

14.1 Inleiding

In de vorige rapportages van de NRM zijn aanbevelingen gedaan over een aantal kernkwesties. Het gaat onder meer om de volgende onderwerpen: het geven van voldoende prioriteit aan de bestrijding in de praktijk; het beschikbaar zijn van voldoende capaciteit voor de instanties die een rol hebben bij de bestrijding van mensenhandel; het bereiken van de juiste attitude bij instanties die in meer of mindere mate met mensenhandel te maken hebben; bewustwording van het fenomeen mensenhandel en de verschijningsvormen ervan bij professionals en publiek; slachtofferzorg en registratie van slachtoffers; en de scholing en training van professionals. In veel opzichten zijn er stappen gezet in deze kwesties. Toch vormen het blijvende aandachtspunten. In dit hoofdstuk worden nieuwe aanbevelingen gedaan, soms in de vorm van een actualisering van in eerdere rapportages gedane aanbevelingen.

In de opvolging van de aanbevelingen ziet de NRM een belangrijke rol voor de Task Force Aanpak Mensenhandel. De Task Force is in het leven geroepen om beletselen voor de goede uitvoering van het beleid omtrent de bestrijding van mensenhandel weg te nemen, zoals die zich in de praktijk blijken voor te doen. De Task Force bestaat om die reden uit vertegenwoordigers van de instanties die bij die bestrijding een sleutelrol hebben. De Task Force is gevraagd om te stimuleren dat vastgesteld beleid uitgevoerd wordt.

Het Nederlandse anti-mensenhandelbeleid is neergelegd in het Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM; december 2004), en de aanvullende maatregelen uit 2006. Daarnaast heeft de Task Force een Plan van Aanpak (PvA) opgesteld, laatstelijk geactualiseerd in de Voortgangsrapportage van september 2009. In dit PvA heeft de Task Force ter uitvoering van haar opdracht op basis van geconstateerde knelpunten een aantal acties geformuleerd en deze geconcretiseerd in een tiental maatregelen. Daarmee levert de Task Force een wezenlijke bijdrage aan de bestrijding van mensenhandel. Het bestaan van het PvA neemt niet weg dat de beleidsuitgangspunten die zijn neergelegd in het NAM nog van kracht zijn. In het PvA en de aanvullende maatregelen is geen bijzondere aandacht gegeven aan minderjarige slachtoffers.

Waar het gaat om de al eerder gedane aanbeveling met betrekking tot de beschikbaarheid van voldoende capaciteit, moet worden bedacht dat capaciteit geen doel op zichzelf is, maar dat het steeds van belang is na te gaan of de geformuleerde beleidsdoelinden op dit belangrijke terrein wel met de beschikbare middelen kunnen worden gehaald. Daarbij spelen uiteraard ook prioritering, attitude, bewustwording en training een voorname rol. In dit kader is het bijvoorbeeld van belang dat reeds gevormde mensenhandelteams bij politie niet worden opgeheven. Opgebouwde expertise gaat anders verloren.

In NRM5 werd aanbevolen de aanpak van mensenhandel als beleidsmatige prioriteit bij het OM in de praktijk te brengen. Voor mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting zijn belangrijke stappen gezet. Echter, voor overige uitbuiting (uitbuiting buiten de seksindustrie) geldt dat de opsporing en vervolging nog steeds tekort schiet. De aanpak van overige uitbuiting zal dan ook in de praktijk geconcretiseerd en gerealiseerd moeten worden.

In de eerdere rapportages is ook al aandacht gevraagd voor de zogenoemde *facilitators*: personen en instanties die niet rechtstreeks bij mensenhandel zijn betrokken, maar die in hun functie welbewust of geheel onbewust een zekere bijdrage leveren. Genoemd zijn documentvervalsers, malafide uitzendbureaus en arbeidsbemiddelaars, financieel en juridisch adviseurs, maar ook bijvoorbeeld artsen. Er zijn nog veel meer groepen die in de rol van *facilitator* kunnen belanden. Als voorbeeld kunnen de tatoeëerders worden genoemd. Het komt voor dat handelaren slachtoffers laten tatoeëren. Ook deze beroepsgroep kan alert zijn op mogelijke signalen daarvan.

