Externe bijdrage

Latijns-Amerikaanse sekswerkers als slachtoffers van mensenhandel in Nederland

Conny Rijken
Nederlands Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

1. Inleiding

Myria besteedt in zijn jaarverslag van 2024 specifiek aandacht aan de problematiek rond mensenhandel en mensensmokkel vanuit Latijns-Amerika.[206] Over deze problematiek wordt er al een aantal jaren gerapporteerd door onder meer EMPACT-Europol, maar tot op heden blijft grotendeels onbekend hoe deze praktijken eruitzien. Dat geldt ook voor Nederland, waar tot voor kort werd aangenomen dat dit meer praktijken van mensensmokkel dan van mensenhandel waren. In de afgelopen jaren zien we ook in Nederland alsmaar meer aanwijzingen dat hier sprake is van mensenhandel voor seksuele uitbuiting en een bepaalde mate van organisatie. In deze bijdrage wordt een beeld geschetst over de situatie en aanpak in Nederland van mensenhandel met Latijns-Amerikaanse sekswerkers. Eerst worden trends en ontwikkelingen in Nederland in kaart gebracht. Vervolgens wordt er ingegaan op een aantal interventies om beter zicht te krijgen op deze problematiek, waarbij multidisciplinaire samenwerking de kern vormt van de verschillende interventies.

2. Trends en ontwikkelingen

2.1. Kenmerken slachtoffers

Een groot deel van de sekswerkers die in Nederland werkzaam zijn is van Latijns-Amerikaanse origine. Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) blijkt dat ruim 30% van de niet-Nederlandse sekswerkers die een advertentie plaatsten afkomstig is uit Zuid-Amerika.[207] Gemiddeld is 23% van alle sekswerkers die een advertentie plaatsten afkomstig uit Zuid-Amerika.[208] Door experts inzake mensenhandel bij de politie[209] wordt geschat dat 40 tot 50% van de sekswerkers die zij aantreffen oorspronkelijk uit Latijns-Amerika komt. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)[210] geeft in zijn fenomeenbeeld 2024 aan dat in 96% van de 162 geïncludeerde opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting die tussen 1 januari 2019 en 1 juli 2023 werden afgerond, er sprake is van minimaal 1 slachtoffer uit Nederland, Oost-Europa of Latijns-Amerika (n=155).[211] In deze 155 geanalyseerde onderzoeken waren Latijns-Amerikaanse slachtoffers (18%) samen met Nederlandse (49%) en Oost-Europese slachtoffers (29%) de grootste groepen slachtoffers van seksuele uitbuiting.

Personen met een nationaliteit van buiten de Europese Unie dienen in beginsel een verblijfs- en werkvergunning te hebben om in Nederland te mogen wonen en werken. Bijna alle Latijns-Amerikaanse sekswerkers die in Nederland worden aangetroffen beschikken niet (meer) over een geldige verblijfsvergunning en verblijven dan ook niet rechtmatig in Nederland. Als zij wel een rechtmatig verblijf hebben, dan is dat meestal op basis van een toeristenvisum of een verblijfsvergunning voor een ander Europees land (meestal Spanje, zie punt 2.3.).[212] Werken is niet toegestaan met een toeristenvisum.

---

206 De term Latijns-Amerika doelt op landen in Midden- en Zuid-Amerika alsook op landen in de Caraïben. In een enkele publicatie wordt evenwel de term Zuid-Amerika gebruikt. Het gebruik van die terminologie is dan overgenomen waarbij de geografische aanduiding beperkt is tot de landen die zich op het continent Zuid-Amerika bevinden.

207 Y. Bleeker en G. van den Braak, *De Nederlandse seksbranche. Een onderzoek naar omvang en aard, beleid, toezicht en handhaving*. Regioplan, Amsterdam, december 2021, p. 12.

208 *Ibidem*, p. 69.

209 Deze informatie is opgehaald bij het Landelijk Overleg Specialisten Mensenhandel (LOSM) op 18 juni 2024. Het LOSM is een maandelijks overleg waaraan alle eenheidsspecialisten mensenhandel van de politie deelnemen en waarin onder meer onderwerpen op de agenda staan die verband houden met de gezamenlijke strategie inzake mensenhandel, landelijke ontwikkelingen en de inhoudelijke behandeling van opkomende vraagstukken (Notitie LOSM, maart 2021).

210 Zie voor de taakstelling en het samenwerkingsverband, de website van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel.

