

Het slachtoffer en zijn ketens

*Een studie naar mensenhandel in
strafrechtelijk perspectief*

Marjolein Goderie
Hans Boutellier

Met medewerking van:
Marjan Wijers
Lisanne Drost
Myriam Vandenbroucke

December 2009

Inhoud

Voorwoord	5
1 Naar een cultuurbeeld van de strafrechtelijke keten mensenhandel	7
1.1 Inleiding	7
1.2 De aanpak van mensenhandel	8
1.3 De cultuur van de ketenpartners in de literatuur	8
2 Besluitvorming in de strafrechtketen	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Literatuur over mensenhandel	13
2.3 Literatuur over beslissingsprocessen	18
3 Een empirisch cultuurbeeld van de keten	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Sensitiviteit	28
3.3 Het slachtofferbeeld	37
3.4 Conclusie	40
4 Een empirisch slachtofferbeeld van ketens	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Mensenhandel is uitbuiting	44
4.3 Ervaringen met de strafrechtelijke keten	45
4.4 Conclusie	50
5 Het slachtoffer van mensenhandel en de strafrechtketen	53
Literatuur	55

Voorwoord

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel constateert in haar nieuwste rapportage dat het fenomeen mensenhandel om zich heen grijpt en dus steeds ongrijpbaarder dreigt te worden. De aanpak zowel binnen het strafrechtelijk systeem als daar buiten is gecompliceerd. Beleidsmatig heeft de bestrijding van mensenhandel inmiddels een hoge prioriteit gekregen en is er op vele manieren geïnvesteerd in de aanpak. Toch zeggen deskundigen dat het resultaat van de inspanningen hiermee niet in overeenstemming is. Slechts weinig zaken bereiken het stadium van een rechtszaak en als het dan tot een veroordeling komt is de strafmaat vaak laag.

Deze situatie verdient een nadere analyse. De aard van het delict stelt hoge eisen aan de motivatie, het bewustzijn en de kennis van alle actoren in de strafrechtketen. Het is de vraag of mensenhandel daadwerkelijk prioriteit krijgt en of het slachtofferschap goed wordt beoordeeld en op waarde geschat. Slachtoffers van mensenhandel zijn voor de actoren in de strafrechtketen geen gemakkelijke getuigen. Hun gedrag is soms moeilijk te begrijpen, bijvoorbeeld vanwege hun ambivalente houding tegenover de verdachten. Er is sprake van een lage aangiftebereidheid, van inconsistente verklaringen of van het intrekken daarvan.

Daarom is het belangrijk zicht te krijgen op wat voor politiemensen, bijzondere opsporingsambtenaren, officieren van justitie en rechters moeilijk te plaatsen is en wat de ervaringen van de vaak ernstig getraumatiseerde slachtoffers met het (niet) optreden van de actoren in de strafrechtketen zijn. Daartoe geven we aan de hand van interviews een ‘cultuurbeeld’ van de strafrechtketen inzake mensenhandel. Daartoe hebben we ook slachtoffers gevraagd wat hun ervaringen zijn met de strafrechtketen en wat het voor hen zo moeilijk maakt om aangifte te doen.

Marjan Wijers was betrokken bij de opzet van het onderzoek. Met Myriam Vandenbroucke interviewde zij een groot deel van de slachtoffers. Lianne Drost heeft een aantal interviews met actoren uit de strafrechtketen gehouden. Ondergetekenden zijn verantwoordelijk voor de analyse en rapportage. We willen de rechters, officieren van justitie, politiefunctionarissen en bijzondere opsporingsambtenaren bedanken voor hun openhartigheid tijdens de interviews. Ook zijn wij de slachtoffers bijzonder dankbaar dat zij de moed opbrachten om hun verhaal te vertellen. Het waren geen gemakkelijke gesprekken.

Marjolein Goderie
Hans Boutellier

1 Naar een cultuurbeeld van de strafrechtelijke keten mensenhandel

1.1 Inleiding

Met enige regelmaat wordt de samenleving opgeschrikt door zware vormen van uitbuiting in casu mensenhandel. Mensenhandel is uitbuiting (excessief misbruik) onder toepassing van een dwangmiddel (art. 273f Sr). Het doet zich voornamelijk voor in de prostitutie, maar komt ook voor in andere economische sectoren, zoals de industrie, de land- en tuinbouw, huishoudelijk werk en horeca. Ook kan er sprake zijn van mensenhandel in het kader van criminele activiteiten, zoals tewerkstelling in de illegale hennepteelt. De vormen van uitbuiting in andere sectoren dan de prostitutie zijn relatief kort geleden (sinds 2005) strafbaar gesteld.

Hoewel betrouwbare gegevens over mensenhandel schaars zijn, staat vast dat het een omvangrijk maatschappelijk probleem is. Er is maatschappelijk en juridisch dan ook veel aan gelegen om het delict op adequate wijze aan te pakken. Behalve een preventieve benadering is een repressieve reactie van belang als signaal naar de samenleving, de (potentiële) daders en de slachtoffers.

Ondanks de beleidsmatige impuls om de aanpak van mensenhandel te versterken, bereiken slechts weinig zaken het stadium van een rechtszaak. Als het dan al tot een veroordeling komt is de strafmaat vaak laag. De aard van het delict stelt hoge eisen aan de motivatie, het bewustzijn en de kennis van alle actoren in de strafrechtketen. Krijgt mensenhandel de prioriteit die het verdient en wordt het slachtofferschap voldoende op waarde geschat? Deze studie is gebaseerd op een verkenning van de literatuur, maar vooral op een serie interviews met vertegenwoordigers van de strafrechtketen, met slachtoffers van mensenhandel en overige betrokkenen.

1.2 *De aanpak van mensenhandel*

Sinds 2000 heeft Nederland een Nationaal Rapporteur Mensenhandel. De Nationaal Rapporteur, ondersteund door haar stafbureau, rapporteert aan de regering over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland en over de effecten van beleid op dit terrein. De Nationaal Rapporteur en haar medewerkers zijn bevoegd om dossiers bij politie en justitie in te zien.

De aanpak van mensenhandel staat zowel in Europees verband als nationaal gezien hoog op de agenda. Zo gaat de Europese Commissie de strijd tegen mensenhandel opvoeren. Op 25 maart 2009 is daartoe een voorstel gepresenteerd. Dit voorstel regelt een betere afstemming van nationale wetten en straffen en zorgt er voor dat daders ook vervolgd worden als zij zich in het buitenland schuldig maken aan mensenhandel. In het voorstel staat dat ook klanten van prostituees die op de hoogte kunnen zijn van een uitbuitingssituatie strafbaar worden. Voor slachtoffers komen er meer mogelijkheden voor bijstand, medische verzorging en politiebescherming.

In Nederland is de aanpak van mensenhandel een beleidsprioriteit van het kabinet. Sinds 27 februari 2008 is er een *Taskforce Aanpak Mensenhandel* waarvoor bijbehorende 'actiehouders' vastgesteld zijn. Deze *Taskforce* is zeer breed ingezet en bestaat uit het lokaal bestuur, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de rechterlijke macht (RM) en de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De *Taskforce Aanpak Mensenhandel* heeft als taak knelpunten bij de aanpak van mensenhandel te signaleren en oplossingen aan te dragen. De *Taskforce* stelt zich daarnaast tot doel het initiëren van beleidsmaatregelen en het volgen van enkele concrete mensenhandelzaken in zogeheten proeftuinen.

1.3 *De cultuur van de ketenpartners in de literatuur*

Aan de hand van de interviews geven we een 'cultuurbeeld' van het strafrechtelijk bedrijf. De heersende cultuur bepaalt namelijk in sterke mate het perspectief van de strafrechtketen: hoe wordt slachtofferschap van mensenhandel daar herkend, gepercipieerd, bejegend en erkend? Wat zijn de denkbeelden, opvattingen en wijzen van reageren op mensenhandel door functionarissen in die organisaties? Welke overwegingen leiden hen bij de

aanpak van mensenhandel, wat bepaalt hun beslissingen en hun omgang met slachtoffers? De keuze voor het begrip cultuurbeeld sluit aan bij de wetenschappelijke literatuur over organisatiecultuur.

In onderhavige studie gaat het om meerdere organisaties: politie, Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht alsmede enkele relevante diensten. De cultuur van de organisaties staat vanzelfsprekend niet op zichzelf. Op grond van de literatuur verstaan we onder ‘het cultuurbeeld strafrechtelijke keten mensenhandel’ dan ook: *het geheel van waarden, normen en praktijken dat zich, onder de condities van maatschappelijk klimaat, wettelijk kader en discretionaire ruimte, voordoet bij politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en andere relevante organisaties bij de aanpak van mensenhandel*. Naar dit cultuurbeeld is niet eerder onderzoek gedaan. Over de cultuur van de betrokken organisaties is in afgeleide zin wel het een en ander in de literatuur te vinden.

Wat is een cultuurbeeld?

In de bestuurskundige literatuur bestaat veel aandacht voor zoiets als ‘de cultuur’ van een organisatie. Dat vloeit voort uit het besef en inmiddels ook de wetenschap dat waarden, normen en praktijken van een organisatie veel menselijk gedrag mede bepalen. Dat betekent dat naast de organisatiestructuur en het individuele karakter nog een derde niveau beslissend wordt geacht voor het handelen binnen een organisatie.

Vooraf op het terrein van strafrechtelijk beleid is er relatief weinig aandacht voor het belang van de organisatiecultuur (Bernard & Engel, 2006). Dit zou te maken kunnen hebben met de relatief grote mate van reglementering en regulering van optreden van strafrechtelijke organisaties. Dat suggereert dat er weinig ruimte is voor een op zichzelf staande cultuur. Toch blijkt uit onderzoek naar politieculturen dat het hier gaat om een buitengewoon relevant kenmerk van politieoptreden (zie bijvoorbeeld Crank, 1998). De politiecultuur biedt ondanks de relatief strakke taak- en bevoegdheidsomschrijvingen voldoende discretionaire ruimte voor de ontwikkeling van bepaalde politiestijlen (Van der Torre, 1999).¹

Deze constatering geldt onverkort voor andere organisaties binnen het strafrechtelijk systeem. Bernard & Engel (2006, p. 28) wijzen erop dat de organisatiecultuur het begrijpelijk maakt dat in de strafrechtelijke hand-

1. Dergelijke stijlen werden onlangs ook beschreven voor het werk van de wijkagent (Terpstra, 2008).

having, opsporing en vervolging zo vaak anders wordt gehandeld dan je op basis van het wettelijk instrumentarium zou mogen verwachten. Toch levert het begrip organisatiecultuur geen eenduidig perspectief op. Organisatiecultuur kan zich uiten in allerlei vormen, variërend van uiterlijke plichtplegingen tot diepgevoelde waarden. Organisatiecultuur ontstaat doordat mensen binnen een organisatie optreden als cultuurdrager. Sommigen hebben door hun positie, kennis of uitstraling een dusdanige invloed op anderen dat zij 'de toon zetten'. En een organisatiecultuur kan zo diep ingebakken zitten (het DNA van een organisatie) dat het de toonzetters overleeft. Een organisatiecultuur die eenmaal is gevestigd kan zo sterk zijn dat nieuwe leden in de organisatie zich gedragingen, houding en normen snel eigen maken. Doen ze dat niet, dan vallen ze buiten de boot. Een organisatiecultuur wordt door meer of minder mensen in een organisatie gedeeld, kan worden aan- en afgeleerd, maar is wel relatief stabiel. Ze is niet onmiddellijk zichtbaar of makkelijk beïnvloedbaar (Borsboom & Parlevliet in Van der Vlist, 1993).

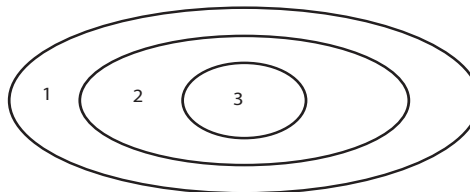
Het gaat te ver om hier de grote hoeveelheid bestuurskundige literatuur te behandelen. Een veel gebruikte definitie van 'organizational culture' is: 'the specific collection of values and norms that are shared by people and groups in an organization and that control the way they interact with each other and with stakeholders outside the organization.' (Hill & Jones, 2001). De nadruk in deze definitie ligt sterk op de binnen een organisatie levende normen en waarden. Een vooraanstaande Nederlandse expert op het terrein van organisatiecultuur, Geert Hofstede (bijvoorbeeld 1991), benadrukt de praktijken, oftewel de gedeelde beleving van de dagelijkse praktijken. Daarin schuilt voor hem de kern van organisatiecultuur. Hij spreekt in *Al-lemaal andersdenkenden* (1991) van 'de collectieve mentale programmering die de leden van de ene organisatie onderscheidt van die van een andere.' In deze definitie dreigt echter weer enigszins ondergesneeuwd te raken dat binnen organisaties ook verschillen kunnen ontstaan in waarden, normen en praktijken. Voor het begrip cultuurbeeld lijkt het ons belangrijk zowel de waarden en normen als de praktijken van de betrokken organisaties in de beschrijving mee te nemen. Gezien het ketenkarakter van het strafrechtelijk systeem dient tevens oog te bestaan voor de verschillen tussen en zelfs binnen organisaties.

Het relatief zelfstandige en stabiele karakter van een organisatiecultuur mag immers onze ogen niet doen sluiten voor de inhoudelijke condities die daarvoor gelden. Het strafrechtelijk systeem functioneert niet in een maatschappelijk vacuüm en heeft bovendien te maken met een nauwkeurig

omschreven juridisch instrumentarium. Zeker in het geval van de strafrechtelijke keten dienen we ons te realiseren dat het individu (de discretionaire ruimte), de organisatie (vooral het wettelijk kader) en de samenleving (het rechtsgevoel) de waarden, normen en praktijken dragen. Het algemene maatschappelijk klimaat geeft - meer en minder bewust - 'richting' aan het optreden van de actoren in de strafrechtelijke keten. Met elkaar levert het een drietal condities op voor het 'cultuurbeeld' van de strafrechtelijke keten. In schema gaat het om het volgende model.

