



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De problematiek van sfeervervaging bij de bestuurlijk-strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de legale prostitutiesector

Holvast, N.L.; Meij, P.P.J. van der

Citation

Holvast, N. L., & Meij, P. P. J. van der. (2011). De problematiek van sfeervervaging bij de bestuurlijk-strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de legale prostitutiesector. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, (3), 3-16. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/17855>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/17855>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De problematiek van sfeervervaging bij de bestuurlijk-strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de legale prostitutiesector^{*}

Nina Holvast & Patrick van der Meij

Na de legalisering van de prostitutiesector is naast de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel ook de bestuurlijke aanpak flink versterkt. Deze integrale aanpak van mensenhandel biedt veel perspectief voor een krachtiger reactie op mensenhandel. Het brengt echter ook het verschijnsel van sfeervervaging met zich, en sfeervervaging kan onder omstandigheden tot oneigenlijk gebruik van bevoegdheden leiden. Wij concluderen dat bij het huidige toezicht op de prostitutiebranche de rechtsbescherming van de burger tegen het optreden van de toezichthouder onvoldoende is gewaarborgd. Het verdient aanbeveling veranderingen aan te brengen die het oneigenlijk gebruik van toezichtsbevoegdheden bij prostitutiecontroles tegengaan.

1 Inleiding

In Nederland is sinds 1 oktober 2000 het algemeen bordeelverbod opgeheven. Prostitutie is niet langer illegaal, waarmee het liberale Nederland internationaal gezien een uitzonderlijke positie bekleedt. Door prostitutie uit de illegaliteit én uit de gedoogsfeer te halen, heeft de overheid getracht de positie van vrijwillig werkende prostituees te versterken. In het verlengde daarvan heeft de overheid voor zichzelf nieuwe mogelijkheden gecreëerd om onaanvaardbare vormen van prostitutie, zoals mensenhandel, krachtig te bestrijden.¹ De opheffing van het bordeelverbod biedt inderdaad een goed perspectief voor een verbeterde, meer integrale aanpak van mensenhandel in de prostitutiesector.

In dit artikel gaan wij in op de wijze waarop het beleid ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel in de legale prostitutiesector zich heeft gemanifesteerd na de opheffing van het bordeelverbod. Wij schetsen de noodzaak van een integrale aanpak waarbij zowel strafrechtelijke als bestuurlijke middelen worden ingezet, maar daarnaast besteden wij ook aandacht aan de (juridische) bezwaren die deze aanpak met zich kan brengen. Hierbij concentreren wij ons op de problematiek van sfeervervaging – het vervagen van de grenzen tussen bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke opsporing – bij een geïntegreerde aanpak, en daarbij in het bijzonder het gevaar van misbruik van bevoegdheden bij het inzetten van toe-

^{*} Het artikel is afgerond in maart 2011. Ontwikkelingen in wetgeving, beleid, rechtspraak en literatuur van na die datum zijn derhalve niet in het artikel verwerkt.

¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 437, nr. 3.

zichtsbevoegdheden voor opsporingsdoeleinden. Aan het slot van dit artikel doen wij enkele aanbevelingen aan de hand waarvan zou kunnen worden voorkomen dat mogelijke gevaren zich daadwerkelijk in de handhavingspraktijk manifesteren.

2 De bestrijding van mensenhandel in de legale prostitutiesector

Met de legalisering van prostitutie en het bijbehorende beleid om mensenhandel in de seksindustrie te bestrijden, geeft de Nederlandse overheid op eigen wijze invulling aan een tevens internationaal aangestuurde aanpak van mensenhandel. De toegenomen internationale aandacht voor mensenhandel uit zich zowel in het Protocol ter preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel behorend bij het VN-verdrag inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (het Palermo-protocol),² als in het verdrag van Warschau van de Raad van Europa,³ als – op het niveau van de Europese Unie – in het Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel (Minister van Justitie 2004, 34). Deze documenten hebben belangrijke stappen gevormd in het opstellen van een overkoepelend begrip voor het fenomeen mensenhandel. Het Kaderbesluit legt de lidstaten bovendien zeer concrete verplichtingen op omtrent de strafbaarstelling van mensenhandel.

De grote aandacht voor mensenhandel is goed te verklaren, aangezien mensenhandel een zeer nijpende vorm van criminaliteit betreft. Bij mensenhandel in de prostitutiesector is veelal sprake van jonge slachtoffers die in een kwetsbare positie verkeren en is per definitie de lichamelijke integriteit in het geding. Daarnaast zijn beleidsmakers zich in toenemende mate bewust van het feit dat mensenhandel – ook in de legale prostitutiebranche – nog veelvuldig voorkomt. Hoewel kort na de legalisering werd geconcludeerd dat het zichtbare deel van de seksindustrie min of meer vrij van mensenhandel was (Minister van Justitie 2004, 34), bleek dit al snel niet op te gaan. De ogen zijn vooral geopend door de zaak *Sneep*, waarin een criminele organisatie bestaande uit 35 pooiers, bodyguards en andere handlangers in vijf Nederlandse steden vermoedelijk 87 slachtoffers van mensenhandel heeft gemaakt binnen de legale raamprostitutie en niet schroomde slachtoffers te intimideren en te mishandelen (Van Hout & Van der Laan 2008). Dat deze zaak niet op zichzelf staat, blijkt uit twee recente opsporingsonderzoeken naar een Nigeriaanse en een Hongaarse groep mensenhandelaren (de zaken *Koolvis*⁴ en *Lunar*). De regering heeft inmiddels een wetsvoorstel ingediend waarin nadere regels worden gesteld betreffende de regulering van prostitutie en het bestrijden van misstanden in de seksbranche (hierna: de Wet regulering prostitutie).⁵ Aangezien mensenhandel onverminderd blijft voorkomen en het aantal geregistreerde slachtoffers nog ieder jaar toeneemt (CoMensha 2009, 5), is de bestrijding ervan al enige tijd een prioriteit binnen het beleid van politie en justitie (Minister

2 Trb. 2001, 63 en 70.

3 Trb. 2010, 160.

4 Rb. Zwolle 3 december 2009, NJ 2010, 278 m.nt. Schalken.

5 Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 122, nrs. 1-3.

