *Geen specifieke opvang voor minderjarige prostituees.*
Yena zou in principe bij Asja geplaatst kunnen worden, maar omdat zij in Leeuwarden heeft gewerkt, is het risico te groot dat ze haar pooiers tegenkomt. In Nederland is echter nergens anders opvang specifiek voor minderjarige prostituees.
Yena wordt naar een Blijf-van-mijn-lijfhuis in Zeeland gestuurd, maar daar wordt geen specifieke aandacht besteed aan haar prostitutieverleden.
8. *Vreemdelingenpolitie zet Yena uit; vreemdelingenbeleid versus aanpak mensenhandel*
Yena gaat opnieuw de prostitutie in en wordt in een bordeel ontdekt als de vreemdelingenpolitie een inval doet. Vervolgens wordt ze direct het land uitgezet.
De vreemdelingenpolitie zou in ieder geval een gesprek met haar hebben moeten aangaan om te kijken of er sprake is van mensenhandel en minderjarigheid.
9. *B9-maatregel werkt niet*
Uit angst doet Yena geen aangifte. Ze wil niet dat in Roemenië bekend wordt welk werk ze in Nederland heeft gedaan. Via andere meisjes heeft ze gehoord dat het doen van aangifte vaak nergens toe leidt. De kans is immers groot dat ze uiteindelijk teruggestuurd wordt naar Roemenië en daar dan vervolgens wordt aangepakt door de criminelen die haar naar Nederland hebben gebracht. Dat risico wil ze niet nemen.
Yena krijgt alleen voor langere tijd hulp als ze aangifte doet. De politie moedigt haar

daartoe aan, maar kan haar geen permanente verblijfsvergunning bieden. Ze krijgt bedenktijd, maar de voordelen van het doen van aangifte wegen uiteindelijk niet op tegen de nadelen en Yena loopt weg.

10. *Internationale samenwerking in bestrijding mensenhandel*

De politie kan ook zonder de aangifte onderzoek doen naar de situatie en het mensenhandelnetwerk. Ze is daarvoor echter afhankelijk van de samenwerking met politie en andere autoriteiten in het buitenland, met name Roemenië. Deze samenwerking loopt stroef onder andere vanwege taalproblemen, verschillende prioriteiten en een gebrek aan kennis en mankracht.

CASUS 4

CAS, BULGAARSE JONGEN UITGEBUIT IN DE PROSTITUTIE

Cas is een Bulgaarse jongen van zestien jaar. Hij komt op een toeristenvisum naar Nederland. Cas kent namelijk veel jongens die naar Nederland zijn gegaan en hij heeft van hen begrepen dat er hier werk is en meer mogelijkheden voor een betere toekomst.

Cas arriveert per bus in Amsterdam en zoekt daar zijn vrienden op in een kraakpand. Cas is er welkom en woont er drie maanden. Jongens uit het huis hebben een baantje voor hem geregeld in de kassen. Het betaalt weliswaar heel slecht, maar in ieder geval verdient hij wat geld. Al na een week is er geen werk meer voor hem omdat het fruitseizoen ten einde loopt.

Het toeristenvisum van Cas verloopt, maar hij besluit te blijven. Het heeft het naar zijn zin met zijn Bulgaarse vrienden in het kraakpand. Er wordt veel gedronken en er zijn ook altijd drugs. Cas raakt steeds verder verslaafd aan drugs. Iedere dag hangt hij in de stad op zoek naar een baan, drugs en geld.

Hij ontmoet een wat oudere vriendelijke Nederlandse man, die hem uitnodigt om mee naar zijn huis te gaan. Daar kan Cas een frisse douche nemen en misschien heeft hij werk voor hem.

Al snel blijkt dat de man andere bedoelingen heeft. Hij probeert Cas te verleiden en wil seks met hem hebben. Hij biedt Cas honderd euro en na lang twijfelen geeft Cas toe omdat hij het geld goed kan gebruiken. De man biedt hem honderd euro extra als hij filmopnames mag maken van Cas, die akkoord gaat. Hij blijft een week bij de man en verdient heel wat geld.

Na enkele dagen komt er een vriend van de man langs die hem uitnodigt eens in zijn (illegale) club langs te komen. Hij biedt Cas grote bedragen en weer besluit Cas op het voorstel in te gaan, want het geld komt goed van pas. Zo raakt hij in de prostitutie.

Na een tijdje wil Cas weg uit de club omdat hij voor zichzelf wil beginnen. De clubeigenaar laat hem echter niet gaan. Hij dreigt de videoband met naaktopnames naar Cas' ouders te sturen. Cas blijft, tegen zijn zin. Hij is boven de club gaan wonen en heeft het gevoel dat hij continu in de gaten wordt gehouden door de eigenaar.

Na een hele tijd gewerkt te hebben, krijgt Cas lichamelijke klachten. Hij gaat bij de GGD langs om een SOA-test te doen. De hulpverlener knoopt een praatje met hem aan en Cas vertelt beetje bij beetje zijn verhaal. Hij benadrukt echter dat hij niet wil dat de hulpverlener iets doet. Zeker de politie mag niet weten dat hij hier werkt, want hij is illegaal in Nederland en doodsbang dat hij teruggestuurd wordt naar Bulgarije. De hulpverlener weet niet wat hij ermee aan moet. Hij wil wel naar de politie maar wil het vertrouwen van de jongen niet beschamen.

Na een tijd besluit Cas toch weg te gaan. Het risico dat de eigenaar de video opstuurt, neemt hij op de koop toe. Om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien, blijft hij in de prostitutie werken. Via Internet maakt hij afspraken met mannen in Amsterdam.

Na een jaar heeft Cas echt genoeg van de prostitutie en hij wil ermee stoppen. Zonder hulp lukt dat echter niet. Hij moet een andere baan vinden en een woonplek. Maar Cas weet niet waar hij heen kan voor hulp. Hij is bang dat hij verraden en uitgezet zal worden.

Op een dag wordt hij, als hij high van de drugs op straat loopt, aangehouden door de politie. Omdat hij geen geldig verblijfsdocument heeft wordt hij naar de Vreemdelingenpolitie gestuurd, die hem het land uitzet.

BETROKKEN KETENPARTNERS	
Eigenaar van tuinbouwbedrijf	Hulpverlener GGD
Prostituant (oudere man)	Opvang jongensprostitués
Clubeigenaar	Internetproviders
Politie	Vreemdelingenpolitie

WAT GEBEURT ER EN WAAR GAAT HET MIS?

1. *Verantwoordelijkheid eigenaar tuinbouwbedrijf*

De eigenaar van het tuinbouwbedrijf mag Cas niet in dienst nemen. Hij maakt zich schuldig aan het in dienst nemen van een jongen zonder werkvergunning. Daarnaast betaalt hij Cas heel slecht en profiteert hij dus van zijn precare positie. Er zou sprake van kunnen zijn dat de eigenaar zich schuldig maakt aan mensenhandel als uitbater, omdat hij opzettelijk profijt trekt van de situatie. Als ondernemer heeft hij de verantwoordelijkheid om illegale arbeid en uitbuiting van mensen, minderjarigen in het bijzonder, te voorkomen.

2. *Verantwoordelijkheid prostituant*

Ook de oude man maakt misbruik van de jongen. Als klant van een minderjarige prostitué kan hij vervolgd worden onder artikel 248b WvSr.

3. *Dilemma hulpverlener over vertrouwensband cliënt*

Cas doet zijn verhaal aan een hulpverlener van de GGD. Hij benadrukt uit angst voor uitzetting dat de hulpverlener niet naar de politie mag gaan. De hulpverlener wil het vertrouwen van Cas niet beschamen. Voor het hulpverleningsproces is het vertrouwen van de cliënt in de hulpverlener van groot belang. Doordat de hulpverlener niet ingrijpt, blijft de uitbuitingsituatie van Cas voortduren. Het belang van de minderjarige behoort hier echter voorop te staan en vraagt erom dat de uitbuitingssituatie van Cas zo snel mogelijk stopt. De hulpverlener heeft de plicht om in te grijpen en de politie te waarschuwen. Ook al is Cas illegaal in Nederland, hij is een slachtoffer en mag niet uitgezet worden.

4. *Geen controles illegale club en Internet door politie*

Cas werkt in een illegale club, waar geen politiecontroles zijn. De politie heeft geen zicht op deze clubs en daardoor kan Cas zeer moeilijk ontdekt worden. In een later

stadium biedt Cas zijn seksuele diensten aan via Internet. De politie zou actiever het Internet moeten opgaan om prostitutie van minderjarigen op te sporen.

5. *Geen hulpverleningsmogelijkheden voor jongensprostitués*
Voor jongens in de prostitutie die willen stoppen met werken zijn er geen specifieke opvangmogelijkheden. Cas weet niet waar hij heen moet voor hulp.
6. *Rol service-providers*
De Internet service-providers hebben een rol in het tegengaan van uitbuiting van jongeren. Het is een kanaal dat gebruikt wordt door mensen op zoek naar seks met minderjarigen.
Zowel pooiers als minderjarigen zelf adverteren en bieden hun seksuele diensten aan op Internet. De service-provider kan een rol hebben in het opsporen van verzoeken van klanten tot seks met minderjarigen en moet bij opsporing samenwerken met de politie.
7. *Vreemdelingenpolitie zet Cas uit: vreemdelingenbeleid versus aanpak mensenhandel*
Cas wordt opgepakt door en overgedragen aan de vreemdelingenpolitie die hem vervolgens direct het land uitzet. Er wordt niet gevraagd hoe hij in Nederland is terechtgekomen en hoe hij zich hier in leven heeft gehouden. De vreemdelingenpolitie onderzoekt ook niet of er sprake is van mensenhandel of dat Cas op grond van zijn minderjarigheid extra bescherming behoeft.

CASUS 5

JASON, EEN ONGEDOCUMENTEERDE AFRIKAANSE JONGEN UITGEBUIT IN DE DRUGSSMOKKEL

Jason komt uit Nigeria en is zeventien jaar. Zijn grote droom is om te voetballen bij een grote Europese voetbalclub. Tijdens een voetbaltoernooi in zijn woonplaats benadert een onbekende man hem. De man wijst Jason op zijn talent en de mogelijkheden die hij in Europa heeft om uit te groeien tot een wereldvoetballer. Hij biedt Jason een contract bij een Nederlandse voetbalclub aan, maar hij moet daar wel een hoog bedrag voor betalen.

Jason vertelt zijn ouders van de ontmoeting met de man. Zijn ouders reageren enthousiast, omdat ze het als mogelijkheid zien om uit hun geldproblemen te komen. Ze sprokkelen het geld bij elkaar door leningen af te sluiten en nodigen de man uit. Samen maken ze afspraken en een week later vertrekt Jason met de man naar Nederland. De man heeft een paspoort voor Jason geregeld.

Als ze op Schiphol door de grenscontrole zijn gekomen, vraagt de man Jason even te wachten en loopt weg. Jason wacht uren, maar de man komt niet terug. Jason heeft alleen een tas met wat kleren. Hij spreekt Afrikaanse mensen aan en doet zijn verhaal, maar niemand kan hem helpen. Ze vertellen hem dat het geen zin heeft om naar de politie te gaan omdat hij geen asielgronden heeft. Ook vertellen ze hem over een wijk waar veel illegaal in Nederland verblijvende Afrikanen wonen en hij besluit daarheen te gaan.

Vanaf dan leeft hij illegaal in Nederland. Hij ontmoet al snel jongens die in dezelfde situatie verkeren. Hij neemt allerlei klusjes aan om zichzelf in leven te houden. Zo vouwt hij folders en brengt ze rond en helpt bij laden en lossen. Hiervoor krijgt hij enkele euro's per dag,

maar soms ook krijgt hij niets. Omdat hij toch geld nodig heeft, stemt hij steeds weer toe als de baas hem vraagt voor hem te komen werken.

Hij zwerft over straat, slaapt in parkeergarages of op bankjes. Af en toe bezoekt hij een dagverblijf, waar jongens zoals hij een kop koffie, een boterham en een gesprek kunnen krijgen. Ondertussen hoopt hij alsnog ontdekt te worden als voetbaltalent, om zo het grote geld te verdienen. Hij zal niet teruggaan naar Afrika zonder geld.

Op een dag vraagt een man hem of hij een pakketje naar het zuiden van het land wil brengen. Hij vertelt Jason niet wat er in het pakketje zit, maar waarschuwt wel dat hij voorzichtig moet zijn en niet in handen van de politie moet vallen. Omdat Jason er veel geld mee kan verdienen, gaat hij in op het aanbod. Dat hij risico's loopt, neemt hij op de koop toe. Hierna brengt Jason wekelijks pakjes weg en na een tijdje ontdekt hij dat er drugs in zitten. Hij besluit ermee door te gaan omdat het een snelle manier is om geld te verdienen.

BETROKKEN KETENPARTNERS	
Ouders in Nigeria	Folderman
Voetbalmakelaar	Drugshandelaar
Grenscontrole Schiphol	Andere jongens in zijn omgeving
Hulpverlening (dagopvang)	Voorlichting

WAT GEBEURT ER EN WAAR GAAT HET MIS?

1. *Informatie en voorlichting in thuisland ontbreekt*

Jason, noch zijn ouders hebben informatie en voorlichting in Nigeria gekregen over de mogelijkheden van migratie naar Nederland en de risico's van mensensmokkel en -handel. De voetbalmakelaar heeft alles voor hen geregeld voor een grote som geld. De onwetendheid over de risico's van smokkel/handel, de sterke wens van Jason om een goede voetballer te worden en de belofte van veel geld hebben hem en zijn ouders makkelijk overstag doen gaan.

In het thuisland zou toegankelijke informatie beschikbaar moeten zijn over de mogelijkheden om naar Nederland te migreren en de risico's die gepaard gaan met een illegaal verblijf in Nederland en Europa.

2. *Migratiebeleid versus mensenhandel*

Jason heeft een droom om naar Europa te gaan. Gezien de kansen op ontwikkeling in het thuisland, wil hij graag zijn toekomstperspectief verbeteren en zijn familie helpen met het opbouwen van een beter bestaan.

Mogelijkheden om naar Europa te migreren zijn er nauwelijks. Dit maakt Jason kwetsbaar voor mensensmokkel en misleiding. Jason wordt afgeraden asiel aan te vragen omdat hij daarvoor geen gegronde reden zou hebben. Hij volgt dit advies en Jason besluit om in de illegaliteit te gaan leven, met alle gevolgen van dien.

3. *De grenscontrole functioneert niet naar behoren*

De controle van de grensdocumenten is onvoldoende waardoor Jason niet geïdentificeerd wordt als iemand die op illegale wijze Nederland binnenkomt.

4. *Geen kans op legaal werk*
Omdat Jason illegaal in Nederland verblijft heeft hij geen kans om legaal werk te vinden. Dat maakt hem kwetsbaar voor uitbuiting door werkgevers, maar ook voor uitbuiting in criminele sferen.
5. *Gebrek aan hulpverlening voor illegale jongeren*
Jason is illegaal in Nederland. Als minderjarige heeft hij volgens het Verdrag voor de rechten van het kind wel recht op gezondheidszorg, maar het is voor illegalen niet eenvoudig van dit recht gebruik te maken. Afgezien van het dagverblijf in de Afrikaanse gemeenschap, is er verder niemand die zich om hem bekommert en waar hij terecht kan.

CASUS 6

XIAO-XING, EEN CHINESE AMA UITGEBUIT IN EEN RESTAURANT

Xiao-xing is veertien jaar en Chinees. Hij woont bij een oom in een arm dorpje in het zuiden van China. Er is nauwelijks voldoende te eten. Xiao-xing's oom ziet geen toekomst voor zijn neefje in China. Als op een dag een vrouw in het dorp aanbiedt om Xiao-xing naar Nederland te brengen, lijkt dat een geschenk uit de hemel. Er zijn al verschillende dorpsbewoners naar Nederland gegaan, hij kan bij hen wonen en in het restaurant werken. Het geld voor de reis kan hij van de vrouw lenen. Hij moet dat met rente terugbetalen als hij in Nederland is. De vrouw geeft hem instructies: in Nederland moet hij zich bij aankomst aanmelden als ama. Als hij daarna in een opvanghuis terechtkomt, kan hij na een week een telefoonnummer bellen. Hij zal dan worden opgehaald.

Na een maand is alles geregeld en Xiao-xing vertrekt met de trein, met een groepje en de vrouw die hem in zijn dorp heeft opgezocht. Na een lange reis via Rusland, per trein, auto en bus komt hij in Nederland aan. Daar wordt Xiao-xing achtergelaten op straat. Hij wordt gevonden door een Nederlandse man die hem naar een Aanmeldcentrum brengt. De IND neemt een eerste gehoor af en hij vertelt het verhaal dat de vrouw hem heeft opgedragen. Xiao-xing zegt dat hij een wees is, dat zijn ouders zijn omgekomen bij overstromingen. Het personeel van het opvangcentrum merkt dat Xiao-xing heel gesloten is, maar wijst dat aan zijn Chinese afkomst en aan taalbarrières waardoor de communicatie moeizaam verloopt. Ze krijgen geen grip op de jongen. Na een week belt Xiao-xing zoals afgesproken het opgegeven telefoonnummer. Hij moet naar het Centraal Station Amsterdam gaan, waar hij wordt opgepikt door een Chinese man. Deze brengt hem naar een restaurant in de stad. Het Nidos, zijn voogd, geeft Xiao-xing op als vermist. De politie kan echter weinig anders doen dan Xiao-xing op de telex zetten, omdat niemand een idee heeft waar hij kan zijn. Er wordt een onderzoek ingesteld, maar dat wordt al snel stopgezet omdat de politie geen enkel houvast heeft waar te zoeken. Xiao-xing heeft geen documenten en men vermoedt dat hij voor familiehereniging naar het buitenland is vertrokken. In het restaurant moet Xiao-xing zeven dagen per week heel hard werken. Van 's morgens zes uur tot 's avonds tien uur is hij continue bezig met afwassen, eten klaarmaken en poetsen. Hij krijgt nauwelijks rust. En betaald krijgt hij ook niet. Al het geld dat hij verdient gaat rechtstreeks naar de afbetaling van zijn schuld. Maar die schuld lijkt voortdurend te groeien. Op een dag komt de Voedsel en Waren Autoriteit langs om het Chinese restaurant te controleren. Op dat moment is Xiao-xing in de keuken groenten aan het wassen. De mannen stellen wat vragen aan de baas, kijken wat rond en zien dan ook Xiao-xing. Ze vragen aan de baas wie

hij is, en deze vertelt dat het zijn neefje is die een dagje mee komt helpen omdat hij vrij van school is. De controleurs hebben niets in de gaten en vertrekken na een kwartier. Enkele maanden later ziet Xiao-xing kans om te ontsnappen. Hij zwerft een tijd rond op straat, totdat de politie hem slapend op een bankje aantreft en hem mee naar het politiebureau neemt. De politie probeert zijn vertrouwen te winnen en na een aantal gesprekken vertelt Xiao-xing eindelijk de waarheid over zijn vluchtverhaal en het werk in het restaurant. Hij besluit om aangifte te doen en om te getuigen. Tijdens het verhoor is het echter te moeilijk voor hem om te vertellen wat er is gebeurd. Hij kan niet aangeven wie de vrouw is waarmee hij gereisd heeft en hoe hij in Nederland terecht is gekomen. Er wordt een onderzoek gestart, maar de bewijslast is zo moeilijk rond te krijgen dat het Openbaar Ministerie besluit de zaak te seponeren. De slagingskans van de zaak is te gering. Xiao-xing wordt met behulp van de IOM teruggestuurd naar China.

BETROKKEN KETENPARTNERS	
Oom van Xiao-xing	Voedsel- en Waren Autoriteit
IND	Arbeidsinspectie
Opvanghuis	Politie
Voogd Nidos	Openbaar Ministerie
Chinees restauranthouder	IOM

WAT GEBEURT ER EN WAAR GAAT HET MIS?

1. *Gebrekkige signalering door IND*

De medewerker van de IND is onvoldoende op de hoogte van signalen van mensenhandel en mist de specifieke deskundigheid om de situatie in het thuisland van Xiao-xing te beoordelen. Hoewel de medewerker het gevoel heeft dat het verhaal van Xiao-xing niet helemaal klopt, heeft hij geen middelen om de ware toedracht te achterhalen binnen de beschikbare marges (één gesprek) waarin het vluchtverhaal beoordeeld moet worden.

2. *Gebrekkige signalering en actie door medewerkers opvanghuis*

Ook in de opvang wordt niet gesignaleerd dat Xiao-xing een mogelijk slachtoffer is van mensenhandel en dat hij van plan is te verdwijnen. Men wijt zijn gesloten gedrag aan zijn culturele afkomst en aan de taalbarrière. Er worden geen speciale voorzorgsmaatregelen genomen om te voorkomen dat Xiao-xing verdwijnt.

3. *Geen actie na verdwijning Xiao-xing*

Nidos geeft Xiao-xing op als vermist. De politie stelt een onderzoek in, maar als daar niets uitkomt wordt dat stopgezet. Het zoeken wordt bemoeilijkt omdat Xiao-xing geen documenten heeft. Men vermoedt dat Xiao-xing weggelopen is voor familiehereniging. Xiao-xing wordt geregistreerd als verdwenen Met Onbekende Bestemming (MOB). Daar blijft het bij.

4. *Gebrek aan kennis mensenhandel*

De Voedsel en Waren Autoriteit heeft niet in de gaten dat Xiao-xing gedwongen in het restaurant aan het werk is. De medewerkers controleren hoe het met de hygiëne in het restaurant gesteld is, maar letten verder niet op of er minderjarigen werken, dat is niet hun taak. Als zij op de hoogte waren geweest van de problematiek hadden zij wellicht de situatie waarin Xiao-xing zich bevindt, herkend. De Voedsel en Waren Autoriteit moet ingezet worden in de aanpak van mensenhandel en geïnformeerd worden over deze problematiek. Dan kan deze autoriteit signalen van mensenhandel herkennen en deze doorgeven aan de politie of de arbeidsinspectie. Met het vasthouden aan een strikt ambtelijke taakopvatting door diensten die met handel in minderjarigen geconfronteerd (kunnen) worden, blijft de aanpak van mensenhandel zeer lastig.

5. *Zaak wordt geseponeerd, kwestie van prioriteit*

Xiao-xing besluit om aangifte te doen en er wordt een onderzoek door de politie ingesteld. Als blijkt dat de bewijslast moeilijk rond te krijgen is en dus onzeker is of de zaak succesvol kan worden afgerond, wordt de zaak geseponeerd. De prioriteit ligt niet bij mensenhandel.

CASUS 7

JIM, MAROKKAANSE BABY ILLEGAAL GEADOpteERD

Nienke en John zijn twaalf jaar getrouwd. Het lukt ze niet om kinderen te krijgen. Na verschillende mislukte pogingen om zwanger te worden met behulp van kunstmatige voortplantingstechnieken, besluiten ze een kind te adopteren.

Ze informeren bij het ministerie van Justitie naar de manier waarop adoptie in zijn werk gaat en komen er al snel achter dat ook dat niet gaat lukken. Na de aanvraagprocedure en lange wachtlijst zullen ze te oud zijn om (een baby) te adopteren.

Om wat afstand te nemen, boeken ze een vakantie voordat ze weer met hun gewone leven verder gaan. Op hun rondreis door Marokko bezoeken ze familie van John, wiens moeder Marokkaans is. Ze blijven er hangen en vertellen over hun droom om kinderen te krijgen. De volgende dag vraagt de man des huizes of hij Nienke en John in vertrouwen kan nemen. Een familielid heeft een ongehuwde dochter die ongewenst zwanger is geraakt. In het dorp waar zij woont wordt dit beschouwd als een grote schande. Het meisje kan het kind niet houden. Hij heeft met alle betrokkenen overlegd en ze zouden het allemaal een eer én een geweldige oplossing vinden als Nienke en John de baby naar Nederland meenemen als deze geboren wordt. Het zou veel beter zijn voor de moeder en voor het kind en hun kinderwens zou in vervulling gaan.

Nienke en John twijfelen, maar zijn eigenlijk zo blij dat dit geschenk op hun pad komt, dat ze instemmen. Na veel wikken en wegen besluiten ze dat het het beste is als Nienke en John doen alsof het kindje tijdens hun vakantie is geboren, nadat Nienke onverwacht toch zwanger was geworden. Baby Jim wordt twee weken later geboren als een gezonde zevenponder. De familie van het meisje overhandigt de baby aan Nienke en John. De biologische moeder mogen ze niet ontmoeten van de familie. Nienke, John en Jim blijven nog een week bij de familie van John en proberen daar nog informatie te krijgen over de moeder en biologische vader van Jim. Maar ze worden niet veel wijzer.

Ze reizen richting vliegveld om daar nog enkele dagen in een appartement te logeren. Van daaruit regelen ze via hun ouders spullen voor de baby. De Marokkaanse familie zorgt voor de vereiste (bevallings-)documenten waaruit blijkt dat Jim op vakantie in Marokko is geboren uit Nienke. Zo kan hij mee naar Nederland.

In Nederland aangekomen, gaat John naar het gemeentehuis om Jim in te schrijven. Ook daar vertelt hij dat de baby te vroeg is geboren, tijdens hun vakantie in Marokko.

Vele jaren later, Jim is inmiddels zes jaar, zijn er ernstige (opvoedings-)problemen met Jim. Na verschillende hulpverleningstrajecten en hulp op school, wordt de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld voor een onderzoek. De raadsonderzoeker bouwt gaandeweg een vertrouwensband met Nienke en John op. In een van de gesprekken wordt Nienke zeer emotioneel en ze vertelt dat Jim niet hun echte kind is. Ze kan het geheim niet langer bewaren en vertelt het hele verhaal.

De raadsonderzoeker overlegt intern wat hij met deze zaak aanmoet. Als hij aangifte doet van statusverduistering, zal er een strafrechtelijk onderzoek worden gestart. De uitkomst ervan zal vermoedelijk – na lange tijd en veel gedoe – zijn dat Jim hier mag blijven omdat het niet in zijn belang is om naar Marokko terug te gaan. Doet hij geen aangifte dan is hij mede verantwoordelijk voor de voortduring van de statusverduistering. De raad besluit daarom de zaak voor te leggen aan de politie.

BETROKKEN KETENPARTNERS, NAAST BABY JIM:	
Nienke en John	Bevolkingsregister Nederland
Bemiddelaars (verre familie bij wie ze logeren)	Hulpverleningsinstanties
Biologische moeder van Jim en haar familie	School
Marokkaanse instanties die papieren geven	Raad voor de Kinderbescherming
Ouders van Nienke en John	Politie

WAT GEBEURT ER EN WAAR GAAT HET MIS?

1. *Statusverduistering is oncontroleerbaar*

Het is niet makkelijk om na te gaan of mensen baby's verwisselen, of op andere manieren doen alsof een baby geboren is uit een ander dan de biologische moeder. Pas door toeval blijkt soms dat de status van een kind is verduisterd. John is verplicht aangifte van verblijf en adres te doen in de gemeente waar hij en zijn gezin gaan wonen. Dan wordt Jim ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie. De gemeente is wettelijk verplicht om zich te laten overtuigen door 'bronnen' waaruit blijkt dat degene die ingeschreven wordt ook werkelijk degene is die men zegt dat hij is. Gemeenten moeten die bronnen zelf beoordelen en het kan dus per gemeente verschillen waarmee zij genoeg nemen. Vaak zal een geboortakte in zo'n situatie als voldoende worden beoordeeld.

