

Nationaal Actieplan
MENSENHANDEL

Aanvullende maatregelen van het kabinet
in het kader van de aanpak van mensenhandel in Nederland

December 2004

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	
1.1	Aanleiding	2
1.2	Bronnen	3
2	Wet- en regelgeving	
2.1	Mensenhandel in internationaal perspectief.....	5
2.2	Nationale wet- en regelgeving inzake mensenhandel.....	7
2.3	Overige wetgeving.....	8
3	Preventie	11
4	Slachtoffers van mensenhandel	
4.1	Identificatie van (slachtoffers van) mensenhandel.....	15
4.2	Uitvoering van de B9-regeling.....	16
4.3	Opvang en hulpverlening.....	19
4.4	Toelating of terugkeer.....	22
5	Opsporing en vervolging van mensenhandel	
5.1	Prioritering in de opsporing en vervolging.....	24
5.2	Opsporing van mensenhandel.....	25
	5.2.1 Organisatie van de opsporing.....	25
	5.2.2 Opsporingsinformatie.....	28
	5.2.3 De rol van andere overheidsorganisaties.....	33
5.3	Vervolging van mensenhandel.....	35
5.4	Opsporing en vervolging in internationaal verband.....	36
6	Onderzoek en registratie	39
	Bijlage 1: het huidige artikel 250a Wetboek van Strafrecht.....	41
	Bijlage 2: het wetsvoorstel artikel 273a Wetboek van Strafrecht.....	42

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 5 juni 2002 stuurde het kabinet de eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) aan de Tweede Kamer¹. De kabinetsreactie op deze rapportage werd besproken in een algemeen overleg op 18 november 2003 en een VAO op 25 november 2003². De tweede (cijfermatige) rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel werd op 23 januari 2003 aan de Kamer gestuurd.³

In de derde rapportage schetst de NRM wederom uitgebreid de stand van zaken op het gebied van mensenhandel in Nederland en worden aanbevelingen gedaan op het gebied van wet- en regelgeving, de B9-regeling, slachtoffers van mensenhandel, hulpverlening en belangenbehartiging, onderzoek en registratie, rechtshandhaving in het algemeen (inclusief prostitutie), opsporing en vervolging en overige aspecten van mensenhandel.⁴ De aanbevelingen richten zich derhalve op een breed beleidsterrein dat voor de aanpak van mensenhandel relevant is. De aanbevelingen van de NRM richten zich tot diverse ministeries, maar naar de inhoud zijn er ook andere adressanten (politie, openbaar ministerie, IND, hulpverlenings- en opvangvoorzieningen, etc.).

Zoals bij de aanbieding van de derde rapportage werd aangegeven vormt het nu voor u liggende actieplan een reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de NRM. In dit actieplan komen de hiervoor genoemde deelgebieden in de aanpak van mensenhandel dan ook aan de orde.

Het kabinet wil met dit Nationaal Actieplan Mensenhandel inzichtelijk maken welke maatregelen worden getroffen om de aanpak van mensenhandel te verbeteren. Om te komen tot een integrale en evenwichtige presentatie van het totaal aan maatregelen die ter verbetering van die aanpak worden getroffen, zijn tevens maatregelen uit andere bronnen in dit actieplan opgenomen of wordt naar deze maatregelen verwezen (zie hieronder bij 'Bronnen'). In het Plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector is bijvoorbeeld al op verschillende aanbevelingen van de NRM vooruitgelopen. Waar maatregelen uit andere bronnen zijn opgenomen, wordt daarbij tevens de stand van zaken aangegeven. Wat betreft die maatregelen kan dit Nationaal Actieplan Mensenhandel tevens gezien worden als voortgangsrapportage.

Met deze bundeling van maatregelen kan het Nationaal Actieplan Mensenhandel de basis vormen voor eventuele toekomstige besprekingen met de Kamer over de aanpak van mensenhandel, waarin het opvolgen van de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de voortgang van diverse initiatieven en activiteiten in de aanpak van mensenhandel kunnen worden gecontroleerd en bijgestuurd.

