

Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland

Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland

Een inventariserende literatuurstudie in
het kader van de uitbreiding van de
strafbaarstelling van mensenhandel

JOANNE VAN DER LEUN
LISETTE VERVOORN

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2004

Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie

Lay-out: Anne-Marie Krens, Tekstbeeld – Oegstgeest

© 2004 WODC, ministerie van Justitie

ISBN 90-5454-534-8

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervaelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische vervaelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Woord vooraf

De aanpak van mensenhandel is sterk in beweging. Nu er in Nederland een wetsvoorstel ligt om ook uitbuiting buiten de prostitutiesector hieronder te laten vallen, heeft het WODC de opdracht gegeven een inventariserende literatuurstudie te verrichten. Op basis van beschikbare literatuur is de balans opgemaakt van wat wel en niet bekend is over moderne vormen van uitbuiting. Tevens werd een werkdefinitie ontwikkeld.

Verschillende personen zijn behulpzaam geweest bij het zoeken van literatuur, het bespreken van deelonderwerpen en het becommentariëren van conceptteksten. In het bijzonder bedanken wij de leden van de leescommissie, Alexis Aronowitz, Andy Clijnk, Maite Verhoeven en Just Wiarda. Daarnaast hielpen op verschillende momenten Melvin Soudijn, Sjoukje Botman, Monika Smit en Richard Staring ons op weg. Binnen het departement Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden las Roelof Haveman kritisch mee, waarvoor we hem zeer erkentelijk zijn. De studie werd afgerond in september 2004. De uitgave van het rapport werd verzorgd door het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, binnen het onderzoeksthema Veiligheid en Recht.

September 2004

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF	V
1 INLEIDING: MODERNE VORMEN VAN UITBUITING	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Opdracht en doelstelling	2
1.3 Methode en afbakening	3
1.4 Opbouw van het rapport	5
2 DEFINITIES EN CONTEXT	7
2.1 De context van globalisering en migratie	7
2.2 De verbreding van het mensenhandelbegrip	8
2.3 Internationale voorbeelden	14
2.4 Naar een werkdefinitie voor de Nederlandse situatie	17
3 VORMEN VAN SOCIAAL-ECONOMISCHE UITBUITING EN NEDERLAND	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Illegaal werk binnen bedrijven	20
3.3 Illegaal werk binnen huishoudens	27
3.4 Orgaandonatie en orgaanhandel	30
3.5 Conclusies	31
4 RISICOGROEPEN, OPSPORING EN AANPAK	33
4.1 Risicogroepen	33
4.2 Geslacht en leeftijd	34
4.3 Herkomstlanden	35
4.4 Consequenties voor opsporing en aanpak	38
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	43
5.1 Samenvatting en conclusies	43
5.2 Aanbevelingen	46
BIJLAGEN	49
Ia Wetsvoorstel artikel 273a Sr.	51
Ib United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, artikel 3	55
IIa Signalen van mensenhandel (NRM)	57
IIb Signalen van mensenhandel (politie)	59
LITERATUUR	61

1 | Inleiding: moderne vormen van uitbuiting

1.1 INLEIDING

Slavernij behoort tot het verleden, zo wordt vaak gedacht. Het is vrij algemeen bekend dat tussen de 16e en de 19e eeuw veel Afrikanen naar de Verenigde Staten werden gehaald om te werken op de plantages van Europese landeigenaren. Ze werden tot eigendom gemaakt, ze moesten tegen hun wil werken en ze werden niet of nauwelijks betaald. Bij velen is het minder bekend dat Nederlanders in deze handel een groot aandeel hebben gehad. Van het midden van de 17e eeuw tot het midden van de 19e eeuw hebben Nederlandse handelaren meer dan vijfhonderdduizend mannen, vrouwen en kinderen als slaven vervoerd. Velen van hen werden tewerkgesteld op suiker- en tabaksplantages in Suriname en dat gold ook weer voor hun nakomelingen. Na twee eeuwen van deze onderdrukkende praktijken is nu ruim 140 jaar geleden in Nederland de slavernij officieel afgeschaft, hetgeen in 2003 uitgebreid is gevierd. Dit maakt het des te verbazender dat er nu in Europese landen weer steeds vaker berichten opduiken over ‘moderne slaven’ (Ruggiero 1997a). Hiermee wordt bedoeld op slachtoffers van mensenhandel die worden gedwongen te werken onder zeer slechte omstandigheden. Ze zijn veelal afkomstig uit landen met een economische achterstand en worden tewerkgesteld in geavanceerde economieën, hetgeen Ruggiero in verband brengt met de toenemende schaduw-economieën in de geavanceerde wereld. Andere theorieën op dit terrein leggen meer de nadruk op de rol van de economieën in de herkomstlanden of op het toenemende aantal restricties ten aanzien van legale migratie. Dit wetenschappelijke debat over de oorzaken van ‘moderne slavernij’ is tot op heden niet beslist, maar het is wel duidelijk dat zowel de zendende landen als de ontvangende landen er een zeker economisch voordeel bij hebben. Aan de andere kant is het een groot probleem voor landen die lang na de formele afschaffing van de slavernij weer geconfronteerd worden met praktijken die daarmee worden geassocieerd. Tot op heden is in de meeste Europese landen de aandacht vooral uitgegaan naar prostitutie, maar nu op grond van internationale afspraken de definitie breder zal worden en ook niet aan de seksindustrie verbonden vormen van tewerkstelling onder mensenhandel komen te vallen rijzen veel nieuwe vragen. Die vragen hebben betrekking op de afbakening van de bedoelde verschijnselen, maar ook op de aard, de omvang en de aanpak.

In Nederland wordt reeds lange tijd een beleid gevoerd om mensenhandel en gedwongen prostitutie tegen te gaan. Mensenhandel is strafbaar gesteld en illegale prostituees die een verklaring afleggen tegen hun handelaar kunnen een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen. Verder heeft Nederland als een van de weinige landen in Europa sinds 2000 een onafhankelijk rapporteur mensenhandel die de regering informeert en adviseert (Nationaal rapporteur mensenhandel 2002, 2003, 2004). De volgende stap is het uitbreiden van het begrip mensenhandel in de strafwetgeving met het oog op de ratificering van het VN Mensenhandelprotocol dat Nederland in 2000 ondertekende.¹ Met het oog hierop is het voorliggende rapport erop gericht te inventariseren wat in Nederland – en in de internationale wetenschappelijke literatuur – bekend is over het vóórkomen van niet aan de seksindustrie of prostitutie verbonden vormen van mensenhandel. Ten tweede is het de bedoeling om helderheid te scheppen in de definities en afbakeningen, hetgeen een opgave is waar vele landen zich momenteel voor gesteld zien.

1.2 OPDRACHT EN DOELSTELLING

Nu op grond van internationaal-rechtelijke verplichtingen het delict mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht ook betrekking zal krijgen op niet-seksuele vormen van uitbuiting, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie de opdracht gegeven een literatuurstudie te verrichten naar niet met prostitutie verbonden verschijningsvormen van ‘uitbuiting’ of ‘moderne slavernij’ in Nederland. De bedoeling is om met behulp van de resultaten van dit verkennende literatuuronderzoek beleidsmatige keuzen en prioriteiten te kunnen onderbouwen en de implementatie van de wetgeving te kunnen ondersteunen. Tot op heden bestaat er veel onduidelijkheid over de vraag wat precies onder andersoortige vormen van uitbuiting moet worden verstaan en in hoeverre we hier in Nederland mee te maken hebben. De doelstelling van deze literatuurstudie is dan ook het bieden van inzicht in de verschijningsvormen van uitbuiting of moderne slavernij in Nederland. Een belangrijke opgave hierbij is hoe ‘uitbuiting’ of ‘moderne slavernij’ te definiëren. Daarnaast is de opgave om de versnipperde kennis op dit terrein, die verscholen zit binnen uiteenlopende typen literatuur bij elkaar te brengen. Het gaat hierbij zowel om literatuur die betrekking heeft op Nederland, als op andere relevante landen en het gaat om literatuur afkomstig uit verschillende wetenschappelijke disciplines. In dit rapport zal bij voorkeur de term slavernij-achtige uitbuiting worden gebruikt (vgl. Wijers en Lap Chew 1999). Deze keuze wordt nader toegelicht in hoofdstuk 2. Omdat

1 Europese commissie, 22 januari 2001 COM (2000) 854 final /2-2001/0024 (CNS) Dit kaderbesluit bepaalt onder meer de daden die onder het begrip mensenhandel dienen te worden begrepen.

het vertrekpunt de nieuwe wetgeving is, besteden we in dit rapport expliciet geen aandacht aan op prostitutie gerichte mensenhandel. Hierover bestaat reeds een uitgebreide literatuur, waar we slechts zijdelings gebruik van hebben gemaakt.

In dit overzicht zal worden getracht antwoord te geven op de volgende vragen:

- Welke maatschappelijke misstanden bestaan er in Nederland die gekenmerkt zouden kunnen worden als moderne slavernij?
- Kan (op basis van de uitkomsten van het literatuuronderzoek) een voor de praktijk werkbare definitie van moderne slavernij ontwikkeld worden?
- Wat zijn de verschijningsvormen, wat voor daders en slachtoffers zijn erbij betrokken?
- Hoe worden zij uitgebuit?
- Is een indicatie te geven van de omvang?
- Wat zijn op basis van de uitkomsten van het literatuuronderzoek de mogelijke beleidsmatige consequenties van de nieuwe wetgeving?
- Welke opsporingsinstanties dienen betrokken te worden bij de opsporing van moderne slavernij en waar kunnen zij zich op richten?

1.3 METHODE EN AFBAKENING

Uitbuiting van kwetsbare personen of groepen laat zich niet makkelijk onderzoeken. Toch is in de bestaande literatuur wel informatie te vinden, vaak meer verborgen binnen studies die niet direct mensenhandel tot onderwerp hebben. Daarbij gaat het onder meer om literatuur over grensoverschrijdende misdaad, maar ook om literatuur omtrent illegale migratie. Om een beeld te kunnen schetsen van vormen van uitbuiting in Nederland en elders in Europa of in de VS is literatuuronderzoek verricht en zijn diverse internetsites geraadpleegd. Een eerste belangrijke selectie van literatuur werd verzameld door Maite Verhoeven van het WODC. Zij werd daarbij geholpen door het bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) en verschillende personen binnen het ministerie van Justitie. Gezocht is naar studies over mensenhandel en *trafficking* en informatie over de wetwijziging. Voorts is door de onderzoekers van het voorliggende rapport een zoektocht gehouden binnen universitaire bibliotheekcatalogi, inclusief elektronische databases zoals het *Web of Science*. Deels werden de titels gevonden via de literatuurlijsten van de treffers. Een tweede strategie was het zoeken van informatie op dit gebied aan de hand van een groot aantal zoekopdrachten via het zoekprogramma *Google* op internet. Hieronder vallen ook sites van organisaties die verschillende kwetsbare groepen ondersteunen. Een derde strategie was het bevragen van sleutelinformanten, collega-onderzoekers en beleidsprofessionals. Zij bleken veelal goed op de hoogte van zeer recente publicaties, nog lopend onderzoek en ten dele ook 'grijze literatuur'.

Gezien de grote hoeveelheid beschikbare publicaties is noodzakelijkerwijs een aantal beperkingen aangebracht. Zowel in de vakliteratuur als op het internet is vooral gezocht naar studies die daadwerkelijk raken aan uitbuiting. Daarnaast is vooral gezocht naar studies die relevante empirische informatie bevatten. Om een voorbeeld te geven: er is een groot aantal publicaties beschikbaar over illegale arbeid. Deels bevatten deze bijvoorbeeld economische analyses over de kosten en baten van de informele arbeidsmarkt op basis van arbeidsmarktstatistieken of juist besprekingen van het beleid ten aanzien van illegaal werk. Besloten is dergelijke studies – waarvan dit slechts voorbeelden zijn – alleen op te nemen wanneer ze (a) werkelijk aanwijzingen geven over de mate van uitbuiting van werknemers of de wijze waarop dit plaatsvindt of (b) van belang zijn voor de definiëring van uitbuiting. Voorkeur is gegeven aan studies die betrekking hebben op Nederland of die voor vergelijking relevant lijken. Er is geen begindatum voor deze exercitie gesteld, aangezien de literatuur op dit terrein over het algemeen relatief recent is.

In dit rapport vertrekken we bij de bestudering van slavernij-achtige uitbuiting vanuit het begrip mensenhandel zoals vastgelegd in het Nederlandse wetsvoorstel (art. 273a, Sr. zie bijlage Ia). In het dagelijkse spraakgebruik worden de begrippen mensenhandel en mensensmokkel nogal eens door elkaar gebruikt. Hoewel er overeenkomsten bestaan betreft het twee aparte delicten die in theorie duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn. Bij mensensmokkel gaat het kort samengevat om ‘hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf’ en bij mensenhandel om ‘mensen dwingen, in ruime zin, zich beschikbaar te stellen om seksuele diensten te verrichten’.² Nu in het nieuwe wetsvoorstel de primaire koppeling met prostitutie gaat verdwijnen komen nieuwe termen zoals uitbuiting en moderne slavernij in het vizier.

2 Onder mensensmokkel (197a, Sr.) wordt verstaan: “Een ander uit winstbejag behulpzaam zijn bij het zich verschaffen van toegang tot of het verblijven in Nederland of enig ander tot het Schengengebied behorend land of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen, terwijl de dader weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is”. Mensenhandel (250a Sr) staat omschreven als: “Een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging daarmee dwingen of door misbruik van uit feitelijke verhoudingen vloeiend overwicht of door misleiding bewegen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling”. Bij mensensmokkel staat het belang van de staat voorop: alleen mensen die daartoe gerechtigd zijn, mogen op het grondgebied van de staat verblijven. Bij mensenhandel staat de bescherming van het individu centraal. Er is een uitgebreide literatuur over de verhouding tussen beide delicten (zie bijvoorbeeld Salt 1998, Aronowitz 2001, Wiarda 2001, Venicz 2002). In dit rapport blijft mensensmokkel goeddeels buiten beschouwing.

1.4 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Hoofdstuk 2 biedt kort de context van de studie en gaat dieper in op de conceptuele en definitiekwesties. Dit hoofdstuk mondt uit in een werkdefinitie. Hoofdstuk 3 gaat in op de empirische gegevens. Kort gezegd: waar moeten we de slavernij-achtige uitbuiting zoeken, wie zijn erbij betrokken en hoe gaat het in zijn werk? Dit doen we vooral aan de hand van literatuur over illegale arbeid en de georganiseerde misdaad in Nederland. Waar mogelijk zal getracht worden ook indicaties van de omvang aan van de eventuele uitbuitingsvormen te geven. In hoofdstuk 4 gaan we na wat de risicogroepen zijn en welke aanknopingspunten op basis van de literatuurstudie kunnen worden geformuleerd voor de aanpak. In hoofdstuk 5 volgen de algemene conclusies en wordt kort een voorzet gegeven voor eventueel vervolgonderzoek. Het rapport eindigt met een uitgebreid literatuuroverzicht.

2 | Definities en context

2.1 DE CONTEXT VAN GLOBALISERING EN MIGRATIE

De huidige interesse in mensenhandel, moderne vormen van uitbuiting en slavernij zijn niet los te zien van globaliseringprocessen en internationale migratie. Het begrip globalisering verwijst daarbij naar het 'krimpen' van de wereld (Burgers en Engbersen 1996). Lange afstanden worden makkelijker overbrugd, zowel met behulp van transportmiddelen als met behulp van communicatiemiddelen. Doordat landen die ver van elkaar zijn verwijderd economisch en sociaal steeds meer verbonden raken leidt dit ook tot een toename van het verkeer van goederen en personen over lange afstanden. Een deel van de verplaatsingen van personen is van tijdelijke aard, het deel dat dat niet (of in mindere mate) is noemen we doorgaans migratie. Veel westerse landen behoren tot de ontvangende landen. Nederland is inmiddels ook een immigratieland geworden (WRR 2002), al is dit niet zonder slag of stoot gegaan. De migratie van zogenaamde gastarbeiders uit de jaren zestig heeft geleid tot problemen met de integratie van een deel van de migranten die steeds duidelijker naar voren komen. Ook blijkt het probleem van illegaal verblijf uitermate hardnekkig. Sedert begin jaren negentig wordt daarom, net als in de meeste Europese landen, gepoogd de immigratie meer te sturen in een poging 'ongewenste' en illegale immigratie tegen te gaan. Deels als gevolg van deze aanscherpingen is de georganiseerde criminaliteit, die zich eveneens steeds minder gelegen laat liggen aan landsgrenzen, waarschijnlijk in de kaart gespeeld. Mensensmokkel en mensenhandel zijn big business geworden. Daarnaast is de georganiseerde criminaliteit ook los van nationaal beleid onderhevig aan de krachten der globalisering. Onderzoek in Nederland laat zien dat ons land ook op het gebied van de misdaad een 'transit'land is, waarbij het vooral gaat om de smokkel van illegale goederen en personen (Kleemans et al. 1998, Huisman et al. 2003). Dit betreft de invoer, doorvoer en uitvoer van hoofdzakelijk verdovende middelen, maar ook van vuurwapens, afvalstoffen, illegale vreemdelingen en slachtoffers van vrouwenhandel. Verschillende studies laten een toename in het aantal gesignaleerde gevallen van zowel grensoverschrijdende als binnenlandse mensenhandel zien in de periode 2000-2003 (Nationaal rapporteur mensenhandel, 2002). Of en in hoeverre dit ook samenhangt met de toenemende gevoeligheid voor het vraagstuk is niet met zekerheid te zeggen.

Duidelijk is dat zowel de illegale migratie als de georganiseerde misdaad sterk in beweging zijn. Dat geldt daarmee ook voor de aanpak van deze

verschijnselen. Nederland zal het VN-Verdrag inzake transnationale georganiseerde misdaad en het daarbij behorende Protocol inzake mensenhandel binnenkort ratificeren. De strafbaarstelling van het delict mensenhandel in het huidige Wetboek van Strafrecht (artikel 250a Sr) zal hiervoor worden herzien. Daarmee gaan ook vormen van sociale en economische uitbuiting buiten de prostitutie onder het bereik van het strafrecht vallen. In aanloop naar de ratificatie van het protocol mensenhandel is een concept wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht ontworpen en na behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor advies gezonden. Het voorstel is (onder meer) gericht op uitbreiding van het bereik van het delict mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht, waarmee aangesloten wordt bij de ruimere definitie van het begrip mensenhandel in het VN-Protocol. Soms worden daarbij de termen moderne slavernij of uitbuiting gehanteerd. In het navolgende trachten we enige duidelijkheid in de terminologie te scheppen. In paragraaf 2.2 komen de relevante internationale en nationale definities aan de orde. Hierbij komt ook het Nederlandse wetsvoorstel voor art. 273a Sr. nader aan de orde. Dit nieuwe wetsartikel leggen we in verschillende elementen uiteen die we nader toelichten op basis van bestaande literatuur. In paragraaf 2.3 kijken we specifiek naar internationale voorbeelden waarbij reeds sprake is van een breed begrip van mensenhandel naast de prostitutie. In paragraaf 2.4 introduceren we op basis van deze exercitie een werkdefinitie en een aantal kenmerken aan de hand waarvan we in het volgende hoofdstuk de literatuur kunnen doorzoeken.

2.2 DE VERBREIDING VAN HET MENSENHANDELBEGRIP

Mensenhandel lijkt op het eerste gezicht eenvoudig te definiëren. Toch wordt er, hoewel de term al sinds de negentiende eeuw gebezigd wordt, een aanhoudende discussie gevoerd over de precieze praktijken die tot de mensenhandel moeten worden gerekend (Wijers en Lap-Chew 1999: 23, voor een recent overzicht zie Bruckert en Parent 2002). Zowel voor de voorliggende literatuurstudie als voor het te voeren beleid is van belang meer zicht te krijgen op de inhoud van de verschillende termen. Uit de internationale literatuur wordt op voorhand duidelijk dat er sprake is van een grote conceptuele verwarring (Salt 2002, Bruckert en Parent 2002). Dit geldt al voor de literatuur over aan prostitutie gekoppelde mensenhandel, maar bij andere vormen gaat dit nog sterker op (Lehti 2003: 32). Hier zullen we alleen aandacht besteden aan definitiekwesties die relevant zijn voor de uitbreiding van het mensenhandelsbegrip in de richting van de aanpak van 'moderne slavernij'. Lange tijd heeft de term exclusief betrekking gehad op de uitbuiting in de prostitutie. In 1949 kwam het VN-verdrag 'United Nations Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of others' tot stand. Dit verdrag verplichtte de deelnemende staten strafbaar te stellen

‘het aanwerven, medenemen en ontvoeren van personen met het oogmerk van prostitutie zelfs wanneer die persoon daarmee instemt’.

Om verschillende redenen tekenden veel landen dit verdrag niet. Nederland tekenende niet omdat dit niet zou zijn te verenigen met het geldende gedoogbeleid. Duidelijk is echter wel dat mensenhandel hier nog exclusief betrekking had op seksuele uitbuiting.

Een belangrijke stap in de verbreding van het begrip mensenhandel is gezet in november 2000, toen er een definitie van mensenhandel in internationaal verband tot stand kwam. Hierin werden alle vormen van uitbuiting, ongeacht de sector, opgenomen. Deze definitie werd vastgelegd in het Mensenhandel-protocol, behorende bij het Verdrag inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad onder toezicht van de Verenigde Naties. Nederland heeft dit Protocol in december 2000 in Palermo ondertekend (zie bijlage Ib). In artikel 3 van het Protocol is de definitie van mensenhandel als volgt omschreven:

‘het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een ander persoon – met het oogmerk op uitbuiting’.