211 Fenomeenbeeld mensenhandel 2024, EMM, september 2024.

212 Fenomeenbeeld mensenhandel 2024, EMM, september 2024.

De meeste van de slachtoffers uit Latijns-Amerika (n=58) die in de 18 opsporingsonderzoeken, die door het EMM zijn geanalyseerd, naar voren komen zijn afkomstig uit Colombia (23) en Venezuela (20). Daarnaast zijn de slachtoffers onder meer afkomstig uit Brazilië (8), Peru (3) en Cuba (2).[213] Als gevolg van burgeroorlogen en sociaaleconomische en politieke crises zijn er grote groepen mensen uit Venezuela gevlucht.[214] Daarnaast verkeert een groot deel van de bevolking die in Venezuela is achtergebleven in extreme armoede. Deze factoren maken hen kwetsbaar voor praktijken van uitbuiting en rekrutering door mensenhandelaren. Door de jarenlange burgeroorlog in Colombia bestaan ook daar vergelijkbare kwetsbaarheden inclusief voor de ruim 9 miljoen Colombianen die binnen Colombia een veilig heenkomen hebben moeten zoeken.[215]

Van de Latijns-Amerikaanse slachtoffers die in het fenomeenbeeld van EMM naar voren komen is 13% geregistreerd als transgender. Zij zijn vaak in hun thuisland al werkzaam binnen de prostitutie, maar ervaren daar veel geweld en worden achtergesteld. Latijns-Amerikaanse sekswerkers die het slachtoffer worden van mensenhandel zijn vaak al wat ouder, gemiddeld zijn zij 30 jaar,[216] terwijl bijna 70% van de sekswerkers uit het WODC-onderzoek die een advertentie plaatsten jonger dan 30 jaar is.[217]

Daarnaast zijn Latijns-Amerikaanse sekswerkers vaak al in de prostitutie werkzaam geweest voordat zij naar Europa trekken. De verwachting is dat de condities waaronder zij werken in Europa beter zijn dan in hun thuisland en ze ook meer geld overhouden aan hun werk dan in hun thuisland. Voor de slachtoffers uit de opsporingsonderzoeken komt deze verwachting niet uit. Alle slachtoffers hebben verklaard dat zij minimaal 50% van de verdiensten moesten afgeven. Velen moesten (op enig moment tijdens de uitbuitingsperiode) alle verdiensten afstaan.[218]

Veel van de Latijns-Amerikaanse sekswerkers die worden uitgebuit lijken zichzelf niet als slachtoffers te zien. Ook zijn zij erg terughoudend om belastend te verklaren over diegenen die hen naar Nederland hebben gehaald en het werk in de prostitutie hebben geregeld. Vaak zijn zij via seksadvertenties of WhatsAppgroepen benaderd of op zoek gegaan naar een verblijfplek of een werkplek. Vaak wordt verklaard dat het een vriendendienst betreft terwijl er duidelijke aanwijzingen van misbruik en uitbuiting zijn.[219]

2.2. Modus operandi

Mensenhandelaren maken vaak gebruik van een zogenaamde carrouselconstructie. Daarbij is er sprake van continue verplaatsingen van criminele activiteiten, in dit geval uitbuiting van sekswerkers. De Latijns-Amerikaanse sekswerkers worden elke paar dagen of weken naar een andere plek in Nederland of Europa verplaatst, een methode die eveneens wordt gebruikt door mensenhandelaren met Oost-Europese slachtoffers van seksuele uitbuiting.[220] Vaak zien we een crimineel netwerk met een niet-hiërarchische structuur, bestaande uit diverse cellen die flexibel met elkaar samenwerken.[221] Deze netwerken zijn evenwel niet tot nauwelijks in beeld.

Zoals hiervoor al beschreven is, verblijven de meeste Latijns-Amerikaanse sekswerkers illegaal in Nederland. De carrouselconstructie wordt juist in die gevallen vaak ingezet omdat uitbuiters de sekswerkers uit het zicht van de autoriteiten willen houden. Om deze reden worden Latijns-Amerikaanse sekswerkers ook vaak in de gaten gehouden, zodat zij zich zo min mogelijk buiten de werklocatie vertonen.[222] Zij worden vaak samen met anderen gehuisvest, soms bij de mensenhandelaar thuis. Er wordt vaak gewoond en gewerkt op dezelfde locatie die door de mensenhandelaren wordt geregeld. Websites en WhatsAppgroepen worden gebruikt om informatie over beschikbare woningen uit te wisselen. Soms wordt de werk- en woonplek via Booking.com geregeld en soms werken en wonen zij in vakantieparken.[223]

---

213 Fenomeenbeeld mensenhandel 2024, EMM, september 2024.

214 Er zijn 7,7 miljoen Venezolaanse vluchtelingen en migranten wereldwijd. Zo'n 6,5 miljoen van hen bevinden zich in Latijns-Amerika en de Caraïben. Zie https://reporting.unhcr.org/operational/situations/venezuela-situation.

