



# LOVITURA

## Seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen in Nederland

BESTUURLIJK SIGNAAL  
MENSENHANDEL FIELDLAB LOVITURA

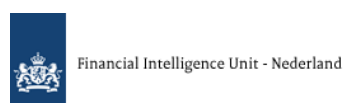
DATUM VAN INDIENING: 23 MAART 2023

Organisaties:

Openbaar Ministerie  
Nationale Politie  
    Eenheid Rotterdam (AVIM)  
    Landelijke Eenheid  
    Eenheid Den Haag  
FIU-Nederland  
Koninklijke Marechaussee  
Metastory Instituut  
Belastingdienst

Auteurs:

Joske Berends – FIU-Nederland  
Mirjam Blom – Openbaar Ministerie  
Henk Deunhouwer – Nationale Politie  
Wim van Herwijnen – Nationale Politie  
Tamme de Leur – Metastory Instituut  
Renate van de Pol - Belastingdienst  
Jorn van Rij – Nationale Politie  
Iris Waterlander – Koninklijke Marechaussee



Ontvangende partij:

Ministerie van Justitie en Veiligheid

## Managementsamenvatting

Dit bestuurlijk signaal is voortgekomen uit de operationele aanpak van Mensenhandel Fieldlab team Lovitura, die gericht is op het aanpakken van Roemeense criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) die Roemeense en Moldavische vrouwen in Nederland seksueel uitbuiten. Het team is tegen diverse structurele knelpunten en kwetsbaarheden aangelopen in de aanpak van dit fenomeen, hetgeen de aanleiding heeft gevormd tot het schrijven van dit bestuurlijk signaal.

Lovitura heeft in haar aanpak bemerkt dat de Roemeense en Moldavische vrouwen die in Nederland seksueel worden uitgebuit in een carrousel door Nederland worden verplaatst. Zij werken - veelal onvergund – steeds slechts enkele weken tot maanden op een bepaalde werkplek, waarna zij worden verplaatst naar een andere werkplek in een andere gemeente. Ook de achterliggende CSV's verplaatsen zich door Nederland. Lovitura heeft in haar aanpak getracht de slachtoffers te volgen in hun reis door Nederland, waarmee ook de reis van de achterliggende CSV's in kaart kon worden gebracht en interventies op hen konden worden gepleegd. Het team bemerkte echter dat een effectieve aanpak enkel mogelijk is indien deze landelijk en integraal is. De aanpak van dit delict vergt namelijk gestructureerde, gecoördineerde en efficiënte samenwerking van verschillende partners. In Nederland schiet deze aanpak en samenwerking op cruciale punten te kort, waardoor niet effectief kan worden opgetreden tegen de criminele samenwerkingsverbanden achter de seksuele uitbuiting van Roemeense en Moldavische vrouwen.

De tekortkomingen in de huidige aanpak zijn de volgende. Allereerst is het niet mogelijk om een vertrouwensband op te bouwen met de vrouwen, waardoor de lage verklaringsbereidheid die deze groep kenmerkt nooit hoger zal worden. De vrouwen krijgen immers, nu zij continu worden verplaatst, steeds te maken met (een) ander(e) controleteam en/of hulpverleners.

Daarnaast werd tijdens de looptijd van dit Fieldlab geconstateerd dat AVG/WPG-wetgeving en de beperkingen betreffende informatiedeling tussen verschillende (overheids)instanties belangrijke obstakels zijn in de integrale aanpak van dit probleem. In een deel van de gemeenten worden de prostitutiecontroles niet gedaan door (of in samenwerking met) de AVIM (politie), maar enkel door de gemeente. De controleurs van de gemeente mogen de gegevens van de sekswerkers die ze controleren niet vastleggen en hebben ook geen toegang tot de politiestructuren.

Waar wellicht tijdens één enkele controle niet voldoende aanleiding bestaat om mensenhandel te vermoeden, kan dit beeld juist wel ontstaan als alle signalen van afzonderlijke controles naast elkaar worden gelegd. Zonder (centrale) registratie is dit echter niet mogelijk, waardoor deze cruciale informatie ontbreekt. Aangezien gebruik van de webcrawler gedurende de looptijd van het Fieldlab beperkt was toegestaan, kon enkel enigszins zicht op de slachtoffers worden behouden indien de gegevens van de betrokkenen in BVH werden gemuteerd of als de CSV's dezelfde auto's bleven gebruiken. Hierdoor is het team verschillende (clusters van) slachtoffers en de achterliggende CSV's uit het oog verloren. Ook blijkt in de praktijk dat niemand de verantwoordelijkheid neemt als er signalen van uitbuitingssituaties bekend zijn. Voor de clusters waar wel zicht op werd gehouden bleek het in de praktijk lastig om hun werkwijze hinderlijk te verstoren, omdat er geen instantie is die hier (centraal) de leiding over neemt. Het gevolg blijkt te zijn dat uiteindelijk geen enkele partij de verantwoordelijkheid neemt om een casus op te pakken.

Door bovenstaande punten is het op dit moment onmogelijk om effectief en efficiënt op te treden tegen de criminele samenwerkingsverbanden. Alternatieve interventies (bestuursrechtelijk, vreemdelingenrechtelijk) zijn alleen mogelijk als er sprake is van één landelijk beleid en een goed beeld van de problematiek. Hiervoor geeft Lovitura onderstaande aanbeveling en randvoorwaarden mee, die een positieve invloed zullen hebben op de efficiëntie en effectiviteit van de aanpak van deze problematiek:

**Deze problematiek vereist permanente landelijke regie en operationele aandacht, om een effectieve aanpak te kunnen realiseren en om beleid te kunnen optimaliseren.** Landelijk is een permanente regiegroep met operationele slagkracht nodig om duurzaam en efficiënt zicht op Elena's en CSV's te hebben die zich, zoals beschreven, door geheel Nederland en daarbuiten bewegen. Een voortzetting van het Fieldlab Lovitura, aangevuld met andere relevante partners, is voor de opsporing en aanpak daarom essentieel. Om dit mogelijk te maken, zijn de volgende drie randvoorwaarden geformuleerd.

1. Permanent zicht op (potentiële) daders en slachtoffers van mensenhandel in de illegale prostitutie is nodig, anders verdwijnen zij uit beeld en mist de aanpak slagkracht. Hiervoor is de inzet van technologische middelen onmisbaar. Daarom wordt met name de inzet van **de webcrawler zeer aanbevolen.**
2. Omdat deze problematiek ook permanente regionale aandacht en regie vereist, dient elke regio een **handhavingsknelpunt illegale prostitutie/mensenhandel** te krijgen waar alle gemeenten van de regio aan deelnemen. De **Ketenregisseur Mensenhandel** coördineert dit overleg. Alle informatie uit BVH omtrent illegale prostitutie wordt besproken in dit overleg.
3. **Het scoremodel DIGW dient te worden gebruikt bij prostitutiecontroles, ook bij bestuurlijke controles.**<sup>1</sup> Gemeenten zouden bij de politie altijd melding moeten doen van illegale prostitutie, wanneer er een combinatie is met andere indicatoren van het scoremodel. De informatie kan dan worden gemuteerd in BVH.