Bij de bestrijding van mensenhandel is een groot aantal ketenpartners betrokken. De politie heeft enkele jaren geleden besloten het eigen optreden op het vlak van de bestrijding van mensenhandel te monitoren door middel van de zogenoemde korpsmonitor. De andere betrokken instanties kunnen dat ook doen, en daarmee verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen optreden op dit terrein.

De nieuwe aanbevelingen hebben betrekking op wetgeving, vreemdelingenbeleid, handhaving en lokaal beleid, bewustwording en signalering, training en opleiding, hulpverlening aan slachtoffers, opsporing, verbeteren kwaliteit aangiften, vervolging, berechting, registratie van slachtoffers en dataverzameling en de mensenrechtelijke benadering.

De aanbevelingen zijn gerangschikt naar onderwerp en zijn verschillend van zwaarte. Zo zijn er aanbevelingen die relatief gemakkelijk en op korte termijn te verwezenlijken zijn, terwijl het opvolgen van andere aanbevelingen meer inspanning zal vergen.

14.2 De aanbevelingen

Wetgeving

1. Het is van belang dat in de Wet regulering prostitutie regels worden gesteld om te komen tot een eenduidig beleid in de gemeenten, ter voorkoming van het zogenoemde waterbedeffect.
2. De strafverzwarende omstandigheid die is gebaseerd op de leeftijd van seksuele meerderjarigheid (in Nederland: 16 jaar) is niet relevant voor mensenhandel, noch binnen noch buiten de seksindustrie. De strafverzwarende omstandigheid in art. 273f lid 3 sub 2 Sr zou moeten worden verhoogd naar 18 jaar.
3. Het moet wettelijk mogelijk worden gemaakt dat de beslissing over een vordering van een benadeelde partij, ingediend conform art. 51b Sv, ook kan worden genomen tegelijk met de beslissing op de ontnemingsvordering.

Vreemdelingenbeleid

4. In de a-grond van de Vreemdelingencirculaire onder B16/7 dienen de woorden ‘tot een veroordeling hebben geleid’ te worden vervangen door de woorden ‘tot een vervolging hebben geleid’. De b-grond komt als gevolg hiervan te vervallen en de toelichting dient te worden aangepast. Bij wijziging van de a-grond moeten wel waarborgen worden gecreëerd teneinde ervoor te zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging. Deze aanpassing behoeft gelet op de inhoud van de regeling niet te leiden tot meer toekenningen van aanvragen tot voortgezet verblijf. De onzekerheid voor slachtoffers over hun toekomstperspectief zou hiermee aanzienlijk worden verkort. Bovendien zou er een positieve werking ten aanzien van de aangiftebereidheid van kunnen uitgaan. Ook de vervolgingsbeslissing is een objectief criterium ten aanzien van het slachtofferschap. Ten slotte wordt met deze aanpassing ook het probleem ondervangen dat het voor slachtoffers niet eenvoudig is om het vonnis over te leggen van de hen betreffende mensenhandelzaak.
5. Bij vreemdelingenrechtelijke beslissingen omtrent slachtoffers die tevens daders zijn moet rekening worden gehouden met slachtofferschap en de relatie tussen het door het slachtoffer gepleegde strafbaar feit en de mensenhandelsituatie. Ieder slachtoffer dat meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaar moet in aanmerking komen voor de rechten in de B9-regeling, in beginsel ook indien het slachtoffer criminele antecedenten heeft. Daarnaast dient bij een eventuele beslissing tot ongewenstverklaring of over het recht op voortgezet verblijf ten aanzien van een slachtoffer dat een strafbaar feit pleegde, het slachtofferschap en de relatie tussen het strafbare feit en de mensenhandelsituatie expliciet te worden meegewogen, en kan niet worden volstaan met de enkele verwijzing naar een strafrechtelijke veroordeling als beslissingsgrond.
6. Er dient op te worden toegezien dat de afspraak dat veiligheidsdossiers worden opgebouwd met het oog op een verantwoorde terugkeer in de praktijk wordt nagekomen. Daarnaast moet de premisse dat wanneer een aangifte leidt tot een veroordeling van de verdachte(n), in rechte vast staat dat de terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst risico’s met zich meebrengt (B16/7, a-grond), ook worden gehanteerd voor getuige-aangevers.