¹ Kamerstukken II, 2001-2002, niet-dossierstuk just020497

² Kabinetsreactie op het eerste rapport van de NRM, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 638, nr. 1; Algemeen overleg Mensenhandel Kamerstukken II, 2003-2004, 28 687, nr.69)

³ Kamerstukken II, 2002-2003, niet-dossierstuk just030073.

⁴ Kamerstukken II, 2003-2004, 28 638, nr. 10.

1.2 Bronnen

Maatregelen ter verbetering van de aanpak van mensenhandel uit de onderstaande bronnen zijn gebundeld in dit Nationaal Actieplan Mensenhandel.

- De rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM)

De Minister van Justitie heeft aan de Kamer toegezegd, dat de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen uit de eerste rapportage van de NRM in de reactie op de derde rapportage van de NRM wordt meegenomen.⁵ Waar het actieplan aansluit op de aanbevelingen uit de eerste rapportage wordt dit aangegeven (NRM1), waar samenhang bestaat met aanbevelingen uit de derde rapportage wordt ook dit aangegeven (NRM3, nr.)

- Het plan van aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector (OBP)

De opheffing van het algemeen bordeelverbod per 1 oktober 2000 en het daarmee samenhangende prostitutiebeleid heeft onder meer als doel de aanpak van mensenhandel te verbeteren. Om die reden is het voor de aanpak van mensenhandel van groot belang dat dit beleid op alle (deel)terreinen in de praktijk helder vorm krijgt en wordt uitgevoerd. Leemtes of tekortkomingen daarin kunnen bijdragen aan het ontstaan van situaties waarin mensenhandel makkelijker gedijt. De bij de uitvoering van het prostitutiebeleid betrokken overheden en hun partners dienen dan ook alles in het werk te stellen om bestaande onvolkomenheden in het beleid te verhelpen. Dit kan variëren van het consequent toepassen van uitvoeringsregelgeving en adequate en strikte bestuurlijke handhaving, tot zaken als voldoende mogelijkheden voor de vestiging van (bonafide) prostitutiebedrijven, informatieverstopping en uitstapprogramma's (NRM3,32). Om de uitvoering van het beleid te stimuleren en te kunnen volgen, stuurde de Minister van Justitie namens het kabinet in juli 2004 het plan van aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector aan de Kamer.⁶ In dat plan van aanpak staan -met name in hoofdstuk 4 (Opsporing en vervolging) en hoofdstuk 5 (Loverboyproblematiek)- concrete maatregelen opgenomen voor de verbetering van opsporing en vervolging van mensenhandel. Een aantal van deze maatregelen is hierna overgenomen.⁷ Maatregelen die uit het plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector zijn overgenomen worden aangegeven met (OBP, nr.).

- De illegalennota

Het kabinet is van mening dat in de aanpak van mensenhandel repressie niet tegenover preventie en niet tegenover een humanitaire, slachtoffer- c.q. mensenrechtengerichte benadering moet worden gesteld. Een effectieve repressie maakt dat daders niet ongestoord kunnen voortgaan en zo nieuwe slachtoffers kunnen maken. Ook de preventie is daarmee dus gediend (zie ook NRM3,17). Voorkomen moet worden, dat slachtoffers door de overheid worden 'gebruikt' voor opsporing en vervolging en dat voorbij wordt gegaan aan de belangen van het slachtoffer en aan het feit dat mensenhandel de uitoefening van de mensenrechten door het slachtoffer ernstig ondermijnt. (NRM3,31). Repressie en een benadering waarin de mensenrechten van het slachtoffer centraal staan zijn geen tegengestelde benaderingen, maar moeten elkaar aanvullen. Mede daarom is in de Illegalennota een hoofdstuk over mensenhandel opgenomen, met maatregelen die er op gericht zijn dat in de aanpak van de illegalenproblematiek (repressie) voldoende rekening wordt gehouden met mogelijke slachtoffers van mensenhandel die worden aangetroffen.⁸ Vanwege het belang van die maatregelen, wordt een aantal daarvan in dit Nationaal Actieplan Mensenhandel nogmaals opgenomen.

