

8.1 Inleiding

Het delict mensenhandel kent een aantal specifieke kenmerken die de opsporing kunnen compliceren. Zo is het moeilijk slachtoffers als zodanig te identificeren en als dat lukt hun medewerking te krijgen bij de opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Ook kent mensenhandel verschillende verschijningsvormen (seksuele uitbuiting, niet-seksuele uitbuiting, loverboyproblematiek), die (deels) een andere aanpak bij de opsporing vergen. Wanneer mensenhandel grensoverschrijdend is, is – vaak tijdrovende – internationale samenwerking nodig. De wetgeving is complex. Kortom, de opsporing van mensenhandel is niet altijd eenvoudig, maar wel zeer noodzakelijk. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de opsporing van mensenhandel in Nederland verloopt. Aan opsporing gaat evenwel signalering vooraf. Dit wordt beschreven in §8.3, na de bespreking van relevante nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven in §8.2. De signalering van overige uitbuiting door bijzondere opsporingsdiensten wordt afzonderlijk in §12.2 en §12.3 behandeld. In §8.3.3 komt informatieverwerking aan de orde; oftewel hoe gaat de politie met signalen van mensenhandel om. In §8.4 wordt aandacht besteed aan de opsporing van mensenhandel. Specifieke problemen rond het fenomeen ‘plankzaken’ komen in §8.5 aan bod. Het hoofdstuk eindigt met internationale ontwikkelingen op het terrein van opsporing (§8.6).

8.2 Nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven

In 2007 is het project Veiligheid begint bij Voorkomen gestart.¹ Het project concentreert zich op zes thema's, waaronder de bestrijding van georganiseerde misdaad, waar mensenhandel onder valt.² Het behelst een integrale aanpak, gebaseerd op een combinatie van preventie en bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Er is dus niet alleen een rol weggelegd voor OM en politie, maar ook voor het openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties, zoals woningcorporaties, arbeidsmarktorganisaties, onderwijs en zorg. Het kabinet wil bovendien burgers actief betrekken bij met name de preventie van criminaliteit,

1 Doel is aan het eind van deze kabinetsperiode te komen tot een reductie van de criminaliteit en overlast met 25% ten opzichte van 2002. Het project bouwt voort op de resultaten van het Veiligheidsprogramma (2002-2007).

2 De zes thema's betreffen de aanpak van agressie en geweld; de aanpak van diefstal; de aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen; de aanpak van overlast en verloedering; de persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten; de bestrijding van ernstige vormen en minder zichtbare vormen van criminaliteit, zoals cybercrime, financieel-economische criminaliteit en georganiseerde misdaad.

overlast en verloedering.³ Ten behoeve van de bestrijding van georganiseerde misdaad is een speciaal programma ontwikkeld (zie onder).

Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad

Dit programma is bedoeld om de strijd tegen de georganiseerde misdaad in Nederland te intensiveren via versterking van de strafrechtelijke aanpak, de bestuurlijke aanpak⁴ en de internationale aanpak van georganiseerde misdaad. In het programma wordt aandacht besteed aan de volgende specifieke thema's:

- mensenhandel,
- georganiseerde hennepcultuur,
- vastgoed,
- project Emergo (gericht op de aanpak van het Wallengebied in Amsterdam).⁵

In de zogenoemde 'Landelijke prioriteiten voor de politie voor 2008-2011', die de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in samenspraak met de politie hebben vastgesteld, is opgenomen dat de politie haar bijdragen zal leveren aan dit programma.⁶

Referentiekader Mensenhandel (2008)

Om te komen tot een betere en meer uniforme aanpak van mensenhandel door de politie is door de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM)^{NRM5} het Referentiekader Mensenhandel (2008) ontwikkeld. Hierin worden de kaders voor de organisatie van de bestrijding van mensenhandel bij de Nederlandse Politie aangegeven. Onder meer wordt gepleit voor een (regionale) ketenaanpak, waardoor mensenhandel zowel pro-actief, als preventief en repressief kan worden aangepakt. In het referentiemodel worden onder meer de volgende normen ten aanzien van opsporing en handhaving gelegd:

- om recht te doen aan de hoge prioriteit die de bestrijding van mensenhandel heeft zet elk korps voldoende capaciteit in om onderzoeken naar mensenhandel uit te voeren;⁷

3 Via de instrumenten Veiligheidsmonitor (Rijk) en de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven.

4 Zie verder Hoofdstuk 7.

5 Zie verder Hoofdstuk 7.

6 In de in 2007 gewijzigde Politiewet is vastgelegd dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie ten minste eenmaal in de vier jaar de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van politie vaststellen. Deze hoofdlijnen van beleid, ofwel landelijke prioriteiten, vervangen de eerdere *Landelijk Kadern Nederlandse Politie*. De gestelde prioriteiten in de *Gezamenlijke landelijke prioriteiten politie 2008-2011* zijn gericht op de thema's geweld; veilige wijken; jeugdcriminaliteit; risicojeugd en de kwantiteit en kwaliteit van de opsporing. De landelijke doelstellingen op regionaal niveau worden elk jaar gemonitord. Jaarlijkse voortgangsgesprekken tussen vertegenwoordigers van de korpsen en de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie maken hiervan deel uit. Een korps dat de doelstellingen realiseert, komt in aanmerking voor prestatiebekostiging.

7 In de Board Opsporing van januari 2009 is afgesproken geen capaciteitsnormering vast te stellen maar uit te gaan van een resultaatsverplichting. Als maat hiervoor wordt aangegeven dat de korpsen het aantal geplande en uitgevoerde onderzoeken aan het LEM rapporteren. De vraag is evenwel of dit de meest passende maat is. In feite mogen er in de korpsen geen 'plankzaken' mensenhandel liggen en zou het aantal plankzaken een betere toets zijn (zie verder §8.5).

- elk korps dient een aanpak van mensenhandel te formuleren;⁸
- onderzoeksteams naar mensenhandel worden in principe multidisciplinair samengesteld;⁹
- er wordt geen volumebeleid toegepast op het gebied van mensenhandel;¹⁰
- bij elk opsporingsonderzoek mensenhandel wordt standaard financieel gerechercheerd;¹¹
- bij bestuurlijke controles ligt het zwaartepunt op het detecteren van illegale prostitutie (waaronder minderjarigheid) en slachtofferschap mensenhandel;¹²
- alle relevante korpsmedewerkers zijn geïnformeerd over de kenmerken, signalen en verschijningsvormen van illegale prostitutie en (slachtofferschap) mensenhandel;
- ten aanzien van mensenhandel is het noodzakelijk om gericht informatie te verzamelen, om zo nodig ook zonder aangifte te kunnen vervolgen. Iedere politieregio heeft zijn regio derhalve dusdanig ingericht dat er één centrale plaats is waar alle signalen mensenhandel worden verzameld, geanalyseerd, veredeld en gestapeld;
- het korps raadpleegt en analyseert structureel informatie uit open bronnen;¹³
- wanneer een verdacht persoon in beeld komt, wordt overgegaan tot ‘stapeling’ van feiten en omstandigheden.^{NRM5} Feiten en omstandigheden waaruit een redelijk vermoeden van schuld aan mensenhandel naar voren komt worden opgenomen in een ‘tabel 27 constructie’;¹⁴
- voor een effectieve aanpak van mensenhandelaren is het van belang dat de verschillende organisaties onderling informatie uitwisselen.¹⁵ Het sluiten van convenanten hiertoe is noodzakelijk;
- korpsen dienen in hun regio’s initiatieven te ontplooiën om tot een ketenaanpak mensenhandel te komen;
- er dient actief internationale samenwerking te worden gezocht;
- in het korps is een verwijzingsroute beschreven voor het omgaan met signalen en/of slachtoffers van mensenhandel en deze is bekend bij de politiemedewerkers, die in de dienstuitoefening in contact komen met slachtoffers van mensenhandel;
- binnen het korps is een contactpersoon ‘B9’ benoemd, om een goede en adequate uitvoering van de B9-regeling te waarborgen;¹⁶

8 Waarin in elk geval Informatiegestuurde Politie (zie §8.3.3) en toezicht en opsporing in de vergunde en niet-vergunde prostitutiebranche (zie Hoofdstuk 7) een plaats hebben.

9 Naar behoefte met vreemdelingen-, zeden- en zwacri-expertise.

10 Dat wil zeggen dat een gemaximaliseerd aantal op te pakken onderzoeken mensenhandel wordt aangegeven.

11 Waarbij dit middel niet alleen met het oog op ontname wordt ingezet, maar ook als instrument om meer zicht te krijgen op criminele netwerken.

12 Zie §7.5.

13 Bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel.

14 Een ‘tabel 27 constructie’ is een document, waarin alle feiten en omstandigheden worden vastgelegd, die een verdenking van mensenhandel onderbouwen. Zie ook NRM5.

15 Van der Lugt & Zoetekouw, 2003, p.8.

16 Zie voor de B9-regeling Hoofdstuk 5.

- de eventueel uit de Korpsmonitoren voortkomende verbeterpunten leiden tot gerichte acties bij het betreffende regiokorps.

Het Referentiekader mensenhandel bevat zeer goede richtlijnen voor de (verdere) invulling van de aanpak van mensenhandel bij de politie. Onduidelijk is evenwel hoe korpsen daaraan worden gehouden. Mogelijk wordt hier in de Korpsmonitor (zie onder) aandacht aan besteed.

Korpsmonitor

Al vanaf de opheffing van het bordeelverbod monitort de politie de inzet en prestaties van de politiekorpsen op het gebied van prostitutie en mensenhandel.¹⁷ In 2007 kwam in dit kader – en na een onderbreking – de nieuwste Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel uit.¹⁸ De resultaten in de Korpsmonitor haalden al voor openbaarmaking het landelijke nieuws, onder andere vanwege het daarin vermelde hoge aantal ‘plankzaken’ (niet opgepakte mensenhandelzaken). Omdat de NRM al enige jaren kennis neemt van het bestaan van plankzaken heeft zij besloten hier onderzoek naar te doen (de resultaten staan in §8.5). Daarnaast bleken veel politiekorpsen onder de maat te presteren. Dit is voor veel korpsen reden geweest verbeteringen aan te brengen, zoals het oprichten van ‘teams mensenhandel’.¹⁹ Op specifieke resultaten wordt, waar relevant, in dit en andere hoofdstukken ingegaan.

In het Referentiekader mensenhandel is als norm opgenomen dat iedere twee jaar – onder regie van de landelijk coördinator mensenhandel – een korpsmonitor wordt uitgevoerd. De volgende korpsmonitor wordt uitgevoerd in 2009.²⁰

Flexibele Intelligence en Expertise Team (FIET)

De dienst Nationale Recherche gaat een Flexibele Intelligence en Expertise Team (FIET) oprichten, gericht op mensenhandel en mensensmokkel. Hier wordt onder meer informatie over internationaal georganiseerde mensenhandel, zogenaamde ‘level 3(+)’ informatie, verzameld en geanalyseerd. Hierbij wordt onder meer samengewerkt met het EMM. Het EMM blijft het nationale loket (centraal informatiepunt) voor de ontvangst, bewerking en verstrekking van signalen mensenhandel en daaruit voortvloeiende informatieproducten. Bij het EMM gemelde level 3(+) informatie wordt doorgegeven aan het FIET. Omgekeerd krijgt het EMM ook informatie van het FIET (signalen over mensenhandel en zogenaamde rest- en zijtakinformatie). Het uiteindelijke doel is dat met de kennis van het FIET (onderdelen van) de Nationale Recherche doeltreffend en doelmatig kunnen worden ingezet voor de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Ook is het de taak van het FIET om innovatieve bestrijdingsstrategieën te ontwikkelen. Een relevant aspect hierbij is dat een

17 Dat wil zeggen het toezicht op de vergunde prostitutiebranche en de bestrijding van illegale prostitutie en mensenhandel.

18 Verder te noemen ‘Korpsmonitor 2007’.

19 Soms anders genoemd. Ook de taken van deze teams lopen uiteen (zie §8.5) en soms zijn niet alleen op mensenhandel, maar ook op andere delicten gericht, zoals kinderporno en mensensmokkel.

20 Brief van de portefeuillehouder mensenhandel, mensensmokkel van de Raad van Hoofdcommissarissen aan de korpsexperts mensenhandel, 16 mei 2009.

aanbeveling uit een studie ten behoeve van de Task Force Aanpak Mensenhandel strekt tot het maken van goede resultaatafspraken door het KLPD over de aanlevering van level 3 en 4 FIET onderzoeken. Hierbij dient tevens afstemming te worden gezocht met de stakeholders van het EMM.²¹

Landelijke Expertgroep Mensenhandel

De eerder genoemde Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) is een overlegorgaan van de politie waar strategische/beleidsmatige informatie wordt gedeeld.^{NRM5} Vanaf 2007 komen in het LEM niet langer korpsexperts van alle korpsen bijeen, maar een selectie (afwisselend met en zonder externe partners). Zij houden contact met de overige korpsen via werkgroepen. Eenmaal per jaar is er een tweedaagse vergadering waar alle korpsexperts aanwezig zijn. Het LEM had – toen alle korpsen daar direct in vertegenwoordigd waren – ook de functie van aanjager en motivator ten opzichte van korpsen die achterliepen en minder prioriteit gaven aan de aanpak van mensenhandel. De nieuwe, decentrale vergaderstructuur lijkt ten koste van deze functie te gaan.

Nationaal Dreigingsbeeld 2008

In oktober 2008 verscheen voor de tweede maal een Nationaal Dreigingsbeeld (NDB).²² Het NDB bevat een analyse van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, waarbij ook (toekomstige) dreigingen voor de Nederlandse samenleving worden geëxpliciteerd. In het NDB wordt ook aandacht besteed aan mensenhandel, te weten de omvang van de problematiek (het gestegen aantal serieuze signalen),²³ de criminele samenwerkingsverbanden²⁴ en criminaliteitsrelevante factoren.²⁵ Daarnaast wijst het NDB op het feit dat strengere maatregelen tegen Roma in België mogelijk meer uitbuiting van Roma (kinderen) in Nederland tot gevolg kan hebben (meer informatie over Roma en mensenhandel is opgenomen in §4.2.5).

Gezien de ingrijpende gevolgen van seksuele uitbuiting voor de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers en het feit dat de omvang van het probleem onder de huidige omstandigheden waarschijnlijk niet zal afnemen, formuleert het NDB mensenhandel als dreiging. Uitbuiting in overige arbeidssectoren is in het dreigingsbeeld gekwalificeerd als witte vlek, oftewel een

21 De Kamps, 2009; KLPD Dienst IPOL; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

22 Het eerste Nationaal Dreigingsbeeld verscheen in 2004.

23 Politiekorpsen hebben in 2005 meer dan 700 serieuze signalen van mensenhandel (in relatie tot prostitutie) opgevangen en in het eerste driekwart jaar van 2006 steeg dit aantal zelfs tot meer dan 1100 signalen. Overigens is het aantal en type signalen niet eenduidig te interpreteren en daardoor nooit in de BNRM-rapportages opgenomen (zie NRM5). Het NDB zoekt de verklaring voor het verhoogde aantal signalen onder meer in de verhoogde aandacht voor mensenhandel bij burgers en politie. Wat betreft gevallen van overige uitbuiting geeft het NDB aan dat opsporingsambtenaren nog weinig zicht hebben op de omvang van de problematiek. Het Dreigingsbeeld refereert vervolgens aan onderzoek en cijfers uit de Vijfde rapportage van de NRM.

24 Uit 23 opsporingonderzoeken naar mensenhandel (18 gevallen van uitbuiting in de prostitutie en vijf zaken van uitbuiting in overige sectoren) blijkt dat verdachten etnisch homogeen zijn samengesteld. Vaak voorkomende nevendelicten bij mensenhandel zijn de handel in verdovende middelen, aanranding, verkrachting, mishandeling en bedreiging.