Inhoudelijke condities voor de organisatiecultuur van de strafrechtelijke keten inzake mensenhandel

- 1 = Maatschappelijk klimaat
- 2 = Wettelijk kader
- 3 = Discretionaire ruimte



Tegen deze bestuurskundige achtergrond in kort bestek beschrijven we het functioneren van het strafrechtelijk systeem inzake mensenhandel in termen van een cultuurbeeld. Bij de beoordeling van het functioneren van de strafrechtelijke keten bij de aanpak van mensenhandel gaat het in principe om drie partijen: de politie, de officier van justitie en de rechter.² Deze partijen brengen alle drie hun eigen belangen, motieven en overwegingen in het strafrechtelijk proces in.

2. In ons onderzoek onderscheiden we nog een vierde partij, de bijzondere controle- en opsporingsdiensten. Over hun overwegingen en beslissingen en hun omgang met slachtoffers hebben we geen literatuur gevonden.

2 *Besluitvorming in de strafrechtketen*

2.1 *Inleiding*

Aan de hand van de literatuur schetsen we in eerste instantie een aantal bevindingen die mogelijk relevant zijn voor de aanpak van mensenhandel en de bejegening van slachtoffers in de strafrechtketen. Daarbij maken we gebruik van de studie die verricht is het kader van de Sneep-zaak onder de noemer 'Schone schijn' en de studie van het WODC naar de programmatische aanpak van mensenhandel. Verdere literatuur over (percepties van) mensenhandel in de strafrechtketen is uiterst beperkt. Na een uitgebreide zoektocht zijn toch drie onderzoeken gevonden, een Brits en twee Amerikaanse, die in kaart brengen welke percepties politiefunctionarissen en officieren hebben over zaken van mensenhandel en hoe dit doorwerkt in hun handelen. Daarnaast behandelen we literatuur over beslissingsprocessen bij politie, OM en rechterlijke macht. Dit doen we om beter zicht te krijgen op hun 'cultuur' inzake slachtofferschap en de beslissingen om al dan niet op te sporen, over te gaan tot strafrechtelijke vervolging en berechten. Tot slot geven we een concluderende nabeschuiving op basis van de literatuurstudie.

2.2 *Literatuur over mensenhandel*

Nederland

Het onderzoek Schone schijn (Van Hout & Van der Laan, 2008) gaat in op de vraag waarom de strafrechtketen signalen van mensenhandel onvoldoende oppikt. Het onderzoek beargumenteert dat de signalen verschillende beslissingsnemers passeren voordat ze uitmonden in een strafrechtelijk onderzoek of rechtszaak. Elk van deze beslissingsnemers kan (onbewust) besluiten om de signalen van mensenhandel niet te herkennen of er geen actie op te

ondernemen. Dit gebeurt 'wanneer er belangen spelen die in de ogen van de signalerende partij of beslissingnemer zwaarder wegen dan het belang dat gediend wordt met de opvolging van de signalen' (p.104). Hulpverleners melden signalen van mensenhandel bijvoorbeeld niet aan de politie wanneer ze daarmee de vertrouwensrelatie met de cliënt beschadigen. De politie besluit om niets met dergelijke signalen te doen als ze bijvoorbeeld onder druk staat om meetbare prestaties te moeten leveren. Mensenhandel is meestal ingewikkeld en moeilijk op te lossen, waardoor ze eerder kiezen voor zaken die makkelijk scoren (Van Hout & Van der Laan, 2008).

De beslissing om de signalen van mensenhandel te negeren wordt veelal gerechtvaardigd door ongewenste informatie te neutraliseren. Politiefunctionarissen kunnen voor zichzelf bepaalde keuzes en gebeurtenissen goedpraten. Zo zegt een functionaris in het onderzoeksrapport Schone schijn dat slachtoffers van loverboys erg naïef zijn en dat de verantwoordelijkheid van de staat op een gegeven moment ophoudt. De psychologie noemt dit verschijnsel cognitieve dissonantie (Festinger, 1970) of selectieve waarneming (Hewstone & Stroebe, 2001). De criminologie past dit concept ook toe om het rechtvaardigen van crimineel gedrag door daders te verklaren, maar gebruikt dan de verwante term neutralisatietechnieken (Sykes & Matza, 1957). Cohen (2001) noemt het ontkenning: 'De paradox van iets tegelijkertijd wel en niet weten' (in Van Hout & Van der Laan, 2008, p.105). Ontkenning kan zich actief en passief uiten: bij actieve ontkenning verwerpt iemand iets bewust, terwijl bij passieve ontkenning de aandacht wordt afgewend (Van Hout & Van der Laan, 2008).

Uit een onderzoek naar de praktijk van de programmatische aanpak van mensenhandel (Van Gestel & Verhoeven, 2009) blijkt dat de samenwerking met partnerorganisaties in de praktijk niet altijd van de grond komt, ondanks het aanvankelijke enthousiasme en de toezeggingen bij de start van de pilot. De veronderstelling dat bewustwording van de ernst van het probleem en betrokkenheid zal leiden tot het nemen van verantwoordelijkheid en een actief bijdragen aan het verzamelen van informatie over de verdachtengroep en de actoren die hen faciliteren blijkt niet uit te komen. Voor de discrepantie tussen de toezegging van de stuurgroepleden (leidinggeevenden) en het uitblijven van medewerking op de werkvloer hebben de onderzoekers drie verklaringen.

Ten eerste ontbreekt het bij de professionals aan duidelijkheid over taken en uitvoering. Dit heeft op hen een ontmoedigende werking en zij blijken weer snel over te gaan op de traditionele manier van werken. Ten

tweede is een gebrekkige communicatie tussen leidinggevenden en professionals soms debet aan de moeizame medewerking. Ten derde hangt het belang dat gehecht wordt aan medewerking samen met de prioriteiten van de eigen organisatie of eigen afdeling binnen de organisatie. Zo kan de start van een onderzoek vertraging oplopen als teamleiders van de politie twijfelen aan de opbrengst voor de eigen organisatie of afdeling of als opsporingsmedewerkers hindermacht uitoefenen als zij niet overtuigd zijn van het nut van medewerking. Soms wordt medewerking, ondanks eerdere toezeggingen, in zijn geheel geweigerd vanwege het niet passen binnen de doelstelling van de eigen organisatie.

Uit dit onderzoek blijkt dat het essentieel is dat er een wederzijds belang is bij de samenwerking. Bewustwording van het probleem en de intentie iets bij te dragen aan de oplossing is niet voldoende om werkelijk over te gaan tot uitvoering.

Groot-Brittannië

Uit onderzoek van het Engelse 'Home Office' blijkt dat de opsporing van mensenhandel in de prostitutie door de politie moeizaam tot stand komt doordat Engelse politiekorpsen, met name uit de niet-stedelijke gebieden, hun schaarse middelen niet willen besteden aan de intensieve en kostbare opsporing van mensenhandel in de marginale wereld van de prostitutie. Dit is vooral een gevolg van gebrek aan kennis en bewustzijn van prostitutie die niet op straat plaatsvindt maar bijvoorbeeld in massagesalons, privéclubs en thuis. Politiekorpsen in de regio denken vaak dat er geen prostitutie of mensenhandel plaatsvindt in hun gebied doordat dit niet zichtbaar is op straat.

De onderzoekers zijn van mening dat je bij mensenhandel niet moet uitgaan van een reactieve aanpak, waarbij je reageert op aangiftes, maar van een proactieve of versturende aanpak. De proactieve aanpak houdt in dat de politie actief op zoek gaat naar informatie over mensenhandel door middel van 'intelligence-led policing' of criminaliteitsanalyse. Bij een versturende aanpak kan de politie niet voldoende bewijs verzamelen voor een strafrechtelijke vervolging, maar kan zij de organisatie van mensenhandel verstoren door bijvoorbeeld gebruik te maken van voorschriften voor brandveiligheid (Kelly & Regan, 2000).³

3. Vergelijk de programmatische aanpak in Nederland, waarbij naast of in plaats van de strafrechtelijke aanpak ook een bestuursrechtelijke aanpak gevolgd wordt.

In dit onderzoek komt verder naar voren dat verdachten van mensenhandel niet verder vervolgd kunnen worden door gebrek aan bewijs en getuigen die een verklaring af willen leggen. Alleen in een klein deel van de zaken over mensenhandel zijn getuigen bereid om een verklaring af te leggen (ibid.).

Verenigde Staten

Ook in Amerika is onderzocht hoe de politie en openbaar aanklager omgaan met zaken van mensenhandel. Het Amerikaanse ministerie van Justitie heeft twee onderzoeken laten verrichten naar de opsporing van mensenhandel. Het eerste onderzoek van Newton, Mulcahy en Martin (2008) komt tot de conclusie dat de politie in Amerika moeite heeft met het signaleren en opsporen van mensenhandel. Zij wijten dit voornamelijk aan een gebrek aan kennis en bewustzijn van het probleem. Ook vinden de onderzoekers, net als in Engeland, dat de politie in niet-stedelijke gebieden het minst op de hoogte is. Het gebrek aan kennis ligt vooral in de definitie van mensenhandel. De politie vindt het vaak moeilijk om te onderscheiden wat wel of geen mensenhandel is. Politieagenten die trainingen hebben gevolgd over het signaleren van mensenhandel zijn zich daarentegen beter bewust van het probleem en pikken vaker signalen op.

Wanneer ze signalen wel oppikken ontbreekt het echter vaak aan samenwerking tussen hulporganisaties, de regionale politiekorpsen, de officier van justitie en de nationale politie. Hulporganisaties geven geen signalen door en de politie is terughoudend om contact met deze organisaties op te nemen. Ook de verschillende politiekorpsen werken niet samen in de aanpak van mensenhandel. De communicatie en het bewustzijn van het probleem verbeteren wanneer de politie betrokken is in een speciale *Taskforce* mensenhandel.

Uit dit onderzoek kunnen we afleiden dat de politie in ieder geval de signalen van mensenhandel niet bewust negeert, maar onvoldoende kennis heeft om het probleem aan te pakken. Opleiding en samenwerking vergroten het bewustzijn en de mate van kennis die nodig is om mensenhandel te signaleren en te vervolgen.

Wat betreft de opsporing en strafrechtelijke vervolging van mensenhandel komen in deze studie duidelijk de afwegingen van officieren van justitie naar voren bij de vervolging van mensenhandel. Officieren die signalen van mensenhandel wel opvangen geven aan dat ze de verdachte liever voor andere misdrijven vervolgen die hieraan gerelateerd zijn. Als reden hiervoor geven zij dat vanwege een gebrek aan ervaring met de nieuwe Amerikaanse

wet over mensenhandel het makkelijker is om de verdachten te veroordelen met behulp van andere wetten. Daarnaast vervolgen officieren van justitie liever geen zaken van mensenhandel omdat de slachtoffers niet mee willen werken of onvindbaar zijn (Newton, Mulcahy & Martin, 2008).

In het tweede onderzoek van het Amerikaanse Ministerie van Justitie is met enquêtes onder ruim 3.000 handhavingsdiensten onderzocht welke percepties deze diensten hebben van mensenhandel. Ook is gevraagd in welke mate zij zaken van mensenhandel opsporen en op welke wijze dit gebeurt. Dit onderzoek wijst uit dat meer dan driekwart van de ondervraagden denkt dat mensenhandel zelden tot nooit voorkomt binnen hun regio. Handhavingsdiensten in plaatsen met meer dan 75.000 inwoners verwachten vaker dat mensenhandel in hun gebied plaatsvindt. Vooral diensten die deelnemen in *Taskforces* die zijn opgericht ter bestrijding van mensenhandel erkennen de omvang van het probleem. In deze *Taskforces* worden trainingen gegeven, protocollen opgesteld en speciale onderzoekseenheden opgericht. Gemiddeld signaleerden politiekorpsen betrokken in een *Taskforce* meer dan dubbel zoveel zaken van mensenhandel. Dit leidde tot een verdubbeling in het aantal arrestaties en strafrechtelijke vervolgingen.

Uit het onderzoek blijkt dat de mate waarin de politie aandacht besteedt aan de signalering, rapportage en opsporing van mensenhandel sterk afhangt van de interpretaties van het probleem en de wet. De politie is vooral terughoudend in het opsporen van mensenhandel, omdat ze geloven dat slachtoffers hebben bijgedragen aan hun eigen slachtofferschap. Ook leiden tegenstrijdige of dubbelzinnige definities van mensenhandel en nieuwe wetten tot verwarring over wie een slachtoffer is.

Daarnaast ontbreekt het in de Amerikaanse situatie aan training, protocollen, beleid en speciale opsporingsunits om het probleem van mensenhandel effectief te kunnen aanpakken. Bovendien zijn zaken van mensenhandel meestal complexer en tijds- en arbeidsintensiever dan andere zaken, door het grote aantal slachtoffers, taalbarrières, betrokkenheid van verschillende onderzoeksdepartementen, opsporing in het buitenland en de behoefte aan een grote hoeveelheid professionals die om kunnen gaan met het trauma van de slachtoffers.

Signalen van mensenhandel komen in meer dan de helft van de gevallen naar voren tijdens andere opsporingsonderzoeken van onder andere drugs en prostitutie. In meer dan negentig procent van deze gevallen kwam de politie daarbij slachtoffers van mensenhandel tegen. Deze personen werden

als zodanig herkend doordat ze angstig waren en niet meewerkten. In de opsporingsonderzoeken van mensenhandel maakt de politie voornamelijk gebruik van observatie en samenwerking met andere handhavingsdiensten. Het gebrek aan medewerking van het slachtoffer is het grootste obstakel in het opsporingsonderzoek (Farrell, McDevitt & Fahy, 2008).