van Justitie 2004; PPM/dNP 2004).⁶ Ook in het regeerakkoord VVD/CDA 2010 is de bestrijding van mensenhandel een van de speerpunten van het justitieel veiligheidsbeleid. Het blijkt echter allerm minst eenvoudig mensenhandel tegen te gaan langs de weg van het strafproces: de opsporing verloopt moeizaam en niet zelden blijkt de vervolging van vermeende mensenhandelaren weinig succesvol.⁷ Dit is mede gelegen in het feit dat slachtoffers van mensenhandel niet eenvoudig als zodanig zijn te identificeren, omdat zij om uiteenlopende redenen vaak niet bereid zijn aangifte te doen. Daarnaast heeft een strafrechtelijke aanpak als nadeel dat deze zich pas manifesteert als het kwaad al is geschied, terwijl mensenhandel gezien de grove schendingen waarmee dit gepaard gaat bij uitstek een fenomeen is dat dient te worden voorkomen.

Tegen deze achtergrond heeft de overheid verschillende initiatieven ontplooid om niet alleen de strafrechtelijke aanpak te verbeteren, maar tevens een bredere, preventieve insteek te hanteren waarbij samenwerking wordt gezocht met het openbaar bestuur.⁸ Bestuurlijke instrumenten kunnen preventief worden ingezet en een bestuurlijke aanpak past bovendien uitstekend binnen een situationele criminaliteitsbestrijding. Uit wetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat georganiseerde criminaliteit – waaronder mensenhandel – beter kan worden aangepakt door barrières op te werpen die het minder aantrekkelijk maken het delict te plegen. Een dergelijke benadering sluit aan bij het hernieuwde inzicht dat gelegenheid een belangrijke rol speelt in het ontstaan en voortduren van georganiseerde misdaad (Van de Bunt & Kleemans 2007). Het inzetten van bestuurlijke middelen heeft bovendien als voordeel dat het lokale bestuur zelf prioriteiten kan stellen en het daarbij minder afhankelijk is van de capaciteit van justitie. De bestuurlijke aanpak bewerkstelligt voorts dat de opsporende taak van het Openbaar Ministerie als het ware gedeeltelijk wordt overgenomen, zodat de strafrechtsketen wordt ontlast (Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving 1995). Een gunstige bijkomstigheid voor partners in de strafrechtsketen is ook dat de informatie die wordt vergaard bij bestuurlijk toezicht van pas kan komen bij het opsporen van mensenhandel. Dit laat overigens onverlet dat de uitwisseling van relevante informatie tussen de diensten die het bestuurlijk toezicht uitoefenen enerzijds en de politie anderzijds zeker niet altijd vlekkeloos verloopt en dat de bereidheid om informatie te delen soms gewoonweg ontbreekt.

In 2008 heeft de minister van Justitie de Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld (Minister van Justitie 2008). Een van de hoofddoelstellingen van deze taskforce is een meer geïntegreerde aanpak van mensenhandel te bewerkstelligen door het uitrollen van een programmatische aanpak. Dit houdt in dat het fenomeen zowel op lokaal en regionaal niveau, als op landelijk en – waar nodig – inter-

6 Zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 29 911, nr. 10 en *Kamerstukken II* 2006/07, 29 628, nr. 50.

7 Zo zijn te noemen de zaak *Koolvis* (Rb. Zwolle 3 december 2009, NJ 2010, 278 m.nt. Schalken), alsmede de zaak *Sierra* (Hof Amsterdam 25 oktober 2010, LJN: BO1660) waarin het OM in eerste instantie niet-ontvankelijk werd verklaard, een uitspraak die in hoger beroep door het hof werd vernietigd. Recentelijk zijn in de zaak *Sneep II* veel lagere straffen opgelegd dan het OM had geëist. Het OM is in deze zaak in hoger beroep gegaan. Zie voor de uitspraak: Rb. Almelo 18 februari 2011, LJN: BP5490.

8 Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 29 911, nr. 10.

nationaal niveau wordt aangepakt en dat alle betrokken partijen in onderlinge samenhang een werkwijze ontwikkelen waarbij zowel de bestuurlijke, als de strafrechtelijke, als de internationale aspecten voldoende aan bod komen (Task Force Aanpak Mensenhandel 2009). Deze aanpak vindt plaats in verschillende proeftuinen, waarbij gemeenten, het Landelijk Parket van het OM en de Dienst Nationale Recherche samenwerken aan het ontwikkelen van een integrale aanpak.

De opheffing van het bordeelverbod is hierbij evident van belang geweest, aangezien een aantal wijzigingen in de Gemeentewet is doorgevoerd dat gemeenten een ruimere bevoegdheid geeft de prostitutiebranche binnen de gemeentegrenzen te reguleren via een vergunningensysteem. Het reeds genoemde Wetsvoorstel regulering prostitutie dient in aanvulling hierop het gemeentelijk beleid te uniformeren en te versterken, omdat niet alle gemeenten onwenselijke vormen van prostitutie voldoende effectief tegengaan. Andere, niet specifiek in het kader van de mensenhandelbestrijding gecreëerde middelen zoals cameratoezicht, gebiedsontzeggings, preventief fouilleren, het sluiten van overlastpanden en de toepassing van de Wet BIBOB kunnen tevens uitkomst bieden.

Het inzetten van bestuurlijke instrumenten om criminaliteit te bestrijden is niet zonder risico's. Het vermengen van de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke sfeer kan op principiële bezwaren stuiten met betrekking tot de legitimiteit van het optreden. De voorkeur voor een bestuursrechtelijke aanpak kan namelijk los van de voordelen die deze aanpak oplevert voor de informatievergaring, in het bijzonder voortvloeien uit de wens strikte strafprocesrechtelijke waarborgen te omzeilen. Dit is overigens een probleem dat zich zeker niet alleen ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel voordoet. Het bestuur zet zich op steeds meer terreinen in om – steeds vaker ook georganiseerde – criminaliteit met bestuurlijke instrumenten te bestrijden (zie Huisman 2010). Vervagen van sferen en de bijbehorende problematiek manifesteert zich daarom in toenemende mate. Dat versterkt de noodzaak dit fenomeen nader te bestuderen en te bezien vanuit de huidige praktijk.