25 Het NDB ziet overheidsbeleid en de regulering daarvan als meest bepalende criminaliteitsrelevante factoren. In het geval van mensenhandel wordt in dit kader de opheffing van het bordeelverbod genoemd.

verschijnsel waarover te weinig informatie beschikbaar is om er een eenduidige kwalificatie aan te kunnen geven. Zowel de omvang van het verschijnsel, als de gevolgen voor de maatschappij zijn volgens het NDB moeilijk in te schatten.²⁶

Politiebestel

De plannen voor een ‘Nationale Politie’ gaan niet door.^{NRM5} In december 2008 is door het kabinet een nieuw wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd dat het gedecentraliseerde politiebestel intact laat, maar wel haar greep op de politie versterkt. In het voorstel moeten politiekorpsen meer zaken op elkaar afstemmen, zoals inkoop materieel en personeelsbeleid.²⁷ Ook op deze plannen is kritiek geleverd door politie en VNG.²⁸ De hoofdcommissarissen willen de eenheid van de politieorganisatie op landelijk niveau versterken binnen de contouren van het huidige bestel en met behoud van decentrale sturing. Op het moment van schrijven van dit rapport moet het wetsvoorstel nog door Eerste en Tweede Kamer worden aanvaard.

8.3 Signalering mensenhandel

8.3.1 Signalering mensenhandel

Verschillende signalen kunnen wijzen op mensenhandel. Samengevat betreffen dit meerzijdige afhankelijkheid (van de werkgever), sterke inperking van de basisvrijheden van betrokkenen, werken onder zeer slechte omstandigheden en aantasting van de lichamelijke integriteit.²⁹ Medewerkers van organisaties die met slachtoffers van mensenhandel te maken kunnen krijgen zijn hier idealiter van op de hoogte en weten waar zij met dergelijke informatie naar toe moeten. Een maatregel hiertoe is opgenomen in het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel. Inmiddels zijn al diverse resultaten geboekt om het bewustzijn naar signalen van mensenhandel in de totale keten te verbeteren.³⁰ In deze paragraaf wordt

26 Boerman e.a., 2008, pp.69-75.

27 Daarover hebben de politiekorpsen in 2005 ook al afspraken gemaakt, wat leidde tot de oprichting van de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland (VtSPN). De samenwerking gaat met het nieuwe wetsvoorstel nog een stap verder.

28 Brief van de Raad van Hoofdcommissarissen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 16 januari 2009; www.vng.nl.

29 Zie voor een uitgebreide lijst de Aanwijzing mensenhandel.

30 Zo heeft SZW, in samenwerking met CoMensha en BLinN, in februari 2009 een informatiekaart ‘Arbeid en uitbuiting’ voor slachtoffers in twaalf talen uitgebracht. Daarnaast heeft SZW, in samenwerking met OCW en VWS, informatie over signalen van mensenhandel in de prostitutiesector, hulporganisaties en de rechten van slachtoffers opgenomen in de voorlichting aan prostituees en hulpverleners. De Arbeidsinspectie heeft in december 2008 24 nieuwe inspecteurs opgeleid in het signaleren van arbeidsgerelateerde uitbuitingssituaties en de SIOD is in de zomer van 2009 van start gegaan met een intern programma versterking aanpak mensenhandel. Daarnaast wordt er een instructiefilm gemaakt (door Justitie, SZW en BZK) voor politie, marechaussee, AI en SIOD om de alertheid op mensenhandel te verbeteren. Zowel SZW als Justitie hebben een financiële bijdrage geleverd aan BLinN voor het project ‘Signaleren en informeren van moeilijk bereikbare slachtoffers van mensenhandel’, dat de deskundigheid van relevante actoren en de bereikbaarheid van slachtoffers moet vergroten. Tevens wordt er gewerkt aan het opstellen van een standaard indicatorenlijst

ingegaan op de signalering van mensenhandel door de politie en anderen (hulpverlening, burgers/prostituanten, exploitanten, IND, KMar, Belastingdienst, gemeente en Kamer van Koophandel), waarvan het belang ook schuilt in het feit dat slachtoffers om diverse redenen zelf vaak niet naar de politie willen of kunnen stappen.

Politie

Informatie over mensenhandel komt op diverse manieren bij de politie terecht, bijvoorbeeld vanuit het toezicht op de prostitutiesector, door (anonieme) meldingen of omdat de politie zelf signalen van mensenhandel opvangt.³¹ Bij meldingen kan gedacht worden aan ouders/vrienden van slachtoffers die de politie benaderen of collega-prostituees, exploitanten buurtbewoners of klanten die misstanden vermoeden, maar ook aan geheel andere groepen zoals abortusartsen (zie kader).

Abortusartsen

In het opsporingsonderzoek Sneep^{NRM5} dwongen mensenhandelaren hun slachtoffers tot het plegen van abortussen. Naar aanleiding van deze praktijken heeft BNRM het Nederlands Genootschap van Abortusartsen in contact gebracht met het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel van de Nederlandse politie over signalen die kunnen wijzen op mensenhandel. Met name het zogenaamde toetsgesprek, waarin de arts vaststelt of de vrouw een abortus wenst, biedt mogelijkheden voor een risicoanalyse op mensenhandel. Het plan is derhalve een protocol op te stellen waarin wordt vastgelegd hoe mensenhandel herkend kan worden en hoe abortusartsen bij vermoedens van dwang kunnen handelen. Minister Hirsch-Ballin van Justitie heeft daarnaast in de Tweede Kamer aangegeven dat medische operaties onder dwang kunnen worden bestreden via het strafrecht en het medisch tuchtrecht.³²

Politiefunctionarissen kunnen ook tijdens reguliere controles (buiten risicosectoren, zoals de prostitutiesector) op mensenhandel stuiten. Bijvoorbeeld tijdens een verkeerscontrole, waar een agent een Bulgaarse chauffeur met drie Bulgaarse vrouwen in een auto aantroef. De chauffeur had de paspoorten van de vrouwen op zak en de vrouwen keken buitengewoon angstig. Dergelijke informatie kan wijzen op mensenhandel. Om dit te kunnen herkennen is het van belang dat politiefunctionarissen in executieve dienst voorgelicht worden over (signalen van) mensenhandel. Dit gebeurt in sommige politieregio's, maar niet in alle.

Informatiekaart signalen mensenhandel/mensensmokkel voor politie

Recentelijk hebben alle politiefunctionarissen een handzame informatiekaart ontvangen waarop indicatoren die bij controles kunnen duiden op mensensmokkel en/of mensenhandel

ten behoeve van het KMar-personeel, dat werkzaam is op de grens en binnen het mobiel toezicht vreemdelingen. Zie Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

31 Bijvoorbeeld via signalen van illegale (niet-vergunde) prostitutie, waarbij slachtoffers van mensenhandel betrokken zijn.

32 Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 8 juni 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 28 638, nr. 42). Zie ook §9.4.4.

vermeld staan.³³ De indicatoren betreffen kenmerken van slachtoffers, maar ook op kenmerken van mensenhandelaren en –smokkelaren. Op de kaart staat vermeld dat bij het aantreffen van indicatoren contact kan worden opgenomen met de regionale afdeling van de vreemdelingenpolitie.

In de Korpsmonitor 2007 en het Referentiekader mensenhandel wordt gepleit voor voorlichting aan alle politiefunctionarissen in executieve dienst. Daarbij is van belang dat de politieambtenaren al deze informatie vastlegt (in ‘mutaties’). Een mutatie kan uiteindelijk een ontbrekend ‘puzzelstukje’ bevatten of tezamen (via stapeling) een delict blootleggen. Dit is juist bij delicten waar de aangiftebereidheid laag is, zoals mensenhandel van belang.³⁴ Daarbij heeft het de voorkeur dat in mutaties expliciet de term ‘mensenhandel’ wordt vermeld, zodat de informatie eenvoudig terug te vinden is. Maar de informatie kan ook op andere wijze worden verzameld (zie kader).

Herkenning van (potentiële) slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie

De afdeling Analyse van politie Hollands Midden heeft een uitgebreide zoek sleutel ontwikkeld, waarmee zij (potentiële) slachtoffers van bepaalde vormen van mensenhandel kunnen detecteren in de registratiesystemen van de politie. Het doel hiervan is tweeledig: ten eerste kan bij vage meldingen beter worden bepaald of het hier werkelijk over uitbuiting in de prostitutie gaat; ten tweede helpt het bij preventie. Door potentiële slachtoffers tijdig te herkennen kunnen zij geholpen worden vóór zij in de prostitutie belanden. Op basis van literatuur en politie-informatie zijn kenmerken verzameld waaraan autochtone slachtoffers van gedwongen prostitutie vaak voldoen. Tot de geïdentificeerde indicatoren horen bijvoorbeeld middelengebruik, schulden, antecedenten, zwakbegaafdheid, seksueel grensoverschrijdend gedrag, huiselijk geweld, weglopen, uithuisplaatsing, contacten met hulpverlening, culturele achtergrond vriend, vrijetijdsbesteding, etc. In totaal gaat het om een heel scala aan kenmerken binnen de domeinen ‘individueel’, ‘gezin’, ‘leeftijdsgenoten en vrijetijdssituatie’ en ‘school en werk’. Voor de zoekslag zijn de indicatoren zoveel mogelijk in gewoon taalgebruik geformuleerd (zoals een agent het in BPS/BVH zou zetten). Met behulp van deze indicatorenanalyse³⁵ worden in Hollands Midden meer (potentiële) slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie gevonden. Het nut van het model reikt echter verder. Wanneer wijkagenten, jeugdcoördinatoren en jeugd- en zedenrechercheurs, deze indicatoren kennen, kunnen zij potentiële slachtoffers beter herkennen c.q. in de gaten houden, relevante informatie registreren en/of waar mogelijk preventief optreden. Samenwerking en informatie-uitwisseling vindt plaats tussen het Jeugd Preventie Team³⁶ (JPT) en de vreemdelingenpolitie (de afdeling die mensenhandel aanpakt). Tussen hen vindt onder andere afstemming plaats over wat de hulpverlening en de opsporing kunnen doen voor een minderjarig meisje dat (potentieel) slachtoffer is van uitbuiting. Daarnaast wordt in

33 De informatiekaart werd gepresenteerd tijdens de landelijke bijeenkomst van alle portefeuillehouders mensenhandel en mensensmokkel, 11 september 2009.

34 Bron: onder meer *Blauw Opsporing*, jaargang 4, nummer 4; *Recherche Vakbeurs*, 13 juni 2008.

35 Voor de indicatorenanalyse is de applicatie (en de daarbijbehorende methode) Brains gebruikt. Brains staat voor Basaal Recherche en Analyse Instrument.

36 Binnen Hollands Midden is er per district een Jeugd Preventie Team (JPT) gevestigd. Het JPT is een samenwerkingsverband tussen de politie en Bureau Jeugdzorg. Het JPT biedt preventieve hulp aan jongeren tot 18 jaar die in aanraking zijn gekomen met de politie. Het gaat niet alleen om jongeren die strafbare feiten plegen, maar bijvoorbeeld ook om jongeren die signaalgedrag als spijbelen of weglopen laten zien.

door analisten van Hollands Midden – mits wenselijk – bij een signaal van mensenhandel een zogenaamde uitbuitingsanalyse gemaakt. In dit document wordt alle bij de politie beschikbare informatie over verdachte(n) en/of slachtoffer(s) samengevat en een inschatting gemaakt van de kans op mensenhandel. Deze inschatting wordt gemaakt aan de hand van een model, waarbij gescoord wordt op sterk aan mensenhandel gerelateerde indicatoren, zoals contacten in de seksindustrie, negatieve kenmerken in de levensloop, etc. Op basis van deze uitbuitingsanalyses worden tactische keuzes gemaakt voor het opstarten van onderzoeken.

De Criminele Inlichtingeneenheid (CIE)³⁷ speelt ook een rol bij de signalering van mensenhandel.^{NRM5} Alhoewel de werkwijze van de CIE zich – ook op dit punt – aan het zicht onttrekt, lijkt het er toch op dat de aandacht van de CIE voor mensenhandel toeneemt. Verschillende korpsen hebben de CIE voorgelicht/getraind. Ook geven sommige korpsen aan (veel) signalen mensenhandel te krijgen van de CIE. De CIE wordt door politiemensen – bijvoorbeeld die betrokken zijn bij prostitutiecontroles – wel geattendeerd op potentiële bronnen. Momenteel wordt ook gediscussieerd over de mogelijkheid om informanten in de bovenwereld te werven, om meer grip te krijgen op de betrokkenheid van de bovenwereld bij (georganiseerde) misdaad.³⁸ Overigens heeft de complexiteit van mensenhandelonderzoeken ook consequenties voor CIE-tipgevers: de CIE werkt vaak volgens het principe *no cure, no pay*. Wanneer een tip dus niet leidt tot aanhouding van verdachten of een zaak – en dat kan bij mensenhandel het geval zijn wanneer slachtoffers niet meewerken aan het onderzoek – wordt het tipgeld niet uitgekeerd.³⁹

De signalering van overige uitbuiting ligt vooral bij de vreemdelingenpolitie, met name vanwege hun betrokkenheid bij controles op illegaliteit, bijvoorbeeld in risicosectoren voor mensenhandel zoals de horeca en de land- en tuinbouw. De vreemdelingenpolitie krijgt in toenemende mate oog voor de mogelijkheid dat zich onder illegale vreemdelingen slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het Convenant Uitvoering Politie Vreemdelingentaak 2009–2011 waarin mensenhandel en de hulp aan slachtoffers van mensenhandel tot beleidsprioriteit is gemaakt. Er is ook een nieuwe opleiding Migratiecriminaliteit voor de vreemdelingenpolitie in ontwikkeling. De opleiding is er onder meer op gericht om (slachtoffers van) overige uitbuiting te kunnen herkennen en adequaat te handelen.⁴⁰ Uit onder meer het onderzoek plankzaken en de Korpsmonitor blijkt evenwel dat veel politiekorpsen ten aanzien van deze vorm van mensenhandel nog zoekende zijn naar de juiste aanpak. Het oog en oor voor overige uitbuiting is voor verbetering vatbaar. Mede hierdoor

37 De taak van de CIE is het verzamelen, registreren en analyseren van informatie over strafbare feiten en verdachten. Als enige politieonderdeel mogen zij daarbij gebruik maken van informanten, te weten mensen die anoniem informatie aan de politie verstrekken. Informatie van de CIE heeft daarom in het strafproces geen bewijskracht, maar kan wel bijdragen aan een verdenking op grond waarvan een opsporingsonderzoek gestart mag worden.

38 Kop e.a., 2007.

39 Mondelinge informatie van een officier van justitie, 18 februari 2008.

40 Om slachtoffers van seksuele uitbuiting te kunnen herkennen en horen moet men een aanvullende opleiding over seksuele uitbuiting volgen.

blijft een deel van de uitbuitingssituaties waarschijnlijk onbekend. Verbetering en intensivering van de detectie van uitbuiting buiten de seksindustrie is noodzakelijk om de omvang van mensenhandel in Nederland te verminderen. Om dit te bereiken kunnen bijvoorbeeld aangehouden illegale vreemdelingen die mogelijk slachtoffer mensenhandel zijn hierop bevestigd worden. Dit gebeurt niet overal, al komt dit deels ook door praktische omstandigheden.⁴¹ Daarbij is in de praktijk onduidelijk wanneer – bij illegaal werkenden – sprake is van een ‘geringste aanwijzing’ mensenhandel en de bedenktijd moet worden aangeboden (zie ook Hoofdstuk 12). De signalering van overige uitbuiting door bijzondere opsporingsdiensten en inspectiediensten komt in §12.2 aan de orde.

Hulpverlening

Slachtoffers van mensenhandel zijn om diverse redenen niet altijd bereid mee te werken aan de opsporing en vervolging van daders.^{NRM5} Bovendien weten met name slachtoffers van buitenlandse herkomst de weg naar de politie niet altijd te vinden. Om deze en andere redenen komen wellicht meer/andere slachtoffers in beeld bij de hulpverlening dan bij politie en justitie. Ook hulpverleningsinstanties kunnen evenwel vermoedens van mensenhandel melden bij de politie. Het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM) bracht bijvoorbeeld een brochure uit voor (keten)partners, waarin onder meer wordt aangegeven hoe je mensenhandel kan signaleren en waar je met een melding terecht kunt. Daar wordt een casus in principe aangemeld bij het ACM, die de zaak onder meer voorlegt aan de politie. In de brochure wordt ook de mogelijkheid aangegeven om informatie te melden bij de Criminele Inlichtingen Eenheid van de politie. Toch stelt het doorgeven van informatie de hulpverlening voor dilemma's. De vraag is bijvoorbeeld of aangifte doen c.q. het oppakken van een mensenhandelzaak altijd in het beste belang van de cliënt is, bijvoorbeeld als het gaat om bescherming. Daarbij voelen hulpverleners (tot op zekere hoogte) een geheimhoudingsplicht ten opzichte van hun cliënten. Overigens wordt in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad aangegeven dat onderzocht zal worden hoe informatie uit het hulpverleningscircuit gebruikt kan worden voor opsporing en vervolging van mensenhandel, zonder dat de relatie met slachtoffers in gevaar wordt gebracht of de situatie van slachtoffers wordt verergerd.⁴² In de zogenaamde ketenaanpakken mensenhandel die in diverse steden worden ontwikkeld wordt hier ook aandacht aan besteed (zie §7.6.2).