---

<sup>1</sup> Deze aanbeveling sluit aan bij de brief 4 februari 2022 aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met onderwerp "Mensenhandel Fieldlab 2020-2022" en onderwerp "AO Mensenhandel en prostitutie 9 februari 2022."

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting .....	2
1. Inleiding .....	5
2. Doelstelling .....	5
3. Aanleiding.....	6
3.1 Mensenhandel Fieldlab Lovitura.....	6
3.2 Aanpak Lovitura.....	6
4. Opzet en uitvoering .....	7
5. Bevindingen.....	8
5.1 Beschrijving criminele werkwijze .....	9
5.2 Knelpunten in de aanpak van seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen .....	10
6. Conclusies.....	14
7. Aanbevelingen.....	15
8. Bronnenoverzicht.....	16

## 1. Inleiding

Uit diverse onderzoeken van de Nationale Politie blijkt dat er in de seksindustrie veelvuldig signalen van uitbuiting voorkomen. Sinds 2007 zien we een stijging van Roemeense slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Op een kleine daling in 2010 en 2011 na, zitten de Roemenen stevast, met groei in aantal, in de top 3 van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel (seksuele uitbuiting) in Nederland. Elke dag staan er op de website Kinky.nl ruim 200 seksadvertenties van uit Roemenië afkomstige vrouwen<sup>2</sup> en dat is nog maar een van de (Nederlandse) websites die gebruikt worden. Als we naar alle beschikbare websites kijken ligt dat aantal dus nog hoger.

In veel gevallen betreft het hier jonge vrouwen die mogelijk slachtoffer zijn van uitbuiting en al dan niet zichtbaar gedwongen worden te werken in de prostitutie. Deze vorm van uitbuiting gebeurt over het algemeen genomen in georganiseerd verband en diverse onderzoeken tonen aan dat de relaties tussen de subjecten (daders en slachtoffers) terug te volgen zijn tot aan de regio of plaats van herkomst. In politieonderzoeken of bij prostitutiecontroles komt men echter meestal niet verder dan de constatering dat er sprake is van illegale prostitutie<sup>3</sup>. Hoewel er dikwijls sterke vermoedens van mensenhandel zijn, is er veelal onvoldoende bewijs voor een strafrechtelijke vervolging terzake artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Dat het om mensenhandel gaat is vaak niet hard te maken. Dat heeft diverse oorzaken, onder meer de beperkte verklaringsbereidheid bij slachtoffers en onvoldoende kennis over (hoe om te gaan met) signalen van mensenhandel bij de medewerkers van diverse organisaties.

De criminele samenwerkingsverbanden (CSV) die verantwoordelijk zijn voor de uitbuiting van deze vrouwen verdienen hier goed aan en kunnen door middel van hun modus operandi betrekkelijk straffeloos te werk gaan. Zij maken stelselmatig en doelbewust gebruik van de kwetsbare positie van deze vrouwen.<sup>4</sup> Gebleken is dat de sekswerkers na een controle in een bepaalde plaats zich verplaatsen of verplaatst worden naar andere gemeentes, regio's of zelfs landen, wat eveneens een complicerende factor is.<sup>5</sup> Daarnaast gaat mensenhandel vaak gepaard met andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit, zoals drugs en wapens, witwassen, fraude bij vergunningen/huurwoningen, overlast e.d. Het businessmodel van deze CSV's beperkt zich niet uitsluitend tot Nederland en mogelijk is er dus ook sprake van internationale verwevenheid.<sup>6</sup>

Zo vormt seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen in Nederland een zogenoemd *wicked problem*, waarvan de aanpak tot nu toe niet succesvol is gebleken.

## 2. Doelstelling

Om tot een effectievere aanpak van mensenhandel te komen, is het Mensenhandel Fieldlab (MFL) opgezet. Het MFL is een initiatief van het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie – met instemming van het Ministerie van Justitie & Veiligheid – waarbij in samenwerking met andere (overheids-)organisaties en wetenschappers inspanning wordt geleverd om tot deze nieuwe, effectievere aanpak van mensenhandel te komen.

---

<sup>2</sup> Het gaat hier niet alleen om vrouwen met de Roemeense, maar ook om vrouwen met de Moldavische (of dubbele Roemeense / Moldavische) nationaliteit. Wanneer wij in dit signaal spreken over uitbuiting (door Roemeense CSV's) van Roemeense vrouwen, doelen wij ook op deze groep Moldavische vrouwen.

<sup>3</sup> Met de term "illegale prostitutie" wordt in dit signaal niet-vergunde prostitutie bedoeld.

<sup>4</sup> Van Rij, 2014

<sup>5</sup> Van Rij, 2016

<sup>6</sup> Van Rij & McAllister, 2019

Het doel van het Mensenhandel Fieldlab is om mensenhandel en moderne slavernij in Nederland een vernietigende slag toe te brengen en structureel te blijven saboteren door een serie onconventionele, samenhangende, strategische interventies. Het is daarbij de bedoeling om te komen tot een systematische aanpak vanuit een gedeelde probleemanalyse. In de periode 2020-2022 heeft een aantal multidisciplinaire teams (Fieldlab-teams) gewerkt aan diverse problemen met betrekking tot seksuele uitbuiting. Mensenhandel Fieldlab Lovitura is één van deze teams.

Het Fieldlab-team Lovitura heeft zich gedurende 2 jaar (2020-2022) bezig gehouden met de problematiek aangaande seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen in Nederland door uit Roemenië afkomstige CSV's.<sup>7</sup> Lovitura betekent "klap" in het Roemeens. Met deze aanpak wil Lovitura een keiharde klap uitdelen aan deze CSV's. Het team is echter tegen diverse structurele knelpunten en kwetsbaarheden aangelopen in de aanpak van dit fenomeen. De werkzaamheden van Fieldlab Lovitura – waar in het volgende hoofdstuk dieper op zal worden ingegaan – vormen de aanleiding van dit bestuurlijk signaal. Om meer inzicht te verschaffen in de complexiteit van dit fenomeen, zal in dit bestuurlijk signaal ook de achtergrondinformatie en aanpak van Fieldlab Lovitura worden beschreven. Het primaire doel van dit bestuurlijk signaal is het inzichtelijk maken van structurele knelpunten en kwetsbaarheden in de legale processen die worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen. Daarnaast worden adviezen opgesteld ten behoeve van de aanpak van deze knelpunten en kwetsbaarheden. Door het geven van deze adviezen wordt getracht een proces in gang te zetten waarbij mensenhandel efficiënter en effectiever kan worden aangepakt.