- De Werkconferentie B9

Naar aanleiding van een toezegging van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tijdens de algemeen overleggen over prostitutie en mensenhandel in november 2003 heeft een werkconferentie plaatsgevonden met de betrokken instanties uit het veld over de mogelijkheden om de uitvoering van de B9-regeling te verbeteren. Deze werkconferentie heeft een aantal nader uit te werken acties

⁵ Algemeen overleg inzake mensenhandel d.d. 18 november 2003; KII, 2003-2004, 28 638, nr. 9.

⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, 25 437, Nr. 46.

⁷ Dat neemt niet weg, dat ook de niet in dit actieplan overgenomen maatregelen uit het plan van aanpak relevant zijn voor de aanpak van mensenhandel.

⁸ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 537, nr. 1

opgeleverd, onder andere op het terrein van informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties, signalering van problemen in de uitvoering, informatievoorziening aan het slachtoffer, ondersteuning van de opvang van slachtoffers van mensenhandel, de opbouw van een dossier met gegevens van diverse instanties relevant voor de beoordeling van aanvragen om voortgezet verblijf in Nederland of terugkeer. Het merendeel van de acties is inmiddels in gang gezet.

- Unicef/Ecpat rapport 'Ongezien en ongehoord; kinderhandel in Nederland'.

Eén van de conclusies uit het Unicef-rapport is dat er aanwijzingen zijn dat in Nederland kinderhandel en uitbuiting van minderjarigen voorkomt in sectoren binnen en buiten de seksindustrie. Hetgeen een serieuze aanpak van kinderhandel rechtvaardigt. De aard en de impact van kinderhandel zijn inderdaad ernstig genoeg om -ook zonder exact te weten wat de omvang is- dit probleem voortvarend aan te pakken. Voor een adequate aanpak van kinderhandel is het van groot belang te weten waar zich de misstanden voordoen en wat de achtergronden, structuren en trends daarvan zijn. In het Unicef-rapport wordt een aantal struikelblokken genoemd, zoals onder meer het gebrek aan capaciteit en de wijze van registratie van potentiële slachtoffers. Waar in dit Nationaal Actieplan Mensenhandel aansluiting gezocht wordt bij het Unicef-rapport, zal dit worden aangegeven (Unicef, pag.).

- OVSE-Action Plan

Nederland bekleedde in 2003 het OVSE voorzitterschap en heeft in dat kader het onderwerp 'Mensenhandel' als prioriteit uitgeroepen. Mensenhandel is in de afgelopen jaren op de OVSE agenda met name vanuit de 'menselijke dimensie' invalshoek belicht. Daarnaast lag de focus met name op ondersteuningsprojecten in de landen met OVSE veldkantoren. Het Nederlandse voorzitterschap heeft zich in 2003 ingespannen om de aandacht te verbreden naar alle 3 de OVSE dimensies (inclusief aandacht voor politieke-aspecten, economische aspecten, etc), alsmede te benadrukken dat een effectieve aanpak van mensenhandel een benadering zowel ten oosten alsook ten westen van Wenen vergt. Belangrijkste resultaten na een jaar OVSE-voorzitterschap zijn realisatie van het OVSE - Actieplan mensenhandel en acceptatie van het mandaat van het Speciaal Mechanisme voor Mensenhandel tijdens de OVSE Ministeriële Raad van Maastricht. Medio mei 2004 is mevrouw Helga Konrad aangesteld als speciaal rapporteur mensenhandel. Zij beschikt over een stafbureau dat samenwerkt met de coördinatoren die reeds waren aangesteld in 17 landen en die ook de coördinatie voor de overige landen doen. Dit samenwerkingsverband moet uitvoering geven aan de actiepunten uit het OVSE-Actieplan.⁹ Waar de aanbevelingen uit het OVSE-Actieplan leiden tot specifieke maatregelen in Nederland, wordt naar deze aanbevelingen verwezen (OVSE, nr.).