De praktische onmogelijkheid om dit soort praktijken te controleren, maakt het extra noodzakelijk om goede voorlichting te geven over (de strafbaarheid van) statusverduistering. Wellicht hadden Nienke en John niet ingestemd met het plan als ze wisten wat de implicaties zijn van het strafbare feit en welke consequenties statusverduistering (ook op termijn) kan hebben.

2. *Onduidelijk of aan belang van het kind tegemoet wordt gekomen*

Duidelijk is dat Nienke en John blij zijn met deze oplossing voor hun kinderwens. Het lijkt erop dat de biologische moeder en haar familie ook bewust en vrijwillig kiezen voor het afstaan van hun kind. Maar helemaal zeker is dat niet, want Nienke en John hebben geen gesprek met de biologische moeder.

Jim wordt afgestaan door zijn status te verduisteren. Er wordt gedaan alsof Jim geboren wordt uit Nienke. Dat dat – op termijn – allerlei vervelende consequenties (zoals vragen over zijn afkomst, zijn gezondheid, etcetera) voor Jim zou kunnen hebben, lijkt men te vergeten.

Wie en waar de biologische vader van Jim is, vertelt het verhaal niet. Onbekend blijft dus of de biologische vader het eens is met de gang van zaken. Jim heeft in ieder geval niet de mogelijkheid om zijn biologische vader te achterhalen via zijn adoptiefouders. Of er contact blijft met de biologische moeder en diens ouders, of er lokale adoptie-mogelijkheden waren, het zijn allemaal aspecten die onduidelijk blijven. Al met al geen waarborg om te kunnen stellen dat de maatregelen ondubbelzinnig genomen zijn in het belang van Jim. Belangrijker drijfveer voor de hele transactie lijkt ‘de eer’ van de familie van het meisje te zijn geweest en de sterke kinderwens van Nienke en John. In overeenstemming met het Verdrag inzake de rechten van het kind dient bij adoptie het belang van het kind de voornaamste overweging te vormen.
3. *Marokkaanse instanties leveren papieren zonder controle*

Blijkbaar is het relatief eenvoudig om Nienke en John van documenten te voorzien waaruit blijkt dat Jim uit Nienke is geboren en op basis waarvan hij mee naar Nederland kan. Hoe dat precies in zijn werk is gegaan, blijft ook voor Nienke en John onduidelijk. Die zijn allang blij dat de familie dit voor hen regelt.

Of de bemiddelende familie illegaal (via steekpenningen of valse papieren) dan wel legaal aan de papieren is gekomen, is onduidelijk. Het heeft echter kunnen plaatsvinden zonder dat de autoriteiten de ouders of de baby gezien hebben. Door deze ontbrekende controle wordt het wel zeer eenvoudig een baby mee te nemen.
4. *Gemeenteambtenaar kan niet weten dat Jim biologisch gezien niet het kind is van John en Nienke*

Bij de inschrijving is het voor de gemeenteambtenaar moeilijk om te vermoeden dat hier sprake is van statusverduistering. De papieren lijken in orde en daaruit blijkt dat Jim het kind is van Nienke en John. Er lijkt weinig reden om te twijfelen aan het verhaal van John dat Nienke (voortijdig) in Marokko is bevallen. Hoogstens zou de ambtenaar nog kunnen vragen naar hoe veel te vroeg de baby geboren is (na de zevende maand van de zwangerschap accepteren vliegmaatschappijen geen zwangere passagiers). Ook zou hij kunnen vragen naar de naam en een verklaring van de verloskundige waar Nienke onder controle was in Nederland. Via dat kanaal zou eventueel duidelijk kunnen worden dat Nienke juist niet zwanger was en kon worden.

Bij de inschrijving van kinderen die in het buitenland geboren zijn, zou nog beter moeten worden nagegaan of alle verstrekte gegevens kloppen.
6. *Raad ontdekt statusverduistering en komt in dilemma*

De Raad voor de Kinderbescherming komt in de praktijk vaker voor het dilemma te staan of men een statusverduistering moet laten voortbestaan of alsnog moet proberen deze terug te draaien. Ook hierbij gaat het om de cruciale vraag: Wat is in het belang van het kind?

Met het tolereren van de situatie wordt wellicht op het moment zelf recht gedaan aan het belang van Jim, maar die keuze kan hem in de toekomst andere problemen opleveren omdat met zijn status geknoeid is. Aan de andere kant vormt het beëindigen van de situatie weliswaar een waarschuwend signaal (tegenover anderen die overwegen illegaal te adopteren), maar dat lijkt niet in het belang van Jim. Nog los van de vraag of zijn biologische moeder bereid zou zijn hem verder op te voeden, is Jim gesetteld in Nederland en beschouwt hij Nienke en John als zijn ouders. De kans dat hij schade zal ondervinden van een (geheel onduidelijke) terugkeer, is groot. Zeker nu hij al (opvoedings-)problemen heeft.

Uiteraard moet in ieder individueel geval beoordeeld worden welke beslissing het meest in het belang van het desbetreffende kind is.

6 KNELPUNTEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op verschillende momenten in hun leven lopen minderjarigen een risico om uitgebuit te worden. De ketenpartners hebben een rol en de verantwoordelijkheid om minderjarigen op die momenten te beschermen. Uit de interviews met de informanten en uit andere bronnen kwamen een aantal knelpunten bij die bescherming naar voren. Die worden in dit hoofdstuk beschreven, evenals de ketenpartners die in de aanpak van kinderhandel een verantwoordelijkheid hebben. Aansluitend worden aanbevelingen gedaan hoe minderjarigen, die in een benarde situatie verkeren, beter te beschermen en te helpen. De eerste paragraaf behandelt algemene knelpunten. In de tweede paragraaf worden specifieke knelpunten die betrekking hebben op preventie, hulpverlening, opsporing en vervolging besproken.

De aanbevelingen in dit hoofdstuk staan niet op zichzelf. Om kinderhandel te bestrijden moet zeker ook gewerkt worden aan het oplossen van de veel grotere, achterliggende oorzaken: armoede, gebrek aan (economisch) perspectief, werkloosheid, discriminatie, gebrek aan onderwijs, traditionele gebruiken, vraag naar goedkope arbeid en seksuele diensten. Daarnaast moet de vraagzijde van kinderhandel nader worden onderzocht. Duidelijk moet worden wat de ‘eindvragers’ willen en waarom de tussenpersonen juist voor minderjarigen kiezen. Enkele gegevens daarover zijn al wel bekend, bijvoorbeeld dat het voor de ronselaars gewoon vaak makkelijker is om een minderjarige mee te nemen. Over de motieven van uitbaters is echter minder bekend, al kan gesteld worden dat ook voor de uitbaters geldt dat ze minderjarigen makkelijker kunnen controleren.

6.1 Algemene knelpunten, conclusies en aanbevelingen

6.1.1 Onderzoek doen naar handel in minderjarigen

Onderzoek doen naar handel in minderjarigen betekent onderzoek doen naar verborgen praktijken. Zicht krijgen op dit fenomeen is daarom per definitie uiterst moeizaam. In dit onderzoek hebben we zoveel mogelijk informanten geïnterviewd op zoveel mogelijk verschillende posities. Daarnaast hebben we getracht middels peerresearch toegang te krijgen tot de groep slachtoffers zelf. Tijdens het onderzoek stuiten we op een aantal knelpunten.

- a. Minderjarigen uit bepaalde (etnische) groepen zijn extra kwetsbaar voor uitbuiting. Deze groepen zijn moeilijk te onderzoeken. Soms heeft dat te maken met het gesloten, ontoegankelijke karakter van een gemeenschap, bijvoorbeeld de Chinese. In andere gevallen heeft het te maken met de situatie waarin minderjarigen leven, zoals illegaal in Nederland verblijvende minderjarigen. Het lukte om via de peerresearchers in contact te komen met een aantal van deze jongeren, maar deze bleken uit angst voor uitzetting terughoudend met het geven van informatie.
- b. (Vermoedelijke) slachtoffers willen zelf weinig vertellen, waardoor het probleem verborgen blijft. Ook informanten stellen dat het lastig is om het vertrouwen te winnen van een slachtoffer (dat nog in de macht van zijn of haar uitbater is) en diens verhaal te horen. Vaak blijft het dan ook bij – niet te bewijzen - vermoedens van uitbuiting. Dat een slachtoffer niets wil vertellen kan zijn omdat hij zichzelf niet als slachtoffer ziet en/of niet geholpen wil worden.
- c. Verschillende informanten, voornamelijk van de politie, wijzen op het feit dat hoe

meer er bekend is over de opsporing, des te groter het risico wordt dat handelaars misbruik maken van deze gegevens. Uiteraard beschouwen wij deze ‘misdaadprofessionalisering’ als een reëel gevaar. Anderzijds is het vergroten van kennis over en inzicht in handel in minderjarigen essentieel voor een betere aanpak ervan. Of bepaalde informatie - die mogelijk opsporingsonderzoek kan frustreren - naar buiten kan worden gebracht, moet steeds afgewogen worden.

- d. Onderzoek doen naar handel in minderjarigen roept ingewikkelde ethische vragen op. Immers de constatering dat een minderjarige wordt uitgebuit, volstaat niet. Het doel van het onderzoek is dat minderjarigen beter tegen uitbuiting worden beschermd. Of een jongere echter geholpen is door hem uit de situatie te halen, kan voor de jongere zelf discutabel zijn. De schending van zijn rechten stopt weliswaar op dat moment, maar op langere termijn kan het voor de minderjarige betekenen dat zijn kansen op een betere toekomst daarmee ook verdwenen zijn. In een aantal casussen kwam de afhankelijkheid van minderjarigen van het geld wat zij verdienen in een uitbuittingsituatie om te overleven naar voren, vooral bij ongedocumenteerden. Zij verkiezen de uitbuiting boven terugkeer naar land van herkomst.
- e. Ook met peerresearch - een niet gebruikelijke onderzoekstechniek - bleek het moeilijk om meer zicht te krijgen op de problematiek. Allereerst is het niet eenvoudig om voldoende en geschikte peerresearchers te vinden die op minderjarige leeftijd zijn uitgebuit. Eenmaal gevonden waren jongeren niet altijd in staat of bereid om aan het onderzoek deel te nemen. Enige afstand tot de ervaringen van deze ex-slachtoffers was voorwaarde om aan het onderzoek te kunnen deelnemen. Vervolgens was het voor de researchers moeilijk om met minderjarigen in contact te komen, of met jongeren die op het moment van uitbuiting minderjarig waren. Jongeren met een verleden van uitbuiting proberen veelal weer een ‘normaal’ leven op te bouwen, en afstand te nemen van de omgeving waarin zij werden uitgebuit. Daarnaast zijn de peerresearchers inmiddels meerderjarig en hun vrienden dus veelal ook.

6.1.2 Definitie van uitbuiting van minderjarigen

Uit de interviews met respondenten blijkt dat er grote onduidelijkheid bestaat over de definitie van uitbuiting in het algemeen en in het bijzonder over uitbuiting van minderjarigen. Het begrip uitbuiting in de delictsombschrijving van artikel 273a WvSr biedt onvoldoende houvast. *“Het maar overlaten aan veld en jurisprudentie om invulling aan het begrip te geven, zet iedereen in een afwachthouding”*, aldus een respondent. Voor een krachtige aanpak van handel in minderjarigen is een duidelijk omschreven definitie van uitbuiting voor alle ketenpartners onontbeerlijk. Dat geldt zowel voor de politie en het OM (voor opsporing en vervolging), als voor degenen die maatregelen moeten nemen en uitvoeren om handel in minderjarigen te voorkomen en te bestrijden. Bovendien is een duidelijke definitie essentieel voor signalering door andere groepen die geconfronteerd kunnen worden met handel in minderjarigen en mogelijke slachtoffers, zoals bijvoorbeeld hulpverleners en klanten van prostituees.

Bij het vaststellen of in een bepaalde uitbuitingssituatie sprake is van handel in minderjarigen, moet allereerst beoordeeld worden of het oogmerk van uitbuiting aanwezig is en of er voordeel getrokken wordt uit de situatie door een derde partij. Daarnaast moet worden vastgesteld of er sprake is van een ernstige schending van kinderrechten. Hier stuiten we op een glijdende schaal. Want wat verstaan we onder ernstige schending van kinderrechten? Daar is sprake van als een kind niet naar school mag of kan gaan. Maar

is er ook sprake van schending als een kind wel naar school mag maar geen tijd krijgt om zijn huiswerk te maken? Is de invulling van de definitie situatieafhankelijk? Krijgt de ene factor meer gewicht dan een andere factor? Gelden dezelfde criteria voor minderjarigen in alle omstandigheden?

Uit de peerresearch en informatie van onder andere hulpverleners blijkt dat minderjarigen zelf ook niet altijd weten of er sprake is van uitbuiting of zichzelf niet altijd slachtoffer voelen van de uitbuiting.

Voor de wetgever is bepalend wat geldt onder normale omstandigheden. Wanneer werk gedaan wordt onder significant slechtere omstandigheden dan in gelijksoortige gevallen in Nederland, is sprake van uitbuiting. De vraag is dan natuurlijk wat een significant verschil is. Er blijkt sprake te zijn van verschillende soorten uitbuiting, namelijk uitbuiting conform artikel 273a WvSr en uitbuiting met een bredere connotatie.

De aanpak conform artikel 273a WvSr betekent dat er gebruik gemaakt kan worden van verregaande middelen voor onderzoek. De vraag is of het gebruikte middel past bij het gedrag dat bestreden moet worden. Minder ernstige vormen van uitbuiting, kunnen vallen onder andere wetgeving en zouden aangepakt moeten worden via de Arbeidstijdenwet en het arbeidsomstandighedenbesluit, via bestuursrechtelijke maatregelen of via een kinderschermingsmaatregel.

AANBEVELINGEN

Het is noodzakelijk dat, voor de toepassing van artikel 273a WvS., er snel duidelijkheid komt over de reikwijdte van het begrip uitbuiting in het algemeen en over uitbuiting van minderjarigen in het bijzonder. Hierbij dient een aantal factoren helder te worden gemaakt.

1. Expliciet moet worden gemaakt welke vormen van uitbuiting onder het bereik van de wetsbepaling vallen.
Ter uitvoering van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, het bijbehorend Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie en ILO-Verdrag Nr. 182 betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid, is Nederland verplicht om uitbuiting van kinderen strafbaar te stellen. Deze internationale instrumenten geven duidelijke richtlijnen voor de definiëring van uitbuiting van minderjarigen. Zij bepalen onder meer dat minderjarigen beschermd moeten worden tegen ‘alle andere vormen van exploitatie die schadelijk zijn voor enig aspect van het welzijn van het kind.’
Specifieke vormen van uitbuiting zijn:
 - a. economische uitbuiting;
 - b. inschakeling van kinderen bij de illegale productie van verdovende middelen en psychotrope stoffen;
 - c. inschakeling van kinderen bij de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen;
 - d. ontvoering van kinderen voor welk doel of in welke vorm ook ⁷⁹;
 - e. seksuele uitbuiting waaronder kinderprostitutie en kinderpornografie;

⁷⁹ Zowel de ontvoering als de verkoop van en de handel in minderjarigen, voor welk doel ook of in welke vorm ook, zijn in dezelfde bepaling van het Kinderrechtenverdrag opgenomen (artikel 35). De ontvoering van kinderen door één van de ouders wordt echter in artikel 11 behandeld en valt niet onder uitbuiting.

- f. verkoop/handel in kinderen voor welk doel of in welke vorm ook;
- g. illegale adoptie: 'het als tussenpersoon onrechtmatig verkrijgen van toestemming voor de adoptie van een kind in strijd met toepasselijke internationale juridische instrumenten inzake adoptie';
- h. alle vormen van slavernij of met slavernij gelijk te stellen praktijken, zoals schuldhorigheid en lijfeigenschap, en gedwongen of verplichte arbeid, met inbegrip van gedwongen of verplichte rekrutering van kinderen voor inzet in gewapende conflicten;
- i. werk dat door zijn aard of de omstandigheden waaronder het wordt verricht waarschijnlijk schadelijk is voor de gezondheid, de veiligheid of de zedelijkheid van kinderen ('hazardous work').

2. Verhelderd moet worden wat de kenmerken zijn van de specifieke vormen van uitbuiting die al genoemd worden in artikel 273a lid 2 WvSr.

Door ratificatie van diverse verdragen is Nederland verplicht om in de strafrechtwetgeving al deze vormen van uitbuiting te omschrijven en strafbaar te stellen. Kinderprostitutie en andere vormen van seksuele uitbuiting worden al omschreven in afzonderlijke strafrechtbepalingen en daar kan in de praktijk gebruik van worden gemaakt. Andere vormen van uitbuiting zijn nog niet expliciet omschreven.

ILO OVER KENMERKEN VAN GEDWONGEN ARBEID

In een recent rapport van de ILO⁸⁰ worden de volgende kenmerken opgesomd om gedwongen arbeid te identificeren in de praktijk.

Geen toestemming, onvrijwilligheid

- geboorte/status als slaaf of lijfeigenschap;
- fysieke ontvoering;
- verkoop van een persoon;
- fysieke opsluiting op de werklocatie, gevangenschap;
- psychologische druk, een werkbevel onder dreiging van een straf;
- iemand in situatie brengen waarin hij schulden heeft;
- misleiding of valse beloften over soort en voorwaarden van werk;
- onthouden van salaris;.
- ontnemen van identiteitspapieren of andere waardevolle persoonlijke bezittingen.

Dreiging van straf, aanwezigheid of reële dreiging met

- fysiek geweld tegen eigen persoon of familielid;
- seksueel geweld;
- (dreiging van) bovennatuurlijke vergelding;
- gevangenneming of andere vormen van fysieke vrijheidsberoving;
- geldelijke boetes;
- inlichten van autoriteiten en deportatie;
- ontslag;
- uitsluiting van arbeidsmogelijkheden in de toekomst;
- uitsluiting van de gemeenschap en sociaal leven;
- beperken of ontzeggen van rechten en privileges;
- ontneming van voedsel, huisvesting of andere noodzakelijkheden;
- verplaatsing naar nog slechtere werkomstandigheden;
- verlies van sociale status.

80 International Labour Office (2005). A Global Alliance Against Forced Labour: Global report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005. Geneva: International Labour Office.

TOELATING VAN MINDERJARIGEN TOT ARBEID IN NEDERLAND⁸¹

De combinatie van een verbod op kinderarbeid als onderdeel van het sociale zekerheidssysteem en leerplicht als onderdeel van het onderwijssysteem, heeft in een eeuw tijd geleid tot de stapsgewijze uitbanning van kinderarbeid in Nederland. Tot op de dag van vandaag is kinderarbeid in Nederland verboden, maar kinderen en jongeren mogen onder strenge voorwaarden soms wel werken. Deze voorwaarden staan in de Arbeids-tijdenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit dat voortvloeit uit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet 1983 en 1988). De Arbeidsinspectie controleert op naleving van deze regels.

Tot dertien jaar

Tot dertien jaar mogen kinderen in principe niet werken. Wel is het mogelijk om ontheffing aan te vragen voor dit verbod, bijvoorbeeld als het kind mee gaat doen aan een toneel- of musicalvoorstelling of meewerkt aan een televisieprogramma. Deze ontheffingen worden echter slechts beperkt verstrekt en ook dan gelden restricties voor de arbeids- en rusttijden. In het kader van een alternatieve straf mag een twaalfjarig kind ook beperkt en licht werk verrichten.

Dertien en veertien jaar

Dertien- en veertienjarigen mogen beperkt werken. In de regelgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen werken op schooldagen en op vrije dagen. Op schooldagen mogen deze jongeren klusjes in en rond het huis doen. Op vrije dagen is het hen toegestaan om niet-industriële hulparbeid van lichte aard te verrichten. Ook voor deze leeftijdsgroep gelden strikte regels omtrent het aantal uren arbeid dat ze mogen verrichten. Tijdens schoolweken mogen ze buiten schooltijd alleen tussen 8.00 en 19.00 uur klusjes in en rond het huis doen en niet langer dan twee uur per dag. 's Avonds babysitten is voor deze leeftijdsgroep dus niet toegestaan. Op zaterdag en op andere vrije dagen (behalve de zondag) mogen dertien- en veertienjarigen maximaal zes uur per dag werken, maar nooit meer dan twaalf uur per week. In de vakantie mogen zij in totaal vier weken lang zeven uur per dag (tussen 7.00 en 19.00 uur) en in totaal 35 uur per week werken, waarvan nooit meer dan drie weken achter elkaar. Vanaf veertien jaar mag een kind eveneens lichte arbeid verrichten in het kader van onderwijs en stage gaan lopen. Voor deelname aan theatervoorstellingen, televisieprogramma's en andere uitvoeringen gelden voor dertien- en veertienjarigen aparte regels.

Vijftien jaar

Een vijftienjarig kind mag niet-industriële arbeid van lichte aard verrichten en mag buiten schooltijd en in vakanties iets meer uren gaan werken dan een kind van dertien of veertien jaar. In schoolweken mogen vijftienjarigen tussen 7.00 en 19.00 uur buiten schooltijd maximaal twee uur per dag werken. Op zaterdag en zondag mogen ze per dag acht uur werken en per week in totaal twaalf uur. In de vakantie is het voor deze leeftijdsgroep toegestaan om per week veertig uur te werken, waarvan dagelijks maximaal acht uur. In totaal mogen vijftienjarigen zes weken werken, waarvan vier weken achtereenvolgend. Vijftienjarigen mogen ook een ochtendkrantenwijk hebben. Er gelden dan wel aparte regels. Een vijftienjarige mag niet voor zes uur 's ochtends beginnen en er moet een bezorgovereenkomst worden gesloten tussen werkgever en kind, medeondertekend door de ouders of verzorgers. Er is geen ontheffing meer nodig voor deelname aan uitvoeringen. Wel gelden dan nog steeds bepaalde rust- en arbeidstijden.

Zestien en zeventien jaar

Zestien- en zeventienjarigen mogen zonder meer werken, maar mogen bepaalde gevaarlijke werkzaamheden niet of alleen onder deskundig toezicht verrichten. Werk mag de jongere ook niet verhinderen om naar school te gaan en de combinatie school en werk mag in totaal nooit langer zijn dan negen uur per dag. In vergelijking met oudere werknemers geldt voor jongeren van deze leeftijd nog een aantal beschermende maatregelen, zoals het recht op langere rustperiodes en een verbod op nachtelijk werken, overwerk en oproepdiensten.

81 Meuwese, S., M. Blaak & M. Kaandorp. Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor de rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri. Verwachte verschijningsdatum: oktober 2005.

Er zal een verduidelijking moeten komen over de werkdefinitie ten aanzien van ‘gedwongen of verplichte arbeid of diensten’, het bereik van ‘slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken’ en de werkdefinitie van ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’. Deze omschrijvingen moeten worden opgenomen in de wettekst, dan wel in een aan de wet gekoppelde regeling. Een nadere uitwerking moet onder meer in de Aanwijzing Mensenhandel van het College van Procureurs-Generaal worden gegeven. Bij beiden is specifieke aandacht voor de positie van minderjarigen een voorwaarde. Bij de omschrijving van datgene wat onder uitbuiting valt, kunnen bestaande wettelijke kaders, zoals de Leerplichtwet en de arbeidswetgeving, als hulpmiddel dienen.

3. Verhelderd moet worden wat de verhouding is tussen artikel 273a WvSr en andere vergelijkbare bepalingen.

Onduidelijk is bijvoorbeeld wat de verhouding is tussen artikel 273a WvSr lid 1 onderdelen 6 en 8 (het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een kind), en andere vergelijkbare bepalingen in de (strafrecht-) wetgeving. Zo zijn er de strafbepalingen die de uitbaters van verschillende vormen van uitbuiting van minderjarigen strafbaar stellen, zoals artikel 240b WvSr (kinderpornografie), artikel 197b WvSr (illegale tewerkstelling) en artikel 20, derde lid, en artikel 27 van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (WOBKA) (verkoop van kinderen, bemiddeling bij illegale adoptie).

Voor een doelgerichte opsporing en vervolging van degenen die zich schuldig maken aan uitbuiting van en handel in minderjarigen, dient volkomen helder te zijn wat de verhouding is tussen de verschillende instrumenten die daartegen kunnen worden ingezet.

6.1.3 Belang van het kind

Minderjarigen zijn afhankelijk van volwassenen. Ze zijn relatief gemakkelijk en langdurig te manipuleren. Als een minderjarige wordt uitgebuit, gaat dat altijd gepaard met schendingen van zijn fundamentele rechten, zoals zijn recht op gezinsleven, op lichamelijke en persoonlijke integriteit, op een naam en nationaliteit, op onderwijs, op gezondheidszorg. Allemaal rechten die essentieel zijn voor de gezonde ontwikkeling van het kind en erkend zijn in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind. Bij de aanpak van handel in minderjarigen behoort dan ook de bescherming van kinderrechten centraal te staan, zoals deze zijn neergelegd in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind.

AANBEVELINGEN

Bij de aanpak van mensenhandel moet de bescherming van mensenrechten het uitgangspunt zijn.^{82a} Kenmerk van een op de rechten van het kind gebaseerde aanpak van uitbuiting van minderjarigen is dat in alle fasen – preventie en signalering, hulp en opvang van slachtoffers, opsporing en vervolging van daders en nazorg slachtoffers – de bescherming van de rechten van het kind centraal staat. In de praktijk heeft dat de volgende gevolgen.

- Bij het treffen van maatregelen moet rekening worden gehouden met de specifieke verplichtingen ten aanzien van de bescherming van kinderen tegen uitbuiting zoals vastgelegd

82a Zie ook bijvoorbeeld United Nations High Commissioner for Human Rights, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, OHCHR, 2002.

in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, en het bijbehorende Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie. Maatregelen moeten worden genomen om minderjarigen te beschermen tegen alle vormen van uitbuiting die schadelijk zijn voor enig aspect van het welzijn van het kind, waaronder die vormen van uitbuiting genoemd in artikelen 32-35 van het verdrag. De rechten uit het kinderrechtenverdrag zijn onverminderd van toepassing op ieder kind, ongeacht zijn status en afkomst. Dit geldt op grond van het non-discriminatie-artikel (artikel 2).