3 Knelpunten in de strafrechtelijke aanpak

Artikel 273f Sr stelt niet alleen uitbuiting in de prostitutiesector strafbaar, maar ook andere vormen van uitbuiting, zoals op het terrein van arbeid en diensten, en gedwongen orgaandonatie. De kern van het delict wordt gevormd door het bestanddeel uitbuiting. Artikel 273f stelt wat betreft uitbuiting in de seksindustrie enerzijds personen strafbaar die gedragingen verrichten om slachtoffers in de (raam)prostitutie te brengen of te houden, en anderzijds personen die op enigerlei wijze profijt daaruit trekken (Cleiren & Verpalen 2010; Korvinus, Koster & De Jonge van Ellemeet 2006; Beijer 2010). Het is vaak niet eenvoudig te bewijzen dat een situatie van uitbuiting zich heeft voorgedaan (Van der Meij & Van der Leun 2010, 72-73). Omdat in de seksindustrie bij uitstek de lichamelijke integriteit in het geding is, lijkt in die branche de uitbuiting echter relatief snel gegeven. Zo heeft de Hoge Raad bepaald dat bij prostitutie uitbuiting mag worden aangenomen indien de betrokkene in een situatie verkeert of komt te verkeren

die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostituee in Nederland behoort te verkeren.⁹

Ondanks de ruime definitie van het bestanddeel uitbuiting en de strafbaarstelling van mensenhandel blijkt het in de praktijk lastig het delict op te sporen en daders succesvol te vervolgen. Aangiftes van slachtoffers zijn van groot belang om het bewijs rond te krijgen, maar naar schatting doet slechts 5% van hen aangifte (Van Vianen e.a. 2006). Dit heeft te maken met de angst voor represailles – mede door de onmogelijkheid anoniem aangifte te doen of aangemerkt te worden als bedreigde getuige – of juist met de emotionele verbondenheid die slachtoffers voelen met de uitbuiters. Daarnaast zien de gepercipieerde slachtoffers zichzelf niet altijd als slachtoffer, omdat ze het in Nederland beter hebben dan in het thuisland (Dettmeijer-Vermeulen e.a. 2009; Van Vianen e.a. 2006). Ook de angst zelf te worden vervolgd voor de werkzaamheden in de prostitutiesector speelt, al dan niet ten onrechte,¹⁰ een rol. Om de aangiftebereidheid onder slachtoffers met een illegale verblijfsstatus te vergroten, is in de Vreemdelingencirculaire van 2000 de B9-regeling opgenomen, die het mogelijk maakt slachtoffers van mensenhandel voor bepaalde tijd een verblijfsvergunning te verlenen. De regeling heeft echter (nog) niet het gewenste effect gesorteerd en blijkt in de huidige vorm bovendien soms tot misbruik te leiden (Dettmeijer-Vermeulen e.a. 2009, hoofdstuk 5). Goderie en Boutellier (2009) geven voorts aan dat afgelegde slachtofferverklaringen vaak moeilijk zijn te duiden. Daardoor kan bijvoorbeeld ‘dwang’ als element van de uitbuiting niet altijd worden bewezen. Zij bemerken naast het gebrek aan aangiftebereidheid ook enkele meer algemene problemen in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, zoals de beperkte kennis van de ‘wereld van de mensenhandel’ bij politie en justitie, en het arbeidsintensieve karakter van de mensenhandelbestrijding. Vanwege deze geschetste problemen is het steeds belangrijker geworden de informatie die wel binnenkomt, te ‘stapelen’. Dit houdt in dat alle informatie die erop kan duiden dat een prostituee niet vrijwillig werkt, systematisch wordt verzameld en geordend, zodat uiteindelijk genoeg informatie beschikbaar is om verdergaande opsporingsmethoden in te zetten of te gebruiken als (steun)bewijs in een rechtszaak (Dettmeijer-Vermeulen e.a. 2009).

De rechtsbescherming die verdachten in het strafrecht genieten, maakt het vergaren van informatie omtrent mensenhandel echter niet eenvoudig. Bovendien geldt voor mensenhandel een doorlaatverbod (art. 126ff Sv),¹¹ hetgeen impliceert dat niet eindeloos mag worden doorgespeurd totdat een zaak helemaal rond is (zie Cleiren & Crijns 2010, 26-27). Anders dan bij andere vormen van georganiseerde criminaliteit, waarin de jurisprudentie de nodige relativering van het doorlaatverbod laat zien, is dit verbod bij mensenhandel absoluut. Dit wordt nog eens onderstreept door het recente arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Rantsev tegen Cyprus en Rusland, waarin is bepaald

9 HR 2 februari 2002, NJ 2002, 546.

10 Door onbekendheid met het feit dat prostitutie in Nederland niet strafbaar is en met het in mensenrechtelijke context ontstane *non punishment*-beginsel dat het mogelijk maakt slachtoffers van mensenhandel die zelf strafbare feiten hebben begaan niet te vervolgen, zie art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa en art. 9a Sr.

11 *Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, nr. 30.

dat een lidstaat in bepaalde gevallen de plicht heeft tot strafrechtelijke handhaving (Van der Meij & Van der Leun 2010; Beijer 2010).¹² Het feit dat de strikte waarborgen voor de inzet van concrete opsporingsbevoegdheden en enkele abstracte principes, zoals het nemo-teneturbeginsel, het doorlaatverbod en de plicht tot handhaving, de informatievergaring bemoeilijken, maakt de aantrekkingskracht van bestuurlijke maatregelen groot.