2.3 *Literatuur over beslissingsprocessen*

Belissingsproces politie

Het oplossen van misdrijven gebeurt door de recherche. Er is wel veel onderzoek gedaan naar de politie, maar bijzonder weinig naar de recherche (De Poot, 2004). De Poot et al. hebben een intensief onderzoek gedaan in zes politieregio's naar de dilemma's waar de recherche zich mee geconfronteerd ziet en welke keuzes zij maakt om uit die dilemma's te komen. Zij schrijven dat de overheersende indruk uit hun onderzoek is dat de meeste rechercheurs zeer betrokken zijn bij hun werk en dat zij een sterke *drive* hebben om misdrijven op te lossen. Toch leidt dat harde werken lang niet altijd tot de oplossing van de zaak. De meeste misdrijven blijven zelfs onopgelost.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de praktijk niet de prioriteringlijsten en *case screening*, maar vooral de gepercipieerde ernst van het gepleegde feit en de opsporingskansen bepalen of een zaak al dan niet wordt onderzocht. De activiteiten die de politie onderneemt zijn vooral afhankelijk van wat ze direct te weten komt over de zaak. De Poot et al. onderscheiden opsporingszaken en zoekzaken waarin bij aanvang van het onderzoek vrijwel niets bekend is over de gebeurtenis. In opsporingszaken worden de aanknopingspunten die het verhaal van de getuige biedt meestal uitgerechercheerd. Naast het zoeken van getuigen blijkt politiekennis daarbij een zeer belangrijke rol te spelen. Bij de helft van de zaken waarin een verdachte werd gevonden, had de gebruikte politiekennis daaraan een essentiële bijdrage geleverd. In de zoekzaken is sprake van het exploreren van nieuwe zoekgebieden en het zoeken naar nieuwe informatiebronnen. In zoekzaken werd het opsporingsproces echter ook opvallend snel stopgezet.

De Poot et al. stellen dat meer aanknopingspunten en zoekmogelijkheden kunnen worden uitgebuit door niet puur naar bewijsmiddelen te zoeken, maar daarnaast ook gericht te zijn op de reconstructie van een verhaal.

Belissingsproces Openbaar Ministerie

In Nederland is evenmin veel onderzoek gedaan naar de besluitvorming van officieren van justitie. Van Duyne (1983) laat in zijn proefschrift zien dat Nederlandse officieren voornamelijk rationele afwegingen maken bij het bepalen van de te eisen strafmaat. In het onderzoek is gebruik gemaakt van observaties. Aan zeven officieren werd tijdens deze observaties gevraagd om tien dezelfde actuele zaken af te handelden en daarbij hardop te lezen en te denken. Op die manier kon de onderzoeker hun denkproces registreren.

In de meeste zaken konden de officieren beslissen op grond van een beperkte hoeveelheid informatie. De keuze voor de vervolging of de te eisen straf baseerden zij daarbij meestal op een enkele dimensie, zoals de ernst van de feiten of de persoonlijkheid van de dader. Vooral de ernst van de feiten speelde een belangrijke rol in de keuzes die de officieren maakten. De strafeisen van de officieren in een aantal gelijke zaken bleken sterk te verschillen. Dit werd voornamelijk veroorzaakt doordat zij rekening hielden met de mildheid van de rechtbank. De ene officier eiste dan een zwaardere straf, terwijl de ander juist een mildere straf eiste. Ook verschilden hun keuzes doordat zij verschillende doelen voor ogen hadden: vergelding, afschrikking, en bescherming van de maatschappij. Over het algemeen namen de officieren dus rationele beslissingen. Deze rationele keuzes werden geleid door de gestelde doelen en de manier waarop zij de informatie van een zaak schematisch ordenden (Van Duyne, 1983).

In Nederland is de officier van justitie leider van het opsporingsonderzoek. Bij het uitvoeren van bijzondere bevoegdheden als het laten aftappen van een verdachte, is toestemming van de officier noodzakelijk. Sinds de invoering van de Wet Bijzonder Opsporingsbevoegdheden en de Wet Herziening Gerechtelijk Vooronderzoek hebben officieren van justitie een meer sturende rol gekregen. Hierdoor zijn zij beter op de hoogte van de ontwikkelingen in opsporingsonderzoeken en meer betrokken bij de keuzes die worden gemaakt. Dit ondervangt dat een officier willoos is overgeleverd aan de resultaten die de politie levert. Bovendien heeft een officier in Nederland de plicht om alle feiten te melden aan de rechter, of deze nu positief of negatief zijn voor de verdachte (Beijer et al., 2004).

Belissingsproces rechterlijke macht

Van Rossum (2007) heeft laten zien dat een juridische zaak geen objectief gegeven is maar dat deze 'gemaakt' wordt en dat eigenschappen van de betrokken juristen en de verwachtingen van elkaar van invloed zijn op het

verloop van een zaak. Met zijn onderzoek geeft hij inzicht in hoe juristen omgaan met cultuurverschillen in concrete rechtszaken.

Van Rossum is geïnspireerd door het werk van Cicourel (*The social organisation of juvenile justice*, 1968), die aan de hand van concrete zaken van jongeren die met justitie in aanraking kwamen liet zien hoe en waarom alledaagse interpretaties tot bepaalde uitkomsten leidden. 'Alledaagse interpretaties bleken doorgaans typeringen van personen of situaties te zijn. Iemand kwam uit een 'broken home' of was een 'first offender'. Dat lijken 'feiten', maar dergelijke typeringen maken onderdeel uit van een 'web van betekenissen'.' (p.14).

Net als de andere actoren in de strafrechtketen nemen rechters voortdurend beslissingen. Kenmerken van dergelijke beslissingen zijn dat onzekerheid een rol speelt in de beslissing (er is geen absoluut criterium voor juistheid of onjuistheid), dat er een verwevenheid is tussen de feiten waarover geoordeeld moet worden en de normen die van toepassing zijn en dat er in feite sprake is van een vicieuze cirkelredenering. Dit laatste houdt in dat feiten niet alleen geïnterpreteerd moeten worden, ze moeten ook geselecteerd worden op relevantie voor de beslissing. Welke feiten precies relevant zijn, hangt af van de toepasselijke rechtsregel. Welke rechtsregel van toepassing is op een zaak en welke interpretatie van de regel in casu juist is, hangt weer af van de feiten die de rechter als relevant beoordeelt. Welke feiten relevant zijn voor de beslissing hangt echter weer af van de toepasselijke rechtsregel (ontleend aan syllabus Rechtspsychologie KU Leuven, H.41 Beslissende rechters).

De besluitvorming van Nederlandse rechters is door Van Duyne (1987) onderzocht door middel van participerende observatie. Hiervoor zijn zeventwintig zaken van één meervoudige kamer gebruikt. De meervoudige kamer bestaat uit drie rechters en behandelt alle zaken waarvoor de Officier van Justitie een gevangenisstraf eist die langer is dan één jaar. Uit de resultaten komt naar voren dat de rechters van de meervoudige kamer op een snelle en eenvoudige manier beslissingen nemen over de strafmaat. De drie rechters stellen eerst vast wat ieders mening is en wat de Officier van Justitie voor straf eist. Vervolgens onderhandelen de drie rechters over de strafmaat. Hierbij proberen zij niet te veel af te wijken van de eis van de officier van justitie. Fundamentele tegenstellingen tussen de rechters leiden in sommige gevallen tot een impasse, die soms alleen doorbroken wordt door vermoedheid van één van de rechters. In een deel van de gevallen gingen de rechters dieper op de zaak in. In deze zaken kwamen alle voor-

en tegenargumenten aan bod en stelden zij kritische vragen. De rechters vergeleken daarbij hun notities over de ernst van de zaak, de mate van schade of de waarde van de buit, eerdere veroordelingen van de daders en die in vergelijkbare zaken.

De keuze voor een voorlopige beslissing verloopt minder arbitrair dan op het eerste gezicht lijkt. Mensen hebben namelijk een schema in hun hoofd over hoe de wereld in elkaar zit. Wagenaar (2008) heeft de wijze waarop het oordeel van rechters tot stand komt onderzocht door verbatim registratie van de beraadslagingen. Vervolgens zijn de redeneringen van de rechters onderzocht volgens de theorie van 'verhaal en verankering' (Crombag, Van Koppen & Wagenaar, 2006). Volgens deze theorie moeten rechters in strafzaken beslissen over logisch onoplosbare problemen.

'Het aantal scenario's voor wat er in feite is gebeurd is oneindig groot, en de informatie is per definitie onvoldoende om alle mogelijke scenario's op een na logisch uit te sluiten. De ontoereikendheid van de informatie wordt door verschillende factoren veroorzaakt. Ten eerste natuurlijk doordat niet alle benodigde informatie verkregen kan worden. Maar daarnaast ook doordat de wél verkregen informatie niet volledig betrouwbaar is. Getuigen en deskundigen kunnen zich vergissen, documenten bevatten niet altijd volledige en verifieerbare informatie, getuigen en verdachten geven vaak te kennen dat zij in zekere mate onzeker zijn over de feiten, en zij kunnen tenslotte ook nog doelbewust liegen' (ibid., p.8). In veel zaken spreken de verschillende bewijsmiddelen elkaar dan ook tot op zekere hoogte tegen. Beslisproblemen waar rechters mee te maken hebben, lijken op beslisproblemen buiten de rechtszaal: zij zijn niet logisch op te lossen doordat de informatie ontoereikend is, zij zijn ill-defined. Om toch tot een oplossing te komen maken mensen in hun denkproces gebruik van heuristics, redeneerwijzen die in de praktijk hebben bewezen goed te werken, hoewel zij niet waterdicht zijn en af en toe ook fouten opleveren. Wagenaar heeft zich de vraag gesteld welke heuristische rechters gebruiken.

Volgens de theorie van 'verhaal en verankering' begint de strafrechter met een verhaal; het verhaal dat door het Openbaar Ministerie in de tenlastelegging is gedefinieerd en op de zitting is gepresenteerd. Dat verhaal moet aan twee eisen voldoen: het moet een goed verhaal zijn, en het moet worden ondersteund door bewijsmiddelen. 'Een goed verhaal heeft als kenmerken dat het een duidelijke verhaallijn bezit die om één thema draait en dat de acties van personen uit de context van het verhaal begrijpelijk worden. Een bekend voorbeeld van een verhaal dat vanwege zijn kwaliteit

nogal eens wordt betwijfeld is de aangifte van seksueel misbruik binnen een relatie die lange tijd heeft geduurd en waaraan het slachtoffer zich had kunnen onttrekken. De context van langdurig en systematisch misbruik maakt niet begrijpelijk waarom het slachtoffer steeds weer naar de plaats van het misdrijf en de dader terugkeerde' (ibid., p.8).

Of de kwaliteit van het verhaal overtuigt is aan de rechter om te bepalen. Aan de ondersteuning door bewijsmiddelen (verklaringen van de verdachte, van het slachtoffer, van andere getuigen of van deskundigen, schriftelijke bewijsstukken, eigen waarneming van de rechter) stelt de wetgever enige eisen. Vervolgens toetst de rechter die getuigenverklaringen voor zichzelf door argumenten te verzamelen voor het al dan niet aanvaarden van de verklaringen.

Volgens Crombag et al. (1994) wordt de helft van het bewijs in strafzaken gevormd door de kwaliteit van het verhaal en de andere helft door de wijze waarop dit verhaal met bewijsmiddelen in de werkelijkheid is verankerd. Als verhalen informatie bevatten over de omstandigheden en motieven die tot een gebeurtenis hebben geleid en liefst ook nog over de gevolgen van de gebeurtenis zijn ze geloofwaardig. Verhalen worden geloofwaardig als mensen de opeenvolging van gebeurtenissen herkennen. De logische samenhang tussen de verschillende gebeurtenissen komt dan terug in de structuur van het verhaal. De andere helft van het bewijs wordt gevormd door de manier waarop dit verhaal met bewijsmiddelen wordt verankerd in algemene kennis over hoe de wereld in elkaar zit. Als er niets anders is dan een geloofwaardig verhaal over een gebeurtenis, terwijl nergens bevestiging te vinden is dat dit verhaal echt gebeurd kan zijn ('verankerd in feiten en omstandigheden van algemene bekendheid die geen verder bewijs behoeven'), dan sneuvelt de zaak.

De rechterlijke macht heeft, net als het Openbaar Ministerie, een grote mate van vrijheid in haar besluitvorming. Rechteren hebben altijd een bepaalde mate van beslissingsvrijheid nodig omdat de context van elke zaak verschilt. Steeds moeten zij alle verzachtende en verzwarende omstandigheden wegen om zo de juiste strafmaat te kunnen bepalen. Deze grote mate van discretionaire bevoegdheid kan ertoe leiden dat in vergelijkbare zaken verschillende straffen worden opgelegd.

Nabeschouwing

Het recente beleid is gericht op een harde aanpak van mensenhandel. Zowel internationaal als nationaal is de 'sense of urgency' groeiende en neemt de informatiepositie rond mensenhandel toe. We hebben hier geen zelfstandig onderzoek naar gedaan, maar veronderstellen een positief maatschappelijk klimaat met betrekking tot het terugdringen van mensenhandel.

De drie partijen in de strafrechtketen kennen hun eigen doeleinden en afwegingen, die desalniettemin sterk aan elkaar gerelateerd zijn. Belangrijk voor de politie zijn achtereenvolgens het maatschappelijk belang, de vraag of er voldoende opsporingsindicaties zijn en eventuele individuele afwegingen. In het algemeen mogen we ervan uitgaan dat de politie zich laat leiden door de ernst van het misdrijf oftewel het maatschappelijk belang. Daarbij kan de complexiteit van mensenhandelzaken een rol spelen: weegt de zaak op tegen andere zaken?

Uit de literatuur blijkt dat de afweging tegenover andere ernstige misdrijven een rol kan spelen. Die vragen wellicht ook om voorrang en zijn misschien zichtbaarder of minder complex dan mensenhandel. Naast deze rationele afweging kunnen individuele afwegingen een rol spelen, meer in het bijzonder in relatie tot het slachtoffer: is zij of hij bereid mee te werken, wat is de status van het slachtoffer en wordt hij of zij überhaupt begrepen? De vraag of er voldoende opsporingsindicaties zijn heeft in grote mate te maken met de kwaliteit van de getuigenis van het slachtoffer, maar ook met de aard van de opsporingsinspanning. Deze kan meer gericht zijn geweest op verstoring dan op bewijsvorming. Volgens Amerikaans onderzoek geloven politiefunctionarissen vaak niet dat er mensenhandel aan de orde is. Met andere woorden: zij onderschatten het probleem. Daarbij speelt de herkenning en erkenning van het slachtofferschap. Wanneer je geen slachtoffers van mensenhandel verwacht, signaleer je ze ook niet snel.