41 Bijvoorbeeld doordat vreemdelingen snel worden uitgezet of in vreemdelingenbewaring terecht komen en het dan moeilijker is een gesprek te organiseren c.q. een vertrouwelijke band te creëren waardoor iemand (meer) vertelt over het slachtofferschap.

42 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10), p.17. Dit punt komt ook terug in het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel, juli 2009, p.12. Inmiddels is er een *toolkit* opgesteld voor alle personen die werkzaam zijn in onder andere de opvang van mensenhandel. Op het moment van schrijven van deze rapportage is gepland de *toolkit* op 29 oktober 2009, tijdens de Conferentie Aanpak Mensenhandel, te presenteren. De *toolkit* bevat een pakket aan instrumenten en documenten op basis waarmee iedere dienst of instantie die met signalen van mensenhandel in aanraking komt, kan nagaan op welke wijze signalen van mensenhandel geregistreerd mogen worden en wanneer en onder welke voorwaarden signalen kunnen worden uitgewisseld met andere diensten. Zie Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

Burgers/prostituanten

Meldingen van burgers dragen bij aan de informatiepositie van de politie en zijn daarom van groot belang. Dat geldt in belangrijke mate ook voor mensenhandel, waar de aangiftebereidheid laag is. Een specifieke groep burgers die in de gelegenheid is om mensenhandel te signaleren zijn klanten van prostituees. In 2008 startte het vervolg op de campagne ‘Schijn bedriegt’ van de Stichting Meld Misdaad Anoniem (M.),^{NRM5} die erop gericht is klanten van prostituees de signalen van gedwongen prostitutie te leren herkennen en hen te stimuleren om informatie hierover te melden bij de politie of anoniem via M.⁴³ Hierbij wordt gebruik gemaakt van folders, advertenties en posters. Op erotisch getinte internetsites zijn korte films geplaatst waarin klanten eerst worden verleid met uitdagende beelden, maar vervolgens steeds indringender geconfronteerd met signalen van dwang in de prostitutie. Tot slot volgt een oproep om informatie door te geven aan de politie. Zaitch en Staring⁴⁴ concluderen in een onderzoek naar prostituanten dat zij, ook als zij op de hoogte zijn van indicatoren van mensenhandel, deze kennis over het algemeen laten varen op het moment dat zij oog in oog staan met de prostituee van hun keuze. Zij stellen het hebben van een prettig prostituee-bezoek dan voorop en sluiten hun ogen voor eventuele ‘ongewenste informatie’. Klanten van raamprostituees in Amsterdam geven – in lijn hiermee – aan dat zij vrijwel nooit signalen van mensenhandel waarnemen.⁴⁵ Daarbij is de vraag of klanten wel in actie komen als ze misstanden signaleren. Het lijkt erop dat dit maar beperkt het geval is. Mogelijk zijn exploitanten/beheerders van seksinrichtingen ook in de positie om mensenhandel te signaleren (zie onder). Net als twee jaar eerder leidde de campagne tot meer anonieme meldingen over gedwongen prostitutie, namelijk 147 in 2008. Deze signalen waren aanleiding verscheidene politieonderzoeken te starten, waarvan er inmiddels vijf zijn opgelost.⁴⁶ Bij de M-lijn zijn ook kritische kanttekeningen te plaatsen. Zo bestaat het risico dat (on)opzettelijk valse informatie wordt gegeven. Van belang is daarom dat informatie van de M-lijn bevestigd wordt in nader onderzoek door politie en justitie.⁴⁷ In algemene zin is van belang dat burgers horen wat er met hun melding is gedaan. Dit zal een grotere meldingsbereidheid met zich meebrengen. Dit gebeurt in de praktijk in algemene zin echter onvoldoende.⁴⁸ Meld M. streeft er wel naar de terugkoppeling te verbeteren.⁴⁹ Het is echter ook moeilijk om van de politie teruggekoppeld te krijgen wat er met meldingen is gebeurd.⁵⁰

43 Persbericht van de Stichting M., 8 januari 2008 (www.meldmisdaadanoniem.nl).

44 Zaitch & Staring, 2009.

45 Flight & Hulshof, 2009.

46 Zie www.meldmisdaadanoniem.nl/Article.aspx?id=520, geraadpleegd 2 juni 2009.

47 Brinkhoff, 2008, pp.1224-1228.

48 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2007.

49 De directeur van Meld M. in een interview met *Opportuun* 04/2009.

50 Dit ligt enerzijds aan de politiestructuur en anderzijds aan een gebrek aan motivatie en capaciteit om terug te melden. Mondelinge informatie Meld M., 19 oktober 2007.

Exploitanten

In het rapport ‘Schone Schijn’ komt het signalerend vermogen van exploitanten en beheerders van seksinrichtingen aan de orde.⁵¹ Zij hebben (doorlopend) contact met de voor hen werkzame prostituees en kunnen daardoor misstanden zien. Enerzijds, zo blijkt uit het rapport, maken exploitanten/beheerders melding van misstanden, anderzijds lijkt het erop – gezien de omvang van bijvoorbeeld een zaak als Sneep – dat zij òf weinig zien òf weinig bereidheid tonen om misstanden te melden. Dit laatste komt wellicht omdat dit hun financiële belangen kan schaden of vanwege de risico’s die het voor hun eigen veiligheid (mensenhandelaren kunnen zeer gewelddadig zijn) heeft. Aan de andere kant zijn zij mogelijk ook medeplichtig aan mensenhandel. Zo blijkt uit Schone Schijn dat sommige raamexploitanten prostituees ook huisvesten tegen exorbitante bedragen en contacten onderhouden en zaken doen met pooiers. Uit eerder onderzoek van BNRM^{NRM3} blijkt ook dat – naar de mening van politiemensen – veel exploitanten zich weliswaar niet schuldig maken aan mensenhandel, maar hiervan wel op de hoogte zijn.

IND

Ook medewerkers van de IND kunnen mensenhandel signaleren. De IND heeft daartoe inmiddels een werkinstructie (potentiële) slachtoffers van mensenhandel en de asielpcedure opgesteld. De IND deelde hierover onder meer mee⁵² dat er slechts in enkele gevallen sprake is van signalering van een evident slachtoffer. In veel gevallen gaat het om de signalering van vermoedelijke slachtoffers. Deze signalen worden niet geregistreerd in de IND-informatiesystemen, maar worden handmatig bijgehouden. Hierdoor is het niet mogelijk een exact en betrouwbaar overzicht te geven van het aantal signalen, aldus de IND.

Slachtofferschap is soms evident, maar in de meeste gevallen is er enkel een vermoeden van de kant van de IND, dat er iets aan de hand is. Er kan dus sprake zijn van een serieus signaal, een vermoeden, van loos alarm of van een ongeloofwaardig verhaal. Dit maakt dat het aantal geregistreerde signalen niet verward moet worden met het aantal slachtoffers dat wordt aangetroffen in de asielpcedure. Dit laatste is volgens de IND niet vast te stellen. De IND gaf ter indicatie aan dat er in 2009 tot medio augustus ongeveer 100 signalen van mensenhandel waren geregistreerd in de asielpcedure.

De IND signaleerde ook dat veel Bulgaren en Roemenen zich bij de IND melden in verband met zelfstandig ondernemerschap. De IND-medewerkers zien daarbij ook signalen van mensenhandel. Deze signalen worden naar het EMM gestuurd.⁵³ Mogelijk dienen hierbij de lopende afspraken met betrekking tot informatie-uitwisseling van het EMM met de IND te worden geïnventariseerd, herijkt en geborgd.⁵⁴

51 Van Hout & van der Laan, 2008.

52 Mondelinge informatie IND, 11 september 2009.

53 Mondelinge informatie van de IND bij het LEM, 14 mei 2008.

54 Dit is één van de aanbevelingen in: De Kamps, 2009.

Schiphol/KMar

Slachtoffers van mensenhandel komen ook via Schiphol Nederland binnen.^{NRM3/5} De KMar⁵⁵ is verantwoordelijk voor alle personen die op Schiphol worden gestopt of geweigerd en signalen van mensenhandel afgeven. Sinds 2006 werd de KMar opvallend vaak geconfronteerd met minderjarige Nigeriaanse meisjes zonder geldige reisdocumenten die op Schiphol asiel aanvragen. Deze amv's⁵⁶ verdwenen evenwel direct na aankomst uit het asielzoekerscentrum. Enkele van deze amv's werden later in Nederland en België in de prostitutie aangehouden. Hierdoor ontstond het vermoeden dat het slachtoffers van mensenhandel betrof en naar aanleiding daarvan zijn – met wisselend succes – opsporingsonderzoeken ingesteld.^{NRM5} Daarnaast deed zich het fenomeen voor dat amv's op Schiphol aangaven slachtoffer van mensenhandel te zijn, op grond van de B9-regeling in Nederland mochten blijven en aldaar contact opnamen met hun handelaren, die hen vervolgens ophaalden en in de prostitutie dwongen. De exacte werkwijze en het politieonderzoek hiernaar wordt beschreven in §9.5. In elk geval leidde dit ook tot vragen over de rol van Schiphol, als 'nodaal oriëntatiepunt'⁵⁷ bij mensenhandel, resulterend in een congres,⁵⁸ een (intern) onderzoeksrapport en plan van aanpak. Er kunnen op Schiphol verschillende signaleringsmomenten ten aanzien van mensenhandel worden onderscheiden.⁵⁹ Bij de gatecontroles bij risicovluchten.⁶⁰ Hierbij is men ook alert op signalen dat passagiers betrokken zijn of worden bij mensenhandel.⁶¹ Personen geweigerd aan de grens kunnen asiel aanvragen. Zij worden naar het aanmeldcentrum van de IND gebracht en daar gehoord. Tijdens dat gehoor kan (een vermoeden van) mensenhandel aan het licht komen. Deze personen krijgen een advocaat toegewezen. Ook daar kan blijken dat het (wellicht) om een slachtoffer van mensenhandel gaat. Personen die geen aangifte van mensenhandel doen en wier asielaanvraag wordt afgewezen komen in vreemdelingenbewaring, alwaar zij alsnog kunnen worden herkend (zie §8.3.2 DT&V). Sinds 1 januari 2009 kan ook aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die via Schiphol inreizen bedenktijd worden verleend (zie §2.3). Dit is in de eerste vijf maanden van 2009 twee keer gebeurd.⁶² De KMar heeft verschillende maatregelen getroffen om slachtoffers beter te kunnen herkennen. Zo zijn slachtofferprofielen opgesteld die onder meer zijn gebruikt door de Snelle Actie Teams (zie §8.6). Ook zijn de escortbureaus die gebruik maken van hotels op Schiphol

55 Het Sluisteam en het Team Jeugd en Zeden van de KMar zijn verantwoordelijk voor respectievelijk het onderzoek naar mensenhandel en de opvang en correcte bejegening van slachtoffers.

56 Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen.

57 Gedoeld wordt op het concept 'nodale politie', waarbij monitoring en controles gericht zijn op knooppunten van de infrastructuur. Zie Bekkers e.a., 2006; Bekkers e.a., 2007, pp.12-16; *Visiedocument Politie in ontwikkeling*, 2005.

58 Op 24 oktober 2007 organiseerde de afdeling Jeugd en Zeden van de Brigade Recherche & Informatie van het district KMar Schiphol een congres met als thema: 'Mensenhandel op Schiphol?'

59 Jansen, 2007 (niet openbaar).

60 Deze controles zijn ingesteld om te voorkomen dat passagiers zich voor de paspoortcontrole ontdoen van (reis)documenten.

61 *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1207.

62 Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 8 juni 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 28 638, nr. 42).

gecontroleerd, in het kader van de toezicht op de vergunde prostitutiesector.⁶³ Nu (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel ook op Schiphol bedenktijd krijgen aangeboden werken KMar, IND en DT&V aan een protocol waarin aangegeven wordt wie op welk moment verantwoordelijk is voor deze slachtoffers. In het kader van de Task Force Aanpak Mensenhandel heeft de KMar een plan van aanpak opgesteld, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan bewustwording bij alle KMar-medewerkers. Inmiddels is er een werkgroep binnen de KMar opgericht die zich bezighoudt met de uitvoering van het plan van aanpak.⁶⁴

Belastingdienst

De Belastingdienst voert periodiek controles uit in de prostitutiesector.⁶⁵ De belastingcontroleurs hebben voorlichting gekregen over (signalen van) mensenhandel en gaan ook met de signalenlijst mensenhandel op pad. Soms worden inderdaad signalen van mensenhandel opgevangen. Deze worden dan doorgegeven aan de politie. De Belastingdienst kan ook met mensenhandel in aanraking komen bij het uitreiken van sofinummers aan prostituees. De betreffende baliemedewerkers hebben geen speciale cursus gevolgd om signalen van mensenhandel te kunnen herkennen. Het doel is om zo snel mogelijk een sofinummer te verstrekken.⁶⁶ Niettemin worden toch signalen herkend en doorgegeven aan de politie. Zo kwamen begin 2009 enkele vrouwen aan de balie van de Belastingdienst voor een sofinummer. De vrouwen waren duidelijk bang en zenuwachtig en droegen niet hun eigen paspoort bij zich (die was in bezit van een begeleider, die ook mee was gekomen). De baliemedewerker heeft hiervan melding gedaan bij de politie. In een ander geval deed een medewerker aangifte omdat een vrouw een vervalst paspoort had (zij was volgens haar paspoort 25 jaar, maar dit leek uiterst onwaarschijnlijk). Dit meisje, dat 15 jaar bleek te zijn, is vervolgens door de politie geïdentificeerd als slachtoffer van mensenhandel. De verdachten zijn aangehouden en be-recht.

Per 1 januari vallen raamverhuurders onder de omzetbelastingwetgeving en moeten zij een administratie bijhouden. De Belastingdienst heeft daardoor in principe zicht op alle prostituees die achter de ramen werken. Deze informatie kan wellicht op enige manier gedeeld worden met de politie.

63 Hieruit is een onderzoek naar een escortbureau voortgekomen, waar Roemeense slachtoffers werden uitgebuit (één slachtoffer legde verklaringen af en dat heeft de zaak aan het rollen gebracht).

64 De werkgroep houdt zich bezig met onder andere de implementatie van het plan van aanpak, het signaleren en oplossen van knelpunten, het monitoren van werkzaamheden van de KMar op het gebied van mensenhandel, het uitwisselen van *best practices* en het bespreken van actuele ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel/migratiecriminaliteit. Ook heeft de werkgroep besloten tot het inrichten van een *pilot* om een aantal maatregelen uit het Plan van Aanpak Mensenhandel op proefondervindelijke wijze te implementeren en te testen. Zie Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

65 Doel is het onderkennen van zwartwerkers en onbekende werknemers, het vaststellen van de arbeidsverhouding en de getrouwheid van de administratie. Bron: Van Hout & van der Laan, 2008.

66 Van Hout & van der Laan, 2008, p.63.

Gemeenten en Kamer van Koophandel

In het rapport ‘Schone Schijn’ wordt ingegaan op het signalerend vermogen van diverse instellingen, waaronder gemeenten en Kamers van Koophandel.⁶⁷ Dit wordt voor deze organisaties als gering aangemerkt. Gemeenten komen met slachtoffers van mensenhandel in aanraking wanneer zij zich inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Daar moeten zij zich identificeren en een verblijfplaats opgeven. Als een slachtoffer zich met de juiste papieren inschrijft is de kans dat zij als slachtoffer van mensenhandel wordt herkend erg klein. Hetzelfde geldt voor de Kamer van Koophandel. De politie is daarom van plan om medewerkers van de Kamers van Koophandel een training te geven in het herkennen van slachtoffers die zich willen inschrijven.⁶⁸ Overigens kunnen ook bij andere gemeentelijke instanties signalen van mensenhandel aan het licht komen, zoals bij afdelingen ‘bouw en woningtoezicht’. Belangrijk is dat deze informatie met de politie wordt gedeeld.