Het bovenstaande betekent dat mensenhandel niet meer alleen betrekking heeft op prostitutie, maar dat de uitbuiting ook plaats kan vinden in andere sectoren.

Tot op heden geldt deze verbreding nog niet voor de Nederlandse wetgeving. In Nederland is Mensenhandel nu strafbaar gesteld in artikel 250a Sr. onder de omschrijving:

‘Een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging daarmee dwingen of door misbruik van uit feitelijke verhoudingen vloeiend overwicht of door misleiding bewegen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling’.

Het voert te ver hier in te gaan op de verschillende elementen van de strafbaarstelling. Het is vooral van belang dat ook Nederland heeft aangegeven de aanpak van andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting te willen aanpakken. Een pleidooi hiervoor werd onder meer gehouden door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, mevrouw Korvinus (NRM 2002). Aangezien Nederland daartoe het VN-Verdrag inzake transnationale georganiseerde misdaad en het daarbij behorende Protocol wat betreft mensenhandel binnen korte tijd wil gaan ratificeren, heeft Minister Donner in juni 2003 een wetsvoorstel ingediend omtrent een definitieuitbreiding. Het bovenstaande huidige artikel inzake mensenhandel (art. 250a Sr.) zal hiervoor worden herzien. De

ontwerptekst van het nieuwe voorstel van wet (art. 273a Sr.) is als bijlage Ia toegevoegd. Hierin komt als belangrijk punt naar voren dat uitbuiting ten minste omvat:

‘uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken’.

Wanneer we het bovenstaande uiteenleggen in afzonderlijke elementen zien we ten eerste dat het blijft gaan om (a) uitbuiting. Hieronder zullen we kort nagaan wat daaronder verstaan wordt. Ten tweede gaat het om (b) seksuele uitbuiting en prostitutie. Ten derde wordt melding gemaakt van (c) gedwongen of verplichte arbeid en diensten en van (d) slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. Met uitzondering van element (b) waarover reeds een uitgebreide literatuur voorhanden is lopen we in het navolgende deze elementen langs.

Uitbuiting

Het element van uitbuiting (*exploitation*) is niet nieuw, maar het vergt toch enige uitleg. Volgens een algemene omschrijving wil uitbuiting zeggen: zoveel mogelijk voordeel ergens uit halen (Koenen 1966). In artikel 250a Sr. in Nederland zijn verschillende vormen van gebrekkige keuzevrijheid of dwang (in dat geval nog alleen in de prostitutie) bijeengebracht. Zie voor de letterlijke tekst het Wetboek van Strafrecht. Samengevat gaat het (Haveman 1998, 2002) om het volgende: het ‘dwingen door geweld of een andere feitelijkheid, of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid’ en ‘het bewegen tot door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding’; Voor de volledigheid zij daarbij vermeld dat bij minderjarigen ervan wordt uitgegaan dat van dwang in bovengenoemde zin altijd sprake is; dwang hoeft dan dus niet gesteld noch bewezen te worden.

Voorts zien we dat dwang centraal staat, hetgeen de vraag doet rijzen om welke vormen van dwang het daarbij precies gaat (Haveman 2002, Haveman en Wijers 2001). Allereerst gaat het om de dwang van geweld of bedreiging met geweld. Dit behoeft weinig toelichting. Daarnaast gaat het om bedreiging met een ‘feitelijkheid’. Dit is alles dat gegeven de omstandigheden ertoe kan dienen dwang uit te oefenen. Van misleiding is sprake als de persoon misleid wordt omtrent het werk dat hij of zij zal gaan doen of omtrent de omstandigheden waarin de persoon komt te werken. Bij het vaststellen van misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht wordt wel naar het begrip ‘uitbuitingssituatie’ gegrepen. Van een uitbuitingssituatie is sprake als de persoon in kwestie in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren. Het enkele feit dat een vrouw in een uitbuitingssituatie verkeert levert een voldoende strafrechtelijke verdenking van mensenhandel op. Factoren die een

rol kunnen spelen bij de vraag of er sprake is van dwang of een uitbuitingssituatie zijn opgesomd door de procureurs-generaal in de handleiding 'Aanpak van Mensenhandel' (zie hoofdstuk 4). Onder meer staan daarbij vermeld het niet zelf de reis en documenten hebben geregeld; niet over eigen paspoort en/of reisdocumenten beschikken; angst voor uitzetting als illegale vreemdeling en buitenproportioneel lang en onder alle omstandigheden moeten werken.

Wanneer het bovenstaande vertaald zou moeten worden naar niet-seksuele uitbuiting lijkt het bovenstaande een zeer brede omschrijving, waarmee in feite bijvoorbeeld vele vormen van illegale arbeid eronder zou kunnen vallen. Voor de bestrijding van illegale arbeid bestaan echter reeds andere middelen³ en het ligt voor de hand dat mensenhandel daarmee niet geheel gaat overlappen. In dit verband is het van belang dat in het kaderbesluit mensenhandel wordt aangesloten bij het VN mensenhandelprotocol, maar dat daarbij wordt vermeld (in de memorie van toelichting) dat de kern van de uitbuiting gevormd wordt door een 'voortdurende schending van de grondrechten van de betrokkene', hetgeen verder gaat dan uitbuiting alleen. We komen hier in de werkdefinitie op terug.

Gedwongen of verplichte arbeid

Gedwongen en verplichte arbeid (*forced or compulsory labour*) zijn vormen van arbeid die onder dwang worden opgelegd. Volgens artikel 2 van ILO's Forced Labour Convention betekent forced labour:

'all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily'.

Met andere woorden het gaat om alle arbeid of diensten die van een persoon worden geëist, waarvoor de persoon zich niet vrijwillig heeft aangeboden. Er worden tevens enkele uitzonderingen gemaakt die bijvoorbeeld betrekking hebben op noodsituaties. De ILO verdeelt *forced labour* vervolgens onder in verschillende categorieën, namelijk (Ruwanpura en Rai 2003, 2004) (a) slavernij en ontvoeringen, (b) gedwongen werk in de publieke of gevangenis sfeer, (c) gedwongen werving, (d) gedwongen werk om schuld af te betalen en gedwongen werk in de huishoudelijke sfeer en tot slot (e) gedwongen werk door enige vorm van mensenhandel (binnen of buiten landsgrenzen). Hiernaast worden kinderarbeid, seksuele exploitatie van kinderen en gedwongen huwelijken genoemd. Dit laatste houdt in dat vrouwen of meisjes moeten trouwen en gedwongen worden een dienstbaar leven te leiden onder vaak psychisch en fysiek geweld. Hoewel men erover kan twisten in hoevere een huwelijk een werkrelatie kan zijn meent Belser op grond hiervan dat *forced labour* niet perse arbeid hoeft te zijn (Belser 2003).

3 Zowel via de Wet Arbeid Vreemdelingen als via artikel 197b Sr.

Tot slot voegen we toe dat binnen mensenhandel onderscheid kan worden gemaakt tussen aan de ene kant werving en aan de andere kant de leef- en werkomstandigheden, maar dat de dwang op beiden is gericht (zie Wijers en Lap Chew 1999). Dwang kan dus niet alleen bij werving een rol spelen, maar eventueel ook bij werk- en leefomstandigheden. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk in het geval van domestic labour oftewel huishoudelijk werk in opdracht van particulieren. Personen die geworven worden voor huishoudelijk werk worden daar aanvankelijk vaak niet toe gedwongen. De dwang, in de zin van uitbuiting, vindt dan veelal pas plaats als het werk al wordt uitgevoerd (Wijers en Lap Chew 1999). De uiterste vorm van gedwongen arbeid is slavernij. Aan de hand van het Nederlandse wetsvoorstel behandelen we dit hier apart.

Slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken

Het gebruik van de begrippen slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken in het Nederlandse wetsvoorstel is opmerkelijk. Aanvankelijk werd in de discussies over vrouwenhandel ook gesproken over 'blanke slavinnen en 'white slavery' (Haveman 1998; Bruckert en Parent 2002). Nadat het gebruik van slavernijtermen op de achtergrond was geraakt, keren ze nu weer terug in verband met sociaal-economische uitbuiting. In dit verband wordt ook vaak melding gemaakt van moderne slavernij. Slavernij is een begrip dat vooral geassocieerd wordt met de slavenhandel van zwarte slaven die tot aan de negentiende eeuw welig tierde. Dit type slavernij is inmiddels overal afgeschaft en vindt nog maar heel zelden – bijvoorbeeld in sommige West-Afrikaanse landen – plaats in deze vorm (ILO 2001). Toch wordt er ook nu nog gesproken van slavernij. Veelal gaat het om arbeid waarmee geen eigen inkomen wordt verworven, terwijl het slachtoffer als gebruiksobject wordt behandeld of wordt (door)verkocht. De arbeid wordt afgedwongen via geweld, bedreiging met geweld, misbruik van gezag of een overwichtspositie, misleiding of andere vormen van dwang (Wijers en Lap Chew 1999:45). De historische en de huidige slavenhandel verschillen op een aantal fronten van elkaar. Waar voorheen de huidskleur bepalend was, is het nu meer de economische positie. Maar ook de werkwijze verschilt. Volgens slavernij-onderzoeker Kevin Bales werd een slaaf in het verleden dikwijls gezien als een grote investering waar voorzichtig mee moest worden omgesprongen. Tegenwoordig zouden handelaren slaven eerder beschouwen als een goedkoop en vervangbaar 'product'. Het zorgen voor zaken als een goede zorg voor de gezondheid van een slaaf ziet de moderne slavenhouder dan ook als een overbodige luxe (Bales 2002). Ook verschilt het dwangmiddel. Waar dit vroeger het eigendomsrecht was, is het tegenwoordig meer de macht van het geweld.

Er is geen heldere afbakening van moderne slavernij voorhanden. Moderne slavernij kan alle vormen van uitbuiting omvatten die hierboven ook reeds aan de orde zijn geweest. Volgens Bales (1999) is er echter een omslagpunt

waarin uitbuiting overgaat in slavernij. Essentieel acht hij daarbij het verlies aan vrije wil. Hij zegt daarbij letterlijk: "Granted, workers at the bottom of the economic ladder have few options to begin with, but at some point on the continuum of exploitation, even those options are lost. These workers are unable to walk away:". Er kan dus volgens Bales van slavernij worden gesproken als een werknemer niet meer in staat is een eigen keuze te maken. Daarbij speelt dwang in allerlei vormen wederom een rol. In de literatuur over moderne slavernij wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van extreem lange werktijden, tegen extreem lage betaling en onder zeer slechte omstandigheden waarbij het slachtoffer geen andere keus heeft dan te blijven. Een handelaar kan zijn slachtoffer bijvoorbeeld afhankelijk houden door het afpakken van paspoorten, door het dreigen met repercussies voor de familie of de persoon zelf of door het onthouden van normaal contact met de buitenwereld (vgl. Ruggiero 1997: 235, Braam 2002). In veel gevallen wordt hier in de literatuur ook een relatie gelegd met de georganiseerde misdaad, die mensen in slavernij-achtige posities houdt.

Een vorm van uitbuiting die veelal op een lijn wordt gesteld met moderne slavernij is de handel in organen ofwel het beschikbaar stellen van de eigen organen. De verwijdering van organen is te beschouwen als een van de meest ernstige vormen van uitbuiting, omdat de lichamelijke integriteit in geding is. In het mensenhandel Protocol van de Verenigde Naties (zie bijlage Ib) wordt het verwijderen van organen ook genoemd als een vorm van uitbuiting. Met het oog daarop stelt het nieuwe Nederlandse wetsvoorstel dat een persoon die iemand 'onder een vorm van dwang werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt met het oogmerk zijn organen beschikbaar te stellen', strafbaar is. Bij een persoon onder de achttien jaar is hiervoor geen dwang vereist. Tevens staat in het nieuwe wetsvoorstel dat degene die opzettelijk voordeel haalt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de organen onder dwang zijn verkregen, gestraft kan worden volgens het nieuwe wetsartikel. Om de delictsomschrijving te vervullen, hoeft niet daadwerkelijk een orgaan te zijn verwijderd bij het verhandelde persoon. In feite is de passage betreffende de handel in organen in het wetsartikel een verbijzondering van de uitbuitingsbepaling.

Samenvattend zien we dat in de literatuur verschillende – soms overlappende – vormen van uitbuiting worden onderscheiden waarbij verschillende criteria worden gehanteerd ter definiëring. Steeds keert terug dat personen door dwang (in ruime zin) of misleiding ertoe worden gebracht om zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van diensten of arbeid onder zeer slechte omstandigheden. Dwang kan hierbij ook worden opgevat als het hebben van een gebrekkige of ingeperkte keuzevrijheid. In het kaderbesluit mensenhandel wordt aangesloten bij het VN mensenhandelprotocol, maar de memorie van toelichting voegt hieraan toe dat de kern van de uitbuiting gevormd wordt

door een 'voortdurende schending van de grondrechten van de betrokkene', hetgeen verder gaat dan uitbuiting alleen.

Er is wel consensus dat uitbuiting in ernstige mate moet plaatsvinden, wil men kunnen spreken over slavernij. Daarbij is sprake van het verlies van vrije wil, hetgeen weer overeenkomsten vertoont met de 'gebrekkige keuzevrijheid' en 'dwang'.

Problematisch aan de term slavernij is dat deze historisch gezien zeer beladen is. Het gevaar van de term uitbuiting is dat deze zo breed en veelomvattend is dat een vervaging optreedt van de verschijnselen waar het wetsvoorstel voor bedoeld is. Zijn onderbetaalde supermarktaissières die van hun werkgever de pers niet te woord mogen staan slachtoffers van mensenhandel? Zijn alle illegale vreemdelingen die in Nederland werken slachtoffer van mensenhandel?

Na dit verslag van een zoektocht in het woud van termen is het onvermijdelijk om een keuze te maken. Voor de voorliggende literatuurstudie zullen we term slavernij-achtige uitbuiting gebruiken. We laveren met deze keuze tussen een naar onze mening te brede opvatting van het vraagstuk (uitbuiting) en een historisch beladen term (slavernij). We willen met deze keuze tevens aangeven dat we het hebben over vormen van uitbuiting die vallen onder de verschijnselen waar de Palermo-definitie van mensenhandel voor bedoeld is. Een belangrijke vraag is echter nog open, namelijk waar in meer praktische zin precies de slavernij-achtige uitbuiting door wordt gekenmerkt. Met andere woorden: wanneer wordt uitbuiting dusdanig dat er sprake is van slavernij-achtige uitbuiting? Om meer houvast te krijgen bij het formuleren van een werkdefinitie hiervoor gaan we aan de hand van enkele internationale ervaringen na hoe elders gewerkt wordt met het protocol

2.3 INTERNATIONALE VOORBEELDEN

Veel literatuur over mensenhandel is afkomstig uit de Verenigde Staten, waar reeds uitgebreide ervaring is opgedaan met anti-mensenhandelwetgeving op een breed terrein. In de Verenigde Staten staat in de doelstellingen van de 'Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000' vermeld dat mensenhandel niet is beperkt tot de seksindustrie:

'This growing transnational crime also includes forced labor and involves significant violations of labor, public health, and human rights standards worldwide'.

In artikel 103 van deze wet staan de geldende definities waarin wederom dwang en misleiding centraal staan. In artikel 108 van dezelfde wet wordt een aantal minimumstandaarden genoemd waaraan staten dienen te voldoen bij de opsporing en vervolging. Er is echter geen scherpe afbakening van

uitbuiting in arbeidsituaties voorhanden. Voor een werkdefinitie en de nadere afbakening is echter van groot belang hoe de wetartikelen worden vertaald naar de praktijk. Een voorbeeld daarvan is een checklist uit de staat Florida met vragen voor mensen die vermoeden dat ze te maken hebben met een slachtoffer van mensenhandel, waarin een lijst van mogelijke signalen wordt opgesomd.⁴ Hierbij gaat het om zaken als misleiding (ander werk doen dan was afgesproken), afhankelijkheid (persoonlijke documenten worden door de werkgever bewaard, de werkgever is de werkgever geld verschuldigd) en meervoudige afhankelijkheid (werkgever verschaft ook zaken als woonruimte, voeding en kleding). Een dergelijke opsomming is over het algemeen gebaseerd op informatie die is ontleend aan vervolgingen.

Gezien de wettelijke en sociale context ligt echter een vergelijking met België meer voor de hand. België is het eerste land binnen Europa waar reeds specifieke wetgeving bestaat betreffende mensenhandel buiten het seksuele domein. Deze wetgeving, die overigens ook veel overeenkomsten vertoont met de Nederlandse wetgeving rondom mensensmokkel, bestaat uit de wet van 15 december 1980 waarin het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wordt geregeld en het aanvullende artikel 77bis. Het eerste lid van artikel 1 van de wet van 13 april 1995 stelt diegene strafbaar die:

‘op welke manier ook, ertoe bijdraagt, rechtstreeks of via een tussenpersoon, dat een vreemdeling het Koninkrijk binnenkomt (er via doorreist) of er verblijft en daarbij ten opzichte van de vreemdeling direct of indirect gebruik maakt van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige andere vorm van dwang’.

Ook een vreemdeling helpen bij binnenkomst of verblijf door misbruik te maken van de bijzonder kwetsbare positie waarin de vreemdeling verkeert (of van zijn staat van minderjarigheid) of ten gevolge van zwangerschap, ziekte dan wel een lichamelijk of een geestelijk gebrek of onvolwaardigheid, is strafbaar volgens de wet van 13 april 1995.

In dit artikel zien we dat wederom de dwang centraal staat. Opmerkelijk is echter dat het is toegespitst op vreemdelingen. Dit betekent dat een dader alleen veroordeeld kan worden voor mensenhandel wanneer het slachtoffer de Belgische nationaliteit niet heeft. Dit ligt anders bij het Nederlandse wetsvoorstel waar niet gesproken wordt over de herkomst of status van een slachtoffer als eis voor de strafbaarstelling. Nog specifieker lijkt het tweede deel van de strafbaarstelling, waarin wordt gesproken van ‘een bijzonder kwetsbare positie ten gevolge van een onwettige of precaire administratieve toestand’, zich voornamelijk te richten op een specifieke categorie vreemdelingen, namelijk vreemdelingen met een zwakke verblijfsstatus en illegale vreemdelingen.

4 Florida State University Center for the Advancement of Human Rights (2003).

In de memorie van toelichting bij de Belgische wet staat ook duidelijk dat in tegenstelling tot 'slachtoffers van mensenhandel' het begrip 'slachtoffers van hulp bij illegale immigratie' moeilijkheden oplevert en een zeer specifieke betekenis zal moeten hebben. Het gaat nadrukkelijk niet om alle personen die hun toevlucht nemen tot hulp bij illegale immigratie, maar uitsluitend diegenen die schade hebben geleden zoals de bedreiging van hun leven of de aantasting van hun lichamelijke integriteit (COM 2000: 71) hetgeen juist weer een scherpe inperking lijkt te zijn.

Ook in België is dus nog geen sprake van een kant-en-klare afbakening. Uit ervaringen met de wetgeving tot op heden blijkt echter wel dat rechters in België niet altijd direct zijn te overtuigen dat het in de bepaalde voorgelegde gevallen gaat om mensenhandel (www.antiracisme.be).⁵ Wel zijn er in uiteenlopende economische sectoren veroordelingen uitgesproken op basis van artikel 77bis, die ons enige handvatten kunnen verschaffen. Zo heeft de correctionele rechtbank van Charleroi een vonnis geveld in de horecasector. Vijf restauranthouders werden vervolgd voor diverse inbreuken op de sociale wetgeving, twee overigens op basis van artikel 77bis. Het blijkt een courante praktijk te zijn in deze sector dat restauranthouders hun landgenoten naar België laten overkomen om tegen huisvesting, voeding en soms betaling in de keuken te laten werken zonder enig kwitantiebewijs. Omdat er twijfel was over de uitbuiting, werd één van de beklaagden voor de beschuldiging van mensenhandel vrijgesproken. De rechtbank veroordeelde echter wel de andere beklaagde, die persoonlijk of via tussenpersonen verscheidene restaurants uitbaat en kwetsbare personen naar België liet overkomen (mensen die geen geldige papieren hebben, geen woning hebben en in België niemand kennen), vooral met de hulp van zijn schoonmoeder, een ambtenaar in China, die gemakkelijk aan papieren kon komen. De rechtbank hield rekening met het feit dat de beklaagde dit al herhaaldelijk had gedaan, wat wijst op zijn neiging om te profiteren van de zwakheid en onzekerheid van deze personen, en dat hij het normaal vindt om een beroep te doen op clandestiene arbeid.

In twee beslissingen veroordeelde de correctionele rechtbank van Turnhout enkele beklaagden op basis van artikel 77bis. De rechtbank baseerde zich daarbij op de duur en het georganiseerd karakter van de tewerkstelling van illegalen, het betaalde loon maar vooral het feit dat de vreemdelingen door hun illegale positie geen normale arbeidsomstandigheden konden afdwingen. Daarnaast veroordeelde de correctionele rechtbank van Brussel een vrouw uit Equador die landgenoten als werkster uitbuitte. De slachtoffers betaalden hoge bedragen om naar België te komen. Ze moesten ook zelf hun vliegtuigticket betalen. De vrouwen beschikten over het telefoonnummer van de beklaagde om bij aankomst contact op te nemen. Deze bracht hen bij een mogelijke werkgever om er als werkster aan de slag te gaan voor een uurloon van

⁵ Deze paragraaf leunt sterk op: http://www.antiracisme.be/nl/rapporten/mensenhandel/2002/2002_verslag-3.doc, geraadpleegd mei 2004.