- Terre des Hommes rapport 'Lost Kids, lost Futures – The European Union's Response to Child Trafficking'

Terre des Hommes heeft in september 2004 een rapport gepubliceerd over kinderhandel en de EU, waarin ettelijke aanbevelingen worden gedaan voor een zo effectief mogelijke Europese aanpak van de handel in kinderen. Naar de mening van Terre des Hommes moet er binnen de EU meer prioriteit gegeven worden aan de handel in kinderen. De aanpak ervan, waarbij het belang van het kind in alle gevallen als uitgangspunt geldt, mag niet langer achterblijven bij het beschikbare wettelijk instrumentarium. De aanpak van kinderhandel is gebaat bij een ketenomvattende, multidisciplinaire benadering gericht op landen van herkomst, transit en bestemming. Waar aanbevelingen leiden tot specifieke maatregelen in Nederland, wordt naar deze aanbevelingen verwezen (TdH, nr.).

Bij het opstellen van dit Nationaal Actieplan Mensenhandel is waar mogelijk ook rekening gehouden met het conceptverdrag op het gebied van Mensenhandel van de **Raad van Europa** (CAHTEH) en het conceptrapport van de door de Europese Commissie ingestelde **EU-Expertgroep Mensenhandel**. Hoewel deze documenten nog niet definitief zijn vastgesteld en daarom nog niet hebben geleid tot aanbevelingen richting of verplichtingen van lidstaten, zullen zij mogelijk wel de basis gaan vormen voor de (internationale) aanpak van mensenhandel.

⁹ www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pced557.pdf

2 Wet- en regelgeving

2.1 Mensenhandel in (internationaal) perspectief

Onder meer in het VN-verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, het bijbehorende VN-protocol mensenhandel¹⁰, het protocol bij het VN-verdrag inzake de rechten van het kind¹¹ en het EU Kaderbesluit mensenhandel¹² zijn internationaal aanvaarde uitgangspunten en eisen voor de aanpak van mensenhandel neergelegd.

De doeleinden van het VN-protocol zijn als volgt geformuleerd: a) voorkoming en bestrijding van de mensenhandel, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen en kinderen; b) bescherming en bijstand aan slachtoffers van deze handel, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten; c) bevordering van samenwerking tussen de Staten die partij zijn teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken. De Nederlandse strafwetgeving wordt zo spoedig mogelijk hiermee in overeenstemming gebracht, zodat Nederland de aansluiting behoudt met mechanismen ter monitoring en verdere implementatie, die met betrekking tot het VN-verdrag en het VN-protocol reeds in gang gezet zijn (NRM3,1 en OVSE III, 1.1.-1.8, 2.2).¹³

De maatregelen in dit Nationaal Actieplan Mensenhandel kunnen tevens gezien worden als flankerend beleid bij de wetgeving ter implementatie van bovengenoemde internationale instrumenten. Zowel bij het opstellen van (internationale) wetgeving als bij de vormgeving van flankerend beleid speelt een aantal perspectieven een rol.

- Mensenrechtenperspectief

De aanpak van mensenhandel dient plaats te vinden in de context van de mensenrechten. Mensenhandel heeft een negatieve uitwerking op de uitoefening door de slachtoffers van hun mensenrechten. De preambule bij het VN-Protocol tegen mensenhandel geeft bijvoorbeeld aan dat een alomvattende internationale benadering vereist is, die maatregelen bevat om de slachtoffers van mensenhandel beschermen, inclusief de bescherming van hun internationaal erkende mensenrechten.¹⁴ Artikel 2 van het Protocol stelt dat het doel is om slachtoffers van mensenhandel te beschermen en te ondersteunen, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten. De mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel moeten centraal staan in alle maatregelen gericht op de preventie en bestrijding van mensenhandel en de ondersteuning en reïntegratie van slachtoffers.¹⁵ De OVSE en de EU benadrukken de relatie tussen mensenhandel en mensenrechten.¹⁶ Ook in het Handvest van de Grondrechten, als onderdeel van de EU Grondwet voor Europa, wordt het verbod op mensenhandel in de context geplaatst van de eerbiediging van mensenrechten (NRM3,4 en OVSE IV5.2). Mensenhandel is immers een schending van mensenrechten waartegen moet worden opgetreden.