Signalering mensenhandel door de gemeente

Wellicht kan lering worden getrokken uit een project waarbij gemeenten informatie over radicalisering deelden met de politie. Dit project draaide in 2007/2008 in Zeeland en had als doel gemeenteambtenaren bewust te maken van de signalen van radicalisering die zij tijdens hun werkzaamheden kunnen opvangen en hen deze te laten melden bij de politie (dit alles in het kader van de terrorismebestrijding). Niet alle gemeenten uit Zeeland waren even gemotiveerd om in het project te participeren. Veel gemeenten stelden zich in eerste instantie op het standpunt dat het probleem niet aanwezig was in hun gemeente. Omdat een terroristische groepering (de zogenaamde Hofstadgroep) ook een vertakking had naar Zeeland, was deze houding niet vol te houden. De signalering was als volgt geregeld: bij alle deelnemende gemeenten zijn contactambtenaren ‘radicalisering’ aangewezen. Hier kunnen ambtenaren signalen van radicalisering melden. De contactambtenaar geeft de meldingen vervolgens (geanonimiseerd) door aan de politie, waar een meldpunt was ingericht (bij de regionale inlichtingendienst (RID)). De ambtenaren kregen een korte cursus waarin zij leerden welke signalen kunnen wijzen op radicalisering. Hiervoor werd een indicatorenlijst gehanteerd.

De terugkoppeling is belangrijk. Bij dit soort projecten hoor je vaak: “ik meldde, maar je hoort er nooit meer wat van”. Dat werkt demotiverend. Daarom is besloten op elke melding terugkoppeling te geven (wat de waarde van de melding was, of er al wat lag over de verdachten). Uiteindelijk leverde het hele project 17 meldingen op. Het ging dan wel om meldingen waarbij men een onderbuikgevoel had. Mogelijk zijn ook (hardere) signalen via de reguliere weg gemeld.⁶⁹

8.3.2 Signalering in terugkeertraject/vreemdelingendetentie

Een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, dient zelfstandig te vertrekken en kan, indien noodzakelijk, uitgezet worden. Sinds januari 2007 is hier een aparte terugkeerorganisatie voor opgezet, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).⁷⁰ DT&V stimuleert

67 Van Hout & van der Laan, 2008.

68 OOM, 12 mei 2009.

69 Verslag Recherche Vakbeurs, 13 juni 2008.

70 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 240, nr. 4. Bij deze dienst zijn alle taken betreffende terugkeer van Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en vreemdelingenpolitie (VP) en een deel van deze taken van de Koninklijke

de vreemdeling, die niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, om zelfstandig te vertrekken. Dit doet men door middel van vertrekgesprekken, gevoerd door steeds dezelfde regievoerder.⁷¹ Aan de hand van de gesprekken wordt in het lokaal terugkeeroverleg (LTO), in samenspraak met de vreemdeling, een vertrekplan opgesteld.

Een vreemdeling kan op twee momenten bij DT&V instromen. Ten eerste na een afwijzing van een asielaanvraag in Nederland. Ten tweede na plaatsing in vreemdelingendetentie.

Onder de cliënten van DT&V kunnen zich slachtoffers van mensenhandel bevinden. Daarom heeft DT&V begin 2008 het Procesprotocol slachtoffers mensenhandel opgesteld. Het Procesprotocol omschrijft stap voor stap wat een regievoerder behoort te ondernemen indien sprake is van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel. Indien DT&V een slachtoffer van mensenhandel heeft gesignaleerd meldt zij dit bij de politie/KMar, die de vreemdeling hoort en eventueel de aangifte opneemt of bedenktijd aanbiedt.⁷² In die gevallen houdt de verantwoordelijkheid van DT&V op. Indien het slachtoffer geen aangifte doet (of anderszins medewerking verleent) en geen bedenktijd wil of krijgt,⁷³ wordt het terugkeertraject weer voortgezet.

Door BNRM is nagegaan hoeveel slachtoffers van mensenhandel door DT&V, dus tijdens het terugkeer- en vertrektraject, zijn gesignaleerd.⁷⁴ Dit waren er vanaf de oprichting in januari 2007 tot en met september 2008 volgens hun registratiesysteem 16. Mogelijk zijn het er meer, omdat de registratie van slachtoffers mensenhandel niet optimaal was.⁷⁵ Alle 16 gedetecteerde slachtoffers waren vrouwen. Acht waren afkomstig uit China en vijf uit Nigeria. De overige drie slachtoffers waren afkomstig uit respectievelijk Armenië, Ghana en Sierra Leone.

Een belangrijke vraag is of er mogelijkheden zijn geweest om deze slachtoffers voordat zij in het terugkeertraject kwamen als slachtoffer te (h)erkennen. Voor twaalf van de 16 slachtoffers was hierover informatie beschikbaar.⁷⁶ Hieruit blijkt dat acht van de twaalf slachtoffers staande zijn gehouden in verband met illegaal verblijf in Nederland of het buitenland.⁷⁷ Zij hadden in dat kader contact met de (vreemdelingen)politie of de KMar. In vier van deze casussen zijn signalen mensenhandel herkend of heeft het slachtoffer een verklaring afgelegd. Dit heeft in alle gevallen – zij het niet altijd direct – geleid tot een onderzoek naar mensenhandel. Drie slachtoffers zijn daarbij in eerste instantie in bewaring geplaatst, maar later

Marechaussee (KMar) ondergebracht.

71 Hiermee probeert men maatwerk na te streven. Daarnaast ontstaat hierdoor een mogelijke vertrouwensband met de vreemdeling doordat deze vertrouwd raakt met één gezicht en weet tot wie hij of zij zich kan richten indien er vragen of problemen zijn.

72 Wanneer de vreemdeling in vreemdelingenbewaring zit en (nog) geen aangifte wil doen, dan beslissen politie en OM of aan de betrokkene bedenktijd wordt gegund (zie verder Hoofdstuk 5).

73 Eventueel nadat gebruik is gemaakt van de bedenktijd.

74 Dit onderzoek is uitgevoerd door M. Vons, in het kader van een stage bij BNRM.

75 Momenteel wordt bij DT&V gewerkt aan een betere registratie van slachtoffers van mensenhandel.

76 Zie Bijlage 2 (onderzoeksverantwoording).

77 De slachtoffers die in het buitenland staande werden gehouden (vier in Duitsland, één in Italië), zijn in het kader van de Dublinclaim naar Nederland getransporteerd.

weer ‘geklinkerd’ of overgeplaatst naar passende opvang. Het vierde slachtoffer is niet in bewaring gesteld, maar heeft wel een vertrekgesprek gevoerd met DT&V. Dit heeft geresulteerd in een registratie bij DT&V, maar DT&V heeft feitelijk geen rol gespeeld bij het herkennen van de mensenhandel.

Vier aangehouden illegale slachtoffers zijn dus niet herkend als slachtoffer door vreemdelingenpolitie of KMar. In drie van deze gevallen hebben de slachtoffers in een verhoor wel signalen mensenhandel afgegeven. Zo vertelden twee vrouwen dat zij in het buitenland in de prostitutie moesten werken en één vrouw dat zij in ruil voor de reis drie jaar in Nederland moest werken. Hier is in deze gevallen niet op doorgevraagd. Alle vier de vrouwen zijn in bewaring gesteld. Twee slachtoffers zijn vervolgens geïdentificeerd door hun advocaat, één door de BLinN en één door DT&V.

Casus Nigeriaanse vrouwen

Twee Nigeriaanse vrouwen pasten bij binnenkomst in Nederland via Schiphol in een vastgesteld risicoprofiel: jonge Nigeriaanse vrouwen die niet weten naar welk land ze worden gebracht, een wereldvreemde indruk maken, claimen niet te weten wat ze in Nederland gaan doen, de reis zelf niet geregeld hebben en ook niets voor de reis betaald hebben. Derhalve kregen de vrouwen een intake mensenhandel, maar zij ontkenden slachtoffer te zijn (mogelijk doordat zij nog niet in de prostitutie hadden gewerkt). Hierdoor zijn beide vrouwen in een asielprocedure terecht gekomen. Later zijn deze vrouwen uit het asielzoekerscentrum opgehaald door hun uitbuiters en naar het buitenland gebracht. Daar zijn ze uitgebuit tot ze door buitenlandse autoriteiten staande werden gehouden. Vervolgens zijn beide vrouwen weer teruggekomen naar Nederland (op basis van de Dublinclaim). Eenmaal terug in Nederland is ‘casus 1’ door de verschillende instanties naar behoren opgepakt. Bij ‘casus 2’ was dit niet het geval. Zoals reeds vermeld was het niet bij iedereen duidelijk dat er sprake was van een slachtoffer van mensenhandel. Daardoor is het slachtoffer van ‘casus 2’ in vreemdelingenbewaring geplaatst. Aldaar is zij als vreemdeling behandeld, die het land uitgezet zou worden. Het heeft nog ruim vier maanden geduurd voordat de betrokkene werd gehoord en de aangifte is opgenomen. Dit kwam doordat de verdachten deel uitmaakten van een georganiseerd netwerk waarnaar een internationaal onderzoek liep. Men wachtte eerst tot de ‘internationale actiedag’ was geweest waarop alle verdachten wereldwijd gearresteerd zouden worden (zie §9.5).

Bij tien casus is onderzoek naar mensenhandel verricht (in deze casus heeft het slachtoffer ook aangifte gedaan). In sommige gevallen leidt dit (waarschijnlijk) tot een sepot,⁷⁸ in andere gevallen zijn verdachten aangehouden en in één geval is de zaak al voor de rechter.⁷⁹ In enkele gevallen is nog onduidelijk hoe het onderzoek gaat eindigen.

Casus Generaal Pardon

Twee Chinese vrouwen zijn naar aanleiding van geruchten onder de Chinese populatie in Nederland dat een generaal pardon zou worden uitgevaardigd naar Ter Apel gegaan om asiel aan

⁷⁸ Omdat er weinig opsporingsindicaties zijn en/of de feiten lang geleden hebben plaats gevonden en dit de opsporing bemoeilijkt.

⁷⁹ Het betreft hier de zaak Koolvis, zie §9.5.5.

te vragen. Zij zijn in bewaring gesteld en door de IND gehoord. In één geval attendeerde de advocaat van één van de vrouwen de IND op het feit dat het een slachtoffer mensenhandel betreft. Zij zou naar Nederland zijn gesmokkeld en moest in ruil daarvoor schoonmaken in een massagesalon (zij weigerde (erotische) massages te geven). De OvJ heeft vastgesteld dat het geen mensenhandel betreft en er geen opsporingsindicaties zijn en heeft het onderzoek op deze gronden geseponneerd. De vrouw zit nog steeds in bewaring. De andere vrouw heeft verklaard dat zij tijdens de reis naar Nederland is verkracht. Dit is opgevat als een signaal dat mogelijk sprake is van mensenhandel en de KMar heeft een intakegesprek met de vrouw gehouden. Hieruit bleek dat er geen sprake is van mensenhandel en er is geen onderzoek naar mensenhandel gestart. Ook deze vrouw zit nog in vreemdelingenbewaring.

Resumerend heeft DT&V in één geval een slachtoffer in vreemdelingenbewaring herkend, zonder dat zij tevoren enige informatie hadden over mogelijk slachtofferschap. In de overige gevallen is het slachtoffer door andere betrokken instanties reeds herkend, maar toch (tijdelijk) in vreemdelingenbewaring of een vertrektraject geplaatst en daardoor uiteindelijk door DT&V als slachtoffer geregistreerd. In een aantal gevallen was dit omdat het slachtoffer ontkende slachtoffer te zijn. Twee van deze slachtoffers gaven in het vertrekgesprek toch aan slachtoffer te zijn en deden aangifte. Omgekeerd is onduidelijk hoe vaak het voorkomt dat slachtoffers mensenhandel door DT&V niet worden herkend. Om een vertrek te realiseren voert de regievoerder vertrekgesprekken met de vreemdeling. Tijdens dit vertrekgesprek legt de regievoerder de vreemdeling het traject van vertrek uit. Daarnaast dient hij tijdens dit proces te analyseren of de betreffende vreemdeling slachtoffer van mensenhandel is. Echter, uit het onderzoek van BNRM blijkt dat een gemiddeld vertrekgesprek 20 minuten duurt. De tijd die overblijft om goed na te gaan of iemand daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel is, is te kort.

In tegenstelling tot de IND heeft de regievoerder geen vragenlijst waarmee getest wordt of er sprake is van mensenhandel. Indien het slachtoffer niet zelf haar verhaal in het vertrekgesprek vertelt, is het haast onmogelijk voor de regievoerder om een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel te onderkennen.

Volgens het Procesprotocol mensenhandel is de taak van DT&V beperkt: als zij slachtoffers van mensenhandel in detentie tegenkomt, meldt zij dit bij de politie/KMar. Daarna houdt haar verantwoordelijkheid formeel op. Als de politie na een melding van DT&V geen intake houdt of aangifte opneemt, wordt de uitzettingsprocedure voortgezet.

Overigens hebben vier van de twaalf slachtoffers recent te maken gehad met de IND. In drie van deze gevallen heeft de IND tijdens het gehoor indicaties van mensenhandel gesignaleerd en contact opgenomen met politie of KMar met het verzoek om een intake met de betreffende persoon te houden om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van mensenhandel. In het vierde geval was al bekend dat het om een slachtoffer mensenhandel ging. Maar ook hier geldt dat onbekend is hoe vaak de IND signalen mensenhandel niet signaleert. Immers, deze casussen zijn niet of moeilijk te achterhalen. Sommige personen hadden overigens al eerder contact met de IND in verband met een asielaanvraag. Onbekend is hoe de IND toen heeft gereageerd.

In de onderzochte gevallen waren de betrokken instanties enerzijds niet altijd alert genoeg op signalen van mensenhandel, maar bleek ook dat slachtoffers zelf hier niet altijd open over zijn. Soms ook vertelden zij op de ene plek wel over hun ervaringen, maar op een andere weer niet. Op de redenen voor slachtoffers om terughoudend te zijn wordt ingegaan in eerdere rapportages van de NRM (voodoo, schulden, schaamte, angst, trauma, wantrouwen jegens overheidsinstanties, gevaar bij terugkeer naar herkomstland). Omgekeerd kunnen er ook redenen zijn om alsnog met het mensenhanderverhaal naar buiten te komen, zie §5.3 (over ‘misbruik’ van de B9-regeling). Ook tijdens dit onderzoek is het voorgekomen dat geïnterviewden twijfels hadden bij de echtheid van het mensenhanderverhaal van slachtoffers. Tijdens de interviews bleek ook dat onduidelijkheid bestaat over hetgeen onder uitbuiting moet worden verstaan. Zo werden twee casussen waarbij een persoon een aantal jaren als schoonmaakster werkte in ruil voor de reis naar Nederland in het ene geval niet en in het andere wel als mensenhandel aangemerkt door het OM.

BLinN verleent ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie en heeft haar ervaringen en de knelpunten die zij tegenkwam gepubliceerd (zie ook Hoofdstuk 4). De politie moet aangiftes mensenhandel altijd opnemen, ook vanuit detentie. Evenwel “bij de meerderheid van BLinN’s verzoeken namens slachtoffers om aangifte in detentie op te nemen kwamen korpsen niet of laat in actie, lieten slachtoffers weken of soms langer in detentie wachten op een intakegesprek of wilden hierna geen bedenktijd geven of een officiële aangifte opnemen”.⁸⁰ Hetzelfde geldt volgens BLinN voor de KMar. Eén van de redenen hiervoor is dat er niet genoeg mensenhandelgecertificeerde rechercheurs beschikbaar zijn om aangiftes op te nemen.⁸¹ Daarnaast worden mensenhanderverhalen volgens BLinN door de politie niet altijd geloofd en heeft het oppakken van illegale vreemdelingen soms prioriteit.