300 BEF (7,44 euro), waarvan ze 100 BEF (2,48 euro) aan de beklagde moesten afstaan. De beklagde dreigde hen aan te geven om ze op die manier onder haar gezag te houden. Tenslotte veroordelen de rechters soms op basis van artikel 77bis wanneer blijkt dat vreemdelingen voor minder dan het minimumloon moeten werken, de werkgever geen enkele sociale bijdrage betaalt, de vreemdelingen in onwaardige omstandigheden worden gehuisvest en soms zelfs hun identiteitspapieren moeten afgeven.

Uit deze voorbeelden blijkt duidelijk dat het feit dat vreemdelingen werken onder mindere omstandigheden dan de geldende standaarden voor Belgische rechters niet voldoende is om te spreken van mensenhandel. Er worden verschillende aanvullende signalen in de vonnissen meegewogen, waaronder meervoudige afhankelijkheid, de uitoefening van dwang en het georganiseerde karakter van het werk. In aansluiting op de algemene literatuur over definities, maakt de informatie uit de wetspraktijk in België duidelijk dat het vooral gaat om de aanpak van excessen in de arbeid verricht door vreemdelingen. Dit laatste punt, het feit dat het alleen gaat over vreemdelingen en wel vreemdelingen in een kwetsbare positie, zal in Nederland niet als zodanig in de wetgeving worden opgenomen. Wel geeft het duidelijk aan waar we slavernij-achtige uitbuiting waarschijnlijk dienen te zoeken (zie hoofdstuk 3). In het navolgende formuleren we op basis van de besproken internationale en nationale literatuur een werkdefinitie.

2.4 NAAR EEN WERKDEFINITIE VOOR DE NEDERLANDSE SITUATIE

Na lezing van het voorafgaande concluderen we op basis van de literatuur dat een belangrijk onderliggend criterium om te kunnen spreken van slavernij-achtige uitbuiting gelegen lijkt in een sterke inperking van de vrije keuze. Daar waar de keuzeruimte van de betrokkene ernstig is ingeperkt, spreken we van slavernij-achtige uitbuiting

Werkdefinitie van slavernij-achtige uitbuiting:

Uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze.

Dat de keuze sterk is ingeperkt zouden we vrij kunnen vertalen in de vraag of iemand kan besluiten ofwel elders te gaan werken (of diensten verlenen) ofwel terug te keren naar het land van herkomst. Of dit wel of niet mogelijk is kan het gevolg zijn van dwang of misleiding in ruime zin. Net als in de discussie over prostitutie gaat het hierbij niet om de vraag of een slachtoffer zichzelf ziet als slachtoffer, maar om meer objectievere criteria. Op basis van de literatuur, waaronder ook enige voorbeelden uit de Belgische rechtspraktijk, zijn de volgende kenmerken van belang:

Kenmerken van slavernij-achtige uitbuiting uit de literatuur:

- Meervoudige afhankelijkheid van de werkgever (bijvoorbeeld de werkgever regelt ook huisvesting, kleding, vervoer, of de werknemer heeft schulden bij de werkgever);
- Een sterke inperking van basisvrijheden van de betrokkene (bijvoorbeeld de werknemer kan of mag geen contact hebben met de buitenwereld, heeft geen beschikking over eigen identiteitspapieren, geen beschikking over eigen verdiensten);
- Een gebrek aan informatie over de eigen positie (bijvoorbeeld de werknemer is misleid over de aard van het werk of over de verdiensten);
- Het werken of verlenen van diensten onder zeer slechte arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld de werknemer ontvang een ongebruikelijk laag loon, werkt onder gevaarlijke omstandigheden, maakt uitzonderlijke lange werkdagen of werkweken);
- Aantasting van de lichamelijke integriteit van de betrokkene (bijvoorbeeld het afstaan van organen, onvrijwillig tewerkgesteld in de prostitutie, bedreigd of geconfronteerd met geweld);
- De uitbuiting is niet incidenteel, maar er is sprake van een patroon of een in enigerlei mate georganiseerd verband.

Deze opsomming betekent niet dat aan alle kenmerken moet zijn voldaan om te kunnen spreken van slavernij-achtige uitbuiting, noch dat een enkel kenmerk per se daartoe leidt. Bij deze kenmerken gaat het om signalen die in samenhang aangeven dat sprake zou kunnen zijn van slavernij-achtige uitbuiting. Aan de hand van de werkdefinitie en de opsomming van deze kernmerken gaan we in de navolgende hoofdstukken na wat hierover bekend is in Nederland.

3 | Vormen van sociaal-economische uitbuiting in Nederland

3.1 INLEIDING

Nu in het voorgaande hoofdstuk de verschillende definities zijn uitgediept rijst de vraag of er vormen van slavernij-achtige uitbuiting in Nederland voorkomen en, wanneer ze voorkomen, in welke mate. We gaan er dan vanuit dat er sprake moet zijn van een inperking van de vrije keuze, die onder meer zou kunnen blijken uit de onder 2.4 opgesomde kenmerken. In andere landen is reeds gebleken dat het uitermate lastig is gegevens hierover te verzamelen (Salt 2000, Lehti 2003). Internationaal zijn er twee rapporten die sterk de aandacht hebben gevestigd op sociaal-economische uitbuiting. Het eerste is een Frans parlementair onderzoek uit 2002 naar vormen van moderne slavernij. Hierin wordt melding gemaakt van illegale Chinezen die tewerk worden gesteld in clandestiene werkplaatsen, van jonge Bulgaren die onder dwang parkeerautomaten plunderen en van bedelarij en verkoop van prullaria door doofstomme personen. Ook zijn in Frankrijk vormen van 'huishoudelijke slavernij' aangetroffen, waarbij migranten personeel uit eigen land meenemen om op de kinderen te passen en het huishouden te doen (Assemblée Nationale 2002). De tweede bron die belangrijk is geweest is een rapport over de exploitatie van minderjarigen. De case van Engeland komt uitgebreid aan de orde en daar gaat het met name om meisjes die tewerk worden gesteld in de prostitutie, hetgeen buiten het onderhavige onderzoek valt. Volgens het rapport blijkt echter ook uit meer anekdotische informatie dat kinderen gedwongen werken in restaurants en *sweatshops* en in de drugssector (Unicef 2003: 17). Beide bronnen hebben de Nederlandse discussie over 'moderne slavernij' beïnvloed. Bij nadere lezing blijkt de informatie over niet aan de seksindustrie gekoppelde mensenhandel vaak nogal vaag. De meest concrete gegevens komen internationaal gezien uit België waar het mensenhandelbegrip al langer breder wordt opgevat en waar volgens gegevens van hulpverlenende instanties blijkt dat ongeveer een kwart van de slachtoffers van mensenhandel sociaal-economisch is uitgebuit in sectoren buiten de prostitutie (Centrum voor gelijke kansen en voor racismebestrijding 2001: 55-56). Categorieën die hierbij worden genoemd zijn: mensensmokkel, economische uitbuiting, horeca, sport en overige. In eigen land zijn geen directe gegevens voorhanden en is het vooral het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel van waaruit gepleit is voor meer aandacht voor niet aan prostitutie gekoppelde mensenhandel (Nationaal rapporteur mensenhandel 2002: 193-195, 2004).

Niettegenstaande het gebrek aan concrete informatie wordt in de Nederlandse landelijke dagbladen moderne slavernij regelmatig aan de orde gesteld. Een inventariserende zoektocht van een half jaar in de 'Krantenbank' geeft een bonte verzameling treffers op de woorden uitbuiting en slavernij. De gevonden artikelen refereren vaak aan illegale arbeid in Nederlandse bedrijven, bijvoorbeeld in de bouw en de tuinbouw. Soms wordt dit gekoppeld aan uitbuiting door huisbazen of huisjesmelkers (zie bijv. *Trouw* 23 oktober 2003). Ten tweede wordt melding gemaakt van dienstmeisjes, met name in het buitenland, die de moderne slaven zouden zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om Aziatische meisjes die onder zeer slechte omstandigheden werken binnen gezinnen in Arabische landen (*de Volkskrant* 2 januari 2004). Ook (illegale) au pairs in Nederland zou een dergelijk lot beschoren zijn (*de Volkskrant* 25 November 2003). Voorts wordt de voetballerij genoemd. In *Trouw* van 17 december 2003, bijvoorbeeld, beschuldigt de president Sepp Blatter van de wereldvoetbalbond Fifa grote Europese clubs van kolonialisme vanwege de wijze waarop de clubs jonge voetballers uit Afrika, Zuid-Amerika en Azië halen. Wanneer het gaat over de uitbreiding van strafbaarstelling van mensenhandel verwijst men ook wel naar orgaanhandel, maar daar wordt steevast bij gemeld dat er weinig over bekend is (zie bijvoorbeeld *NRC Handelsblad* 21 november 2003). Strikt genomen geldt dit voor alle genoemde vormen van wat tot de moderne slavernij wordt gerekend. In dit hoofdstuk geven we enige empirische resultaten weer van de literatuurstudie naar moderne slavernij. Achtereenvolgens behandelen we: (illegale) arbeid binnen bedrijven, (illegale) arbeid binnen huishoudens en orgaandonatie. Per punt zullen we nagaan wat we erover weten – hoewel dat vaak beperkt is – en in hoeverre het voldoet aan onze werkdefinitie uit hoofdstuk 2 en de daarbij genoemde kenmerken, op grond van wat voor informatie er iets over bekend is en wie tot de risicogroepen behoren. De voetballerij komt zijdelings aan de orde onder arbeid. De informatie die we daarover hebben aangetroffen is zeer beperkt

3.2 ILLEGAAL WERK BINNEN BEDRIJVEN

Hoewel uitbuiting van legale werknemers in Nederland zeker ook voorkomt, ligt slavernij-achtige uitbuiting aanmerkelijk het meest voor de hand bij mensen zonder verblijfsstatus, zoals ook reeds in de Belgische wetgeving naar voren kwam. Wanneer zij betrappt worden bij hun illegale arbeid kunnen zij immers het land uitgezet worden, hetgeen de afhankelijkheid bij voorbaat in principe sterk vergroot. Onder illegaal werk valt arbeid die wordt verricht door mensen van buiten Nederland zonder dat daarvoor een tewerkstellingsvergunning is afgegeven. Dit hoeft niet per se samen te gaan met illegaal verblijf, maar vaak is dat wel zo. In andere landen en dan vooral in de Verenigde Staten is veel onderzoek gedaan naar illegale arbeid (zie bijvoorbeeld Fix en Passel (1995), Jahn en Straubhaar (1999) en Chiswick (2000)), maar ook in Nederland

is inmiddels het nodige bekend. Illegale arbeid is in Nederland met name bestudeerd vanuit de vraagzijde. De nadruk ligt daarbij op de factoren die de vraag naar illegalen bepalen, de sectoren waarbinnen dit al dan niet een rol speelt en de vraag welk beslag illegalen leggen op de arbeidsmarkt (Jonkman-Te Winkel 1994, Zandvliet en Gravesteyn-Ligthelm 1994, Visser en van Zevenbergen 2001, Zuidam en Grijpstra 2004). Ten tweede komt de rol van illegale arbeid onder meer aan de orde wanneer het gaat om migrantenondernemerschap en informele economie. Uit deze literatuur blijkt dat het inhuren van illegalen voor een deel van de migrantenondernemers een strategie is om de loonkosten te drukken. Dit is mogelijk doordat hechte (etnische) netwerken, gebaseerd op een gedeelde identiteit, religie of migratie-ervaringen, de daarvoor noodzakelijke basis van vertrouwen genereren (Kloosterman, van der Leun en Rath 1998, Reil en Korver 2001). Daarmee is overigens niet gezegd dat illegale tewerkstelling alleen aantrekkelijk is voor migrantenondernemers. Ook autochtone werkgevers bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw worden met regelmaat betrappt op het in dienst hebben van mensen zonder werkvergunning. Uit deze literatuur komt tevens naar voren dat behalve het drukken van de loonkosten ook de flexibiliteit een motivatie is voor werkgevers: illegalen melden zich niet snel ziek, maken langere dagen en werken zonder problemen ook op irreguliere tijden. Een derde onderwerp in de literatuur waarin illegale arbeid figureert is de literatuur over de georganiseerde misdaad. Hierin komt aan de orde dat criminele organisaties zich naast allerlei andere vormen van misdaad ook bezig houden met het rekruteren van illegale arbeiders voor verschillende sectoren in Nederland. Er zijn aanwijzingen dat dit informele segment van de arbeidsmarkt in toenemende mate beheerst wordt door “buitenlandse” criminele organisaties (*de Volkskrant* 15 maart 2004). In het navolgende gaan we in op de omvang van illegale arbeid in Nederland, wat er bekend is over sectoren, over het karakter van het werk en over risicogroepen.

Omvang van de illegale arbeid

Er zijn twee soorten schattingen beschikbaar in Nederland die iets kunnen zeggen over de omvang van illegale arbeid. Ten eerste schattingen van het aantal illegalen, ten tweede schattingen van illegale arbeid. De totale illegalenpopulatie in Nederland is de afgelopen jaren verschillende malen geschat (Burgers 1995, Van der Leun et al. 1998, Hoogteijling 2001, Engbersen et al. 2002).⁶ Volgens Hoogteijling (CBS) waren er in 2001 tussen de 46 duizend en 116 duizend buitenlanders in Nederland aanwezig die niet in de officiële bevolkingscijfers zijn vertegenwoordigd. Zij combineerde bevolkingsstatistieken met andere bronnen. Engbersen et al. schatten met de *capture-recapture*-methode op basis van aanhoudingen door de politie dit aantal in 2002 tussen de 112 duizend en 163 duizend of exclusief Oost- en West-Europeanen tussen de 65

6 Voor een discussie hierover zie bijvoorbeeld Groenendijk en Böcker 1995. Voor een uitleg van de *capture-recapture*-methode zie Van der Heijden et al. 2003.

duizend en 91 duizend (Engbersen et al. 2002, zie eerder ook Van der Leun et al. 1998). Aannemende dat de werkelijkheid ergens in het midden van deze aantallen zou liggen zou dit neerkomen op ongeveer zeven procent van de legale migrantenbevolking. In de VS wordt rekening gehouden met aanzienlijke hogere percentages.

Bij het schatten van illegale arbeid wordt in het algemeen gewerkt met cijfers van aangehouden illegaal werkenden. De dienst Arbeidsinspectie (AI) van het ministerie van Sociale Zaken is verantwoordelijk voor de opsporing daarvan en houdt cijfers bij over aanhoudingen van illegaal werkenden. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in 2000 een studie verricht naar de aard en omvang van illegale tewerkstelling (Visser en Van Zevenbergen 2001). Er is een schatting gemaakt van de omvang van illegale tewerkstelling in 1999 op basis van onder meer een enquête onder werkgevers in vier sectoren waar veel illegale tewerkstelling voorkomt. De betreffende sectoren zijn land- en tuinbouw, bouwnijverheid, horeca en schoonmaak. De auteurs komen tot de conclusie dat de feitelijke illegale tewerkstelling in 1999 in ieder geval minimaal 4.500 personen bedroeg (het aantal dat door de Arbeidsinspectie is aangetroffen dan wel door werkgevers zelf wordt toegegeven). Verder schatten deze auteurs de illegale tewerkstelling in Nederland op minimaal 35 duizend arbeidsjaren en maximaal 50 duizend arbeidsjaren. Dit zou betekenen dat de illegale tewerkstelling in 1999 ten opzichte van een aantal jaren daarvoor fors zou zijn toegenomen. In een recenter rapport, over uitzendbureaus, wijzen onderzoekers van Research voor Beleid op een toename van de illegale arbeidsbemiddeling (Zuidam en Grijpstra 2004). Zij ramen op basis van interviews met deskundigen en beschikbaar cijfermateriaal en publicaties dat momenteel in totaal ruim 80 duizend personen (tussen de 60 duizend en 100 duizend) per jaar illegaal worden tewerkgesteld, die goed zijn voor tussen de 26 duizend en 47 duizend arbeidsjaren. Bij deze uitkomsten dient wel te worden bedacht dat deze cijfers mede zijn geschat op basis van meningen en inschattingen van uiteenlopende experts. De sterk toegenomen maatschappelijke gevoeligheid voor illegale arbeid kan de cijfers vertekenen. Een tweede kanttekening is dat deze schatting slechts betrekking heeft op monetair werk binnen formele bedrijven, terwijl onderzoek onder illegale migranten laat zien dat zij veelal – en wellicht ook in toenemende mate – andere soorten werk verrichten, bijvoorbeeld in particuliere huishoudens (Botman 2003, Engbersen et al. 2002). Samenvattend kunnen we stellen dat uit de beschikbare rapporten, onderzoeken en studies naar illegale arbeid in Nederland een beeld naar voren komt van een niet te verwaarlozen onderdeel van de Nederlandse economie. Volgens schattingen gaat het in elk geval om tienduizenden mensen en om tienduizenden arbeidsjaren op jaarbasis. Het is duidelijk dat het echter om een specifiek segment van de arbeidsmarkt gaat. In het navolgende gaan we in dat verband na in welke sectoren sprake is van illegale tewerkstelling en wat het karakter van de illegale arbeid is.

Sectoren waarbinnen illegaal wordt gewerkt

Traditioneel wordt illegale arbeid vooral geassocieerd met de industrie en de tuinbouw. De zogenaamde '3d-jobs': *dirty, demeaning and dangerous* zijn immers de banen waarvoor moeilijk legaal arbeidsaanbod te vinden is. Volgens Visser en Van Zevenbergen (2001) zijn vier sectoren verantwoordelijk voor naar schatting meer dan 90 procent van de illegale tewerkstelling. Het betreft de sectoren land en tuinbouw (36%), horeca (36%), bouwnijverheid (15%) en tot slot transport over de weg (5%). Zuidam en Grijpstra (2004) wijzen op een toename van illegale arbeid in de bouw en de tuinbouw en een lichte daling in de vleesindustrie. Ook wijzen zij op een toename binnen nieuwe sectoren zoals de dienstverlening en de verzorging (ibid: 45). Dit baseren zij op een rapport van het Regionaal Interdisciplinair fraudeteam (Rif) naar folderdistributie (2002) waarin bleek dat veel illegale Ghanezen folders bezorgen. Daarnaast baseren zij zich op een onderzoek onder illegalen door Engbersen c.s. Van dit laatste onderzoek is in onderstaande tabel de ontwikkeling van illegale arbeid door illegalen in twee studies vergeleken.

Tabel 1: Sectoren waarbinnen illegale respondenten werken in 1994-1995 en 2000-2001

Sector	1994-1995		2000-2001	
	N	%	N	%
Land- en tuinbouw	28	20	16	14
Schoonmaak	24	17	14	12
Industrie en bouw	20	14	14	12
Horeca	17	12	25	22
Overige persoonlijke dienstverlening	14	10	25	22
Handel en detailhandel	12	9	15	13
Haven en transport	7	5	4	3
Drugs en prostitutie	18	13	2	2
<i>Totaal</i>	140	100	115	100

Bron: 1994-1995, Van der Leun en Kloosterman (1999: 142); 2000-2001, Engbersen et al. 2002: 103.

In de meest recente studie is vooral gezocht naar nieuwe groepen illegalen, onder wie uitgeprocedeerde asielzoekers. De gegevens zijn dus beperkt vergelijkbaar, maar er is wel sprake van een duidelijke toename in de horeca en de persoonlijke dienstverlening. In het laatste geval gaat het deels om illegalen die in gezinnen werken, hetgeen in paragraaf 3.2 uitgebreider aan de orde komt.

Een specifieke sector die vaak genoemd wordt in verband met uitbuiting is de voetballerij. In 1995 is het Bosman-arrest door het Europese Hof van Justitie in het leven geroepen. Dit arrest beoogt een vrij verkeer van de Europese

sportbeoefenaars binnen de Europese Unie en de afschaffing van de regelgeving die clubs bond aan een maximum aantal buitenlandse spelers in nationale en internationale competities. Volgens een Belgische rapport uit 2001 zoeken sinds dit Bosman-arrest veel Europese clubs naar voetbaltalent in Afrika en Zuid-Amerika, waar de financiële eisen van spelers verhoudingsgewijs zeer laag liggen. Deze migratie neemt volgens de auteurs snel toe en de voorwaarden op het gebied van rekrutering en huisvesting zijn ondoorzichtig, waardoor misbruik op de loer ligt. De controle hierop is zeer beperkt, mede doordat jonge spelers op een toeristenvisum naar de ontvangende landen worden gehaald, waarmee de tewerkstellingsregelingen worden ontweken (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding 2001: 81-84). Uit de voorbeelden die nu en dan genoemd worden lijkt overigens dat het een en ander met toestemming van de jonge spelers en hun sociale omgeving gebeurt.⁷ De lonen zijn voor West-Europese voetbalbegrippen zeer laag, maar voor de spelers gaat het om hoge bedragen. In dit laatste opzicht voldoen deze praktijken aan de kenmerken van slavernij-achtige uitbuiting die uit de literatuur naar voren zijn gekomen. In veel andere opzichten lijken de praktijken echter, waar het gaat om meerderjarigen, meer overeen te komen met illegale arbeid. Uit niets blijkt dat de betrokkenen geen keuze hebben om elders te werken. Problematisch ligt het waarschijnlijk bij minderjarigen. Sommige clubs, waaronder Ajax trachten problemen te vermijden door jongere spelers in het land van herkomst te trainen en pas naar Nederland te halen als ze meerderjarig zijn (Venicz 2002: 5).