215 Zie https://www.unhcr.org/countries/colombia.

216 Fenomeenbeeld mensenhandel 2024, EMM, september 2024.

217 Y. Bleeker en G. van den Braak, *op. cit.*, p. 13.

218 Fenomeenbeeld mensenhandel 2024, EMM, september 2024.

219 Informatief gesprek Gemeente Amsterdam, d.d. 13 juni 2024; Fenomeenbeeld mensenhandel 2024, EMM, september 2024.

220 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022), *Dadermonitor 2017-2021*, pp. 63-64.

221 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022), *Dadermonitor 2017-2021*, pp. 63-64, info LOSM. Zie ook de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 5 september 2023 (ECLI:NL:RBMNE:2023:4564). NB: De Nederlandse rechtspraak maakt gebruik van de Europese standaard voor het uniek nummeren van rechterlijke uitspraken, de *European Case Law Identifier* (ECLI). Voor meer informatie en een overzicht van de Nederlandse gerechtscodes zie www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/ECLI.aspx.

222 Fenomeenbeeld mensenhandel 2024, EMM, september 2024.

223 Zie o.a. ECLI:NL:RBROT:2022:11669 van 29 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2023: 4564 van 5 september 2023, ECLI:NL:RBAMS:2024:22 van 3 januari 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2780 van 28 mei 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:1854 van 8 mei 2024.

Mensenhandelaren rekruteren Latijns-Amerikaanse sekswerkers om in Nederland geld te verdienen in de prostitutie door misbruik te maken van hun kwetsbare positie. Naast het illegaal verblijf, spreken zij de taal niet en zijn zij op zoek naar een beter bestaan voor henzelf of voor hun naasten. Ook wordt een klein deel van de sekswerkers misleid door hen voor te spiegelen dat zij in Nederland bijvoorbeeld in de schoonmaak of de schoonheidsbranche kunnen gaan werken. Mensenhandelaren dwingen de sekswerkers tot het afleggen van valse verklaringen op het moment dat zij worden gecontroleerd. Zij dienen dan bijvoorbeeld te verklaren dat ze voor zichzelf werken, dat zij met vriendinnen samenwonen en hun verdiensten zelf mogen houden. Ook wordt er dwang ingezet door hun geld en paspoort in te houden en de sekswerkers te controleren.[224]

De uitbuiters van Latijns-Amerikaanse sekswerkers zijn meestal mannen. Het EMM constateert in zijn fenomeenbeeld dat wanneer de uitbuiter een vrouw is, zij de partner of een familielid van een mannelijke verdachte is. De reis, de werklocaties en het aanmaken van de advertenties worden bijna altijd door de mensenhandelaar geregeld. De autonomie van de Latijns-Amerikaanse sekswerker wordt daarbij ernstig beperkt. Zo is gebleken dat de sekswerkers geen zeggenschap hebben over onder meer hun werktijden, het aantal klanten per dag en de seksuele handelingen die zij dienen te verrichten.

Ook op andere momenten komen indicaties van uitbuiting naar voren. De politie noemt bijvoorbeeld het feit contact te hebben met een Nederlands sprekende man of vrouw bij het maken van een klantafspraak terwijl de sekswerker zelf geen Nederlands spreekt. Ook wordt er na een bezoek aan een sekswerker vaak een digitaal betaalverzoek gestuurd door een derde, niet de sekswerker. Het geld wordt dus niet overgemaakt aan de sekswerker.[225]