De slachtoffers zijn – voor zij in vreemdelingdetentie zijn geplaatst – door politie of KMar niet herkend. Dit is – ook volgens BLinN – niet altijd mogelijk, maar er zijn gevallen geweest waarin aanwijzingen over het hoofd zijn gezien.⁸² Met name slachtoffers van overige uitbuiting worden moeilijker herkend dan slachtoffers van seksuele uitbuiting. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de definitie van overige uitbuiting onduidelijk is, maar ook lijken politie en KMar vooral gespitst en ingericht op seksuele uitbuiting. Overigens ziet BLinN wel een positieve tendens in de aanpak door politie en KMar: mensenhandel wordt beter gesignaleerd, intakes en aangiftes worden sneller opgenomen en er wordt vaker bedenktijd gegeven. De aanpak door politiekorps Rotterdam-Rijnmond – waar alle staande

80 Boermans, 2009, p.29.

81 Boermans, 2009, p.35.

82 Zo is BLinN meer dan 20 migranten in grensdetentie tegengekomen die een eensluidend (asiel)verhaal vertelden. Dit geldt als een signaal van mensenhandel. Tevens noemen zij vier slachtoffers die naar de politie gingen om aangifte te doen, maar daar niet werden erkend en in vreemdelingenbewaring werden geplaatst (Boermans, 2009, p.30).

gehouden ongedocumenteerde vrouwen worden gehoord met het oog op mogelijk slachtoferschap – wordt geprezen.⁸³

8.3.3 Informatie en opvolging

De politie wil een ‘intelligence-organisatie’ worden, dat wil zeggen dat zij bij het werk dat zij op pakt en uitvoert wordt gestuurd door en met (geanalyseerde) informatie.⁸⁴ Hiertoe is de Wet politiegegevens gewijzigd (zie §2.5) en het Nationaal Intelligence Model (NIM) ontwikkeld,⁸⁵ ter ondersteuning van het concept Informatie Gestuurde Politie (IGP).^{NRM5} Informatiegestuurde politie speelt zowel een rol op beleidsniveau,⁸⁶ als bij (recherche)onderzoeken.⁸⁷

De informatie-uitwisseling tussen politiekorpsen is evenwel al jaren een pijnpunt.⁸⁸ Op dit moment zijn er verschillende ontwikkelingen gaande op dit gebied.⁸⁹ Ook zijn resultaten geboekt. Zo is met ‘Blueview’ een deel van de informatie binnen de politie uitwisselbaar.⁹⁰ Ook wordt informatie uitgewisseld via de zogenaamde NIK-RIK-lijn.⁹¹ Belangrijk hierbij is dat alle ontwikkelde voorzieningen ook daadwerkelijk worden gebruikt. Dit vereist in veel gevallen met name een gedragsverandering.⁹² Overigens bestaan er juist op het terrein van mensenhandel specifieke informatievoorzieningen bij de politie, namelijk het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (zie hieronder) en het Operationeel overleg mensenhandel,^{NRM5} waar operationele informatie over mensenhandel tussen de politiekorpsen wordt uitgewisseld.

83 Het politiekorps Rotterdam-Rijnmond ontwikkelde ook instrumenten die bij deze gesprekken kunnen worden gebruikt.

84 Zie ook de recent verschenen Doctrine Intelligencegestuurd politiewerk (Politieacademie, 2009, p. 9), waarin de volgende definitie van intelligence wordt gehanteerd: Intelligence is: geanalyseerde informatie en kennis op grond waarvan beslissingen over de uitvoering van de politietaak worden genomen.

85 Het NIM is een richtinggevende concernbrede visie op de wijze waarop informatie de politie stuurt en de wijze waarop de politie op de informatieprocessen stuurt. Bron: *Nieuwsbrief Operatie opsporing*, jaargang 1, nummer 2.

86 Bijvoorbeeld door op basis van informatie prioriteiten te kiezen.

87 De recherche van het korps Zuid-Holland-Zuid werkt in de analyselaag bijvoorbeeld met het programma Brains (Basaal Recherche- en Analyse Instrument). Bron: Kruyer, 2008, pp.22-25.

88 De Algemene Rekenkamer constateerde in verschillende rapporten tekortkomingen in de uitwisseling van informatie tussen de landelijke en regionale politiediensten. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid stelde daarop een onderzoek in, waarvan de resultaten eind 2004 werden gepubliceerd. Bron: onder meer Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2006; Antwoorden op Kamervragen lid Algra, 1 mei 2006 (*Aanhangsel Handelingen II 2005/06*, nr. 1346); Rapport van de Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid, 2007.

89 Er wordt gewerkt aan de Basisvoorziening Handhaving (BVH), de Basisvoorziening Opsporing (BVO) en de Basisvoorziening Informatie (BVI). Deze zijn in verschillende stadia van ontwikkeling of implementatie (zie onder meer het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2008).

90 Alle in Nederland aangemaakte processen-verbaal van aangiftes, verhoren, ambtelijke verslagen, dossiers, rapportages en documenten over in beslag genomen goederen van de afgelopen vijf jaar zijn terug te vinden in en te doorzoeken via Blueview (Politieacademie, 2009, p.47).

91 Op landelijk niveau is een Nationaal Informatie Knooppunt (NIK) ingericht bij de dNRI. Elk korps heeft een Regionaal Informatie Knooppunt (RIK). Langs deze lijn wordt informatie uitgewisseld.

92 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2008.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) is het landelijke informatiepunt mensenhandel van de politie.⁹³ Bij het EMM kan informatie over mensenhandel worden aangeleverd door instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening.⁹³ De politie is hiertoe zelfs verplicht.⁹⁴ EMM analyseert deze en andere⁹⁵ informatie en verwerkt deze in (politie)onderzoeksvoorstellen, bestuurlijke rapportages, criminaliteitsbeeldanalyses, nieuwsbrieven en andere producten/diensten voor de politie en andere partners in de keten. Zogenaamde level-3-informatie (betreffende zware en georganiseerde mensenhandel) wordt doorgegeven aan het FIET (zie §8.2).

Het functioneren van EMM is aan kritiek onderhevig.⁹⁶ Niet alle korpsen en (keten)partners leveren informatie aan. Op de informatie waarover EMM beschikt vinden (te) weinig analyses plaats.⁹⁷ Nut en noodzaak van een instelling als EMM wordt door vrijwel iedereen onderschreven, maar door de tegenvallende output ontstaat er scepsis onder afnemers en partners. In de loop van 2009 zal daarom een strategische heroriëntering op het EMM plaatsvinden.⁹⁸

Een studie naar de informatie-uitwisseling op het terrein bestrijden mensenhandel en mensensmokkel
Bovenstaande bevindingen zijn in lijn met de resultaten van een studie naar de informatie-uitwisseling op het terrein van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, uitgevoerd door het KLPD, dienst IPOL.⁹⁹ In het onderzoek – dat werd uitgevoerd ten behoeve van de Task Force Aanpak Mensenhandel – wordt geconcludeerd dat het EMM worstelt met capaciteitsverdeling over de taken en zich de laatste jaren voornamelijk heeft ingezet op het verzamelen en verwerken van alle signalen mensenhandel. De informatie-uitwisseling met de regiokorpsen blijkt echter tamelijk inefficiënt te verlopen en een aantal hiaten te vertonen. Zo wordt in het onderzoek geconstateerd dat niet alle aangeleverde signalen door het EMM verwerkt worden. Daarnaast delen niet alle regio's signalen mensenhandel met het EMM, onder andere omdat de terugkoppeling door het EMM als onvoldoende wordt ervaren. Zowel KMar als politieregio's uiten de behoefte dat het EMM de rol van ketenregisseur steviger inkleedt. De aanbevelingen van het onderzoek hebben betrekking op verbetering van de automatisering, betere taak en rolverdeling, concrete resultaatafspraken over de kwaliteit van aangeleverde informatie en de terugkoppeling naar de ketenpartners, kwaliteitsverbetering analyseproces binnen EMM en een versterking van de samenwerking met het bestuur.

93 Het EMM is een onderdeel van de dienst Nationale Recherche (dNR) van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Het is een samenwerkingsverband met de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Recent is ook de Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV) samenwerkingspartner van EMM geworden.

94 Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal.

95 Zo heeft EMM een abonnement op Blueview, op onder meer het woord mensenhandel. Ook wordt landelijke informatie en andere relevante informatie (bijvoorbeeld van buitenlandse politiediensten) verzameld.

96 Korpsmonitor 2007; gesprekken met SIOD, politiekorpsen, EMM; onderzoek plankzaken; Klein, 2009, p.68; De Kamps, 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

97 EMM kampt naar eigen zeggen met capaciteitstekort.

98 *EMM Nieuwsbrief extra editie*, 26 februari 2009.

99 De Kamps, 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

Voor de opsporing van mensenhandel is juist van belang dat ook gebruik gemaakt wordt van informatie die bij diverse andere (keten)partners beschikbaar is. Vanwege de lage bereidheid van slachtoffers aan onderzoeken mee te werken, is namelijk het stapelen van (diverse) informatie om tot een zaak te komen erg belangrijk.¹⁰⁰ In het Referentiemodel worden als mogelijke partners bijvoorbeeld genoemd bestuurlijke toezichthouders, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, ambassades, IND, Kamer van Koophandel, MOT/BLOM, BIBOB, sociale rechercheafdelingen van gemeenten, woningbouwverenigingen, UWV, SVB en diverse hulpverlenings- en gezondheidsinstanties. In een onderzoek van het WODC¹⁰⁰ zijn vier politieonderzoeken naar mensenhandel bestudeerd, waarbij ook gelet is op de wijze waarop informatie is uitgewisseld. Informatie-uitwisseling gedurende een opsporingsonderzoek naar mensenhandel blijkt gebruikelijk te zijn. De informatie-uitwisseling vond zowel binnen als buiten de eigen organisatie plaats, alsmede met internationale opsporingspartners. Ook werd informatie uitgewisseld met bestuurlijke instanties. De informatie-uitwisseling tussen ketenpartners laat echter nog te wensen over.¹⁰¹ Ook kost het in de praktijk vaak veel tijd en moeite om informatie uit te wisselen. Reden is onder meer dat er onzekerheid en onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden en voorwaarden hiervoor. Om dit weg te nemen hebben vijf bewindslieden¹⁰² een bestuurlijk akkoord over informatie-uitwisseling gesloten, het Landelijk convenant ‘Decentrale Aanpak georganiseerde Misdad’.¹⁰³ De Task Force Mensenhandel heeft in haar Plan van Aanpak verdere actiepunten en *quick wins* benoemd, waarmee dit probleem wordt aangepakt. Onder meer is een *toolkit* van instrumenten en documenten ontwikkeld, waarmee kan worden nagegaan hoe signalen mensenhandel geregistreerd en uitgewisseld kunnen worden.

Het verzamelen, analyseren en opvolgen van informatie

In het onderzoek naar de oorzaken van plankzaken (zie §8.5) is nagegaan hoe signalen mensenhandel bij de politie binnenkomen en hoe hiermee wordt omgegaan. In alle onderzochte politieregio’s worden politiebestanden dagelijks of wekelijks gescand op mogelijke informatie over mensenhandel. Informatie die de politie – eventueel na veredeling – ‘opsporingswaardig’ vindt, wordt altijd besproken met de officier van justitie. Maar wat zijn ‘opsporingswaardige zaken’, wie beslist hierover en wanneer? In eerste instantie beoordeelt de politie zelf welke zaken opsporingswaardig zijn en voorgelegd worden aan de OvJ. Als sprake is van signalen over mensenhandel waar direct op moet worden ingegrepen volgt onmiddellijk telefonisch overleg met de mensenhandellofficier en kunnen direct opsporingshandelingen worden ingezet. Bij minder acute situaties wordt gewacht tot het periodieke ‘preweegoverleg’, waarin de opsporingswaardige zaken worden besproken en besloten wordt of meer in-

100 Van Gestel & Verhoeven, 2009. De opsporingsstrategieën worden beschreven in bijlage 1 van die publicatie.

101 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, p.10.

102 De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie, de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de voorzitter van het College van procureurs-generaal.

103 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.

formatie moet worden verzameld of een opsporingsonderzoek wordt gestart. Soms moeten zaken alvorens een opsporingsonderzoek kan worden gestart aan een regionale ‘weegcommissie’ worden voorgelegd. Bij kleine onderzoeken, die bijvoorbeeld een mensenhandelteam zelf kan draaien, is dit meestal niet nodig, maar bij grotere onderzoeken, of bij afwezigheid van een mensenhandelteam, gebeurt dit vaak wel.

In de praktijk komen bij de politie heel veel signalen over mensenhandel binnen. Conform de Aanwijzing mensenhandel moeten al deze signalen tot opsporing en zo mogelijk vervolging leiden. In de praktijk is dit volgens sommige respondenten niet mogelijk en worden gradaties aangebracht: sommige signalen worden (administratief en/of tactisch) onderzocht, andere (nog) niet. Dit gaat gepaard met dilemma’s. Wel wordt unaniem aangegeven dat in sommige gevallen – bijvoorbeeld wanneer sprake is van een (mogelijk) minderjarig of vastgehouden slachtoffer – altijd direct een onderzoek wordt ingesteld.

Verzamelen, analyseren en verdelen van info in acht politiekorpsen

Dit gebeurt in de acht onderzochte korpsen niet op uniforme wijze.¹⁰⁴ Van alle informatie die bij de politie binnenkomt of door de politie zelf wordt verzameld, worden mutaties¹⁰⁵ opge maakt, die in Xpol/BPS¹⁰⁶ worden geregistreerd. Aan mutaties wordt altijd een bepaalde incidentcode¹⁰⁷ toegekend. Omdat er in één mutatie informatie over meerdere vormen van criminaliteit kan voorkomen en er vaak maar één incidentcode aan wordt toegekend, kan het zijn dat niet alle informatie over mensenhandel ook daadwerkelijk onder de incidentcode mensenhandel of vrouwenhandel staat geregistreerd. Vandaar dat alle politie-informatie geanalyseerd moet worden om na te gaan of er (mogelijk) sprake is van mensenhandel. In alle onderzochte politieregio’s worden politiebestanden dagelijks of wekelijks gescand op mogelijke informatie over mensenhandel.¹⁰⁸ In zeven van de acht politieregio’s gebeurt dit geautomatiseerd:¹⁰⁹ met behulp van een softwareprogramma wordt gezocht op bepaalde zoekwoorden – zoals dwang, prostitutie en loverboy – en/of incidentcodes.¹¹⁰ De zoekwoorden die worden gehanteerd verschillen per regio. De informatie die op deze manier geselecteerd wordt, wordt vervolgens doorgelezen door één of meer personen¹¹¹ om te bepalen¹¹² of het daadwerkelijk gaat om informatie over (en dus signalen van) mensenhandel. De informatie over mensenhandel die via

- 104 Ook de terminologie verschilt per regiokorps. In dit stuk is steeds gekozen voor de meest gangbare termen.
- 105 Signalen/meldingen worden door de politie op papier gezet (gemuteerd). Deze mutaties kunnen dan in het politiecomputersysteem worden geregistreerd.
- 106 Xpol en het Basis Processen Systeem (BPS) zijn de computersystemen van de politie waar, in de onderzochte politieregio’s, alle mutaties in worden geregistreerd. Het is afhankelijk van de politieregio welk systeem wordt gebruikt.
- 107 Incidentcodes zijn nummers die het onderwerp van een mutatie aangeven. Voorbeelden zijn: 344 (mensenhandel), 29 (aandachtsvestiging) en 801 (prostitutiecontrole).
- 108 Om hoeveel mutaties het hierbij gaat verschilt zowel per dag als per regio. Met de informatie die met het onderzoek naar plankzaken is verkregen kan hiervan geen schatting worden gegeven.
- 109 In één regio heeft het mensenhandelteam het handmatig scannen van de dagmutaties tot taak.
- 110 In zes van de zeven regio’s waar geautomatiseerd wordt gescand, wordt op een combinatie van zoekwoorden en incidentcodes gescand. In één regio wordt alleen op incidentcodes gescand.
- 111 In één regio wordt dit door de korpsexpert gedaan, in één regio door de procescoördinator van de Zedenrecherche, in drie regio’s door vaste medewerkers van de Infodesk en in drie regio’s door verschillende rechters.
- 112 Dit gebeurt op basis van kennis, gevoel en ervaring van deze personen.

bovenstaande vormen van analyse uit Xpol/BPS wordt gefilterd, wordt digitaal en/of in een ordner bewaard.

Vervolgens wordt de informatie – in politiejargon – ‘veredeld’, dat wil zeggen dat meer informatie om een signaal heen wordt verzameld. Er kan bijvoorbeeld worden gekeken of er meer informatie over de verdachte of het slachtoffer te vinden is. Ook kan men gaan praten met betrokkenen of langs een bepaald adres rijden. In het verlengde hiervan wordt informatie ‘gestapeld’, om – indien mogelijk – zonder aangifte van een slachtoffer voldoende bewijs te verzamelen voor een strafzaak.^{NRM5}

De volgende stap is: wat gaat de politie doen met alle informatie? Het risico bestaat dat de politie steeds vaker voor het dilemma wordt gesteld dat zij meer ziet, maar wegens capaciteitsgebrek moet gedogen.¹¹³ Het doorlaatverbod^{NRM5} beoogt slachtoffers van mensenhandel hiertegen beschermen.