Handhaving en lokaal beleid

7. Gemeenten dienen initiatief te nemen om te komen tot een ‘ketenaanpak’ mensenhandel - die niet beperkt blijft tot de aanpak van loverboyproblematiek - onder leiding van een regievoerder. Voor kleinere gemeenten die niet eigenstandig een ketenaanpak kunnen of willen opzetten ligt samenwerking met grotere gemeenten voor de hand. De VNG kan bij het opzetten van ketenaanpakken de benodigde ondersteuning bieden.
8. In elke regio moet een zorgcoördinator worden aangesteld.
9. Met het oog op een effectieve bestrijding van mensenhandel in de seksindustrie dient een ‘sluitende aanpak’ te worden gehanteerd, met als elementen:

- beter controleren van het vergunde prostitutiecircuit op mensenhandel, onder meer door tijd te steken in het opbouwen van een vertrouwensband met de daar werkzame prostituees en goed door te vragen op signalen van mensenhandel;
 - voortvarend bestrijden van illegale prostitutie;
 - heldere afspraken maken omtrent de taakverdeling tussen politie en gemeenten, en die schriftelijk vastleggen.
10. Gemeenten enerzijds, en politie en Openbaar Ministerie anderzijds, moeten elkaar beter van informatie voorzien die over en weer van belang is. Daarnaast dienen gemeenten, politie en OM de verschillende initiatieven die hiertoe inmiddels zijn ontwikkeld te monitoren, en te bevorderen dat de uitwisseling van informatie daadwerkelijk tot resultaten leidt.

Bewustwording en signalering

11. Signalen van mensenhandel in de zin van overige uitbuiting moeten door de Arbeidsinspectie, en tevens door andere inspectie- en opsporingsdiensten, direct aan SIOD/EMM gemeld worden. De instructies aan de AI over wanneer en welke signalen inspecteurs direct melden aan SIOD/EMM dienen te worden aangescherpt. Hierbij kan ook de bestandsvergelijking van data van de AI met data van SIOD betrokken worden.
12. De signalering van overige uitbuiting door alle betrokken instanties behoeft verbetering. Concreet betekent dit dat van AI (op de werkplek), SIOD (op de werkplek), (vreemdelingen)politie en KMar (bij staande houden van vreemdelingen), IND (in de asielprocedure) en DT&V (in vreemdelingendetentie) een proactieve rol mag worden verwacht, waarbij ook expliciet wordt (door)gevraagd en anderszins wordt gezocht naar signalen van mensenhandel.
13. Gestreefd moet worden naar meer ‘oren en ogen’ in de prostitutiebranche, vanwege haar kwetsbaarheid voor mensenhandel en de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers. Hiertoe is van belang dat alle betrokken diensten, bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie, brandweer en GG&GD, de toepasselijke vergunningvoorwaarden controleren. Keten-aanpak kan hierbij een rol spelen. Ook exploitanten en beheerders van seksinrichtingen en prostituees moeten worden gewezen op hun mogelijkheden en verantwoordelijkheden om misstanden te melden.
14. De Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdhulpverlening dienen alert te zijn op signalen van mensenhandel, zoals onder meer het herkennen van en reageren op signalen van slachtoffers van loverboys, van slachtofferschap bij Romakinderen, en bij de strafadvisering van minderjarige slachtoffers als daders.
15. In navolging van aanbeveling 33 in NRM5 over de continuering van de publiekscampagne *Schijn bedriegt* over uitbuiting in de seksindustrie, dient ook een permanente publieke bewustwordingscampagne over overige uitbuiting te worden ontwikkeld.
16. Aan huishoudelijk werkers in dienst van diplomaten moet op het moment dat aan hen een visum wordt afgegeven, naast mondelinge informatie ook schriftelijke informatie over hun rechten worden gegeven, inclusief relevante telefoonnummers en adressen van hulpverlening, politie en BuZa, voor het geval zij met uitbuiting te maken krijgen.