### 3. Aanleiding

#### 3.1 Mensenhandel Fieldlab Lovitura

Het aanpakken van een *wicked problem* zoals de seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen in Nederland vereist een onconventionele aanpak waarbij buiten bestaande paden wordt getreden. Tijdens het uitvoeren van het operationele plan is team Lovitura meermaals gestuit op de randen van deze gebaande paden die als barrière de aanpak hebben bemoeilijkt. Mede hierdoor zijn wij in staat de reguliere aanpak, voor zover die in Nederland bestaat, vanuit een ander perspectief te beschouwen en hier lessen uit te trekken.

Dit signaal is voortgekomen uit een rapport dat is opgesteld door het Fieldlab team Lovitura (rapport 22 september 2022). Dit rapport is uitgebreid gedeeld en besproken met betrokken partijen (o.a. het EMM, de Belastingdienst, de FIU, het Openbaar Ministerie, meerdere AVIM's, het CEMI, de Liaison officer van de politie in Roemenië en de gemeente Amsterdam). De feedback naar aanleiding hiervan is verwerkt in dit bestuurlijk signaal.

#### 3.2 Aanpak Lovitura

Zoals gezegd is het Fieldlab-team Lovitura één van de multidisciplinaire teams binnen het mensenhandel Fieldlab. Lovitura is gericht op het aanpakken van Roemeense criminele samenwerkingsverbanden (CSV) die Roemeense en Moldavische vrouwen in Nederland seksueel uitbuiten en hen daartoe steeds verplaatsen, als het ware in een carrousel. Hier zetten wij ons voor in omdat wij ons zorgen maken over:

---

<sup>7</sup> Het EMM (Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel) zal rond de zomer van 2023 een strategisch intelligencebeeld Roemeense seksuele uitbuiting publiceren over de netwerkstructuren en modus operandi. Dit geeft al aan dat dit onderwerp landelijke prioriteit geniet.

- het ondermijnende karakter van de werkwijze van deze CSV's en het ontbreken van effectieve middelen om ze aan te pakken, waardoor zij keer op keer ongestoord hun gang gaan;
- de grove schending van mensenrechten van kwetsbare Roemeense en Moldavische vrouwen.

De aanpak die Lovitura heeft ontwikkeld in de periode 2020-2022 onderscheidt zich in 4 fases:

1. Vinden
2. Volgen
3. Verslaan
4. Voortzetten

De achterliggende gedachte is om Roemeense sekswerkers op diverse manieren te vinden en vervolgens hun reis door Nederland te volgen. Hiermee kan ook de reis van de CSV's in kaart worden gebracht. Vervolgens worden deze CSV's hinderlijk gevolgd en wordt getracht bij elke verplaatsing hinderlijk hun businessmodel te verstoren ("verslaan") in de verwachting dat ze uit Nederland verdwijnen ("voortzetten"). Hiermee willen we aantonen dat een systemische integrale aanpak de enige weg is om effectief deze CSV's te bestrijden.

Kortom, Lovitura wil met een andere visie naar het fenomeen van seksuele uitbuiting door Roemeense CSV's kijken. Door die andere visie kunnen naar verwachting meer indicaties worden gecreëerd voor opsporing en vervolging of het toepassen van andere interventies, zoals bestuurlijk ingrijpen. Misdaad mag niet lonen en daarom is een integrale aanpak vereist, waarbij een ieder zijn rol pakt in het herkennen van en het acteren op signalen mensenhandel. Ook innovatieve samenwerking tussen publieke en private partners speelt hier een rol, evenals het bewust maken van gedwongen prostitutie en het betrekken van de burger bij de aanpak daarvan.

## 4. Opzet en uitvoering

Het opstellen van dit bestuurlijk signaal is verweven met de operationele aanpak van Lovitura om de criminele samenwerkingsverbanden, verantwoordelijk voor de uitbuiting van deze vrouwen, een slag toe te brengen.

Om zicht te krijgen op de knelpunten die aan de orde komen is het Fieldlab-team gedurende de looptijd van het project ondersteund door een zogenoemde adviesraad. In deze adviesraad zaten medewerkers van uiteenlopende organisaties zoals bijvoorbeeld gemeenten, RIEC, zorgpartners, NGO's die zich bezighouden met deze problematiek maar ook een regioburgemeester in zijn rol als Regionaal Portefeuillehouder Mensenhandel en de liaison officer van de politie in Roemenië. Deze adviesraad is op verschillende momenten om input gevraagd en er zijn ook met leden afzonderlijk verdiepende gesprekken gevoerd.

Naast de ondersteuning vanuit de adviesraad hebben de teamleden vanuit hun eigen expertise informatie en kennis ingebracht en hebben de teamleden overleggen met organisaties op verschillende niveaus bijgewoond. Denk daarbij aan gesprekken met de IND over mogelijke inzet van de beëindiging verblijfsrecht en gesprekken met het Hoofd RIEC Rotterdam over de rol van het RIEC bij de aanpak van deze vorm van seksuele uitbuiting.

Gedurende de looptijd zijn er presentaties gegeven aan (medewerkers van) onder andere Comensha, Ketenregisseurs Mensenhandel, VNG, Scharlaken Koord, Leger des Heils en diverse gemeenten waarin werd uitgelegd welke aanpak het Fieldlab-team Lovitura voor ogen heeft. Hierbij werd



uiteraard ook ingegaan op de knelpunten waar we op dat moment in het proces tegenaan liepen. Aan de organisaties werd gevraagd input te leveren voor wat betreft mogelijke interventies en de rol die de specifieke organisatie in een aanpak kan spelen. Deze input is in dit bestuurlijk signaal verwerkt. Over de methode en werkwijze van Fieldlab-team Lovitura is ook een documentaire gemaakt, die tijdens een landelijke bijeenkomst met experts op 13 september 2022 is getoond. Hierbij waren o.a. de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Landelijk officier van justitie mensenhandel en burgemeesters aanwezig. De feedback die naar aanleiding van deze bijeenkomst is verworven is verwerkt in dit signaal.

De auteurs van dit bestuurlijk signaal zijn onderdeel van het team. Zij hebben vanuit verschillende rollen toegang gehad tot verschillende bronnen van informatie.<sup>8</sup> Die informatie kon worden gebruikt voor de operationele aanpak van Lovitura en vervolgens voor analyse. Hiernaast zijn gesprekken gevoerd met de teamleden over hun ervaringen. Daarmee is het bestuurlijk signaal een schakel tussen de operationele praktijk en beleidsvorming. We hopen middels dit bestuurlijk signaal knelpunten en kwetsbaarheden bloot te leggen en kennis te delen over de werkwijzen van de criminele organisaties. Hiermee willen we bereiken dat het huidige beleid wordt aangepast, zodat ook op de lange termijn landelijk en zelfs Europees opererende criminele samenwerkingsverbanden geen voet aan de grond krijgen in Nederland om slachtoffers seksueel uit te buiten.

Dit bestuurlijk signaal is gedeeld met de beleidsteams van de deelnemende organisaties aan dit Fieldlab-team.