Slachtofferbejegening

De politie heeft ook een taak ten opzichte van slachtoffers waarmee zij in contact komen. Zo moeten slachtoffers worden gewezen op de mogelijkheden om praktische, emotionele of juridische ondersteuning te krijgen, de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen en de mogelijkheid een klacht in te dienen bij eventueel sepot. Ook dienen medewerkers die het zogenaamde intakegesprek¹¹⁴ met het slachtoffer houden, de aangifte opnemen of slachtoffers verhoren juist gekwalificeerd te zijn.¹¹⁵ Slachtoffers die illegaal in Nederland verblijven moeten in de gelegenheid worden gesteld om gebruik te maken van de B9-regeling.¹¹⁶ Dat de politie hier waarde aan hecht blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat korpsen in de Korpsmonitor alleen een positieve eindscore (‘groen’) kunnen krijgen als op de dimensie ‘slachtofferbejegening’ positief (‘groen’) wordt gescoord. In 2006 scoorden alle korpsen op twee na volgens deze norm. Evenwel geeft de politie zelf aan dat “vanuit het belang van de slachtoffers mensenhandel bezien elke afwijking van de norm er één teveel is [...]”.¹¹⁷ Dat het niet altijd goed loopt blijkt ook uit andere informatie en rapporten, met name vanuit hulpverlenings- en belangenbehartigingsinstellingen (zie ook Hoofdstuk 4).

Opvang slachtoffers

De politie en de KMar (Schiphol) ondervinden nog immer problemen met het organiseren van opvang voor slachtoffers. Knelpunten zijn met name de beperkte (telefonische) bereikbaarheid van CoMensha en andere hulpverleningsinstellingen en het tekort aan (geschikte) opvangplekken. Mogelijk biedt de *pilot* categorale opvang soelaas (zie §4.6.2).

113 Miltenburg & Bakker, 2007, p.28.

114 Dit is een informatief gesprek dat voorafgaand aan de (eventuele) aangifte plaats vindt.

115 Deze medewerkers moeten in bezit zijn van een certificaat mensenhandel. Sommige politiekorpsen, maar ook (keten)partners (zoals KMar en SIOD) kampen met een tekort aan ‘gecertificeerd’ personeel.

116 Dit is conform de Aanwijzing mensenhandel.

117 Korpsmonitor 2007, p.67.

Overigens was de tijd die het de politie kost om slachtoffers te vervoeren tussen opvanglocaties en van/naar de rechtbank ook jarenlang een probleem. Inmiddels is echter een convenant gesloten met de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O), die deze taak van de politie heeft overgenomen.¹¹⁸

8.4 Opsporing mensenhandel

Mensenhandel heeft prioriteit binnen de politie (en het OM).¹¹⁹ Dit evenwel naast vele andere prioriteiten. Bovendien wordt de politie structureel met meer misdaad geconfronteerd dan kan worden aangepakt. In de praktijk moet dan ook gewoekerd worden met capaciteit en krijgt mensenhandel niet altijd – en in sommige korpsen helemaal niet – de aandacht die is afgesproken.¹²⁰ Ook de Korpsmonitor 2007 geeft aan dat het “ondanks deze hoge prioritering [...] kennelijk mogelijk [is] om een grote mate van beleidsvrijheid op korpsniveau te betrachten.” (p.67). In het Referentiekader mensenhandel heeft de laatste referentie betrekking op de capaciteitstoe wijzing. Gesteld wordt dat “een dergelijke prioriteit een concrete capacitaire toewijzing met daaraan gesteld een absoluut fulltime minimum [verdient]” (p.22). Als norm wordt aangegeven dat “elk korps voldoende capaciteit inzet om onderzoeken naar mensenhandel [...] uit te voeren” (p.22). Een heldere resultaatverplichting lijkt echter te ontbreken.¹²¹ Dat het wel degelijk om keuzes gaat blijkt uit het feit dat er ook politiekorpsen zijn die wel in staat zijn de vereiste capaciteit voor mensenhandel vrij te maken.

Vreemdelingenpolitie

De opsporing van mensenhandel wordt in toenemende ondergebracht bij de vreemdelingenpolitie (onder de noemer migratiecriminaliteit).¹²² Door betrokkenen wordt aangegeven dat de vreemdelingenpolitie soms nog onvoldoende oog heeft voor het thema mensenhandel. Voorheen waren zij gericht op onder meer de aanpak van illegaliteit, waarbij weinig ruimte was voor de detectie van slachtofferschap. Zij moeten op dit punt een omslag in denken/attitude maken. Dit gebeurt evenwel in steeds meer korpsen met succes. Ook in het conve-

118 DV&O is een landelijke dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) die onder andere het vervoer van arrestanten, gedetineerden, vreemdelingen en goederen en penitentiaire dossiers voor Justitie verzorgt.

119 Zo wordt mensenhandel genoemd in de Gezamenlijke landelijke prioriteiten politie 2008-2011 (1 juni 2007). Ook in toespraken van de hoofdcommissarissen van Amsterdam-Amstelland en de KLPD wordt mensenhandel als prioriteit benoemd (respectievelijk 23 mei 2008, 5 januari 2009). Zie ook: *Convenant Uitvoering Politie Vreemdelingentaak 2009-2011*.

120 Overigens kan ook gebeuren dat een reeds geformeerd researchteam capaciteit moet afstaan door gebeurtenissen die voorrang genieten en veel capaciteit kosten, zoals een moord.

121 Wel wordt als norm genoemd de ratio tussen het aantal geplande en uitgevoerde opsporingsonderzoeken, maar passender zou zijn te kijken naar het aantal signalen/aangiftes met opsporingsindicaties dat is binnengekomen en/of hoe deze zijn opgepakt (oftewel er mogen in een korps geen plankzaken zijn). Dit is beter te monitoren als – Referentiekader p.12 – “er één centrale plaats is waar alle signalen worden verzameld, geanalyseerd, veredeld en gestapeld.”

122 In de Korpsmonitor 2007 wordt dit als mogelijke oorzaak gezien van het feit dat niet alle korpsen multidisciplinaire teams inzetten bij opsporingsonderzoeken mensenhandel.

nant politieke vreemdelingentaak 2009-2011 wordt aandacht besteed aan (slachtoffers van) mensenhandel.

*Wijkpolitie*¹²³

Mensenhandel kent vaak een internationale component. Toch is mensenhandel evenzeer een lokaal verschijnsel en lokaal ingebed. De activiteiten van prostituees en mensenhandelaars concentreren zich vaak in bepaalde wijken, buurten en straten of prostitutiegebieden. Slachtoffers die in de raam- of straatprostitutie werken bevinden zich een groot deel van het etmaal (zichtbaar) op of nabij de straat en hebben contact met mensen op straat. Deze lokale inbedding van mensenhandel biedt mogelijkheden voor de inzet van de wijkpolitie bij de opsporing. De wijkpolitie opereert op lokaal niveau en vormt de ogen en oren van de politie op straat. Wijkagenten kunnen informatie verzamelen door observaties en door het directe en regelmatig terugkerende contact met mensen op straat en in de buurt. De wijkpolitie kan daardoor, meestal sneller dan andere politie-onderdelen, een vertrouwensband opbouwen met mensen uit de wijk. De wijkpolitie is ook werkzaam in (raam)prostitutiegebieden. Hierdoor kennen wijkagenten vaak de vrouwen die er werkzaam zijn. Als gevolg hiervan kunnen zij signalen opvangen van misstanden, uitbuiting en mensenhandel. Ook kunnen ze een aanspreekpunt vormen voor de vrouwen in geval van problemen. Het actief betrekken van de wijkpolitie in mensenhandelzaken lijkt – zo blijkt uit onderzoek van het WODC¹²⁴ – een positief effect te hebben op het verzamelde bewijs.

Nationale en Bovenregionale Recherche

De Nationale en Bovenregionale Recherche voeren ook opsporingsonderzoeken naar mensenhandel uit. De Nationale Recherche was in de afgelopen jaren onder meer betrokken bij de zaken Sneep^{NRM5} en Koolvis (zie §9.5.5). In 2008 zijn door de Bovenregionale Recherche twee mensenhandelonderzoeken gedraaid.¹²⁵ Ook de Nationale en Bovenregionale Recherche hebben echter (te) weinig capaciteit. Overigens hoeft een onderzoek waarbij meer regio's betrokken zijn niet per se door de Nationale en Bovenregionale Recherche te worden gedraaid. Het is ook mogelijk om een onderzoek met meer regio's op te pakken en simpelweg de taken te verdelen.

Strategieën in opsporingsonderzoeken mensenhandel

In een onderzoek van het WODC is ook onderzoek gedaan naar strategieën in opsporingsonderzoeken mensenhandel.¹²⁶ Hiertoe zijn vier mensenhandelzaken nader bekeken. Alle zaken betreffen gewelddadige en intimiderende verdachten die vrouwen aan het werk zetten

123 Dit stuk is een vrijwel letterlijke weergave van een passage uit het onderzoek van Van Gestel & Verhoeven, 2009.

124 Van Gestel & Verhoeven, 2009.

125 In 2007 eveneens twee en in 2006 één. Bron: *Bovenregionaal Recherche Overleg*, Jaarverslagen 2007 en 2008.

126 Van Gestel & Verhoeven, 2009. De opsporingsstrategieën worden beschreven in bijlage 1 van die publicatie.

in de raamprostitutie. In de vier onderzoeken worden – afhankelijk van omstandigheden, aanleiding, aanwezige startinformatie en doelstelling van het onderzoek – verschillende opsporingstrategieën gehanteerd. Onderscheid wordt gemaakt tussen onderzoek dat gericht is op de aangifte, de openbare orde, de criminele organisatie en het delict.

Het aangiftegericht onderzoek kenmerkt zich door een gerichtheid op het verkrijgen van aangiftes en verklaringen van slachtoffers van mensenhandel. Hiervoor heeft het opsporingsteam geïnvesteerd in het wekken van vertrouwen bij slachtoffers en in het verkrijgen van actieve medewerking van slachtoffers. Om dit te bereiken is er onder meer voor gekozen de wijkpolitie actief te betrekken bij het onderzoek. De zedenpolitie en andere vertrouwenspersonen uit het netwerk van de slachtoffers (bijvoorbeeld tolken, hulpverleners of religieuzen) zijn ook ingezet om het contact met de slachtoffers te bevorderen. Vervolgens zijn er aangiftes verkregen, die veel informatie en aanknopingspunten voor het onderzoek bevatten (en bijvoorbeeld hebben geleid tot andere slachtoffers). Zo'n aangiftegericht onderzoek biedt kans op aangiftes en daarmee op veel informatie over de werkwijze en organisatie van de mensenhandelaren. Een risico is echter wel dat veel geïnvesteerd wordt in contact met slachtoffers die uiteindelijk toch geen aangifte doen of verklaring afleggen.

Bij het 'openbare orde' gericht onderzoek wil men naast de opsporing van mensenhandel ook een overlastgevende situatie beëindigen. In het onderzoek met deze strategie ging de mensenhandel namelijk gepaard met veel overlast op straat (ruzies, vechtpartijen, intimidatie). Om ook de overlast tegen te gaan gaat men samenwerken met de gemeente: men wisselt informatie uit. Op basis van deze informatie kon de gemeente de vergunningen van panden (ontmoetingsplekken van mensenhandelaren) intrekken en zo de fysieke aanwezigheid van overlastgevende mensenhandelaren inperken. Dit laatste – dat mensenhandelaren worden verdreven en voorkomen wordt dat de gemeente onbewust mensenhandel faciliteert – is een meerwaarde van deze strategie. Het risico is echter dat door de focus op de openbare ordeverstoringen de bewijsvergaring voor mensenhandel in het geding komt.

In de organisatiegerichte strategie ligt het accent op het in kaart brengen van de criminele organisatie. Sneep is een duidelijk voorbeeld van een dergelijk onderzoek. Naast de opsporing van mensenhandel is het doel om de gehele organisatie (inclusief faciliteerders) op te rollen.¹²⁷ Het onderzoek richt zich daardoor meer op verdachten (en het stapelen van informatie) en minder op het benaderen van slachtoffers. In dat laatste zit ook het risico: de kans bestaat dat, als tot het laatst gewacht wordt met het contact leggen met slachtoffers, zij niet willen meewerken aan het onderzoek of onvindbaar zijn. Ook het doorlaatverbod kan tot gevolg hebben dat men op een ongewenst moment – zonder dat het benodigde bewijs compleet is – moet ingrijpen.

De delictgerichte strategie kenmerkt zich door de zogenaamde 'artikel-27 stapeling',¹²⁸ waarbij informatie die erop duidt dat prostituees niet uit vrije wil werken of sprake is van

127 En dus naast de mensenhandel tevens het bestaan van een criminele organisatie aan te tonen (artikel 140 Sr).

128 'Artikel-27 stapeling' is een term afgeleid van het artikel 27 in het Wetboek van Strafvordering, luidend dat iemand als verdachte kan worden aangemerkt als uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van

mensenhandel systematisch wordt verzameld en geordend. Hierdoor krijgt men zicht op de informatie die nog ontbreekt voor een goede bewijsvergaring en kan men zich hierop richten. Ook is men minder afhankelijk van de medewerking van slachtoffers bij het onderzoek. Overigens waren bijna alle slachtoffers, juist doordat tijdens contacten duidelijk werd hoeveel de politie al wist, bereid aangifte te doen of een verklaring af te leggen. Door de gestructureerde opbouw van de zaak en de daarmee gepaard gaande bewijsconstructie kon het onderzoek in relatief korte tijd worden afgerond en lijken er weinig risico's aan verbonden.

Financieel Rechercheren

Financieel rechercheren in het kader van het delict mensenhandel was binnen de politie nog geen vanzelfsprekendheid.¹²⁹ De aandacht voor financieel rechercheren neemt evenwel toe.¹³⁰ Daarbij gaat het niet alleen om het ontnemen van criminele winsten, maar ook om het verzamelen van bewijs. Een enkel korps blijkt in een mensenhandelonderzoek door het blootleggen van criminele geldstromen tot de verdachten te kunnen komen.¹³¹ Dit onderstreept – ook gezien de geringe aangiftebereidheid onder slachtoffers – het belang van financieel rechercheren bij mensenhandel.^{NRM5}

Het ontnemen van misdaadgeld kent haken en ogen. Met name het daadwerkelijk incasseren van criminele winsten blijkt moeilijk.¹³² Naast het ontnemen van criminele inkomsten is ook belastingheffing daarop mogelijk. Ook dit heeft voor- en nadelen.^{NRM5} Internationaal invorderen lijkt voor de Belastingdienst overigens net zo moeilijk als internationale samenwerking in ontnemingzaken,¹³³ ook al zijn er vaak meer mogelijkheden dan gedacht.¹³⁴ Veranderingen in de ontnemingswetgeving zijn op handen (zie §2.6).

schuld aan een strafbaar feit voortvloeit. Bij deze stapeling worden deze feiten en omstandigheden verzameld. Zie ook NRM5.

129 *Korpsmonitor 2007*, p.67; Kruyer, 2007, pp.6-8; Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10).

130 Zie ook het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10) en het Programma Financieel Economische Criminaliteit (FinEC). Het laatste programma is er onder meer op gericht de Nederlandse Politie te ondersteunen om beter financieel te gaan rechercheren. Ook financiële opsporing en ontneming vormen elementen van de programmatische aanpak (zie §7.4). Toespraak Mr. H. Bolhaar, CIROC seminar Mensenhandel: aanpak en achtergronden, 31 oktober 2007.

131 Informatie uit OOM.

132 Inmiddels beschikt BOOM over vermogenstraceerders, die weggesluisd vermogen traceren. Zie ook *Opportuun*, jaargang 2008, nummer 3, pp.14-15. Toch pleit de directeur van BOOM voor verdergaande maatregelen. Onder meer is hij van mening dat de politiekorpsen veel meer informatie verzamelen over de opbrengsten van strafbare feiten en wat er met dat geld gebeurt. (De directeur van BOOM in *Het financieele Dagblad*, 24 januari 2009).