Training en opleiding

17. Politiefunctionarissen in executieve dienst - die alle in aanraking kunnen komen met mensenhandel – moeten goed worden voorgelicht over wat mensenhandel (waaronder overige uitbuiting) inhoudt en welke signalen kunnen wijzen op mensenhandel, en hoe zij deze signalen moeten vastleggen, zodanig dat mensenhandel kan worden getraceerd en informatiegestuurd kan worden aangepakt.
18. Alle betrokken instanties die te maken kunnen krijgen met slachtoffers van mensenhandel dienen een training te volgen die gericht is op het herkennen van signalen van mensenhandel en de bejegening van slachtoffers. Concreet betekent dit in het geval van overige uitbuiting dat Arbo-inspecteurs een mensenhandeltraining dienen te krijgen en dat op korte termijn van start dient te worden gegaan met de mensenhandeltraining van SIOD-rechercheurs. Ook is het van belang dat de trainingen herhaald worden en ook worden gegeven aan nieuwe inspecteurs en rechercheurs. Een (deels) gezamenlijke training van AI (AMF- en arbo-inspecteurs) en vreemdelingenpolitie zou kunnen bijdragen aan een betere bewustwording van elkaars taken en bevoegdheden en de onderlinge rolverdeling wanneer potentiële slachtoffers van overige uitbuiting worden aangetroffen.
19. Er moet een leergang mensenhandel worden ontwikkeld voor het OM en de ZM, waarbij aandacht is voor het gehele spectrum van mensenhandel. Hierbij zouden ook, zoals de SSR dat noemt, professionele ontmoetingen moeten worden georganiseerd.
20. In verband met de toepassing van het *non punishment*-beginsel moet aan de problematiek van slachtoffers mensenhandel die tevens verdachte zijn een vaste plek worden gegeven binnen politie, OM, ZM, advocatuur, hulpverlening, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en IND. Daarvoor dient onder meer de problematiek van verdachte slachtoffers en het *non punishment*-beginsel te worden opgenomen in cursussen en trainingen.

Hulpverlening aan slachtoffers

21. De *pilot* categorale opvang dient snel van start te gaan, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende groepen slachtoffers wat betreft sekse, leeftijd en de aard van de uitbuiting. Ook de opvang van minderjarige slachtoffers moet bij die *pilot* worden betrokken met als sleutelwoorden een pedagogisch klimaat, kleinschaligheid, veiligheid en onderwijs. Bij de inrichting en exploitatie van deze opvang moet gebruik gemaakt worden van daarover reeds opgedane praktijkkennis en expertise.
22. De capaciteit van de opvang van slachtoffers moet worden vergroot, en daarbij dient ook de capaciteit van residentiële (gesloten dan wel beschermde of open) jeugdzorg, alsook de capaciteit van de doorstroommogelijkheden voor zowel minder- als meerderjarige slachtoffers te worden betrokken.
23. Tussen de bij overige uitbuiting betrokken instanties moeten afspraken gemaakt worden over wie verantwoordelijk is voor het opstarten van hulpverlening aan aangetroffen mogelijke slachtoffers van overige uitbuiting. In draaiboeken, zoals genoemd in de Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal, moet de verdere uitwer-

king tijdens concrete acties worden opgenomen, waarin staat welke instantie wanneer welke actie onderneemt, zodat slachtoffers niet tussen wal en schip belanden.

24. De veranderlijkheid van mensenhandel brengt mee dat er oog moet zijn voor veranderingen in de slachtoffergroep die daarvan het gevolg kunnen zijn. De hulpverlening dient hierop in te spelen.
25. Aan de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt aanbevolen bijzondere aandacht voor minderjarige slachtoffers te genereren.