## 5. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen van Lovitura weergegeven.

Mensenhandel Fieldlab Lovitura is in het najaar van 2020 begonnen met de fase van “vinden.” In deze fase zijn in korte tijd zo’n 300 potentiële slachtoffers van mensenhandel/seksuele uitbuiting gevonden, met de Roemeense of Moldavische nationaliteit. Wij duiden deze vrouwen in onze aanpak aan als “Elena’s”; de aanpak heet “Elena’s reis.”

Het vinden is gedaan op de volgende wijze:

- Door informatie uit prostitutiecontroles in de onvergonde sector;
- Via inzet van de webcrawler;
- Door aan te sluiten bij een actuele RIEC casus die we als proeftuin gebruikten;
- Middels analyse door de FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit).<sup>9</sup>

In maart 2021 zijn uit deze 300 potentiële slachtoffers zes “clusters” geselecteerd voor de fase van het “volgen”. Een cluster bestaat uit één of meer Roemeense vrouwen, die vaak gezamenlijk of met dezelfde pooier worden aangetroffen (bijvoorbeeld bij prostitutiecontroles) en waarbij derhalve het vermoeden bestaat dat ze voor hetzelfde CSV werken.

Via deze clusters met potentiële slachtoffers heeft Lovitura zicht gekregen op de criminele samenwerkingsverbanden die verantwoordelijk zijn voor de uitbuitingssituatie waarin de slachtoffers zich bevinden en degenen die hierin faciliterend zijn. In paragraaf 5.1 zal aan de hand van één van de gevolgde clusters worden ingegaan op de werkwijze van de criminele organisaties die onderwerp zijn van Lovitura.

---

<sup>8</sup> Informatiedeling tussen de teamleden van Lovitura gebeurde via het RIEC middels het programma Fileshare.

<sup>9</sup> Bij de FIU-Nederland zijn ongebruikelijke transacties die mogelijk te relateren zijn aan seksuele uitbuiting onderzocht en (waar mogelijk) verdacht verklaard, waarna deze informatie als WPG informatie beschikbaar werd.

In paragraaf 5.2 worden de structurele knelpunten blootgelegd met betrekking tot de aanpak van seksuele uitbuiting van Roemeense slachtoffers in Nederland. Dit wordt gedaan naar aanleiding van analyse van hetgeen in de clusters is waargenomen in de periode tussen april en november 2021.

In paragraaf 5.3 zullen de conclusies worden beschreven die kunnen worden getrokken uit de bevindingen in hoofdstukken 5.1 en 5.2.

## 5.1 Beschrijving criminele werkwijze

De beschrijving van de criminele werkwijze berust op onderzoeksgegevens die niet zijn getoetst door de rechter en het is dan ook niet de bedoeling om hiermee de waarheid aan de dag te brengen in strafrechtelijke zin. Onderstaande informatie geeft inzicht in welke informatie is blootgelegd met betrekking tot één van de clusters in de periode dat deze werden gevolgd, omdat dit cluster representatief was om uitgebreider te bespreken. Vervolgens zullen kort algemene bevindingen worden geschetst die werden herkend tijdens het volgen van de zes clusters.

### Cluster E13

Cluster E13 wordt uitgelicht omdat hetgeen we hebben gezien in dit cluster de problematiek goed illustreert. Het is een duidelijk voorbeeld van een groep waarin binnen een jaar een groot aantal prostituees (Elena's) zichtbaar is geworden en een groot aantal pooiers actief is. De uit Roemenië afkomstige vrouwen en pooiers in dit cluster worden in Nederland aangetroffen van Noord tot Zuid en van Oost tot West. Veel van de Elena's worden aangetroffen bij verschillende pooiers. Opvallend is dat een pooier vaak de ene keer met één Elena is en de andere keer twee Elena's gelijktijdig in zijn nabijheid (bij voorbeeld in zijn auto) heeft. De ene keer was een vrouw alleen, de andere keer met een ander samen, en bij weer een andere controle met nog een andere vrouw. Uit de controles blijkt dat Elena's niet alleen met verschillende pooiers werken (die elkaar kennen), maar ook samen met verschillende andere Elena's. Ook worden vrouwen soms aangetroffen in een voertuig, waarin eerder (een) andere pooier(s) en (een) andere Elena('s) waren aangetroffen. De indruk bestaat dat deze mannen hen onder controle houden. Het vermoeden bestaat dat er sprake is van seksuele uitbuiting, waarbij deze vrouwen in een carrousel door Nederland worden verplaatst.

Het gaat hier om ongewenste, illegale prostitutie. Wij doelen hierbij op onvergunde prostitutie, met name in woningen en hotels. En er zijn veel signalen mensenhandel zichtbaar die voorkomen op de door het EMM opgestelde lijst met signalen van mensenhandel:

- In vrijwel alle gevallen waren de vrouwen in het gezelschap of de nabijheid van een man en opvallend is dat dit niet steeds dezelfde mannen zijn.
- De mannen beschikten steeds over een auto; de vrouwen waren voor vervoer van hen afhankelijk.
- De vrouwen waren kennelijk voortdurend onder controle, wat sterke inperking van de basisvrijheden van betrokkene kan betekenen.
- De vrouwen hadden in een aantal gevallen niet zelf de beschikking over hun paspoort.
- De vrouwen werkten in Nederland illegaal in de prostitutie (onvergund).

Andere clusters zijn te vinden in het eerder omschreven rapport, dat is op te vragen.

### Algemene bevindingen

Algemene patronen die vaak worden herkend wanneer er vermoedens van uitbuiting bestaan, kwamen ook terug in de bevindingen binnen de andere clusters. Pooiers komen vaak voor in de politiesystemen in relatie tot (vermoedens van) seksuele uitbuiting van Elena's. Bijvoorbeeld in relatie tot de woningen verbonden aan de Kinky.nl-advertenties. Ook worden mannen aangetroffen bij verschillende (prostitutie)controles in aanwezigheid van verschillende "Elena's" in een voertuig of

woning. Zoals we vaker zien bij Roemeense criminele netwerken die zich bezig houden met seksuele uitbuiting is er sprake van relaties tussen verdachten en slachtoffers, alsmede familierelaties tussen de verschillende verdachten.<sup>10</sup>

Zoals in veel zaken betreffende Roemeense prostituees bestaat er na een prostitutiecontrole dikwijls het vermoeden van uitbuiting. De politie of gemeente ziet signalen mensenhandel, maar de slachtoffers geven zelf aan dat er niets aan de hand is. Dwang is lastig te bewijzen.

Bij bestuurlijke sluitingen vinden de pooiers weer snel nieuwe woningen van waaruit gewerkt kan worden, zo bleek ook uit één van de gevolgde clusters. De woningen zijn niet hun eigendom / staan veelal niet op hun naam, dus een bestuurlijke sluiting raakt hen niet hard. Een nieuwe woning lijkt gemakkelijk te vinden. Fiscaal bestaan er amper tot geen mogelijkheden om deze mannen te raken want deze personen zijn meestal niet in Nederland ingeschreven en hebben geen Burgerservicenummer waardoor het opleggen van een aanslag niet mogelijk of in ieder geval zeer lastig is. Tevens is het voor het opleggen van een aanslag noodzakelijk te beschikken over feiten en omstandigheden op basis waarvan de hoogte van de aanslag bepaalt kan worden. Deze feiten en omstandigheden moeten in dit geval worden aangeleverd door andere (overheids)partners.