- Bij het treffen van maatregelen moet worden voorkomen dat de mensenrechten van individuele minderjarige slachtoffers op enigerlei wijze ondermijnd, aangetast of ingeperkt worden. De getroffen maatregelen moeten juist gericht zijn op een vergaande bescherming van de rechten van minderjarigen.
- Altijd dient rekening te worden gehouden met het algemene beginsel uit het Verdrag voor de rechten van het kind, dat bij het nemen van maatregelen betreffende minderjarigen, de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen, zoals neergelegd in artikel 3. Om te kunnen bepalen wat ‘in het belang van het kind’ is, is een helder inzicht nodig in de identiteit, nationaliteit, opvoeding, achtergrond (etnisch, cultureel en taal), bijzondere kwetsbaarheden en beschermingsbehoeften van het betreffende kind. Om dat inzicht te krijgen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Gesprekken met of verhoren van kinderen dienen plaats te vinden in een kindvriendelijke en veilige sfeer, door gekwalificeerde en getrainde professionals die gebruikmaken van interviewtechnieken die rekening houden met leeftijd en sekse. Ten aanzien van alleenstaande minderjarigen zijn aanvullende maatregelen nodig die het belang van deze kinderen en jongeren waarborgen, overeenkomstig de richtlijnen van het Comité voor de Rechten van het Kind.^{82b}

6.2 Specifieke knelpunten, conclusies en aanbevelingen

6.2.1 Kennis en signalering met betrekking tot kinderhandel

Uit de interviews met informanten blijkt dat verschillende ketenpartners onvoldoende kennis hebben over mensenhandel in het algemeen en handel in minderjarigen in het bijzonder. Het betreft dan zowel de sinds januari 2005 geldende wetgeving als de specifieke aandacht die minderjarige slachtoffers behoeven.

Zo geven informanten van de politie aan dat bij collega's binnen de politie de kennis en expertise over mensenhandel en de uitbreiding van het wetsartikel gebrekkig is, zowel bij wijkagenten als bij de vreemdelingenpolitie. Medewerkers uit het onderwijs, hulpverleners, bijzondere opsporingsdiensten zoals de SIOD en instanties als de IND kampen met een vergelijkbaar gebrek aan kennis. Ook bij de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie zou onvoldoende inhoudelijke kennis over handel in minderjarigen aanwezig zijn. Sommige betrokkenen zijn zelfs van mening dat rechters geen achtergrondinformatie willen over het thema, omdat ze bang zouden zijn dat daarmee hun onafhankelijkheid in gevaar komt. Anderen (zoals het OM) denken dat binnen de rechterlijke macht soms de opvatting heerst dat uitbuiting in de prostitutie te voorkomen is door het slachtoffer zelf. Weer anderen vinden juist dat de rechterlijke macht zich voortvarend inzet om kinderhandelaren de straf te bezorgen die ze verdienen, en daartoe zoveel mogelijk kennis

^{82b} General Comment CRC (CRC/GC/2005/6).

verzamelt. Binnen de rechterlijke macht lijkt dus geen overeenstemming te bestaan, wat tot rechtsongelijkheid kan leiden.

Over het profiel van (potentiële) daders van uitbuiting van minderjarigen is nog weinig bekend, terwijl kennis daarover juist kan helpen bij het voorkomen dat (potentiële) daders afglijden in het criminele circuit.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat signalen van uitbuiting van minderjarigen onvoldoende herkend worden door ketenpartners zoals de IND, de KMar, hulpverleners, wijkagenten en leerkrachten. Ook blijkt dat er bij de verschillende ketenpartners nog nauwelijks aandacht is voor andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. Dit is ten dele te begrijpen omdat deze andere vormen pas sinds januari 2005 expliciet strafbaar gesteld zijn onder het mensenhandelartikel. De nog niet afgebakende definitie van het begrip uitbuiting (in de wet, noch in jurisprudentie), maakt ook dat andere vormen van uitbuiting weinig herkend worden.

Leerkrachten, schoolmaatschappelijk werkers en leerplichtambtenaren hebben een belangrijke functie in het signaleren en voorkomen van problemen bij minderjarigen.⁸³ Op veel scholen in Nederland bestaan overleggen over leerlingen met problemen, de zogenaamde Zorg Advies Teams, waar deze partijen en de jeugdgezondheidszorg bij betrokken zijn en ook de politie bij betrokken kan worden. In dit overleg wordt aan de bel getrokken wanneer men vermoedt dat het mis gaat met een jongere, waarna passende hulp kan worden gezocht. Ook problemen rondom uitbuiting kunnen hier besproken worden. Men moet dan wel op de hoogte zijn van het bestaan van deze problematiek. Het Bureau Jeugdzorg is de toegangspoort voor de jeugdzorg. Medewerkers van BJZ beoordelen het verzoek om hulp, stellen vast welke zorg nodig is voor de jongere en helpen deze om de juiste zorg te vinden. Daarmee heeft BJZ een belangrijke rol in het signaleren van (vermoedens van) uitbuiting. Er wordt bij BJZ echter geen specifieke aandacht aan dit onderwerp besteed.

Signaleren alleen is niet voldoende. Uit de gesprekken met informanten blijkt dat er vaak niets gebeurt nadat (vermoedens van) uitbuiting gesignaleerd worden. Betrokkenen hebben niet altijd de vaardigheden om de signalen te bespreken met de jongeren. Uit de interviews komt verschillende keren naar voren dat onder andere hulpverleners het moeilijk vinden om over signalen te praten, met name als het gaat om seksualiteit en prostitutie. Bij ketenpartners is niet altijd duidelijk wat wiens verantwoordelijkheid is en worden verantwoordelijkheden op elkaar afgeschoven. Daarnaast weten sommige mensen niet waar ze terecht kunnen voor verdere hulp of waar ze de misstanden kunnen melden. De mogelijkheden om minderjarigen de juiste hulp te bieden zijn bovendien beperkt. Diverse informanten zoals van politie, hulpverlening en de vreemdelingenopvang zeggen behoefte te hebben aan training op het gebied van mensenhandel in het algemeen en handel in minderjarigen in het bijzonder. Weliswaar wordt er op diverse locaties in Nederland training of voorlichting gegeven aan professionals over mensenhandel, maar

83 Een leerplichtambtenaar houdt toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 in een gemeente. Als een kind de school niet bezoekt zonder geldige of bekende reden, moet de schooldirecteur de leerplichtambtenaar waarschuwen. Deze zal eerst proberen om in onderling overleg te zorgen dat het kind weer naar school gaat. Hij kan een onderzoek instellen en zo nodig een proces verbaal naar de Officier van Justitie sturen. Zowel de minderjarige zelf als de ouders kunnen bij overtreding gestraft worden met hechtenis of een geldboete.

84 Binnen de Nederlandse politie is een training mensenhandel ontwikkeld voor politie, hulpverleners en het Openbaar Ministerie.

in deze training wordt weinig specifieke aandacht besteed aan de positie van en omgang met minderjarigen.⁸⁴

AANBEVELINGEN

Training en voorlichting is nodig voor alle betrokken ketenpartners om kennis over handel in minderjarigen en haar verschillende verschijningsvormen te vergroten. Met name over het mensenhandelartikel, de achtergronden ervan en de specifieke positie van minderjarigen, moet de kennis worden vergroot. Politie, bijzondere opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie, de Rechterlijke Macht en hulpverleners komen als eerste in aanmerking voor de training. Daarnaast is voorlichting nodig voor relevante partijen in het bedrijfsleven en voor vakbonden van sectoren die kwetsbaar zijn voor uitbuiting. In bestaande training over mensenhandel moet specifieke aandacht komen voor de positie van minderjarigen.

Werkgevers en werknemers in arbeidssectoren die kwetsbaar worden geacht voor uitbuiting van minderjarigen, moeten een plan van aanpak ontwikkelen en duidelijk stelling nemen tegen uitbuitingspraktijken. Ze moeten samen met brancheorganisaties en vakbonden stimuleren dat dergelijke zaken gemeld worden, bij door de betreffende sectoren op te zetten centrale meldpunten.

Er moet een lijst met signalen van handel in minderjarigen opgesteld worden voor ketenpartners die te maken kunnen krijgen met minderjarige slachtoffers van mensenhandel. De lijst moet voor verschillende disciplines bruikbaar zijn.⁸⁵

Diegenen die een rol hebben in het signaleren van misstanden moeten op korte termijn gewezen worden op de vormen en signalen van uitbuiting, binnen en buiten de prostitutie.

In de curricula van diverse opleidingen zoals School Maatschappelijk Werk, pedagogiek, de lerarenopleiding en medische opleidingen moet specifieke aandacht besteed worden aan uitbuiting van minderjarigen. Men moet leren signaleren en hoe te handelen bij (vermoedens van) uitbuiting.

Leerkrachten moeten worden getraind in het herkennen van problemen bij minderjarigen. Ze moeten weten hoe ze signalen aan de orde kunnen stellen bij de bestaande overleggen, zodat de hulpverlening actie kan ondernemen. Ook schoolmaatschappelijk werkers en leerplichtambtenaren moeten getraind worden in het signaleren van uitbuiting van minderjarigen.

BJZ moet specifieke aandacht besteden aan signalering van uitbuiting van minderjarigen, zodat medewerkers adequater kunnen reageren op de hulpvraag van de minderjarige.

Ook voorlichting aan ouders en verzorgers en het 'grote publiek' is nodig om uitbuiting van minderjarigen te voorkomen.

Er dient een algemeen meldpunt uitbuiting te komen op landelijk niveau, dat zo nodig adviseert en bemiddelt bij zaken als doorverwijzing van slachtoffers naar de juiste hulp. Tevens kunnen hier landelijke knelpunten worden geïnventariseerd. Het meldpunt kan aansluiten op bestaande meldpunten, zoals de Stichting Tegen Vrouwenhandel.

⁸⁵ In het Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM) worden verschillende actiepunten genoemd die uitdrukkelijk gaan over het bevorderen van signalering van mensenhandel en mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

OVERSIGNALERING EN VERKEERDE SIGNALERING

De laatste jaren is er relatief veel aandacht voor de problematiek rondom loverboys, zowel vanuit de media als vanuit de praktijk. Daardoor lijken professionals alerter bij het signaleren van problemen. Het is echter van groot belang dat bij signalering de juiste proporties in het oog worden gehouden, zodat geen oversignalering plaatsvindt. Het volgende citaat is wat dat betreft illustratief.

“Er is teveel aandacht voor het loverboyprobleem. Er zijn gevallen waarbij meisjes seksualiserend gedrag vertonen, met mannen naar bed gaan, maar waar totaal geen prostitutie aan te pas komt. Opeens noemt iedereen dat loverboyproblematiek. Ik heb hulpverleners gevraagd met concrete informatie, details en namen te komen, maar dan blijft het stil.” (politieagent)

Een ander gevaar schuilt in het verkeerd interpreteren van seksueel gedrag van jonge meisjes als loverboyproblematiek, terwijl dat gedrag bijvoorbeeld voortkomt uit hun behoefte te experimenteren met seks. De normen en waarden van de hulpverlener over seksualiteit kunnen hierbij een rol spelen.

Het lijkt er soms ook op dat een jongere een uitbuitingsverhaal misbruikt, bijvoorbeeld als excuus voor haar gedrag.

A. is een Marokkaans meisje van veertien jaar oud dat bij haar ouders woont. Ze gaat veel uit en blijft nachten weg. Op een nacht wordt ze dronken en aangerand gevonden door omstanders en naar een ziekenhuis gebracht. Na een dag wordt ze naar haar ouders gebracht, waar ze vervolgens wegloopt. Na drie maanden komt ze boven water en blijkt ze in Amsterdam bij haar vriend te wonen. Haar vader wil dat ze gaan trouwen, maar de familie van de jongen wil dat niet. Het meisje is onhandelbaar en uiteindelijk wordt ze gesloten geplaatst. De relatie wordt verbroken. Een paar maanden later verklaart ze dat haar inmiddels ex-vriend haar wilde voorbereiden op de prostitutie.

Een hulpverlener vertelt over deze problematiek:

“Voor allochtone meisjes is maagd zijn belangrijk. Om je relatie en seksueel gedrag een plek te geven kun je beter zeggen dat je verkracht bent, dan dat je aan het experimenteren bent met seks. Zeker als je weet dat dat niet mag van je ouders.” (medewerker BJZ)

Het is van groot belang voor de aanpak van deze problematiek dat er op een juiste manier gesignaleerd wordt. Er moet een balans gevonden worden tussen het serieus nemen van het verhaal van de minderjarige en de signalen van uitbuiting enerzijds en het experimenteelgedrag van minderjarigen anderzijds.

87 In het Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM) worden verschillende actiepunten genoemd die uitdrukkelijk gaan over het bevorderen van signalering van mensenhandel en mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

6.2.2 Registratie handel in minderjarigen

De registratie van mensenhandel in het algemeen en handel in minderjarigen in het bijzonder, is gebrekkig. De gebreken doen zich op verschillende vlakken voor.

- *Geen specifieke registratie*

Er wordt vaak niet specifiek op de problematiek van mensenhandel geregistreerd door ketenpartners, maar onder andere noemers. Zo wordt bij het Advies-en Meldpunt Kindermishandeling een melding van kinderprostitutie bijvoorbeeld afgehandeld onder de noemer verwaarlozing. Bij Bureau Jeugdzorg (BJZ) wordt geregistreerd naar welke instantie iemand is doorverwezen, bijvoorbeeld naar de Raad voor de Kinderbescherming wanneer een minderjarige een onder toezichtstelling (ots) krijgt. De reden van de ots wordt echter niet geregistreerd. BJZ heroverweegt momenteel dit registratiesysteem.

- *Onvolledige registratie*

Wanneer wel op mensenhandel geregistreerd wordt, is deze registratie onvolledig. Zo wordt er geen aandacht besteed aan minderjarigheid, de leeftijd van ronseling, de nationaliteit van een slachtoffer en de verschillende vormen van uitbuiting. De Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) verbetert momenteel haar registratiesysteem. Zij noteren inmiddels ook de leeftijd van ronseling van een slachtoffer. Knelpunt hierbij is dat niet iedere instantie die met mensenhandel te maken krijgt, melding doet bij STV van dit gegeven.

- *Alleen gericht op prostitutie*

In registratiesystemen wordt doorgaans nog geen rekening gehouden met andere vormen van uitbuiting dan prostitutie.

- *Registratiesystemen sluiten niet op elkaar aan*

Er wordt gewerkt met verschillende registratiesystemen. Zelfs binnen één organisatie zoals de politie, werkt men met uiteenlopende registratiesystemen die niet op elkaar aansluiten. Hierdoor is het uitwisselen van informatie in de praktijk moeilijk of zelfs onmogelijk.

SIGNALERING MENSENHANDEL

De prostitutie controle teams hebben de taak uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie te signaleren. Deze controles vinden echter voornamelijk in het legale circuit plaats, terwijl prostitutie van minderjarigen zich vooral afspeelt in het illegale circuit. De politie stelt zich voor de opsporing en vervolging van handel in minderjarigen dan ook voor een deel afhankelijk op van de meldingen die gedaan worden. Men moet afwachten wat andere politiemensen aanmelden en hoe gegevens gecodeerd en doorgegeven worden. Dat signalering van misstanden niet altijd op de juiste manier plaatsvindt, is al eerder gebleken. De politieregio Hollands Midden heeft een systeem ontwikkeld waarbij mutaties die zijn ingevoerd door straatagenten door een speciaal team worden gecontroleerd op signalen van mensenhandel. De informatie wordt bewaard en kan gekoppeld worden aan andere zaken. Het opzoeken van informatie zal hierdoor steeds sneller gaan en informatie kan beter verfijnd worden.

Het belang van registratie wordt steeds meer onderkend door zowel hulpverleners als politie. Veel informanten beamen de noodzaak van een goed en eenduidig registratiesysteem. Sommigen hebben twijfels over het registreren omdat dat meer tijd zal kosten.

AANBEVELINGEN

Er moet een landelijk registratiesysteem komen waarin alle gegevens met betrekking tot mensen- en kinderhandel terechtkomen. Dit geldt zowel voor prostitutie als overige vormen van uitbuiting. Samenwerking tussen overheid, politie en hulpverlening is hierbij een vereiste. Dit landelijke verzamelpunt maakt het mogelijk om tendensen te herkennen en meer zicht te krijgen op de nu nog vaak ongedefinieerde groep slachtoffers. Dit systeem moet zoveel mogelijk aansluiten op bestaande systemen. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, Stichting tegen Vrouwenhandel en het Informatiepunt Jeugdprostitutie kunnen hierin een rol vervullen.

Binnen de politie en bijzondere opsporingsdiensten moet een eenduidig registratiesysteem ontwikkeld worden dat ingezet kan worden bij de opsporing van mensenhandel. Het IKPS kan hiertoe dienst doen. Daarbij moet specifiek geregistreerd worden op minderjarigheid van slachtoffers van uitbuiting in prostitutie of in andere sectoren. Uitwisseling van informatie over beide vormen moet mogelijk zijn.

Registratie binnen de jeugdzorg en de jeugdhulpverlening moet op elkaar aansluiten. Het is aan te bevelen één systeem te ontwikkelen. Binnen de registratie moet ook uitbuiting in het kader van mensenhandel gerubriceerd worden.

Alle opvang- en hulpverleningsinstanties en politieregio's moeten slachtoffers van mensenhandel melden bij STV. Er moet melding worden gemaakt van de leeftijd van het slachtoffer, de leeftijd van ronseling, de nationaliteit en de vorm van de uitbuiting.

LANDELIJK EXPERTISECENTRUM MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL

In mei 2005 is binnen de Nationale Recherche van het KLPD het Landelijk Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel van start gegaan. Dit centrum vormt de centrale plek waar informatie, kennis en ervaring op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel wordt verzameld, veredeld en ter beschikking wordt gesteld aan opsporingsdiensten. Het betreft een samenwerkingsverband tussen KLPD, DNR, KMar, IND en SIOD. Het centrum is ondergebracht bij de Unit Noord- en Oost Nederland van de Dienst Nationale Recherche te Zwolle. Het is een informatiepunt voor instanties die zich bezig houden met de bestrijding van mensenhandel (volgens het nieuwe artikel 273a WvSr) en mensensmokkel. Het centrum verzamelt en analyseert alle gegevens op dit gebied en heeft dus een belangrijke rol in de registratie van mensenhandel en handel in minderjarigen in het bijzonder.⁸⁶

86 www.om.nl

6.2.3 Voorlichting en preventie

Voorlichtingsactiviteiten voor minderjarigen zijn van groot belang om mensenhandel tegen te gaan. Er zijn in Nederland diverse initiatieven ontwikkeld ter preventie van jeugdprostitutie en uitbuiting van minderjarigen. Sommige programma's richten zich specifiek op de loverboyproblematiek. Andere zijn algemenere voorlichtingsprogramma's die ook aandacht besteden aan de risico's van jeugdprostitutie.⁸⁷ Er zijn voornamelijk geen programma's die voorlichting geven over de risico's van uitbuiting in andere sectoren dan de prostitutie. Sommige voorlichtingsinitiatieven richten zich op speciale risicogroepen zoals ama's (Scharlakenkoord te Amsterdam), of meisjes in een crisis-opvang (MEISA te Amsterdam).

Op diverse scholen in Nederland krijgen leerlingen voorlichting over de loverboyproblematiek, maar dat is zeer afhankelijk van de affiniteit van leerkrachten met het onderwerp en van de beschikbare middelen. Deze voorlichting is niet structureel.⁸⁸

De leeftijd waarop minderjarigen voorlichting krijgen is van groot belang. Juist in de fase waarin de eerste contacten worden gelegd tussen verdachten en potentiële slachtoffers, zijn slachtoffers soms nog goed bereikbaar. Hoe meer ze onder invloed van de uitbuiters komen, des te moeilijker is het om jongeren door voorlichting uit een situatie te halen. Voorlichting richt zich nu nog voornamelijk op slachtoffers en hun omgeving en niet op potentiële daders, terwijl ook dat van groot belang is. Zo zouden jongens zich moeten realiseren welke consequenties bijvoorbeeld pooierschap heeft.

Niet alleen op scholen, maar ook bij religieuze instellingen zoals kerken en moskeeën en binnen gemeenschappen moet voorlichting over uitbuiting van minderjarigen plaatsvinden.

Het geven van voorlichting is echter niet voldoende. Tijdens de voorlichting moeten voorlichters alert zijn op reacties en signalen van de jongeren. Zij moeten daar op een juiste manier op kunnen reageren met hulp, ondersteuning en doorverwijzing. Ook als jongeren al in een uitbuitingssituatie zitten, heeft voorlichting 'in het veld', zoals door straathoekwerk of SOA/HIV preventiemedewerkers, een belangrijke functie. Wanneer slachtoffers zich gaan realiseren in welke positie ze terecht zijn gekomen, is het belangrijk dat ze op de hoogte zijn van de mogelijkheden om aan deze situatie te ontsnappen.

AANBEVELINGEN

Voorlichting over uitbuiting van minderjarigen moet structureel gegeven worden op scholen en deel uit maken van het curriculum. Naast prostitutie moeten daarin ook andere vormen van uitbuiting aandacht krijgen. Uitgangspunt van dergelijke voorlichting moet breed zijn, gericht op aspecten als seksuele voorlichting, man/vrouwverhoudingen, respect, het aangeven van grenzen, seksualiteitsbeleving, groepsgedrag en groepsdruk. Voorlichting en weerbaarheids-training moet reeds op de basisschool starten. Het Informatiepunt Jeugdprostitutie moet hierin een rol spelen.

⁸⁷ Zoals bijvoorbeeld het seksuele voorlichtingsprogramma 'Lang leve de Liefde' van de SoaAids stichting (2005).

⁸⁸ In de motie Rouvoet van 25 november 2003 (Kamerstukken II 2003-2004, 25 437, nummer 35) wordt de regering verzocht te bevorderen dat op alle scholen voor voortgezet onderwijs aandacht wordt geschonken aan preventie, en met name wordt gewezen op de risico's om door loverboys in de prostitutie te belanden.

Toegespitste voorlichting moet gegeven worden aan groepen kwetsbare minderjarigen die een extra risico lopen om slachtoffer te worden van uitbuiting, zoals ama's en illegaal in Nederland verblijvende minderjarigen.

Voorlichters moeten getraind worden in het signaleren van problemen bij de doelgroep, het in gesprek gaan met deze minderjarigen en hen op een juiste manier helpen en doorverwijzen.

Naast het geven van voorlichting op scholen moet meer voorlichting gegeven worden door onder andere hulpverleningsinstanties, jongerenwerkers en straathoekwerkers. Zij komen in contact met mogelijke slachtoffers van uitbuiting en kunnen zo de slachtoffers wijzen op mogelijkheden om uit de situatie te stappen. Hierbij moet rekening gehouden worden met verschillende doelgroepen en hun specifieke behoeften.

Gemeenschappen die sterk vertegenwoordigd zijn zowel bij daders als bij slachtoffers hebben een verantwoordelijkheid en moeten daarop gewezen worden. Ze moeten betrokken worden bij voorlichting en andere preventieactiviteiten.

Bij de ontwikkeling van voorlichting, informatie en training is onderzoek nodig over hoe de doelgroep benaderd moet worden. Samenwerking met jongeren zelf is dan ook noodzakelijk.

6.2.4 Opvang en hulpverlening

In Nederland is maar één opvanghuis specifiek voor minderjarige prostituees, Asja in Leeuwarden⁸⁹. Meisjes van zestien tot en met 23 jaar kunnen daar terecht. Het biedt acht plaatsen aan meisjes, onder bepaalde voorwaarden: het meisje moet willen stoppen met de prostitutie, ze mag niet verslaafd zijn en ze moet als ze een vreemdeling is een asielverzoek hebben ingediend of in de B9-procedure zitten.

Vanuit verschillende hoeken wordt de noodzaak onderstreept om meer van het soort opvanghuizen als Asja, verspreid over Nederland te creëren. STV geeft aan dat zij problemen heeft met het vinden van opvangplaatsen voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

Meisjes komen veelal terecht op adressen waar ze niet direct thuishoren zoals in Blijf-van-mijn-lijfhuizen. De problematiek van slachtoffers van mensenhandel verschilt van slachtoffers van huiselijk geweld. Het feit dat meisjes in de prostitutie hebben gewerkt, geeft hen in de reguliere opvang vaak een uitzonderlijke en geïsoleerde positie.⁹⁰ Veelal ontbreekt het in deze opvangcentra aan specifieke kennis en expertise op het gebied van jeugdprostitutie.

Minderjarige slachtoffers van prostitutie hebben specifieke behandeling nodig. Ook in de ambulante hulpverlening is hieraan gebrek. Informanten geven aan dat er onvoldoende hulpverleners zijn met kennis van zaken over prostitutie en uitbuiting van minderjarigen. Dat maakt het moeilijk om slachtoffers naar de juiste hulpverlener door te verwijzen. BJZ behandelt slachtoffers van jeugdprostitutie als reguliere klanten en heeft evenmin specifieke hulpverlening gericht op deze problematiek.⁹¹

89 In mei 2005 is Asja ook een project gestart waarnaar meiden vanuit de opvang kunnen doorstromen om te oefenen met zelfstandig wonen.

90 Steunpunt Seksueel Geweld GGD Amsterdam (2005). Naar een aanpak van loverboyproblematiek: Visie en ervaringen van Amsterdamse deskundigen. Amsterdam: GGD Amsterdam.

91 Plan van Aanpak Loverboys. PvdA Noord-Holland, april 2005. www.pvda-noord-holland.nl

Voor minderjarige jongens in de prostitutie zijn helemaal geen gespecialiseerde opvangmogelijkheden. Zij komen veelal terecht in de zwerfopvang.

Ook voor slachtoffers van uitbuiting buiten de prostitutie ontbreekt specifieke opvang en hulp. Er zijn enkele meerderjarige slachtoffers van deze vormen die bij STV terecht zijn gekomen. Maar STV is daar niet op ingericht; zij richt zich alleen op vrouwelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting.

EISEN AAN OPVANG

Volgens een rapport van het Steunpunt Seksueel Geweld in Amsterdam⁹² moet een opvangplek voor een minderjarig slachtoffer van jeugdprostitutie voldoen aan de volgende aspecten:

- veiligheid (geheim adres en gesloten deur);
- specifieke kennis van problematiek;
- methodiek Pretty Woman toepassen: versteviging positie meisjes, inzicht geven;
- mogelijkheid tot directe plaatsing;
- combinatie van opvang, (praktische) ondersteuning en hulpverlening;
- geen uitsluiting binnen de opvang van meisjes en vrouwen die in de prostitutie hebben gewerkt;
- dagstructurering;
- perspectief bieden op een normaal leven (ook aandacht voor onderwijs);
- perspectief op herstellen van contact met familie/sociaal netwerk;
- aandacht voor het 'binnenhouden in de opvang' van het slachtoffer zodat ze niet terug gaat naar haar pooier.

Voor risicominderjarigen en voor minderjarigen in de prostitutie bestaat de mogelijkheid om ze (voorlopig) onder toezicht ((v)ots) te laten stellen door een kinderrechter. Deze kan een 'Machtiging Gesloten Uithuisplaatsing' (MGU) geven waarmee ze tijdelijk en met voorrang geplaatst kunnen worden in een gesloten jeugdinrichting. Dit biedt een veilige omgeving, om zodoende bijvoorbeeld los te komen van een pooier en de prostitutiewereld. Er bestaan zowel gesloten als besloten en open groepen. Enkele informanten geven aan dat minderjarigen niet altijd direct geplaatst kunnen worden. Protocol 13 in de provincie Utrecht, is een overeenkomst met bindende afspraken tussen BJZ, de Raad voor de Kinderbescherming en de regiopolitie Utrecht. Deze afspraken maken het mogelijk om een minderjarige prostituee (door middel van een (v)ots en MGU) direct uit haar omgeving te halen en binnen 24 uur in een gesloten jeugdinrichting te plaatsen. Vaak worden deze slachtoffers in een justitiële inrichting geplaatst samen met meisjes die vanwege criminele activiteiten geplaatst en strafrechtelijk veroordeeld zijn. Ook komen meisjes in de instellingen in contact met de mannelijke bewoners, waarvan sommigen vastzitten voor het delict mensenhandel. Het komt voor dat meisjes op deze manier opnieuw geronseld worden voor prostitutie.