Opsporing

26. Het door de politie opgestelde referentiekader mensenhandel, dat goed bruikbare maatregelen en normen bevat voor de aanpak van mensenhandel, moet door alle korpsen in de praktijk worden gebracht. Elk politiekorps dient te beschikken over een gespecialiseerd mensenhandelteam.
27. In de (pre)weegploegen van de politiekorpsen, waar wordt bezien welke zaken worden opgepakt, moet ervan worden uitgegaan dat - conform de Aanwijzing mensenhandel - mensenhandelzaken altijd moeten worden gedraaid.
28. Duidelijkheid dient te worden geschapen over de vraag waar binnen de politieorganisatie mensenhandelonderzoeken (ook naar niet-seksuele uitbuiting) worden gedraaid, zodat het niet nodig is met zaken te 'leuren'. Deze aanbeveling betreft zowel de afzonderlijke politiekorpsen, als de Bovenregionale en Nationale Recherche, die ook voldoende capaciteit moeten reserveren voor mensenhandelzaken.
29. Ook niet-lokatiegebonden prostitutie (zoals via internet en escort) moet worden gecontroleerd. Dit is moeilijk (eerder effectief lijkende methoden, blijken aan succes te hebben ingeboet), en kan alleen op minimaal nationaal niveau doeltreffend zijn. Hiertoe dienen nieuwe methodieken te worden ontwikkeld en digitale deskundigen te worden ingeschakeld. Een instrument dat hierbij behulpzaam kan zijn is een multimedia-convenant (analoog aan het convenant erotiekadvertenties), waardoor seksbedrijven worden verplicht in advertenties hun vergunningnummer en vestigingsplaats te vermelden. Dit instrument is echter alleen zinvol als dit ook gecontroleerd wordt. Daarnaast kan worden gedacht aan het verplicht stellen voor deze seksbedrijven van een vast telefoonnummer (ook voor klanten).
30. De Landelijke Expertgroep Mensenhandel van de Nederlandse Politie, die - toen alle korpsen daar direct in vertegenwoordigd waren - ook de functie van aanjager en motor had ten opzichte van korpsen die minder prioriteit gaven aan de aanpak van mensenhandel, dient ook in de nieuwe, decentrale vergaderstructuur deze functie te vervullen.
31. Conform de daarover gemaakte afspraken moet informatie worden geleverd aan Europol. Dit met het oog op het toenemen van de politieïe internationale samenwerking, zowel operationeel als op het gebied van informatie-uitwisseling. Op die wijze kan meer inzicht worden verkregen in de werkwijze van mensenhandelaren en de eisen voor de bestrijding daarvan.

Verbeteren kwaliteit aangiften

32. In verband met het feit dat bepaalde aangiften mensenhandel weinig tot geen opsporingsindicaties bevatten, personeels- (OM, politie) en opvangcapaciteit kosten, maar uiteindelijk niet kunnen worden opgelost, wordt het volgende aanbevolen: Op korte termijn dienen de bestaande regelingen intact te worden gelaten, maar moeten de procedures (sepot, beklag) zoveel mogelijk worden versneld. Nader onderzoek moet worden gedaan naar de oorzaken voor het gebrek aan opsporingsindicaties en naar de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers mensenhandel. Voorts dient een *pilot* te worden uitgevoerd waarin - ten aanzien van een beperkt aantal aangiften met weinig opsporingsindicaties - meer kwalitatief wordt geïnvesteerd in deze aangiften, om te bezien of dit kan leiden tot meer opsporingsindicaties. In een dergelijke *pilot* kan worden betrokken of meer specifieke hulpverlening in categorale opvang kan bijdragen tot betere aangiften.