## 5.2 Knelpunten in de aanpak van seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen

Bovenstaande paragraaf heeft een beschrijving gegeven van criminele werkwijzen die door Lovitura zijn herkend. In het onderstaande wordt aandacht gevraagd voor belangrijke observaties die Lovitura heeft gedaan tijdens het uitvoeren van haar analyse, namelijk de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in de processen die gemeoid zijn met het opsporen en tegengaan van seksuele uitbuiting. Hierdoor wordt gelegenheid geboden tot het plegen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit waar vele slachtoffers, die zich in een schrijnende uitbuitingssituatie bevinden, de dupe van zijn. Om deze knelpunten goed inzichtelijk te maken, zal in sub-paragraaf 5.2.1. een beschrijving worden gegeven van de reguliere aanpak van seksuele uitbuitingssituaties, waarna in 5.2.2 dieper zal worden ingegaan op de knelpunten die deze aanpak met zich mee brengt.

### 5.2.1 Beschrijving reguliere aanpak

#### **Prostitutiecontroles door AVIM en/of Gemeente**

Prostitutiecontroles worden binnen Nederland niet eenduidig uitgevoerd. Zo kan een controle worden uitgevoerd door de bevoegde AVIM, de betreffende gemeente of een combinatie van beide. Hierbij is een trend gaande waarbij het uitvoeren van de controles steeds meer wordt verplaatst van het werkveld van de politie naar het werkveld van de gemeente.

#### **Omgang met signalen mensenhandel/illegale prostitutie**

In Nederland worden signalen mensenhandel bij illegale prostitutie thans niet eenduidig geregistreerd/gemuteerd, als dat überhaupt al wordt gedaan. Vooral nu gemeentes het toezicht en de handhaving van prostitutie meer als taak op zich hebben genomen wordt de noodzaak tot eenduidigheid van beleid en uitvoering nog groter. Toezicht op de legale en illegale prostitutie kent veel verschillen in aanpak bij gemeenten, waardoor ook het verzamelen van signalen mensenhandel in de illegale prostitutie een knelpunt oplevert.

#### **Gebruik systemen**

##### ***Basisvoorziening Handhaving***

Basisvoorziening Handhaving (BVH) is een incidentregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de Nationale Politie. Politiemedewerkers kunnen in dit systeem incidenten registreren, aangiftes opnemen en strafdossiers opmaken. In dit systeem kan vervolgens worden gezocht naar relevante mutaties met betrekking tot bedrijven, personen en adressen.

---

<sup>10</sup> Van Rij & McAllister, 2019; Van Rij, 2014.

### **Webcrawler**

Met het gebruik van een webcrawler is men in staat om op websites de inhoud van seksadvertenties te doorzoeken op signalen van mensenhandel. Crawl is het verkennen van websites, waarbij gebruikt wordt gemaakt van zoekmachinesoftware om de inhoud van sites te indexeren (en dus doorzoekbaar te maken). De inzet van de webcrawler zou gebruikt kunnen worden om signalen van mensenhandel vroegtijdig te onderkennen en daar op gepaste wijze op te reageren om slachtofferschap te voorkomen of te beëindigen.

### **Informatiedeling in RIEC-verband**

De Regionale Informatie- en Expertise Centra zijn samenwerkingsverbanden die zich richten op de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het RIEC heeft als doel het invulling geven aan een integrale aanpak voor deze criminaliteit en houdt zich in deze lijn onder meer bezig met de bestrijding van mensenhandel. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een strategie waarbij in een casusoverleg tussen de deelnemende partijen signalen worden besproken, waarbij gezamenlijke interventiestrategieën worden bedacht en uitgevoerd. Deze strategie, van de procedure voor het inbrengen van een casus tot aan de casusanalyse in groepsverband, vindt plaats op een vergelijkbare manier binnen alle RIEC's.<sup>11</sup>

De procedure start met de inbreng van een casus door een van de convenantpartners.<sup>12</sup> Indien het signaal relevant genoeg wordt geacht, wordt deze ingebracht in het casusoverleg met alle partners. Dit team bepaalt gezamenlijk of het signaal voldoet aan alle vereisten en welke partners zullen deelnemen aan de RIEC-casus. Op het moment dat een signaal een RIEC-casus wordt, wordt het mogelijk voor de partners om onderling informatie uit te wisselen en zo tot interventiestrategieën te komen.

### **Nieuwe ontwikkeling - DIGW**

In de tijd dat Lovitura actief was, zijn alle AVIMs van de politie-eenheden gaan werken met de Domein overstijgende informatie gestuurde werkwijze (DIGW)<sup>13</sup>. Binnen de DIGW-methode worden signalen van mensenhandel voorzien van een score. Een hiervoor ontwikkeld scoremodel wordt als 'meetlat' toegepast om in een vroeg stadium te beoordelen of er sprake is van mensenhandel en zo ja, welke prioriteit aan het signaal wordt toegekend. Dit gebeurt in een gezamenlijk werkproces tussen opsporing en intelligence.

Dat biedt grote kansen om signalen mensenhandel vroegtijdig op te merken en er snel op te reageren. Om dit systeem zo optimaal mogelijk te laten functioneren, is het noodzakelijk dat de signalen worden geregistreerd. Op het DIGW-scoremodel komt een groot aantal signalen mensenhandel voor, één ervan is illegale prostitutie. Werken in de illegale prostitutie, gecombineerd met een ander signaal mensenhandel voorkomend op het DIGW-scoremodel levert al snel een indicatie voor mensenhandel op. Volgens Lovitura zouden deze signalen door gemeentelijke prostitutiecontroleurs als signaal mensenhandel aan de politie moeten worden doorgegeven, zodat dit wordt geregistreerd. Samen met het CCV, Comensha, Politie, EMM en Zorg- en Veiligheidshuis Groningen wordt ten tijde van het schrijven van dit signaal met drie gemeenten (Groningen, Veenendaal en Weert) gewerkt aan het 'op maat' maken van het DIGW-scoremodel voor toepassing binnen gemeenten.

---

<sup>11</sup> Melese, 2021

<sup>12</sup> Melese, 2021

<sup>13</sup> In december 2021 is besloten de implementatieopgave DIGW op te nemen in het portfolio van de politie. De signalen mensenhandel worden gevonden door een zoekprogramma, dat via query's dagelijks automatisch zoekt in politiestructuren.