4 Potentie van het bestuurlijk toezicht

Het bestuur beschikt over vele mogelijkheden barrières op te werpen om het plegen van mensenhandel in de legale prostitutiesector moeilijker te maken, bijvoorbeeld het faciliteren van hulpverlening aan prostituees zodat zij onafhankelijk worden van hun uitbuiters, en het opwerpen van fysieke barrières binnen het prostitutiegebied die het controleren van prostituees door pooiers frustreren. Ook kan de gemeente bijvoorbeeld regelgeving creëren die het (illegaal) huisvesten van prostituees door mensenhandelaren bemoeilijkt. De meeste van deze bestuurlijke maatregelen vormen een goede aanvulling op de strafrechtelijke aanpak en zullen – doordat geen direct verband bestaat met de opsporing – tot weinig bezwaren leiden wat betreft de vervaging van sferen. Het houden van bestuurlijk toezicht op de prostitutiesector kan eveneens een belangrijk instrument vormen in de bestrijding van mensenhandel, aangezien met dit toezicht nuttige informatie voor de opsporing wordt vergaard. Een ondoorzichtige sfeervervaging is in dat geval reëel, wat onder omstandigheden problemen met zich kan brengen.

Door prostitutie uit de gedoogsfeer te halen worden met name aan het lokale bestuur meer handvatten geboden om toezicht te houden op deze sector. Op grond van artikel 151a Gemeentewet kunnen gemeenten in de algemene plaatselijke verordening (APV) regels opnemen met betrekking tot prostitutie en een vergunningstelsel creëren voor de exploitatie van prostitutiebedrijven. De meeste grote gemeenten hebben voor het prostitutiebeleid het betreffende hoofdstuk uit de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overgenomen (Nijboer 2004, 490). Daarin staan voorwaarden over de bedrijfsvoering en sluitingstijden, hygiënevoorschriften en veiligheidsvoorschriften. Verder wordt aan de exploitant een aantal voorwaarden gesteld met betrekking tot in de wet strafbaar gestelde feiten. Zo dient deze erop toe te zien dat geen illegaal verblijvende of minderjarige prostituees in zijn panden werken en moet hij de nodige maatregelen treffen om mensenhandel te voorkomen. De gemeenten kunnen naast deze algemene voorwaarden aanvullende eisen stellen om mensenhandel tegen te gaan, bijvoorbeeld dat exploitanten hun kamers alleen rechtstreeks aan prostituees mogen verhuren en niet aan tussenpersonen. De vrijblijvendheid van het formuleren van een prostitutiebeleid wordt in het Wetsvoorstel regulering

12 EHRM 7 januari 2010, appl.nr. 25965/04 (Rantsev vs. Cyprus en Rusland).

prostitutie verlaten teneinde een verplicht en uniform vergunningenstelsel te realiseren.¹³

Gemeenten houden toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden via prostitutiecontroles. Landelijk is afgesproken dat prostitutiebedrijven minimaal zes keer per jaar dienen te worden gecontroleerd, maar deze frequentie wordt in lang niet alle gemeenten gehaald (Werson & Den Hartog 2008, 13 en 131). Nu het gaat om bestuursrechtelijke regelgeving kunnen de aangewezen toezichthouders gebruikmaken van de bevoegdheden die zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 5, titel 2). Om toezicht te houden opdat geen minderjarige en illegale prostituees werkzaam zijn in de prostitutiebedrijven, hetgeen niet alleen is verboden in de Vreemdelingenwet 2000 en in het Wetboek van Strafrecht, maar veelal ook in de APV, is in de Gemeentewet een identificatieplicht vastgelegd voor prostituees. Toezichthouders mogen daardoor tijdens hun controle de paspoorten van prostituees controleren.¹⁴

Het grote voordeel van het vergaren van informatie via bestuurlijk toezicht in plaats van via de strafvorderlijke weg is dat de toezichthouder over veel bevoegdheden beschikt. De belangrijkste bevoegdheid is in dit verband de bevoegdheid tot binnentreden van een bordeel (art. 5:15 Awb) en, eenmaal binnen, tevens het vorderen van inlichtingen en inzage in zakelijke gegevens en bescheiden ter controle van de vergunningsvoorwaarden (art. 5:16 Awb en 5:17 Awb). Hierbij geldt voor 'eenieder' in beginsel de bestuursrechtelijke plicht tot meewerken (art. 5:20 Awb).¹⁵ Dit zijn bevoegdheden waarover een opsporingsambtenaar niet beschikt zolang geen sprake is van een verdenking. Bovendien geldt in het kader van het strafproces de regel dat een verdachte niet kan worden verplicht aan zijn eigen vervolging mee te werken.

In de praktijk hebben de meeste gemeenten tot op heden politieambtenaren – doorgaans zedenrechercheurs – aangewezen als toezichthouder. Zij zijn dus ook de functionarissen die zich binnen de politieorganisatie bezighouden met de opsporing van mensenhandel. Deze opzet heeft het voordeel dat de 'toezichthouders' de controles goed kunnen gebruiken om mensenhandel te signaleren. Een aantal gemeenten heeft echter naast de politieagenten ook gemeentelijke toezichthouders aangesteld, wat in de memorie van toelichting bij de Wet regulering prostitutie sterk wordt aanbevolen.¹⁶ Uit onderzoek blijkt dat de onderzochte prostitutiecontroles in de praktijk daadwerkelijk in belangrijke mate zijn ingericht om mensenhandel te signaleren (Bottenberg & Holvast 2009). De belangrijkste handelingen tijdens een prostitutiecontrole bestaan uit paspoortcontrole en vervolgens een gesprekje met de prostituees om hun vertrouwen te winnen. De prostitutiecontroleurs controleren vooral op vergunningsvoorwaarden die tevens in andere wetten onderwerp van strafbaarstelling zijn (illegaliteit, minderjarigheid en mensenhandel). Niet altijd worden naar aanleiding van de controles rapporta-

13 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, 2-4.

14 *Kamerstukken II* 1999/00, 27 174, nr. 3, 2.