Wat persoonlijke afwegingen betreft kan een rol spelen dat politiefunctionarissen het slachtoffer 'naïef' vinden of niet geloven. Betrokkenheid (via een *taskforce*) en training lijken hier van groot belang te zijn. De politie (en dit geldt natuurlijk ook voor de andere organisaties met een opsporingstaak) moet slachtoffers van mensenhandel leren zien. Resultaten van Nederlands onderzoek ondersteunen dit. Maar om tot daadwerkelijk optreden te komen blijkt er nog een essentiële voorwaarde te zijn, namelijk dat er wederzijds belang is bij de samenwerking.

In Nederland is de officier leidend in het opsporingsonderzoek. Het beeld dat opdoemt uit de literatuur wijst vrij eenduidig op een Openbaar Ministerie dat gaat voor de zaak. De officier maakt rationele afwegingen in zijn eis, en lijkt daarbij te anticiperen op de verwachte houding van de rechtbank. In de besluitvorming staat vanzelfsprekend voorop dat de officier een zaak niet zal vervolgen als deze vindt dat er - om welke reden dan ook - onvoldoende bewijs is. Daarnaast blijkt uit Amerikaans onderzoek dat het onvindbaar zijn of niet mee willen werken van het slachtoffer van belang is voor de vervolgingsbeslissing. Dit laatste geldt ook voor de Engelse situatie. In het algemeen zal de officier het slachtoffer bevragen op 'bewijskracht' voor de zaak. Dit zou een onbevungen verklaring in de weg kunnen staan. Bij de bepaling van de strafeis kan er een samenhang zijn met de visie op de doelen van de straf. Wat beoogt de officier met een vervolging en de daaraan verbonden strafeis? Mensenhandelonderzoek is vaak complex en moeilijk. Amerikaanse public prosecutors kijken daarom soms liever een andere kant uit.

De rechter heeft in Nederland een relatief lijdelijke rol. De hoeveelheid en soort informatie die een rechter ter beschikking krijgt is van invloed op zijn besluitvorming. De rechter heeft niet alleen een geloofwaardig verhaal nodig om tot een veroordeling te komen, maar ook de bevestiging dat dit verhaal echt gebeurd kan zijn. Uiteindelijk beslist de rechter over de overtuigingskracht van het verhaal, maar hij is in het Nederlandse rechtssysteem volledig afhankelijk van de informatie van het dossier. Politie en officier zijn cruciaal voor het perspectief dat de rechter krijgt op het slachtoffer. Juist in complexe (zedes)zaken blijken de verhalen veelal niet zonder meer eenduidig, zeker niet indien sprake was van een relatie tussen verdachte en slachtoffer. Rechters pogen de onzekerheid te reduceren die (per definitie) in complexe zaken besloten ligt, door gebruikmaking van cognitieve schema's en heuristiek. Dit betekent dat training en ervaring een grote rol spelen in de beoordeling van mensenhandelzaken en het verhaal van de slachtoffers daarbinnen. Zijn of haar vonnis is gemakkelijker te vellen naarmate er bewijsmiddelen zijn en het verhaal eenduidiger is.

Er is - op basis van de literatuur - geen reden om te twijfelen aan de goede intenties van de betrokkenen in de strafrechtelijke keten. Daarvoor zijn de feiten veelal te ernstig, de maatschappelijke verontwaardiging te groot en de strafrechtelijke termen te eenduidig. Als het strafrechtelijk systeem desalniettemin tekort zou schieten in de aanpak van mensenhandel, dan heeft

dat te maken met de specifieke functie - en valkuilen - van de verschillende spelers. Samenvattend kunnen we enigszins schematisch stellen: de politie en bijzondere opsporingsdiensten moeten *kunnen kijken* naar (signalen van) mensenhandel - een zaak van herkenning en erkenning, het Openbaar Ministerie moet *willen kijken* naar (signalen van) mensenhandel, zonder een te grote fixatie op de bewijskracht van de zaak en de rechter moet *kunnen en willen zien* zonder de complexiteit te snel te willen reduceren. Met elkaar levert het de eerste contouren van een cultuurbeeld van het strafrechtelijk systeem. Het samenspel van alle partijen zou erop gericht moeten zijn elkaar te faciliteren in hun respectievelijke specifieke functie en de daarin besloten liggende valkuilen te vermijden. Met deze informatie als basis onderzochten we aan de hand van interviews het cultuurbeeld van de strafrechtelijke keten.

3 *Een empirisch cultuurbeeld van de keten*

3.1 *Inleiding*

Mensenhandel is een ongemakkelijk onderwerp. Weinig zaken bereiken het stadium van een rechtszaak en als het tot een veroordeling komt is de strafmaat vervolgens vaak laag. Daarvoor zijn meerdere oorzaken te benoemen. Dit onderzoek richt zich op één mogelijke oorzaak, namelijk de beperkte kennis van en sensitiviteit voor het delict mensenhandel en het te beperkte besef van de ernst en de verschijningsvormen van slachtofferschap. De aard van het delict stelt hoge eisen aan de motivatie, het bewustzijn en de kennis van alle actoren in de strafrechtketen. Krijgt mensenhandel de prioriteit die het verdient en wordt het slachtofferschap voldoende erkend en erkend? Dit hoofdstuk beschrijft de kennis van de aard en het besef van de ernst van mensenhandel gebaseerd op diepte-interviews met 34 respondenten uit de gehele strafrechtketen. De centrale onderzoeksvraag die we in dit hoofdstuk beantwoorden is hoe mensenhandel eruitziet vanuit het perspectief van de strafrechtketen en hoe actoren in de strafrechtketen slachtofferschap van mensenhandel percipiëren, bejegenen en waarderen.

Voor de studie is diepgaand gesproken met dertien politiemensen, zeven officieren, zes rechters en acht 'overige opspoorders' (zoals de KMar, SIOD en dergelijke). De interviews vonden plaats aan de hand van itemlijsten die op de betrokken organisatie waren afgestemd. De belangrijkste gespreksonderwerpen waren 'de sensitiviteit' voor het onderwerp mensenhandel, 'het slachtofferbeeld' en de 'ervaren knelpunten'. Bij de bewerking van de interviews bleek een behandeling per organisatie niet veel meerwaarde te bieden. Indien relevant is de herkomst van de bevinding gemeld. De knelpunten zijn bij diverse vragen naar voren gekomen en zijn vaak moeilijk te onderscheiden van de twee hoofdonderwerpen. Om die reden behandelen we de onderwerpen sensitiviteit en slachtofferbeeld. In de conclusie zetten we de knelpunten op een rij.

De opsporing en vervolging van mensenhandel valt in een aantal fasen uiteen: de signalering, het opsporings- en vervolgingsonderzoek en de feitelijke berechting. Signalen van mensenhandel kunnen uit zeer veel verschillende bronnen en door zeer veel verschillende instanties en personen verkregen worden, inclusief uit lopende onderzoeken naar andere delicten. Herkenning vereist bewustzijn en deskundigheid bij al deze groepen, vooral bij (opsporings- en inspectie)diensten die op locatie komen.⁴ Bovendien is samenwerking en informatie-uitwisseling vereist om signalen uit diverse bronnen aan elkaar te kunnen koppelen en op waarde te kunnen schatten.

Conform de Aanwijzing Mensenhandel (2006) dienen signalen altijd te leiden tot opsporing en, zo mogelijk, vervolging. Of dit in de praktijk daadwerkelijk gebeurt hangt af van verschillende factoren: bewustzijn van de ernst van mensenhandel, inzicht in de aard van het delict, kennis van de achtergronden van slachtofferschap, verwachtingen van (het gedrag van) slachtoffers, en de afweging die de betrokken personen en instanties maken tussen de verschillende concurrerende belangen.

Ondanks de ontwikkeling van informatiegestuurde opsporings- en vervolgingsmethoden en ondanks het feit dat mensenhandel ambtshalve vervolgbaar is, spelen de verklaringen van slachtoffers en getuigen nog steeds een essentiële rol.⁵ Het opbouwen van een vertrouwensrelatie met het slachtoffer, een correcte bejegening van slachtoffers en deskundigheid in het opnemen van aangiftes en verhoortechnieken blijven daarmee cruciale factoren in de succesvolle opsporing, vervolging en berechting van mensenhandel.

3.2 *Sensitiviteit*

Sensitiviteit speelt allereerst een heel belangrijke rol bij de vraag of een mensenhandelzaak al dan niet in beeld komt bij de politie en de andere opsporingsdiensten. Bij sensitiviteit gaat het dan om de mate waarin betrokkenen signalen oppikken in de uitvoering van hun werk. In de interviews springen er daarbij drie onderwerpen uit.

Ten eerste is er het belang van een *training in herkenning van signalen*. Opsporingsambtenaren die nog niet opgeleid zijn in het herkennen van

4. Zie onder meer het verslag van de conferentie 'Overige vormen van mensenhandel', 24 maart 2005.

5. Zie ook onderzoek Rijken.

signalen onderkennen zaken nog onvoldoende als mogelijke mensenhandel, zo is de mening van hun wel opgeleide collega's. Een ervaren respondent: 'Ik scan 's morgens het systeem altijd voor zeden, dan pak ik de grensincidenten ook mee en er gaan gewoon dingen door wat puur mensenhandel is. Maar ja, dat is al afgehoord en geen indicatie en ach het is allemaal vrijwillig en floep weg. De kennis aan de grens, durf ik te stellen, is niet optimaal op het gebied van mensenhandel.' Niet alles is trainbaar. Respondenten zeggen dat niet iedereen geschikt is om zich bezig te houden met mensenhandelzaken. 'Je moet wel over een bepaalde sensitiviteit beschikken, je past er in thuis of niet', aldus een politiefunctionaris.

Ten tweede *het zien en benutten van handelingsmogelijkheden*. Het kunnen signaleren van mensenhandel alleen is niet voldoende, ook het zien van handelingsmogelijkheden en het daadwerkelijk hebben van discretionaire ruimte zijn van belang. Een onervaren respondent: 'Dat we bij een vermoeden van mensenhandel vervolgens geen grip krijgen op de situatie, daar ligt het probleem.' Een ervaren respondent: 'Het onderbuikgevoel, dat begint nu soms wel te komen. Maar pak nou maar eens door. Ook al loop je kans op een blunder. Als je één meisje per jaar kan redden dan is dat toch ook een mooi resultaat. Dat is wel begrijpelijk hoor, er zijn al zo veel zaken mislukt. Je krijgt zo vaak het deksel op je neus van een hoofdofficier van justitie die niet in beweging wil komen. De belemmering zit in het vervolg, dat er niets gebeurt na een aanhouding.' Ten derde is er *het belang van ervaring*, dat zich vertaalt in het gevoel een 'extra zintuig' te hebben.

Geen van de respondenten, ervaren of onervaren, geeft er blijk van niet gevoelig te zijn voor het thema mensenhandel.⁶ De maatschappelijke onrust lijkt zich in die zin te hebben doorvertaald in de cultuur van de organisaties. De sensitiviteit heeft vervolgens alles te maken met de discretionaire ruimte van betrokkenen.⁷ Daarom is in de interviews uitgebreid aandacht besteed aan 'de waardering' van mensenhandel ten opzichte van andere delicten. Daarbij onderscheiden we een aantal terugkerende thema's in de interviews:

- De concurrentie met 'de waan van de dag' (politie).
- Beperkte kennis van ontwikkeling van de 'wereld van de mensenhandel' (politie, Openbaar Ministerie).

6. De respondenten zijn te verdelen in een ervaren en een minder ervaren groep van respectievelijk 19 en 15 respondenten.

7. Overigens is ook gevraagd naar de tweede factor die van invloed is op het cultuurbeeld: het wettelijk kader artikel 273f Sr; hieruit komt naar voren dat in ieder geval alle rechters dit beoordelen als een 'ingewikkeld' artikel.

- Mensenhandel als ‘haaldelict’ versus ‘brenghdelict’ (politie).
- Het arbeidsintensieve karakter (politie en openbaar ministerie).
- De problemen in het rond krijgen van het bewijs (Openbaar Ministerie en rechtbank).
- De twijfel over verklaringen (de rechtbank).
- Het lastig te begrijpen gedrag van slachtoffers van mensenhandel.
- Twijfel over de relevantie van strafrechtelijke afhandeling.

De concurrentie met ‘de waan van de dag’

Meerdere respondenten van verschillende opsporingsdiensten en een rechter wijzen op het fenomeen ‘waan van de dag’, waardoor mensenhandel geen blijvende prioriteit of gelijkmatige aandacht krijgt. Er wordt tegenwoordig wel meer beleid gemaakt en meer prioriteit gegeven aan de opsporing van mensenhandel, maar dat leidt niet tot een evenredige toename van het aantal strafzaken. De urgentie van dit probleem zou volgens de rechter duidelijker moeten worden.

Meerdere respondenten van de politie geven aan dat er keuzes gemaakt moeten worden. De formatie die de politie in kan zetten voor opsporing is schaars en mensenhandelzaken moeten nogal eens concurreren met zaken die ook belangrijk zijn. Een politiefunctaris: ‘Kijk, het OM heeft zes speerpunten voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit benoemd, mensenhandel is er daar een van. Maar ik kan nog wel twintig onderwerpen noemen waarvan het belangrijk is om er iets mee te doen. Aan de analysekant zit heel beperkte capaciteit, en die kan je maar een keer verdelen. Dus bij alles wat je doet maak je keuzes en dat maakt het lastig.’

Beperkte kennis van de ontwikkeling van de ‘wereld van de mensenhandel’

De wereld van de mensenhandel staat toch wel erg ver verwijderd van hun eigen wereld, zo geven zowel politiefunctarissen als officieren van justitie aan. Ze zeggen het gevoel te krijgen dat ze te lang achter de feiten aan lopen door een gebrek aan up-to-date kennis van de wereld van de mensenhandel. De wereld waarin de verdachten en slachtoffers leven is nog veel te heimelijk. Een oorzaak daarvan is volgens een aantal respondenten dat er een groot leeftijdsverschil is tussen politie en slachtoffers. Zij ervaren een generatiekloof tussen henzelf en de mensen die betrokken zijn bij mensenhandel. ‘Hierdoor heeft de politie niet de kennis en missen ze het gemak wat de ouders wel hebben als het gaat om informele communicatie binnen een kenniscircuit’, aldus een politiefunctaris. Dit leeftijdsverschil, of beter: generatieverschil, noemen meer geïnterviewden.