Vervolging

33. Poging mensenhandel wordt nauwelijks vervolgd. Toch biedt de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake poging mensenhandel voldoende aanleiding om dit wel te doen. Het OM wordt aanbevolen dit op te pakken. Van een succesvolle vervolging voor poging mensenhandel kan een preventieve werking uitgaan.
34. Aan het OM wordt aanbevolen in een mensenhandelzaak niet tot sepot over te gaan dan nadat deze zaak is gemeld aan het EMM ter vergelijking met andere lopende mensenhandelonderzoeken, en nadat terugkoppeling daarover heeft plaatsgevonden.
35. Bij overige uitbuiting is een gecombineerde aanpak van belang. Dit houdt in dat zowel mensenhandel als de daarmee samenhangende strafbare feiten (WED, WAV, WML) op hetzelfde moment bij één forum worden aangebracht, zodat de rechter een volledig beeld krijgt van de mensenhandel.
36. Slachtofferschap mensenhandel dient te worden opgenomen als sepotgrond, in verband met het *non punishment*-beginsel.
37. In de Aanwijzing mensenhandel moet worden opgenomen dat wanneer door een slachtoffer een strafbaar feit is gepleegd, op het proces-verbaal een aantekening moet worden gemaakt over het slachtofferschap van verdachte. Wanneer wordt overgegaan tot vervolging van een verdacht slachtoffer, dienen de OvJ die de mensenhandelaar vervolgt en de OvJ die het slachtoffer vervolgt elkaar op de hoogte te stellen.
38. In mensenhandelzaken wordt vrijwel altijd ook financieel gerechercheerd. Het is van belang dat de rechter die oordeelt over de vordering van het slachtoffer als benadeelde partij beschikt over de financiële rapportage. De OvJ zou daartoe ofwel de ontnemingsvordering gelijktijdig met de hoofdzaak kunnen aanbrengen, ofwel het financieel rapport reeds bij de behandeling van de hoofdzaak kunnen overleggen.

Berechting

39. Mensenhandel moet ook bij de ZM een specialisatie zijn. Tevens moet aandacht zijn voor de mogelijkheden om, gegeven het aantal zaken op jaarbasis, opgedane expertise vast te houden.
40. Ten behoeve van een consistente straftoemeting in mensenhandelzaken moeten oriëntatiepunten worden ontwikkeld.

Registratie van slachtoffers en dataverzameling

41. CoMensha dient, naast het uitoefenen van de functie van aanmeldpunt van meldingen van slachtoffers, ook actief informatie te verzamelen over het vervolgtraject van aangeelde slachtoffers en daarvan een registratie bij te houden.
42. Door alle betrokken instanties moeten alle slachtoffers van alle vormen van mensenhandel worden gemeld bij CoMensha. Dit houdt in dat:
 - niet alleen politie en OM, maar ook alle andere betrokken diensten moeten melden
 - niet alleen slachtoffers van seksuele uitbuiting worden gemeld, maar ook slachtoffers van overige uitbuiting
 - niet alleen vreemdelingen, maar ook Nederlandse slachtoffers worden gemeld.
43. OM-data moet zodanig worden ingericht dat daaruit informatie kan worden gehaald over het voorkomen van de verschillende vormen van mensenhandel (seksuele uitbuiting, overige uitbuiting en de verwijdering van organen).
44. Aanbevolen wordt dat een zogenoemde cohort-analyse wordt uitgevoerd, zodat inzicht wordt verkregen in het gehele verloop van de ingeschreven zaken.
45. Een geautomatiseerd systeem dient te worden ontwikkeld waarin op een gecentraliseerde en gestandaardiseerde wijze alle (potentiële) slachtoffers van mensenhandel die bij de IND een aanvraag indienen of bekend zijn worden geregistreerd. In deze registratie moet onderscheid gemaakt worden tussen de beschikking in primo, beschikking op bezwaar en beschikking op bezwaar na (hoger) beroep.

Mensenrechtelijke benadering

46. Voorkomen moet worden dat bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers in het nieuwe EU-Kaderbesluit leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) is bereikt.
47. Ten behoeve van een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel dient een visie te worden ontwikkeld ten aanzien van effecten die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op mensenrechten, en moet bij het implementeren van nieuw beleid er op toe worden gezien dat *collateral damage* zoveel mogelijk wordt voorkomen.