Karakter van de arbeid en mate van dwang

Vanuit onderzoek naar de aanbodzijde, ofwel onderzoek onder illegalen door de jaren heen (Burgers en Engbersen 1999, Staring 2001, Kloosterboer et al. 2002, Engbersen et al. 2002) is geconstateerd dat veel illegalen niet zo makkelijk aan werk komen. Er is wel veel werk in het informele circuit, maar het gaat zeker sinds de beleidsaanscherpingen vaak om los-vast werk. Het is niet ongebruikelijk dat illegale migranten die hier langer verblijven een derde van de tijd zonder werk zitten. Een andere belangrijke verschuiving is dat een semi-legaal bestaan voor illegalen nauwelijks meer mogelijk is. Waren begin jaren negentig illegalen nog vaak 'wit' in dienst van een werkgever,⁸ nu werken ze vrijwel allemaal zwart en ze worden vaak tewerkgesteld door schimmige tussenpersonen of uitzendbureaus. Dit wijst op een verder ondergronds gaan van illegale arbeid (Van der Leun en Kloosterman 2004) dat niet los gezien

7 De grens is niet makkelijk te trekken. Bij prostitutie en mensenhandel wordt vaak benadrukt dat instemming van het slachtoffer nog niet betekent dat er geen sprake is van mensenhandel. Uitgaande van onze werkdefinitie hangt het dan ook sterk af van de omstandigheden waaronder de spelers worden geworven en waaronder zij leven en werken.

8 Met wit werken bedoelen we dat ze op basis van hun sofi-nummer premies en belastingen betaalden.

kan worden van het aangescherpte beleid ten aanzien van illegalen. De relatie met het beleid blijkt overigens uit de literatuur complex te liggen. De groei van de malafide uitzendbranche is bijvoorbeeld mede te wijten aan het loslaten van de vergunningsplicht voor uitzendbureaus in het kader van deregulering. Na deze beleidswijziging is het aantal malafide bureaus sterk gestegen tot een geschat aantal van vijfduizend (Zuidam en Grijpstra 2004: 8). In dit geval hebben een aanscherping en een versoepeling van het beleid tezamen een verharding van het karakter van de illegale arbeid tot gevolg gehad. Deze ontwikkelingen tezamen hebben onder meer geleid tot een toenemende afhankelijkheid van koppelbazen en andere intermediairs (Kloosterboer et al. 2002, Van der Leun en Kloosterman 2004). Er komen in onderzoek onder illegalen voorbeelden naar voren van koppelbazen die in sommige gevallen niet of te weinig uitbetalen. Er is ook veelal geen duidelijkheid over het loon dat men gaat verdienen. Ook zijn er indicaties dat de lonen die aan illegale werknemers worden uitbetaald door de jaren heen zijn gedaald. Een uurloon van vijf euro is geen uitzondering. Dit alles is relevant voor de vraag of er sprake is van slavernij-achtige uitbuiting. Uit studies naar illegale arbeid wordt duidelijk dat de kwaliteit van de arbeid onder de maat is voor Nederlandse begrippen (vgl. Reil en Korver 2001). Er zijn echter weinig aanwijzingen dat de illegale arbeid op grote schaal valt onder de werkdefinitie van slavernij-achtige vormen van uitbuiting. De elementen van het inhouden van documenten, het binden van mensen aan een schuld, het dwingen met fysiek of psychisch geweld zijn zelden gedocumenteerd, ook niet in onderzoeken die daar wel de mogelijkheid voor hadden om dit bloot te leggen. Vaak wisselen illegale werknemers regelmatig van werkgever, wat hen de gelegenheid geeft tot op zekere hoogte te 'selecteren'. Ook blijkt uit de literatuur dat het vaak gaat om mensen die tijdelijk in Nederland werken om aanmerkelijk meer te verdienen dan ze in hun thuisland zouden doen, hetgeen de situatie enigszins relativeert (vgl. Lehti 2003). Dit betekent niet dat slavernij-achtige uitbuiting niet voorkomt in Nederland, maar het betekent wel dat het onjuist zou zijn illegale arbeid in zijn geheel gelijk te stellen met slavernij-achtige uitbuiting.

Er is naar alle waarschijnlijkheid wel sprake van excessen waarbij die grens wel wordt overschreden. De meest problematische categorie wordt gevormd door illegale werknemers die op meerdere fronten van hun werkgever of tussenpersoon afhankelijk zijn. In een studie naar illegale Bulgaren in Den Haag (Kloosterboer et al. 2002) blijkt bijvoorbeeld dat sommige werknemers een bed huren van hun tussenpersoon. Dit maakt het lastiger om van werkgever of tussenpersoon te wisselen. Ook blijkt de tussenpersoon vaak onbetrouwbaar in het uitbetalen van de lonen. Ook wordt wel gesproken van paspoorten die worden ingenomen en koppelbazen of uitzendbureaus waarvan de tussenpersonen dreigen met geweld. Deze voorbeelden komen vaak naar voren wanneer het gaat om de meest hechte gemeenschappen zoals de Turkse en de Chinese. Dit kan ook omslaan in een commercialisering waarbij bijvoorbeeld Bulgaarse illegaal werkenden afhankelijk worden van Turkse koppel-

bazen en huisbazen. Op dit punt is sprake van een paradoxale situatie: hechte gemeenschappen bieden veel mogelijkheden voor illegalen, maar tegelijkertijd bieden deze gemeenschappen ook de voorwaarden om mensen uit te buiten (vgl. Rijkschroeff 1998, Staring 2001). In hoofdstuk 4 werken we deze samenhang nader uit.

Tot slot is een belangrijke kwestie of illegale werknemers actief worden gerekruteerd. Dit zou hun positie ten aanzien van de smokkelaars of handelaren zwakker kunnen maken en het risico op slavernij-achtige uitbuiting vergroten doordat er eerder sprake zou kunnen zijn van meervoudige afhankelijkheid. In de rapporten van de commissie van Traa wordt aangehaald hoe in de jaren negentig in Duitsland, in München, op een zeker moment 10 tot 15 Joegoslavische koppelbazen actief waren die tezamen duizenden illegale Joegoslavische arbeiders te werk stelden (*Kamerstukken II 1995/96*, nr. 17: 197). Harde bewijzen dat het in Nederland gaat om criminele organisaties die arbeiders rekruteren ontbreken grotendeels (*Kamerstukken II 1995/96*, nr. 17: 123). De antropoloog Staring (2001) ondervroeg een groot aantal illegalen over hun komst naar Nederland. Een deel van hen was naar Nederland gesmokkeld, maar dat ging over het algemeen niet gepaard met gedwongen werk of ernstige uitbuiting. In een intensief onderzoek naar de Turkse loonconfectie in Amsterdam werd geconstateerd dat Turkse illegale werknemers actief werden gerekruteerd en naar Nederland gebracht om te werken. Net als in overige sectoren, was sprake van een lage betaling en slechte arbeidsomstandigheden (Zorlu 1998, Reil en Korver 2001) maar niet van meervoudige afhankelijkheid of een sterke inperking van de keuzeruimte van werknemers. Ook in recent onderzoek van Leerkes et al (2004) wordt geconstateerd dat een deel van de illegale arbeiders naar Nederland wordt gehaald door familieleden of landgenoten. Dit gaat echter veelal niet gepaard met uitbuiting. Leerkes et al concluderen dat de positie van Bulgaarse illegalen in de Haagse Schilderswijk minder kwetsbaar is dan vaak wordt verondersteld door professionals (2004: 130-131).

In bronnen over mensensmokkel komt rekrutering ook aan de orde. In een analyse van strafzaken hieromtrent constateerde het Informatie en analysecentrum mensensmokkel dat in vijf zaken sprake was van mensensmokkel in combinatie met illegale tewerkstelling. Daarbij ging het om Roemeense, Oekraïense, Bulgaarse, Nigeriaanse en Chinese smokkelaars (IAM 2002: 102). Veel details worden er echter niet gegeven. Ook in de monitor georganiseerde misdaad komt rekrutering aan de orde in verband met mensensmokkel en illegale arbeid. Volgens Kleemans, Brienen en van de Bunt (2002: 69-70) laten gevallen van mensensmokkel een grote variatie zien in de mate van uitbuiting of exploitatie van de gesmokkelde personen. Op basis van uitgebreid dossieronderzoek noemen zij één casus – die betrekking heeft op Chinezen – waarbij dit wel duidelijk het geval is. Verder zijn volgens hen echter veel gesmokkelden eerder te typeren als ‘klant’ dan als ‘slachtoffer’ (vgl. Staring 2003). Vaak beschikken de smokkelorganisaties over valse persoonsdocumenten en reis-

documenten en worden de gesmokkelde personen per vliegtuig, trein, bus of auto vervoerd naar het land van bestemming. Dit alles voldoet niet direct aan het stereotype beeld van meedogenloze daders en willoze slachtoffers. Ook uit een onderzoek van Van der Liempt naar de vraagzijde van mensensmokkel, vanuit de kant van de migrant gezien, komt naar voren dat de relatie tussen de migrant en de smokkelaar iets genuanceerder ligt dan men vaak denkt. Deze relatie is niet altijd enkel gericht op winstbejag en uitbuiting, maar is veelal ingebed in hechte netwerken (Van der Liempt, 2004). Wel wijzen Kleemans, Brienens en van de Bunt op het feit dat de situatie makkelijk kan omslaan. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van Chin (1999) naar Chinese mensensmokkel dat bij mensensmokkel het moment van betaling precair is. Wanneer onverhoopt het geld voor de overtocht niet op het juiste moment bij elkaar wordt gebracht kan dit leiden tot intimidatie en geweldstoepassing (vgl. Soudijn 2001). Iets dergelijks zou ook kunnen spelen bij illegale arbeid, gezien de afhankelijke situatie van de werknemer. Recentelijk steken verhalen van rekrutering weer steeds vaker de kop op met betrekking tot Bulgaren die in de Nederlandse steden komen werken. Zij zouden deels actief worden geworven door Turkse koppelbazen. Het is zeker mogelijk dat een situatie van op sociale bindingen gebaseerd circuit gaandeweg professionaliseert en een meer commerciële en mogelijk ook meer criminele inslag krijgt. Tot op heden is er duidelijk meer onderbouwing van situaties waarin geen sprake is van grootschalige actieve rekrutering dan van situaties waarin dit wel het geval is.

3.3 ILLEGAAL WERK BINNEN HUISHOUDENS

De laatste jaren is er, samenhangend met de toenemende migratie van vrouwen, een groeiende literatuur over 'domestic workers' of dienstmeisjes of huishoudsters (Andall 1998, Anderson 2000, Lutz 2001). Er zijn migrantengroepen, zoals vanuit Filippijnen, waarvan de meerderheid van degenen die het land verlaat om elders te gaan werken migreert om binnen een particuliere huishouden te gaan werken (Parreñas 2001). Het particuliere huishouden in westerse landen, waar de arbeidparticipatie van autochtone en allochtone vrouwen stijgt, blijkt dan ook een belangrijke bron van werkgelegenheid voor migrantenvrouwen. Iets dergelijks geldt ook voor klussen en onderhoud aan de woning, zij het dat het daarbij waarschijnlijk meer om mannen gaat. De schaduw van het particuliere huishouden kan een veilige werkplek zijn voor illegalen die opsporing willen ontlopen, dit kan echter ook bedreigend zijn. In de literatuur over de VS komen voorbeelden voor van 'huishoudelijke slaven' die tewerk worden gesteld bij buitenlandse diplomaten. Een voorbeeld is een Ethiopische vrouw die naar de VS werd gebracht door een IMF medewerker om in de huishouding te werken. Zij moest zeven dagen per week, 15 uur per dag werken, daartoe gedwongen onder fysiek geweld, geïsoleerd van

anderen en tegen een salaris van een paar dollarcent per uur. Een ander voorbeeld is een Filippijnse vrouw die via een Filippijnse ambassadeur naar de VS verhuisde en daar voor een familie 16 uur per dag zwaar onderbetaald moest werken (O'Neill Richard 1999: 28). Deze vrouwen verblijven vaak in de VS met een tijdelijk visum om te werken. Er zijn twee soorten dergelijke werkvisa in de VS: een visum om voor buitenlandse diplomaten te kunnen werken en een visum om voor de niet uit de VS afkomstige medewerkers van internationale organisaties te kunnen werken (O'Neill Richard 1999). Door een dergelijk werkvisum is de verblijfsvergunning van de vrouwen afhankelijk van de werkgever, hetgeen hun kwetsbaarheid voor uitbuiting vergroot. Wereldwijd wordt een schatting gehanteerd van vier miljoen vrouwen op jaarbasis die worden ingezet voor huishoudelijk werk. Een deel hiervan is illegaal, een deel heeft een tijdelijke werkvergunning (Human Right Watch 2001).

Dergelijke voorbeelden komen ook voor in een Frans parlementair onderzoek uit 2002. Hier betrof het Afrikanen en Arabieren die personeel uit hun eigen land meenemen om op de kinderen te passen en het huishouden te doen onder erbarmelijke condities. Een belangrijk probleem bij de aanpak hiervan is de diplomatieke onschendbaarheid. In acht jaar zijn in Frankrijk 300 gevallen aan het licht gekomen van ernstig uitgebuite huishoudelijke hulpen en dit wordt door sommigen beschouwd als het topje van de ijsberg (Assemblée Nationale 2002). Overigens bestaat in België de indruk dat in dat land de situatie minder alarmerend is dan in Frankrijk. In de jaren 2000 tot 2001 zijn er slechts vier gevallen bekend geworden bij hulpverleners die tot de mensenhandel kunnen worden gerekend (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding 2001: 57).

Ook in Nederland weten migranten onder wie waarschijnlijk veel illegalen in toenemende mate de weg te vinden naar particuliere huishoudens (Engbersen et al. 2002, Botman 2003). Voor huishoudelijk werk is in theorie een tewerkstellingvergunning op basis van de Wet Arbeid Vreemdelingen mogelijk, maar in praktijk worden deze voor huishoudelijke arbeid niet afgegeven (Kohlmann et al. 2003: 38). Er bestaat dus een substantiële latente vraag naar goedkope persoonlijke dienstverlening. Voor illegale werknemers levert het werken binnen een huishouden het voordeel op dat het risico op controles te verwaarlozen is (Van der Leun en Kloosterman 2004). Anekdotische informatie wijst erop dat steeds meer illegaal werkende migranten reageren op advertenties voor huishoudelijke hulp, kinderoppas of klusser-aan-huis. Regelmatig doen verhalen de ronde over Poolse klusteams die tijdelijk in particuliere huizen verblijven als groep en tegen een geringe vergoeding het hele huis opknappen en/of schilderen. Ook wordt vaak genoemd dat Oost-Europese vrouwen, al dan niet via bemiddelingsbureaus, aan de Nederlandse man worden gebracht, hetgeen men kan zien als een verkapte vorm van economische immigratie door vrouwen. Dit alles speelt zich af in het private domein

en omdat er hoegenaamd niet sprake is van enige vorm van opsporing is informatie hierover schaars. Dat geldt ook voor onderzoek. Aan de Universiteit van Amsterdam wordt momenteel een promotieonderzoek verricht naar nieuwe dienstmeisjes (zie Botman 2003). In Nijmegen loopt een promotieonderzoek naar Poolse immigranten onder wie leden van 'klusteams' en vrouwen die voor een huwelijk naar Nederland komen (zie Pool 2003). De voorlopige resultaten van beide projecten wijzen niet in de richting van slavernij-achtige praktijken. In veel opzichten verschilt de positie van illegale werksters, oppassers en dienstmeisjes niet sterk van die van hun collega's die wel legaal verblijvend zijn. Wel worden zij vaak lager betaald. In buitenlandse studies wordt vooral gesproken over inwonende *domestic workers*. In Nederland is dit tamelijk ongebruikelijk, hetgeen de kans op meervoudige afhankelijkheid verkleint.

Voor au pairs ligt dit anders, zij wonen wel vaak in bij de gezinnen waarvoor zij werken en kunnen niet gemakkelijk de stap zetten naar een ander gezin. In Nederland schommelt het aantal au pairs dat jaarlijks het land binnenkomt rond de duizend vrouwen. In 2001 werden 853 verblijfsvergunningen aan au pairs verleend; in 2000 waren dat 1080 vergunningen; in 1999 vroegen 1008 au pairs een verblijfsvergunning aan (Kohlman et al. 2003). Van hen is 95 procent vrouw. De meeste au pairs komen uit Zuid-Afrika, de Filipijnen en Polen. In een onderzoeksrapport uit 1999 merkt Reede op dat au pairs meer werkzaamheden verrichten of andere werkzaamheden verrichten dan in de Nederlandse wetgeving is toegestaan (zie ook Altink 1996). Er is regelmatig sprake van overtreding van de maximale werktijd van acht uur per dag, en van het dragen van volledige verantwoordelijkheid voor huishoudelijke taken, hetgeen strijdig is met de wet. Vanwege de aanhoudende stroom berichten over misbruik van de au pair regeling werd in opdracht van het WODC een onderzoek uitgevoerd naar misbruik van de au-pairregeling (Miedema, Post en Woldringh 2003). Er werd een groot aantal au pairs geïnterviewd en hoewel veel au pairs ook in deze studie meer uren werken dan formeel bedoeld, werden de genoemde misstanden niet bevestigd. Er was geen sprake van inname van paspoorten, noch van een sterke inperking van vrijheden of dwang. Bij deze conclusie moet wel worden opgemerkt dat het in de rede ligt dat de grootste misstanden zich vooral voordoen bij au pairs die buiten de formele regelingen komen, of die zelfstandig hun verblijf voorzetten.⁹ Zij vallen buiten dit onderzoek.

Kohlman et al. (2003) merken in dit verband op dat 'uit de praktijk blijkt' dat au pairs regelmatig na hun formele werkperiode illegaal in Nederland blijven. Volgens haar zijn er ook vrouwen die bijvoorbeeld door middel van een toeristenvisum naar Nederland komen om illegaal huishoudelijk werk te verrichten. Zij zouden in principe een tewerkstellingsvergunning kunnen aanvragen om in Nederland huishoudelijk werk te mogen verrichten, maar

9 Enkele illegale au pairs worden bijvoorbeeld aan het woord gelaten in een artikel uit *Vrij Nederland* in 1995, zie Drayer en de Koning (1995).

deze wordt wegens prioriteitsgenietend aanbod nooit toegewezen aangezien er voldoende aanbod in Nederland zou bestaan. Haar bronnen zijn nogal indirect. Zij citeert onder meer de heer Ales, vertegenwoordiger van de organisatie *World Wide Au Pair & Nanny* die tijdens een expertmeeting voor de Advies Commissie Vreemdelingen Zaken schatte dat slechts 15 procent van de totale hoeveelheid au pairs (ruim opgevat als alle domestic workers) legaal in Nederland zou verblijven (in Kohlman 2003: 39). Dit is een uitzonderlijk hoge schatting die nergens anders wordt geëvenaard. Een andere organisatie die bij tijd en wijle gewag maakt van uitbuiting van Filipijnse au pairs in Nederland is de actiegroep 'Fabel van de illegaal' te Leiden. Volgens deze organisatie zou de uitbuiting van au pairs in sommige gevallen gepaard gaan met fysiek en seksueel geweld, vernedering, racisme en uitbuiting. In plaats van dat de vrouw een cultureel studente zou zijn met wat au pair taken, zou zij het hele huishouden moeten runnen. De auteurs baseren zich echter niet op Nederlands onderzoek, maar op niet nader aangeduid 'Europees onderzoek'. Er wordt geen systematische onderbouwing van deze uitspraken en hun geldigheid voor Nederland geboden.

Over gedwongen huwelijken is waarschijnlijk het minste bekend. In de VS spreekt men van *Mail Order Bride Companies*, ondernemingen die vanuit Rusland en de Filippijnen vrouwen naar de VS brengen om daar te trouwen met een man die zich heeft opgegeven (O'Neill Richard 1999: 27). In Nederland worden deze praktijken vooral geassocieerd met de voormalige Sovjet-Unie en Oost-Europa. Het is duidelijk dat het huwelijk een belangrijke reden voor bepaalde groepen is om te immigreren. Zo laat Pool (2003) zien dat maar liefst tachtig procent van de vrouwelijke Poolse immigranten voor een huwelijk naar Nederland komt al dan niet geholpen door een bemiddelingsbureau. Economische motieven lijken daarbij zeker een rol te spelen (Pool 2003), maar dit zegt op zichzelf nog niets over uitbuiting of afhankelijkheid.

3.4 ORGAANDONATIE EN ORGAANHANDEL

Een bijzonder onderdeel van de berichtgeving over moderne slavernij betreft orgaanhandel. Verhalen hierover doen al jaren de ronde (zie *NRC Handelsblad* 9 april 2001). Mede gestuurd door een tekort aan orgaandonoren zou de maffia in verschillende landen niet terugschrikken voor moord. Sinds een groot aantal jaren doen geruchten de ronde dat kinderen zouden worden ontvoerd en van organen ontdaan. Het is duidelijk dat in sommige arme landen (zoals Brazilië, India en Egypte) mensen uit armoede een nier te koop aanbieden, maar een groot deel van de in de media circulerende verhalen over mensenhandel in combinatie met orgaanroof kan op basis van internationaal onderzoek worden ontkracht (Burger 1995). Een bron waarin op het eerste gezicht meer concreet melding wordt gemaakt van mensensmokkel naar Nederland in combinatie

met orgaanhandel is het promotieonderzoek van de van origine Turkse onderzoeker Akinbingöl. Hij interviewde een groot aantal direct bij de mensensmokkel betrokken personen zoals ronselaars, smokkelaars en wanhopige vluchtelingen. Een orgaan afstaan om het emigreren naar het buitenland te kunnen betalen komt volgens deze auteur voor. Hij baseert zich daarbij op berichten in de *New York Times* en op drie eigen interviews met respondenten die verklaarden dat 'er een nauwe relatie bestaat tussen mensensmokkel en orgaanhandel' (Akinbingöl 2003: 190). Ook hier is dus niet of nauwelijks sprake van directe onderbouwing. Op grond van Nederlandse bronnen zien wij dan ook geen andere conclusie dat te onderschrijven wat Lehti constateert voor West-Europa:¹⁰ dat de handel in organen in Nederland voorzover we weten zo goed als non-existent lijkt te zijn (Lehti 2003: 33).