Meerdere respondenten geven aan dat de signalenlijst bij de Aanwijzing lang niet meer in alle situaties bruikbaar is. Met andere woorden, de *body of knowledge* houdt geen gelijke tred met de ontwikkelingen: nieuwe communicatievormen, veranderingen in de modus operandi van de mensenhandelaars, beperkte houdbaarheid van de signalenlijst.

Mensenhandel als 'haaldelict' versus 'brengdelict'

Dat mensenhandel weliswaar prioriteit heeft maar dit in de praktijk niet altijd krijgt, heeft onder meer te maken met het feit dat mensenhandel een zogenoemd haaldelict is. De politiefunctionarissen vertellen zonder uitzondering dat ze vrijwel nooit meemaken dat een slachtoffer van mensenhandel zich uit eigen beweging bij het politiebureau meldt.⁸ Zo valt de combinatie commerciële zedenzaken (prostitutiecontroles, mensenhandel) met overige zedenzaken nog al eens in het nadeel van eerstgenoemde uit. Een politiefunctionaris legt uit dat als je bij de afdeling zeden werkt je dag in dag uit wordt geconfronteerd met slachtoffers van aanrandingen en verkrachtingen die zichzelf komen melden.

Mensenhandel is weliswaar aanwezig op het prioriteitenlijstje, maar staat niet bovenaan. 'Je moet steeds keuzes maken, wat ga ik vandaag wel doen en wat ga ik niet doen. Ook al is het misschien niet goed, maar als er een mevrouw aan de balie staat die net vertelt dat ze verkracht is, is de keuze snel gemaakt om dat signaal van mensenhandel nog maar even niet uit te gaan rechercheren. Want die mevrouw staat voor je en die kan je niet naar huis sturen met de boodschap 'U kunt hier nu niet terecht, want ik moet met een loverboy aan de slag'. Dus volgens mij is het ook zo simpel. Als je er dan niet induikt, dan heb je het probleem ook niet. Kijk, als mensen aan de balie komen en aangifte doen, dan heb je een ander verhaal. Dan heb je bij wijze van spreken een start van je onderzoek waar je op een goed moment op moet acteren, maar dit zijn allemaal wel vage signalen. Tenminste, vaag voordat je erin duikt en dan blijkt pas of ze waar zijn of niet.' Uit de interviews komt naar voren dat de signalen van vormen van overige uitbuiting minder duidelijk zijn en mede hierdoor, nog meer als uitbuiting in de prostitutie, als 'haal-zaken' worden omschreven.

8. Een uitzondering in sommige politieregio's vormen Nigeriaanse vrouwen, die zich wel op het bureau komen melden.

Arbeidsintensief karakter

Mensenhandelzaken zijn over het algemeen bijzonder arbeidsintensief. Dit begint al op het moment van signalering. De politiefunctionarissen wijzen erop dat er in het begin vaak signalen zijn die nog vrij vaag zijn en niet meteen tot een verdachte leiden. Dan kun je gaan ‘zevenentwintigen’ (artikel 27 Sv), signalen gaan stapelen, om te proberen te komen tot een concrete verdachte. Zij ervaren dit als een dilemma: moet je wel of niet veel tijd gaan investeren in het uitrechercheren van die signalen, want gaat het wel wat opleveren?

Dit dilemma speelt ook op het niveau van het OM. Een officier wijst op het dilemma bij het maken van een inschatting of het gaat om mensenhandel: het moet redelijk concreet zijn en een redelijke kans op succes hebben om de capaciteit vanuit de organisatie te krijgen om een zaak te beginnen. ‘Het is helaas een feit dat het OM samen met de politie moet kiezen welke signalen en bewijzen samen een goede bodem zijn om er een succesvolle zaak van te maken. Dit wordt veroorzaakt door tijd en capaciteit. Toch krijgt ieder signaal aandacht en ieder signaal blijft belangrijk genoeg om het te verwerken, bijvoorbeeld via de stapelmethode. Wanneer een zaak eenmaal loopt kan het ook zo zijn dat er op een gegeven moment gezegd wordt vanuit het management dat het te lang duurt om de zaak rond te maken. Vervolgens wordt de zaak stopgezet om zo tijd en capaciteit te sparen voor andere zaken. Dit kan soms frustrerend zijn, omdat je weet dat er waarschijnlijk wel wat aan de hand is. Maar op een gegeven moment moet je accepteren dat er op dat moment niks uitkomt. Is er na een tijdje weer een nieuwe aanwijzing, dan wordt de zaak weer opgepakt.’

Ook het informatieve gesprek voor de aangifte kost veel tijd, zeker bij buitenlandse slachtoffers. Volgens twee respondenten van een opsporingsdienst is het wel de moeite waard om daar in te investeren, want ‘het lijkt erop dat daarna heel snel de waarheid wordt gesproken.’ Officieren ervaren het als arbeidsintensief dat zij het slachtoffer er langdurig van moeten overtuigen dat hij/zij een slachtoffer is en dat het niet normaal is wat er met hem of haar gebeurt. ‘Je moet echt inpraten op het slachtoffer. Dit is een tijdrovend karwei. Dit proces kan een lange tijd duren. De slachtoffers moeten als het ware hergeprogrammeerd worden. Dit komt omdat het slachtoffer in een web van schaamte, angst en onbegrip zit verwickeld.’

Problemen met het rondkrijgen van het bewijs

Zowel de rechters als de officieren van justitie noemen het element *dwang* als een ingewikkeld punt om duidelijk te maken in het requisitoir. Een officier zegt hierover: 'Het lastigst om goed naar voren te brengen is 'dwang', zeker als er geen sprake is van fysieke dwang. Als je niet hebt kunnen vaststellen dat een slachtoffer werd opgesloten, als je geen sporen van mishandeling hebt of anderszins aanwijzingen waarvan je kunt zeggen dat deze vrouwen zich niet in vrijheid hebben kunnen bewegen, of kunnen kiezen of ze wel of niet gaan werken.'

Dwang komt volgens de respondenten in een veelheid aan verschillende expliciete, maar ook impliciete vormen voor. Waarbij, aldus de officieren, vanzelfsprekend de impliciete vormen het moeilijkst zijn om over het voetlicht te brengen. Een officier geeft als voorbeeld de zaak waarin een vrouw die seksueel werd uitgebuit aangaf dat ze een druk voelde en daarom niet weg kon bij haar uitbuiters. 'Zij kon niet verklaren hoe die druk ontstond. Het is echter wel belangrijk dat er duidelijk wordt gemaakt dat er sprake was van dwang. Uiteindelijk bleek dat het zoontje van de vrouw steeds met de pooier mee ging toen zij naar klanten ging, dit was voor haar de druk. Ik zag dit ook als druk en in deze situatie als seksuele uitbuiting. De rechter dacht hier helaas anders over en achtte het element van 'gedwongen' niet bewezen. Ik ben in appèl gegaan en de zaak moet nog voorkomen.'

Een andere officier citeert een verdachte in een zaak van seksuele uitbuiting, die verklaarde: 'Bedreiging is met een pistool op iemands hoofd richten en dat heb ik nooit gedaan. Voor de rest heb ik alles gedaan om dat meisje aan het werk te krijgen.' Volgens deze officier hoort een rechter liever dat de verdachte een pistool als machtmiddel gebruikt heeft om het meisje te laten werken dan dat hij haar heeft bedreigd door middel van psychologische spelletjes. 'Die psychologische spelletjes zijn veel moeilijker aan te tonen, terwijl een pistool als machtmiddel duidelijk is.'

Ook de rechters noemen het element dwang als belangrijk en daarnaast lastig te bewijzen element. Een rechter zegt hierover: 'Ik denk dat een officier worstelt met dezelfde vraag die ik heb, namelijk kan een mens zo in zijn vrijheid beknot zijn dat je kan spreken van slavernij en dus van mensenhandel. En dwang speelt hierbij een essentiële rol. Je moet je afvragen of een vrouw zelf kan bepalen hoe ze haar werk inricht, kan zij zelf haar eigen voorwaarden scheppen? Er is pas sprake van slavernij, mensenhandel, wanneer de vrijheid zodanig wordt beknot dat de vrouw zelf niet meer in staat is om te bepalen of en wanneer ze werkt en onder welke voorwaarden enzovoort.'

Twijfel over verklaringen

We hebben de rechters gevraagd waar zij het meeste moeite mee hebben als het gaat om het wettig en overtuigend bewezen achten van mensenhandel. En komen zij onduidelijkheden tegen over arbeidsomstandigheden of arbeidsverhoudingen die het moeilijk maken te beoordelen of er mensenhandel aan de orde is of niet?

Het eerste knelpunt is dat het *leveren van bewijs* voor mensenhandel als lastig gezien wordt. Opvallend is dat een van de rechters aangeeft dat het leveren van bewijs in mensenhandelzaken anders is dan bij veel andere misdrijven, om een aantal redenen. Zo vindt de rechter het lastig dat het vaak gaat om mensen uit andere culturen die doorgaans geen Nederlands spreken en ook geen band hebben met Nederland. ‘Lastig vind ik zelf ook dat deze zaken zich altijd afspelen in de prostitutiesfeer, maar dat in de prostitutie toch andere waarden en normen heersen met andere gewoonten dan in andere bedrijfstakken. En lastig vind ik het afwegen van de verklaring van wat ik dan maar de pooier noem en het meisje of de vrouw, omdat het heel moeilijk te doorgronden is wat de werkelijke motieven zijn. Je probeert het dan zo goed mogelijk af te wegen en te bedenken wat zou er kunnen zijn gebeurd. Verder houden we de regel aan dat je bij redelijke twijfel gewoon moet vrijspreken. En als je over redelijke twijfel heen bent, moet je oordelen. Dat is in alle zaken, zo ook hier. De bewijsregels zijn niet anders dan in andere zaken. Maar het leveren van het bewijs is anders dan bij menig ander misdrijf.’

Een tweede knelpunt betreft *de rol van het slachtoffer*. Evenals de officieren noemen de rechters zaken die te maken hebben met het wettig en overtuigend bewezen achten van dwang. De rechters geven aan dat het soms moeilijk is om de rol van het slachtoffer te begrijpen. ‘In de behandeling en afdoening van de zaak loop ik wel eens tegen de grenzen van mijn sensitiviteit op. Soms begrijp ik het slachtoffer niet meer. Waarom laat het slachtoffer zich, week in week uit vermoedelijk, uitbuiten door haar zogenaamde vriendje, terwijl hij alleen de eerste paar dagen van de relatie aardig en lief deed. Waarom stap je er niet uit? Het lijkt er dan namelijk op dat het slachtoffer het werk op vrijwillig basis uitvoert. Dat vind ik dan ook, nog steeds, moeilijk te begrijpen.’

Een andere rechter legt uit dat hij geschrokken is van het geweld dat de verdachten soms toepassen. Desondanks vindt hij het heel moeilijk om zijn vinger te leggen op de reden waarom met name de vrouwen in de prostitutie in de situatie blijven van uitbuiting. ‘Het feit dat de meisjes in kwestie

zo ontzettend gevoelig zijn voor aandacht. Zelfs wanneer de slachtoffers in een situatie terechtkomen waar ze kunnen kiezen wat ze doen, - of stoppen met het werk in de seksindustrie of bij hem blijven en zich wel prostitueren - ze toch vaak kiezen voor de aandacht van de pooier, en het werk in de prostitutie maar voor lief erbij nemen. In dat soort zaken is het dus moeilijk om te bewijzen of zo'n 'keuze' vrijwillig is.'

Een derde knelpunt gaat over de *wisselende verklaringen van slachtoffers*. Er bestaat moeite met het gegeven dat slachtoffers van mensenhandel nogal eens wisselend verklaren. 'Dat is je concreet anker waar een zaak aan hangt. Dat is een startpunt van zo'n zaak, het is heel lastig als er wisselend wordt verklaard. Het is lastig om daar dan uit te filteren wat waar is.' Dit maakt het voor de rechter moeilijk om te bepalen of dwang een rol speelt. 'Het is uiteindelijk een probleem, het punt van de dwang. Het zit een beetje in de tenlastelegging. Dan wordt er ten laste gelegd dat ze onder dwang, geweld of bedreiging heeft gewerkt en dat is niet altijd helder te maken. Slachtoffers kunnen best wel dingen zeggen waarvan je denkt nou ze voelde zich misschien gedwongen of verplicht ook dingen te doen die ze anders niet zou doen, maar het is een weging van een hele hoop aspecten en factoren om te zeggen is die vrijheid er nou wel of niet. Dat is soms lastig. In de zaken die wij hadden was dat uiteindelijk gewoon lastig hard te maken, te weinig ooggetuigen naar ons idee.'

Een vierde knelpunt dat in de interviews met rechters naar voren komt is dat het *afhankelijk maken van het slachtoffer juridisch een lastig te duiden proces* is. Een rechter benadrukt dat het om een complex proces gaat en dat het beeld uit het dossier goed duidelijk moet worden. 'Ja het moeilijkste punt is misschien wel, omdat het zo complex is, dat proces van iemand zo afhankelijk maken. Dat moet duidelijk worden. Wat de verdachte dan precies heeft gedaan en waarom die ander kwetsbaar was en hoe dat in elkaar grijpt. En dat dan op een juridisch verantwoorde manier doen. Een helder beeld krijgen van het ontstaan en in elkaar steken van de verhouding tussen verdachte en slachtoffer is heel ingewikkeld. Het argument van ze wilde het zelf, ze deed mee. Het gaat dan eigenlijk om het onderdeel *een andere feitelijkheid* als er niet echt bedreigd is met geweld. Ja, hoe dwing je iemand? De dwang dat je zegt dat je van iemand houdt, dat is natuurlijk ingewikkeld. Ja veel ingewikkelder dan iemand die afperst of inderdaad geweld gebruikt. Dat is die langzame aankwekende afhankelijkheidspositie. Dat en dan het punt van de vrijwilligheid. Ze is dan op een gegeven moment vrijwillig, maar eerst is iemand afhankelijk gemaakt. Het loopt allemaal in elkaar over en het versterkt elkaar.'