Waar kinderen slachtoffer van mensenhandel zijn, spelen de specifieke rechten van kinderen een rol. Nederland is partij bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waarvan in het bijzonder de artikelen 32 e.v. bindende bepalingen bevatten t.a.v. uitbuiting van kinderen. Daarnaast is in 2000 een Facultatief Protocol bij dit Verdrag aangenomen, waarin een verbod op verkoop van kinderen is opgenomen, alsmede een verbod op kinderprostitutie en kinderpornografie. Toezicht op de naleving van dit verdrag is in handen van het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind. Daarnaast zijn de

¹⁰ Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende misdaad, New York, 15 november 2000 (Trb. 2001, 69).

¹¹ Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, prostitutie en pornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63).

¹² EU-Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel d.d. 19 juli 2002 (PbEG L203) en het EU-Kaderbesluit inzake de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (PbEG L13).

¹³ In bijlage 2 is de tekst van het huidige artikel 250a Sr. en van het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (art. 273a Sr) opgenomen.

¹⁴ United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

¹⁵ United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCR), Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, New York and Geneva, 2002.

¹⁶ OVSE Declaration on trafficking in Human Beings, 2002; EU Charter of the Fundamental Rights, Recital No.3 of the Framework Decision on Trafficking in Human Beings.

kwetsbare positie en de noodzakelijke bescherming van slachtoffers van kinderhandel voor vele andere internationale organisaties reden geweest tot het opstellen van aanbevelingen en richtlijnen¹⁷.

Kenmerk van een op mensenrechten gebaseerde aanpak van mensenhandel is dat zowel bij preventie, opvang, toelating of reïntegratie in het land van herkomst de rechten van het slachtoffer centraal staan. Een repressieve aanpak in de richting van mensenhandelaren is niet in strijd met, maar juist dienstbaar aan een dergelijke aanpak: immers, een doeltreffende repressieve aanpak kan enerzijds een preventief effect hebben, terwijl het anderzijds kan leiden tot genoegdoening en compensatie van het slachtoffer.

Essentieel element in de op mensenrechten gebaseerde aanpak van mensenhandel is dan ook, dat bij het treffen van maatregelen tegen mensenhandel op zijn minst wordt voorkomen dat de mensenrechten van individuele slachtoffers (of dit nu migranten, prostituees, vluchtelingen of asielzoekers zijn) ondermijnend, aangetast of ingeperkt worden. Maatregelen moeten zich juist richten op versterking van de positie van de slachtoffers van mensenhandel en op 'empowerment', participatie en zelforganisatie van slachtoffers.

Wat een 'mensenrechtelijke benadering' in de praktijk inhoudt, hangt er vanaf in welke 'fase' van de aanpak van mensenhandel de maatregelen worden getroffen en van de specifieke omstandigheden van het geval. Bij activiteiten in het kader van de preventie, opsporing, vervolging, slachtofferhulp, terugkeer en reïntegratie zijn diverse momenten te onderkennen waar (zowel gezien vanuit de dader als vanuit het slachtoffer) mensenrechten op het spel kunnen staan en waar aandacht voor moet zijn voor het risico dat mensenrechten kunnen worden geschonden (OVSE V3.2). Deze risicomomenten worden nader in kaart gebracht.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
1	Onderzoek naar de risicomomenten voor het schenden van mensenrechten in de preventie, opsporing, vervolging, slachtofferhulp, terugkeer en reïntegratie.	Justitie en BuZa	1 september 2005

- Migratieperspectief

Mensenhandel is een delict dat sterk samenhangt met migratieproblematiek. Veel slachtoffers van mensenhandel zijn migranten die terecht komen in een situatie waarin zij worden uitgebuit (met name in informele en onbeschermde sectoren van de economie).

Gevreesd moet worden dat 'push- and pull-factoren' zoals de toenemende ongelijkheid in welvaart tussen en binnen landen, de toenemende vraag naar goedkope, ongeschoolde arbeid en de toegenomen mobiliteit van arbeid) de migratie zullen bevorderen. Het kabinet onderkent ook de effecten van migratiebeperkende maatregelen. Het is duidelijk dat de mate waarin legale en gereguleerde migratie mogelijk is, bepaalt op welke wijze tegemoet gekomen kan worden aan de vraag naar arbeidskrachten in informele en ongereguleerde sectoren (zoals huishoudelijk werk, au pair, etc.). Een restrictieve reactie op migratie in immigratie heeft tot gevolg dat migranten kwetsbaar worden voor ongereguleerde en ongewenste vormen van migratie en illegale tewerkstelling.