3.5 CONCLUSIES

Dit op de literatuur gebaseerde hoofdstuk heeft een samenvatting geboden van wat bekend is over slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Er is een groot aantal krantenberichten geselecteerd uit de landelijke dagbladen dat melding maakt van moderne slavernij en uitbuiting. Op basis van de daaraan ontleende voorbeelden is de wetenschappelijke literatuur geïnventariseerd op de volgende thema's: illegale arbeid binnen bedrijven, illegale arbeid binnen particuliere huishoudens en orgaanhandel of -donatie en het karakter van het werk. Nagegaan is of de onderzoekbevindingen overeen lijken te komen met de werkdefinitie van slavernij-achtige uitbuiting en de daarbij genoemde kenmerken.

Een eerste conclusie is dat er in Nederland vrij veel recente literatuur beschikbaar is die (soms zijdelings) aan deze thema's raakt. Als het echter gaat om daadwerkelijke onderbouwde informatie over slavernij-achtige uitbuiting moeten we constateren dat we weinig hebben aangetroffen. Voorzover er sprake van is, is de onderbouwing meestal indirect en ofwel ontleend aan buitenlandse berichtgeving ofwel aan mediaberichtgeving. Onderzoekers die actief en intensief veldwerk verrichten onder mogelijke risicogroepen nuanceren echter zowel op schrift als mondeling dit beeld vaak. Zij geven aan dat slavernij-achtige uitbuiting wellicht wel voorkomt, maar dat het naar hun mening om uitzonderingen of excessen gaat. Ook vanuit dossieronderzoek naar bijvoorbeeld mensensmokkelzaken komt geen duidelijk bewijs van groot-

10 Er zijn meer aanwijzingen voor het bestaan van orgaanhandel in Oost-Europese landen. Zo wordt in een artikel in het *NRC Handelsblad* van 9 april 2001 bijvoorbeeld uitgebreid melding gemaakt van het vrijwillig en onvrijwillig afstaan van nieren door inwoners van Moldavië.

schalige georganiseerde slavernij-achtige uitbuiting naar voren. Hierin komen enkele excessen naar voren.

Wat wel veel voorkomt en naar mening van veel auteurs ook in omvang toeneemt is illegale arbeid in diverse verschijningsvormen. Hiernaar is in Nederland relatief veel onderzoek verricht. Deze literatuur maakt vooral duidelijk dat de omvang van het vraagstuk aanzienlijk lijkt te zijn. Illegale arbeid is geen incident, maar lijkt een substantieel onderdeel van de onderkant van de Nederlandse economie. Ook wordt veel gewaarschuwd voor toenemende uitbuiting daarbij. De werkomstandigheden en de positie van illegalen op de arbeidsmarkt lijken de laatste jaren slechter geworden. Moeizame werkomstandigheden, veel onzekerheid en een slechte betaling zijn aan de orde van de dag. Op zichzelf zijn dit hier echter vinden we weinig concrete aanwijzingen dat sprake is van excessen waarbij werknemers bijvoorbeeld op meerdere fronten afhankelijk zijn van hun werkgever of waarbij bijvoorbeeld documenten worden afgenomen. De positie van illegale werknemers is over het algemeen niet best, maar ze hebben wel vaak de vrijheid om te beslissen elders te gaan werken, zelfs wanneer zij zijn gerekruteerd.

Het verder ondergronds gaan van de illegale arbeid leidt wel tot situaties die potentieel kunnen omslaan in slavernij-achtige vormen van uitbuiting. Vooral wanneer illegalen op meerdere fronten afhankelijk zijn van dubieuze tussenpersonen is dit risico aanwezig. Hier ligt waarschijnlijk een aanknopingspunt voor eventuele opsporing, waar verder in hoofdstuk 5 op zal worden ingegaan.

Tot slot zijn er indicaties dat het illegale werk binnen particuliere huishoudens toeneemt. Ook daar lijkt echter vooral sprake van teveel uren werken tegen voor Nederlandse begrippen (soms) een lage betaling. Ook in deze sector schetsen onderzoekers die goed van de situatie op de hoogte zijn tot op heden geen beeld dat doet denken aan slavernij-achtige vormen van uitbuiting. Dit kan mogelijk samenhangen met een gebrek aan traditie op het gebied van inwonende hulpen in Nederland. Veel huishoudelijk werk wordt freelance en part-time verricht, hetgeen de kans op meervoudige uitbuiting verkleint.

Wat betreft orgaanhandel hebben we nauwelijks enige betrouwbare informatie gevonden die betrekking heeft op Nederland. Veel geruchten zingen rond en de relatie tot de werkelijkheid is zeer twijfelachtig. In het volgende hoofdstuk gaan we na wat in het geval van excessen risicogroepen zijn en wat de consequenties daarvan zijn voor de eventuele opsporing en aanpak.

4 Risicogroepen, opsporing en aanpak

4.1 RISICOGROEPEN

In het voorafgaande hoofdstuk hebben vooral voorbeelden de revue gepasseerd van arbeid die in allerlei opzichten niet aan de geldende Nederlandse maatstaven voldoet. Veel van de arbeid valt onder de illegale tewerkstelling. In verschillende sectoren zijn buitenlandse werknemers werkzaam die onvoldoende in staat zijn een goede arbeidsomgeving af te dwingen. Sterker nog: dat is precies wat deze werknemers aantrekkelijk maakt voor werkgevers die goedkoop en flexibel willen produceren. Dit alles vraagt om een actieve opstelling van de overheid en andere betrokken partijen, zoals werkgevers en brancheorganisaties. Er zijn in de meeste gevallen echter geen concrete goed onderbouwde aanwijzingen om te kunnen vaststellen dat slavernij-achtige uitbuiting een vast onderdeel is van de illegale arbeid in Nederland. Wel zijn er, meer indirecte, aanwijzingen dat er zich excessen voordoen of zouden kunnen voordoen. Met name de constatering dat zich de laatste jaren in de Nederlandse steden een groeiende schimmige tussenlaag heeft gevormd van malafide arbeidsbemiddelaars is daarbij belangrijk. Dit verkleint namelijk de afstand tussen het criminele circuit en de illegale arbeid. Ook zijn er indicaties dat de illegale arbeid binnen particuliere huishoudens in omvang groeit, hetgeen eveneens een risico met zich meebrengt. Juist binnen huishoudens is de zichtbaarheid gering en kan meervoudige afhankelijkheid snel optreden.

De geraadpleegde literatuur geeft enige aanknopingspunten omtrent risicogroepen. We hebben daarbij de vraag gesteld of er op basis van de beschikbare informatie bepaalde groepen zijn aan te wijzen die een grotere kans hebben dan anderen om slachtoffer te worden van slavernij-achtige uitbuiting en zo ja wat hierover bekend is. Bij mensenhandel die gekoppeld is aan prostitutie, volgens de oorspronkelijke wettelijke definitie, is het nodige bekend over kenmerken van slachtoffers. In de rapportages van de Nationaal rapporteur mensenhandel wordt opgemerkt dat slachtoffers uit alle delen van de wereld komen, maar dat relatief grote groepen in Nederland afkomstig zijn uit Centraal en Oost-Europa en Afrika. Verder neemt het aandeel slachtoffers uit Aziatische landen toe (Nationaal rapporteur mensenhandel 2002: 74-75). Voorts zijn er voornamelijk, maar niet alleen, vrouwelijke slachtoffers. Dit is ook de reden dat sommige auteurs liever van vrouwenhandel dan van mensenhandel

spreken. Samenvattend gaat het bij mensenhandel vooral om volwassen vrouwen, vaak met een migrantenachtergrond.

Op grond van de door ons bestudeerde literatuur ligt het voor de hand dat de risicogroepen bij nieuwe vormen van slavernij-achtige uitbuiting andere groepen zijn dan vrouwen met een migrantenachtergrond. Ten eerste ligt het gezien de relatie met het vraagstuk van illegale arbeid voor de hand dat het ook vaak mannen zijn, afhankelijk van het type werk dat wordt verricht. Ten tweede kunnen we met name uit de theoretische literatuur opmaken dat hechte migrantengemeenschappen een basis kunnen zijn voor een hoog niveau van 'trust', waardoor enerzijds nieuwe migranten (onder wie illegalen) snel de weg zullen vinden naar een werkplek, maar waardoor zij tevens het gevaar lopen binnen de geslotenheid van de netwerken te worden uitgebuit. Twee gemeenschappen in Nederland die in dit verband wel worden genoemd, de Chinese en de Turkse, zullen we daarom nader aan bod laten komen. Daarnaast zijn minderjarigen net als bij prostitutie gekoppeld aan mensenhandel een potentiële risicogroep omdat afhankelijkheid zich bij hen eerder zal voordoen dan bij volwassenen. Dit is de reden waarom we ook aan jongeren kort aandacht besteden. Achtereenvolgens komen dan ook aan bod: geslacht en leeftijd en herkomstlanden. In het tweede deel van dit hoofdstuk gaan we in op de consequenties van deze kenmerken voor de aanpak en opsporing.

4.2 GESLACHT EN LEEFTIJD

Bij illegale arbeid binnen particuliere huishoudens evenals bij mensenhandel gekoppeld aan prostitutie zijn de potentiële slachtoffers vooral, hoewel niet uitsluitend, vrouwen. Bij de meeste andere vormen van illegale arbeid zijn het echter vooral mannen die tewerk zijn gesteld. In verschillende onderzoeken (Engbersen et al. 2002, Burgers en Engbersen, 1999, Van der Leun et al. 1998) naar illegalen in Nederland is nog geen kwart van de illegalen van het vrouwelijk geslacht. Wanneer gekeken wordt naar politiecijfers is de verhouding nog schever (Engbersen et al. 2002). Van illegale kinderen is de verdeling niet bekend, maar van de alleenstaande minderjarige asielzoekers (de zogenaamde AMA's) is ongeveer 70 procent van het mannelijk geslacht (IAM 2002: 140). Samenvattend gaat het bij de totale risicogroep van illegale migranten waarschijnlijk voor meer dan de helft tot driekwart om mannen.¹¹

Wat leeftijd betreft gaat het vooral om personen tussen de 20 en 40 jaar. Door de politie aangehouden illegalen door de jaren heen zijn gemiddeld rond de 30 jaar (Engbersen et al. 2002) en de meeste studies naar illegale migranten

11 Bij internationale migratie is het traditioneel patroon dat de eerste lichter migranten vooral bestaat uit relatief jonge mannen, later diversifiëren migrantengroepen meestal. Dit zou ook zeker kunnen gelden voor de illegale migratie naar Nederland.

bevestigen dit beeld. Wel lijkt het erop dat de diversificering die ook te zien is in de legale migratie zich vertaalt in de illegale migratie waardoor ook het aandeel vrouwen wat toeneemt. Het aantal illegale kinderen dat in Nederland verblijft wordt door de organisatie *Defence for Children International* geschat op rond de tienduizend, waarvan de meesten waarschijnlijk naar school gaan en met familie leven (Bommeljé en Braat 2003).

Illegale kinderen en jonge alleenstaande asielzoekers zijn vanwege hun mogelijke afhankelijkheid wel de voornaamste risicogroepen als het gaat om slavernij-achtige uitbuiting. Naar verschillende aspecten van het leven van deze groepen zijn enkele recente studies verricht in Nederland door bijvoorbeeld de organisatie *Defence for Children International* en door Bronsveld (2002, 2003). Ook deze rapporten geven geen aanwijzingen voor slavernij-achtige vormen van uitbuiting. Veel illegale kinderen die in Nederland verblijven wonen bij hun ouders en hebben te maken met stress en armoede. Een klein aantal kinderen of jongeren verblijft zelfstandig in Nederland en zwerft bijvoorbeeld rond. Het verrichten van arbeid komt zeker voor, bijvoorbeeld bij kinderen van wie de ouders een eigen bedrijf hebben. Over het onder dwang actief zijn in de criminaliteit circuleren enkele geruchten (Braat 2004: 54). Ook zijn er onbevestigde verhalen over jongens die worden geronseld door de georganiseerde misdaad. Wat betreft alleenstaande minderjarige asielzoekers werd enkele jaren geleden alarm geslagen vanwege de verdwijning van meisjes en jonge vrouwen – voornamelijk uit West-Afrika en China afkomstig – uit asielzoekerscentra in Nederland. Sommigen van hen doken later weer op in prostitutie in België en Nederland. Het alarm was niet ten onrechte geslagen want inmiddels is een aantal verdachten veroordeeld voor mensenhandel waarbij jonge Nigeriaanse meisjes betrokken waren (Hoogendoorn 1999 in Bronsveld 2002). Hier ging het echter om seksuele uitbuiting en niet om andersoortige activiteiten. Geruchten over de Chinese meisjes zijn niet bevestigd. In Rotterdam is specifiek een onderzoek verricht naar de risicogroep van de AMA's (Bronsveld 2002). Ook hierin komen veel indirect opgetekende verhalen naar voren die echter ook weer voornamelijk samenhangen met prostitutie. Recentelijk constateerden onderzoekers in opdracht van Unicef dat er 'aanwijzingen' zijn dat in Nederland kinderhandel en uitbuiting voorkomt buiten de seksindustrie. Op welke schaal wordt gehandeld in kinderen, wie de meest kwetsbare risicogroepen zijn en hoe structureel kinderhandel plaatsvindt, is ook volgens hen nog niet te zeggen (Kloosterboer en van den Borne 2004).

4.3 HERKOMSTLANDEN

Illegale migranten komen van over de hele wereld. De door de politie in de jaren 1997 tot en met 2000 geregistreerde illegalen kwamen uit ruim 200 landen (Engbersen et al. 2002). Relatief grote groepen waren afkomstig uit Oost

Europa, West Europa, Afrika en Azië. Het aandeel illegalen uit landen waar ook veel asielzoekers vandaan kwamen was wat stijgende in die jaren. Volgens het Informatie en analysecentrum Mensensmokkel komen gesmokkelde personen vaak uit dezelfde landen als hun smokkelaars, behalve bij Chinezen die ook vaak mensen uit andere landen vervoeren (IAM 2002). Vanuit de migratieliteratuur kunnen we veronderstellen dat migranten uit hechte gemeenschappen mogelijk een extra risico lopen. Sterk ontwikkelde etnische gemeenschappen spelen veelal een dubbele rol. Enerzijds bieden zij goede mogelijkheden voor opvang op allerlei gebieden (Engbersen et al. 1999), anderzijds kan dit ook leiden tot uitbuiting. Portes en Sensenbrenner (1993) bespreken de rol van sociaal kapitaal binnen hechte migrantengemeenschappen voornamelijk positief, maar zij wijzen ook op de negatieve kanten die daaraan zitten. Uitbuiting van nieuwkomers kan daarvan een onderdeel zijn (Mahler 1995, Staring 1998). Vanuit die gedachte kijken we in het navolgende naar de Chinese en de Turkse gemeenschap.

Chinese gemeenschap

De Chinese gemeenschap in Nederland staat, net als in veel andere landen, bekend als hecht en uitermate gesloten. Signalen over mensenhandel en afpersingen zijn legio, maar de informatie komt vaak slechts mondjesmaat naar buiten. De eerste generatie Chinezen in Nederland is zeer actief in de Chinese horeca. De sector heeft traditioneel sterk op prijs geconcentreerd, hetgeen leidt tot een sterke noodzaak om te besparen op personele kosten. Vaak werken familieleden onbetaald mee in de zaak en soms zijn er illegale werknemers aanwezig. Er zijn voorbeelden bekend van illegale werknemers die in kleine kamertjes inwonen in de zaak en die onder slechte omstandigheden leven (Venicz 2002: 5). Uit het Franse parlementaire onderzoek naar moderne slavernij blijkt dat het in Frankrijk overigens ook gaat om andere branches dan de horeca, bijvoorbeeld de confectie-industrie en de lederwarenbranche (Assemblée Nationale 2002). In Nederland arresteerde de politie Haaglanden in 1997 enkele Chinese personen die probeerden geld af te persen van een restauranteigenaar. Onder hen waren twee minderjarige asielzoekers die in Nederland verbleven zonder begeleiding. De eigenaar had tegenover de politie aangegeven dat hij werd bedreigd en werd drie dagen na de zitting van een van de verdachten doodgeschoten. De asielzoekers werkten voor een Chinese criminele organisatie om hun schulden af te betalen (zie ook Rijkschroeff 1998). Op vergelijkbare wijze beschrijft onderzoeksjournalist Stella Braam hoe veel Chinezen jarenlang zonder betaling werken in Chinese restaurants waaraan ze door de smokkelaars zijn verkocht om hun schulden af te kunnen lossen. Zij zijn volgens haar afhankelijk van de gunsten van de restauranthouder wat betreft eten en werktijden. Een normale werkweek voor een dergelijke illegale werknemer duurt volgens haar zeven dagen van 10 tot 12 uur per dag (Braam 2002a en 2002b). Dit verhaal wordt in grote lijnen bevestigd in de 'van Traa' rapporten waarin wordt aangegeven hoe migranten vanuit

China, Hong Kong en Bangkok via *snakeheads* of smokkelaars naar West-Europa of Noord-Amerika komen. Wanneer zij niet in staat zijn geweest het bedrag voor de overkomst vooraf te betalen, dienen ze bij aankomst het bedrag – of dat wat er nog van resteert – terug te verdienen. Soms worden hun papieren afgenomen. Het terugverdienen gebeurt veelal bij Chinese ondernemers, soms zelfs bij mensen die hier niet om vragen maar iemand opgedrongen krijgen. De werknemers ontvangen zeer lage lonen en werken onder slechte omstandigheden. Ze zouden incidenteel ook wel worden betrokken bij een overval op het bedrijf waar ze werken, omdat ze goed op de hoogte zijn (*Kamerstukken II* 1995/96, nr. 17: 141).

In de VS beschrijft Peter Kwong in zijn boek *Forbidden workers* (1997) dergelijke harde praktijken. In Australië noemt een ex-politieman Iselin vergelijkbare voorbeelden. Hij merkt daarbij wel op dat om hier werkelijk zicht op te krijgen gebruik zou moeten worden gemaakt van *criminal intelligence indicators*. Tot op heden gebeurt dit in Nederland niet systematisch en is dan ook onvoldoende bekend in hoeverre de beschreven voorbeelden vanuit de Chinese gemeenschap uitzonderlijk zijn (vgl. Altink 1996). Ook in de meeste literatuur uit de VS (zie bijvoorbeeld Chin 1999) wordt overigens vooral gewezen op het feit dat het extreem harde werken onder zware omstandigheden door veel Chinese werknemers als normaal wordt beschouwd en wordt geen koppeling gelegd met mensensmokkelaars of -handelaren. Daarmee is niet gezegd dat het geen mensenhandel kan betreffen, maar het geeft wel een zekere verklaring voor het feit dat er zo weinig over bekend is.

Turkse gemeenschap

Een tweede migrantengemeenschap in Nederland die de naam heeft hecht en gesloten te zijn, is de Turkse. De Turkse gemeenschap is omvangrijk en kent een groot eigen werkgelegenheidscircuit. Dit wordt vaak gezien als een van de redenen waarom Turkse jongeren minder vaak dan bijvoorbeeld Marokkaanse jongeren in de straatcriminaliteit verzeild raken. Toch wordt in de rapporten van de parlementaire enquête commissie naar georganiseerde misdaad, de commissie van Traa, melding gemaakt van de betrokkenheid van Turken bij uiteenlopende criminele activiteiten, maar dit zou meer gaan om de hogere regionen van de criminaliteit. Een onderdeel hiervan vormen volgens de van Traa rapporten organisaties die illegalen of asielzoekers naar Nederland brengen en die hen via koppelbazen tewerkstellen in de tuinbouw, de horeca en in naaiateliers. In de jaren negentig was de Amsterdamse loonconfectie een grote bron van werkgelegenheid voor Turkse illegalen, maar na intensieve controles week deze sector voor een groot deel uit naar andere landen (Raes 2000). Toen de illegale naaiateliers nog volop actief waren rekruteerden de werkgevers werknemers in Turkije die vervolgens in Amsterdam illegaal tewerk werden gesteld (Zorlu 1998, Reil en Korver 2001). Deze illegale werknemers hadden vaak weinig in te brengen en werden niet behandeld volgens de geldende normen in Nederland. Staring (2001) besteedt in zijn dissertatie

ook uitgebreid aandacht aan illegaal werk verricht door Turken. Ook in dit onderzoek blijkt dat zij vaak werk vinden binnen de Turkse etnische economie en dat dat zowel een voordeel als een nadeel is. Het voordeel is dat ze makkelijker dan andere illegalen aan werk kunnen komen, het nadeel is dat ze sterk afhankelijk zijn van hun werkgevers. Zij krijgen relatief lage lonen bijvoorbeeld, ook vergeleken met de lonen van illegale werknemers uit andere landen. Inmiddels wordt duidelijk dat bijvoorbeeld in Den Haag de Turkse gemeenschap ook weer mogelijkheden biedt voor Turkse Bulgaren. Die illegale werknemers zijn nog weer afhankelijker van hun werkgevers en hier lijkt de grens naar meervoudige uitbuiting eerder overschreden te worden (Kloosterboer et al. 2002). Met name de rol van uitzendbureaus en koppelbazen is hierbij dubieus (Zuidam en Grijpstra 2004). Samenvattend kan wat betreft herkomst geconstateerd worden dat eventuele risicogroepen van over de hele wereld komen. Migranten die worden opgevangen binnen hechte etnische gemeenschappen zijn enerzijds beter af wat betreft opvangmogelijkheden, maar lopen waarschijnlijk ook een grotere kans slachtoffer te worden van slavernij-achtige uitbuiting.