Behalve het krijgen van een goed zicht op wat er nu eigenlijk aan de hand is geweest, is ook de kwestie van de straftoemeting en het doel van de straf voor rechters een lastig punt. Dat heeft ermee te maken dat het heel erg lastig is om een straf te bedenken die enigszins effectief is. 'Bij loverboys en met mensenhandel met op de achtergrond bendevoering kom je al heel snel op het generaal preventieve en het botte vergeldende, maar komt de vraag wat er met meneer of mevrouw moet gebeuren pas op de zoveelste plaats aan bod.'

Over de compleetheid van het dossier zijn de meningen verdeeld. Hoewel de kwaliteit van de dossiers soms sterk wisselt vinden sommige rechters de informatie in de mensenhandeldossiers meestal voldoende en kunnen ze hier goed mee uit de voeten. Politie en OM halen er doorgaans uit wat er in zit. Dat er desondanks vragen overblijven wijten zij aan de ingewikkeldheid van de materie. Anderen zouden graag zien dat er meer energie wordt gestoken in het leveren van achtergrondinformatie en aanvullende verklaringen.

Dilemma's bij strafrechtelijke afhandeling

Dilemma's bij strafrechtelijke afhandeling spelen zowel bij de politie als het OM wel eens een rol. Voor politiefunctionarissen speelt het hulpverleningsbelang van het slachtoffer soms een zwaardere rol dan het strafrechtelijk belang om een verdachte van mensenhandel veroordeeld te krijgen. Een wijkagent: 'Je moet wel het gevoel hebben dat je opkomt voor de zwakke in de samenleving. We hebben meegemaakt dat we zeven jaar met een meisje bezig zijn geweest, uiteindelijk is het wel gelukt, Maar ja, dan moet je het slachtoffer zo ver zien te krijgen dat ze aangifte gaat doen bij het team commerciële zeden. Daarvoor zit een heel lang traject wat misschien wel jaren kan duren.'

Een andere politiefunctionaris geeft aan dat het niet of onvoldoende rekening houden met het slachtofferbelang tot gevolg kan hebben dat de zaak hier uiteindelijk op stukloopt. Dit geldt volgens haar in twee gevallen. Ten eerste in het geval van slachtoffers met ernstige psychiatrische problematiek. 'Je kunt je in die gevallen ook de vraag stellen of we wel moeten willen dat het slachtoffer aangifte doet. Als ze zelf graag aangifte wil doen, dan nemen we die natuurlijk op. Maar wil je dat psychisch zeer labiele slachtoffers die niet stabiel kunnen verklaren, een wazig verhaal hebben, afgebrand worden in de rechtszaal?' Ten tweede kan een zaak stuklopen op slachtoffers die er nog niet helemaal klaar voor zijn en een half verhaal

hebben. Ook andere respondenten van de politie stellen de vraag of je het sommige slachtoffers die zo getraumatiseerd zijn en de weg zijn kwijtgeraakt, wel aan moet doen om als getuige het strafproces in te gaan.

De officieren gaan hier op verschillende manieren mee om, soms afhankelijk van de situatie. Zo kan het OM besluiten om ambtshalve te gaan vervolgen. 'Maar wanneer ik het gevoel heb dat de persoon in kwestie helemaal aan de situatie onderdoorgaat, dan niet. Het belang van het slachtoffer wordt meegewogen.' De ene officier geeft aan soms voor een alternatief te kiezen door voor vervolging van een ander delict te gaan, doorgaans witwassen. Een ander geeft aan dan liever wat langer te wachten en uiteindelijk voor uitbuiting te gaan, dan voor een ander delict te vervolgen. Maar soms kan het niet anders omdat het oprakelen van de herinnering van uitbuiting zo heftig is voor de slachtoffers.

Een andere officier: 'Dat is ook moeilijk, dat vertellen we ze ook altijd. Dat vind ik ook heel lastig. Maar in sommige gevallen is het ook louterend. Vaak kunnen ze daar ook psychologische hulp voor krijgen. Dat is voor hen zelf heel lastig, maar we dwingen niemand. Als iemand geen aangifte wil doen dan ga ik niet vervolgen. Maar meestal is het zo dat slachtoffers geen aangifte durven te doen. Maar dan ga ik wel vervolgen. Wat ik ook moeilijk vind is de prostitutie uit het buitenland, zoals Thaise vrouwen. Die mogen dan gebruik maken van de B9. Soms gaan ze in op dat aanbod, soms niet. Ik vraag me dan af, ben ik die vrouwen wel aan het helpen? Ze verdienen hier veel meer en ze wisten dat ze in de prostitutie kwamen, maar ze worden slecht behandeld. En dat willen we niet hier in Nederland.'

Een moeilijk punt voor een officier is het dilemma van de afweging van persoonlijk belang versus algemeen belang. Het slachtoffer zegt: ik wil niet dat je hiermee naar de zitting gaat, maar het maatschappelijk belang zegt: je gaat naar de zitting met deze zaak. Een ervaren officier geeft aan dit het lastigste punt te vinden in de aanpak van mensenhandel.

3.3 *Het slachtofferbeeld*

De denkbelden van de respondenten over slachtoffers zijn betrekkelijk eenduidig. Wel kunnen we een onderscheid maken tussen een persoonlijkheid- en een armoedeparadigma. In het eerste geval ligt de nadruk op de persoonlijke eigenschappen van het slachtoffer (kwetsbaarheid; in de ban

zijn van de pooier), in het tweede geval het omgaan met omstandigheden (meer willen verdienen; schaamte over prostitutie). Meer inzicht bieden de verschillende typen slachtoffers die respondenten voor ogen hebben. We vonden achtereenvolgens voor prostitutie:

- Het naïeve meisje.
- De misleide buitenlandse vrouw.
- De buitenlandse prostituee.
- Het mannelijke slachtoffer.
- Het verdachte slachtoffer.

Daaraan kunnen we ‘het onduidelijke slachtoffer van overige uitbuiting’ toevoegen.

Overigens zullen deze typen ongetwijfeld aansluiten bij een deel van de daadwerkelijke slachtoffers van mensenhandel. Desalniettemin kan er een te snelle stereotypering plaatsvinden, waardoor het zicht kan verdwijnen op zowel andere categorieën slachtoffers als op de complexiteit van het slachtofferverhaal.

In dit verband is doorggevraagd naar de omgang met de slachtoffers. Sommige actoren vinden dit een ‘emotioneel belastend’ onderwerp. Zij blijken over het algemeen geen moeite te hebben met prostitutie op zich, maar wel met de uitbuitingssituatie. Wel vinden zij vormen van uitbuiting buiten de prostitutie vaak minder ernstig.

Problemen doen zich vaak voor in de communicatie met slachtoffers. Over de concrete problemen, vooral de taalbarrière, bestaan verschillende opvattingen. Over het algemeen lijken hier geen onoverkomelijke problemen te bestaan. Inhoudelijk is echter wel een aantal knellende punten naar voren gekomen in de wijze waarop de vertegenwoordigers van de keten de slachtoffers ervaren:

- Het geen verklaring willen afleggen door slachtoffers.
- De onbegrijpelijkheid (van de motieven) van de vrouwen.
- De wispelturigheid in de verklaringen van slachtoffers.
- De ambivalente houding van de slachtoffers tegenover de verdachten.

Het gedrag van slachtoffers van mensenhandel is vaak lastig te begrijpen. Allereerst speelt het fenomeen van presentatie: hoe presenteert het slachtofferschap zich aan de respondenten. Dit ligt nogal eens problematisch. Hiermee doelen we op drie kwesties. De eerste kwestie is dat actoren in de strafrechtketen bepaalde mensen percipiëren als slachtoffers van mensen-

handel terwijl die mensen zichzelf niet als slachtoffer zien, daar lijkt het althans op. Er spelen dan ook regelmatig dilemma's bij het maken van een inschatting of iemand slachtoffer is. Respondenten van zowel politie als OM geven aan grote moeite te hebben met slachtoffers die ontkennen slachtoffer te zijn, terwijl ze uit andere bronnen zoals taps toch duidelijke signalen van slachtofferschap krijgen. Een officier: 'We hadden een slachtoffer die ontkende slachtoffer te zijn, terwijl uit de taps bleek dat ze haar geld moest inleveren en dat ze met een honkbalknuppel in elkaar geslagen werd.'

De tweede kwestie betreft het punt dat sommige slachtoffers zich tegenover de respondenten niet presenteren als ondubbelzinnig slachtoffer. Soms heeft dit te maken met een andere definitie van mensenhandel. De personen die de politie op het oog heeft als potentiële slachtoffers vinden weliswaar dat zij niet netjes behandeld worden, maar om dat te kwalificeren als mensenhandel gaat hun veel te ver. 'Die voelen zich niet uitgebuit. Soms hebben de meiden thuis een ergere situatie gehad als nu met hun huidige pooiervriend.' De derde kwestie is dat sommige mensen zich als slachtoffer van mensenhandel presenteren, terwijl de respondenten het gevoel krijgen dat zij dit niet zijn. Dit alles maakt het lastig voor de respondenten om te beoordelen of mensenhandel aan de orde is.

Voor veel geïnterviewden is het moeilijk om een adequate bejegening vol te houden; ze moeten daar echt hun best voor blijven doen. Een officier: 'Wat ik lastig vind is om begrip te blijven tonen aan iemand waarvan ik weet uit gegevens die ik van de politie krijg dat ze zich onder dwang prostitueert en dat blijft ontkennen, soms onder ede. Om dan het begrip vast te houden. Soms lijkt het de grenzen van het onbegrijpelijke te naderen.' Sommige respondenten vinden slachtoffers van mensenhandel dan ook moeilijk te begrijpen. Een rechter zegt: 'Soms loop ik tegen het einde van mijn sensitiviteit. Ik begrijp het slachtoffer dan echt niet meer. Waarom laat je je week in week uit seksueel uitbuiten door je zogenaamde vriendje, terwijl hij allang niet meer lief tegen je doet. Waarom stap je er niet gewoon uit? Het lijkt soms wel of ze vrijwillig in de prostitutie zit, dan dat ze daadwerkelijk slachtoffer is.' Een respondent van een bijzondere opsporingsdienst: 'Het is ook moeilijk te begrijpen. Je probeert het op jezelf te betrekken maar dat gaat gewoon niet.' Een officier zegt dat de gecompliceerde verhouding tussen verdachte en slachtoffer niet alleen moeilijk te begrijpen is, maar dat de verdediging dit ook aangrijpt als argument om de onvrijwilligheid te betwisten. 'In het algemeen lastig te begrijpen is dat ze er zo lang mee doorgaan, dat ze het zo lang ontkennen, dat het zo moeilijk is om aan de bel

te trekken, naar de politie te gaan. En dat ze zelfs nadat het is uitgekomen nog steeds gevoel blijven hebben voor hun loverboy. Pas als ik me echt verplaats in hen dan snap ik wel dat ze het gevoel hadden dat hij iets te bieden had en misschien nog heeft.’

Tegen deze achtergrond benadrukken diverse respondenten dat elk geval anders is. Zij hameren op het belang van maatwerk en van een goede inschatting van de lastige positie waarin slachtoffers verkeren.

3.4 *Conclusie*

Het empirisch onderzoek onder respondenten uit de strafrechtelijke keten biedt een goed inzicht in *het geheel van waarden, normen en praktijken dat zich, onder de condities van maatschappelijk klimaat, wettelijk kader en discretionaire ruimte, voordoet bij politie, Openbaar Ministerie, rechtbank en andere relevante organisaties*. We ontleden de verschillende elementen van deze definitie van het onderzochte cultuurbeeld.

In de eerste plaats constateren we dat er geen grote verschillen zijn gevonden in *waarden en normen* van de verschillende betrokken partijen. Over het algemeen zien zij het maatschappelijk belang, onderschrijven zij de ernst van het delict en respecteren zij (de positie van) het slachtoffer. Het *maatschappelijk klimaat* ten aanzien van mensenhandel is afwijzend en de portee daarvan is goed doorgedrongen tot de betrokken functionarissen. Het *wettelijke kader* (artikel 273f Sr) vinden zij ingewikkeld, maar er zijn geen aanwijzingen gevonden voor een wetgevingstekort.

De problemen doen zich vooral voor in de *praktijken* van de betrokken organisaties, en dan meer in het bijzonder in de discretionaire ruimte die hierin besloten ligt. Daarbij gaat het vooral om de ingewikkelde interactie tussen de ketenvertegenwoordigers en de slachtoffers. Uit de analyse van het interviewmateriaal komen de volgende knelpunten naar voren. Het gaat hierbij om door respondenten aangegeven knelpunten, maar ook door de onderzoekers uit het onderzoeksmateriaal afgeleide knelpunten. Er zijn vier categorieën van knelpunten te onderscheiden:

1. Problemen in ‘de waardering van slachtofferschap’: prioritering, bewijsvoering en strafrechtelijk belang. Soms gebrek aan doorzettingsmacht.
2. Het gevaar van stereotypering van slachtoffers of het ontbreken van een beeld van slachtoffers van overige uitbuiting.

3. Het belang van ervaring met en training van het herkennen van (signalen van) mensenhandel.
4. De problemen in de communicatie bij de aangifte of in de verklaringen van slachtoffers.

Tegen deze achtergrond bespreken we in het volgende hoofdstuk de bevindingen uit de interviews met slachtoffers van mensenhandel.

4 *Een empirisch slachtofferbeeld van ketens*

4.1 *Inleiding*

Het meervoud in de titel van deze rapportage - het slachtoffer en zijn ketens - duidt op het tweeledig onderwerp van deze deelstudie: het leed van het slachtoffer en zijn betrekking tot de strafrechtelijke keten. ‘Deelonderzoek 2 (het slachtofferperspectief) betreft de vraag hoe slachtoffers van mensenhandel het optreden van de keten ervaren. Doel van dit deelonderzoek is een zo representatief mogelijk beeld te schetsen van de verschillende typen slachtoffers. Daarnaast leveren de interviews materiaal om de situatie ten tijde van de uitbuiting preciezer in beeld te brengen. Het voorziet politiefunctionarissen, officieren van justitie en rechters daarmee van een rechtstreekser en daarmee adequater beeld van de specifieke uitbuitingssituaties, zodat er ook beter vat gekregen kan worden op de materie.’