15 Overigens dient dit te worden genuanceerd als er sprake is van bestuurlijke punitieve sancties; zie paragraaf 5.

16 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3.

ges aan het bestuur opgemaakt over geconstateerde overtredingen van de vergunningsvoorwaarden. Wel worden om een sterke informatiepositie te verkrijgen allerhande gegevens geregistreerd, zoals paspoortnummers, telefoonnummers en kentekens, ook al kan dit onder omstandigheden in strijd zijn met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Als er eenmaal signalen van mensenhandel zijn, kunnen deze aanleiding vormen voor het inzetten van opsporingsbevoegdheden. Omdat de meeste prostitutiecontroleurs naast toezichthouder tevens opsporingsambtenaar zijn, of omdat zij gezamenlijk controleren, mag de controleur bij een concrete verdenking 'van pet wisselen'. Dat betekent dat hij aansluitend aan het uitoefenen van toezicht, kan besluiten opsporingsbevoegdheden in te zetten. Dit brengt voor de opsporing van mensenhandel een groot voordeel met zich.

Naast de controles die zich direct richten op de prostitutiesector, bestaan er ook andere vormen van bestuurlijk toezicht die relevante informatie kunnen opleveren. De omvangrijkste vorm van toezicht is het openbare-ordetoezicht op basis van artikel 2 Politiewet 1993. Informatie van surveillerende wijkagenten kan bruikbaar zijn, aangezien mensenhandelaren of hun handlangers de slachtoffers vaak nauwgezet in de gaten houden (Van Hout & Van der Laan 2008). Daarnaast kan informatie worden verkregen door allerlei andere vormen van (bestuurlijk) toezicht, zoals verkeerscontroles en het uitvragen van kentekens, het preventief fouilleren en het cameratoezicht. Alle verkregen informatie kan vervolgens worden 'gestapeld' en kan dienen als input voor een strafrechtelijke vervolging.

5 De valkuilen van de sfeervervaging

De problematiek van sfeervervaging met betrekking tot het inzetten van toezichtsbevoegdheden voor opsporingsdoeleinden speelde in het verleden vooral in het verkeersrecht en het fiscale recht, waar toezichts- en opsporingsbevoegdheden al langer naast en door elkaar worden ingezet (Luchtman 2007a). Op tal van andere, aan criminaliteit en veiligheid verwante, terreinen is thans in toeneemende mate sprake van een vermenging van de bestuurlijke en strafrechtelijke sfeer. Te denken valt aan de bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme, maar ook aan de lokale bestrijding van criminaliteit en overlast, bijvoorbeeld via Regionale Expertise en Informatie Centra (RIEC's) en via de Wet BIBOB (Muller, Rogier, Kummeling e.a. 2008). Doordat bestuurlijk toezicht op steeds meer terreinen wordt ingezet, neemt sfeervervaging nieuwe vormen aan.

De Hoge Raad heeft bepaald dat het inzetten van bestuurlijk toezicht ten behoeve van de opsporing in beginsel is toegestaan.¹⁷ Aan dat uitgangspunt worden wel twee belangrijke beperkingen gesteld. Allereerst dienen de als zodanig aan de verdachte toekomende rechten te zijn gewaarborgd en mogen deze niet worden omzeild. Als voorbeeld kan het door toezichtuitoefening omzeilen van het aan de verdachte toekomende zwijgrecht worden genoemd (zie Stevens 2005). Een belas-

17 Zie HR 26 april 1998, NJ 1989, 390, m.nt. ThWvV (*FIOD-arrest*). Voor een recente uitspraak: HR 21 november 2006, NJ 2006, 653.

tende verklaring afgelegd bij een bestuurlijke controle, mag daarom niet voor het bewijs worden gebezigd in een strafzaak (Corstens 2008). Ten tweede mogen de toezichtsbevoegdheden niet *uitsluitend* worden aangewend voor opsporingsdoel-einden. Uit deze formulering volgt dat het *mede* inzetten voor opsporingsdoelein-den wel is toegestaan.

Door het inzetten van toezichtsbevoegdheden voor de opsporing niet principieel uit te sluiten, speelt de Hoge Raad in op de huidige praktijk waarin de verschil-lende publiekrechtelijke rechtsgebieden – op onderdelen – steeds meer naar elkaar groeien en met elkaar convergeren (zie Knigge 2001). Hartmann (2011, 35) spreekt in zijn recente oratie ter aanvaarding van de leerstoel Bestuursstrafrecht van *fuzzy law*. Het bestuursrecht bevat tegenwoordig steeds meer punitieve ele-menten, met als belangrijkste voorbeeld de bestuurlijke boete. Mede ingegeven door rechtspraak van het EHRM is de rechtsbescherming in het bestuursrecht, vooral bij punitieve sancties, steeds beter gegarandeerd (Hartmann 2006; Blom-berg 2005). Zo vervalt tegenwoordig bij ondervraging met het oog op het opleg-gen van een punitieve sanctie de bestuursrechtelijke medewerkingsplicht en heeft de betrokkene het recht te zwijgen.¹⁸ Met de inwerkingtreding van de Vierde tranche van de Awb is dit gecodificeerd in artikel 5:10a Awb.

Het is goed dat de Hoge Raad grenzen stelt aan sfeervermenging, maar het is de vraag of de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de voorwaarden in alle gevallen voldoende bescherming biedt. In beginsel mogen ook na een gerezen ver-denking jegens de verdachte toezichtsbevoegdheden worden ingezet (Knigge & Kwakman 2001). Als een dergelijke toepassing plaatsvindt om informatie te gene-reren die volgens de strafvorderlijke weg niet zou kunnen worden verkregen, kan dat onder omstandigheden bij een uiteindelijke strafvervolgning echter leiden tot bewijsuitsluiting of in extremis tot niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie. Dit zal met name het geval zijn wanneer reeds een concrete verden-king is gevestigd en de toezichtsbevoegdheden worden toegepast om bewust rechtswaarborgen te omzeilen die de verdachte zouden toekomen bij de toepas-sing van opsporingsbevoegdheden. Maar ook als deze informatie wordt uitgeslo-ten van het bewijs, kan het wel van grote waarde zijn geweest bij het opstarten van een opsporingsonderzoek, als aanvullende informatie voor doorrechercheren of uiteindelijk voor het bewijs. Dit laatste zal zich allicht aan het zicht van de strafrechter onttrekken, terwijl dit wel degelijk relevant is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de opsporing.