133 Moors & Borgers, 2006; Mondelinge informatie FIOD/ECD Amsterdam, 10 maart 2008.

134 In verschillende verdragen en EU-kaderbesluiten waarin het bevroren en confisceren van misdaadgeld in het buitenland geregeld is (soms in het kader van de bestrijding van terrorisme). Bron: BOOM Studiedag Waar is de buit, 29 november 2007.

Opsporingstechnieken

De opsporing van mensenhandelaren is niet altijd eenvoudig. Daar komt bij dat in algemene zin met de veelgebruikte telefoontaps steeds minder resultaat wordt geboekt, omdat criminelen er rekening mee houden dat ze worden afgeluisterd.¹³⁵ Ook bellen ze veel via internet, hetgeen af luisteren bemoeilijkt. Het is dus van belang dat gezocht wordt naar alternatieven, zowel met betrekking tot criminaliteit in het algemeen als met betrekking tot mensenhandel. Een middel dat in de laatste jaren verschillende keren werd ingezet voor de opsporing van mensenhandel is het televisieprogramma *Opsporing Verzocht*. Zover bekend heeft dit niet geleid tot de oplossing van zaken (wel tot tips). Ook is – zover bekend – in één zaak een ‘pseudokoop’ gerealiseerd. Een exploitant van een bordeel meldde aan de politie dat Roemenen vrouwen aan hem wilden verkopen, die in de prostitutie aan het werk konden worden gezet. Door een pseudokoop in scène te zetten konden verdachten worden aangehouden. Uiteraard anticipeert de politie in algemene zin doorlopend op ontwikkelingen in de criminele sector.¹³⁶ Dit leidt tot nieuwe methoden en technieken waarvan ook de aanpak van mensenhandel kan profiteren. Zo worden meer undercoveragenten opgeleid, die ook ingezet worden bij eenvoudiger operaties, zoals het werken als barman in café’s waar veel (vermeende) criminelen komen.¹³⁷ Deze zijn mogelijk in te zetten in de prostitutiesector (als dit al niet gebeurt).

Aangifte

De vraag is ook wat er nodig is om kwalitatief betere aangiftes mensenhandel – met meer informatie – te krijgen. Dit vereist bijvoorbeeld goed doorvragen door de politie en een serieuze benadering van elke zaak. Maar wellicht zijn er andere factoren te bedenken waardoor slachtoffers meer informatie geven. Slachtoffers zijn niet altijd direct in staat een duidelijk, coherent en consistent verhaal te vertellen en presenteren zich niet altijd zoals men van een slachtoffer verwacht. De taak van de politie is niettemin het mensenhandelverhaal te completeren en de bewijsmiddelen te vinden waarmee het verhaal kan worden ‘verankerd’. Daarbij kan mogelijk gebruik worden gemaakt van informatie die bij de hulpverlening of bij belangenbehartigers aanwezig is. Deze informatie kan betrekking hebben op het delict, maar ook op de fysieke en psychische toestand waarin het slachtoffer zich bevindt (zie ook §5.3).

Overige uitbuiting

Zoals in eerdere rapportages vermeld ontstond na de inwerkingtreding van de verbrede delictomschrijving van mensenhandel op 1 januari 2005 discussie over de reikwijdte van het begrip uitbuiting in relatie tot arbeid en diensten in andere sectoren dan de seksindustrie. Dat dit begrip in de rechtspraktijk nader afgebakend moet worden, maakte het in deze fase

¹³⁵ Overigens zou dit in mindere mate opgaan voor *first offenders* of de ‘periferie’ van verdachten, omdat zij meestal in het geheel geen rekening houden met de mogelijkheid dat zij wel eens getapt zouden kunnen worden. Bron: Recherche Magazine, december 2004.

¹³⁶ Onder meer via het Programma ‘Versterking opsporing en vervolging’.

¹³⁷ Nederlands Dagblad, 4 april 2008.

lastig voor (bijzondere) opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM) om in te schatten welke situatie de rechter als uitbuiting zal kwalificeren. Desondanks zijn er naar aanleiding van aangetroffen misstanden in arbeidssituaties opsporingsonderzoeken mensenhandel gedraaid en vervolgingen voor mensenhandel ingesteld (zie Hoofdstuk 12). Een compleet overzicht van het aantal opsporingsonderzoeken naar overige uitbuiting die bij de verschillende politiekorpsen zijn uitgevoerd, ontbreekt echter.

8.5 Plankzaken

Al jaren wordt melding gemaakt van mensenhandelzaken die door de politie niet opgepakt (kunnen) worden, ook wel ‘plankzaken’ genoemd. De aanwezigheid van ‘plankzaken mensenhandel’ verhoudt zich geenszins tot de gestelde prioriteit voor mensenhandel door overheid, politie en justitie en het doorlaatverbod. Mede daarom is hier door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel nader onderzoek naar verricht.

Er bestaat evenwel geen eenduidige en afgebakende definitie van plankzaken. Dit bemoeilijkt ook de discussie hierover.¹³⁸ Voor dit onderzoek is daarom teruggegaan naar de fase voordat plankzaken ontstaan, namelijk de fase waarin de politie informatie over mensenhandel krijgt. Nagegaan is hoe met deze informatie wordt omgegaan, op welke momenten stagnatie optreedt (plankzaken ontstaan) en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Ter aanvulling is nagegaan of er ten tijde van het onderzoek (medio 2008) ‘plankzaken’ aanwezig waren en van welk type. Ook is in kaart gebracht hoe de aanpak van mensenhandel in de politieregio’s is georganiseerd en wordt uitgevoerd. Dit onderzoek is om praktische redenen uitgevoerd in een selectie van acht politiekorpsen. Deze selectie is zo gekozen dat diverse kenmerken en omstandigheden van verschillende politieregio’s vertegenwoordigd zijn (zie voor de onderzoeksopzet verder Bijlage 2).

Type Plankzaken

In het algemeen wordt met plankzaken bedoeld op signalen die wel voldoende opsporingsindicaties bevatten, maar (nog) niet leiden tot opsporingshandelingen c.q. een opsporingsonderzoek.¹³⁹ Plankzaken kunnen op verschillende momenten in het rechercheproces ontstaan. In het onderhavige onderzoek is – op basis van het onderzoeksmateriaal – vanuit organisatorisch perspectief de volgende indeling in type plankzaken gemaakt:

1. Signalen of aangiftes waarvan (na weging) besloten is dat een onderzoek wordt gestart, maar die nog wachten op capaciteit.
2. Signalen waarvan besloten is dat ze naar een regionale ‘weegcommissie’ moeten, maar die enige tijd blijven liggen vóórdat ze daar worden ingebracht.

¹³⁸ Zo maakte de Korpsmonitor 2007 melding van 80 tot 100 plankzaken in één politiekorps. Dit gaf aanleiding tot maatschappelijke commotie. Bij navraag bleek het evenwel te gaan om signalen mensenhandel en niet om plankzaken volgens de gangbare definities.

¹³⁹ Landman e.a., 2007.

3. Signalen die zonder tussenkomst van een regionale weegcommissie gedraaid kunnen worden (meestal kleinere, zogenaamde ‘korte klap’, zaken), maar enige tijd blijven liggen voordat ze opgepakt worden.

Aanwezigheid van plankzaken

Nagegaan is in hoeverre in de acht geselecteerde politieregio's plankzaken volgens bovenstaande typering aanwezig zijn. In één politieregio zijn ten tijde van het onderzoek (medio 2008) alle drie type plankzaken aanwezig, in twee politieregio's geen. Bij de overige politieregio's zijn één of twee typen plankzaken aanwezig. Dit betreft een momentopname. Op een ander moment kan het beeld er anders uitzien. Zo geven respondenten uit sommige regio's aan dat er nu weliswaar geen plankzaken van een bepaald type zijn, maar op andere momenten wel. Andersom komt ook voor.

Getracht is na te gaan om hoeveel plankzaken het exact gaat. Dit bleek echter niet mogelijk. Juist waar meer plankzaken lagen, was het minder goed mogelijk na te gaan hoeveel het er waren. In het onderhavige onderzoek is daarom vooral op de oorzaken van plankzaken ingegaan.

Oorzaken van plankzaken

Plankzaken worden veroorzaakt door gebrek aan prioriteit en daardoor capaciteit. Veel respondenten geven in het onderzoek aan dat – alles bij elkaar – de beschikbare capaciteit voor mensenhandel niet in verhouding staat tot de gestelde prioriteit. Dit leidt tot plankzaken op allerlei niveau's in de politieorganisatie. Uiteindelijk wordt een (onbekend) deel van de plankzaken door veroudering van feiten geseponneerd.

Mensenhandel is niet het enige delict dat prioriteit heeft bij politie en justitie. Bovendien worden politie en OM stevast geconfronteerd met meer delicten dan zij kunnen oppakken. Er moeten dus keuzes worden gemaakt. Alhoewel het doorlaatverbod voorschrijft dat elk mensenhandelsignaal direct wordt onderzocht, kan het in de praktijk voorkomen dat – bijvoorbeeld bij de weegcommissie – een mensenhandelzaak het moet afleggen tegen andere geprioriteerde zaken (bijvoorbeeld ernstige zedenzaken of grote drugszaken) of dat het enige tijd duurt voor een mensenhandelonderzoek wordt gestart. Deze vertraging ontstaat onder meer doordat mensenhandelzaken moeten worden toegewezen aan een team of afdeling. Mensenhandelonderzoeken worden – afhankelijk van het politiekorps en aard en omvang van het onderzoek – bijvoorbeeld uitgevoerd door de districtsrecherche, de zedenrecherche, de vreemdelingenpolitie of de regionale recherche. Ook kunnen onderzoeken worden aangeboden aan de Bovenregionale of Nationale Recherche. Het onderbrengen van een onderzoek kan enige tijd in beslag nemen. Ondertussen gebeurt er niets aan de zaak.

Wanneer een mensenhandelonderzoek wordt gedraaid door een andere afdeling gebeurt het wel dat daar (bijvoorbeeld bij de districtsrecherche) niet voldoende kennis en expertise op het gebied van mensenhandel aanwezig is. Soms leidt dit ertoe dat ook het belang van het onderzoek niet wordt onderkend. Hierdoor krijgen mensenhandelonderzoeken soms een

lage prioriteit toebedeeld en gaan andere onderzoeken voor. Ook kampen de betreffende afdelingen vaak met capaciteitsproblemen. Zo wordt aangegeven dat er binnen de districten eigenlijk te weinig capaciteit is om mensenhandelzaken te draaien.

In sommige regio's is capaciteit voor mensenhandel gereserveerd, meestal in de vorm van een mensenhandelteam. Dit heeft – afhankelijk van omvang, bezetting en taken van het team – een aantal voordelen. Zo kan informatie over mensenhandel daar worden verzameld, veredeld en geanalyseerd en, indien nodig, leiden tot opsporingshandelingen of een opsporingsonderzoek. Deze taken hoeven overigens niet noodzakelijkerwijs bij een mensenhandelteam te liggen om mensenhandel adequaat aan te pakken. Uit het onderzoek komt evenwel naar voren dat in regio's zonder een dergelijk team informatie over mensenhandel niet altijd goed verzameld wordt en het in de praktijk moeilijker is om mensenhandelonderzoeken te (laten) draaien.

Daarentegen biedt het bestaan van een mensenhandelteam geen garantie dat het rechercheproces soepel verloopt. Het moet zijn toegerust met voldoende capaciteit voor zowel administratieve als tactische taken (tenzij de administratieve of tactische taken elders in het politiekorps zijn ondergebracht). Bovendien wordt soms weer recherchecapaciteit weggehaald – bijvoorbeeld bij zware delicten of ingrijpende maatschappelijke gebeurtenissen¹⁴⁰ – hetgeen de opsporing van mensenhandel niet altijd ten goede komt.

In vijf van de acht politieregio's wordt aangegeven dat veel capaciteit wordt besteed aan onderzoeken waar bijna geen opsporingsindicaties in zitten. In dit kader wordt specifiek verwezen naar die zaken waarop de B9-regeling van toepassing is. Het gaat dan om personen die illegaal in Nederland verblijven en aangeven slachtoffer van mensenhandel te zijn. In veel van deze zaken zijn er vrijwel geen opsporingsindicaties, maar wordt er toch uitgebreid onderzoek verricht. Uiteindelijk lopen bijna al deze zaken op niets uit en worden geseponeerd.

In sommige politieregio's volgt informatie over overige uitbuiting een organisatorisch gescheiden traject, in andere regio's behandelt één afdeling zowel informatie over seksuele als overige uitbuiting. In het onderzoek was in geen van beide gevallen na te gaan welke specifieke plankzaken op het gebied van overige uitbuiting bestaan. Uit het onderzoek is gebleken dat de aanpak van overige uitbuiting door de politie nog in ontwikkeling is.

Overigens hoeft het ontbreken van plankzaken niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat een korps zijn zaakjes op orde heeft. Wanneer er hiaten zijn in de fase van het verzamelen, analyseren van mensenhandelinformatie komt een korps niet aan plankzaken toe. In de meeste onderzochte politieregio's – ook die met plankzaken – was de informatiekant in elk geval goed geregeld.

140 Genoemd worden in dit verband ook wel moorden (liquidaties) en voetbalevenementen.

8.6 Internationale ontwikkelingen

De politiesamenwerking met andere landen wordt steeds belangrijker.¹⁴¹ Toch is er maar weinig over bekend; er wordt weinig (wetenschappelijk) onderzoek naar gedaan.¹⁴² Daarnaast bestaan er meerdere knelpunten, zoals verschillen in rechtssystemen en belangen. In de discussie over internationale samenwerking ligt de focus enerzijds op internationale informatiegestuurde opsporing en het verbeteren van de uitwisseling van informatie¹⁴³ en anderzijds op operationele samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van *Joint Investigation Teams* (JIT).¹⁴⁴ In deze paragraaf worden ontwikkelingen in de politieke samenwerking met betrekking tot mensenhandel geschetst.

Operationele samenwerking

In een aantal (grotere) Nederlandse opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zijn belangrijke internationale operationele samenwerkingsprocessen op gang gekomen, maar het onderzoek Koolvis spant de kroon. In dit onderzoek is niet alleen met andere Europese landen en de Verenigde Staten samengewerkt, maar ook met herkomstland Nigeria.¹⁴⁵ Dit heeft geleid tot aanhoudingen in Nederland, België, Groot-Brittannië, Spanje, Frankrijk, Duitsland, Italië, de Verenigde Staten en in Nigeria zelf. Voortbouwend hierop wordt een project voor assistentie aan het Nigeriaanse agentschap voor de bestrijding van mensenhandel (NAPTIP) voorbereid. Deze partner is als betrouwbaar gekwalificeerd in een land waar veel corruptie heerst.¹⁴⁶ Dit lang voorbereide bilaterale project ter versterking van opsporing en vervolging in Nigeria is op 1 juli 2009 van start gegaan. Het project voorziet in een reeks intensieve trainingen van NAPTIP-personeel en personeel van een aantal andere Nigeriaanse instanties (met name de *Nigeria Immigration Service*).¹⁴⁷

141 Zo heeft de politie in 2007 een aantal belangrijke ambities geformuleerd om de internationale samenwerking verder te professionaliseren en te intensiveren. Deze ambities zijn neergelegd in het document 'De normaalste zaak van de wereld. Visie op de internationalisering van de Nederlandse politie'. Ook de oprichting van de Dienst Internationale Politiesamenwerking (Dinpol) bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) maakt de internationale ambities van de politie duidelijk. Zie ook het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10). In het Referentiekader mensenhandel wordt aangegeven dat actief internationale samenwerking dient te worden gezocht.

142 Meeusen & Straetmans, 2007.

143 Slotverklaring conferentie Capital Policing Europe (CPE); KLPD/DINPOL Seminar Mensenhandel en informatie-uitwisseling, 21 februari 2008.

144 *Joint Investigation Teams* (JIT) zijn gemeenschappelijke onderzoeksteams van twee of meer EU-lidstaten, die strafrechtelijke onderzoeken uitvoeren in één of meer van de lidstaten. Eerder zijn voorbereidingen getroffen om een JIT gericht op mensenhandel te starten. Deze JIT is echter nooit gestart (zie NRM5). Wel heeft een JIT mensenhandel in de Euregio Maas-Rijn gedraaid (zie verderop in deze paragraaf). De huidige JIT's zijn verder vooral gericht op terrorisme en drugshandel (Bron: Gualtieri, 2007). Zie ook Rijken, 2006, pp.99-118.

145 Met het *National Agency for Prohibition of Traffic in Persons and Other related Matters* (NAPTIP) in Nigeria.

146 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, pp.32-33.