2.3. Link met Spanje en België

Bij veel Latijns-Amerikaanse sekswerkers is er een link met Spanje te zien. Op grond van een toeristenvisum reizen zij naar Spanje en starten daar vaak al met werken in de prostitutie. Spanje is voor hen zo de poort naar Europa, maar daarmee ook een plek waar mensenhandel kan beginnen. Zoals blijkt uit het derde GRETA-rapport over Spanje, is er in Spanje sinds 2019 een toename aan slachtoffers uit Latijns-Amerika, met name uit Colombia, Venezuela en Paraguay.[226] Veel Latijns-Amerikaanse sekswerkers die in Nederland komen te werken, worden in Spanje geworven door tussenpersonen of vanuit Nederland.[227] Het komt ook voor dat Latijns-Amerikaanse sekswerkers direct worden geworven in Latijns-Amerika.[228]

Naast een link met Spanje, wordt er meer recent ook een connectie met België gezien. Deze connectie manifesteert zich op twee manieren. Latijns-Amerikaanse sekswerkers gebruiken ook België, specifiek de luchthaven van Zaventem, om de Europese Unie binnen te reizen. Dat doen zij meestal door middel van een toeristenvisum. Daarnaast worden binnen de carrouselconstructie slachtoffers ook tewerkgesteld in België als buurland van Nederland.[229] Op die manier komt het voor dat een Latijns-Amerikaanse sekswerker de ene dag in Nederland wordt aangetroffen, maar de volgende dag in een Belgische stad aan het werk is.

3. Interventies

3.1. Strafrechtelijke vervolgingen

De afgelopen vier jaar is er een toename van het aantal zaken waarin verdachten worden vervolgd voor mensenhandel en/of mensensmokkel met sekswerkers uit Latijns-Amerika. Vanaf 2020 zijn er ongeveer twintig dergelijke zaken gepubliceerd via Rechtspraak.nl. Het betreft zaken in eerste aanleg.

Uit deze zaken blijkt dat het lastig is vermoedens van uitbuiting van Latijns-Amerikaanse sekswerkers concreet te maken en daarmee voldoende bewijs te vergaren om strafrechtelijk te kunnen vervolgen of te veroordelen voor mensenhandel. Vaak wordt mensenhandel niet bewezen geacht, bijvoorbeeld omdat de rechtbank aanneemt dat er geen oogmerk van uitbuiting is. Om uitbuiting vast te stellen, wordt er doorgaans gekeken naar de aard en de duur van de werkzaamheden, de beperkingen voor het slachtoffer en het economisch voordeel voor de uitbuiter. De conclusie dat er geen sprake is van uitbuiting kan volgen uit het feit dat verklaringen van een slachtoffer

224 Info LOSM. Zie o.a. ECLI:NL:RBOVE:2022:1440 van 19 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2023:4560 en 4564 van 5 september 2023.
225 Zie o.a. ECLI:NL:RBAMS:2024:22 van 3 januari 2024, ECLI:NL:RBOVE:2022:1440 van 19 mei 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:11669 van 29 december 2022.
226 GRETA, *Third Evaluation Report Spain*, Raad van Europa, 12 juni 2023, p. 9 para 14.
227 Zie o.a. ECLI:NL:RBAMS:2024:22 van 3 januari 2024, ECLI:NL:RBOVE:2022:1440 van 19 mei 2022.
228 Fenomeenbeeld mensenhandel 2024, EMM, september 2024.
229 Informatief gesprek Gemeente Amsterdam d.d. 13 juni 2024, info LOSM.

onvoldoende steun vinden in andere bewijsmiddelen[230], doordat de rechter een bepaalde mate van vrijwilligheid voor prostitutiewerkzaamheden aanneemt[231] of door tegenstrijdige verklaringen.[232] De Rechtbank Amsterdam lijkt de lat voor uitbuiting relatief hoog te leggen in een zaak waarin de verdachte zeven Latijns-Amerikaanse vrouwen had tewerkgesteld en een escortbedrijf in de illegale prostitutiebranche had.[233] De rechtbank stelt dat er van uitbuiting maar sprake kan zijn bij excessief misbruik van een kwetsbare positie. Er is wel sprake van een kwetsbare positie maar van misbruik is pas sprake indien op oneerlijke of onethische wijze gebruik wordt gemaakt van deze kwetsbaarheid. De rechtbank vindt dat daar geen sprake van is nu er ogenschijnlijk een fiftyfifty verdeling is en het slachtoffer een kleine vergoeding moest betalen voor hotelkamers. Ook neemt de rechtbank aan dat het slachtoffer een bepaalde mate van zelfbeschikking had over werkzaamheden en niet werd beperkt in haar vrijheid. Volgens de rechtbank blijkt uit de feiten en omstandigheden niet dat er sprake was van onaanvaardbare controle of druk op de werkzaamheden, de duur daarvan en de verdiensten of dat er sprake was van restricties in de bewegingsvrijheid. De verdachte wordt vrijgesproken van mensenhandel.