Bij de uitoefening van toezichtsbevoegdheden wordt het nemo-teneturbeginsel bovendien minder streng opgevat als het gaat om het aanleveren van schriftelijke bescheiden. Het EHRM lijkt namelijk te hebben bepaald dat het is toegestaan bestuurlijk verkregen informatie die bestaat onafhankelijk van de wil van de ver-dachte en waarvan het bestaan bekend is, te gebruiken als (aanvullend) bewijs-materiaal in een strafzaak.¹⁹ De Vierde tranche van de Awb stelt hieraan geen beperkingen. Dit is lastige materie, aangezien zowel degene tot wie de bestuur-lijke regelgeving zich richt als derden in beginsel een plicht tot medewerking heb-

18 EHRM 17 december 1996 (*Saunders*), JB 1997, 80 m.nt. De Werd.

19 EHRM 3 mei 2000, appl.nr. 31827/96 (*J.B. vs. Zwitserland*).

ben, op laste van strafvervolgning op grond van artikel 184 Sr bij weigering (Blomberg 2006). Dit vormt een duidelijk contrast met de positie van de verdachte in een strafrechtelijk onderzoek (zie over bewijs in het bestuursstrafrecht Hartmann & Van Russen Groen 1998).

De beperking dat de toezichtsbevoegdheden niet uitsluitend voor opsporingsdoel-einden mogen worden ingezet, lijkt in de praktijk ook weinig feitelijke restricties met zich te brengen. Het Hof 's-Hertogenbosch heeft in een recente uitspraak nog bepaald dat het, anders dan de rechtbank eerder oordeelde,²⁰ geen probleem was dat de politie alleen auto's met kentekens die in het systeem voorkwamen van-wege betrokkenheid bij een drugsdelict controleerde op grond van de Wegen-verkeerswet 1994, waarna werd gevraagd of de auto van de betrokkene mocht worden doorzocht. Daar ook naar het rijbewijs was gevraagd stond de controle volgens het hof niet uitsluitend in het teken van de opsporing van drugs.²¹ Wij vragen ons af of deze werkwijze niet te veel vrijheid biedt bij het uitoefenen van bevoegdheden. Het lijkt namelijk sterk erop dat enkel naar het rijbewijs is gevraagd om het uitoefenen van bevoegdheden te legitimeren, terwijl het werke-lijke doel uitsluitend is gelegen op het strafrechtelijke vlak, de opsporing van Opiumwetdelicten. Dat lijkt ons geen wenselijke aanpak, temeer omdat het voor de betrokken burger vermoedelijk niet op voorhand duidelijk is op grond van welke regelgeving hij wordt gecontroleerd en of hij verplicht is mee te werken.

Wij menen zodoende dat het aanvaardbaar is dat de Hoge Raad onder bepaalde omstandigheden toestaat dat informatie vergaard bij bestuurlijk toezicht, wordt gebruikt in het kader van de opsporing, juist omdat deze informatie noodzakelijk en waardevol kan zijn. Het zou bovendien een veronachtzaming zijn van de hui-dige praktijk van toenemende verwevenheid van rechtsdomeinen als het gebruik van bestuursrechtelijk verkregen informatie te allen tijde ontoelaatbaar zou zijn. Maar het is onzes inziens wel belangrijk dat de genoemde beperkingen in de prak-tijk ook daadwerkelijk hun uitwerking vinden en dat dit bovendien controleerbaar is. Hierbij sluiten wij aan bij Luchtman (2007b) die bij een bespreking van deze problematiek in zijn dissertatie met soortgelijke bevindingen komt. Ook Blom-berg (2005) geeft aan dat juist de controleerbaarheid van het uitoefenen van bevoegdheden problematisch kan zijn. Het is essentieel per concreet geval van sfeervervaging na te gaan of de publiekrechtelijke beginselen voldoende worden gewaarborgd. Wij betwijfelen of de waarborgen bij de bestuurlijk-strafrechtelijke aanpak van mensenhandel al met al afdoende zijn.

Als toezichtsbevoegdheden (uitsluitend) voor opsporingsdoel-einden worden inge-zet worden de algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder het verbod op *détournement de pouvoir*, overschreden: in die situatie creëert het overheidsorgaan namelijk bevoegdheden die niet aan hem zijn toebedeeld met betrekking tot het doel waarvoor die zijn toegekend. Maar ook als toezicht mede wordt ingezet met een opsporingsdoel, kan dit verbod in het geding zijn.

Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat bestuurlijke informatie nor-maliter gewoon kan worden gebruikt in het strafproces (Embregts 2003). Het

20 En ook in tegenstelling tot Hof Leeuwarden 16 juni 2010, LJN: BM8111.

21 Hof 's-Hertogenbosch 5 oktober 2010, LJN: BN9352.

voert in dat opzicht te ver al het bestuurlijk verkregen materiaal zonder meer uit te sluiten in een strafzaak. Bovendien liggen de doelen die werden nagestreefd bij toezicht en opsporing doorgaans in elkaars verlengde.²² Knigge en Kwakman (2001) pleiten er dan ook voor om het uitoefenen van toezicht aan doelcriteria te verbinden. Meer recentelijk wordt bestuurlijke wet- en regelgeving echter ook steeds vaker (mede) ingezet voor een compleet ander doel dan de bestuurlijke regelgeving beoogt. Juist in dergelijke situaties is sfeervervaging problematisch. Hierbij kan worden gewezen op de voorgenoemde zaak omtrent verkeerscontroles die worden ingezet om drugs te ontdekken. Dit geldt echter ook voor prostitutiecontroles: de vergunningsvoorwaarden uit de APV op het gebied van prostitutie zijn van geheel andere aard dan de wetgeving waarin mensenhandel strafbaar is gesteld. Ook potentiële sancties die bij overtreding kunnen worden opgelegd verschillen wezenlijk naar aard en omvang. Bij de totstandkoming van wet, regelgeving en beleid ter zake van mensenhandel heeft de wetgever nauwelijks geanticipeerd op mogelijke sfeervermenging die zich op dit terrein zou kunnen voordoen. Deze kwestie krijgt gelukkig wel de nodige aandacht in de Wet regulering prostitutie.