4.4 CONSEQUENTIES VOOR OPSPORING EN AANPAK

Nu we in deze inventariserende literatuurstudie hebben geconstateerd dat (a) slavernij-achtige uitbuiting in Nederland in omvang beperkt lijkt en dat (b) eventuele excessen gezocht lijken te moeten worden binnen de illegale arbeid in bedrijven en in huishoudens, rijst de vraag wat de consequenties van de bevindingen zijn voor de opsporing en aanpak. Aangezien de systematische en onderbouwde informatie beperkt is gebleken zullen we hiertoe slechts enige elementaire aanzetten kunnen geven. Het uitgangspunt daarbij is zowel het bestaande Nederlandse beleid ten aanzien van mensenhandel of vrouwenhandel en de bestaande aanbevelingen daaromtrent (zie Nationaal rapporteur mensenhandel 2002, 2003)¹² en het bestaande beleid ten aanzien van de bestrijding van illegaliteit en illegale arbeid.

Ten eerste is het van groot belang helderheid te scheppen in de verwarrende terminologie (vgl. Nationaal rapporteur mensenhandel 2004).¹³ Op grond van de voorliggende studie lijkt het essentieel om niet iedere vorm van illegale arbeid of ongereguleerd huishoudelijk werk te scharen onder het begrip

12 Voor een internationaal overzicht zie bijvoorbeeld Bruckert en Parent 2002.

13 De aanbeveling is om internationaal, en in elk geval in Europees verband, afstemming te bereiken over de reikwijdte van het begrip 'uitbuiting in arbeidssituaties', zodat bij (internationale) samenwerking in de opsporing, maar ook bij uitlevering voor deze vorm van mensenhandel, het substantieel om wangedrag van dezelfde graad van ernst zal gaan. Daarbij zal volgens de NRM sprake moeten zijn van ernstige schending van mensenrechten en dus van excessen.

slavernij-achtige uitbuiting of mensenhandel. Dit zou leiden tot een inflatie van het begrip en daarmee tot het risico van verwatering van de aanpak hiervan. Bij het strafbaar stellen van uitbuiting in de sociaal-economische sfeer onder de noemer van mensenhandel zal het volgens ons moeten gaan om excessen, waarbij volgens de in hoofdstuk 2 voorgestelde werkdefinitie en de geschetste kenmerken van mensenhandel een centraal punt is of de betrokkene beschikt over een vrije keuze. Een belangrijke achterliggende vraag is of de betrokkene zelf kan besluiten ofwel elders te gaan werken ofwel terug te keren naar het land van herkomst. Waar dit niet mogelijk is, omdat de keuzeruimte van de betrokkene ernstig is ingeperkt, stellen wij voor te spreken van slavernij-achtige uitbuiting. Er zijn verschillende signalen die kunnen wijzen in deze richting zoals meervoudige afhankelijkheid van de werkgever (bijvoorbeeld de werkgever regelt ook huisvesting, kleding, vervoer, of de werknemer heeft schulden bij de werkgever), een sterke inperking van basisvrijheden van de betrokkene (bijvoorbeeld als de werknemers geen contact mag of kan met de buitenwereld), een gebrek aan informatie over de eigen positie (bijvoorbeeld wanneer de werknemer misleid is over de aard van het werk of over de verdiensten), het werken of verlenen van diensten onder zeer slechte arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld lage lonen, gevaarlijke werkomstandigheden, uitzonderlijke lange werkdagen of werkweken) en aantasting van de lichamelijke integriteit van de betrokkene (bijvoorbeeld het afstaan van organen). Van belang is ook de vraag of de uitbuiting enigszins georganiseerd plaatsvindt.

Ten tweede menen wij dat op meer praktisch niveau een vertaalslag dient te worden gemaakt van de werkdefinitie naar de praktijk van opsporing en vervolging. Daartoe kan worden aangesloten bij de nieuwe beleidsregels 'Aanwijzing mensenhandel' waarin factoren worden opgenomen die het OM hanteert bij het vaststellen van vrouwenhandel. Bij het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel hanteert men een lijst met geformuleerde signalen van mensenhandel (zie bijlage IIa). Ook de politie hanteert een soortgelijke lijst (zie bijlage IIb). Deze lijsten bevatten kenmerken van slachtoffers en daders van mensenhandel. De signalen zijn tot stand gekomen door onderzoeken en hoeven vanzelfsprekend niet allemaal op te gaan. Aan elk kenmerk op de lijst van het Bureau NRM zijn punten toegekend op basis van mate van ernst. Hoe meer kenmerken van de lijst toepasbaar zijn op een individu en hoe hoger de puntenscore, des te groter is de kans dat het een slachtoffer van mensenhandel betreft. Als belangrijkste indicatoren voor mogelijke slachtoffers wat betreft binnenkomst en verblijf worden genoemd: niet beschikken over identiteitsdocumenten, beschikken over een vals of vervalst paspoort en illegaal verblijf of illegale binnenkomst in Nederland. Ook het niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten, een schuld opbouwen ten behoeve van derden en de verplichting om een minimum bedrag per dag te verdienen kunnen kenmerken zijn die wijzen in de richting van slachtoffers van slavernij-achtige uitbuiting. Voor chantage of bedreiging van de familie, het ontbreken

van zelfstandige bewegingsvrijheid en dreiging of daadwerkelijke toepassing van geweld geldt hetzelfde. Er zijn ook aanwijzingen die een contra-indicatie lijken te zijn, maar dat bij nader inzien niet zijn. In de beleidsregels betreffende slachtoffers van seksuele uitbuiting wordt benadrukt dat men niet te snel moet aannemen dat er sprake is van vrijwilligheid als bijvoorbeeld een slachtoffer eerder in de prostitutie heeft gewerkt en na het ontdekken van de mensenhandel weer terug wil in de prostitutie. Ook het feit dat de betrokkene wist dat hij of zij in de prostitutie zou gaan werken wil niet per se zeggen dat er geen sprake kan zijn mensenhandel. Voor veel slachtoffers geldt dat het losmaken van de afhankelijkheidsrelatie die er heerst tussen slachtoffer en handelaar een moeizame stap is. Er treden complexe psychische processen op waarbij slachtoffers hieraan soms een soort zekerheid lijken te ontlenuen (Bales 2002).

De lijsten bevatten tevens kenmerken van daders van mensenhandel. Zo is bijvoorbeeld het doen van visumaanvraag voor meerdere personen tegelijk of het zich vaak garantstellen bij visumaanvragen als verdacht aangemerkt.

Wanneer deze (in bijlage II opgenomen) lijsten worden aangepast voor slavernij-achtige uitbuiting of mensenhandel in bredere zin zou binnen de opsporing het opvangen van een enkel signaal in de vorm van een van deze kenmerken de aanleiding kunnen vormen om op zoek te gaan naar meerdere signalen. Meervoudige afhankelijkheid zou zo'n kenmerk kunnen zijn. Een consequent gebruik van een dergelijke checklist zou de kans op het opsporen van slachtoffers en daders van slavernij-achtige uitbuiting sterk kunnen vergroten.

Ten derde zullen bij de aanpak van slavernij-achtige uitbuiting binnen andere sectoren dan de prostitutie de aangiften van slachtoffers van belang kunnen zijn. Aangiften van slachtoffers zouden kunnen worden bevorderd door de huidige voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel, waaronder de 'B9 regeling' die slachtoffers een tijdelijke verblijfsvergunning kan bieden van toepassing te laten zijn op alle slachtoffers van mensenhandel, ongeacht de sector waarbinnen de uitbuiting plaatsvindt. Dit zal echter niet wegnemen dat het doen van aangifte voor veel slachtoffers een hoge drempel zal zijn. Dit kan samenhangen met angst voor represailles of bijvoorbeeld met het feit dat slachtoffers hier uiteindelijk weinig mee te winnen hebben. Daarnaast zal een deel wellicht ook niet geneigd zijn zichzelf als slachtoffer te zien. Er kan dus niet alleen worden vertrouwd op aangiften.

Ten vierde zal de opsporing gebaseerd moeten zijn op andere signalen dan aangiften. Zo zal onder meer bij zaken die samenhangen met de georganiseerde misdaad en mensensmokkel meer oog moeten komen voor de vraag of criminele netwerken zich schuldig maken aan slavernij-achtige vormen van uitbuiting. Dit kunnen zaken zijn die de arbeidsinspectie tegenkomt, maar ook kan worden aangesloten bij activiteiten van de Sociale Inlichtingen- en Opsporing

Dienst (SIOD), de landelijk opererende bijzondere opsporingsdienst die – evenals de arbeidsinspectie – valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De SIOD houdt zich bezig met grote en complexe fraudes en richt zich op de bestrijding van misbruik van werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen en arbeidsmarktregelingen. Een dergelijke aanpak zal de beste kans van slagen hebben wanneer hierbij ook internationaal wordt samengewerkt, aangezien er immers vaak sprake zal zijn van grensoverschrijding bij de werving van betrokkenen.

Ten vijfde zijn er duidelijke raakvlakken met het illegalenbeleid omdat illegale arbeid een mogelijke voedingsbodem sorteert voor slavernij-achtige uitbuiting. Hierbij speelt een belangrijk beleidsdilemma. Illegale arbeid wordt tot op heden vooral opgespoord in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen en in mindere mate het Wetboek van Strafrecht. De nadruk ligt daarbij vooral op het oppakken en uitzetten van de illegale werknemers. Gaandeweg heeft de aanpak zich verbreed en wordt meer getracht de werkgevers aan te pakken en de onderliggende structuren bloot te leggen. De oprichting van de Sociale Informatie- en Opsporings Dienst is hier een eerste stap in geweest. In de meest recente Illegalennota (Ministerie van Justitie 2004) wordt aangegeven hoe getracht zal worden deze brede aanpak verder uit te werken. Het uitgangspunt daarbij is dat degenen die profiteren van illegaal in Nederland verblijvende personen met de daartoe geëigende middelen moeten worden aangepakt. Dit geldt volgens de nota voor werkgevers, waaronder ook uitzendbureaus, maar ook voor huiseigenaren en andere verhuurders die illegalen huisvesten en voor mensenhandelaren. Dit alles past in de huidige bredere ontwikkelingen waarbij steeds meer zaken in de ongereguleerde sector, bijvoorbeeld irreguliere verhuur of hennepkweek, worden aangepakt met behulp van bestuurlijke handhaving. Tegelijkertijd kan een dergelijke aanpak echter aanleiding geven tot een toenemende spanning tussen de bestrijding van illegaal verblijf en de bestrijding van mensenhandel. Reeds veel jaren wordt hiervoor gewaarschuwd. Dit wordt alleen maar prangender nu illegale migranten steeds systematischer zijn uitgesloten van arbeid in het legale segment van de economie, terwijl de vraag naar goedkope arbeid blijft bestaan. Zo kan een intensivering van de bestrijding van illegaliteit juist een vergroting van de kwetsbaarheid van illegalen voor mensenhandel en andere vormen van uitbuiting tot gevolg hebben, doordat deze groep verder het illegale circuit wordt ingedrongen.

5 | Conclusies en aanbevelingen

5.1 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Tegen de achtergrond van een op handen zijnde wetswijziging waarbij mensenhandel niet meer alleen strafbaar zal zijn wanneer er een relatie ligt met prostitutie hebben we in het voorliggende rapport aan de hand van een brede literatuurstudie getracht in kaart te brengen wat er in Nederland bekend is over slavernij-achtige vormen van uitbuiting. De doelstelling van deze literatuurstudie was het bieden van inzicht in de verschijningsvormen en mogelijkerwijs ook de omvang van uitbuiting of moderne slavernij in Nederland. Een belangrijke opgave hierbij was hoe ‘uitbuiting’ of ‘moderne slavernij’ te definiëren. Na bestudering van de verschillende termen die in gebruik zijn hebben we de keuze bepaald voor slavernij-achtige uitbuiting. Daarnaast was de opgave om de versnipperde kennis op dit terrein, die verscholen zit binnen uiteenlopende typen literatuur bij elkaar te brengen. Hier vatten we kort de bevindingen samen.

Duidelijk is geworden dat het definiëren van mensenhandel en van daaraan gekoppelde slavernij-achtige uitbuiting uitermate lastig is. In 2000 werd er op internationaal niveau een definitie van mensenhandel ontwikkeld die alle vormen van uitbuiting, ongeacht de sector, tracht te omvatten. Artikel 3 van het Palermo Protocol luidt: ‘het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik, of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een ander persoon – met het oogmerk op uitbuiting’. Op dit VN Mensenhandelprotocol wordt de nieuwe wetgeving in Nederland gebaseerd. In Nederland zal het bestaande wetsartikel inzake mensenhandel (art. 250a Sr.) hiervoor worden herzien. De ontwerptekst van het nieuwe voorstel van wet (art. 273a Sr.) is als bijlage Ia toegevoegd. Hierin komt als belangrijk punt naar voren dat uitbuiting ten minste omvat:

‘uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken’.

Het bovenstaande betekent niet dat uitbuiting en slavernij zonder meer kunnen worden gelijkgesteld. Slavernij is een historisch beladen term dat in de oude vorm nog maar zelden voorkomt en uitbuiting is een zeer ruim en weinig onderscheidend begrip. Er zijn vele uitbuitingssituaties aan te wijzen waarop de term slavernij niet direct van toepassing is.

Op basis van de literatuur wordt duidelijk dat een belangrijk onderliggend criterium om te kunnen spreken van slavernij-achtige uitbuiting gelegen lijkt in een sterke inperking van de vrije keuze. Vrij vertaald betekent dat de vraag of iemand kan besluiten ofwel elders te gaan werken of zijn of haar diensten aan te bieden ofwel terug te keren naar het land van herkomst. Waar dit niet mogelijk is, en waar de keuzeruimte van de betrokkene ernstig is ingeperkt, spreken we van slavernij-achtige uitbuiting. De werkdefinitie van slavernij-achtige uitbuiting wordt daarmee als volgt:

‘uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze’.

Dat de vrije keuze sterk is ingeperkt kan het gevolg zijn van dwang of misleiding in ruime zin. Net als in de discussie over prostitutie gaat het hierbij niet om de vraag of een slachtoffer zichzelf ziet als slachtoffer, maar om meer objectiveerbare criteria. Op basis van de literatuur, waaronder ook enige voorbeelden uit de Belgische rechtspraak, zijn de volgende kenmerken van belang:

- Meervoudige afhankelijkheid van de werkgever (bijvoorbeeld de werkgever regelt ook huisvesting, kleding, vervoer, of de werknemer heeft schulden bij de werkgever)
- Een sterke inperking van basisvrijheden van de betrokkene (bijvoorbeeld de werknemer kan of mag geen contact hebben met de buitenwereld)
- Een gebrek aan informatie over de eigen positie (bijvoorbeeld de werknemer is misleid over de aard van het werk of over de verdiensten)
- Het werken of verlenen van diensten onder zeer slechte arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld de werknemer ontvangt een ongebruikelijk laag loon, werkt onder gevaarlijke omstandigheden, maakt uitzonderlijke lange werkdagen of werkweken).
- Aantasting van de lichamelijke integriteit van de betrokkene (bijvoorbeeld het afstaan van organen).
- De uitbuiting is niet incidenteel, maar er is sprake van een patroon of een in enigerlei mate georganiseerd verband.

Deze opsomming betekent niet dat aan alle kenmerken moet zijn voldaan om te kunnen spreken van slavernij-achtige uitbuiting, noch dat een enkel kenmerk

per se daartoe leidt. Bij deze kenmerken gaat het om signalen die in samenhang aangeven dat sprake zou kunnen zijn van slavernij-achtige uitbuiting.

Uitgaande van deze afbakeningen hebben we op grond van bestaand onderzoekmateriaal omtrent illegale arbeid en georganiseerde misdaad geconstateerd dat er weinig directe onderbouwing is van geruchten over slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Er is geen grootschalige actieve opsporing die zich hierop richt en er zijn weinig empirische onderzoeken die een directe bron van informatie vormen. Om toch zoveel mogelijk uitspraken te kunnen doen hebben we daarom gezocht in literatuur over aanpalende onderwerpen, vooral mensensmokkel, illegale arbeid, huishoudelijk werk en orgaandonatie. Met name over illegale arbeid binnen bedrijven en binnen huishoudens is wel literatuur en onderzoek beschikbaar.

Op basis van deze literatuur hebben we geconcludeerd dat illegale arbeid in Nederland op substantiële schaal lijkt voor te komen en naar mening van veel auteurs ook in omvang toeneemt. Dit is illegale arbeid in diverse verschijningsvormen. De literatuur hierover maakt duidelijk dat illegale arbeid geen incident is. Ook wordt gewaarschuwd voor toenemende uitbuiting. De werkomstandigheden en de positie van illegalen op de arbeidsmarkt lijken de laatste jaren slechter geworden. Slechte werkomstandigheden, veel onzekerheid en een slechte betaling zijn aan de orde van de dag. Op zichzelf is er daarmee echter nog niet direct sprake van slavernij-achtige uitbuiting, die een aanpak vergt in het kader van mensenhandel. Het verder ondergronds gaan van de illegale arbeid leidt wel tot situaties die potentieel kunnen omslaan in slavernij-achtige vormen van uitbuiting. Er zijn tevens indicaties dat het illegale werk binnen particuliere huishoudens toeneemt. Ook daar lijkt echter vooral sprake van teveel uren werken tegen voor Nederlandse begrippen (soms) een lage betaling, maar ook hier schetsen onderzoekers tot op heden geen beeld dat doet denken aan slavernij-achtige vormen van uitbuiting. Dit kan mogelijk samenhangen met het ontbreken van een traditie op het gebied van inwonende hulpen in Nederland. Veel huishoudelijk werk wordt freelance en part-time verricht, hetgeen de kans op uitbuiting en meervoudige afhankelijkheid verkleint.

Wat betreft orgaanhandel hebben we nauwelijks enige betrouwbare informatie gevonden die concreet betrekking heeft op Nederland. Hier lijkt vooral sprake te zijn van veel geruchten.

Op grond van deze bevindingen zijn we nagegaan wat de risicogroepen zijn van sociaal-economische uitbuiting die mogelijk zou kunnen omslaan in slavernij-achtige uitbuiting. Waar het bij mensenhandel in de prostitutie vooral gaat om vrouwen, is de groep van potentiële slachtoffers bij andere vormen van uitbuiting zeer heterogeen. Het kan zowel gaan om kinderen en jongeren als om volwassenen, zowel om mannen als om vrouwen en om

mensen uit een zeer groot aantal landen. In verschillende onderzoeken naar mensensmokkel komt naar voren dat daders en slachtoffers vaak uit dezelfde groepen afkomstig zijn. Hechte gemeenschappen kunnen wat dat betreft een voedingsbodem zijn.

5.2 AANBEVELINGEN

Een eerste algemene aanbeveling betreft nader onderzoek. De voorliggende studie is gebaseerd op bestaande empirische sociaal-wetenschappelijke literatuur. Op basis van dit beschikbare onderzoek is de conclusie getrokken dat slavernij-achtige vormen van uitbuiting in Nederland geen structureel onderdeel lijken uit te maken van het informele circuit. Veel zaken die makkelijk in één adem worden genoemd met 'moderne slavernij' blijken bij nader inzien niet te voldoen aan de opgestelde kenmerken van slavernij-achtige uitbuiting. Hiermee is niet gezegd dat de aangetroffen situaties wenselijk zijn, maar er zijn andere middelen deze problemen aan te pakken dan het nieuwe wetartikel omtrent mensenhandel.

Daarnaast is echter ook benadrukt dat dit niet betekent dat slavernij-achtige uitbuiting in Nederland niet voorkomt. Er zijn naar alle waarschijnlijkheid wel degelijk excessen te vinden wanneer daar meer gericht naar wordt gezocht. Op basis van de bestudeerde literatuur is slechts te wijzen op bepaalde risicogroepen en relevante kenmerken. De vraag rijst nu of het voorkomen van slavernij-achtige uitbuiting in Nederland verder onderzocht dient te worden en zo ja hoe. Onzes inziens geeft het bestaande sociaal-wetenschappelijke onderzoek geen sterke aanleiding om dit als losstaand onderzoek te doen. Het lijkt van groter belang om regelmatig na te gaan wat in allerlei aanpalende en bij voorkeur diepgaande langlopende onderzoeken naar boven komt over slavernij-achtige uitbuiting. Er wordt in Nederland verhoudingsgewijs veel onderzoek verricht naar onderwerpen die te maken hebben met vreemdelingen en migrantengemeenschappen waarin men hier indicaties van zou kunnen krijgen. Vooral intensief onderzoek op basis van informatie uit de eerste hand is daarbij van groot belang. Voorzover dit onderzoek bestaat is het tamelijk versnipperd beschikbaar. Het verdient dan ook aanbeveling regelmatig een synthese te maken van de centrale bevindingen, hetgeen waarschijnlijk meer informatie oplevert dan het uitvoeren van nieuwe korte projecten. Voorzover er sprake van is, vormt slavernij-achtige uitbuiting naar alle waarschijnlijkheid een dermate verborgen problematiek dat het zeer lastig is om empirisch onderzoek te doen naar deze problematiek. Om een voorbeeld te geven: ook onderzoekers die veel te maken hebben met de Chinese gemeenschap en er goed toegang toe hebben geven aan dat zij er geen heil in zouden zien om deze vraag te beantwoorden op basis van veldwerk. Waarschijnlijk zou men dan terugvallen op het interviewen van sleutelfiguren die vaak oordelen op

basis van datgene wat zij van anderen horen. Daarbij blijft altijd een grote interpretatieruimte bestaan. Dit verklaart ook gelijk waarom geruchten over moderne slavernij zo hardnekkig zijn. Deze geruchten halen regelmatig de landelijke kranten en duiken vele malen opnieuw op. Soms kan het bestaande empirische onderzoek de verhalen tegenspreken, maar vaak laat het onderzoek die conclusie simpelweg niet toe. Zo ontstaat een rondzingen van niet-bevestigde verhalen (vgl. Bronsveld 2004).