In andere (vergelijkbare) gevallen wordt de uitbuiting wel aangenomen. In een zaak wordt de uitbuiting aangenomen omdat er sprake is van ongelijkheid en een situatie die “niet gelijk is aan een mondige prostituee in Nederland”. Het verweer van de verdachte dat de slachtoffers dit vrijwillig deden en zelf konden bepalen of ze wel of niet werkten, deed daaraan niets af. De vaststelling van de uitbuiting wordt gebaseerd op de omstandigheden (onder meer illegaliteit, situatie in het thuisland, taal niet machtig zijn) en het feit dat 50% van de verdiensten moest worden afgedragen.[234] In een andere zaak wordt de uitbuiting aangenomen in een geval dat een slachtoffer geen rechtmatig verblijf heeft, er een fiftyfifty verdeling is afgesproken en er sprake is van geweld en drugsgebruik.[235]

In andere gevallen met een vergelijkbaar feitencomplex wordt mensenhandel niet ten laste gelegd[236] of eist de officier van justitie[237] ter zitting dat er moet worden vrijgesproken van mensenhandel vanwege een gebrek aan bewijs.[238] Mocht een specifieke zaak leiden tot een strafrechtelijke vervolging dan vindt een veroordeling meestal plaats voor het delict mensensmokkel. Daarnaast zorgen de gebruikte carrouselconstructies ervoor dat het moeilijk is om de werkzaamheden en de netwerken goed in beeld te krijgen en het bewijs voor mensenhandel rond te krijgen.

Afbakening mensenhandel en mensensmokkel

In veel van de besproken zaken wordt (ook) mensensmokkel ten laste gelegd en vindt er vaak een veroordeling plaats voor mensensmokkel maar niet voor mensenhandel. De Nederlandse strafwet kent twee varianten voor mensensmokkel namelijk, kort gezegd, het behulpzaam zijn bij wederrechtelijke toegang tot en doorreis door Nederland en het uit winstbejag behulpzaam zijn bij wederrechtelijk verblijf in Nederland.[239] In bovengenoemde zaken vindt veelal wel een veroordeling plaats voor mensensmokkel, namelijk het uit winstbejag behulpzaam zijn bij wederrechtelijk verblijf. Het winstbejag bestaat in de fiftyfifty verdeling van de opbrengsten uit prostitutiewerkzaamheden en/of inkomsten uit verhuur van een woning en/of werkruimte.[240]

In beginsel zijn mensenhandel en mensensmokkel twee verschillende delicten. Terwijl het bij mensenhandel gaat om de uitbuiting van een persoon, gaat het bij mensensmokkel in beginsel om de wederrechtelijke passage van een landsgrens. Door ook verblijf met een winstbejag als mensensmokkel aan te merken, vindt in de Nederlandse context een vervaging van de grens tussen mensenhandel en mensensmokkel plaats. Immers, het opzettelijk verdienen aan iemands illegale status en mogelijk benarde thuissituatie zoals in Venezuela of Colombia, waardoor iemand ook niet terug kan keren naar het thuisland, zijn niet alleen kenmerken van het winstbejag in het kader van mensensmokkel maar ook kenmerken van uitbuiting. De vraag op welke manier het winstbejag bij hulp bij wederrechtelijk verblijf in Nederland verschilt van uitbuiting in de context van

230 ECLI:NL:RBROT:2021:3951 van 23 april 2021, en ECLI:NL:RBROT:2021:3925 van 23 april 2021.
231 ECLI:NL:RBMNE:2023:4564 van 5 september 2023.
232 ECLI:NL:RBNNE:2024:1854 van 8 mei 2024.
233 ECLI:NL:RBAMS:2024:22 en 23 van 3 januari 2024.
234 ECLI:NL:RBMNE:2023:4560, 4564 en 4626 van 5 september 2023.
235 ECLI:NL:RBOVE:2022:1440 van 19 mei 2022.
236 Zie o.a. ECLI:NL:RBOVE:2024:2780 van 28 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2023:7111 en 7112 van 21 december 2023.
237 In Nederland is de officier van justitie de openbare aanklager en heeft een rol die vergelijkbaar is met de procureur des Konings in België.
238 Zie o.a. ECLI:NL:RBROT:2022:11669 van 29 december 2022.
239 Respectievelijk art. 197a lid 1 en 197a lid 2 Sr.
240 Zie o.a. ECLI:NL:RBAMS:2024:22 van 3 januari 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2780 van 28 mei 2024, ECLI:NL:RBOVE:2022:1440 van 19 mei 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:11669 van 29 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2021:3951 van 24 april 2021.