Minderjarigen kunnen in deze justitiële jeugdinrichtingen geen specifiek hulpprogramma volgen. In 2004 is de Hoenderloo Groep, een instelling die in toenemende mate jongeren

92 Steunpunt Seksueel Geweld GGD Amsterdam (2005). Naar een aanpak van loverboyproblematiek: Visie en ervaringen van Amsterdamse deskundigen. Amsterdam: GGD Amsterdam.

besloten opneemt, gestart met hulp aan een groep van ongeveer acht meisjes met gedragsproblemen. Het merendeel van deze meisjes is slachtoffer van een loverboy en hebben dit zelf ook erkend. De hulp richt zich met name op de relatieverlating. Als er sprake is van wegliepgedrag of agressief gedrag kan alsnog besloten worden om een meisje onder toezicht te stellen en in een gesloten instelling te plaatsen.⁹³

Vreemdelingen en illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers van kinderhandel hebben naast bovengenoemde leemtes in opvang en hulp nog extra problemen. Sommige houden verband met taal- en cultuurbarrières, die aansluiting van de hulpverlening op de minderjarige kunnen bemoeilijken. Daarnaast is het voor illegalen niet eenvoudig om aan hulp te komen. Enerzijds omdat zij niet weten waar zij heen moeten voor hulp, anderzijds omdat bij de instanties niet altijd bekend is op welke hulpverlening een dergelijke minderjarige recht heeft. Hulpverleners hebben ook niet altijd de kennis en vaardigheden om met deze groep jongeren en hun specifieke problemen, bijvoorbeeld oorlogstrauma's, om te gaan.

AANBEVELINGEN

Er moeten meer specifieke opvang- en hulpverleningsmogelijkheden komen voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, zowel ambulante als residentiële. Deze moeten beschikbaar zijn voor zowel meisjes als jongens en voor zowel slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie als slachtoffers van andere vormen van uitbuiting. De hulpverlening moet aangepast zijn aan de cultuurspecifieke behoeften van de slachtoffers uit Nederland en het buitenland. Onderzoek met behulp van ex-slachtoffers over wat werkt en wat niet, is van essentieel belang.

Minderjarigen die het risico lopen om uitgebuit te worden of zich al daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie bevinden, moeten via een (v)ots en een MGU binnen 24 uur geplaatst kunnen worden in een gesloten opvang. De Protocol 13 maatregel moet landelijk worden toegepast en deel uitmaken van het reguliere beleid van BJZ. Deze maatregel moet toegepast kunnen worden op alle minderjarigen die zich op Nederlands grondgebied bevinden, legaal of illegaal. Minderjarige slachtoffers moeten op een aparte afdeling, los van criminele minderjarigen opgevangen kunnen worden en er moet specifieke hulpverlening beschikbaar zijn die gericht is op het verwerken van hun ervaringen en het aanleren van vaardigheden om te voorkomen dat ze opnieuw worden uitgebuit.

6.2.5 Opsporing

Gebrek aan prioriteit en capaciteit

Een belangrijk knelpunt in de opsporing van mensenhandel en handel in minderjarigen in het bijzonder is een gebrek aan prioriteit. Veel informanten vragen zich af of het bestrijden van handel in minderjarigen werkelijk die prioriteit heeft of krijgt die soms met de mond (door de politiek) wordt beleden. Ze noemen voorbeelden als drugscriminaliteit en terreurbestrijding die *hotter* zouden zijn, hetgeen ten koste gaat van de aandacht voor mensenhandel. Ze wijzen op de prestatiecontracten bij de politie, waardoor men eerder

93 Steunpunt Seksueel Geweld GGD Amsterdam (2005). Naar een aanpak van loverboyproblematiek: Visie en ervaringen van Amsterdamse deskundigen. Amsterdam: GGD Amsterdam.

kiest voor zaken met meer kans op succes dan voor handel in minderjarigen. Sommige geïnterviewden kaarten een fundamentele discussie aan als het gaat om de aanpak van handel in minderjarigen. Zij wijzen naar het gedoogbeleid, waarbij zaken als zwart werk en arbeid door illegalen (stilzwijgend) worden getolereerd. Een bevinding uit de conferentie ‘Overige vormen van mensenhandel’, georganiseerd door het BNRM in samenwerking met de directie Handhaving van het ministerie van Justitie in maart 2005, luidt: “op het hoogste niveau dient de vraag gesteld te worden of Nederland overige uitbuiting ook écht wil aanpakken”.

Veel informanten zien capaciteitsgebrek, vooral bij politie en OM, als een van de belangrijkste redenen waarom de opsporing en vervolging van mensenhandel onvoldoende gestalte kan krijgen. Met name de tijdrovendheid van controles van bijvoorbeeld (illegale) prostitutie, maar ook de tijdrovendheid van onderzoeken naar handel in minderjarigen worden genoemd. De onderzoeken zijn complex en specialistisch en hebben vaak een internationaal karakter. Dan moet worden samengewerkt met buitenlandse diensten, met tolken, etc., wat extra tijd vergt. Het capaciteitsgebrek wordt ondubbelzinnig toegeschreven aan het ontbreken van daadwerkelijke prioriteit bij de politiek.

Onduidelijkheid over aanpak overige vormen van uitbuiting

Er is totale onduidelijkheid over de aanpak van andere vormen van uitbuiting. Zo opperen veel informanten dat ook nu nog volstrekt onbekend is welke verantwoordelijkheid de bijzondere opsporingsdiensten, zoals de SIOD, de belastingdienst en de arbeidsinspectie, hebben. Of en hoe zij hun taak moeten uitvoeren en hoe de samenwerking met de andere instanties vorm krijgt, is vooralsnog niet uitgekristalliseerd. Ook is onduidelijk hoe de aanpak van andere uitbuitingsvormen binnen de politie vorm moet krijgen⁹⁴ en wat ze moeten aanpakken.

Verschillende politieregio's geven aan dat zij zich niet verantwoordelijk voelen voor de aanpak van andere vormen van uitbuiting. Hun expertise ligt op het gebied van prostitutie en (commerciële) zeden. Bovendien kampen ze reeds met een capaciteitsgebrek voor de aanpak van mensenhandel voor seksuele doeleinden, laat staan dat ze capaciteit over hebben voor de aanpak van overige uitbuitingsvormen.

Falen paspoortcontroles

Veel informanten benoemen het falen van de paspoortcontrole aan grenzen, zoals op Schiphol, en bij prostitutiecontroles. Er zijn veel valse, vervalste of gestolen paspoorten in omloop. Volgens verschillende politie-informanten is het niet moeilijk om daaraan te komen. Uit de database blijkt ook dat veel minderjarigen met een vals paspoort te werk worden gesteld of Nederland binnen zijn gekomen.

De marechaussee is opgeleid om verdachte situaties aan de grens op te merken, gestolen of vervalste paspoorten te onderscheppen en te signaleren als iemand Nederland binnenkomt met een paspoort van een ander. Toch gaat hier vaak iets mis. De redenen daarvoor zijn divers en variëren van werkdruk, eis van vlotte doorlating, moeilijk te herkennen vervalsingen en look-alikes, tot simpelweg niet goed opletten.

94 Hoe de diverse politieregio's hun aanpak gaan organiseren is momenteel onbekend. De discussie over welke politieteam binnen de regio's het beste de mensenhandel en smokkelzaken kunnen oppakken is wel gaande. Het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel, dat in mei 2005 is gestart zal hier een belangrijke rol in gaan vervullen.

*Rol Openbaar Ministerie*⁹⁵

De Officier van Justitie bepaalt of een politieonderzoek gestart dan wel voorgezet moet worden. Criterium hierbij is veelal de opsporingsindicatie, de inschatting van de kans op succes. De Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie van de Procureurs-Generaal⁹⁶ stelt dat de opsporing van mensenhandelaren een van de prioriteiten is van het OM.⁹⁷ Hoewel de voor dit onderzoek geïnterviewde Officiëren van Justitie aangeven dat handel in minderjarigen altijd dient te worden aangepakt en dat het een verhoogde prioriteit heeft, blijkt dat nergens uit de Aanwijzing. Deze stelt alleen dat vervolging van het 'grootste belang' is bij een minderjarig slachtoffer. Of een zaak wordt vervolgd hangt echter af van het oordeel van het OM.

Geïnterviewden zien hier problemen. De landelijk Officier van Justitie voor mensenhandel⁹⁸ heeft geen gezag over de officieren door het land. Hij kan wel aan een Officier van Justitie melden dat een bepaald onderzoek naar mensenhandel of -smokkel belangrijk is, maar de Officier is vervolgens vrij om zelf te beslissen wat hij doet.

Verschillende politie-informanten geven aan dat de samenwerking tussen politie en OM niet altijd even soepel loopt. Dit heeft veelal te maken met een gebrek aan kennis bij het OM over mensenhandel, maar ook met een gebrek aan prioriteit en capaciteitsgebrek. De aanpak van mensenhandel vergt veel tijd en inspanning, omdat het doorgaans ingewikkelde zaken zijn.

In andere regio's daarentegen wordt aangegeven dat de samenwerking uitstekend is en dat er door de betreffende Officiëren voldoende prioriteit wordt gegeven aan mensenhandelzaken. Dit lijkt echter persoonsgebonden te zijn.

In het geval dat het OM wel bereid is om een zaak te vervolgen, speelt een volgend probleem: vaak is het lastig om het bewijs in een zaak rond te krijgen. Dat betekent dat om die reden het onderzoek stopgezet wordt of niet succesvol wordt afgesloten.

Mede omdat de wetgeving onduidelijk is over wat onder uitbuiting verstaan wordt, is de Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie van de Procureurs-Generaal van groot belang voor de opsporing. Op moment van schrijven bereidt een werkgroep een nieuwe Aanwijzing aanpak mensenhandel voor die aansluit bij de nieuwe wetbepaling.⁹⁹ Deze aanwijzing zal zich dus behalve op seksuele

-
- 95 Het opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van mensenhandel heeft vier doelstellingen: de bescherming van slachtoffers; het blootleggen van criminele handelingen en motieven van mensenhandelaren/exploitanten en het oprullen van de achterliggende (criminele) organisaties; afroemen van het financieel voordeel en speciale en generale preventie. Een OM-onderzoek start met informatie, onder meer van de politie, controles van handhavingsteams die bordelen of clubs controleren, toezichtstaken, CIE of via andere onderzoeken. Is er voldoende informatie dan wordt de zaak gewogen en wordt er beslist wel of niet verder te gaan met het onderzoek. Daarbij spelen slagingskansen en maatschappelijke impact een belangrijke rol. (uit: Strategienota mensensmokkel en mensenhandel, Landelijk Parket OM, augustus 20002, Rotterdam, hfst. 4). Een zaak wordt in eerste instantie beoordeeld op het niveau waarop hij wordt binnengebracht (dus regionaal, boven-regionaal of landelijk) en daarna eventueel overgedragen. Als een mensenhandelzaak op landelijk of internationaal niveau speelt, is het landelijk parket verantwoordelijk. Bij een internationale dimensie wordt samengewerkt met internationale opsporingsdiensten en buitenlandse partners.
- 96 Deze aanwijzing is een richtlijn voor de Officiëren van Justitie bij de vervolging van mensenhandelaren. De aanwijzing stelt dat de opsporing van mensenhandelaren een van de prioriteiten is van het OM en het licht toe hoe mensenhandel moet worden opgespoord en vervolgd. Ook staan er enkele elementen vermeld uit de delictomschrijving en signalen voor het herkennen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel.
- 97 Alle negentien arrondissementsparketten hebben een zaaksofficier mensenhandel die aanspreekpunt is op dit terrein. Deze zaaksofficieren doen ook andere zaken en andere officieren doen ook mensenhandelzaken. Op één na zijn al deze zaaksofficieren tevens zaaksofficier mensensmokkel. Twee à drie keer per jaar is er een landelijk overleg mensenhandel waaraan de zaaksofficieren deelnemen onder leiding van de procureur-generaal en portefeuillehouder mensenhandel.
- 98 De landelijk Officier van Justitie voor mensenhandel is aanspreekpunt en coördinator en zorgt voor samenhang tussen de diverse parketten.
- 99 Tot 31 december 2005 geldt de aanwijzing aanpak mensenhandel die betrekking heeft op artikel 250a WvSr (oud).

uitbuiting ook op overige vormen van uitbuiting en op handel in organen moeten richten. Op welke wijze de nieuwe aanwijzing specifieke aandacht gaat schenken aan handel in minderjarigen, is nog onbekend.

Vreemdelingenbeleid versus aanpak mensenhandel

Mensenhandel is een delict dat sterk samenhangt met migratieproblematiek. Uit een rapport van de ECPAT Europe Law Enforcement Group¹⁰⁰ blijkt dat veel jonge mensen uit Oost-Europa migreren vanwege het gebrek aan mogelijkheden in eigen land. De grenzen met de landen van de EU zijn geopend waardoor de reismogelijkheden zijn vergroot, maar ook de groei van de internationale georganiseerde criminaliteit is daardoor vergemakkelijkt. Veel slachtoffers van mensenhandel zijn migranten die pas na de migratie in een uitbuitingssituatie terecht komen, met name in informele en onbeschermdere sectoren van de economie.¹⁰¹

MENSENRECHTENBENADERING SLACHTOFFERS MENSENHANDEL

Het kabinet is van mening dat in de aanpak van mensenhandel, repressie niet tegenover preventie en niet tegenover een humanitaire, slachtoffer- c.q. mensenrechtengerichte benadering moet worden gesteld.

Voorkomen moet worden dat slachtoffers door de overheid worden 'gebruikt' voor opsporing en vervolging en dat voorbij wordt gegaan aan de belangen van het slachtoffer. Mede daarom is in de Illegalennota een hoofdstuk over mensenhandel opgenomen, met maatregelen die erop gericht zijn dat in de aanpak van de illegalenproblematiek (repressie) voldoende rekening wordt gehouden met mogelijke slachtoffers van mensenhandel die worden aangetroffen.¹⁰²

Het restrictieve toelatingsbeleid heeft volgens verschillende informanten tot gevolg dat illegale immigratie, illegaal verblijf, smokkel en handel juist toenemen. Er bestaan conflicterende belangen tussen de instanties die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van mensenhandel en de instanties die zich bezig houden met illegale immigratie. Gaat het bij de aanpak van mensenhandel om het opsporen en vervolgen van daders en het beschermen van slachtoffers, het vreemdelingenbeleid wil illegaal in Nederland verblijvende personen juist het liefst zo snel mogelijk het land uithebben. Zo werden er in 2002 en 2003 invallen gedaan in bordelen in Amsterdam en Rotterdam door de Vreemdelingenpolitie. Hierbij werden veel illegale vrouwen gearresteerd die in de prostitutie werkzaam waren. Deze vrouwen zijn linea recta teruggestuurd naar het land van herkomst, zonder enig onderzoek naar mogelijke betrokkenheid van criminele netwerken en het bestaan van vrouwenhandel.¹⁰³

Informanten uit de hulpverlening geven aan dat bij het aantreffen van illegalen onvoldoende aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van mensenhandel. Ook werden de afgelopen jaren in verschillende politieregio's vreemdelingenmeisjes aangetroffen in de prostitutie waarvan het vermoeden bestond dat ze minderjarig waren. Omdat deze meisjes

100 O'Briain, M., A. van den Borne & T. Noten (2004). Joint East West Research on Trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries. Amsterdam: ECPAT-NL.

101 Nationaal Actieplan Mensenhandel: Aanvullende maatregelen van het kabinet in het kader van de aanpak van mensenhandel in Nederland. December 2004.

102 Kamerstukken II, 2003–2004, 29 537, nr. 1.

103 ECPAT-NL (2004). Trafficking in minors in the Netherlands. Amsterdam: ECPAT-NL.

niet wilden meewerken aan onderzoek en niets loslieten over hun situatie, zijn ze overgedragen aan de Vreemdelingenpolitie en zijn ze zeer vermoedelijk zonder verder onderzoek uitgezet.

SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL NIET IN VREEMDELINGENBEWARING

Jaarlijks worden in Nederland honderden vrouwen in vreemdelingenbewaring geplaatst, in afwachting van hun uitzetting, nadat ze zonder geldige verblijfspapieren zijn aangetroffen. Een deel van deze vrouwen is opgepakt tijdens politieacties op tippelzones en in prostitutie gebieden. Waarschijnlijk is een aantal van hen slachtoffer van mensenhandel. Dit is een zorgwekkende situatie omdat slachtoffers van mensenhandel niet in vreemdelingenbewaring thuishoren. De signalering van mensenhandel, zowel bij aanhouding als in vreemdelingenbewaring, de ondersteuning van vrouwen en de coördinatie tussen de betrokken instanties zijn speciale aandachtspunten.¹⁰⁴

AANBEVELINGEN

Opsporen en vervolgen van mensenhandel in het algemeen en handel in minderjarigen in het bijzonder moet door de centrale overheid ondubbelzinnig als prioriteit worden aangewezen. Daarmee moet het dat ook worden voor de uitvoerende ketenpartners. De politieke prioriteit moet vertaald worden naar een geormerkte inzet van mensen en middelen. Voor een effectieve aanpak dient de capaciteit die voor deze problematiek beschikbaar is bij de verschillende ketenpartners, te worden uitgebreid. Het in gang zetten van opsporing en vervolging van mensenhandel, dus ook handel in minderjarigen, moet onderdeel zijn van de prestatiecontracten van politie en OM.

In de nieuwe Aanwijzing Mensenhandel van het College van Procureurs-Generaal moet specifieke aandacht komen voor signalen van handel in minderjarigen. Een aantal van deze signalen kunnen gebaseerd worden op schending van de rechten van minderjarigen, zoals beschreven in het Verdrag voor de rechten van het kind.

- Minderjarige wordt ernstig bedreigd in zijn/haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en/of maatschappelijke ontwikkeling;
- minderjarige is gescheiden van gezins- of familieleden;
- minderjarige kan of mag niet naar school;
- minderjarige krijgt onvoldoende vrije tijd en rust;
- minderjarige wordt onvoldoende beschermd tegen drugs;
- minderjarige wordt afgeschermd van leeftijdsgenoten en anderen;
- andere omstandigheden die opmerkelijk zijn voor een minderjarige in een bepaalde leeftijdscategorie en die schadelijk kunnen zijn voor zijn/haar welzijn.

De verantwoordelijkheden met betrekking tot opsporing en vervolging van alle vormen van uitbuiting dienen te worden vastgelegd, zodat alle ketenpartners nauwkeurig weten wat hun taak is en hoe ze met andere ketenpartners dienen samen te werken.

104 BLINN (2004). Jaarverslag 2004. Amsterdam: BLINN

Er moet meer aandacht komen voor paspoortcontroles. Koninklijke Marechaussee, politie en andere opsporingsinstanties moeten getraind worden in het snel herkennen van valse en vervalste paspoorten.

Het afnemen van een verhoor aan een minderjarig slachtoffer moet gebeuren door speciaal getrainde deskundigen. Zij moeten voldoende tijd hebben en gebruikmaken van interviewtechnieken rekening houdend met leeftijd en sekse. Het verhoor moet plaatsvinden in een kindvriendelijke en veilige sfeer.

Bij twijfel aan minderjarigheid van een slachtoffer moet in principe van minderjarigheid worden uitgegaan. Een slachtoffer kan niet worden uitgezet door de Vreemdelingenpolitie zonder onderzoek van zijn zaak.¹⁰⁵

6.2.6 Vervolgging en veroordeling

De aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel en minderjarige slachtoffers in het bijzonder is laag. Sommige minderjarigen zien zichzelf niet als slachtoffer. Degenen die wel weten of erkennen dat ze worden uitgebuit, hebben andere motieven om toch geen aangifte te doen. Ze zijn bang (voor represailles van de handelaar), schamen zich, kennen de cultuur, taal en regelgeving niet, of ze worden ontmoedigd om naar de politie te gaan en aangifte te doen door mensen om hen heen. Slachtoffers zien bijvoorbeeld de magere resultaten van de aangifte van andere slachtoffers en wagen zich er om die reden niet meer aan. De relatief lage straffen die daders krijgen, als het al tot een straf komt, motiveren een slachtoffer ook niet om aangifte te doen. Slechts enkele jongeren uit het peerresearch hebben aangifte gedaan van uitbuiting, allen Nederlandse meisjes die in de prostitutie zijn uitgebuit. De buitenlandse jongeren zijn bang voor uitzetting en hebben weinig vertrouwen in de politie.

Van de kleine groep minderjarigen die wél aangifte bij de politie doet, noemt de politie als knelpunt dat sommige slachtoffers niet willen vertellen wat er gebeurd is. Uit angst voor represailles, door cultuurverschillen, schaamte of andere redenen. Het vereist dan veel tijd en een juiste aanpak om een slachtoffer wel zover te krijgen en ook daarna goed te begeleiden.

Mede door de onbekendheid met het sinds 2005 geldende mensenhandelartikel en het gebrek aan kennis over handel in minderjarigen wordt uitbuiting van minderjarigen vaak niet als mensenhandel problematiek gezien. Hierdoor kan het gebeuren dat de problematiek niet wordt opgespoord en vervolgd. Zo wordt de loverboyproblematiek regelmatig opgevat als seksueel misbruik binnen afhankelijkheidsrelaties, zowel door politie als door hulpverleners en wordt de link met mensenhandel niet gelegd. Een zaak wordt dan behandeld vanuit het perspectief van een zedendelict, waarbij het gaat om het woord van het slachtoffer tegen dat van de dader. Het delict mensenhandel biedt in dergelijke situaties meer middelen om het probleem aan te pakken.

Om mensenhandel te kunnen vervolgen is aangifte van een slachtoffer geen noodzakelijke voorwaarde. Ook een hulpverlener of een ouder kan een melding doen. De politie kan ook op grond van een sterk vermoeden van mensenhandel, bijvoorbeeld als de dader geweld heeft gebruikt tegen het slachtoffer of hem/haar geld afhandig heeft gemaakt, een onderzoek starten als de Officier van Justitie beslist tot ambtshalve vervolging. Dit

105 Zie ook Guidelines for Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking in Southeastern Europe, UNICEF Regional Office, Geneva 2003.

vraagt wel veel inspanning en capaciteit van de politie.¹⁰⁶ Tot nu toe wijst de praktijk uit dat de bewijslast zonder aangifte en getuigenis van het slachtoffer niet vaak leidt tot een onderzoek. Ook in de Aanwijzing wordt opgemerkt dat een aangifte doorgaans van grote betekenis zal zijn in de bewijsvoering.

Bij mensenhandel draait alles om winst. Het is daarom belangrijk onderzoek te doen naar geldstromen van mensenhandel met het oog op ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Wanneer het wederrechtelijk verkregen vermogen bij een veroordeling wordt ontnomen dan worden deze praktijken minder lucratief. Dit kan een ontmoedigend effect op handelaren hebben. Wanneer dit vermogen terugbetaald wordt aan een slachtoffer, kan dat de aangiftebereidheid van slachtoffers verhogen.¹⁰⁷

Het afnemen van een verhoor aan een minderjarig (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel blijkt nog niet overal even adequaat te gebeuren. Het vereist deskundigheid en kennis op verschillende terreinen: rechten van minderjarigen, psychosociale gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer, praten over seksualiteit, verhoortechnieken en juridische consequenties van de rol als getuige. Dat alles moet gepaard gaan met het vermogen om het vertrouwen van het slachtoffer te winnen en op een menselijke manier met de minderjarige om te gaan. Hulpverleners en politie geven aan dat verhoorders soms niet voldoende toegerust zijn voor deze ingewikkelde taak.

Er is veel kritiek op de B9-regeling die slachtoffers juist zou moeten overtuigen om aangifte van handel te doen zodat opsporing en vervolging mogelijk wordt. Vele informanten zijn van mening dat de regeling weinig bescherming en zorg biedt aan slachtoffers.¹⁰⁸

Zelden wordt een verblijfsvergunning op humanitaire gronden verleend. Waarom zou een slachtoffer getuigen wanneer hij alleen een tijdelijke verblijfsvergunning krijgt en uiteindelijk toch terug moet naar het land van herkomst? Sommige respondenten vragen zich ook af waarom slachtoffers van mensenhandel geen permanente verblijfsvergunning krijgen.

Volgens informanten maken minderjarigen weinig gebruik van de B9-maatregel. Ook voor hen wegen de voordelen niet op tegen de nadelen van het doen van aangifte.

De B9-regeling kan alleen gestart worden als de Officier van Justitie besluit om een onderzoek op te starten. Als er te weinig informatie voorhanden is of als er geen onderzoek gestart wordt, dan heeft een slachtoffer geen mogelijkheid om gebruik te maken van de regeling. Een aantal informanten benoemt het feit dat er geen aangifte nodig is in een rechtszaak, maar dat een slachtoffer wel aangifte moet doen om hulp te krijgen via de B9-regeling.

De politie is zelf soms ook terughoudend in het motiveren van de slachtoffers in het doen van aangifte. Een hulpverlener vertelt dat ze heeft moeten 'leuren' bij de politie om een minderjarig slachtoffer van handel aangifte te kunnen laten doen bij de politie. De reactie van een politieman op het verzoek om een B9-procedure te regelen was: *"Dat doe ik niet want daar heb ik geen kaas van gegeten."*

De politie heeft een rol bij verstrekken van informatie over een mensenhandelzaak aan de IND, wanneer een slachtoffer een B9-procedure heeft aangevraagd. Knelpunt hierbij is dat meewerken aan deze regeling, en het aanvragen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden, haaks staat op de vreemdelingenaanpak.

De B9-regeling is sinds 1 januari 2005 ook van toepassing op andere vormen van uitbuiting. Op moment van schrijven van dit rapport wordt de regeling aangepast.

106 Steunpunt Seksueel Geweld GGD Amsterdam (2005). Naar een aanpak van loverboyproblematiek: Visie en ervaringen van Amsterdamse deskundigen. Amsterdam: GGD Amsterdam.

107 Kloet, A. & A. Spee, De logistiek van de loverboy. In: Secondant, nr 2 (2005) p. 27-30.

108 Vergelijk ook voor een overzicht van knelpunten van de B9-regeling: Uitvoering B9-regeling. Verslag werkconferentie 17-18 juni 2004, WODC.

Wanneer het tot een onderzoek komt, blijkt volgens respondenten van de politie de bewijslast vaak lastig rond te krijgen. Informanten van de politie zien als oorzaak hiervoor verschillende belemmeringen in het straf(proces)recht, zoals de gebondenheid aan regels en technisch-juridische moeilijkheden (bijvoorbeeld het aftappen van telefoons).