De tweede aanbeveling betreft de opsporing en aanpak. Het ligt voor de hand de bestaande regelingen voor slachtoffers van vrouwenhandel uit te breiden naar situaties van andersoortige uitbuiting. Dit zou betekenen dat ook slachtoffer van sociaal-economische uitbuiting een tijdelijke verblijfsvergunning zouden moeten kunnen krijgen wanneer ze meewerken aan de opsporing van de dader(s). In meer praktische zin zouden de beleidsregels van het Openbaar Ministerie die tot op heden betrekking hebben op aan de seksindustrie gekoppelde vormen van arbeid (zie bijlage IIa en IIb) daartoe moeten worden aangepast. Het is echter aan te nemen dat de neiging tot het doen van aangifte beperkt zal zijn. De combinatie van de dwang of dreiging vanuit de dader en het gevaar van uitzetting uit Nederland door de overheid (wanneer het slachtoffer hier illegaal verblijft) vormen hier vermoedelijk een sterke rem op. Om die reden zullen ook andere wegen naar opsporing moeten leiden. Hiertoe kan onzes inziens worden aangesloten bij de aanpak van de georganiseerde misdaad en arbeidsmarktfraude zoals die nu reeds bestaat. Het is daarbij van groot belang om meer toegespitst en concreet onderzoek naar excessen te koppelen aan de opsporing. Informatie van opsporende instanties zoals de politie, arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporing Dienst (SIOD) zou idealiter centraal verzameld en geanalyseerd te worden. Ook informatie vanuit hulpverleningskringen is daarbij essentieel, zoals Belgische rapportages laten zien (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2001)). In aanvulling zou informatie moeten worden opgenomen afkomstig uit zaken van vervolging van mensensmokkel, georganiseerde misdaad en illegale arbeid waarbij sprake is van slavernij-achtige uitbuiting van vreemdelingen. Op deze wijze zou een 'dossier slavernij-achtige uitbuiting' kunnen worden opgebouwd. Hoewel een dergelijk dossier altijd selectief zal zijn, het is immers afhankelijk van de opsporingsactiviteiten, zal het in elk geval meer betrouwbare informatie opleveren dan er tot op heden bekend is. Door deze informatie vervolgens weer in verband te brengen met bredere sociaal-wetenschappelijke onderzoeksbevindingen zoals in de eerste aanbeveling genoemd kan in de loop der jaren meer inzicht worden verkregen in het voorkomen van slavernij-achtige uitbuiting en wellicht ook in de omvang en ontwikkeling daarvan. Ook is er een duidelijk raakvlak met de opsporing van illegale arbeid. Bij dit laatste moet echter tevens de kanttekening worden gemaakt dat dit leidt tot een beleidsdilemma. De opsporing van illegale arbeid is er op gericht om werkgevers en tussenpersonen aan te pakken en illegalen het land uit te zetten.

Dat laatste bevordert de opsporing van slavernij-achtige uitbuiting niet en kan er zelfs mee in tegenspraak zijn.

Tot slot achten wij het van belang om bij het ingaan van de wetswijziging in Nederland in de publieksvoorlichting te benadrukken dat deze voortvloeit uit internationale verplichtingen en uit de wil om misstanden te voorkomen of beperkt te houden. Nu leeft bij sommige groepen in de samenleving de gedachte dat 'waar rook is ook wel vuur zal zijn'. Duidelijke voorlichting en wellicht het wijzen op de mogelijkheid misstanden te melden via een meldlijn kunnen het draagvlak van de wetgeving en de opsporing van slavernij-achtige uitbuiting ten goede komen. Zelfs ruim 140 jaar na de afschaffing van de slavernij kan dit nodig zijn.

BIJLAGEN

Ia | Wetsvoorstel, art 273a Sr.

8.10.03. Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel

VOORSTEL VAN WET (ONTWERPTEKST)

Artikel 273a

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;

2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;

4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;

5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen

betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;

7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;

8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;

2°. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.

1. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

2. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

3. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

4. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

In artikel 551, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering wordt "250a" vervangen door: 273a.

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie

Ib | United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, artikel 3

Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime (the Palermo Protocol)

Article 3

Use of terms

For the purposes of this Protocol:

- (a) "Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation.
Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
- (b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;
- (c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in persons" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article; "Child" shall mean any person under eighteen years of

Bron: http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf <bezoekt op 7 september 2004>

Ila | Signalen van mensenhandel (NRM)

<i>Volg- nummer</i>	<i>Inhoud van het signaal</i>	<i>Punten</i>
1	Niet zelf de reis, visa, etc. hebben geregeld	8
2	Geen beschikking over identiteitsdocumenten	10
3	Beschikken over een vals of vervalst paspoort	10
4	Illegaal verblijf of illegale binnenkomst in Nederland	10
5	Angst voor uitzetting	2
6	Als zelfstandige niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten	10
7	Onredelijk hoge afdracht van de inkomsten (onredelijk naar tijd en plaats beoordeeld)	6
8	Het onthouden van medische hulp	10
9	Er is sprake van relatief hoge schuld bij exploitant	8
10	Er is sprake van schuldoopbouw t.b.v. derden	10
11	Werken voor een opvallend lage prijs in vergelijking met de markt	2
12	Verplichting om een minimum bedrag per dag te verdienen	10
13	De exploitant heeft een overnamebedrag betaald en/of draagt een deel van de inkomsten over aan een derde	10
14	Slachtoffer heeft geen zelfstandige bewegingsvrijheid (geen eigen kleding)	10
15	Chantage of bedreiging van familie	10
16	Zwakke economische situatie en/of afhankelijkheid van de hier verdiende inkomsten van de familie in land van herkomst	6
17	Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang werken	6
18	In opdracht moeten werken (dwang)	10
19	Dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling	10
20	Het afwisselend op verschillende plaatsen werken	2
21	Indien namens vele anderen een visumaanvraag is gedaan	10
22	Opvallend vaak garantstellen bij visumaanvraag	10
23	Garantstelling voor visumaanvraag van een aantal personen, die niet allen terugkeren	10
24	Aanwijzingen voor mensensmokkel	10
25	De combinatie: niet EU, huwelijk en kort nadien werken in een bordeel	6

<i>Volg- nummer</i>	<i>Inhoud van het signaal</i>	<i>Punten</i>
26	Relatie met personen met relevante antecedenten/plaatsen	6
27	Ontbreken van eigen woonruimte in Nederland	6
28	Overnachten op de werkplek	6
29	Onbekendheid met het eigen werkadres	4
30	Spreekt geen taal die in Nederland gebruikelijk is en afkomstig uit een bronland	4
31	(Sub)cultureel bepaalde kenmerken die op het lichaam worden aangetroffen die duiden op afhankelijkheid van de 'beschermer'	2
32	Tips van betrouwbaar geachte bekende derden (gewicht afhankelijk van informatie)	10

Bron: Nationaal rapporteur mensenhandel, jaartal onbekend

IIb | Signalen van mensenhandel (politie)

De volgende factoren en bevindingen uit onderzoek kunnen een rol spelen bij de vaststelling dat mensenhandel aan de orde kan zijn. *Het betreft een opsomming van voorbeelden die vanzelfsprekend niet allemaal hoeven op te gaan:*

- Niet zelf de reis, visa, etc. hebben geregeld.
- Geen beschikking over eigen reisdocumenten.
- Beschikken over een vals of vervalst, door de handelaar/organisatie verzorgd paspoort.
- Angst voor uitzetting.
- Illegaal verblijf of binnenkomst kunnen een rol spelen, doch zijn niet noodzakelijk. Een aantal slachtoffers heeft een legale verblijfstitel of verblijft hier illegaal, na legale binnenkomst.
- Het door betrokkene niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten.
- Het onthouden van medische hulp.
- Plicht tot afbetaling van een exorbitant hoge (soms stijgende) reissom, voordat over de eigen inkomsten kan worden beschikt of kan worden gestopt met werken.
- Het moeten afdragen van het grootste (soms toenemend) percentage van de inkomsten hetzij aan de exploitant, hetzij aan derden.
- Uitbetaling aan het slachtoffer van een met de Nederlandse prostitutie afwijkend percentage.
- Plicht om een minimumbedrag per dag te verdienen.
- De exploitant heeft een overnamebedrag betaald en/of draagt een deel van de inkomsten af aan derden.
- Beperking van de bewegingsvrijheid (bijvoorbeeld niet lang weg mogen, (voortdurende) begeleiding of bewaking), een altijd aanwezige toezichthouder; dit is niet noodzakelijk de exploitant.
- Chantage of bedreiging van familie in het land van herkomst.
- Zwakke economische situatie en/of afhankelijkheid van de hier verdiende inkomsten van de familie in land van herkomst.
- Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang moeten werken.
- Dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling.
- Het afwisselend op verschillende plaatsen tewerk worden gesteld (waarbij de handelaren kennelijk gebruik maken van verschillen in het uitoefenen van vreemdelingtoezicht).
- Namens vele anderen een visumaanvraag doen.
- Opvallend vaak garantstellen bij visumaanvraag.
- Garantstelling voor visumaanvraag van een aantal personen, die niet allen terugkeren.

- Aanwijzingen voor mensensmokkel (signalen hiervoor kunnen afkomstig zijn van het Bureau Bijzondere Zaken van de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie).
- (Analyse van) geldstromen.
- Rechtshulpverzoeken; internationale signalering.

*Geen indicatoren zijn bijvoorbeeld:*¹

- Het slachtoffer was eerder in de prostitutie werkzaam.
- Betrokkene wist vooraf dat hij/zij in de prostitutie zou gaan werken.
- Het slachtoffer wenst na het ontdekken van mensenhandel opnieuw in de prostitutie te gaan werken.

Bron: Politie Haaglanden, Rob Coster.

1 Hiermee wordt bedoeld dat dit *niet* uitsluit dat er sprake is van mensenhandel. Met andere woorden: ook wanneer er op het eerste gezicht sprake lijkt te zijn van vrijwilligheid dient men toch verder te kijken.

Literatuur

- Akinbingöl, Ö.F. (2003) *Knooppunt Istanbul: Mensensmokkel via Turkije*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Altink, S. (1996) 'Malafide migratiebemiddeling van vrouwen'. *Justitiële Verkenningen*, jrg. 22, nr. 1, 57-67.
- Andall, J. (1998) 'Catholic and State constructions of domestic Workers: the case of Cape Verdean women in Rome in the 1970s', in: K. Koser and H. Lutz, (Eds.), *The New Migration in Europe. Social Constructions and Social Reality*. London: MacMillan Press, 124-142.
- Anderson, B. (1997) 'Servants and Slaves. Europe's domestic workers'. *Race and Class*, 39, 1, 1997, 37-50.
- Anderson, B. (2000) *Doing the Dirty Work?: The Global Politics of Domestic Labour*. London: Zed Books.
- Aronowitz, A.A. (2001) 'Smuggling and trafficking in human beings: the phenomenon, the markets that drive it and the organisations that promote it'. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9, 163-195.
- Assemblée Nationale (2002) *Rapport D'Information. Depose en application de l'article 145 du règlement par la mission d'information commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne*. No 3459.
- Bales, K. (1999) *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*, Berkeley: University of California Press.
- Bales, K. (2002) 'The social psychology of modern slavery'. *Scientific American*, April 2002, 68-74.
- Belser, P. (2003) *Measuring Forced Labor*, Genève: International Labour Organisation.
- Bommeljé, S. en K.C. Braat (2002) *Tussen recht en realiteit. Een oriënterende studie naar 'illegale' kinderen in het Nederlandse onderwijs*. Amsterdam: Defence for Children International Nederland.
- Botman, S. (2003) *The informal economy of paid domestic labour in Amsterdam*. Unpublished paper UvA/ASSR.
- Braam, S. (2002a) *De blinde vlek van Nederland*. Uitgeverij: Van Gennep/Stichting FNV Pers.
- Braam, S. (2002b) 'In de greep van de slangenkop: Chinese mensensmokkelaars dwingen tot slavernij'. *Contrast*, nr. 3, januari 2002.
- Braat, K.C. (2004) *Ik ben er wel maar ze zien mij niet, Ervaringen van 'illegale' kinderen in Nederland*, Amsterdam: Defence for Children International.
- Bronsveld, C. (2002) *Door omstandigheden in Rotterdam. Rotterdamse jongeren en jongvolwassenen met een vluchtachtergrond*. Rotterdam: gemeente Rotterdam, SoZaWe.
- Bronsveld, C. (2003) *Jonge vluchtelingen met een bijstandsuitkering in Rotterdam*. Rotterdam: gemeente Rotterdam, SoZaWe.

- Bronsveld, C. (2004) *Tussen mythe en misdaad: Jonge vluchtelingen in de prostitutie?* Amsterdam: Edmund Husserl Stichting, Verkenningen 4.
- Bruckert, C. en C. Parent (2002) *Trafficking in human beings and organised crime: a literature review*. Ottawa: Royal Canadian Mounted Police. Zie: www.ecmp-grc.gc.ca.
- Burger, P. (1995) 'Onvrijwillige donors. De mythe van Amerikaanse orgaanrovers'. *Skepter*, 8 (3), september 1995 (<http://www.skepsis.nl/orgaanroof.html>).
- Burgers, J. (1995) *Niet thuis: De huisvestingssituatie van illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Utrecht: Utrecht University AWSB.
- Burgers, J. en G. Engbersen (1996) 'Globalisation, immigration and undocumented migrants', *New Community*, 22 (4), 99-106.
- Burgers, J. en G. Engbersen (red.) (1999) *De Ongekende Stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2001) *Beeldvorming van de mensenhandel en analyse van de rechtspraak. Jaarverslag 2000; strijd tegen de mensenhandel*. Brussel.
- Chin, K. (1999) *Smuggled Chinese. Clandestine immigration to the United States*. Philadelphia: Temple University.
- Chiswick, B. (2000) 'The economics of illegal immigration for the Host economy', in: Çinar, D., A. Gächter and H. Waldrauch, (Eds.), *Irregular migration: Dynamics, Impact, policy options*. Vienna: European Centre, 165-174.
- Clara Wichmann Instituut (2003) Commentaar kabinetsstandpunt inzake mensenhandel 15 oktober 2002, *Kamerstukken II* 28 638, nr. 1.
- Cockburn, A. (2003) 'Slaven van de 21ste eeuw'. *National Geographic*, september, 2-29.
- Connor (2001) Domestic Slavery, draft report Rapporteur: Mr Connor, Ireland, EPP/CD for the Parliamentary Assembly Council of Europe.
- Drayer, E. en P. De Koning (1995) 'Goedkope hulpjes. Filippijnse au pairs zijn (te) bescheiden'. *Vrij Nederland* 2 december 1995.
- Engbersen, G.B.M., J.P. van der Leun, R.H.J.M. Staring en J. Kehla (1999) *De Ongekende Stad II. De inbedding van illegale migranten*. Amsterdam: Boom.
- Engbersen, G., R. Staring, J.P. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden en M. Cruijff (2002) *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*. Rotterdam: RISBO Contractresearch BV/Erasmus Universiteit.
- Fix, M. en J. Passel (1995) *Immigration and Immigrants. Setting the record straight*. Washington, D.C., The Urban Institute.
- Florida State University Center for the Advancement of Human Rights (2003) *Florida Responds to Human Trafficking*. Florida: Florida State University Center for the Advancement of Human Rights.
- Groenendijk, K. en A. Böcker (1995) 'Het schatten van de onschatbaren; aantallen illegalen, beeld van een categorie of van de schatter', *Migrantenstudies*, 11 (2), 117-128.
- Haveman, R. (1998) *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*. Deventer: Gouda Quint, Pompe reeks.

- Haveman, R. (2002) *Aanpak mensenhandel*. Den Haag: Ministerie van Justitie. Zie: http://159.46.248.7/images/Aanpak_Mensenhl_tcm11-9244.pdf.
- Haveman, R., en Marjan Wijers (2001) 'Sekswerk – De moraal van seks voor geld', in: *Nemesis: tijdschrift over vrouwen en recht*, Vol. 17 (2001), afl. 6, 190-202.
- Heijden, P.G.M. van der, M. Cruijff en H.C. van Houwelingen (2003) 'Estimating the Size of a Criminal Population from Police Records Using the Truncated Poisson Regression Model'. *Statistica Neerlandica*, Vol. 57, no. 3, 289-304.
- Hoogendoorn, M. (1999) *Kinderprostitutie in Nederland. Een onderzoek naar aard en omvang, 2de editie*. Den Haag; Terre des Hommes.
- Hoogteijling, E. (2002) *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*, Voorburg: CBS Divisie Sociale en Ruimtelijke Statistiek 2002.
- Human Right Watch (2001) *US: Hidden in the Home*. New York: Human Right Watch.
- Huisman, W., M. Huikeshoven en H. van de Bunt (2003) *Marktplaats Amsterdam: op zoek naar de zwakste schakel in de logistiek van criminele processen aan de hand van Amsterdamse rechercheonderzoeken*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- ILO (2001) *Stopping forced labour*. Geneve: International Labour Organisation.
- Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (2001) *Dreigingsbeeld Mensensmokkel 2000*. Zoetermeer: Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel.
- Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Landelijk Parket Rotterdam (2002) *Mensensmokkel in beeld*. Zoetermeer: Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel.
- Jahn, A. en T. Straubhaar (1999) 'A Survey of the Economics of Illegal Migration', in: M. Baldwin-Edwards and J. Arango, (Eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, London: Frank Cass Publishers, 16-42.
- Jonkman-te Winkel, M.E. (red.) (1994) *Illegalen aan het werk*. Den Haag: Stichting Maatschappij en onderneming.
- Kleemans, E., E.A.I.M. van den Berg en H.G. van de Bunt (1998) *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen, H.G. van de Bunt m.m.v. R.F. Kouwenberg, Voert, M. ter, J. Kuppens, G. Paulides, J. Barendsen (2002) *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor 2002*. Den Haag: WODC.
- Kloosterboer, D., A. Potmis, K. Wedad en M. Terlemis (2002) *We willen gewoon werken en belasting betalen. Een onderzoek onder Bulgaarse illegalen in den Haag*. Den Haag: Vakbond van illegale arbeiders.
- Kloosterboer, K. en Anke van den Borne (2004) *Ongezien en ongehoord. Kinderhandel in Nederland een eerste inventarisatie*. Den Haag: Unicef Nederland i.s.m. ECPAT NL/ Defence for Children International Nederland.
- Kloosterman, R.C., J.P. van der Leun en J. Rath (1998) 'Across the border: Economic opportunities, social capital and informal business activities of immigrants'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24 (2), 249-268.
- Koenen, M.J. (1966) *Verklarend Handwoordenboek der Nederlandse Taal*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kohlmann, C., S. Kraus en I. Orobio de Castro (2003) *Vrouwen in het migratiebeleid*. Den Haag Equality.
- Kwong, P. (1997) *Forbidden workers. Illegal Chinese immigrants and American labor*. New York: The New Press.

- Leerkes, A., M. van San, G. Engbersen, M. Cruijff en P. van der Heijden (2004) *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Lehti, M. (2003) *Trafficking in women and children in Europe*. Helsinki: The European Institute for Crime prevention and control affiliated with the United nations. (HEUNI paper nr. 18)
- Leun, J.P van der, G. Engbersen en P. van der Heijden (1998) *Illegaliteit en criminaliteit. Schattingen, aanhoudingen en uitzettingen Rotterdam*: Erasmus Universiteit/RISBO.
- Leun, J.P. van der (2003) *Looking for Loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Leun, J.P. van der en R.C. Kloosterman (1999) 'Loopbanen onder het legale plafond; de arbeidsmarkt positie van illegalen in Rotterdam', in: J. Burgers en G. Engbersen, (red.), *De Ongekende Stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: Boom, 118-160.
- Leun, J.P. van der en R.C. Kloosterman (2004) *Going underground: the tightening of policies and the labour market position of undocumented immigrants in the Netherlands*. A paper prepared for UBC PWIAS workshop: the political economy of immigration: international perspectives. March 19th-22nd, 2004 the University of British Columbia, Vancouver, Canada.
- Liempt, I. Van (2004) De sociale organisatie van mensensmokkel. Het beeld van mensensmokkel als grootschalige georganiseerde misdaad genuanceerd, in: Mascini, P. en N. Doornbos (red.), *Onbekend Terrein. Grenzen van het vreemdelingenbeleid*. Jaarboek van het *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 2004, 38-60.
- Lutz, H. (2001) Ketens van zorg. De nieuwe dienstmeisjes in de mondiale migratie. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 3, 20-34.
- Mahler, S.J. (1995) *American Dreaming. Immigrant Life on the Margins*. Princeton: Princeton University Press.
- Miedema, F., B. Post en C. Woldringh (2003) *Voor geld of van Gogh. Au pairs en hun gastgezinnen in Nederland. Evaluatie au pair regeling*. Nijmegen: ITS.
- Ministerie van Justitie (2004) *Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie directoraat vreemdelingenbeleid
- Nationaal rapporteur mensenhandel (2002) *Mensenhandel. Eerste rapportage van de nationaal rapporteur*. Den Haag: Bureau NRM.
- Nationaal rapporteur mensenhandel (2003) *Mensenhandel. Tweede rapportage van de nationaal rapporteur*. Den Haag: Bureau NRM.
- Nationaal rapporteur mensenhandel (2004) *Mensenhandel. Derde rapportage van de nationaal rapporteur*. Den Haag: Bureau NRM.
- O'Neill Richard, Amy (1999) *International Trafficking in Women to the United States: A Contemporary Manifestation of Slavery and Organized Crime*. Centre for the Study of Intelligence.
- Parreñas, R.S (2001) *Servants of Globalization: Women, Migration, and Domestic Work*. Stanford, California: Stanford University Press, 2001.