mensenhandel is dan ook een legitieme vraag. Zoals blijkt uit de bovenstaande bespreking van de relevante jurisprudentie wordt deze vraag in de rechtspraak niet eenduidig beantwoord.

Het belang van deze vraag voert verder dan louter een juridisch belang en is ook van betekenis voor de bescherming van slachtoffers. Voor slachtoffers van mensenhandel zijn internationaal beschermingsverplichtingen afgesproken. De optie in artikel 3 lid 2 van Richtlijn 2004/81 om deze bescherming ook te bieden aan slachtoffers van mensensmokkel is door Nederland – anders dan door België – niet aanvaard.[241]

Naast een strafrechtelijke vervolging zijn er in Nederland ook andere initiatieven om het zicht op uitbuiting van Latijns-Amerikaanse sekswerkers te verbeteren en de aanpak ervan te versterken, namelijk via specifieke samenwerkingsverbanden. Deze worden hierna besproken.

3.2. Regio-overstijgend strafrechtelijk onderzoek en inzicht in netwerken

Zoals al werd aangegeven, verblijven en werken Latijns-Amerikaanse sekswerkers doorgaans niet lang op een plek en worden zij tewerkgesteld in verschillende delen van Nederland en soms ook in verschillende landen. Dat vergt samenwerking van opsporingsdiensten over de regionale grenzen en soms ook over landsgrenzen heen. In Nederland wordt een dergelijke samenwerking vormgegeven middels het in 2022 opgezette Coördinatiepunt Eenheidsoverstijgende Mensenhandel Interventies (CEMI).[242] Momenteel loopt er binnen het CEMI een regio-overstijgend onderzoek naar uitbuiting van Latijns-Amerikaanse sekswerkers.[243] Het opsporingsonderzoek wordt momenteel door meerdere regionale eenheden van de politie uitgevoerd en is daarmee een goed voorbeeld van eenheidsoverstijgend werken om zo het grote plaatje achter mensenhandel in beeld te krijgen.

Naast dat eenheidsoverstijgende onderzoek, loopt er sinds vorig jaar een groot strafrechtelijk onderzoek naar vijf personen die verdacht worden van mensenhandel en mensensmokkel van dertien Latijns-Amerikaanse slachtoffers die onder meer uit Venezuela en Colombia kwamen. De zaak kwam aan het licht door de aangifte van een Belgisch slachtoffer, waarna er op basis van onder meer controles, telefoontaps en digitaal onderzoek nader bewijsmateriaal werd vergaard.[244]

In beide onderzoeken wordt geïnvesteerd in het in beeld krijgen van de criminele netwerkstructuur achter het mensenhandeldelict, waarbij de rollen van de verschillende actoren ook nader worden geduid.

3.3. Multidisciplinaire samenwerking

Een andere interventie om meer zicht te krijgen op de problematiek rond Latijns-Amerikaanse sekswerkers is via multidisciplinaire samenwerking. Binnen een dergelijke samenwerking wordt informatie over mensenhandel met Latijns-Amerikaanse sekswerkers die bij verschillende disciplines bekend is bij elkaar gebracht, om zo een meer compleet beeld te krijgen. In Nederland wordt deze samenwerking onder meer vormgegeven in de Regionale Informatie- en Expertisecentra en de *Field Labs*. Deze worden hieronder besproken.