147 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

Ook is geïnvesteerd in de samenwerking met Roemenië en Bulgarije, twee andere belangrijke herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel.¹⁴⁸ Zo wordt ook assistentie verleend aan ANITP, het Roemeense agentschap voor de bestrijding van mensenhandel. Dergelijke investeringen beogen deels ook de informatieverstrekking aan Nederland te bevorderen. In Roemenië steunt de ambassade ook een project dat door middel van educatief theater de preventie van mensenhandel wil bevorderen. In Bulgarije wordt een *National Referral Mechanism*, ten behoeve van de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel, uitgewerkt. Ook wordt met Nederlandse steun een gespecialiseerde eenheid binnen het Bulgaarse Ministerie van Binnenlandse Zaken opgezet, die zich toelegt op de bestrijding van mensenhandel (ook het ‘Bulgaarse EMM’ genoemd). Tevens is er Nederlandse steun voor een voorlichtingscampagne op middelbare scholen en de oprichting van nieuwe opvangcentra voor slachtoffers. De politiekorpsen van Groningen en Friesland draaien een ‘proeftuin’ gericht op mensenhandel uit Bulgarije (zie §7.6.1). In dat kader zullen Bulgaarse en Nederlandse politiemensen worden uitgewisseld.

Daarnaast zijn er samenwerkingsrelaties en -plannen op (onder meer) het gebied van mensenhandel met Hongarije, India, China, Oekraïne en de Nederlandse Antillen en Aruba (voor de laatste twee landen, zie ook Hoofdstuk 1). Met enkele landen van deze landen zijn *Memoranda’s of Understanding* (MoU’s) gesloten.

Snelle Actie Teams

In Nigeria zijn – als *pilot* – in het eerste kwartaal van 2008 zogenaamde Snelle Actie Teams (SAT) ingezet. Deze teams, bestaande uit medewerkers van KMar en IND controleren of passagiers richting Nederland (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel. Op de tijdens de *pilot* gecontroleerde vluchten zijn door de team’s geen mogelijke slachtoffers aangetroffen. In de evaluatie van de *pilot* wordt gesteld dat dit team vooral een preventief effect lijkt te hebben. Niet uitgesloten is echter dat dit effect is toe te schrijven aan een vlak voor de *pilot* opgerolde Nigeriaans mensenhandelnetwork (de zaak Koolvis, zie §9.5.5). Op basis van de evaluatie is besloten in de toekomst SAT’s in te zetten als geconstateerde migratieknelpunten daartoe aanleiding geven.¹⁴⁹ Voorlopig is geen inzet van Snelle Actie Teams gepland. Vanuit de hulpverlening is men minder gelukkig met deze aanpak, onder meer omdat het geen structurele oplossing biedt. Slachtoffers kunnen op een later moment of via een andere route worden vervoerd.¹⁵⁰

148 Zowel in Bulgarije als Roemenië lopen er MATRA-projecten op het terrein van mensenhandel. Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

149 *Kamerstukken II* 2007/08, 27 062, nr. 62.

150 NRC-Handelsblad, 21 maart 2009.

Europol

Europol¹⁵¹ brengt jaarlijks de *EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA)* uit, waarin zij de huidige en te verwachten ontwikkelingen ten aanzien van de georganiseerde misdaad in de Europese Unie schetst. De OCTA dient onder meer als basis voor het vaststellen van EU-prioriteiten voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In de OCTA en andere rapporten van Europol wordt ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen ten aanzien van mensenhandel. Deze worden besproken in §9.4. Nederland maakt zich zorgen om de kwaliteit van de OCTA.¹⁵² Onder meer zijn de aangeleverde analyses door de lidstaten voor verbetering vatbaar.

Tevens creëert Europol ten behoeve van de informatie-uitwisseling *Analytical Workfiles (AWF's)*. Er is een AWF gericht op mensenhandel geopend.¹⁵³ Ook is een mensenhandel-JIT tussen het Verenigd Koninkrijk en Roemenië tot stand gekomen. Mogelijk komt er een JIT Nederland/Duitsland.

Bij Europese politiesamenwerking hoeven niet per definitie alle 25 lidstaten betrokken te zijn. Het COSPOL-programma (*Comprehensive Operational Strategic Plan for Police*) is een voorbeeld van samenwerking door alleen die landen die daar zelf een concreet belang bij hebben. Lidstaten kunnen op verschillende (delict- en dadergroepgerelateerde) domeinen 'intekenen' en zo ontstaan combinaties van landen die met dezelfde problematiek worstelen en dus ook een concreet belang hebben bij samenwerking. Deze groepen laten zich ondersteunen door analisten en andere experts van Europol. Op dit moment is er een COSPOL-project mensenhandel, met Oostenrijk als trekker en Roemenië als co-trekker. Oostenrijk, de *driver* van dit cluster, heeft inmiddels de cluster in zijn huidige vorm officieel beëindigd.¹⁵⁴

Het samenwerkingsinitiatief Europol heeft traditioneel sterk te lijden onder het onderlinge gebrek aan vertrouwen van lidstaten. De informatie-uitwisseling via Europol verloopt dan ook niet optimaal. In de komende periode moeten de lidstaten Europol dan ook beter bedienen, zodat Europol de verwachtingen kan waarmaken die aan haar worden gesteld.¹⁵⁵ Nederland heeft uitgesproken dat zij intensiever gebruik wil maken van de mogelijkheden die Europol biedt.

151 Europol heeft geen eigen opsporingsbevoegdheid, maar helpt lidstaten bij informatie-uitwisseling en kan experts en technische hulpmiddelen ter beschikking stellen aan internationaal samengestelde opsporings-teams.

152 *Kamerstukken II 2008/09*, 23 490, nr. 527.

153 De inhoud is vertrouwelijk en wordt hier daarom niet besproken.

154 Oostenrijk heeft in Europol de mogelijkheid geopperd een nieuw cluster op te zetten dat zich over zowel mensenhandel als mensensmokkel zou buigen. Hiervoor bestond weinig animo. Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

155 KLPD/DINPOL, datum onbekend.

Grensoverschrijdende politiesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn

Binnen de Euregio Maas-Rijn wordt door de politiediensten van Nederland, België en Duitsland al sinds 1969 samengewerkt.¹⁵⁶ In 2008 is mensenhandel tot één van de drie prioriteiten van dit samenwerkingsverband benoemd.¹⁵⁷ Dit leidde tot informatie-uitwisseling en een *Joint Investigation Team* (JIT) met België. De JIT onderzocht een zaak waarbij vrouwen uit Kirgizië naar Nederland en België werden gevoerd, om daar in de prostitutie te werken. Het JIT was succesvol: de daders zijn aangehouden en veroordeeld. In 2009 is mensenhandel geen prioriteit meer, maar er wordt nog wel informatie uitgewisseld over gemeenschappelijke problemen op het gebied van mensenhandel.

Ten behoeve van de informatie-uitwisseling werd in 2005 het Euregionaal Politie Informatie Coöperatie Centrum (EPICC) opgericht. In dit centrum werken politiemensen uit genoemde landen, die ter plekke toegang hebben tot opsporingsinformatie uit eigen land. De informatie-uitwisseling gaat daardoor heel snel.¹⁵⁸ Binnen EPICC heeft één persoon het taakaccent mensenhandel/mensensmokkel en deze persoon onderhoudt ook contact met EMM.¹⁵⁹

Capital Policing Europe

Op de jaarlijkse bijeenkomst van de korpschefs van de Europese hoofdsteden (*Capital Policing Europe*) in 2008 kwamen onder meer ontwikkelingen die de politieke, maatschappelijke en economische orde en integriteit ondermijnen ter sprake en het belang van de analyse en uitwisseling van informatie bij de bestrijding daarvan. Mensenhandel werd (in de slotverklaring) expliciet beschouwd als een belangrijk aspect van “ondermijning” en aangegeven werd dat de voordelen van een adequatere informatie-uitwisseling met betrekking tot bijvoorbeeld mensenhandel aanzienlijk zullen zijn.¹⁶⁰ Op de agenda van de volgende bijeenkomst in 2009 staan ‘informatiegestuurde politie en de informatie-uitwisseling met andere instanties bij het bestrijden van misdaad, zoals mensenhandel’.¹⁶¹

8.7 Conclusies

Deze paragraaf bevat een overzicht van de knelpunten en aandachtspunten ten aanzien van de opsporing van mensenhandel zoals besproken in dit hoofdstuk, en ook deels voortvloeiende uit eerder gepresenteerde informatie.

156 Binnen het samenwerkingsverband ‘NebedeagPol’ (Nederlands-Belgisch-Deutsche-Arbeits-Gemeinschaft der Polizei im Rhein-Maas Gebiet). Zie NRM5.

157 De andere prioriteiten zijn diefstal in woningen en illegale handel in verdovende middelen.

158 De benodigde informatie wordt altijd direct gegeven. In bepaalde gevallen wordt geadviseerd naderhand een rechtshulpverzoek in te dienen.

159 Vanmullen, 2007, pp.22-24; Nederlandse Politie NIK-dag Informatiegestuurde Politie, 23 april 2009; Smits, 2007.

160 Gezamenlijke verklaring CPE 2008 Amsterdam, 23 mei 2008.

161 De resultaten waren op het moment van schrijven van dit rapport nog niet bekend.

Beleid en organisatie

Mensenhandel heeft in de praktijk niet in alle politiekorpsen de beoogde prioriteit. Het 'Referentiekader mensenhandel' (2008) van de Landelijke Expertgroep Menschenhandel (LEM) van de politie bevat bruikbare richtlijnen voor de (verdere) invulling van de aanpak van mensenhandel bij de politie, en het verdient dan ook ten zeerste aanbeveling dat alle korpsen deze richtlijnen in de praktijk brengen. Het is evenwel niet duidelijk of en hoe de korpsen eraan worden gehouden. Mogelijk wordt hier in de volgende Korpsmonitor (2009/2010) aandacht aan besteed.

In het LEM wordt strategische en beleidsmatige informatie gedeeld tussen de korpsen. Vanaf 2007 komen in het LEM niet langer de experts van alle korpsen bijeen, maar een selectie (afwisselend met en zonder externe partners). Daarmee dreigt het LEM de nuttige functie van aanjager en motivator van korpsen te verliezen.

Signalering en opsporing

Het is vaak moeilijk om slachtoffers van mensenhandel als zodanig te identificeren. In elk geval is van belang dat alle kenbare signalen worden opgevangen. Het is goed mogelijk dat dit nog lang niet optimaal gebeurt. Onduidelijk is echter op welke schaal. Voor een adequate signalering van mensenhandel is het van belang dat zowel burgers als medewerkers in alle geledingen van organisaties die met mensenhandel te maken kunnen krijgen (inclusief de politie) weten wat mensenhandel is, slachtoffers kunnen herkennen en weten hoe te handelen in geval van een vermoeden van mensenhandel. Zover is het nog niet. Het signalerend vermogen van verschillende instanties – zoals gemeenten, IND, Kamer van Koophandel, politie, medici, exploitanten van seksinrichtingen, hulpverleners en anderen is nog voor verbetering vatbaar.

Mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen (onder meer seksuele uitbuiting, niet-seksuele uitbuiting, loverboyproblematiek), die (deels) een andere aanpak vergen. Vooral de aanpak van mensenhandel buiten de seksindustrie staat nog in de kinderschoenen en vereist in sommige gevallen ook een attitudeverandering bij betrokken organisaties (vreemdelingenpolitie, IND en DT&V). Het moet nog gemeengoed worden dat ook in sectoren buiten de seksbranche zeer ernstige vormen van mensenhandel kunnen voorkomen, en dat de signalering en opsporing daarvan evenzeer prioriteit en aandacht verdienen. Wat betreft de prioritering door de politie: politiekorpsen moeten voortdurend keuzen maken. Deze keuze voor de inzet van capaciteit valt niet altijd ten gunste van de aanpak van mensenhandel uit. Het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche kost ook capaciteit en wordt niet overal – zoals afgesproken – door de gemeenten gefaciliteerd. Het gevolg is dat in voorkomende gevallen signalen van mensenhandel niet worden onderzocht en opsporingsonderzoeken blijven liggen.

Veel korpsen hebben voor de opsporing van mensenhandel een gespecialiseerd mensenhandelteam, maar ook andere onderdelen (bijvoorbeeld de districtsrecherche) voeren opsporingsonderzoeken uit. Het is duidelijk te zien dat daar soms soms kennis en expertise op het

gebied van mensenhandel ontbreekt. In regio's zonder een gespecialiseerd mensenhandelteam wordt informatie over mensenhandel niet altijd goed verzameld en lijkt het moeilijker om mensenhandelonderzoeken te (laten) draaien. Er zijn niet altijd mensenhandel-gecertificeerde rechercheurs beschikbaar om aangiften op te nemen.

Het is niet alleen lastig om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, maar ook om hun medewerking te verkrijgen bij de opsporing en vervolging. Slachtoffers kennen een lage aangiftebereidheid en aangiften bevatten soms maar heel weinig opsporingsindicaties. Om succesvolle opsporing mogelijk te maken is het van belang ook gebruik te maken van alternatieve oplossingsstrategieën, zoals de zogenoemde artikel-27-stapeling. Daarnaast moet financieel rechercheren, zoals aangegeven in de Aanwijzing mensenhandel, standaard onderdeel vormen van het opsporingsonderzoek.

Mensenhandel manifesteert zich altijd lokaal, maar is in veel gevallen internationaal georganiseerd. De politiesamenwerking met andere landen is derhalve belangrijk. Toch is daarover maar weinig bekend.

Daarnaast bestaan er knelpunten in de internationale samenwerking, bijvoorbeeld als gevolg van verschillen in rechtssystemen en belangen. Ook vergt internationale samenwerking veel tijd.

Informatie en opvolging

Voor de opsporing van mensenhandel is van belang dat gebruik gemaakt wordt van informatie die bij diverse andere (keten)partners beschikbaar is, vanzelfsprekend wel met inachtneming van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De aanpak van mensenhandel lijkt evenwel onder allerlei drempels ten aanzien van de uitwisseling van informatie. Het betreft deels technische drempels, bijvoorbeeld op het vlak van geautomatiseerde systemen. Voor een ander deel zijn de moeilijkheden ook terug te voeren op attitude. Vanwege het belang van de informatie-uitwisseling is het zaak deze drempels zoveel mogelijk weg te nemen.

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), dat fungeert als het landelijke informatiepunt waaraan informatie over mensenhandel kan worden aangeleverd door alle instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening, functioneert niet naar tevredenheid. Enerzijds wordt niet alle informatie aangeleverd, en anderzijds wordt de wel beschikbare informatie onvoldoende geanalyseerd en verwerkt. De tegenvallende output is weer niet bevorderlijk voor de motivatie om informatie te leveren. In opdracht van de Task Force Aanpak Mensenhandel is een studie verricht naar de informatie-uitwisseling tussen met name politiekorpsen en EMM resulterend in het rapport *'Trade; you 'll pay for this'*. Als uitvloeisel hiervan zullen ten behoeve van de verbetering van de informatie-uitwisseling de RIEC's van Rotterdam en Groningen als *pilot*-RIEC's fungeren voor de koppeling tussen de RIEC's en het EMM.

De internationale uitwisseling van politie-informatie wordt steeds belangrijker. Door samenvoeging en analyse van operationele informatie uit verschillende landen kan inzicht

worden verkregen in de werkwijze van mensenhandelaren en de bestrijding daarvan. Deze taak ligt binnen de EU bij Europol, maar de informatie-uitwisseling via Europol verloopt niet optimaal. Nederland kan het zijne doen door zich te houden aan de afspraken over het aanleveren van informatie aan Europol.

Slachtoffers

Uiteraard heeft de politie zorgtaken voor de slachtoffers van mensenhandel met wie zij in het kader van de opsporing te maken krijgt. De slachtoffers moeten worden opgevangen. De politie loopt er in de praktijk tegenaan dat er een tekort is aan (geschikte) opvangplekken en dat de desbetreffende hulpverleninginstellingen soms moeilijk bereikbaar zijn. Ook moet de politie slachtoffers goed informeren over mogelijkheden en rechten, en de gelegenheid geven om aangiften te doen. Er zijn nogal wat signalen dat slachtoffers die aangifte willen doen, hiertoe niet altijd of laat in de gelegenheid worden gesteld door de politie, en dat slachtoffers slecht worden geïnformeerd over het verloop van het politieonderzoek.