### 5.2.2 Structurele knelpunten en kwetsbaarheden

Op basis van de bevindingen van Lovitura in relatie tot de reguliere aanpak van mensenhandel in Nederland komen de volgende knelpunten en kwetsbaarheden naar voren:

#### **Lage verklaringsbereidheid van slachtoffers**

Een belangrijk knelpunt in het tegengaan van seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen is dat de verklaringsbereidheid van de slachtoffers laag is, wat ook naar voren komt in de bevindingen van Lovitura tijdens het volgen van de clusters. Twee “Elena’s” uit één van de clusters zijn kwetsbare personen die al jaren onder grote invloed lijken te staan van hun pooiers, die ook hun partners zijn. Ze werden in maart 2021 meegenomen naar het politiebureau voor een intake, maar ontkenden slachtoffer mensenhandel te zijn en dat is gezien hun verleden en positie niet verbazingwekkend. “Er moet slachtofferbesef zijn bij het slachtoffer. Dan moet dit slachtofferschap worden erkend, door zowel het slachtoffer zelf als door derden. Vervolgens kan verklaringsbereidheid ontstaan. Maar hierna volgt niet zondermeer een verklaring. In het victimiseringsproces zijn steeds opnieuw barrières die moeten worden overwonnen. Dat kunnen keerpunten zijn, die uiteindelijk tot verklaringsbereidheid leiden.”<sup>14</sup> Pas na veelvuldig en langdurig investeren in het opbouwen van een relatie met slachtoffers zullen zij mogelijk gaan inzien dat ze worden uitgebuit. Het opbouwen van die relatie gaat in het huidige Nederlandse systeem echter nooit lukken. Het past namelijk bij de methodiek van de CSV’s dat vrouwen doelbewust (onder andere met het doel om sociale binding met de omgeving te voorkomen) worden verplaatst en vaak maar een korte tijd op één plek blijven. Hierdoor worden ze continu verplaatst naar een andere regio met een ander prostitutiecontroleteam. Hierdoor zien ze steeds weer een ander gezicht van een Nederlandse gemeente- of politieambtenaar en dit is een ernstige belemmering voor het opbouwen van een vertrouwensband.

Onder andere doordat deze verklaringsbereidheid zo laag is, is men afhankelijk van andere informatiebronnen of werkwijzen om gevallen van seksuele uitbuiting te vinden en tegen te gaan. Hierbij stuit men echter al snel op (onderstaande) knelpunten.

#### **Het (niet) delen van informatie van bestuurlijke controles**

Bij controles die worden uitgevoerd door gemeentes is het vastleggen van de namen van sekswerkers die worden aangetroffen zonder indicatie mensenhandel op grond van de AVG niet toegestaan. Dat betekent dus dat de “0”-signalen die in meervoud tot een “1” (dus indicatie mensenhandel) zouden leiden, nu niet bij elkaar kunnen komen.

Gemeentes zijn daarbij gericht op de legaliteit van prostitutie en niet op het voorkomen / tegengaan van uitbuiting. Pas als er signalen zijn van mensenhandel wordt dit doorgegeven aan de politie en komt het signaal in BVH, het landelijke politiesysteem. Bij elke gemeente wordt een ander gewicht gehangen aan de signalen en de drempel om (zachte) signalen door te geven aan de politie wordt als hoog ervaren. Er ligt echter een groot grijs gebied tussen illegale prostitutie en mensenhandel. Als een prostituee illegaal werkt hoeft er nog niets aan de hand te zijn. Als zij echter keer op keer, op verschillende plekken in Nederland, wordt aangetroffen in de illegale prostitutie, kan dit verontrustend zijn en een reden zijn om nader naar de situatie te kijken, om te bezien of er wellicht sprake is van dwang. Echter, nu de gegevens van sekswerkers die in de illegale prostitutie worden aangetroffen dikwijls niet worden genoteerd, ontstaat er nooit een compleet beeld.  $0 + 0 = 1$ , maar de situatie biedt die mogelijkheid niet als er geen gegevens worden genoteerd.

Zoals Lovitura heeft gezien in de verschillende clusters, verplaatsen de Elena’s zich naar een andere gemeente / regio en zelfs naar het buitenland. In iedere gemeente moet dan zonder enige voorkennis over de situatie weer opnieuw begonnen worden met het opbouwen van een dossier. Zo kan er geen

---

<sup>14</sup> Helfferich et al., 2010

of moeilijk zicht of grip worden gekregen op de CSV's en blijven de slachtoffers vastzitten in de uitbuitingssituatie.

### **Webcrawler**

Voor de opzet van het Fieldlab is gekozen voor een inzet van de webcrawler waarbij met algemene risico-indicatoren slachtoffers geïdentificeerd dienden te worden op diverse seksadvertentie websites. Daarnaast zou aanvullende informatie gebruikt worden om de prostitutiecarrousel inzichtelijk te maken en relevante informatie op het surfaceweb te verzamelen. Gedurende de startfase van het veldwerk bleek echter dat het gewenste gebruik van de webcrawler door team Lovitura vanwege privacy-technische knelpunten niet mogelijk was. Team Lovitura heeft toen besloten dat de inzet van webcrawler beperkt zou worden tot een inzet waarbij enkel algemene risicofactoren worden ingevoerd als zoektermen. Er is hierbij niet gekozen om te zoeken door middel aan de hand van telefoonnummers of foto's daar dit op het moment van de looptijd van Lovitura niet mogelijk was. Dit bleek de werkzaamheden vanuit het Fieldlab erg te hinderen en beperken. De gekozen inzet van de webcrawler is enkel relevant voor de detectie- en identificatiefase gebleken, daar het onmogelijk bleek om op basis van positieve identificatie van slachtofferschap de prostitutiecarrousel en de achterliggende criminele samenwerkingsverbanden te volgen. Als alternatief is besloten dat een deel van het zoekwerk op de advertentiewebsites handmatig uitgevoerd moest worden. Dit is erg tijdrovend en was, met de beperkte tijd, nagenoeg onmogelijk. Tegelijkertijd hebben de Covid lockdowns ervoor gezorgd dat prostitutie verboden werd en daardoor (nog) minder zichtbaar werd. Tevens zijn veel Roemeense sekswerkers en mensenhandelaren gedurende deze periode teruggedaan naar Roemenië of hebben ze hun werkgebied verlegd naar andere landen, waardoor detectie en handmatig onderzoek ook slecht mogelijk bleek. Het werk dat wel verricht is, heeft echter aangetoond dat het mogelijk is om deze methodiek succesvol toe te passen. Op het moment van het schrijven van dit signaal is duidelijk dat bij bestuurlijke prostitutiecontroles inmiddels de inzet van de webcrawler is toegestaan, mits de politie betrokken is bij deze controles. Voor de methode Lovitura is, ook in de toekomst, het gebruik van de webcrawler en andere aanvullende technische hulpmiddelen en software, onmisbaar.