Als men een zaak al ‘rond’ krijgt en er straffen kunnen worden opgelegd, zijn die vaak laag. Dat is ook de reden waarom de politie vaak liever ingrijpt op andere delicten. Zo bestaat er momenteel een voorkeur om iemand die onderdak verschaft aan illegalen, door het SIOD en de Belastingdienst aan te laten pakken zodat hij flink moet betalen. Als daarnaast een strafrechtelijke aanpak mogelijk is, is dat mooi meegenomen. Informanten zeggen dat het ook veel meer voldoening geeft om te zien dat de uitbouter er echt iets van merkt in zijn portemonnee.

De KMar is belast met het opsporen van mensensmokkel. In verschillende grote steden houden de Grensoverschrijdende Criminaliteit (GOC) Teams van de KMar zich ook bezig met de opsporing mensenhandel. Volgens politie-informanten geven deze teams een extra impuls aan de opsporing van mensenhandel omdat ze ook grote mensenhandeld zaken kunnen aanpakken. In de grote steden zijn de GOC-teams echter sinds 2004 teruggehaald naar de KMar. Dit zal vermoedelijk in de toekomst ook met andere GOC-teams gebeuren. Omdat de KMar zich in principe alleen bezig houdt met mensensmokkel en valse en vervalste documenten, zal hierdoor veel kennis over opsporing van mensenhandel verloren gaan.

AANBEVELINGEN

Er moet meer gebruik worden gemaakt van andere middelen om een onderzoek te starten dan op basis van de aangifte van het slachtoffer. Bij ‘ernstig vermoeden’ moet Informatie Gestuurd Onderzoek (IGO) leiden tot een stapeling van verschillende soorten bewijs die gezamenlijk aantonen dat het gaat om het delict mensenhandel.

Rechters moeten zich laten informeren over wat het delict mensenhandel inhoudt, hoe minderjarige slachtoffers in uitbuitingsituaties terecht komen en wat dit betekent voor de slachtoffers en hun omgeving. Dit geldt niet alleen voor uitbuiting in prostitutie maar ook in andere formele en informele arbeidssectoren.

Bij erkenning of ernstige vermoedens van slachtofferschap van mensenhandel dienen minderjarigen een verblijfsvergunning op humanitaire gronden te krijgen, los van het feit of zij aangifte doen. Als tevens gezorgd wordt voor een betere bescherming van de slachtoffers, zal dat een positief effect hebben op hun aangiftebereidheid.

Ingeval van terugkeer naar het land van herkomst moet de bewijslast worden omgedraaid. De overheid moet aantonen dat het veilig is voor het kind om terug te keren naar zijn land van herkomst in plaats van dat het minderjarige slachtoffer moet bewijzen dat hij niet veilig terug kan keren.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Zie overeenkomstig de richtlijnen van het Comité voor de Rechten van het Kind: ‘Het terugsturen van deze minderjarigen naar hun land van herkomst mag alleen dan gebeuren als er geen risico bestaat dat de minderjarige onherstelbare schade kan oplopen door dit terugsturen. Minderjarige die de kans lopen (opnieuw) in handen te vallen van kinderhandelaars, mogen niet worden teruggestuurd naar hun land van herkomst tenzij dit in hun belang is en adequate maatregelen worden getroffen om hen te beschermen’.

6.2.7 Vreemdelingenopvang en verblijfstatus van minderjarigen

Minderjarige vreemdelingen zijn kwetsbaar voor uitbuiting. Er zijn verschillende momenten in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid waar minderjarige vreemdelingen risico lopen.

Rol IND

In het Aanmeldcentrum nemen medewerkers van de IND het eerste gehoor af en wordt een risicoprofiel gemaakt. De minderjarige wordt gevraagd hoe de reis is verlopen en wie hem geholpen heeft. Volgens verschillende respondenten is de kans klein dat het echte verhaal van de minderjarige tijdens het gehoor naar boven komt. Medewerkers van de IND vragen wel naar ervaringen met uitbuiting, maar in de praktijk blijkt de druk op het slachtoffer vaak zo groot te zijn, dat deze niets vertelt aan de IND.

IND-medewerkers blijken vaak onvoldoende op de hoogte te zijn van de signalen van uitbuiting van minderjarigen en er is een gebrek aan expertise in het omgaan met minderjarigen, en vooral met minderjarigen met trauma's.¹¹⁰ Bovendien wordt het vluchtverhaal van minderjarigen getoetst aan de hand van de criteria uit de Vreemdelingenwet, die niet toegesneden zijn op minderjarigen.

Minderjarigen hebben krachtens Internationale en Nederlandse wetgeving recht op een toegesneden benadering, ook omdat zij nog minder dan volwassenen het rechtssysteem kennen, de taal niet spreken, veelal gevoelens van onthechting hebben en afhankelijk zijn van de steun van volwassenen die er op dat moment niet zijn.

Het was moeilijk om binnen de IND voor dit onderzoek een persoon te spreken te krijgen die meer kon vertellen over de manier waarop de IND omgaat met minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Speciaal aangestelde contactpersonen mensenhandel, noch leidinggevenden wisten overtuigend en eenduidig aan te geven in hoeverre de IND met situaties van kinderhandel wordt geconfronteerd en hoe ze er vervolgens op dienen te reageren.

Een ander probleem dat veel geïnterviewden noemen rond de IND, betreft de overdracht van taken van de vreemdelingendienst naar de IND. Sinds enige tijd is het de bedoeling dat de IND de toelatingstaak die voorheen bij de vreemdelingendienst lag, voor zijn rekening neemt. Echter hierbij doen zich zeer veel – organisatorische – problemen voor. Nog in 2005 verschijnt hierover een rapport van de Algemene Rekenkamer. Informanten geven aan dat door het centreren van alle toelatingstaken bij de IND een signaleringsmoment (bij de vreemdelingendienst) van handel in minderjarigen is weggevalen.

Veiligheid opvang

Over de veiligheid, of soms juist onveiligheid, van de ama-opvang is nogal wat te doen binnen het COA. In 2003 is een onderzoek gepubliceerd¹¹¹ waarin naar voren komt dat de opvang 'niet als een veilige haven, maar als een locatie met een hoge concentratie van problemen die zich als bedreigend voordoen' moet worden gekenschetst. Bovendien wordt geconstateerd dat een eenduidig beleid inzake de veiligheid van vrouwen en meisjes ontbreekt.

Volgens een aantal respondenten is het COA momenteel actief bezig om met behulp van de aanbevelingen uit het rapport een veiliger opvang te creëren. Zo wordt bijvoorbeeld voorlichting gegeven over mensenhandel en worden voor COA-medewerkers cursussen georganiseerd met het doel te leren reageren op signalen. Volgens sommige responden-

¹¹⁰ Debat 26000 gezichten, 30 juni 2005, NOVA.

¹¹¹ Brouns, M. e.a. (2003). Het lange wachten op een veilige toekomst; een onderzoek naar veiligheid van vrouwen en meisjes in de asielzoekersopvang. Rijswijk: COA.

ten zouden medewerkers in de opvang echter nog veel alerter moeten zijn. Daarnaast worden er allerlei praktische zaken aangepakt om de fysieke veiligheid te verbeteren, zoals verlichting in centra en gescheiden sanitair. Hoewel de respondenten aangeven dat er door het COA aan de veiligheid in de centra gewerkt wordt, lijkt het nog niet voldoende veilig. Volgens respondenten van het MOA hebben sommige centra een ongeïnteresseerde houding tegenover problemen zoals verdwijningen, loverboys en prostitutie en tonen ze weinig initiatief in de aanpak ervan. Uit interviews met onder andere COA-medewerkers blijkt dat problemen wel gesignaleerd worden en er veel vermoedens bestaan, maar dat daarmee weinig tot niets wordt gedaan. Volgens COA-medewerkers was de speciale ama-campus, waar gescheiden opvang en een streng toezicht was, veiliger dan de nieuwe opvang voor ama's. In de nieuwe opvang zitten de ama-meisjes wel in aparte gebouwen, gescheiden van jongens en volwassena's, maar iedereen kan zo bij elkaar binnenlopen.

Rol Nidos

Heikel punt in de bescherming van ama's is de voogdij door het Nidos. Ongeacht waar de ama's worden opgevangen, is Nidos als voogd verantwoordelijk voor het welzijn en de ongestoorde ontwikkeling van het kind. Wanneer het mis gaat met een ama moet het Nidos dus ingrijpen. Dat gaat volgens een aantal respondenten te langzaam. Door de grote caseload van de voogden, is het toezicht van een voogd op een ama minimaal. Als een ama verdwijnt of problemen heeft, kan het dagen of zelfs weken duren voordat de voogd dit merkt, volgens een COA-medewerker.

Er verdwijnen geregeld minderjarigen uit de opvang. Onduidelijk is wat er met deze minderjarigen gebeurt. Er wordt weinig actie ondernomen en het is onduidelijk wie verantwoordelijk is. Verschillende informanten zijn geschokt dat het bekend is dat minderjarigen verdwijnen, maar dat niemand er wat aan doet. Het lijkt alsof niemand het zijn taak vindt om deze minderjarigen te helpen. Een medewerker uit de ama-opvang formuleert het als volgt: *"In het algemeen geldt: wie weg is, is weg. Als een jongere verdwijnt, is hij gewoon uit zicht. Opsporen kost te veel tijd en energie."*

Bij een verdwijning van een ama moet de voogd, Nidos dus, aangifte doen van de vermissing. Het COA heeft daar in principe niets mee te maken, omdat dit orgaan 'slechts' verantwoordelijk is voor de opvang. Echter COA-medewerkers hebben de dagelijkse contacten met minderjarigen en merken dus eerder dan de voogd dat er iets aan de hand is. Het hangt van de inschatting van een COA-medewerker af of die het Nidos inlicht over de verdwijning van een ama. Vervolgens hangt het van de voogd af of deze snel en adequaat reageert, bijvoorbeeld door de politie te waarschuwen. De grote caseload van het Nidos maakt snel ingrijpen vaak feitelijk onmogelijk. Als de jongere wegblijft, vraagt Nidos op een gegeven moment officieel om ontheffing uit de voogdij. Er verdwijnen ook minderjarigen uit de opvang nog voordat zij een voogd hebben. Formeel is dan niemand verantwoordelijk en het kan dus gebeuren dat ze niet als vermist worden opgegeven. Sinds kort probeert Nidos de voogdij sneller te regelen. Inmiddels is de landelijke registratie van het aantal MOB's in gang gezet, waardoor er beter zicht komt op deze groep. Een Protocol Aangifte ama bij vermissing is opgesteld.

Terugkeer en uitzetting

Minderjarigen kunnen onder meer terugkeren via de IND of via de IOM. De IOM heeft een convenant afgesloten met Nidos over de terugkeer van ama's. Wanneer ama's via de

IOM terugkeren (vrijwillige terugkeer), dan krijgen ze geld mee om in het land van herkomst te investeren in toekomstmogelijkheden. Uit de eindevaluatie van de ama-campus in Vught blijkt dat de beoogde terugkeer van ama's niet is gerealiseerd. Van de 436 ama's die in de campus werden geplaatst, zijn zes ama's teruggekeerd naar het land van herkomst. Het merendeel van deze jongeren is MOB vertrokken.¹¹² Het is de bedoeling dat jongeren die uitgezet worden, gevolgd worden door de instanties betrokken bij de uitzetting. Uit een casus van BNRM¹¹³ blijkt dat deze monitoring niet heeft plaatsgevonden en informanten geven eveneens aan dat aan er te weinig aandacht aan wordt besteed. Bovendien stellen ze dat veel illegalen die het land worden uitgezet, na twee tot drie maanden weer terug zijn in Nederland.

AANBEVELINGEN

Minderjarigen die asiel zoeken in Nederland moeten in de eerste plaats als minderjarigen behandeld worden en pas daarna als asielzoeker. Dat houdt in dat onder meer rekening wordt gehouden met hun leeftijd, ontwikkelingsniveau en sekse. In alle fasen van de asielprocedure dient bijzondere aandacht te worden gegeven aan deze minderjarigen en het extra risico dat zij lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel.

Ten aanzien van alleenstaande minderjarigen zijn aanvullende maatregelen nodig die hun belang waarborgen, overeenkomstig de richtlijnen van het Comité voor de Rechten van het Kind¹¹⁴. Enkele maatregelen zijn: onmiddellijke aanwijzing van een competente voogd, periodieke beoordeling van de plaatsing, prioriteit aan procedures rond handel in minderjarigen, goede informatie over risico's van handel en maatregelen om ze te begeleiden en extra aandacht te kunnen geven. Het terugsturen van deze minderjarigen naar hun land van herkomst mag alleen dan gebeuren als er geen risico bestaat dat de minderjarige hierdoor onherstelbare schade oploopt. Minderjarigen die de kans lopen (opnieuw) in handen te vallen van mensenhandelaars, mogen slechts dan worden teruggestuurd naar hun land van herkomst als dit in hun belang is en adequate maatregelen worden getroffen om hen te beschermen.

In het gehoor van minderjarigen door de IND moet extra aandacht gegeven worden aan de voorlichting van minderjarigen, het toetsen of deze informatie begrepen is en het bieden van ondersteuning in de vorm van een vertegenwoordiger die de tijd krijgt om met een minderjarige de procedure voor te bereiden.

Er moeten maatregelen komen om minderjarigen te beschermen in de vreemdelingenopvang. Kinderen moeten veilig opgevangen worden, dat wil zeggen gescheiden van volwassenen, en meisjes gescheiden van jongens. Medewerkers moeten alert zijn op signalen. Gezien het aantal ama's dat zich in Nederland aanmeldt, moet Nederland in staat worden geacht hen goed te beschermen en individueel te begeleiden.

¹¹² Persbericht Ministerraad, 5 november 2004.

¹¹³ Lopend onderzoek naar overige vormen van uitbuiting in Nederland.

¹¹⁴ Zie ook Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, juni 2005 (CRC/GC/2005/6 Unedited).

6.2.8 Toezicht en controle prostitutiesector

Informanten van de politie zeggen een redelijk zicht op de legale prostitutiebranche te hebben. Maar het zicht ontbreekt op wat er zich afspeelt in het illegale circuit, zoals prostitutie via de (illegale) escortbranche, 06-nummers en Internet. Het vluchtige karakter en de voortdurende verplaatsingen van slachtoffers van jeugdprostitutie maken het extra moeilijk om de problematiek en slachtoffers goed in beeld te krijgen.

De politiecontrole op de prostitutiesector richt zich voornamelijk op de legale sector. Sommige politieregio's controleren ook het illegale circuit, bijvoorbeeld thuiswerk en escort. Dit gebeurt onder andere via het HON-escort project. Politieregio Brabant Zuid Oost is hierin zeer actief. Deze controles zijn echter zeer arbeidsintensief en moeilijk uitvoerbaar. De regels die gevolgd moeten worden zijn ingewikkeld en de politie is afhankelijk van bestuurlijke maatregelen en regelgeving en daarmee van de prioriteiten die de betreffende gemeente stelt. Er zijn aanwijzingen dat prostitutie van minderjarigen in koffiehuisen en massagesalons plaatsvindt. De politie mag in dit soort gelegenheden echter geen toezicht houden, want het gaat niet om seksinrichtingen. Andere partijen zoals de arbeidsinspectie mogen daar wel toezicht houden, maar of dat gebeurt is onbekend.

Hulpverleners geven aan alleen toegang te hebben tot de legale prostitutiesector en zelfs daar moeten veldwerkers, zoals medewerkers van de GGD, hun komst aankondigen. Mochten er misstanden zijn, dan zullen bordeelhouders ervoor zorgen dat deze tijdig verborgen worden. Het is voor hulpverleners moeilijk, zo niet onmogelijk om prostituees werkzaam in het illegale circuit te benaderen. Veel prostituees zijn via Internet gaan werken, waardoor ze onzichtbaar zijn. Wel proberen hulpverleners prostituees steeds vaker te benaderen via chatboxen op Internet. Maar ook via deze weg is het moeilijk om misstanden te signaleren.

HANDHAVINGSTECHNIEKEN

Regio Brabant Zuid Oost heeft een vooraanstaande rol gespeeld in het ontwikkelen van handhavingstechnieken voor het beheersen en reguleren van de prostitutiebranche. De politie maakt gebruik van faxbombardementen en hotelkamertoezicht, en maakt afspraken met kranten/tijdschriften en Internet en controleert deze. Ook voert de politie in deze regio steeds meer controles uit in de escort. Het is de bedoeling om deze technieken landelijk te gaan toepassen via het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel.¹¹⁵

Vooraf vanuit de politie wordt het knelpunt genoemd dat gemeenten hun bestuurlijke taak in de controle van de sekssector niet serieus nemen en zich te passief opstellen. Zo hebben nog niet alle gemeenten een vergunningenstelsel seksinrichtingen.

Wanneer een minderjarige in een seksinrichting wordt aangetroffen, dan sluit de gemeente de inrichting voor een periode van drie maanden. Dat is het beleid waar de meeste gemeenten zich aan houden, maar in sommige regio's zijn de gemeenten nalatig op dit punt, zo blijkt uit informatie van geïnterviewden. Wanneer een gemeente geen

¹¹⁵ Vastleggen van de handhaving van het prostitutiebeleid binnen de regio Brabant Zuid-Oost. Notitie Politie Brabant Zuid Oost.

vergunningenstelsel heeft, kunnen er bij het aantreffen van minderjarigen in een club ook geen bestuurlijke maatregelen genomen worden.¹¹⁶

Een andere taak van de gemeente is om de vergunningen van bordeelhouders te controleren, te evalueren en al dan niet te verlengen. Ook dat gebeurt niet in iedere gemeente. Volgens het Informatiepunt Jeugdprostitutie wordt er in het algemeen bij gemeentes te weinig prioriteit gegeven aan de aanpak van jeugdprostitutie en sommige gemeentes geven weinig prioriteit aan toezicht.

De gemeente heeft vaak een gebrek aan bestuurlijke instrumenten om de groei van de (illegale) sector binnen de perken te houden. Ze mogen alleen maar regels stellen (en handhaven) voor activiteiten binnen de eigen gemeentegrenzen. Een escortbedrijf is aan die grenzen niet gebonden. Het huidige wettelijke kader is toegesneden op het beheersbaar maken van de pandgebonden prostitutiebedrijven, maar is niet toereikend voor de niet gebonden bedrijfstak, zoals de escortservice.¹¹⁷

Bordeelhouders en raamexploitanten hebben een verantwoordelijkheid in het tegengaan van uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie. Exploitanten zijn strafbaar als minderjarigen en illegalen aangetroffen worden of wanneer mensenhandel geconstateerd wordt. Politiemensen in diverse gemeentes in Nederland geven aan dat exploitanten ook hard hun best doen om minderjarigen en illegalen te weren. In sommige gemeenten schakelen zij zelfs de politie in wanneer ze twijfelen aan de leeftijd of aan de betrouwbaarheid van de identiteitspapieren van een meisje dat wil komen werken. Enkele exploitanten geven aan dat wanneer zij een signaal oppikken van mensenhandel en dit doorspelen naar de politie, er niet voldoende wordt ingegrepen door de politie. Daarnaast speelt het probleem dat een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel daar niet voor uit wil of durft te komen. Het kost dan ook veel tijd om het vertrouwen van een jongere te winnen. Een raamexploitant suggereert dat de prostitutiesector zelf een meldpost opzet, waar klanten en exploitanten misstanden kunnen melden.

Het sluiten van een seksinrichting waar een minderjarige is aangetroffen door de gemeente, heeft een waarschuwende werking ten opzichte van andere exploitanten. Controles en daarop volgende bestuurlijke maatregelen lijken dus hun vruchten af te werpen. Maar er zijn nog steeds exploitanten die zich schuldig maken aan mensenhandel.¹¹⁸ Voortdurende aandacht blijft ook op dit punt geboden.

De vergunde exploitanten hebben er ook een belang bij dat illegale exploitanten opgespoord worden en uit het betaalde seksaanbod verdwijnen. Uit contacten met hun eigen klanten kunnen ze meer te weten komen over het illegale aanbod en daarvan melding doen bij politie en justitie.

Ook klanten van prostituees hebben een rol in het tegengaan van mensenhandel. Er is echter nauwelijks aandacht voor deze rol. Zij kunnen misstanden signaleren en melden. Klanten zijn veelal niet bekend met de signalen van mensenhandel. Ook de overheid

116 Uit de gegevens van het onderzoek bij BNRM blijkt dat er in een zaak geen bestuurlijke maatregel is toegepast, ondanks het aantreffen van een minderjarige, omdat er geen vergunningenstelsel was. Er is wel strafrechtelijk ingegrepen.

117 Asante, A. & K. Schaapman (2005). Het onzichtbare zichtbaar gemaakt: Prostitutie in Amsterdam anno 2005. Amsterdam: PvdA-fractie Amsterdam. Uit het rapport van Asante en Schaapman blijkt dat seksinrichtingen die zowel locatiegebonden prostitutie als escort kunnen aanbieden veelal een gescheiden bedrijfsvoering hebben. De huidige regelgeving maakt het noodzakelijk om twee aparte vergunningen of ontheffingen te verlenen. Gebleken is dat dit in de praktijk er toe leidt dat sancties die worden opgelegd aan bijvoorbeeld het locatiegebonden deel niet mogen doorwerken naar het escort deel. Een gemeente zou daarom integrale vergunningen en ontheffingverlening mogelijk moeten maken.

118 BNRM (2004). Mensenhandel: derde rapportage van de Nationaal rapporteur. Den Haag: BNRM.

vindt dat klanten misstanden moeten melden aan de politie. Door gerichte voorlichting moeten ze gewezen worden op hun verantwoordelijkheid als zij zien dat een meisje mogelijk slachtoffer is van mensenhandel of wordt gedwongen tot prostitutie.¹¹⁹

PLAN VAN AANPAK

'ORDENING EN BESCHERMING VAN DE PROSTITUTIESECTOR'

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 lijkt het zicht op de prostitutiebranche verbeterd te zijn onder meer door middel van het vergunningstelsel. In het gereguleerde en gecontroleerde gedeelte van de prostitutiebranche blijken zich steeds minder misstanden voor te doen. Er zijn volgens de Minister van Justitie nog wel enkele aandachtspunten om met name het toezicht van de prostitutiebranche te verbeteren en prostitutie van minderjarigen en mensenhandel tegen te gaan. Het kabinet heeft dan ook verschillende initiatieven aangekondigd in het plan van aanpak 'Ordening & bescherming van de prostitutiesector' ter bescherming van de prostitutiesector tegen mensenhandel. Bijvoorbeeld op het gebied van het informeren van slachtoffers van mensenhandel over hun rechten en over het doen van aangifte. Ook wordt er in het plan meer geïnvesteerd in de aanpak van prostitutie van minderjarigen. Deze aanpak richt zich echter op de loverboyproblematiek, waardoor andere slachtoffers van jeugdprostitutie buiten beeld blijven.

Om meer zicht te krijgen op de escortbranche komt er een centraal register van vergunninghouders. Dat biedt meer mogelijkheden om in relatie met het bureau BIBOB (Beoordeling Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) grip te krijgen op die sector. Er wordt gewerkt aan een gedragscode voor de media op basis waarvan zij advertenties van escortbedrijven pas mogen plaatsen nadat is vastgesteld dat het desbetreffende bedrijf een vergunning heeft. Men hoopt te komen tot een landelijke registratie van escortvergunningen.

AANBEVELINGEN

Politie en gemeentes moeten meer onderzoek doen naar de illegale prostitutiesector en actief gebruik maken van hotelcontroles. Ze moeten het seksuele dienstenaanbod via publieke kanalen als dag- en weekbladen, Internet en 06-nummers gaan controleren. Hiervoor moet meer mankracht vrijgemaakt worden binnen de politie. Bestuurlijke maatregelen en wetgeving moeten aangepast worden om deze controles te vergemakkelijken.

(Potentiële) klanten van prostituees moeten op de hoogte zijn van signalen van mensenhandel en aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid in het tegengaan van mensenhandel. Voorlichting kan plaatsvinden via een landelijke bewustwordingscampagne, via Internet en via voorlichtingsfolders in seksinrichtingen. Klanten moeten weten dat het hebben van betaalde seks met minderjarigen strafbaar is. Daarnaast moeten ze voorgelicht worden over de gevolgen van uitbuiting voor slachtoffers. Klanten moeten gestimuleerd worden alleen van de legale bedrijfstak gebruik te maken. Daarnaast moeten klanten misstanden of vermoedens daarvan laagdrempelig en anoniem kunnen melden, bijvoorbeeld bij Meld-Misdad-Anoniem. Het is dan wel van belang dat de politie actie onderneemt naar aanleiding van zo'n melding.

119 ANP bericht, 10 december 2004. Hoerenlopers moeten loverboys aangeven.

Gemeenten moeten zich actiever opstellen, zowel ten aanzien van het vergunningstelsel als bij het handhaven en toezicht op (illegale) prostitutie. Het vergunningstelsel moet gelden voor alle aanbieders van seksuele diensten, inclusief escort en thuiswerk. Er zou een landelijk register moeten komen waarin alle door de gemeenten vergunde seksbedrijven worden geregistreerd.¹²⁰

Het rijk moet voor een adequate wettelijke basis zorgen om de escortbranche controleerbaar te maken. Een mogelijke oplossing is het vaststellen van een escortwet.

Inschrijving bij de Kamer van Koophandel moet verplicht gesteld worden aan alle aanbieders van seksuele diensten. Bij het plaatsen van een advertentie moeten dagbladen en Internetproviders het inschrijfnummer van de Kamer van Koophandel controleren.¹²¹

Om meer inzicht te krijgen in het gedrag van prostituanten, hun behoeften en wensen en de invloed die deze hebben op handel in minderjarigen, moet onderzoek gedaan worden naar klantgedrag.

INFORMATIEPUNT JEUGDPROSTITUTIE

Op 1 februari 2005 is het 'Informatiepunt Jeugdprostitutie' van start gegaan bij Transact. Het informatiepunt ondersteunt hulpverleners, beleidsmakers, politie en Justitie bij de aanpak en preventie van jeugdprostitutie. Het project, voorlopig voor een jaar gefinancierd door het ministerie van Justitie, resulteert in een advies voor een landelijke aanpak van jeugdprostitutie. Binnen het informatiepunt wordt de aanjaagfunctie rondom jeugdprostitutie vormgegeven door:

- het in kaart brengen van de problematiek;
- onderzoek naar de problematiek stimuleren;
- het onderwerp bij verschillende partijen op de agenda krijgen;
- bundelen van good practices;
- informatie geven.

6.2.9 Samenwerking

Afstemming en samenwerking van verschillende ketenpartners is een groot punt van zorg. Er wordt langs elkaar heen gewerkt en er is onvoldoende inzicht in elkaars werk waardoor het moeilijk wordt om activiteiten op elkaar af te stemmen. Allereerst gaat het daarbij om de afstemming en samenwerking *tussen* verschillende diensten op het terrein van opsporing en vervolging en hulpverlening. Informanten noemen op dat punt bijvoorbeeld knelpunten tussen de politie en het OM, tussen politie en IND in het kader van de B9-regeling en tussen politie en hulpverlening. Daarnaast gaat het om afstemmings- en samenwerkingsproblemen *binnen* de afzonderlijke instanties zelf. Geïnterviewden zien bijvoorbeeld obstakels in de samenwerking tussen de politie, die een taak heeft in de aanpak van mensenhandel, en de vreemdelingenpolitie.