Regionale Informatie- en Expertisecentra

Om de strijd tegen ondermijnende criminaliteit[245], waar mensenhandel ook onder valt, gezamenlijk te kunnen voeren, is er in Nederland een landelijk dekkende netwerkorganisatie gevormd door middel van tien Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Elk RIEC werkt binnen regionale grenzen, onder aansturing van een zelfstandige regionale stuurgroep. De RIEC's vormen voor overheidsdiensten een informatieknooppunt voor casuïstiek. Het RIEC stelt daarbij integrale handhavingsadviezen op en stemt projectmatig bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscale interventies af met regionale partners. Daarnaast is er ook een Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Het LIEC zorgt voor verbinding tussen de RIEC's en signaleert en inventariseert ontwikkelingen op het gebied van ondermijning. Bij regio-overstijgende criminaliteitsproblemen coördineert het LIEC de landelijke aanpak.[246]

Een van de manieren waarop dat gebeurt is op basis van een integrale casusaanpak. Kort gezegd houdt dit in dat

241 Richtlijn 2004/81 van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, *PB* L 261 van 6 augustus 2004.

242 Zie voor meer informatie over het CEMI: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022), *Dadermonitor 2017-2021,* p. 64.

243 Informatie politie d.d. 25 juni 2024.

244 Openbaar Ministerie, *Vijf mannen opgepakt in omvangrijk onderzoek naar mensenhandel.*

245 Er is sprake van ondermijnende criminaliteit als criminelen voor illegale activiteiten gebruikmaken van legale bedrijven en diensten. Hierdoor vervagen normen en neemt het gevoel van veiligheid en leefbaarheid af, zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning.

246 www.riec.nl/riecs-en-liec

een van de convenantpartners een signaal[247] inbrengt in het RIEC, waarna er een analyse plaatsvindt op basis van informatie die door de betrokken convenantpartners wordt aangeleverd. Uit deze analyse volgt een advies over mogelijk in te zetten interventies. Mocht er worden overgegaan tot het inzetten van interventies, dan wordt er een plan van aanpak geschreven, waarin in ieder geval moet worden meegenomen hoeveel capaciteit er van welke convenantpartner moet worden ingezet.[248]

Field Lab

Binnen het LIEC kennen we een specifieke vorm van multidisciplinair samenwerken, namelijk de *Field Labs*. Sinds 2014 worden er in Nederland binnen het veiligheidsdomein zogenaamde *Field Labs* georganiseerd, waaronder het Mensenhandel *Field Lab*. De vierde editie van dit *Field Lab* is in voorbereiding en start begin november 2024. Het *Field Lab* is een programma dat multidisciplinaire samenwerking in de aanpak van complexe maatschappelijke problemen ondersteunt. In een *Field Lab* zitten minimaal vijf teams die elk bestaan uit zes à acht personen uit verschillende organisaties. De *Field Labs* zijn gericht op het ontwikkelen en uitvoeren van interventies met een stevige impact op zogenaamde maatschappelijke "*wicked problems*". Vanuit de "*Public Value*"-theorie van Mark Moore[249] werken de teams gedurende een week aan een gezamenlijke maatschappelijke probleemdefinitie om vervolgens te komen tot een interventie die dat probleem moet reduceren. Aan het eind van deze week presenteren de teams hun interventies aan hun leidinggevenden en andere stakeholders, waarna ze honderd dagen de tijd krijgen om deze interventie uit te voeren en ervan te leren. Na honderd dagen rapporteren de teams tijdens een zogenaamde *stocktake*-sessie over wat ze hebben gedaan, wat ze hebben bereikt, wat ze hebben geleerd en wat er nodig is om hun plan of interventie verder te brengen.[250]

Field Lab Piñata

In het *Field Lab* van 2023 heeft een team, het team-Piñata, zich toegelegd op de problematiek rond de Latijns-Amerikaanse sekswerkers in de regio Amsterdam.[251] Mogelijke daders werden in beeld gebracht door actieve informatiedeling tussen gemeente, politie, *Financial Intelligence Unit* (FIU) en de Koninklijke Marechaussee (KMar), over personen in de systemen die mogelijk kunnen worden aangeduid als facilitators/uitbuiters van Latijns-Amerikaanse sekswerkers. Dat leverde een lijst met negen personen op die is ingebracht bij het RIEC, waarna verschillende acties zijn gestart. Deze interventies zijn zowel strafrechtelijk (onderzoek mensenhandel en mensensmokkel en observatie), bestuursrechtelijk (onder meer last onder dwangsom, boete voor woningonttrekking, terugvorderen uitkering) als fiscaal (onder meer invorderen schuld, onderzoek naar inkomsten). Op die manier is het gelukt om meerdere personen die eerder in beeld waren maar ongrijpbaar leken toch aan te pakken. Het bij elkaar brengen van de losse stukjes informatie van de verschillende organisaties heeft meer inzicht gegeven in de illegale tewerkstelling van Latijns-Amerikaanse sekswerkers zonder geldige verblijfsvergunning en de kwetsbare positie waarin zij zich bevinden. Daarnaast is zichtbaar geworden dat de omvang van de illegale onvergunde prostitutiesector in Amsterdam aanzienlijk is.[252] In het *Field Lab* is gekozen voor een aanpak in de regio Amsterdam. Een dergelijke regionale aanpak is evenwel door de mobiliteit van de netwerken niet toereikend. Om een goed beeld van en grip op deze problematiek te krijgen, is inzet op landelijk niveau noodzakelijk. Gezien de internationale vertakkingen is ook intensievere samenwerking op internationaal niveau noodzakelijk.