- Pool, C. (2003) 'Hedendaagse Migratie van Polen naar Nederland'. *Justitiële Verkenningen*, nr. 4, 63-80.
- Portes, A. en J. Sensenbrenner (1993) 'Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action'. *American Journal of Sociology*, Vol. 98 (6), 1320-1351.
- Raes, S. (2000) *Migrating Enterprise and Migrant Entrepreneurs; A Study into the Role of Fashion and Migration in the Changes in the International Division of Labour in the Clothing Sector from a Dutch Perspective*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Reede, R. (2002) *Positie van au pairs uit landen buiten de Europese Unie in Nederland*. Universiteit van Twente: wetenschapswinkel.
- Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam Utrecht (2002) *Spreidinggroepen*. Utrecht: RiF.
- Reil, F. en T. Korver (2001) *En meestal zijn het Turken. Arbeid in de Amsterdamse loonconfectie-industrie*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Rijkschroeff, B.R. (1998) *Etnisch ondernemerschap: de Chinese horecasector in Nederland en in de Verenigde Staten van Amerika*. Capelle a/d IJssel: Labyrint Publication.
- Ruggiero, V. (1997a) 'Criminals and service providers: Cross-national dirty economies'. *Crime, Law & Social Change* (28) 27-38.
- Ruggiero, V. (1997b) 'Trafficking in human beings: slaves in contemporary Europe', *international Journal of the Sociology of Law*. (25) 231-244.
- Ruwanpura, K.N. en P. Rai (2003) *Forced labour: Definition, indicators and measurement*. Geneve: International Labour Organisation.
- Ruwanpura, K.N. en P. Rai (2004) *Forced labour: Definition, indicators and measurement*. Geneve: International Labour Organisation.
- Salt, J. (2000) 'Trafficking and Human smuggling'. A European Perspective', in: *Perspectives on Trafficking of migrants*. Geneva: IOM, 31-56.
- Smit, M. (2001) 'Mensenhandel: een moderne vorm van slavernij'. *Tijdschrift voor Criminologie*, Themanummer mensensmokkel en mensenhandel, jrg. 43, nr. 4, 2001, 378-389.
- Soudijn, M. (2001) 'Gijzeling – een onderbelichte kant bij de mensensmokkel van Chinezen'. *Tijdschrift voor Criminologie*, Themanummer mensensmokkel en mensenhandel, jrg. 43, nr. 4, 2001, 360-367.
- Staring, R. (1998) 'Scenes from a Fake Marriage: Notes on the Flip-side of Embeddedness', in: K. Koser and H. Lutz, (Eds.), *The New Migration in Europe. Social Constructions and Social Realities*, 224-241.
- Staring, R. (2001) *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Staring, R. (2003) 'Irreguliere wegen naar Nederland. Nieuwkomers, mensensmokkel en familiale loyaliteiten'. *Proces. Maandblad voor Berechting en Reclassering*, 82 (6), 260-270.
- UNICEF, *End Child Exploitation Stop the Traffic!*, UNICEF UK Trafficking Report, 2003.
- Venicz, E. (2002) *Trafficking in unaccompanied minors in the European Union*. Den Haag: IOM.
- Visser, J. Ph. and R.G. van Zevenbergen (2001) *Illegale tewerkstelling verkend. Eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Wiarda, J. (2001) 'Trends in de wetgeving inzake mensensmokkel en mensenhandel'. *Tijdschrift voor Criminologie*, Themanummer mensensmokkel en mensenhandel, jrg. 43, nr. 4, 2001, 368-377.
- Wijers, M. en L. Lap Chew (1999) *Trafficking in women forced labor and slavery-like practices in marriage domestic labour and prostitution*. Utrecht: Stichting Tegen Vrouwenhandel.
- WRR (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Zandvliet, C. en J. Gravesteyn-Ligthelm (1994) *Illegale arbeid: Omvang en effecten*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage: VUGA.
- Zorlu, A. (1998) 'Goedkope arbeid als wondermiddel? De rekrutering van personeel in de Turkse confectie-industrie in Amsterdam', in: J. Rath en R. Kloosterman (red.), *Rijp & groen. Het zelfstandig ondernemerschap van immigranten in Nederland*, 143-155. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Zuidam, M. en D. Grijpstra (2004) *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*. Eindrapport. Leiden: Research voor Beleid.

KRANTEN EN MAILINGLISTBERICHTEN

- 'Een nier voor een Volkswagen. In het verpauperde Moldavië verkopen mensen een van hun nieren voor 3.000 dollar. Soms niet geheel vrijwillig', in: *NRC Handelsblad* 9 april 2001.
- 'Arabische vrouwen beulen hulp af', in: *de Volkskrant* 2 januari 2004.
- 'Blatter beschuldigt topclubs van slavernij', in: *Trouw* 17 december 2003.
- 'Londen wist van illegale Chinezen', in: *NRC Handelsblad* 12 februari 2004.
- "SIOD vindt bijna zeventig gevallen van illegale arbeid", in: *de Volkskrant* 15 maart 2004.
- "Woman pleads guilty to holding a domestic worker in involuntary servitude" WWW.USDOJ.GOV TDD (202) 514-1888, 25 maart 2004.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn verschenen:

- MI-1 T. Barkhuysen, *Artikel 13 EVRM: effectieve nationale rechtsbescherming bij schending van mensenrechten* (diss. Leiden), Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 530 7.
- MI-2 E.E.V. Lenos, *Bestuurlijke sanctietoepassing en strafrechtelijke waarborgen in de sociale zekerheid* (diss. Leiden), Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 558 7.
- MI-3 M.V. Polak (red.), *Geschillenbeslechting naar behoren. Algemene beginselen van behoorlijke geschillenbeslechting in traditionele en alternatieve procesvormen*, Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 2683 298 2.
- MI-4 C.E. Smith, *Feit en rechtsnorm* (diss. Leiden), Maastricht: Shaker 1998, ISBN 90 4230 045 0.
- MI-5 S.D. Lindenbergh, *Smartengeld* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 2683 324 5.
- MI-6 P.B. Cliteur, G.J.J. Heerma van Voss, H.M.T. Holtmaat & A.H.J. Schmidt (red.), *Sociale cohesie en het recht*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 618 4.
- MI-7 M.H. Elferink, *Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 2683 352 0.
- MI-8 P.T.C. van Kampen, *Expert Evidence Compared. Rules and Practices in the Dutch and American Criminal Justice System* (diss. Leiden), Antwerpen/Groningen: Intersentia 1998, ISBN 90 5095 049 3.
- MI-9 N.C. van Steijn, *Mobil Oil III, een uitvinding of een ontdekking? Een onderzoek naar de gevolgen van de Mobil Oil III-beschikking van het Europees Octrooi Bureau van Nederland*, Den Haag: Jongbloed 1999, ISBN 90 7006 221 6.
- MI-10 R.A. Lawson, *Het EVRM en de Europese Gemeenschappen; bouwstenen voor een aansprakelijkheidsregime voor het optreden van internationale organisaties* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 463 2.
- MI-11 J. Junger-Tas & J.N. van Kesteren, *Bullying and Delinquency in a Dutch School Population*, New York: Kugler Publications 1999 (or PB 97747, 2509 GC Den Haag), ISBN 90 6299 171 8.
- MI-12 T. Hartlief & C.J.J.M. Stolker (red.), *Contractvrijheid*, Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 511 6.
- MI-13 P.W. Brouwer, M.M. Henket, A.M. Hol & H. Kloosterhuis (red.), *Drie dimensies van recht: rechtstheorie, rechtsgeleerdheid, rechtspraktijk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999, ISBN 90 5454 026 5.
- MI-14 T. Hartlief, *De vrijheid beschermd*, Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 567 1.
- MI-15 H.B. Krans, *Schadevergoeding bij wanprestatie*, Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 557 4.
- MI-16 H.I. Sagel-Grande & M.V. Polak (eds.), *Models of conflict resolution*, Antwerpen: Maklu 1999, ISBN 90 6215 651 7.
- MI-17 H.J.Th.M. Van Roosmalen, *The King can do no wrong. Overheidsaansprakelijkheid naar Engels recht onder invloed van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*, Den Haag: Jongbloed 2000, ISBN 90 7006 223 2.
- MI-18 R.A. Lawson & E. Myjer, *50 jaar EVRM*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2000, ISBN 90 6750 038 0.
- MI-19 C.B. van der Net, *Grenzen stellen op het Internet. Aansprakelijkheid van Internet-providers en rechtsmacht*, Deventer: Gouda Quint 2000, ISBN 90 2683 622 8.
- MI-20 R.P. Raas, *Het Benelux Merkenrecht en de Eerste Merkenrichtlijn: overeenstemming over verwarring?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, ISBN 90 5454 028 1.
- MI-21 R.H. Haveman, P. Ölçer, Th.A. de Roos & A.L.J. van Strien (red.), *Seks, zeden en strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 2000, ISBN 90 3870 798 3.
- MI-22 W.J. Zwolve, *Qui solvit alii. Beschouwingen over betaling aan inningsonbevoegden*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, ISBN 90 5454 033 8.
- MI-23 Hans Krabbendam & Hans Martien ten Napel (eds.), *Regulating Morality. A Comparison of the Role of the State in Mastering the Mores in the Netherlands and the United States*, Antwerpen: Maklu 2000, ISBN 90 6215 736 x.

- MI-24 Jan-Peter Loof, Hendrik Ploeger & Arine van der Steur, *The right to property. The influence of Article 1 Protocol no. 1 ECHR on several fields of domestic law*, Maastricht: Shaker Publishing 2000, ISBN 90 4230 103 1.
- MI-25 D.L.M.T. Dankers-Hagenaars, *Op het spoor van de concessie. Een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, ISBN 90 5454 042 7.
- MI-26 T. Hartlief & M.M. Mendel (red.), *Verzekering en maatschappij. Juridische beschouwingen over de maatschappelijke rol van verzekeringen en verzekeringsmaatschappijen*, Deventer: Kluwer 2000, ISBN 90 2683 713 5.
- MI-27 J.E.M. Polak, *Effectieve bestuursrechtspraak. Enkele beschouwingen over het vermogen van de bestuursrechtspraak geschillen materieel te beslechten*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2000, ISBN 90 2715 268 3.
- MI-28 H.F. Munneke, *Recht en samenleving in de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname. Opstellen over recht en sociale cohesie*, Nijmegen: Wolf Legal Productions 2001, ISBN 90 5850 011 x.
- MI-29 C.P.M. Cleiren, *Geding buiten geding. Een confrontatie van het geding voor de strafrechter met strafrechtelijke ADR-vormen en mediation*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 3870 833 5.
- MI-30 W.M. Visser 't Hooft, *Japanese Contract and Anti-Trust Law. A Sociological and Comparative Study*, Richmond: Curzon Press 2001.
- MI-31 M.H. Wissink, *Richtlijnconforme interpretatie van burgerlijk recht*, Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 2683 763 1.
- MI-32 X.E. Kramer, *Het kort geding in internationaal perspectief. Een rechtsvergelijkende studie naar de voorlopige voorziening in het internationaal privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 2683 784 4.
- MI-33 P.B. Cliteur & V. Van Den Eeckhout, *Multiculturalisme, cultuurrelativisme en sociale cohesie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, ISBN 90 5454 093 1.
- MI-34 C.P.M. Cleiren & G.K. Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Deventer: Gouda Quint 2001, ISBN 90 3870 848 3.
- MI-35 A.C. 't Hart, *Hier gelden wetten! Over strafrecht, openbaar ministerie en multiculturalisme*, Deventer: Gouda Quint 2001, ISBN 90 3870 847 5.
- MI-36 U Drobniĝ, H.I. Sagel-Grande & H.J. Snijders, *Neue Entwicklungen im deutschen und niederlandischen Involvenzrecht sowie Kreditsicherheiten an Mobilien*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2001, ISBN 90 6170 546 8.
- MI-37 E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, ISBN 90 5454 113 x.
- MI-38 P.B. Cliteur, H.J. van den Herik, N.J.H. Huls & A.H.J. Schmidt (red.), *It ain't necessarily so*, Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 2683 854 9.
- MI-39 E.R. Muller, *Conflictbeslechting: Kruisbestuiving van rechtswetenschap en bestuurskunde*, (oratie Leiden), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2001, ISBN 90 1408 204 5.
- MI-40 H.C. Wiersinga, *Nuance in benadering. Culturele factoren in het strafproces*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 155 5.
- MI-41 W. den Ouden, *De subsidieverplichting; wie betaalt bepaalt? Een onderzoek naar de rechtmatigheid van subsidieverplichtingen*, Deventer: Kluwer 2002, ISBN 90 2683 887 5.
- MI-42 I. Sagel-Grande, *In the best interest of the child. Conflict resolution for and by children and Juveniles*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2001, ISBN 90 5170 572 7.
- MI-43 W.M. Visser 't Hooft, *Japanese Contract and Anti-Trust Law. Sociological and Comparative Study*, Richmond Surrey: Curzon Press 2002, ISBN 07 0071 577 0.
- MI-44 M. Dekker, *Het water meester. Het recht rond de overheidszorg voor de beveiliging tegen overstroming*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 188 1.
- MI-45 M. Lurks, W. Den Ouden, J.E.M. Polak & A.E. Schilder, *De grootste gemene deler. Opstellen aangeboden aan prof. mr. Th.G. Drupsteen ter gelegenheid van zijn afscheid van de Universiteit Leiden op 31 mei 2002*, Deventer: Kluwer 2002, ISBN 90 2684 004 7.

- MI-46 S.C. Huisjes, *Over dode lijnen en een heuvel recht. De privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor schade als gevolg van falende telecommunicatiedienstverlening*, Deventer: Kluwer 2002, ISBN 90 2684 003 9.
- MI-47 M. Hallers, C. Joubert & J. Sjöcrona (eds.), *The Position of the Defence at the International Criminal Court and the Role of the Netherlands as the Host State*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2002, ISBN 90 5170 625 1.
- MI-48 K. Teuben, *Rechtensregelingen als 'recht' in de zin van art. 79 Wet RO*, Den Haag: Jongbloed 2002, ISBN 90 7006 231 3.
- MI-49 M. Hallers, A.J. Mauritz, E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 251 9.
- MI-50 J.C. van der Steur, *Grenzen van rechtsobjecten. Een onderzoek naar de grenzen van objecten van eigendomsrechten en intellectuele eigendomsrechten*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 268 4117 5.
- MI-51 Y.L.L.A.M. Delfos-Roy, C. de Groot, P.A.C.E. van der Kooij, S.J.A. Mulder (red.), *Zekerheidshalve. Opstellen aangeboden aan prof. mr. M.M. Mendel*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 268 4083 7.
- MI-52 B. Barentsen, *Arbeidsongeschiktheid. Aansprakelijkheid, bescherming en compensatie*, Deventer: Kluwer ISBN 90G 0000 61X.
- MI-53 A.F.M. Brenninkmeijer, M. Hallers, A.T. Marseille, N.M. Mulder & G.K. Schoep (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, ISBN 90 5454 279 9.
- MI-54 H. Snijders & S. Weatherill, *E-commerce Law. National and transnational topics and perspectives*, Londen: Kluwer International 2003.
- MI-55 F.B. Ronkes Agerbeek, *Zeg ik dat goed? EU-ambtenaren en hun vrijheid van meningsuiting*, Den Haag: Jongbloed 2003, ISBN 90 7006 2 33 x.
- MI-56 A.C. Damsteegt, *De aansluiting van de Werkloosheidswet op het ontslagrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, ISBN 90 5454 312 4.
- MI-57 P. Vos, *Kredietopvraging en Insolventierisico. Overlevingskansen van bedrijven in financiële moeilijkheden en de Faillissementswet*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 13 00580 2.
- MI-58 P.B. Cliteur & H.-M.Th.D. ten Napel (red.), *Rechten, plichten, deugden*, Nijmegen: Ars Aequi libri 2003, ISBN 90 6916 485 X.
- MI-59 F.J.M. Feldbrugge (red.), *Law's beginnings*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2003, ISBN 90 0413 705X.
- MI-60 A.F.M. Brenninkmeijer, *Effectieve conflictoplossing bij individuele arbeidsconflicten*, en L.C.J. Sprengers, *Collectieve belangen – uiteenlopende geschillen (oraties Leiden)*, Den Haag: Sdu 2003.
- MI-61 A.H. Scheltema, *De goederenrechtelijke werking van de ontbindende voorwaarde*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 13 00744 9.
- MI-62 W.H. Pokorný-Versteeg, *Milieu-effectrapportage in Nederland en de direct aangrenzende EU-lidstaten. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 13 00946 8.
- MI-63 A.P.A. Broeders, *Op zoek naar de bron. Over de grondslagen van de criminalistiek en de waardering van het forensisch bewijs*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 13 00964 6.
- MI-64 C.L.J. Caminada & K.P. Goudswaard, *Verdeelde zekerheid. De verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Den Haag: Sdu 2003, ISBN 90 1210 006 2.
- MI-65 B.T.M. van der Wiel, *De rechtsverhouding tussen procespartijen*, Deventer: Kluwer 2004.
- MI-66 A.J. Mauritz, *Liability of the operators and owners of aircraft for damage inflicted to persons and property on the surface*, Maastricht: Shaker 2003, ISBN 90 423 0234 8.
- MI-67 T. Hartlief, Jac. Hijma & L. Reurich (red.), *Coherente instrumenten in het contractenrecht*, Deventer: Kluwer 2003 ISBN 90 13 0092 47.
- MI-68 E.I. Helsloot, E.R. Muller, R. Pieterman & W.J.M. Voermans (red.), *Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief. Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 1996-2002*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, ISBN 90 5454 420 1.
- MI-69 W.J.M. Voermans, *Toedeling van bevoegdheid (oratie Leiden)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, ISBN 90 5454 433 3.

- MI-70 M.C. Zwanenburg, *Accountability under International Humanitarian Law for UN and NATO Peace Support Operations*, diss. Leiden 2004.
- MI-71 M. Kuijer, *The Blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, Nijmegen: Wolf Legal Productions 2004, ISBN 90 5850 074 8.
- MI-72 V.J.A. Sütő, *Nieuw Vermogensrecht en rechtsvergelijking – reconstructie van een wetgevingsproces (1947-1961)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, ISBN 90 5454 467 8.
- MI-73 Paul Cliteur, Hans Franken & Wim Voermans (red.), *Naar een Europese Grondwet*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, ISBN 90 5454 471 6.
- MI-74 S.L. Kuipers, *Cast in Concrete? The Institutional Dynamics of Belgian and Dutch Social Policy Reform*, Delft: Eburon Academic Publishers 2004, ISBN 90 5972 028 8.
- MI-75 J. Heinsius, *Collectief ontslagrecht. Enkele voorstellen betreffende een betere regelgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, ISBN 90 5454 502 x.
- MI-76 N. Djebali, *Procedures ter beslechting van interstatelijke verrekenprijsgeschillen*, Den Haag: Jongbloed 2004, ISBN 90 70062 36 4.
- MI-77 M.M. Groothuis, *Beschikken en digitaliseren. Over normering van de elektronische overheid*, Den Haag: Sdu 2004, ISBN 90 5409 448 6.
- MI-78 K. Teuben, *Rechtensregelingen in het burgerlijk (proces)recht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2004, ISBN 90 1302 144 1.
- MI-79 K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada & H. Vording, *Naar een transparanter loonstrookje?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, ISBN 90 5454 521 6.
- MI-80 P.J. Slot & M. Bulterman (eds.), *Globalisation and Jurisdiction*, Den Haag: Kluwer Law International 2004, ISBN 90 411 2307 5.
- MI-81 R. Holtmaat, *Grenzen aan gelijkheid*, (oratie Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, ISBN 90 5454 523 2.
- MI-82 J. van der Leun & L. Vervoorn, *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, ISBN 90-5454-534-8.

Overige publicaties van het E.M. Meijers Instituut:

- H.D. Ploeger, *Privaatrechtelijke aspecten van de aanleg van boortunnels*, Kluwer Rechtswetenschappelijke publicaties, Deventer: Kluwer 1997, ISBN 90 2683 122 6.
- T. Heukels, N. Blokker & M. Brus (eds.), *The European Union after Amsterdam; A Legal Analysis*, The Hague: Kluwer Law International 1998, ISBN 90 411 1131 x.
(together with the Europa Instituut, Universiteit Leiden)
- T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & P.H.P.H.M.C. van Kempen (eds.), *The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order*, The Hague: Kluwer Law International 1999, ISBN 90 411 1152 2.
(together with Van Asbeck Centrum, Universiteit Leiden)
- H. Peter van Fenema, *The International Trade in Launch Services, The Effects of us Laws, Policies and Practices on its Development*, Leiden 1999, ISBN 90 901 3064 0.
(together with International Institute of Air and Space Law)
- E.C. Nieuwenhuys & M.M.T.A. Brus, *Multilateral Regulation of Investment*, Den Haag: Kluwer Law International 2001, ISBN 90 411 9844 x.
- E. Nieuwenhuys, A. Toussaint & M. Valstar, *Verslag van het symposium Internationale Dimensies van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, Leiden: E.M. Meijers Instituut 2002, ISBN 90 9016 080 9.
- E.R. Muller & J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, ISBN 90 1209 700 2.