Bij voortdurende zal daarom intensieve aandacht moeten worden besteed aan macrofactoren die aan de bron (kunnen) liggen van internationale mensenhandel, zoals gebrek aan arbeids- en ontplooiingsmogelijkheden, armoede en genderproblematiek. Dergelijke factoren worden, meer uitgesproken ook in relatie tot mensenhandel, betrokken in de (ontwikkelings)relatie met andere landen. Werkelijke successen in de strijd tegen mensenhandel kunnen alleen worden behaald indien de nationale en internationale gemeenschap met volle inzet en overtuiging vooral de strijd aanbindt met de meer fundamentele oorzaken voor het bestaan van mensenhandel (NRM1, OVSE IV3.1-3.3, TdH 16).

- Genderperspectief en etnisch perspectief

Hoewel mensenhandel (zeker met de uitbreiding van de definitie tot andere sectoren dan de seksindustrie) slachtoffers kent onder zowel mannen als vrouwen, is het geen gender-neutraal

¹⁷ Ref. Voetnoot 14, UNHCR, Recommended principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, waarin een afzonderlijke richtlijn is opgenomen mbt. kinderen en ref. Unicef, Guidelines for Protection of the rights of children victims trafficking in Southeastern Europe, mei 2003.

fenomeen. Vrouwen en meisjes zijn op andere wijze het slachtoffer dan mannen, wat betreft de sectoren waarin zij tewerkgesteld en uitgebuit worden, de vormen van misbruik en uitbuiting die zij ondergaan en de consequenties daarvan. Ook discriminatie en machtsongelijkheid gebaseerd op raciale of etnische verschillen spelen een rol. In de aanpak van mensenhandel wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met deze beide perspectieven .

- Veiligheidsperspectief

Met name grensoverschrijdende mensenhandel is over het algemeen zo georganiseerd dat daarbij vele schakels in de keten betrokken zijn, die verschillende activiteiten in het binnen en buitenland verrichten (van werving, via transport naar tewerkstelling). Ondanks de veelal informele organisatie nemen vele criminele elementen deel aan de voorbereiding en voltooiing van het delict. Internationale veiligheidsexperts vermoeden dat politiek extremisme (terrorisme) vaak gefinancierd wordt vanuit de handel in drugs en mensen die door transnationale criminele groeperingen wordt georganiseerd. Structuren die door georganiseerde criminaliteit zijn opgezet (b.v. voor mensenhandel), blijken voor meerdere doeleinden te worden gebruikt. Het is dan ook, mede uit perspectief van veiligheid, terecht dat mensenhandel in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit als aandachtsgebied voor de Nationale Recherche is benoemd (zie par. 4.4).

2.2 Nationale wet- en regelgeving inzake mensenhandel

Op dit moment vindt de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel plaats op grond van artikel 250a Wetboek van Strafrecht (Sr.).¹⁸ Ter implementatie van de in 2.1 genoemde internationale documenten met betrekking tot de bestrijding van mensenhandel is een nieuw artikel 273a Wetboek van Strafrecht in voorbereiding.¹⁹ Gelet op het mensenrechtenperspectief is wordt dit artikel opgenomen in titel XVIII ‘misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid’.

Kern van de wetswijziging is een verbreding van de definitie van mensenhandel tot andere vormen van slavernijachtige uitbuiting in economische sectoren buiten de seksindustrie. Hoewel met deze verbreding ook andere economische sectoren in beeld komen, is duidelijk dat de excessen die voor opsporing en vervolging op basis van het nieuwe mensenhandelartikel in aanmerking komen zich vooral zullen voordoen in relatie tot de seksindustrie. Uitbuiting voor seksuele doeleinden heeft een specifiek karakter ten opzichte van andere vormen van uitbuiting, gelet op de grove schending van mensenrechten die zich daarbij voordoet (o.a. schending van de integriteit van het lichaam). Het specifieke karakter en de ernst van uitbuiting voor seksuele doeleinden ten opzichte van uitbuiting in andere sociaal economische sectoren zal dan ook duidelijk tot uitdrukking gebracht in de nieuwe aanwijzing door het College van Procureurs-Generaal (NRM3,2).