4. Conclusie

In deze bijdrage is een beeld geschetst van de problematiek in Nederland van de mensenhandel en mensensmokkel van Latijns-Amerikaanse sekswerkers. Velen van hen zijn de situatie in hun land ontvlucht en belanden in een situatie van uitbuiting; er wordt bewust financieel voordeel behaald door misbruik te maken van de benarde situatie waarin deze Latijns-Amerikaanse slachtoffers zich bevinden. De gevolgen van de crises in met name Venezuela zijn ook goed voelbaar en zichtbaar in Caribisch Nederland en andere landen binnen het Koninkrijk Nederland en vragen alleen

247 In de procesbeschrijving van de integrale casusaanpak wordt een signaal als volgt omschreven: "(een) aanwijzing(en) van een of meerdere partners in het RIEC-samenwerkingsverband dat bepaalde gedragingen en/of situaties mogelijk verband zouden kunnen houden met (verschijningsvormen van) georganiseerde criminaliteit" (Procesbeschrijving integrale casusaanpak, versie augustus 2019, via: www.riec.nl/maatregelen-en-documenten/documenten/publicaties/2019/08/15/procesbeschrijving-integrale-casusaanpak).

248 Procesbeschrijving integrale casusaanpak, versie augustus 2019, via: www.riec.nl/maatregelen-en-documenten/documenten/publicaties/2019/08/15/procesbeschrijving-integrale-casusaanpak.

249 Zie onder meer J. Benington & M. Moore (2010), *Public Value: Theory and Practice*, Bloomsbury Publishing.

250 Informatie van het LIEC d.d. 8 juli 2024. Voor meer informatie: fieldlabhub@liec.nl.

251 In de eerste editie van het Mensenhandel *Field Lab*, in de periode 2020-2021, heeft het team-Bermuda zich ook al gebogen over de groep Latijns-Amerikaanse sekswerkers, meer specifiek de transgenders. Uit dit *Field Lab* zijn enkele acties voortgekomen die gericht waren op het tegengaan van mensensmokkel, waarbij er met name is ingezet op facilitators (*After Action Report Field Lab Bermuda*, januari 2022, niet openbaar).

252 *After Action Report Field Lab Piñata*, juni 2024, niet openbaar.

al daarom speciale aandacht. In Nederland wordt de situatie waarin Latijns-Amerikaanse sekswerkers zich bevinden vaak gekwalificeerd als mensensmokkel, namelijk uit winstbejag behulpzaam zijn bij verblijf van illegaal verblijvende personen. Deze kwalificatie vraagt een heroverweging, zeker nu we alsmaar beter zicht krijgen op de *modus operandi* van de mensenhandelaars en mensensmokkelaars en de netwerkstructuren die daarachter zitten.

Om dat beeld nog verder in te vullen, is multidisciplinaire samenwerking van groot belang, waarbij de stukjes informatie door verschillende disciplines bij elkaar worden gebracht. Nederland heeft daartoe een paar mooie structuren opgezet binnen de *Field Labs*, het LIEC en de RIEC's. De uitkomsten daarvan kunnen worden gebruikt in de strafrechtelijke procedures waarbij het van groot belang is om naar deze problematiek te kijken door de lens van mensenhandel en de slachtoffers de bijbehorende opvang en bescherming te bieden waartoe Nederland zich internationaal heeft geëngageerd.

De netwerken die zich bezighouden met deze praktijken zijn vaak actief in meerdere landen. Zowel uitwisseling van kennis tussen landen als opsporing over de landsgrenzen heen is daarom noodzakelijk om ook de structuren achter deze praktijken aan te pakken. Met deze bijdrage hoopt de Nederlandse Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen daaraan een bescheiden bijdrage te hebben geleverd.