Het staat vast dat ondanks de sfeervervaging principiële waarborgen niet mogen worden omzeild, opdat de rechtsbescherming voor de betrokkene niet illusoir wordt. Hierbij geldt dat hoe ingrijpender het optreden van de overheid is, des te groter de rechtsbescherming van de burger dient te zijn. Omdat inbreuken die worden gemaakt in het strafprocesrecht fors zijn, biedt het Wetboek van Strafvordering veel waarborgen aan de (verdachte) burger. Deze rechtsbescherming strekt verder dan die in het bestuursrecht en het is van groot belang dat kan worden gegarandeerd dat de betrokken burger daadwerkelijk voldoende beschermd is. Op gemeenteniveau lijkt voorsnog echter weinig diepgaand te zijn nagedacht over de mogelijke problemen van sfeervervaging bij prostitutiecontroles, hetgeen ertoe leidt dat in de concrete handhavingspraktijk niet zorgvuldig genoeg wordt opgetreden. In dat kader dient te worden vermeld dat prostitutiecontroleurs volgens de Aanwijzing Mensenhandel van het College van procureurs-generaal een cursus dienen te volgen bij de politieacademie, waarna ze als gecertificeerd prostitutiecontroleur aan de slag kunnen. In die cursus wordt uitgebreid aandacht besteed aan het fenomeen van sfeervervaging. Helaas zijn lang niet alle uitvoerende toezichthouders gecertificeerd (Werson & Den Hertog 2008, 130).

Het is echter onduidelijk of bij het uitoefenen van prostitutiecontroles de grenzen daadwerkelijk worden overschreden. Het grootste dilemma ligt in het feit dat het lastig is na te gaan wat zich werkelijk afspeelt tijdens een controle. Prostitutiecontroles lijken in belangrijke mate te zijn ingericht om signalen van mensenhandel op te vangen. Omdat de bevoegdheden van prostitutiecontroleurs, die vaak zowel toezichthouder als opsporingsambtenaar zijn, dermate verweven zijn en de controleurs in grote mate autonoom te werk gaan, is de verleiding groot oneigenlijk gebruik te maken van de bevoegdheden. Of dit daadwerkelijk (op grote schaal) gebeurt, is niet verifieerbaar en juist daarin ligt het probleem. Het is namelijk niet te controleren met welk doel bepaalde bevoegdheden worden ingezet als een poli-

22 Dit geldt meer voor het fiscale en het verkeersrecht dan bijvoorbeeld in de prostitutiesector.

tieambtenaar de keuze heeft tussen verschillende type bevoegdheden. Dit is temeer problematisch, omdat ook in het geval dat iemand als verdachte van mensenhandel is aangemerkt, de betreffende politieambtenaar nog steeds de vrijheid heeft toezichtsbevoegdheden in te zetten ten aanzien van deze persoon.²³

Hoewel de via bestuurlijk toezicht vergaarde informatie wellicht de toets door de rechter kan doorstaan, achten wij de situatie onwenselijk waarin niet te garanderen is dat de beperkingen worden nageleefd die aan sfeervermenging zouden moeten worden gesteld.

6 Slotbeschouwing

Een integrale aanpak van het fenomeen mensenhandel, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen elkaar aanvullen, is noodzakelijk om deze schrijnende vorm van criminaliteit te bestrijden. De strafrechtelijk-bestuurlijke aanpak biedt veel perspectief voor een krachtiger reactie op mensenhandel. Naast de preventieve werking die bestuurlijke maatregelen kunnen hebben in aanvulling op het strafrecht, kan bestuurlijk toezicht ook nuttig zijn voor het vergaren van strafrechtelijk relevante informatie. Dat brengt echter wel een aantal dilemma's met zich, waaronder het verschijnsel van sfeervervaging. Bezien vanuit de publiekrechtelijke beginselen concluderen wij dat bij de huidige manier waarop toezicht wordt gehouden op de prostitutiebranche de rechtsbescherming van de burger tegen het optreden van de toezichthouder onvoldoende is gewaarborgd. Dat hoeft niet te betekenen dat informatie verkregen via prostitutiecontroles of andere vormen van bestuurlijk toezicht, geen input mag vormen voor de opsporing van mensenhandel. Het verdient echter aanbeveling een aantal veranderingen aan te brengen binnen de huidige praktijk, wat het oneigenlijk gebruik van toezichtsbevoegdheden bij prostitutiecontroles kan tegengaan.

Allereerst zou het goed zijn het bestuurlijke karakter van prostitutiecontroles duidelijker te benadrukken door naast politieambtenaren gemeenteambtenaren aan te wijzen als prostitutiecontroleurs, zoals in sommige gemeenten al is gebeurd. Dit heeft als bijkomend voordeel de extra toezichtscapaciteit. Het is tevens belangrijk dat tijdens de controles daadwerkelijk wordt gecontroleerd op naleving van (alle) vergunningsvoorwaarden en dat de bevindingen worden teruggekoppeld aan de gemeente. Ook zou het goed zijn als gemeenteambtenaren en politieagenten de taken onderling verdelen. Zo kan de gemeenteambtenaar zich primair met de gemeentelijke controle bezighouden en de politie zich voornamelijk richten op signalen van mensenhandel, waarbij zij primair strafrechtelijk handelt. Zo wordt voorkomen dat de bestuurlijke controles in te grote mate een strafrechtelijk doel dienen.

Daarnaast is het van belang toezichthouders met een dubbele pet te doordringen van de grenzen waarbinnen de verschillende bevoegdheden naar hun aard mogen worden uitgeoefend. Een certificering van alle prostitutiecontroleurs is daarom

23 Prostitutiecontroles zijn overigens vooral gericht op prostituees en die zijn meestal niet verdachte maar juist slachtoffer van mensenhandel. Het is echter niet ondenkbaar dat zij als daders van strafbare feiten worden aangemerkt.

essentieel. Wij zijn eveneens van mening dat reeds gecertificeerde controleurs geregeld een opfriscursus dienen te volgen en dat ook leidinggevendenden bewust moeten worden gemaakt van de problematiek van sfeervermenging, zodat zij zorg kunnen dragen voor een zuivere toepassing van bevoegdheden door hun ondergeschikten.