### **Het ontbreken van voldoende flexibele inzet en regie**

Zoals naar voren komt uit de bevindingen van Lovitura bewegen de Elena's en CSV's zich door heel Nederland en zijn zij veelal voor korte periodes aan het werk op dezelfde plek. Voor hen zijn landsgrenzen en zeker gemeentegrenzen geen barrière om zich aan te kunnen (laten) bieden; voor de achterliggende CSV's zijn deze grenzen ook geen probleem. Daarentegen leveren alleen de gemeentegrenzen al grote problemen op voor de overheidsinstanties. Zo werd bijvoorbeeld voor één van de clusters een actiedag georganiseerd om een interventie te plegen. De seksadvertentie dook uiteindelijk op in de gemeente X. Het kostte Lovitura echter bijna een week om op elk niveau de juiste instanties aan boord te krijgen en de juiste toestemmingen te krijgen om een prostitutiecontrole te mogen laten uitvoeren. Dit was het gevolg van de lage prioriteit die in deze gemeente werd gegeven aan de aanpak van illegale prostitutie. In deze gemeente was het beleid dat alleen bij klachten door buurtbewoners naar aanleiding van overlast door de illegale prostitutie of bij duidelijke signalen mensenhandel, een bestuurlijke controle werd gedaan. Op de avond voor de actiedag bleek de advertentie offline en leek de moeite tevergeefs. Er werd echter een andere advertentie gevonden, die na onderzoek op hetzelfde adres bleek uit te komen. Hierdoor kon de actiedag alsnog doorgaan, maar dit voorbeeld laat zien hoe zeer de beslissingen van individuele gemeentes snel en doortastend optreden kunnen beïnvloeden.

De flexibiliteit van de CSV's zou terug moeten komen in de inzet van overheidsdiensten om de CSV's daadwerkelijk op de huid te kunnen blijven zitten en niet moeten afhangen van een toevalstreffer of lokale politieke prioritering. Daarnaast zijn centrale sturing en centrale afspraken over de aanpak noodzakelijk.



### **Mogelijkheden tot interventie en verstoring minimaal**

Als er eenmaal een controle heeft plaatsgevonden en prostituees zijn aangetroffen ten aanzien van wie signalen mensenhandel worden vastgesteld, ontbreken mogelijkheden tot interventie. Ook preventief zijn de opties om CSV's te kunnen verstoren minimaal. Zo is het lastig om aan de voorkant van het probleem te komen.

### **De huidige integrale aanpak is niet integraal**

Waar de informatiedeling in RIEC-verband veelbelovend leek, bleken hier echter ook knelpunten te liggen waar Lovitura tegenaan liep na het inbrengen van een signaal. Het is voor een RIEC niet toegestaan om zelfstandig informatie te delen met een ander RIEC. Een effectieve integrale aanpak is wel goed te organiseren op regionaal, maar niet of nauwelijks op landelijk niveau. Daarnaast is het opstarten van een RIEC-casus erg ingewikkeld; voordat een casus goed en wel is opgestart zijn de betreffende CSV's vaak alweer naar een andere regio vertrokken.

## 6. Conclusies

Concluderend kan worden gesteld dat mensenhandel een enorme inbreuk maakt op de individuele vrijheid van mensen en dit maakt het één van de ernstigste vormen van criminaliteit. De aard van het delict en de werkwijze van de samenwerkingsbanden achter deze criminaliteitsvorm maakt het ook één van de meest complexe vormen van criminaliteit.

Lovitura is gericht op het aanpakken van Roemeense criminele samenwerkingsverbanden (CSV) die Roemeense en Moldavische vrouwen in Nederland seksueel uitbuiten en hen daartoe steeds verplaatsen, als het ware in een carrousel. De achterliggende gedachte van Lovitura was om Roemeense en Moldavische sekswerkers op diverse manieren te vinden en vervolgens hun reis door Nederland te volgen.

Lovitura heeft voor het vinden van Elena's gebruik gemaakt van vier methodes:

- Door informatie uit prostitutiecontroles in de onvergunde sector;
- Via inzet van de webcrawler;
- Door aan te sluiten bij een actuele RIEC casus die we als proeftuin gebruiken;
- Middels analyse door de FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit).

Als snel bleek dat Lovitura door het gebruik van deze methodes een boven verwachting hoog aantal Elena's in beeld kreeg. Uit deze grote groep Elena's werd een kleiner aantal clusters geselecteerd om te blijven volgen. De verwachting was dat hierdoor ook de reis van de CSV's in kaart kon worden gebracht. Deze CSV's zouden hinderlijk worden gevolgd, waarbij zou worden getracht hun businessmodel te verstoren in de verwachting dat ze uit Nederland zouden verdwijnen. Hiermee willen we aantonen dat een systemische integrale aanpak de enige weg is om effectief deze CSV's te bestrijden. De aanpak van dit delict vergt namelijk gestructureerde, gecoördineerde en efficiënte samenwerking van verschillende partners. In Nederland schiet deze aanpak en samenwerking op cruciale punten te kort, waardoor niet effectief kan worden opgetreden tegen de criminele samenwerkingsverbanden achter de seksuele uitbuiting van Roemeense en Moldavische vrouwen. Ten eerste bestaat het belangrijke punt dat de verklaringsbereidheid bij de slachtoffers laag is, hetgeen ook naar voren komt in de bevindingen van Lovitura tijdens het volgen van de clusters. Vrouwen voelen zich geen slachtoffer en het is nagenoeg onmogelijk om een vertrouwensband met deze vrouwen op te bouwen, omdat zij continu worden verplaatst en te maken krijgen met (een) ander(e) controleteam en/of hulpverleners.

Daarnaast werd tijdens de looptijd van dit fieldlab geconstateerd dat AVG/WPG-wetgeving en de beperkingen betreffende informatiedeling tussen verschillende (overheids-)instanties belangrijke obstakels zijn in de integrale aanpak van dit probleem. In een deel van de gemeenten worden de

prostitutiecontrole niet gedaan door (of in samenwerking met) de AVIM (politie), maar enkel door de gemeente. De controleurs van de gemeente mogen de gegevens van de sekswerkers die ze controleren niet vastleggen en hebben ook geen toegang tot de politiesystemen. Als een prostituee die al jaren actief is in Nederland tegen een gemeentelijke controleur verklaart dat zij pas een week in Nederland is en dit werk pas kort, geheel zelfstandig en vrijwillig doet, zal de gemeenteambtenaar daar genoeg mee moeten nemen. De betreffende controleurs weten niet en kunnen ook niet weten dat deze dame mogelijk al vele malen eerder is gecontroleerd. Zelfs indien zij kort geleden uit een mogelijke uitbuitingssituatie is gehaald, waarbij pooiers zijn aangehouden, hoeft dit niet bekend te zijn bij de gemeentelijke controleurs. Pas als er signalen zijn van mensenhandel wordt dit doorgegeven aan de politie en komt het signaal in BVH. Waar wellicht tijdens één enkele controle niet voldoende aanleiding bestaat om mensenhandel te vermoeden, kan dit beeld juist wel ontstaan als alle signalen van afzonderlijke controles naast elkaar worden gelegd. Zonder (centrale) registratie is dit echter niet mogelijk, waardoor deze cruciale informatie ontbreekt. Aangezien er beperkingen zaten aan het gebruik van de webcrawler, konden de clusters alleen enigszins worden gevolgd indien de gegevens van de betrokkenen in BVH werden gemuteerd of als zij dezelfde auto's bleven gebruiken. Tijdens het volgen van de clusters bleek ook dat BVH mutaties omtrent een aantal clusters niet (meer) voorkwamen, waardoor Lovitura deze uit het zicht verloor.