120 Asante, A. & K. Schaapman (2005). Het onzichtbare zichtbaar gemaakt: Prostitutie in Amsterdam anno 2005. Amsterdam: PvdA-fractie Amsterdam.

121 Zie ook Plan van aanpak 'Ordering en bescherming van de prostitutiesector'.

In mei 2005 is het landelijk Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel van start gegaan, waarin onder meer de politie, OM, IND en KMar gezamenlijk gaan beoordelen hoe zij hun samenwerking kunnen verbeteren.

Nederland

Informanten van de politie geven aan dat zij meer samenwerking wensen tussen hulpverlening en politie. Hulpverleners zouden een slachtoffer veel meer moeten stimuleren om een melding van uitbuiting of een aangifte te doen. Daarnaast zouden hulpverleners ook, los van het slachtoffer, aan de politie kunnen/moeten melden als zij vermoeden of weten dat een minderjarige wordt uitgebuit. Voor hulpverleners staat vaak de geheimhoudingsplicht, het contact met en het vertrouwen van een cliënt voorop. Inschakelen van de politie, of de jongere daarvan proberen te overtuigen, kan het hulpverleningsproces frustreren en de jongere verder van de hulpverlener afdrijven. Daarnaast hebben sommige hulpverleners het idee dat zij geen aangifte kunnen doen, omdat ze loverboy-problematiek niet als mensenhandel zien.

Medewerkers uit de vreemdelingenopvang noemen het gebrek aan samenwerking tussen de ketenpartners die betrokken zijn bij de opvang van minderjarige asielzoekers. Vaak ontbreekt het bijvoorbeeld aan samenwerking tussen de school, de politie en de voogdij-instelling. Hierdoor worden signalen niet bij elkaar gebracht en wordt er niet adequaat ingegrepen. Volgens een respondent van het COA gebeurt het nu te vaak dat ze achteraf van school of de politie horen dat een minderjarige uit de opvang al langer problemen had. Een andere medewerker geeft vooral de onmacht aan: *“Wat kunnen we? We zien wel signalen, maar als we die doorgeven aan de politie, hangt het er maar vanaf wat die daarmee doet. Wij kunnen de centra zo veilig mogelijk maken en ons best doen, maar als ketenpartners het niet oppakken, staan we machteloos.”*

De verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging van handel in minderjarigen in Nederland ligt bij veel verschillende instanties. Veel knelpunten die naar voren komen in het onderzoek hebben te maken met onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is, of een gebrek aan het nemen van die verantwoordelijkheid. Politie-informanten geven aan dat bij regio overstijgende mensenhandelzaken de verantwoordelijkheid van de betreffende regio's wel eens op elkaar wordt afgeschoven, omdat men liever heeft dat een andere regio de kastanjes uit het vuur haalt. Sommige informanten vragen zich juist met betrekking tot minderjarigen af of er wel iemand is die zich verantwoordelijk voelt. Daarnaast is soms ook sprake van conflicterende belangen of prioriteiten bij de verschillende ketenpartners, zoals het eerder genoemde verschil in de aanpak van mensenhandel en die van illegale vreemdelingen.

De landelijke overheid heeft een coördinerende rol in het tegengaan van handel in minderjarigen. De rol die de overheid momenteel speelt is echter zwak en afhoudend volgens vele informanten. Er is volstrekte onduidelijkheid bij diverse ketenpartners over de verantwoordelijkheden van de verschillende ministeries. Er wordt geen verantwoordelijkheid in de regio genomen en bij ministeries die een taak op zich genomen hebben is een gebrek aan capaciteit en continuïteit.

ONDERZOEK NAAR VERDWENEN CHINESE AMA'S

De marechaussee startte eind 2004 een onderzoek naar de smokkel van jonge Chinese asielzoekers na verontrustende meldingen van het Nidos en heeft achttien verdachten aangehouden.¹²² De bende zou het afgelopen anderhalf jaar tientallen Chinese minderjarigen hebben verkocht. Een deel van deze minderjarigen zou op doorreis gestuurd zijn naar andere Europese landen, waaronder Frankrijk en Italië.¹²³ De KMar doet echter geen onderzoek naar de verblijfplaats van minderjarigen, omdat ze geen onderzoek verricht in het buitenland. De marechaussee heeft het onderzoek inmiddels gestaakt.¹²⁴ Bij dergelijke grootschalige verdwijningen, waarbij er sterke vermoedens zijn dat er sprake is van een georganiseerde werkwijze, is het zaak dat er een landelijk gecoördineerde aanpak komt waarbij alle betrokken opsporingsdiensten betrokken zijn. In Den Helder heeft de Vreemdelingenpolitie de zaak van vijf verdwijningen van Chinese ama-meisjes opgepakt. De opsporing is echter afhankelijk van de kennis van deze mensen over mensenhandel. Hier ontbreekt het nog wel eens aan. Het politie-onderzoek is begin mei stopgezet. De verblijfplaats van de meisjes bleek niet te achterhalen. Zonder voldoende handvatten zoals identiteitsbewijzen kan er verder weinig gedaan worden. De politie vermoedt dat de minderjarigen met hun familie herenigd zijn, maar weet dat niet zeker.¹²⁵

Internationaal

Mensenhandelzaken spelen vaak op internationaal niveau en moeten internationaal aangepakt worden. Ook in deze internationale aanpak benoemen informanten knelpunten. De internationale vervolging van mensenhandel wordt breed beschouwd als zeer ingewikkeld, zeker als het gaat om andere uitbuitingsvormen dan seksuele uitbuiting. Daaraan kunnen immers zowel strafrechtelijke als bijvoorbeeld economische, belasting-technische of arbeidsrechtelijke elementen klevan. Zeker ook bij grensoverschrijdende handel in minderjarigen moet tussen de verschillende instanties worden samengewerkt, en dat gebeurt soms onvoldoende. Landen zijn gehecht aan hun eigen soevereiniteit, aldus een medewerker van de KMar. Contacten met andere landen lopen soms ook moeizaam in verband met corruptie. Politie en andere opsporingsinstanties zeggen dat men alle gebreken op nationaal gebied op internationaal gebied uitvergroot terugziet, zoals het gebrek aan capaciteit, kennis en registratie. Grensoverschrijdende mensenhandelzaken lopen vaak ook vast op problemen over de jurisdictie. Want waar is een strafbaar feit begaan als de handelaar via Duitsland naar Nederland komt? Daarnaast wordt ook het werken met tolken aangegeven als een knelpunt.

Europa

Sommige geïnterviewden (voornamelijk van de politie) vinden dat Europol¹²⁶ niet goed functioneert. De organisatie houdt zich vooral bezig met informatie vergaren. Voordat

122 NRC 7 april 2005. Smokkelaars Chinese kinderen opgepakt.

123 Trouw, 29 april 2005. Chinese kinderen verdwijnen in illegaal circuit.

124 NRC handelsblad, 28 mei 2005. Eerst gevlucht uit China en toen verdwenen: smokkelaars laten kinderen asiel aanvragen om ze daarna weer in hun macht te krijgen.

125 Trouw, 11 mei 2005. Verblijfplaats van Chinese kinderen blijft onbekend.

126 Europol is een intergouvernementele organisatie van de lidstaten van de Europese Unie en actief in het voorkomen en bestrijden van internationale georganiseerde misdaad als een of meer lidstaten daarom vragen. Daarnaast publiceert de organisatie regelmatig over trends in Europa op het gebied van criminaliteit.

Europol zich ergens mee mag bemoeien, moet er sprake zijn van georganiseerde criminaliteit in meer dan twee landen. *“En dan nog worden we vaak teruggefloten door lidstaten, want die hangen nou eenmaal niet graag hun vuile was buiten. Bovendien zijn we afhankelijk van de informatie die zij geven en de vragen die zij stellen”*, aldus een medewerker van Europol.

INVLOED VAN UITBREIDING VAN DE EU

De uitbreiding van de EU en de invloed daarvan op mensenhandel wordt door verschillende informanten van de politie naar voren gebracht. De sinds 1 mei 2004 tien toetredende landen vormen, op Tsjechië na, de lange oostgrens van de EU. Door de uitgestrektheid is het onmogelijk een adequate grenscontrole uit te voeren. Bovendien zou aan deze nieuwe buitengrens sprake zijn van corruptie.¹²⁷ Maar ook op andere punten kan de uitbreiding van de EU gevolgen hebben.

Ingezetenen van de nieuwe lidstaten zijn binnen de EU niet visumplichtig. Ze kunnen zich vrij verplaatsen. Nederland heeft – evenals andere lidstaten – wel beperkingen gesteld aan het toelaten van arbeidskrachten uit nieuwe lidstaten om de arbeidsmarkt te beschermen tegen goedkope concurrentie. Als een werkgever hier een arbeidskracht wil aannemen uit een nieuwe EU-staat, moet hij een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Deze vergunning wordt slechts afgegeven als aan bepaalde eisen is voldaan.

Voor onderdanen uit nieuwe EU-landen is het dus moeilijk om legaal in Nederland te werken. Er worden regelmatig mensen aangetroffen die hier illegaal werken, ook in de prostitutie. Deze mensen verblijven echter wel legaal in Nederland omdat ze onderdaan van een nieuwe EU-lidstaat zijn. De politie heeft geen bevoegdheid ze op te pakken, omdat ze niet illegaal in Nederland zijn.

De meningen over wat de gevolgen van de uitbreiding van de EU voor mensenhandel zullen zijn, lopen uiteen. Europol geeft aan dat wegvallen van grenscontroles door de uitbreiding van de EU voor toename van handel in minderjarigen zorgt.¹²⁸ Het vrije verkeer van goederen en personen betekent enerzijds minder controlemogelijkheden en dus meer mogelijkheden voor handelaars. Maar omdat veel mensen makkelijker naar Nederland kunnen komen, zijn ze ook minder afhankelijk van handelaars. Bovendien zijn velen van mening dat de EU mogelijkheden biedt voor een geharmoniseerde wetgeving, aanpak van mensenhandel, internationale opsporing en samenwerking. Wellicht biedt de EU ook betere ontwikkelingskansen voor armere landen, waardoor er minder reden is voor jongeren om hun thuisland te verlaten op zoek naar een betere toekomst.

In het kader van het Schengenverdrag heeft elke lidstaat waar asielzoekers binnenkomen de plicht om hen te registreren. Als eenzelfde asielzoeker vervolgens in een ander EU land aanklopt, kan dat land nagaan of hij eerder in een EU land is geweest. Het eerste land moet dan zorgen voor zijn uitzetting of behandeling van zijn asielverzoek. De nieuwe lidstaten zullen pas over enkele jaren kunnen toetreden tot Schengen (na 2007). Echter, ook nu al is de informatie-uitwisseling tussen de landen van de EU erg gebrekkig. Zo is het onmogelijk om te achterhalen wie een Schengenvisum heeft en waar iemand het Schengengebied in- of uitreist.

Er is geen gemeenschappelijk EU-asielbeleid. Daardoor kan het ‘waterbed effect’ optreden: als de asielwetgeving in het ene land strenger wordt, verplaatsen de handelaars en

127 Dienst Nationale Recherche Informatie (2005). Mensensmokkel in beeld 2002-2003. Zoetermeer: DNRI.

128 Europol (2005). Trafficking in human beings for sexual exploitation in the EU: A Europol perspective' (2004/2005).

smokkelaars hun werkterrein naar een ander land. In de EU-landen heerst daarom voortdurend de afweging of het asielbeleid in vergelijking met omringende landen soepel dan wel streng is. Momenteel scherpen verschillende ons omringende landen hun beleid op dit punt aan.

AANBEVELINGEN

Samenwerking tussen de ketenpartners is een vereiste. Hiervoor is een centrale rol voor de overheid weggelegd. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel vormt een belangrijke spil, evenals STV. Het Informatiepunt Jeugdprostitutie heeft een belangrijke rol in het bundelen en verspreiden van kennis met betrekking tot uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie.

Hulpverleningsorganisaties die met slachtoffers van uitbuiting te maken hebben moeten contact onderhouden met de politie (via speciale contactpersonen).

Samenwerking op internationaal en Europees niveau moet de komende jaren gestalte krijgen. De overheid dient veel actiever dan thans te stimuleren dat er werkbare afspraken worden gemaakt met andere landen over de manier waarop de aanpak van mensenhandel vorm moet krijgen. Daarbij moet de strijd tegen handel in minderjarigen speerpunt vormen.

7 TOT SLOT

In dit onderzoek staan drie onderzoeksvragen centraal.

- Wie zijn de slachtoffers van uitbuiting van minderjarigen in Nederland, wie lopen risico, waar vindt het plaats en op welke manier gebeurt het?
- Worden de huidige maatregelen om minderjarigen te beschermen tegen handel adequaat bevonden door verschillende betrokken partijen?
- Zijn er meer of andere maatregelen, inclusief preventiemaatregelen, nodig om minderjarigen adequaat te beschermen tegen uitbuiting?

Handel in minderjarigen is een verschijnsel dat zorgvuldig verborgen wordt gehouden. Zowel door daders als ook vaak door slachtoffers. Onderzoek doen naar een dergelijk verschijnsel is een hachelijke onderneming. Het is bijvoorbeeld moeilijk om concrete informatie te achterhalen, om feiten van geruchten te scheiden, en om uit alle verbrokkelde informatie een overzichtelijk beeld samen te stellen.

Ondanks die inherente beperkingen is het gelukt om zeer veel informatie te achterhalen, deze kritisch tegen het licht te houden en zodoende een duidelijker beeld van handel in minderjarigen in Nederland te kunnen geven. Dat dit beeld niet compleet kan zijn door de verborgenheid waarin mensenhandel zich plaatsvindt, is duidelijk.

Uitbuiting van minderjarigen in Nederland komt voor. Dat minderjarigen in de prostitutie worden uitgebuit, was al uit eerder onderzoek bekend. Het beeld dat over deze vorm van uitbuiting bestond, wordt bevestigd en aangescherpt door de uitkomsten van ons onderzoek. Zo blijkt de focus - van de media en beleidsmakers - op de loverboyproblematiek te verhullen dat er een veel bredere problematiek bestaat van uitbuiting in de prostitutie.

Over uitbuiting van minderjarigen op andere terreinen dan prostitutie was nauwelijks iets bekend. Uit ons vorige onderzoek 'Ongezien en ongehoord'¹²⁹ bleek dat er wel degelijk aanwijzingen bestonden dat minderjarigen ook in andere formele en niet formele arbeidssectoren worden uitgebuit. Twijfel bestond of het daarbij om 'incidenten' ging of om een structureel probleem. Op basis van het onderhavige onderzoek kan gesteld worden dat ook in Nederland minderjarigen worden uitgebuit in andere sectoren, zoals in de huishouding, horeca, schoonmaakbranche, drugshandel en andere criminaliteit. Ook vinden er illegale adopties plaats.

De vraag naar het aantal minderjarigen die in Nederland worden uitgebuit, de zogenaamde 'harde cijfers', kunnen wij niet beantwoorden. Op basis van de gegevens die uit dit onderzoek komen, durven wij ons evenmin te wagen aan een schatting. De cijfers die in dit onderzoek naar voren komen laten echter wel zien dat het gaat om meer dan incidenten en dat uitbuiting op een dusdanige wijze en schaal voorkomt dat gesproken kan worden van een structureel verschijnsel. Aansluitend bij de woorden van Minister Donner tijdens de overhandiging van het rapport uit 2004: "*Ieder kind is er een te veel*", lijkt het ons gerechtvaardigd te concluderen dat het aantal minderjarige slachtoffers waarover wij in ons onderzoek berichten er zeker te veel zijn.

129 Unicef/ECPAT (2004), *Ongezien en ongehoord: Kinderhandel in Nederland: een eerste inventarisatie*, Den Haag: Unicef

Natuurlijk is een gedegen inzicht in kinderhandel onontbeerlijk voor een goede aanpak ervan. Hoewel het in dit rapport geschetste beeld van handel in minderjarigen zoals gezegd incompleet is, zijn wij van mening dat verder onderzoek (met nieuwe informanten) weinig nieuwe feiten op tafel zal leggen. Om nieuw en aanvullend inzicht te krijgen in kinderhandel is het structureel registreren van deze problematiek in een landelijk functionerend eenduidig en adequaat registratiesysteem noodzakelijk. Hierbij moet uiteraard zowel uitbuiting in als buiten de prostitutie worden opgenomen. Alleen met behulp van een goede registratie kunnen veranderingen gemeten worden en effecten van maatregelen en beleid op waarde worden geschat.

Hoewel vanuit de landelijke overheid is aangegeven dat bestrijding van mensenhandel en in het bijzonder van handel in minderjarigen een prioriteit is, blijkt uit dit onderzoek dat het probleem in de praktijk niet de prioriteit krijgt die het verdient. Aandacht voor mensenhandel in het algemeen is gebrekkig, voor handel in minderjarigen geldt dat nog sterker. Dat betreft alle fasen in de aanpak: preventie, signalering, bescherming, opsporing, vervolging, opvang, hulpverlening en begeleiding bij terugkeer. De knelpunten die zich hierbij voordoen, zijn in dit rapport op een rij gezet. Er worden verschillende voorstellen tot verbetering gedaan, waarvan de meeste specifiek gericht zijn op een of meer ketenpartners (zie bijlage 3). Bij alle maatregelen en verbeteringen in de aanpak van kinderhandel moet de rechten en het belang van het kind uitgangspunt zijn.

NAWOORD EN WOORDEN VAN DANK

Onderzoek doen naar een verschijnsel dat alles in zich heeft om verborgen te willen blijven, is geen makkelijke opgave. Uitbuiting van minderjarigen, kinderhandel, voldoet helemaal aan dat criterium: daders, maar ook vaak slachtoffers doen hun uiterste best om te voorkomen dat iemand iets merkt. Voor zover er wél situaties aan het licht komen, worden die gebrekkig geregistreerd waardoor een landelijk overzicht ontbreekt. Alles bij elkaar geen plezierig uitgangspunt voor een onderzoek.

Die situatie was geen verrassing voor ons. Al eerder namen we (onderdelen van) dit soort uitbuiting onder de loep, maar er zijn twee grote verschillen met ons eerder onderzoek. Allereerst komt nu de gehele breedte van het probleem aan bod, dus zowel prostitutie als uitbuiting op andere terreinen. Bovendien hebben we alle onderzoeksmogelijkheden benut die ons – binnen bepaalde grenzen - ter beschikking stonden, waardoor we breder en dieper konden gaan. Daarom willen we alle 246 personen bedanken die zich in het kader van het onderzoek hebben laten interviewen. Zonder hun informatie, vertrouwen en steun was het onderzoek onmogelijk geweest. Zij waren zeer betrokken en onvermoeibaar, zelfs als we hen meermalen lastig vielen. Het onderzoek via de sneeuwbal-methode leverde een lawine aan data op die veel meer tijd kostten om te ordenen dan gedacht. Deadlines werden dan ook vele malen overschreden, het aantal uren dat in het onderzoek gestoken is heeft de oorspronkelijke begroting ruimschoots overschreden. De verhalen die we hoorden over slachtoffers, waren vaak indrukwekkend. Regelmatig vroegen we ons vertwijfeld af: ‘Waarom heeft niemand ingegrepen, waarom laten we dit allemaal maar gebeuren?’ Om in ieder geval iets te doen om te voorkomen dat kinderen slachtoffer worden, hebben we het onderzoek steeds met volle energie uitgevoerd, in de hoop dat we met onze bescheiden bijdrage een verschil maken.

We hebben het onderzoek niet alleen uitgevoerd en daarom willen we nog een aantal mensen bedanken. Allereerst degenen die ons steeds hebben begeleid en bijgestaan en die onmisbaar waren voor de totstandkoming van het rapport: Theo Noten (ECPAT) en Maud Droogleever Fortuyn (Unicef). Ook de inbreng van onze medeonderzoekers was onontbeerlijk. Zij namen ieder een deelgebied voor hun rekening vanuit hun specifieke deskundigheid: Mirjam Blaak (Chinese minderjarigen), Kordula Braat (illegalen), Sharon Detrick (wetgeving en interviews), Arnout Esser (database), Diana de Gooijer (Openbaar Ministerie en rechterlijke macht), Esther Kruijen (begeleiding van peeronderzoek), Stichting Alexander en met name Kitty Jurrius en alle jongeren die aan het peeronderzoek hebben meegewerkt. Krista Kruft en Emmy Janssen (Plan Nederland), Monika Smit (BNRM) en Goos Cardol (Raad voor de Kinderbescherming) danken we voor hun waardevolle bijdragen in de eindfase. Mevrouw Korvinus (Nationaal Rapporteur Mensenhandel) danken we voor haar persoonlijke voorwoord. Lisette Hilhorst zorgde met haar eindredactie ervoor dat de tekst leesbaarder werd. Ernst van Leeuwen tenslotte offerde zijn vakantie op om met ons aan de opmaak te werken en ervoor te zorgen dat het drukwerk op tijd af was.

Anke van den Borne en Karin Kloosterboer

LITERATUUR

PUBLICATIES

- Alain Vidalies, M. (2002). Esclavage moderne. Rapport d'Information Assemblée Nationale, rapport no. 3459.
- Asante, A. & K. Schaapman, (2005). Het onzichtbare zichtbaar gemaakt: Prostitutie in Amsterdam anno 2005. Amsterdam: PvdA-fractie Amsterdam.
- BLINN (2004). Jaarverslag 2004. Amsterdam: BLINN.
- Bovenkerk, F. e.a. (2004). Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam. Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen.
- Braat, K. (2004). Ik ben er wel, maar ze zien me niet. Ervaringen van 'illegale' kinderen in Nederland. Amsterdam: DCI-NL.
- Brouns, M. e.a. (2003). Het lange wachten op een veilige toekomst; een onderzoek naar veiligheid van vrouwen en meisjes in de asielzoekersopvang. Rijswijk: COA.
- Dienst Nationale Recherche Informatie (2005). Mensensmokkel in beeld 2002-2003. Zoetermeer: DNRI.
- Dijk, E.M.H. van e.a. (2002). Mensenhandel in Nederland 1997-2000. Zoetermeer: KLPD (NRI).
- Dijke van, A. & L. Terpstra, (2005). Loverboys: Feiten en cijfers, een quick scan. Amsterdam: SWP.
- ECPAT-NL (2002). Stem van slachtoffers. Amsterdam: ECPAT-NL.
- ECPAT-NL (2003). Minderjarigen in de prostitutie in Nederland: een quickscan. Amsterdam: ECPAT-NL.
- ECPAT NL (2004). Trafficking in minors in the Netherlands. Amsterdam: ECPAT-NL.
- ECPAT UK (2004). Cause for Concern? London social services and child trafficking. London: ECPAT UK.
- Europol (2005). Trafficking in human beings for sexual exploitation in the EU: A Europol perspective. The Hague: Europol.
- International Labour Office (2005). A Global Alliance Against Forced Labour: Global report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005. Geneva: International Labour Office.
- Kinderrechtencollectief (2002). Opgroeien in de lage landen. Kinderrechten in Nederland. Amsterdam: KRC.
- Kloet, A. & A. Spee, (2005). De logistiek van de loverboy. In: Secondant, nr 2, p. 27-30
- Korf, D. e.a. (2005). Tuppelen na de zone. Straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Kromhout, van A. & M. van San, (2003). Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit. Den Haag: WODC.
- Landelijk Parket OM (2002). Strategienota mensensmokkel en mensenhandel. Den Haag: Landelijk Parket.
- Meuwese, S., M. Blaak & M. Kaandorp. Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor de rechtspraktijk en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri. Verwachte verschijningsdatum: oktober 2005.
- Miedema, F., B. Post & C. Woldringh (2003). Voor geld of Van Gogh? Au pairs en hun gastgezinnen in Nederland. Evaluatie au pair regeling. Nijmegen: ITS.
- Ministerie van Justitie (2004). Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Morelli, C. en K. Braat, (1999). Kinderen zonder status. Een oriënterende studie naar de leefsituatie van 'illegale' kinderen in Nederland. Amsterdam: DCI-NL.

- O'Briain, M., A. van den Borne & T. Noten (2004). Joint East West Research on Trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries. Amsterdam: ECPAT-NL.
- OHCHR (2002). Human Rights. Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking. Geneva: United Nations.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2004). Mensenhandel – Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur. Den Haag: BNRM.
- PPM/dNP (2004). Prostitutie en mensenhandel. Korpsmonitor 2003. Den Haag: PPM/dNP.
- PvdA Noord Holland (2005). Plan van Aanpak Loverboys. Amsterdam: PvdA.
- Reisen, Van en Stefanovic (2004). Lost kids, lost futures: The European Union's response to Child Trafficking. Terre des Hommes.
- Rodrigues, P.R. & M. Matelski (2004). Monitor Racisme & Extreem-rechts. Cahier nr. 3, Roma en Sinti. Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting, Universiteit Leiden.
- Steunpunt Seksueel Geweld GGD Amsterdam (2005). Naar een aanpak van loverboyproblematiek: Visie en ervaringen van Amsterdamse deskundigen. Amsterdam: GGD Amsterdam.
- Stichting Alexander (2005). Uitbuiting in Nederland, peerresearch naar uitbuiting van jongeren in Nederland. Amsterdam: Stichting Alexander.
- Stichting Tegen Vrouwenhandel (2004). Jaarverslag 2004. Amersfoort: STV.
- Terre des Hommes (2001). Scoren met kinderen; Een onderzoek naar de handel in jeugdige voetballers. Den Haag: Terre des Hommes.
- Unicef Nederland ism ECPAT-NL (2004). Ongezien en ongehoord. Kinderhandel in Nederland: een eerste inventarisatie. Den Haag: Unicef.
- UNICEF Innocenti Research Center (2003). Trafficking in human beings, especially women and children, in Africa. Florence: UNICEF Innocenti Research Center.
- UNICEF (2003). Guidelines for Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking in Southeastern Europe, Geneva: UNICEF Regional Office.
- UNICEF UK (2003). Stop the Traffic! End Child exploitation. Londen: UNICEF UK.

KRANTENBERICHTEN

- ANP, 10 december 2004. Hoerenlopers moeten loverboys aangeven.
- ANP, 21 april 2005. Vrouwenhandelaren in Friesland aangehouden
- NRC Handelsblad 7 april 2005. Smokkelaars Chinese kinderen opgepakt.
- NRC Handelsblad, 28 mei 2005. Eerst gevlucht uit China en toen verdwenen.
- Telegraaf, 28 april 2005. Politie onderzoekt verdwijningen Chinese meisjes.
- Trouw, 29 april 2005. Chinese kinderen verdwijnen in illegaal circuit.
- Trouw, 11 mei 2005. Verblijfplaats van Chinese kinderen blijft onbekend.
- Spits, 4 juli 2005. Toelage asielzoeker stopgezet: Justitie schaft het leefgeld af van uitgeprocedeerden.