Het is geruststellend te merken dat soortgelijke aanbevelingen worden gedaan in een handreiking van de Task Force Aanpak Mensenhandel uit 2009 (Hendriks en Corsèl 2009). Ook de memorie van toelichting bij de Wet regulering prostitutie besteedt aandacht aan het toezicht op de prostitutiebranche en benadrukt de rol van de gemeente hierin.²⁴ Het blijft niettemin een uitdaging de punten die recentelijk op beleidsniveau de nodige aandacht hebben gekregen, te incorporeren op lokaal uitvoeringsniveau. Ook de Wet regulering prostitutie zal voor de nodige uitdagingen zorgen: de wet breidt de bestuurlijke regelgeving aanzienlijk uit, maar introduceert tevens enkele nieuwe strafrechtelijke sancties voor de overtreding van deze wet. Zo bezien blijven de valkuilen van sfeervervaging onverminderd bestaan.

Literatuur

- Beijer, A. (2010) Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. De interpretatie van artikel 273f Sr. *Delikt en Delinkwent* 40(8), 986-1012.
- Blomberg, A.B. (2005) Toezicht en 'opsporing' in het punitieve bestuursrecht. *Strafblad* 3(4), 409-421.
- Blomberg, A.B. (2006) Handhaving en toezicht. In: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer: Kluwer, 19-54.
- Bottenberg, M. & N.L. Holvast (2009) *Bestuurlijk Juridische Handhaving in Amsterdam en Alkmaar. Bestuurlijke rapportage over de bevindingen in programma Ablak*. Woerden: Dienst Nationale Recherche 2009 (rapportage niet openbaar/gepubliceerd).
- Bunt, H.G. van de & E.R. Kleemans (2007) *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgever.
- Cleiren, C.P.M. & J.H. Crijns (2010) Beginselplicht tot voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving? In: G.K. Schoep e.a. (red.), *Vervlechting van domeinen*. Deventer: Kluwer.
- Cleiren, C.P.M. & M.J.M. Verpalen (red.) (2010) *Tekst & Commentaar Strafrecht*. Deventer: Kluwer.
- CoMensha (2009) *Jaarverslag 2009*, te raadplegen op www.mensenhandel.nl.
- Commissie Herooverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (1995) *Het recht ten uitvoer gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Corstens, G.J.M. (2008) *Het Nederlands Strafprocesrecht*. Deventer: Kluwer.
- Dettmeijer-Vermeulen, C.E. e.a. (2009) *Mensenhandel. Zevende rapportage van de nationaal rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Embregts, M.C.D. (2003) *Uitsluitel over bewijsuitsluiting* (diss. Tilburg). Deventer: Kluwer.

24 Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, 27 e.v.

- Goderie, M. & H. Boutellier (2009) *Het slachtoffer en zijn ketens. Een studie naar mensenhandel in strafrechtelijk perspectief*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Hartmann, A.R. (2011) *Over de grenzen van de dogmatiek en into fuzzy law* (oratie Rotterdam). Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
- Hartmann, A.R. (2006) Over toezicht en opsporing. Inhoudelijke voorwaarden van publiekrechtelijke bevoegdheden in perspectief. In: L.J.J. Rogier & H. de Doelder (red.), *Toezicht. Opstellen over veiligheidstoezicht en markttoezicht*. Deventer: Boom Juridische uitgevers, 41-54.
- Hartmann, A.R. & P.M. van Russen Groen (1998) *Contouren van het bestuursstrafrecht* (diss. Rotterdam). Deventer: Gouda Quint.
- Hendriks, J. & M. Corsèl (2009) *Handreiking ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector*. Rotterdam: Thieme Mediacenter.
- Hout, M.M.J. van & F.J. van der Laan (2008) *Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD.
- Huisman, W. (2010) Gemeenten en de strijd tegen georganiseerde misdaad. *Tijdschrift voor Veiligheid* 9(3), 45-59.
- Knigge, G. (2001) De verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht. In: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*. Deventer: Gouda Quint, 93-124.
- Knigge, G. & N.J.M. Kwakman (2001) Het opsporingsbegrip en de normering van de Opsporingstaak. In: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001*. Deventer: Gouda Quint.
- Korvinus, D., D. Koster & H. de Jonge van Ellemeet (2006) Mensenhandel. Het begrip uittuiting in art. 273a Sr. *Trema* 29(7), 286-291.
- Luchtman, M.J.J.P. (2007a) Sfeercumulatie in het verkeersrecht en het fiscale recht. *Delikt en Delinkwent* 37(7), 657-681.
- Luchtman, M.J.J.P. (2007b) *Grensoverschrijdende sfeercumulatie. Over de handhavings-samenwerking tussen financiële toezichthouders, fiscale autoriteiten en justitiële autoriteiten in EU-verband* (diss. Utrecht). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Meij, P.P.J. van der & J.P. van der Leun (2010) Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel. In: G.K. Schoep e.a. (red.), *Vervlechting van domeinen*. Deventer: Kluwer.
- Minister van Justitie (2008) *Installingsbesluit Task Force Aanpak Mensenhandel*, te raadplegen op www.rijksoverheid.nl.
- Minister van Justitie (2004) *Nationaal Actieplan Mensenhandel*.
- Muller, E.R., L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling e.a. (2008) *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Nijboer, J.A. (2004) De aanpak van internationale mensenhandel. *Delikt en Delinkwent* 34(5), 477-503.
- PPM/dNP (2004). *Prostitutie en Mensenhandel. Korpsmonitor 2004*. Den Haag: PPM/dNP.
- Stevens, L. (2005) *Het nemo-teneturbeginsel in strafzaken. Van zwijgrecht naar containerbegrip* (diss. Tilburg). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Task Force Aanpak Mensenhandel (2009) *Plan van aanpak*, te raadplegen op www.om.nl.
- Vianen, R. van, e.a. (2006) *Positie van slachtoffers van mensenhandel. Eerste trendrapportage*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut en Adviesbureau Van Montfoort.
- Werson, H. & A. den Hertog (2008) *Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel 2008*.