In deze rapportage besteden we daarom aandacht aan ‘de ervaring van de uitbuitingssituatie’ en ‘de ervaring met de strafrechtelijke keten’. Daarbij zij aangetekend dat het aantal slachtoffers dat ervaring heeft met het gehele traject van informatief gesprek tot en met een behandeling van de strafzaak door de rechter beperkt is. Samengevat komt hun ervaring met het optreden van de strafrechtketen op het volgende neer. Van de 24 geïnterviewden deden er zes geen aangifte, dertien deden wel aangifte (waarvan bij twee sepot volgde). Er werden drie slachtoffers zelf veroordeeld voor een ander delict dan mensenhandel; in een van deze gevallen werden ook de verdachten van mensenhandel veroordeeld. Er volgde bij een slachtoffer vrijspraak van de verdachte en bij een slachtoffer was sprake van veroordeling van de verdachte en uitzetting en terugvlucht van het slachtoffer.

In totaal hadden achttien slachtoffers contact met minimaal één ketenpartner, waarvan vijf met de gehele keten.^{9 10}

Voor de interviews maakten we gebruik van een leidraad die aan zowel ‘het uitbuitingsverhaal’ als aan ‘ketenervaringen’ aandacht besteedde. In deze rapportage maken we een tweedeling tussen beide. Vanuit het perspectief van slachtoffers is deze tweedeling wat geforceerd: het breekt het slachtofferverhaal. Daarbij komt dat slachtoffers de strafrechtelijke procedure vaak niet begrijpen. Zij weten bijvoorbeeld niet dat een informatief gesprek nog geen aangifte is, of dat het gesprek plaatsvond in het kader van een asielpcedure. Of ze zijn niet op de hoogte van een sepot. Verder hebben slachtoffers vaak moeite om hun verhaal gestructureerd te vertellen, omdat ze onderdelen zijn vergeten of ervaringen te pijnlijk zijn. De interviews waren zonder uitzondering emotioneel zeer zwaar beladen.

4.2 *Mensenhandel is uitbuiting*

In de analyse van het veelomvattende en indrukwekkende materiaal maken we - overeenkomstig de topiclijst - onderscheid tussen de *rekrutering*, de *reis*, de *uitbuitingssituatie*, het *blijven*, de *gevolgen* en een eventuele *terugkeer*. De verschillende onderwerpen zullen worden gelardeerd met interviewcitaten.

Bij de *rekrutering* is het sleutelwoord kwetsbaarheid. Zonder uitzondering bevonden de slachtoffers zich in een buitengewoon moeilijke situatie. Zij zijn bijvoorbeeld van huis weggelopen om aan een gedwongen huwelijk te ontkomen. Vaak gaat het om ernstige problemen in de thuissituatie (ouderlijk gezin of eigen huwelijk). Kern van de rekrutering is de belofte van ‘werk in Europa’. Een aanbod daartoe lijkt de oplossing voor alle problemen. In een enkel geval was reeds sprake van prostitutie. Wat de *reis* naar Nederland betreft valt op dat slachtoffers meestal al een heel traject achter de rug hebben. Deze reis is regelmatig vol verschrikkingen geweest.

9. In twintig gevallen ging het om mensenhandel in relatie tot prostitutie (het streven was 24), bij vijf respondenten ging het om andere vormen van arbeid, zoals huishoudelijk werk en horeca (het streven was acht).

10. In elf gevallen was B9 (reeds) van toepassing. Hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingencirculaire is bedoeld voor slachtoffers en getuige - aangevers van mensenhandel. Het doel ervan is slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen en de dreiging met onmiddellijke uitzetting weg te nemen.

Vooral de Chinese vrouwen rapporteren over geweld en verkrachtingen. De informatie over de *uitbuitingssituatie* leert ons veel over de wijze waarop de overgang naar de prostitutie werd gerealiseerd. Er zijn diverse manieren waarop de vrouwen worden gedwongen tot werken: opsluiting, dreiging met geweld, daadwerkelijk geweld, verkrachting, het moeten terugbetalen, onwetend houden, overreding. In sommige gevallen bouwt de dwang zich geleidelijk op: aanvankelijke instemming maakt plaats voor daadwerkelijke uitbuiting, bijvoorbeeld in het geval van een 'huishoudelijke hulp'.

Waarom *blijven* de slachtoffers vastzitten in de uitbuitingssituatie? Wanneer de uitbuitingssituatie is gerealiseerd is weglopen geen optie: het wordt fysiek onmogelijk gemaakt, er wordt bedreigd met geweld tegen henzelf of hun familie, het zelfvertrouwen is ondermijnd, volstrekte onbekendheid met de omgeving, er is psychologische druk via religie, misleiding, het breken van de eigen wil, verleiding en kleinering.

De *gevolgen* van de ervaringen van slachtoffers zijn groot. Sommigen hebben abortussen ondergaan, anderen houden kinderen over aan de uitbuitingssituatie; er is angst voor geslachtsziekten en onvruchtbaarheid; er zijn psychologische gevolgen (bijvoorbeeld elk vertrouwen in mensen verloren) en sociale gevolgen (zoals gezichtsverlies, onmogelijkheid tot contact). *Terugkeer* is voor de meeste slachtoffers geen optie; velen van hen waren immers 'van huis weggelopen' en hebben niets om naar terug te keren of vreezen represailles.

4.3 *Ervaringen met de strafrechtelijke keten*

De ervaringen met de strafrechtketen behandelen we voor de buitenlandse en voor de Nederlandse slachtoffers.

De buitenlandse slachtoffers

Hoewel de ervaringen met het vervolgtraject na de aangifte beperkt zijn, bieden de interviews veel inzicht in de wijze waarop de slachtoffers zich ontworsteld hebben aan hun situatie, de rol van de politie daarin en de onduidelijkheid bij de slachtoffers over de verdere rechtsgang. Slachtoffers blijken vaak bijzonder slecht geïnformeerd te worden over de stand van zaken. Zij kunnen daarom in veel gevallen niet de vragen beantwoorden over hoe de zaken ervoor staan. We onderscheiden drie onderwerpen: de *vlucht uit de uitbuitingssituatie*, de *aangifte* en het *strafrechtelijk vervolg*.

Wat de *vlucht* betreft stellen we in de eerste plaats vast dat het slachtoffer zich niet zomaar kan onttrekken aan de (invloed van de) uitbouter. Het bedreigen gaat vaak door en veel slachtoffers hebben niet zomaar een veilige plek. Het komt regelmatig voor dat slachtoffers in vreemdelingendetentie verblijven zonder herkend te worden als slachtoffer van mensenhandel. Bij het weglopen speelt vaak een positief contact een rol of een verandering in de situatie. De uitbuiting wordt te erg, het slachtoffer wordt 'gedumpt' of aangehouden door de politie. Bij sommigen gaat 'de knop om'. Na het weglopen moeten zij zich zien te redden, of vrouwen komen in vreemdelingendetentie (waar ze vaak uit angst niet weg willen).

Het is meestal een grote stap om *aangifte* te doen vanwege angst voor de daders en angst voor de politie. Wanneer het wel tot een aangifte komt, heeft de behoefte aan hulp of de behoefte aan recht de doorslag gegeven om die stap te zetten.

Eerdere positieve ervaringen of hulpverleners faciliteren deze weg. Toch werden acht slachtoffers met ervaringen met de politie of de IND niet herkend als slachtoffer van mensenhandel - meestal vertelden ze ook niet het (gehele) verhaal. Dit heeft vaak te maken met het niet kunnen garanderen van de veiligheid van het slachtoffer. Zo vertelt een slachtoffer van overige uitbuiting 'Hoe kon ik de waarheid vertellen? Ik moest met de politie praten en dan weer terug naar hen (uitbuitingssituatie), naar hun huis.' Een ander slachtoffer vertelt: 'Ze (de politie) zeiden niet: als je alles vertelt, zullen we je beschermen. Als ze dat hadden gezegd had ik wel verteld wat er allemaal gebeurd was onderweg. Ze hebben niets gezegd, daarom heb ik ook niets verteld.'

Voor alle vrouwen geldt dat zij in eerste instantie geen positief beeld van de politie hebben. Dit komt doordat de politie in hun thuisland corrupt is of 'slecht', of doordat de mensenhandelaar heeft gezegd dat de politie in Nederland slecht is. De beelden en verwachtingen van de rol van de politie blijken in sterke mate cultureel bepaald te zijn. Zo vertelt een vrouw uit Guinee: 'Ik was wel bang onderweg naar het politiebureau, ondanks dat de man had gezegd dat de politie mij kon helpen. Ik dacht dat de politie in Nederland hetzelfde was als de politie in Guinee. Daar vragen ze je geld als je aangifte wilt doen of ze nemen je mee terug naar je ouders en slaan je, samen met je ouders.' En een vrouw uit China: 'De politiemensen waren heel aardig en hadden veel geduld. Uiteindelijk heb ik ze alles verteld. Ik dacht dat de politie in uniform zou zijn en streng, net zoals in China, maar ze bleken net als vrienden te zijn. In China zijn het de machtigste mannen

van het land. Ik was echt bang.’ Tot slot een Indiase vrouw: ‘De politie doet slechte dingen met meisjes. Dat weet ik van India. Zij (uitbuiters) hebben geld, mijn familie niet.’

Door het contact met de politie in Nederland verandert dit beeld in ongeveer de helft van de gevallen. De slachtoffers zijn verbaasd over de vriendelijke bejegening. ‘The police was not rude, they said you have to tell us everything. They were talking to me as a mother to a baby. The way they treated me was a good experience. That was when my ideas about white people and the police changed.’ ‘Op het politiebureau heb ik verteld wat er was gebeurd. Ze waren heel bezorgd om mij. Ze hebben goed naar mij geluisterd en medelijden getoond. Ze hebben mij goed geholpen, ze haalden een tolk en ze gaven mij eten. Nadat ik het hele verhaal had verteld, hebben ze mij naar een andere plaats gebracht. Daar moest ik het verhaal opnieuw vertellen en toen brachten ze me hier naartoe (de crisisopvang).’ Ook tot tevredenheid stemde dat de politie niet in uniform was, dat zij de mogelijkheden met betrekking tot de B9-procedure goed uitlegden, dat de politie menselijk was en goed luisterde, dat ze aardig waren, dat ze goed geholpen hebben, dat ze hebben aangedrongen op het doen van aangifte, dat ze veel geduld hadden en dat het net vrienden waren.

Er zijn ook slachtoffers met negatieve ervaringen met de politie. Sommigen voelen zich niet serieus genomen of zijn teleurgesteld dat de politie niets met hun verklaring kon of wilde doen. ‘Op dit moment is er niet genoeg bewijs. Ik ben helemaal alleen, ik heb geen vrienden en geen kennis van de wet. De politie neemt voor mij de reden om te leven weg: we kunnen niets doen, zeggen ze. Ik wil hun niet de schuld geven, ze begrijpen het niet. Ze moeten mij gewoon op mijn woord geloven.’

Andere oorzaken voor ontevredenheid zijn het zich niet begrepen voelen door de rechercheurs, het met een mannelijke in plaats van met een vrouwelijke politieagent moeten praten, zich niet serieus genomen voelen doordat de verkeerde vragen gesteld werden, zich door de vragen die gesteld werden voor schut gezet voelen, niet uit laten praten, waardoor aangeefster de draad steeds kwijtraakt.

Het strafrechtelijke *vervolg* is bij deze slachtoffers vaak uitgebleven. Vaak is de stand van zaken ook onbekend bij de slachtoffers. Na aangifte vrezen sommige vrouwen vrijspraak of te lichte straffen. Indien er na de aangifte wel een strafrechtelijk vervolg was, leidde dit tot verschillende reacties, zoals ontevredenheid over de veroordeling of juist over het niet veroordelen. Bedreigingen kunnen tijdens de rechtsgang gewoon doorgaan.

Er zijn incidentele, maar interessante uitspraken gedaan over het optreden van de officier, de rechter-commissaris en de rechter.

Over de rechter-commissaris zegt een slachtoffer: 'The judge said if you don't tell the truth, we are going to lock you three days. I said, fine, then I get food, I am safe, nobody hits me.' Andere slachtoffers vonden de vragen bij de rechter-commissaris confronterend, hard en moeilijk. 'Ik kreeg het gevoel dat ik de schuldige was', aldus een van de geïnterviewden.

De slachtoffers die meegemaakt hebben dat hun aangifte leidde tot een rechtszaak waren negatief over de rechters. Zo vond een slachtoffer van overige uitbuiting dat de rechter haar niet begreep. Dit was ook de kritiek van een slachtoffer van uitbuiting in de prostitutie: 'De rechter begreep niet waar het over ging.' Het valt deze slachtoffers ook tegen dat ze tijdens de zitting niet zelf de gelegenheid krijgen om vragen te beantwoorden. 'De rechter geloofde mij niet, maar de rechter heeft niks aan mij gevraagd, waarom niet?' 'De rechter moet eerst met het slachtoffer praten, maar de rechter kijkt alleen naar de dader.' Belangrijk daarin is dat betrokken respondenten aangeven zelf en alléén te willen spreken met betrokken partijen.