Ook blijkt in de praktijk dat niemand de verantwoordelijkheid neemt als er signalen van uitbuitingssituaties bekend zijn. Voor de clusters waar wel zicht op werd gehouden bleek het in de praktijk lastig om hun werkwijze hinderlijk te verstoren, omdat er geen instantie is die hier (centraal) de leiding over neemt. Bij de huidige werkwijze wordt het prostitutiebeleid binnen gemeentes vaak niet hoog genoeg geprioriteerd. Daarnaast bleek dat op veel verschillende niveaus binnen verschillende instanties geschakeld moet worden voordat interventie mogelijk is, terwijl het juist belangrijk is om snel te handelen, aangezien de prostituees vaak maar kort op één plek werkzaam zijn. Het gevolg blijkt te zijn dat er uiteindelijk geen enkele partij de verantwoordelijkheid neemt om een casus op te pakken.

Geconcludeerd kan worden dat door de combinatie van huidige werkwijze, gebruik van systemen, privacy wetgeving, verantwoordelijkheidsgevoel en (de afwezigheid van) landelijk beleid, het op dit moment onmogelijk is om effectief en efficiënt op te treden tegen de criminele samenwerkingsverbanden.

## 7. Aanbevelingen

Uit voorgaande conclusie blijkt dat de huidige aanpak van de seksuele uitbuiting van Roemeense en Moldavische vrouwen niet effectief en efficiënt is. Daarnaast blijkt dat met inzet van enkel het strafrecht dit probleem niet kan worden opgelost. Alternatieve interventies (bestuursrechtelijk, vreemdelingenrechtelijk) zijn alleen mogelijk als er sprake is van één landelijk beleid en een goed beeld van de problematiek. Hiervoor geeft Lovitura onderstaande aanbeveling mee die een positieve invloed zal hebben op de efficiëntie en effectiviteit van de aanpak van deze problematiek. Om deze aanbeveling mogelijk te maken, zijn daarnaast drie randvoorwaarden geformuleerd naar aanleiding van de bevindingen van Lovitura.

Deze aanbeveling en randvoorwaarden zijn gedeeld tijdens de expertmeeting van 13 september 2022. De urgentie hiervan wordt onderschreven door o.a. Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Openbaar ministerie, Landelijk portefeuillehouder mensenhandel van de politie, hoofd van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en Landelijk portefeuillehouder gemeentelijke aanpak mensenhandel.

Aanbeveling Mensenhandel Fieldlab Lovitura:



**Deze problematiek vereist permanente landelijke regie en operationele aandacht, om een effectieve aanpak te kunnen realiseren en om beleid te kunnen optimaliseren.** Landelijk is een permanente regiegroep met operationele slagkracht nodig om duurzaam en efficiënt zicht op Elena's en CSV's te hebben die zich, zoals beschreven, door geheel Nederland en daarbuiten bewegen. Een voortzetting van het Fieldlab Lovitura, aangevuld met andere relevante partners, is voor de opsporing en aanpak daarom essentieel. Om dit mogelijk te maken, zijn de volgende drie randvoorwaarden geformuleerd.

1. Permanent zicht op (potentiële) daders en slachtoffers van mensenhandel in de illegale prostitutie is nodig, anders verdwijnen zij uit beeld en mist de aanpak slagkracht. Hiervoor is de inzet van technologische middelen onmisbaar. Daarom wordt met name de inzet van **de webcrawler zeer aanbevolen**.
2. Omdat deze problematiek ook permanente regionale aandacht en regie vereist, dient elke regio een **handhavingsskelpunt illegale prostitutie/mensenhandel** te krijgen waar alle gemeenten van de regio aan deelnemen. De **Ketenregisseur Mensenhandel** coördineert dit overleg. Alle informatie uit BVH omtrent illegale prostitutie wordt besproken in dit overleg en er wordt gekeken waar prostitutiecontroles nodig zijn, of info moet worden overgedragen naar andere regio of het buitenland, of er dwangsommen kunnen worden opgelegd, of er tegen iemand een dossier kan worden opgebouwd voor de beëindiging verblijfsrecht door de IND, etc.<sup>15</sup>
3. **Het scoremodel DIGW dient te worden gebruikt bij prostitutiecontroles, ook bij bestuurlijke controles.**<sup>16</sup> Illegale prostitutie komt als signaal mensenhandel voor op het landelijk scoremodel DIGW; het gebruik ervan binnen alle eenheden is als implementatieopgave opgenomen in het portfolio van de politie. Gemeenten zouden bij de politie altijd melding moeten doen van illegale prostitutie, wanneer er een combinatie is met andere indicatoren van het scoremodel, zoals bij voorbeeld "*niet afkomstig uit Nederland*", of: "*aanwezigheid pooier*". Daarover dienen op korte termijn gezamenlijk bindende afspraken te worden gemaakt. De informatie kan dan worden gemuteerd in BVH. Momenteel wordt bij drie gemeenten een pilot ingericht om hier de eerste stappen in te zetten, en wordt er gewerkt aan het 'op maat' maken van het DIGW-scoremodel voor toepassing binnen gemeenten. Het uiteindelijke doel hiervan is om deze werkwijze vervolgens verder (landelijk) uit te rollen.

## 8. Bronnenoverzicht

Helfferrich, C., Kavemann, B., & Rabe, H. (2010). Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung. Eine qualitative Opferbefragung. Köln: Bundeskriminalamt, Luchterhand.

Van Rij, J. (2014). The trafficking and sexual exploitation of native Hungarian speaking women in the Netherlands - A case study into the nature of forced prostitution and the modus operandi of

---

<sup>15</sup> Het handhavingsskelpunt maakt informatiedeling mogelijk, omdat dit binnen het RIEC valt.

<sup>16</sup> Deze aanbeveling sluit aan bij de brief 4 februari 2022 aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met onderwerp "Mensenhandel Fieldlab 2020-2022" en onderwerp "AO Mensenhandel en prostitutie 9 februari 2022."

organised crime groups involved in human trafficking in Europe  
(<https://core.ac.uk/download/pdf/84479436.pdf>)

Van Rij, J (2016). Modus Operandi of Organised Crime Groups Involved in the Trafficking and Sexual Exploitation of Hungarian Women – A Case Study on the Hungary-Netherlands Transit. In: PJIEL 2016/I, CEERE, Pécs.

Van Rij, J. & McAllister, R. (2019). Using Criminal Routines and Techniques to Predict and Prevent the Sexual Exploitation of Eastern-European Women. In: The Palgrave International Handbook of Human Trafficking, Palgrave Macmillan

Melese, L.W (2021). Informatiedeling in het licht van de integrale aanpak van seksuele uitbuiting van Roemeense en Moldavische vrouwen in Nederland: de juridische en praktische implicaties (rapport opgemaakt in opdracht van Fieldlabteam Lovitura; op aanvraag verkrijgbaar).