WEBSITES

- www.childtrafficking.org
- www.ecpat.nl
- www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking
- www.defenceforchildren.nl
- www.fo-stvkennisnet.nl/kr_fo/
- www.pvda-noord-holland.nl
- www.osce.org/features/show_feature.php?id=236
- www.st-alexander.nl
- www.unicef.nl
- www.vluchtelingenwerk.nl

OVERIG

- Contrast 7, 27 mei 2005, Interview met Marion van San. Loverboy of modern pooierschap?
- STV (2005) Persbericht: 158% meer aanmeldingen slachtoffers van mensenhandel.
- Verhandelingen van de Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel (2005); 9e jaargang, nr 1, maart 2005.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AC	-	Aanmeldcentrum
Ama	-	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
AMK	-	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
Bama	-	Begeleide alleenstaande minderjarige asielzoeker
BJZ	-	Bureau Jeugdzorg
BLinN	-	Bonded Labour in Nederland
BNRM	-	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
CIE	-	Centrale Inlichtingen Eenheid
COA	-	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DCI-NL	-	Defence for Children International, afdeling Nederland
DNRI	-	Dienst Nationale Recherche Informatie
ECPAT	-	End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes
ECPAT-NL	-	ECPAT Nederland
EU	-	Europese Unie
FIOD	-	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GGD	-	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GG&GD	-	Gemeentelijke Geneeskundige- & Gezondheidsdienst
GGZ	-	Geestelijke Gezondheidszorg
GOC	-	Grensoverschrijdend Criminaliteitsteam
IAM	-	Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel
IEM	-	Informatie Eenheid Mensenhandel
IKPS	-	Informatie Knooppunt Politie Systeem
ILO	-	International Labour Organisation
IMES	-	Institute of Migration and Ethnic Studies
IND	-	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	-	International Organization for Migration
ISP	-	Internet Service Provider
IVRK	-	Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind
KLPD	-	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	-	Koninklijke Marechaussee
KWE	-	Kleine Wooneenheid
MOA	-	Medische Opvang van Asielzoekers
Mob	-	Met onbekende bestemming
MVV	-	Machtiging Voorlopig Verblijf
NAM	-	Nationaal Actieplan Mensenhandel
NAPS	-	Nationaal Actieplan Aanpak Seksueel Misbruik van Kinderen
Nidos	-	Landelijke voogdij-instelling voor ambulante jeugdhulpverlening aan vluchtelingen
NRI	-	Nationale Recherche Informatie
NRM	-	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
OC	-	Opvangcentrum
OM	-	Openbaar Ministerie
OSCE	-	Organization for Security and Cooperation in Europa

Ots	-	ondertoezichtstelling
OVSE	-	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PCT	-	Prostitutie Controle Team
PG	-	Procureur(s)-Generaal
PPM/dNP	-	Project Prostitutie Mensenhandel/de Nederlandse Politie
RIAGG	-	Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
RvdK	-	Raad voor de Kinderbescherming
SAMAH	-	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SHOP	-	Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees
SIOD	-	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SOA/HIV	-	Seksueel Overdraagbare Aandoeningen/Human Immunodeficiency Virus
Sr	-	Strafrecht
SRTV	-	Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel
STV	-	Stichting Tegen Vrouwenhandel
TK	-	Tweede Kamer
UN	-	United Nations
UNICEF	-	United Nations Children's Fund
VAS	-	Vreemdelingen Administratie Systeem
Vc	-	Vreemdelingencirculaire
VN	-	Verenigde Naties
(V)ots	-	(Voorlopige) onder toezichtstelling
VTv	-	Vergunning Tot Verblijf
VW	-	Vreemdelingenwet
WODC	-	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WvSr	-	Wetboek van Strafrecht
ZwaCri	-	Zware Criminaliteit

BIJLAGE 2

Overzicht informanten

BUREAU JEUGDZORG

BJZ Utrecht, gedragswetenschapper
BJZ Den Bosch, jeugd preventiewerker
BJZ Zwolle, medewerker loverboy project
BJZ Amsterdam, jurist
BJZ Utrecht, Juridische afdeling
BJJA Amsterdam, jeugdinterventieteam, onderwijshulpverlener
BJAA Amsterdam, medewerker
BJAA Amsterdam, districtsmanager
BJZ Utrecht, afdeling jeugdbescherming en juridische afdeling
BJZ Gouda, school maatschappelijk werker

COA

COA Cluster Groningen
COA Cluster Friesland
COA Cluster Zeeland
COA Cluster Noord-Brabant
COA Cluster Limburg
COA Centraal Bureau
COA afdeling uitvoeringsbeleid, Centraal Bureau
COA beleidsadviseur afdeling uitvoeringsbeleid
OC Oisterwijk, medewerker

GGD

GGD Groningen, Project jongensprostitutie
GGGD Amsterdam, vertrouwensvrouw prostituees
GGD Nijmegen, SOA/AIDS prostitutie spreekuur
GGD Amsterdam, Project Jongensprostitutie, verpleegkundige/veldwerker
GGD Den Haag, afdeling infectieziekten
GGD Den Haag, preventiemedewerker
GGD Utrecht, arts
GGD Rivierenland, sociaal verpleegkundige
Steunpunt Seksueel Geweld Amsterdam
Steunpunt Seksueel Geweld Den Haag
GGD Den Helder, schoolarts

HULPVERLENING EN OPVANG

Rode Kruis Amsterdam, coördinator Jeugd en Jongeren
GGZ-Nederland, medewerker

MEISA, Spirit
Huisvesting Begeleid Wonen, Utrecht
Helpdesk SAMAH
Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland (MVVN), interim manager
Casa Migrante, spaanstalig pastoraat, Amsterdam, pastor
Kaapverdiaanse parochie Rotterdam, opbouwwerkster
Pauluskerk Rotterdam
Stichting Stimulans
Dominee Bijlmer
Christian Aid and Resources Foundation (CARF), coordinator
Stichting Vast Den Bosch
Justitiële Rijksinrichting Doggershoek, Den Helder, pedagogisch directeur
Apoyo a la mujer, spaansprekende Rooms Katholieke parochie Rotterdam
Vrouwengezondheidscentrum, Maastricht
The village, Leger des Heils, Rotterdam
Stichting voor Welzijnszorg en maatschappelijke Dienstverlening in de kop van Noord
Holland (WMD), Den Helder, opbouwwerkster
Xonar, Maastricht
Chinese stichting 'Morgen wordt het beter'
Zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel HVO Querido
Crisisopvang Meisjesstad, Utrecht
SOA-Aids Nederland, programma medewerker Team Prostitutie
Jouw project Rotterdam
Streetcornerwork
Streetcornerwork, jongens
Trefcentrum voor Chinezen Wah Fook Wui, Rotterdam
Chinese brug
Medewerker Chinees Centrum Wa lai
Atalantas
Scharlakenkoord, Amsterdam
Chineessprekend maatschappelijk werker Blankenberg Stichting Amsterdam
Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam, coördinator
Prostitutie Maatschappelijk Werk, Rotterdam, beleidsmedewerker
Stichting Tegen Vrouwenhandel, coördinator
Nigerian Women's Association
Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees, Den Haag, maatschappelijk werker
Pretty Woman, hulpverlener
Leger des Heils Amsterdam
Rode Schakel Utrecht
BLinN
Asja
HAP Utrecht, busmedewerker
Ruchama, Heil des Volks
Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel (SRTV), coördinator
Vrouwenopvang Rotterdam, manager
Straathoekwerker
Stichting Chushin
AMOC, maatschappelijk werker
Werkgroep Jonathan (opgeheven), Diaconie Protestantse Kerk Amsterdam

Sociaal pension de Lichtboei in Rotterdam
Pension Maaszicht
Zij aan Zij, Leger des Heils Rotterdam
Havenzicht Rotterdam
De Plataan, Rotterdam, crisismachtopvang
Mobiel Team HVO Querido, hulpverlener
Informatiepunt Jeugdprostitutie

ILLEGAL EN ASIELZOEKERS NETWORK

Stichting MOA/GGD Amsterdam, jeugdarts
MOA regio Utrecht, jeugd gezondheidsarts
MOA arts
KCW Rotterdam
VluchtelingenWerk Utrecht
VluchtelingenWerk Nederland
Kleine Woon Eenheid Rotterdam, AMA project Rotterdam, plaatsvervangend teamleider

IND

IND, plaatsvervangend directeur regulier
IND, Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
IND, contactpersoon mensenhandel
IND, medewerkers
Onderzoeksafdeling IND (INDIAC), hoofd afdeling

KMAR

KMar, beleidsfunctionaris
KMar, hoofd Operationele Recherche, district Zuid Holland/Zeeland
KMar, Marechaussee Doorlaatpost Schiphol
KMar, Hoofd bureau misdaad analyse, Centraal Justitiële dienst Utrecht
KMar, medewerker GOC-team

LEERPLICHTAMBTENAREN

Gemeente Utrecht, Bureau Leerplicht
Landelijke Vereniging Leerplicht Ambtentenaren
Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam, Leerplichtambtenaar
Leerplichtambtenaar Den Haag
Leerplichtambtenaar Sittard/Geleen
Leerlingzaken Groningen, Leerplichtambtenaar

MEDIA

Knevel op zaterdag, journalist
RTL4 nieuws
Freelance documentairemaker
Twee Vandaag
Freelance journalist/documentairemaker

Freelance documentairemaker
Verslaggever Zembla
Journalist Vrij Nederland
Journalist de Volkskrant

MINISTERIES/BIJZONDERE OPSPORINGSDIENSTEN

SIOD, projectleider
SIOD, medewerkers
Arbeidsinspectie kinderarbeid
Europol

NIDOS

Nidos Roosendaal, voogd
Nidos Rotterdam Zuid, hoofd praktijkleider
Nidos regiokantoor Amsterdam
Nidos Centraal, beleidsmedewerker
Nidos Centraal, persvoorlichter

OVERHEID

Beleidsmedewerker Ministerie van Justitie
Ministerie van Sociale Zaken, beleidsmedewerker
Gemeente Amsterdam, wethouder
Gemeente Gouda, beleidsmedewerker

POLITIE

Landelijk Selectie en Opleidingscentrum Politie (LSOP)
Politie regio Midden en West Brabant, Divisie Recherche, Unit ZwaCri
KLPD, medewerker
Informatie Eenheid Mensenhandel (EIM), KLPD, informatie coördinator mensenhandel
Politie regio Hollands Midden, Sociale Jeugd- en Zedenpolitie, korpsprojectleider mensenhandel
Politie regio Haaglanden, team commerciële zeden, zedenrechercheur
Politie regio Haaglanden, korpsprojectleider mensenhandel
Politie regio Brabant-ZuidOost, korpsprojectleider mensenhandel
Politie regio Limburg-Noord, Regionale Recherche, tactisch coördinator GOC/KMar
Politie regio Amsterdam- Amstelland, projectleider Team commerciële Zeden, Bureau Sociale Jeugd en Zeden politie
Politie regio Utrecht, Team Commerciële Zeden, rechercheur en groepschef
Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM), KLPD, rechercheur
Politie regio Limburg Zuid, team prostitutie en mensenhandel
Politie regio Twente, brigadier Bureau Commerciële Zedenzaken
Politie regio IJsselland, team prostitutie en mensenhandel
Voormalig landelijk projectleider Project Prostitutie en Mensenhandel De Nederlandse Politie
Vreemdelingendienst Amsterdam, hoofd

Vreemdelingenpolitie Haaglanden, hoofd
Politie regio Haaglanden, afdeling Analyse en Research, criminoloog
Jeugd- en zedenpolitie regio Friesland, rechercheur
Recherche adviseur KLPD, programma moord en zeden en kinderporno.
Politie regio Friesland, coördinator Prostitutieteam Leeuwarden
Vreemdelingenpolitie Friesland, groepschef
Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM), KLPD, medewerker
Politie kantoor Bijlmer
KLPD, medewerker
Politie regio Noord-Holland Noord, regionale Recherche/Bijzondere Zedenzaken

OM

OM Den Bosch
Landelijk Parket, OM, Landelijk Officier van Justitie Mensenhandel/mensensmokkel
OM Arnhem, Officier van Justitie
OM Breda, Officier van Justitie
OM Zutphen, Officier van Justitie
OM Groningen, Officier van Justitie
OM Dordrecht, Officier van Justitie
OM Utrecht, beleidsmedewerker

ONDERZOEKERS

IREWOC
Terpstra en Van Dijke
Professor Population Studies, Universiteit Xiamen, China
Willem Pompe Instituut
FORA
Rutgers-Nisso Groep
Transact
Centrum 45
ITS-Nijmegen, afdeling Zorg, arbeid en samenleving, Radboud Universiteit Nijmegen
De Waag, Utrecht
NWO Den Haag, beleidsmedewerker
Erasmus Universiteit Faculteit Rechten, sectie criminologie, criminoloog
VN consultant
Erasmus Universiteit Rotterdam, onderzoeker
Defence for Children International
Universiteit Leiden/WODC.
IMES, Universiteit van Amsterdam
Universiteit van Amsterdam, cultureel antropoloog, onderzoek naar ondernemerschap migranten
Onderzoeker naar Chinese gemeenschap.
NSCR Leiden, onderzoeker naar mensensmokkel Chinezen in Nederland
Research voor Beleid, directeur
Voorzitter stichting rechtsbijstand asiel in Den Bosch, hoogleraar Vrijheidsbeperking in vreemdelingen en strafrecht, universiteit Tilburg.

RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

Vestiging Amsterdam, directie
Vestiging Den Haag, gedragsdeskundige
Vestiging Amsterdam Zuid-Oost
Vestiging Haarlem
Raad voor de Kinderbescherming, Landelijk Bureau, juridisch medewerker
Vestiging Utrecht
Team het Gooi

SCHOLEN

Haags Centrum voor Onderwijsbegeleiding
Vestigingsdirecteur, praktijk onderwijs Den Haag
Stedelijk Maatschappelijk werk Den Haag
VMBO school, Amsterdam, directeur
School voor Voortgezet Onderwijs, Rotterdam, counsellor
VMBO bovenbouw, Leeuwarden

TIJDSCHRIFTEN/INFORMATIEVERSPREIDING OP MEETINGS EN CONFERENTIES

GGD Amsterdam, Steunpunt Seksueel Geweld Amsterdam
Nieuwsbrief ECPAT
Compact, Vluchtelingenwerk
AMA platform
AMA netwerk Amsterdam
Urban Mission, informatie naar netwerk en in het blad Vliegers
Vergadering allochtonen pastoraat Amsterdam.
SKIN/STEK (voorlichtingsproject via LOS): Meeting Den Haag; voorlichting over recht op gezondheidszorg voor illegalen.
Stichting LOS, verspreidt mail onder de landelijke noodopvangen
Rotterdams overleg mensen zonder papieren (ongeveer 25 mensen)
Bijeenkomst '(Seksuele) uitbuiting van minderjarigen'; BNRM ism ECPAT Nederland, 16 september 2004
Conferentie 'Overige vormen van mensenhandel'; BNRM ism Directie Handhaving, 24 maart 2005
Conferentie mensenhandel, 11 november 2004
Platform jeugdprostitutie
Politie kennisnet

ANDERS

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van ROA Jeugdzorg
SAMAH
Bureau Stichting Koppeling, Amsterdam
VON
OKIA, Ondersteuningkomité illegale arbeiders Den Haag
BNRM
Raam exploitant Amsterdam
Adviescommissie Vreemdelingenzaken

Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Arnhem, landelijke persvoorlichter
Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Amsterdam, afdeling voorlichting en training
Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Rotterdam, praktijkleider
Stichting Empty Memories, bestuurslid
De Olde Vechte
Sociaal Juridisch Medewerker
Chinese jongen, ex ama
DMO, deelnemer werkgroep loverboyproblematiek, Amsterdam
Stichting Divers Den Bosch, Project Regenboog
Mr. de Graafstichting
Spelersbegeleider voetbalclub Muiden
Chinees radioprogramma
Ex-ama, tienermoeder
Kenniscentrum Pharos, preventiefunctionaris
Kenniscentrum Pharos, onderzoeker

BIJLAGE 3

AANBEVELINGEN VOOR KETENPARTNERS

- ALLE KETENPARTNERS ZONDER ONDERSCHIED

UITGANGSPUNT MENSENRECHTENAANPAK EN BELANG VAN HET KIND

Bij de aanpak van mensenhandel moet de bescherming van mensenrechten het uitgangspunt zijn. Kenmerk van een op de rechten van het kind gebaseerde aanpak van handel in minderjarigen is dat in alle fasen – preventie en signalering, hulp en opvang slachtoffers, opsporing en vervolging daders, nazorg slachtoffers – de bescherming van de rechten van het kind centraal staat.

Bij het treffen van maatregelen moet rekening worden gehouden met de specifieke verplichtingen ten aanzien van de bescherming van kinderen tegen uitbuiting zoals vastgelegd in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, en het bijbehorende Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie.

Bij het treffen van maatregelen moet worden voorkomen dat de mensenrechten van individuele minderjarige slachtoffers op enigerlei wijze ondermijnd, aangetast of ingeperkt worden.

Altijd dient rekening te worden gehouden met het algemene beginsel uit het Verdrag voor de rechten van het kind, dat bij het nemen van maatregelen betreffende minderjarigen, de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen, zoals neergelegd in artikel 3.

TRAINING EN VOORLICHTING

Training en voorlichting is nodig voor alle betrokken ketenpartners om kennis over handel in minderjarigen en haar verschillende verschijningsvormen te vergroten. Met name over het mensenhandelartikel, de achtergronden ervan en de specifieke positie van minderjarigen, moet de kennis worden vergroot. Politie, bijzondere opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie, de Rechterlijke Macht en hulpverleners komen als eerste in aanmerking voor de training. Daarnaast is voorlichting nodig voor de relevante partijen in het bedrijfsleven en voor vakbonden van sectoren die kwetsbaar zijn voor uitbuiting. In bestaande training over mensenhandel moet specifieke aandacht komen voor de positie van minderjarigen.

Diegenen die een rol hebben in het signaleren van misstanden moeten op korte termijn gewezen worden op de vormen en signalen van uitbuiting, binnen en buiten de prostitutie.

- **PER KETENPARTNER IN ALFABETISCHE VOLGORDE**

COA

Er moeten maatregelen komen om minderjarigen te beschermen in de vreemdelingenopvang. Kinderen moeten veilig opgevangen worden, dat wil zeggen gescheiden van volwassenen, en meisjes gescheiden van jongens. Medewerkers moeten alert zijn op signalen. Gezien het aantal ama's dat zich in Nederland aanmeldt, moet Nederland in staat worden geacht hen goed te beschermen en individueel te begeleiden.

HULPVERLENING EN JEUGDZORG

Er moeten meer specifieke opvang- en hulpverleningsmogelijkheden komen voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, zowel ambulant als residentieel. Deze moeten beschikbaar zijn voor zowel meisjes als jongens en voor zowel slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie als slachtoffers van andere vormen van uitbuiting. De hulpverlening moet aangepast zijn aan de cultuurspecifieke behoeften van de slachtoffers uit Nederland en het buitenland. Onderzoek met behulp van ex-slachtoffers over wat werkt en wat niet, is van essentieel belang.

Registratie binnen de jeugdzorg en de jeugdhulpverlening moet op elkaar aansluiten. Het is aan te bevelen één systeem te ontwikkelen. Binnen de registratie moet ook uitbuiting in het kader van mensenhandel gerubriceerd worden.

Hulpverleningsorganisaties die met slachtoffers van uitbuiting te maken hebben moeten contact onderhouden met politie (via speciale contactpersonen).

Alle opvang- en hulpverleningsinstanties en politieregio's moeten slachtoffers van mensenhandel melden bij STV. Er moet melding worden gemaakt van de leeftijd van het slachtoffer, de leeftijd van ronseling, de nationaliteit en de vorm van de uitbuiting.

Minderjarigen die het risico lopen om uitgebuit te worden of zich al daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie bevinden, moeten via een (v)ots en een 'Machtiging Uithuis Plaatsing' binnen 24 uur geplaatst kunnen worden in een gesloten opvang. De Protocol 13 maatregel moet landelijk worden toegepast en deel uitmaken van het reguliere beleid van BJZ. Deze maatregel moet toegepast kunnen worden op alle minderjarigen die zich op Nederlands grondgebied bevinden, legaal of illegaal. Minderjarige slachtoffers moeten op een aparte afdeling, los van criminele minderjarigen opgevangen kunnen worden en er moet specifieke hulpverlening beschikbaar zijn die gericht is op het verwerken van hun ervaringen en het aanleren van vaardigheden om te voorkomen dat ze opnieuw worden uitgebuit.

In de curricula van diverse opleidingen, zoals School Maatschappelijk Werk, pedagogiek, de lerarenopleiding en medische opleidingen moet specifieke aandacht besteed worden aan uitbuiting van minderjarigen. Men moet leren signaleren en hoe te handelen bij (vermoedens van) uitbuiting

Naast het geven van voorlichting op scholen, moet meer voorlichting gegeven worden door onder andere hulpverleningsinstanties, jongerenwerkers en straathoekwerkers. Zij komen in contact met mogelijke slachtoffers van uitbuiting en kunnen zo de slachtoffers wijzen op mogelijkheden om uit de situatie te stappen. Hierbij moet rekening gehouden worden met verschillende doelgroepen en hun specifieke behoeften.

BJZ moet specifieke aandacht besteden aan signalering van handel en uitbuiting van minderjarigen, zodat medewerkers adequater kunnen reageren op de hulpvraag van de minderjarige.

IND

Minderjarigen die asiel zoeken in Nederland moeten in de eerste plaats als minderjarigen behandeld worden en pas daarna als asielzoeker. Dat houdt in dat onder meer rekening wordt gehouden met hun leeftijd, ontwikkelingsniveau en sekse. In alle fasen van de asielprocedure dient bijzondere aandacht te worden gegeven aan deze minderjarigen en het extra risico dat zij lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel.

Bij erkenning of ernstige vermoedens van slachtofferschap van mensenhandel dienen minderjarigen een verblijfsvergunning op humanitaire gronden te krijgen, los van het feit of zij aangifte doen. Als tevens gezorgd wordt voor een betere bescherming van de slachtoffers, zal dat een positief effect hebben op hun aangifte bereidheid.

Ten aanzien van alleenstaande minderjarigen zijn aanvullende maatregelen nodig die hun belang waarborgen, overeenkomstig de richtlijnen van het Comité voor de Rechten van het Kind. Enkele maatregelen zijn: het onmiddellijk aanwijzen van een competente voogd, periodieke beoordeling van de plaatsing, prioriteit geven aan procedures rond handel in minderjarigen, goede informatie over de risico's van handel en maatregelen om ze te begeleiden en extra aandacht te kunnen geven. Het terugsturen van deze minderjarigen naar hun land van herkomst mag alleen dan gebeuren als er geen risico bestaat dat de minderjarige hierdoor onherstelbare schade oploopt. Minderjarigen die de kans lopen (opnieuw) in handen te vallen van mensenhandelaars, mogen slechts dan worden teruggestuurd naar hun land van herkomst als dit in hun belang is en adequate maatregelen worden getroffen om hen te beschermen.

In het gehoor van minderjarigen door de IND moet extra aandacht gegeven worden aan de voorlichting van minderjarigen, het toetsen of deze informatie begrepen is en het bieden van ondersteuning in de vorm van een vertegenwoordiger die de tijd krijgt om met een minderjarige de procedure voor te bereiden.

Bij twijfel aan minderjarigheid van een slachtoffer moet in principe van deze minderjarigheid worden uitgegaan. Een slachtoffer kan niet worden uitgezet door de Vreemdelingenpolitie zonder onderzoek van zijn zaak.

Ingeval van terugkeer naar het land van herkomst moet de bewijslast worden omgedraaid. De overheid moet aantonen dat het veilig is voor het kind om terug te keren naar zijn land van herkomst in plaats van dat het minderjarige slachtoffer moet bewijzen dat hij niet veilig terug kan keren.

ONDERWIJS

Voorlichting over uitbuiting van minderjarigen moet structureel gegeven worden op scholen en deel uit maken van het curriculum. Naast prostitutie moeten daarin ook andere vormen van uitbuiting aandacht krijgen. Uitgangspunt van dergelijke voorlichting moet breed zijn, gericht op aspecten als seksuele voorlichting, man/vrouwverhoudingen, respect, het aangeven van grenzen, seksualiteitsbeleving, groepsgedrag en groepsdruk. Voorlichting en weerbaarheidstraining moeten reeds op de basisschool starten. Het Informatiepunt Jeugdprostitutie moet hierin een rol spelen.

Toegespitste voorlichting moet gegeven worden aan groepen kwetsbare minderjarigen die een extra risico lopen om slachtoffer te worden van uitbuiting, zoals ama's en illegaal in Nederland verblijvende minderjarigen.

In de curricula van diverse opleidingen, zoals School Maatschappelijk Werk, pedagogiek, de lerarenopleiding en medische opleidingen moet specifieke aandacht besteed worden aan uitbuiting van minderjarigen. Men moet leren signaleren en hoe te handelen bij (vermoedens van) uitbuiting.

OVERHEID (LANDELIJKE)

Het is noodzakelijk dat, voor de toepassing van artikel 273a WvSr, er snel duidelijkheid komt over de reikwijdte van het begrip uitbuiting in het algemeen en over uitbuiting van minderjarigen in het bijzonder. Hierbij dient een aantal factoren helder te worden gemaakt.

1. Expliciet moet worden gemaakt welke vormen van uitbuiting onder het bereik van de wetsbepaling vallen.
2. Verhelderd moet worden wat de kenmerken zijn van de specifieke vormen van uitbuiting die al genoemd worden in artikel 273a lid 2 WvSr.
3. Verhelderd moet worden wat de verhouding is tussen artikel 273a WvSr en andere vergelijkbare bepalingen.

Opsporen en vervolgen van mensenhandel in het algemeen en handel in minderjarigen in het bijzonder moet door de centrale overheid ondubbelzinnig als prioriteit worden aangewezen. Daarmee moet het dat ook worden voor de uitvoerende ketenpartners. De politieke prioriteit moet vertaald worden naar een geormerkte inzet van mensen en middelen. Voor een effectieve aanpak dient de capaciteit die voor deze problematiek beschikbaar is bij de verschillende ketenpartners, te worden uitgebreid. Het ingang zetten van opsporing en vervolging van mensenhandel, dus ook handel in minderjarigen, moet onderdeel zijn van de prestatiecontracten van politie en OM.

Minderjarigen die asiel zoeken in Nederland moeten in de eerste plaats als minderjarigen behandeld worden en pas daarna als asielzoeker. Dat houdt in dat onder meer rekening wordt gehouden met hun leeftijd, ontwikkelingsniveau en sekse. In alle fasen van de asielprocedure dient bijzondere aandacht te worden gegeven aan deze minderjarigen en het extra risico dat zij lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel.

Ten aanzien van alleenstaande minderjarigen zijn aanvullende maatregelen nodig die hun belang waarborgen, overeenkomstig de richtlijnen van het Comité voor de Rechten van het Kind. Enkele maatregelen zijn: het onmiddellijk aanwijzen van een competente voogd, periodieke beoordeling van de plaatsing, prioriteit geven aan procedures rond handel in minderjarigen,

goede informatie over de risico's van handel en maatregelen om ze te begeleiden en extra aandacht te kunnen geven. Het terugsturen van deze minderjarigen naar hun land van herkomst mag alleen dan gebeuren als er geen risico bestaat dat de minderjarige hierdoor onherstelbare schade oploopt. Minderjarigen die de kans lopen (opnieuw) in handen te vallen van mensenhandelaars, mogen slechts dan worden teruggestuurd naar hun land van herkomst als dit in hun belang is en adequate maatregelen worden getroffen om hen te beschermen.