De Nederlandse slachtoffers

We gaan in deze paragraaf in op de resultaten van onze interviews met Nederlandse slachtoffers. In tegenstelling tot de buitenlandse slachtoffers waren de Nederlandse slachtoffers niet zo positief over het optreden van de politie. Een inmiddels achttienjarig meisje heeft wel een intakegesprek bij de politie gehad, maar uiteindelijk besloten om geen aangifte te doen. Zij geeft hiervoor meerdere redenen aan. Ten eerste verliep het gesprek met de politie in meerdere opzichten niet goed. 'Ik was erg zenuwachtig en ze hadden twee mannen gestuurd voor de intake.' Het meisje had van tevoren gehoopt dat het twee vrouwen zouden zijn. 'Mannen zijn zo dominant; dan voel je je zo klein.' Ze vertelt de rechercheurs dat ze heel zenuwachtig is en 'nog helemaal in shock omdat ik er nog maar twee keer met iemand over gesproken had en het pas net aan mijn ouders had verteld..... Na twintig minuten stelden ze de volledig verkeerde vraag 'Hoeveel kreeg je voor een pijpbeurt?' Dat deed voor mij de deur dicht. Ik dacht: Waar heb jij je manieren geleerd?' De rechercheurs zeiden dat ze het zo moesten vragen en ook hoeveel mannen ze had gehad, maar zij vond het echt niet kunnen. Het meisje is weggegaan en heeft nooit meer met de politie gepraat. Ten tweede kreeg ze het gevoel dat ze onvoldoende bewijs had. Het gesprek

ging naar haar idee vooral over het dealen, hetgeen de verdachte ook deed, maar daar kwam zij niet voor. Het ging haar om de prostitutie. 'Ik wil dat als ik aangifte doe er ook iets uit komt en dat het resultaat niet 'gebrek aan bewijs' is. Bovendien: als hij alleen voor dealen berecht zou worden dan zou ik dat niks vinden, daar krijg je toch maar weinig straf voor.' Ze vermoedt dat er meerdere meisjes slachtoffer zijn geworden van de pooierboy. Soms zat er ook een ander meisje in de auto waar ze dan niet mee mocht praten. Als er meer meisjes aangifte zouden doen, zou ze wel weer willen. Ten derde voelde ze zich niet echt serieus genomen, omdat de politie aan haar vader meer informatie over de verdachte gaf dan aan haar zelf: 'Hallo, ik ben achttien. Toen dacht ik al helemaal *fuck you* met je aangifte.'

Een ander meisje, dat voor een escortbedrijf werkte, is door de politie aangehouden bij een hotelcontrole. Zij schrok zo erg dat het geen drie klanten maar politie bleek te zijn dat ze niets wilde verklaren. 'Het was als een soort overval Ze begonnen toen te dreigen dat ze me mee zouden nemen naar het politiebureau voor een nacht. Maar ik was heel moe. Ik had nergens meer zin in.' Bovendien voelde ze zich voor schut gezet tegenover de gasten en het personeel van het hotel, omdat iedereen kon meeluisteren. Dit meisje heeft wel een verklaring afgelegd, maar voelde zich daartoe gedwongen door de politie. 'Ze deden nog wel even of ze medelijden hadden Ze denken alleen aan zichzelf, daar houd ik niet van. Ze hebben het er wel over gehad dat ik aangifte moest doen, maar dat weigerde ik. Ik moest tegen hem (de man die haar exploiteerde) getuigen. Ze dwongen tot een zogenaamde aangifte en getuigen.' Ze heeft absoluut niet het idee dat de politie haar begreep en aan haar kant stond. Ze vindt dat de politie geen respect voor haar toonde, niet goed naar haar geluisterd heeft, haar niet heeft laten uitpraten en boos op haar was dat ze ook nog gevoelens voor haar exploitant had. 'Ze worden gelijk boos en zeiden dat als hun vriend zo iets gedaan had, dat ze het dan wel geweten hadden.' Ook plaatsden ze haar tegen haar wil in een opvanghuis van de vrouwenopvang.

Over het optreden van de officier van justitie is ze wel heel tevreden. Ze vindt dat de officier heel aardig was en haar het een en ander goed heeft uitgelegd. 'Zij houdt er rekening mee, maar de rest doet dit niet. Zij doet het wel goed. Zij heeft ook geregeld dat ik met hem (de exploitant waar ze verliefd op was) kon praten.' De zitting viel haar vervolgens weer heel erg tegen. Ze neemt het de rechters onder meer kwalijk dat ze er alleen als toeschouwer zat en dat ze haar helemaal niets gevraagd hebben. Nadere aanbevelingen die slachtoffers geven zijn:

- Van tevoren vragen of de voorkeur uitgaat naar vrouwelijke onderzoekers die de intake en aangifte doen.
- Instructie respectvolle gespreksvoering met mensenhandelslachtoffers (dingen normaal vragen, ‘op een zachtere manier’, geen ongepaste schofferende vragen stellen, goede timing van moeilijke vragen, geen plotselinge overgangen, niet steeds het verhaal van het slachtoffer onderbreken waardoor zij allerlei essentiële dingen vergeet te vermelden, ook onderwerpen bespreken die het slachtoffer belangrijk vindt, geen beschuldigende en aanvallende toon).
- Heb ook oog voor de positie en belangen van het slachtoffer.

4.4 Conclusie

Recrutering van slachtoffers, zowel Nederlandse als buitenlandse, vindt plaats in een kwetsbare situatie. De buitenlandse slachtoffers ondergaan vaak een reis vol verschrikkingen, komen in een klem van geweld, bedreigingen en angst en zien geen uitweg op het moment dat de uitbuitings-situatie gerealiseerd is. Een positieve ervaring of een veranderde situatie triggert ze om een poging te doen om te ontsnappen. Eerste contacten met de politie zijn vaak in het kader van het vreemdelingenrecht; zeven van de 24 slachtoffers zaten eerder zelf in detentie. Vaak vertellen ze dan niets, of slechts een deel. Dit roept de vraag op of de ondervraging hiervoor ook voldoende ruimte biedt aan het mensenhandelverhaal. Eenmaal bij de juiste persoon zijn de ervaringen met de bejegening door de politie over het algemeen positief.

Maar weinig zaken leiden tot vervolging (om diverse redenen) en slachtoffers worden als er een strafrechtelijk vervolg komt vaker niet dan wel op de hoogte gehouden van de voortgang. Ook wordt de informatie over de rechtsgang niet in begrijpelijke vorm gegeven. Deze twee gegevens belemmerden de bevraging van de slachtoffers over hun ervaringen met de strafrechtketen.

Voor de interactie met slachtoffers achten we twee onderwerpen meer in het bijzonder van belang. In de eerste plaats zetten de gevolgen van de uitbuiting zich voort gedurende het proces. Slachtoffers zijn vaak nog niet veilig; het gaat in feite om *bedreigde getuigen*. Als er geen bedreiging

in het spel is zitten slachtoffers als het ware psychisch geketend aan hun uitbouter. Bovendien gaat het vrijwel altijd om ernstig getraumatiseerde personen. Beide kwesties hebben grote consequenties voor de communicatie gedurende de rechtsgang.

In de tweede plaats is er vrijwel nooit sprake van een ondersteunende omgeving voor de slachtoffers; daarenboven is er grote onbekendheid met de procedures en de stand van zaken. Hier ontstaat het beeld van een ontheemd, onbegrepen en bedreigd slachtoffer dat in een *vervreemdende omgeving* recht moet laten gelden. Deze situatie verwijst naar het belang van een goede begeleiding en een zorgvuldige informatievoorziening. Terwijl de dader belangenbehartiging krijgt van zijn advocaat staat het slachtoffer er vaak alleen voor.

5 *Het slachtoffer van mensenhandel en de strafrechtketen*

We staan voor de ogenschijnlijk simpele, maar in wezen zeer complexe vraag hoe het slachtoffer en de strafrechtspleging zich tot elkaar verhouden. Over deze verhouding is veel gedacht en geschreven. De socioloog Schuyt heeft recht eens vergeleken met de digitalisering van een analoge werkelijkheid. Het strafproces behelst per definitie een hercodering van ervaringen en waarderingen. In deze studie kunnen we deze verhouding voor mensenhandel concreet laten zien. Aan de kant van de actoren in de strafrechtspleging zien we de goede intenties, de pogingen om aangiftes los te krijgen, bewijskracht te vinden en een overtuigend verhaal te construeren dat tot veroordeling kan leiden.

Daar tegenover staan de vrouwen, meestal zwaar getraumatiseerd, nog tijdens de procesgang bedreigd, met vrijwel geen enkele ondersteuning in hun omgeving en onbekend met het strafrechtelijk proces. Hun verhalen zijn soms ontkenkend, vaak maar half gedaan en inconsistent. Ze zijn op hun hoede voor instituties, zitten emotioneel soms nog vast aan hun uitbouter en zijn bang. Waar de slachtoffers 'zweven' zien de keten-actoren vanuit hun perspectief inconsistente verklaringen. Hier treft niemand blaam, het weerspiegelt de onmacht om organisatieculturen te laten aansluiten op de beleefde werkelijkheid - een buitengewoon wrede werkelijkheid.

Maar voordat het zover is zien we situaties, bijvoorbeeld in detentie, waarin signalen niet zijn opgepikt. Ze waren te zwak of er was geen kader voor. Het daadwerkelijk loskomen uit de uitbuitingssituatie, wanneer die eenmaal gevestigd is, blijkt vrijwel ondoenlijk. De respondenten spreken over het leren zien van combinaties van signalen, het belang van training en van ervaring. Maar wat ze niet zien kunnen ze niet weten.

Mensenhandel is strafrechtelijk gezien bijzonder complexe materie. Die complexiteit is bovendien tweedimensionaal, want betreft zowel de situatie voor als tijdens het strafrechtelijk ingrijpen. De verklaring (en daarmee het bewijs) van het verschijnsel dat iemand die in een situatie van uitbuiting gebracht is op een gegeven moment in een zodanige afhankelijkheidspositie terechtkomt dat hij zijn zelfbeschikkingmogelijkheid, zijn eigen wil

verliest. De precieze werking van de gehanteerde dwangmechanismen, aanvankelijk evident en aantoonbaar, later vaak impliciet en onzichtbaar, en hoe dit ingrijpt op de kwetsbaarheid van het slachtoffer, is grotendeels nog onbegrepen. Vervolgens hebben we tijdens het strafrechtelijk optreden te maken met de in meerdere opzichten complexe verhouding tussen strafrechtelijk perspectief en slachtofferperspectief.

De ontwikkeling van een beschermingsarrangement voor slachtoffers van mensenhandel zou deze complexe verhouding kunnen vereenvoudigen en verbeteren. Een beschermingsarrangement is een organisatie van partijen vanuit het perspectief van het slachtoffer. Daarin onderscheidt het zich van toezichts- of handhavingsarrangementen. Het gaat om de maximale benutting van informele en formele capaciteiten op de verschillende relevante niveaus: strafrecht, bestuursrecht, politie, hulpverlening en sociale steun vanuit de omgeving (Lünnemann et al, 2005). In het onderzoek zitten talloze aanknopingspunten om de betrokken organisaties beter te faciliteren. Daarbij zijn vier clusters te onderscheiden:

1. De signaalherkenning (zowel bij uitbuiting in de prostitutie als bij uitbuiting in andere sectoren) en doorzettingsmacht voor signaleerders om iets met de signalen te doen.
2. De communicatie met slachtoffers, meer in het bijzonder in relatie tot hun positie als getraumatiseerde en/of bedreigde getuige.
3. Het bewustzijn dat het strafrechtelijk perspectief op (de aanpak van) mensenhandel niet per definitie parallel loopt of overeenkomt met het perspectief van het slachtoffer.
4. De ondersteuning van de slachtoffers tijdens de rechtsgang - van aanpak tot veroordeling.

Het is wenselijk om voor deze vier clusters ondersteunend materiaal te ontwikkelen op basis van de interviews en de daarop gebaseerde bevindingen van deze studie. Dit materiaal kan vervolgens dienen als input voor het ontwerp van een beschermingsarrangement.

Literatuur

Beijer, A., Bokhorst, R.J., Boone, M., Brants, C.H. & Lindeman, J.M.W. (2004). *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden - eindevaluatie*. Den Haag: WODC.

Crombag, H.F.M., Van Koppen P.J. & Wagenaar, W.A. (2006). *Dubieuze zaken. De psychologie van strafrechtelijk bewijs*. 4^e druk. Amsterdam: Olympus.

Duyn, P.C. van (1983). *Beslissen in eenvoud hoe officieren van justitie over strafzaken beslissen*. Gouda/Arnhem: Quint.

Farrell, A., McDevitt, J. & Fahy, S. (2008). *Understanding and Improving Law Enforcement Responses to Human Trafficking: Final Report*. Washington: Northeastern University, Institute on race and justice.

Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Gestel, B. van & Verhoeven, M.A. (2009). *De praktijk van de programmatische aanpak van mensenhandel. Plan- en procesevaluatie van een pilot*. Den Haag: WODC.

Hewstone M. & Stroebe W. (Eds.) (2001). *An introduction to social psychology. A European perspective*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Hill, C.W.L. and Jones, G. R. (2001), *Strategic Management*. Houghton Mifflin. Syllabus Rechtspsychologie KU Leuven.

Hofstede, G. (1991). *Allemaal andersdenkenden omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Contact.

Hout, M.M.J. van & Laan, F.J. van der (2008). *Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD Dienst Nationale Recherche.

Kelly, L. & Regan, L. (2000). *Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK*. Home Office Policing and Reducing Crime Unit: Police Research Series Paper 125.

Lünnemann, K., Boutellier, H., Goderie, M. en Graaf, P. van der, (2005). *Beschermingsarrangementen. Recht doen vanuit het perspectief van de burger*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Newton, P.J., Mulcahy, T.M. & Martin, S.E. (2008). *Finding Victims of Human Trafficking*. University of Chicago: National Opinion Research Center (NORC).

Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., Koppen, P.J. van & Muller, E.R. (2004). *Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Rossum, W.M. van (2007). *Gelet op de cultuur. Reflectie op de relevantie van culturele achtergronden van etnische minderheden in de Nederlandse rechtspraak*. Research Memoranda nr.2 2007. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Sykes, G. M. & Matza, D. (1957). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review*, Vol 22, pp. 664-679.

Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar gebiedsgebonden politiewerk*. Amsterdam: Reed Business.

Wagenaar, W.A. (2008). *Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken. Bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie*. Research Memoranda nr.2 2008. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Colofon

Auteurs: Drs. M. J. H. Goderie
Prof. dr. J.C.J. Boutellier
Met medewerking van:
Mr. drs. M. Wijers
Mr. drs. L.F. Drost
Dr. M. W. G. Vandenbroucke

Omslag Grafital, Valkenswaard

Uitgave Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T 030-2300799
F 030-2300683
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>. Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar (070) 359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-357-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2009.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.