Bij erkenning of ernstige vermoedens van slachtofferschap van mensenhandel dienen minderjarigen een verblijfsvergunning op humanitaire gronden te krijgen, los van het feit of zij aangifte doen. Als tevens gezorgd wordt voor een betere bescherming van de slachtoffers, zal dat een positief effect hebben op hun aangifte bereidheid.

Er moeten meer specifieke opvang- en hulpverleningsmogelijkheden komen voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, zowel ambulante als residentiële. Deze moeten beschikbaar zijn voor zowel meisjes als jongens en voor zowel slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie als slachtoffers van andere vormen van uitbuiting. De hulpverlening moet aangepast zijn aan de cultuurspecifieke behoeften van de slachtoffers uit Nederland en het buitenland. Onderzoek met behulp van ex-slachtoffers over wat werkt en wat niet, is van essentieel belang.

Ingeval van terugkeer naar het land van herkomst moet de bewijslast worden omgedraaid. De overheid moet aantonen dat het veilig is voor het kind om terug te keren naar zijn land van herkomst in plaats van dat het minderjarige slachtoffer moet bewijzen dat hij niet veilig terug kan keren.

Samenwerking tussen de ketenpartners is een vereiste. Hiervoor is een centrale rol voor de overheid weggelegd. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel vormt een belangrijke spil, evenals STV. Het Informatie punt Jeugdprostitutie heeft een belangrijke rol in het bundelen en verspreiden van kennis met betrekking tot uitbuiting in de prostitutie.

Samenwerking op internationaal en Europees niveau moet de komende jaren gestalte krijgen. De overheid dient veel actiever dan thans te stimuleren dat er werkbare afspraken worden gemaakt met andere landen over de manier waarop de aanpak van mensenhandel vorm moet krijgen. Daarbij moet de strijd tegen handel in minderjarigen speerpunt vormen.

Er moet een landelijk registratiesysteem komen waarin alle gegevens met betrekking tot mensen- en kinderhandel terechtkomen. Dit geldt zowel voor prostitutie als overige vormen van uitbuiting. Samenwerking tussen overheid, politie en hulpverlening is hierbij een vereiste. Dit landelijke verzamelpunt maakt het mogelijk om tendensen te herkennen en meer zicht te krijgen op de nu nog vaak ongedefinieerde groep slachtoffers. Dit systeem moet zoveel mogelijk aansluiten op bestaande systemen. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, Stichting tegen Vrouwenhandel en het Informatiepunt Jeugdprostitutie kunnen hierin een rol vervullen.

Er dient een algemeen meldpunt uitbuiting te komen op landelijk niveau, dat zo nodig adviseert en bemiddelt bij zaken als doorverwijzing van slachtoffers naar de juiste hulp. Tevens kunnen hier landelijke knelpunten worden geïnventariseerd. Het meldpunt kan aansluiten op bestaande meldpunten, zoals de Stichting Tegen Vrouwenhandel.

Ook voorlichting aan ouders en verzorgers en het 'grote publiek' is nodig om handel in minderjarigen te voorkomen.

Bij de ontwikkeling van voorlichting, informatie en training is onderzoek nodig over hoe de doelgroep benaderd moet worden. Samenwerking met jongeren zelf is dan ook noodzakelijk.

Het rijk moet voor een adequate wettelijke basis zorgen om de escortbranche controleerbaar te maken. Een mogelijke oplossing is het vaststellen van een escortwet. Inschrijving bij de Kamer van Koophandel moet verplicht gesteld worden aan alle aanbieders van seksuele diensten. Bij het plaatsen van een advertentie moeten Dagbladen en Internetproviders het inschrijfnummer van de Kamer van Koophandel controleren. (Potentiële) klanten van prostituees moeten op de hoogte zijn van signalen van mensenhandel en aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid in het tegengaan van mensenhandel. Voorlichting kan plaatsvinden via een landelijke bewustwordingscampagne, via Internet en via voorlichtingsfolders in seksinrichtingen. Klanten moeten weten dat het hebben van betaalde seks met minderjarigen strafbaar is. Daarnaast moeten ze voorgelicht worden over de gevolgen van uitbuiting voor slachtoffers. Klanten moeten gestimuleerd worden alleen van de legale bedrijfstak gebruik te maken. Daarnaast moeten klanten misstanden of vermoedens daarvan, anoniem en laagdrempelig kunnen melden, bijvoorbeeld bij Meld-Misdad-Anoniem. Het is dan wel van belang dat de politie actie onderneemt naar aanleiding van een dergelijke melding.

Om meer inzicht te krijgen in het gedrag van prostituanten, hun behoeften en wensen, en de invloed die die hebben op handel in minderjarigen, moet onderzoek gedaan worden naar klantgedrag.

OVERHEID (LOKALE)

Opsporen en vervolgen van mensenhandel in het algemeen en handel in minderjarigen in het bijzonder moet door de centrale overheid ondubbelzinnig als prioriteit worden aangewezen. Daarmee moet het dat ook worden voor de uitvoerende ketenpartners. De politieke prioriteit moet vertaald worden naar een geormerkte inzet van mensen en middelen. Voor een effectieve aanpak dient de capaciteit die voor deze problematiek beschikbaar is bij de verschillende ketenpartners, te worden uitgebreid. Het in gang zetten van opsporing en vervolging van mensenhandel, dus ook handel in minderjarigen, moet onderdeel zijn van de prestatiecontracten van politie en OM.

Politie en gemeentes moeten meer onderzoek doen naar de illegale sector en actief gebruik maken van hotelcontroles. Ze moeten het seksuele dienstenaanbod via publieke kanalen als dag- en weekbladen, Internet en 06-nummers gaan controleren. Hiervoor moet meer mankracht vrijgemaakt worden binnen de politie. Bestuurlijke maatregelen en wetgeving moeten aangepast worden om deze controles te vergemakkelijken.

Gemeenten moeten zich actiever opstellen, zowel ten aanzien van het vergunningstelsel als bij het handhaven en toezicht op (illegale) prostitutie. Het vergunningstelsel moet gelden voor alle aanbieders van seksuele diensten, inclusief escort en thuiswerk. Er zou een landelijk register moeten komen waarin alle door de gemeenten vergunde seksbedrijven worden geregistreerd.

POLITIE , BIJZONDERE OPSPORINGSDIENSTEN EN OM

Opsporen en vervolgen van mensenhandel in het algemeen en handel in minderjarigen in het bijzonder moet door de centrale overheid ondubbelzinnig als prioriteit worden aangewezen. Daarmee moet het dat ook worden voor de uitvoerende ketenpartners. De politieke prioriteit moet vertaald worden naar een geormerkte inzet van mensen en middelen. Voor een effec-

tieve aanpak dient de capaciteit die voor deze problematiek beschikbaar is bij de verschillende ketenpartners, te worden uitgebreid. Het in gang zetten van opsporing en vervolging van mensenhandel, dus ook handel in minderjarigen, moet onderdeel zijn van de prestatiecontracten van politie en OM.

Politie en gemeentes moeten meer onderzoek doen naar de illegale sector en actief gebruik maken van hotelcontroles. Ze moeten het seksuele dienstenaanbod via publieke kanalen als dag- en weekbladen, Internet en 06-nummers gaan controleren. Hiervoor moet meer mankracht vrijgemaakt worden binnen de politie. Bestuurlijke maatregelen en wetgeving moeten aangepast worden om deze controles te vergemakkelijken.

Binnen de politie en bijzondere opsporingsdiensten moet een eenduidig registratiesysteem ontwikkeld worden dat ingezet kan worden bij de opsporing van mensenhandel. Het IKPS kan hiertoe dienst doen. Daarbij moet specifiek geregistreerd worden op minderjarigheid van slachtoffers van uitbuiting in prostitutie of andere sectoren. Uitwisseling van informatie over beide vormen moet mogelijk zijn.

De verantwoordelijkheden met betrekking tot opsporing en vervolging van alle vormen van uitbuiting dienen te worden vastgelegd, zodat alle ketenpartners nauwkeurig weten wat hun taak is en hoe ze met andere ketenpartners dienen samen te werken.

Er moet meer aandacht komen voor paspoortcontroles. Koninklijke Marechaussee, politie en andere opsporingsinstanties moeten getraind worden in het snel herkennen van valse en vervalste paspoorten.

Alle opvang- en hulpverleningsinstanties en politieregio's moeten slachtoffers van mensenhandel melden bij STV. Er moet melding worden gemaakt van de leeftijd van het slachtoffer, de leeftijd van ronseling, de nationaliteit en de vorm van de uitbuiting.

Er moet meer gebruik gemaakt worden van andere middelen om een onderzoek te starten dan op basis van de aangifte van het slachtoffer. Bij 'ernstig vermoeden' moet Informatie Gestuurd Onderzoek (IGO) leiden tot een stapeling van verschillende soorten bewijs die gezamenlijk aantonen dat het gaat om het delict mensenhandel.

Bij twijfel aan minderjarigheid van een slachtoffer moet in principe van minderjarigheid worden uitgegaan. Een slachtoffer kan niet worden uitgezet door de Vreemdelingenpolitie zonder onderzoek van zijn zaak.

Het afnemen van een verhoor aan een minderjarig slachtoffer moet gebeuren door speciaal getrainde deskundige. Zij moeten voldoende tijd hebben en gebruikmaken van interviewtechnieken, rekening houdend met leeftijd en sekse. Het verhoor moet plaatsvinden in een kindvriendelijke en veilige sfeer.

In de nieuwe Aanwijzing Menshandel van het College van Procureurs-Generaal moet specifieke aandacht komen voor signalen van handel in minderjarigen. Een aantal van deze signalen kunnen gebaseerd worden op schending van de rechten van minderjarigen, zoals beschreven in het Verdrag voor de rechten van het kind.

Er moet een lijst met signalen van handel in minderjarigen opgesteld worden voor ketenpartners die te maken kunnen krijgen met minderjarige slachtoffers van mensenhandel. De lijst moet voor verschillende disciplines bruikbaar zijn.

Bij erkenning of ernstige vermoedens van slachtofferschap van mensenhandel dienen minderjarigen een verblijfsvergunning op humanitaire gronden te krijgen, los van het feit of zij aangifte doen. Als tevens gezorgd wordt voor een betere bescherming van de slachtoffers, zal dat een positief effect hebben op hun aangifte bereidheid

RECHTERLIJKE MACHT

Het is noodzakelijk dat, voor de toepassing van artikel 273a WvSr, er snel duidelijkheid komt over de reikwijdte van het begrip uitbuiting in het algemeen en over uitbuiting van minderjarigen in het bijzonder. Hierbij dient een aantal factoren helder te worden gemaakt.

1. Expliciet moet worden gemaakt welke vormen van uitbuiting onder het bereik van de wetsbepaling vallen.
2. Verhelderd moet worden wat de kenmerken zijn van de specifieke vormen van uitbuiting die al genoemd worden in artikel 273a lid 2 WvSr.
3. Verhelderd moet worden wat de verhouding is tussen artikel 273a WvSr. en andere vergelijkbare bepalingen.

Rechters moeten zich laten informeren over wat het delict mensenhandel inhoudt, hoe minderjarige slachtoffers in uitbuittingsituaties terecht komen en wat dit betekent voor de slachtoffers en hun omgeving. Dit geldt niet alleen voor uitbuiting in prostitutie maar ook in andere formele en informele arbeidssectoren.

WERKGEVERS EN WERKNEMERS

Relevante partijen in het bedrijfsleven en vakbonden van sectoren die kwetsbaar zijn voor uitbuiting, moeten voorlichting krijgen om kennis over handel in minderjarigen en haar verschillende verschijningsvormen te vergroten.

Inschrijving bij de Kamer van Koophandel moet verplicht gesteld worden aan alle aanbieders van seksuele diensten. Bij het plaatsen van een advertentie moeten Dagbladen en Internetproviders het inschrijfnummer van de Kamer van Koophandel controleren.

BIJLAGE 4

INTERNATIONALE EN EUROPESE ONTWIKKELINGEN ROND UITBUITING VAN MINDERJARIGEN

De problematiek van handel in minderjarigen en seksuele uitbuiting van minderjarigen staat internationaal onmiskenbaar op de politieke agenda. De implementatie van alle aanbevelingen en verdragen op regionaal, nationaal en lokaal niveau gaat daarentegen zeer langzaam.

Het ontbreekt vaak aan (internationale) samenwerking tussen instanties, politie, justitie en opvang. De positie van minderjarigen die (potentieel) slachtoffer zijn van mensenhandel, is nog niet structureel verbeterd. Het aantal slachtoffers is eveneens niet afgenomen. Economische achteruitgang, gewapende conflicten, politieke instabiliteit, een grotere tegenstelling tussen arm en rijk, maar ook technologische ontwikkelingen op het gebied van anonieme communicatie, toename van de mobiliteit en globalisering hebben een negatief effect.¹³⁰ Het blijft een grote uitdaging om op lokaal niveau de omstandigheden te veranderen die minderjarigen kwetsbaar maken voor uitbuiting, in zowel de landen van herkomst als de ontvangende landen.¹³¹

Op het terrein van de aanpak van mensenhandel met speciale aandacht voor minderjarigen zijn er de laatste jaren op internationaal niveau allerlei ontwikkelingen geweest die moeten leiden tot concrete maatregelen op nationaal niveau om handel in minderjarigen tegen te gaan. Een overzicht van de ontwikkelingen volgt hieronder.

Internationale regelgeving en documenten

In de afgelopen jaren is er veel nieuwe internationale regelgeving op mensenhandel-gebied tot stand gekomen. Deze internationale instrumenten en documenten geven aan welke wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen op zijn minst door landen moeten worden genomen om mensenhandel adequaat aan te pakken.

Al deze internationale instrumenten en documenten hebben een gemeenschappelijk uitgangspunt, namelijk dat bij de aanpak van mensenhandel bijzondere aandacht moet worden besteed aan handel in minderjarigen (en vrouwenhandel). Dit betekent in algemene zin dat bij alle maatregelen die worden genomen ter implementatie van deze instrumenten en documenten bijzondere rekening moet worden gehouden met de specifieke situatie van minderjarigen. Het betekent ook dat er speciale maatregelen genomen moeten worden die specifiek gericht zijn op het voorkomen en bestrijden van handel in minderjarigen, en het beschermen van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

De voor Europese landen meest relevante internationaal aanvaarde uitgangspunten en eisen voor de aanpak van mensenhandel liggen vast in verschillende instrumenten. Ze zijn tot stand gekomen binnen het kader van de Verenigde Naties en de Europese Unie.¹³²

130 www.ecpat.nl; Meuwese, S., M. Blaak & M. Kaandorp. Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor de rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri. Verwachte verschijningsdatum: oktober 2005.

131 O'Briain, M., A. van den Borne & T. Noten (2004). Joint East West Research on Trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries. Amsterdam: ECPAT-NL.

De belangrijkste zijn:

- VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad;¹³³
- bijbehorende Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel;¹³⁴
- VN-Verdrag inzake de rechten van het kind;¹³⁵
- bijbehorende Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie;¹³⁶
- EU-Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel¹³⁷ (zie *kaderbesluiten*);
- EU-Kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie¹³⁸ (zie *kaderbesluiten*).

In mei 2005 is een Europees verdrag tegen mensenhandel aangenomen binnen de Raad van Europa (*European Convention on action against trafficking in human beings*)¹³⁹ (zie *Raad van Europa*).

Ook zijn er relatief veel relevante, maar niet juridisch bindende, internationale documenten tot stand gekomen binnen het kader van Verenigde Naties, de Europese Unie, de Raad van Europa, en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.¹⁴⁰

Europese Commissie en Europese Unie

In september 2002 werd de *European Conference on Preventing and Combatting Trafficking in Human Beings* gehouden. Naar aanleiding van deze conferentie werd de Brusselse Verklaring opgesteld. De Verklaring richt zich op het verder ontwikkelen van Europese en internationale samenwerking, concrete maatregelen en *best practises* om mensenhandel te voorkomen en tegen te gaan.

Vervolgens installeerde de Europese Commissie in maart 2003 de *Experts Group on trafficking in human beings*, die de Brusselse Verklaring verder diende uit te werken. In december 2004 publiceerde de *Experts Group* haar rapport. De groep vraagt vooral om meer aandacht voor de rol van slachtoffers van mensenhandel en bescherming van hun positie. De Europese Commissie zou het initiatief moeten nemen tot het aannemen van een juridisch bindend instrument dat de positie van slachtoffers van mensenhandel moet vastleggen. Er moeten afspraken gemaakt worden over de minimale eisen waaraan de behandeling van slachtoffers moet voldoen. Speciale aandacht moet gaan naar de positie, rechten en behoeften van kinderen. Alle acties gericht op verhandelde kinderen moeten gebaseerd zijn op de volgende principes: in het belang van het kind, het recht op participatie en het non-discriminatiebeginsel. Op basis van het rapport van de *Expert Group* zal

132 Voor een overzicht van alle relevante internationale instrumenten, zie NRM, Mensenhandel: Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur, 2004, p. 38-71. Zie ook Memorie van Toelichting inzake het wetsvoorstel tot uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, TK 2003-2004, 29 291 nrs. 1-2, p. 1-2.

133 New York, 15 november 2000, Trb. 2001, 68.

134 New York, 15 november 2000, Trb. 2001, 69.

135 New York, 20 november 1989, Trb. 1990, 170.

136 New York, 25 May 2000, Trb. 2001, 63.

137 Besluit van 19 juli 2002 (2002/629/JBZ), Pb. EG 1.8.2002 L 203.

138 Kaderbesluit 2004/68/JBZ van 22 december 2003, Pb. EG 20.1.2004 L 13.

139 Zie NRM, Mensenhandel: Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur, 2004, p. 60-62.

140 Voor een overzicht van alle relevante internationale documenten, zie NRM, Mensenhandel: Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur, 2004, p. 38-71.

de Europese Commissie in 2005 concrete maatregelen voorstellen. Voor meer informatie zie: http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/wai/fsj_crime_human_trafficking_en.htm.¹⁴¹

Het beleid van de Europese Unie (EU) richt zich met name op mensenhandel voor commerciële seksuele doeleinden. Mensenhandel met als doel adoptie, orgaantransplantaties, huwelijk of deelname aan illegale activiteiten, zoals bedelen en drugshandel, komt nauwelijks aan bod. Terre des Hommes geeft in haar rapport *Lost kids, lost futures: The European Union's response to Child Trafficking* aan dat de EU onvoldoende aandacht besteedt aan de preventie van kinderhandel. Er is geen consistent en gecoördineerd Europees beleid ten aanzien van handel in minderjarigen.¹⁴² Deze laatste conclusie wordt gedeeld door de eerder genoemde *Experts Group* van de Europese Commissie. Zij pleit voor het opzetten van een *European Anti-Trafficking Network* dat de informatiestroom over al het beleid (zowel Europees als nationaal) ten aanzien van mensenhandel zou moeten coördineren.¹⁴³

Kaderbesluiten

De Raad van Ministers van de Europese Unie lanceerde in het jaar 2000 twee Kaderbesluiten. De Kaderbesluiten geven de Lidstaten aanwijzingen tot het volgen van een aantal richtlijnen met betrekking tot het bestrijden van mensenhandel en het bestrijden van seksuele uitbuiting van minderjarigen en kinderpornografie. Dit zijn:

1. *Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel van 19 juli 2002, in werking getreden op 1 augustus 2002.*
Dit Kaderbesluit verplicht Lidstaten bepaalde, als mensenhandel gekwalificeerde, feiten strafbaar te stellen en doelt daarbij specifiek op uitbuiting op het gebied van arbeid en seksuele uitbuiting. Het Europees Kaderbesluit aanpak mensenhandel en met name handel in vrouwen en minderjarigen had per 1 augustus 2004 door alle lidstaten geïmplementeerd moeten worden. Het Nederlands Nationaal Actieplan aanpak mensenhandel komt voort uit die verplichting.
2. *Kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie van 22 december 2003, in werking getreden op 20 januari 2004.*
Dit Kaderbesluit verplicht de EU-Lidstaten hun nationale wetgeving aan te passen om zo te komen tot een uniforme regeling op het terrein van aanpak van kinderpornografie en kinderprostitutie. Naast het betrekken van minderjarigen in pornografische activiteiten, betreft het ondermeer ook het aanwerven voor en het dwingen van een kind tot prostitutie en het profiteren daarvan.

Volgens de Kaderbesluiten dienen de Lidstaten gemeenschappelijke definities aan te nemen, te zorgen voor wetgeving en bijbehorende sanctionering, zorg te verlenen aan slachtoffers, en met elkaar samen te werken. Als resultaat zullen er in de hele Europese Unie gemeenschappelijke maatregelen zijn op het gebied van opsporing en vervolging om minderjarigen te beschermen tegen seksuele uitbuiting, en om daders op te sporen en

141 O'Briain, M., A. van den Borne & T. Noten (2004). Joint East West Research on Trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries. Amsterdam: ECPAT-NL.

142 Van Reisen & Stefanovic, 2004.

143 Meuwese, S., M. Blaak & M. Kaandorp. Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor de rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri. Verwachte verschijningsdatum: oktober 2005.

te vervolgen. De instellingen van de Europese Unie zullen toezicht houden op de implementatie van de Kaderbesluiten.¹⁴⁴

Dan is er nog het Ontwerp-Kaderbesluit betreffende de voorkoming en bestrijding van de handel in menselijke organen en weefsels. Dit (Griekse) voorstel is in zijn algemeenheid besproken, maar er is nog geen besluit over genomen. Niet ieder EU-land is overtuigd van de noodzaak van een Kaderbesluit over orgaanhandel omdat er te weinig gegevens bekend zijn over het daadwerkelijk plaatsvinden van orgaanhandel.¹⁴⁵

*Raad van Europa*¹⁴⁶

Ter voorbereiding van het Tweede Wereldcongres tegen Commerciële Seksuele Uitbuiting van Kinderen, in december 2001 in Yokohama, heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 31 oktober 2001 Aanbeveling 16 ter bescherming van minderjarigen tegen seksuele exploitatie aangenomen (COE Document Rec (2001) 16). Hierin wordt opgeroepen tot samenwerking en het nemen van maatregelen ter bescherming van minderjarigen tegen seksuele uitbuiting.¹⁴⁷

Het *Committee on action against trafficking in human beings* (CAHTEH) heeft een Europees Verdrag aanpak mensenhandel opgesteld. Dit verdrag moet een praktisch instrument zijn voor internationale samenwerking, die gericht is op de bescherming van slachtoffers met respect voor mensenrechten. Het is gericht op een evenwichtige balans tussen zaken betreffende mensenrechten van slachtoffers en vervolging van daders. In het verdrag wordt specifiek aandacht aan minderjarigen besteed.¹⁴⁸ Het verdrag is in werking getreden in mei 2005.

*Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa*¹⁴⁹

In december 2003 is het OSCE *Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings* aangenomen door de Raad van Ministers van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).¹⁵⁰ Het Actieplan is bedoeld als een allesomvattend handvat ('*toolkit*') voor de OVSE en de lidstaten om hen te helpen bij de bestrijding van mensenhandel. Het Actieplan bevat bepalingen op het terrein van preventie, opsporing en vervolging, en slachtofferbescherming en -bijstand. Als onderdeel van dit Actieplan is in mei 2004 dr. Helga Konrad aangesteld als de *OSCE Special Representative on Trafficking in Human Beings*.

Op 7 december 2004 is door de raad van ministers van de OVSE het document *The Special Needs for Child Victims of Trafficking for Protection and Assistance*¹⁵¹ aangenomen.

144 O'Briain, M., A. van den Borne & T. noten (2004). Joint East West Research on Trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries. Amsterdam: ECPAT-NL.

145 S. Meuwese, M. Blaak & M. Kaandorp. Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor de rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri. Verwachte verschijningsdatum: oktober 2005.

146 zie ook: http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking.

147 Meuwese, S., M. Blaak & M. Kaandorp. Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor de rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri. Verwachte verschijningsdatum: oktober 2005.

148 O'Briain, M., A. van den Borne & T. Noten (2004). Joint East West Research on Trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries. Amsterdam: ECPAT-NL.

149 zie ook: http://www.osce.org/features/show_feature.php?id=236

150 PC.DEC/557 van 24 juli 2003, PC Journal No. 462. Zie ook www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pcdec557.pdf.

151 OSCE Document MC.DEC/13/04.

men waarin de speciale behoeften aan bescherming van en hulp aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel zijn vastgelegd. Voor meer informatie zie: http://www.osce.org/events/mc/bulgaria2004/documents/files/mc_1102430054_e.pdf¹⁵².

VN-Kindertop

In 2002 werd in New York voor de tweede keer een wereldbijeenkomst gehouden over kinderen georganiseerd door de VN. In 1990 was de eerste *World Summit for Children* gehouden en was er al een verklaring aangenomen met daaraan gekoppeld een actieplan. Op de VN-Kindertop (*UN General Assembly Special Session on Children*) in 2002 werd de voortgang geëvalueerd en opnieuw een verklaring met actieplan opgesteld, dit keer getiteld *A world fit for children*. Het Plan of Action van dat jaar ziet toe op het tot stand brengen van een *Global movement for children*, gericht op tien hoofddoelen die leidend zijn voor alle acties. Eén daarvan (nr. 6) is *to protect children from harm and exploitation*. In paragraaf 43 beloven regeringen alle vormen van geweld tegen minderjarigen tegen te gaan door onder andere:

- alle kinderen te beschermen tegen alle vormen van seksuele uitbuiting, inclusief pedofilie, handel en ontvoering;
- onmiddellijke en effectieve maatregelen te nemen om de ergste vormen van kinderarbeid uit te roeien. Hierop volgen allerlei meer gedetailleerde maatregelen, waaronder acht acties die specifiek gaan over seksuele uitbuiting en andere vormen van kinderhandel;
- op basis van het *Plan of Action* moesten alle regeringen een landelijk actieplan ontwerpen. Dit heeft Nederland in juli 2004 gedaan (Kamerstukken II 2003-04 29 284, nr. 3).¹⁵³

Special Rapporteur inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie

In 1990 werd door de VN een resolutie¹⁵⁴ aangenomen om een Speciaal Rapporteur inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie aan te stellen (*Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*).

Special Rapporteur inzake mensenhandel

In 2004 heeft de VN-Mensenrechtencommissie een resolutie aangenomen om een Speciaal Rapporteur inzake mensenhandel, speciaal gericht op vrouwen en kinderen, aan te stellen voor een periode van drie jaar.¹⁵⁵ De Speciaal Rapporteur zal aanbevelingen doen om de rechten van slachtoffers van mensenhandel te beschermen. De Rapporteur kan ook reageren op betrouwbare informatie over mogelijke schendingen van mensenrechten.

152 O'Briain, M., A. van den Borne & T. Noten (2004). Joint East West Research on Trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries.

153 Meuwese, S., M. Blaak & M. Kaandorp. Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor de rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen. Nijmegen: Ars Aequi Libri. Verwachte verschijningsdatum: oktober 2005.

154 UN Document A/RES/1990/68.

155 UN Document E/CN.4/2004/L.62.