Daarbij wordt het begrip ‘uitbuiting’ in arbeidssituaties buiten de seksindustrie inhoudelijk zoveel mogelijk afgebakend. De uitkomsten van het verkennend onderzoek naar uitingsvormen van moderne slavernij worden daarbij betrokken.²⁰ Met inachtneming van de resultaten van dit onderzoek zal internationaal, en in elk geval in Europees verband, afstemming worden gezocht over de reikwijdte van het begrip ‘uitbuiting in arbeidssituaties’, zodat bij (internationale) samenwerking in de opsporing, maar ook bij uitlevering voor deze vorm van mensenhandel, het substantieel om wangedrag van dezelfde graad van ernst zal gaan. Daarbij zal worden teruggegrepen op de ratio van het verdragsvereiste tot strafbaarstelling van gedrag onder de noemer mensenhandel, namelijk indien daarbij van ernstige schending van mensenrechten sprake is, dus van excessen (NRM3,3).

In het brede veld van de aanpak van mensenhandel zullen de betrokken ketenpartners moeten anticiperen op de mogelijke gevolgen van de komende uitbreiding van de mensenhandeldefinitie en

¹⁸ In bijlage 1 is de tekst van het huidige mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht opgenomen.

¹⁹ Het wetsvoorstel ter uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is op 7 december 2004 in de Eerste Kamer aanvaard (29 291).

²⁰ ‘Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland, een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel’; J. van der Leun en L. Vervoorn, E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden 2004, in opdracht van het WODC.

het desbetreffende artikel in het WvSr. Inmiddels wordt bezien welke maatregelen nodig zijn en hoe de uitvoering van de maatregelen kan worden gerealiseerd. Het komt hierbij voor aan op het helder maken van de rol van elk van de betrokken organisaties en het bewustmaken van die organisaties van het belang van hun bijdrage in de aanpak van mensenhandel. Daarbij zijn met name ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de onder dat ministerie ressorterende inspecties (SIOD en Arbeidsinspecties) betrokken, gelet op de toespitsing in die definitie op uitbuiting in arbeidsverhoudingen (NRM3,54).

Gevolg gevend aan de herhaalde oproep in internationale documenten tot training van alle bij de aanpak van mensenhandel betrokken functionarissen en personen, dient aandacht aan opleiding en scholing te worden gegeven. Een adequaat kennisniveau, dat door regelmatig onderhoud op peil wordt gehouden, is onontbeerlijk voor de praktijk van de aanpak van mensenhandel. Voor diverse ketenpartners op dit terrein is al het nodige ontwikkeld en uitgevoerd. Voor bijvoorbeeld de politie maakt een module mensenhandel onderdeel uit van de politieopleiding en voor leden van het OM is een mensenhandel cursus opgenomen in het pakket van het SSR. Voor leden van de rechtsprekende macht en voor functionarissen van diverse andere ketenpartners ontbreekt voorsnog een dergelijke mogelijkheid. Nagegaan wordt of bij alle bij de aanpak van mensenhandel betrokken ketenpartners in een structurele opleiding met betrekking tot mensenhandel, waarbij ook specifieke aandacht aan kinderhandel wordt gegeven, kan worden voorzien (NRM3,56; OVSE III 5.1-5.2 en IV 4.4 en Unicef pag. 29-2).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
2	Inwerkingtreding art. 273a Sr	Justitie	1 januari 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
3	Het specifieke karakter en de ernst van uitbuiting voor seksuele doeleinden ten opzichte van uitbuiting in andere sociaal economische sectoren wordt duidelijk tot uitdrukking gebracht in de nieuwe aanwijzing door het College van Procureurs-Generaal	Justitie	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
4	Nationaal en internationaal wordt het begrip 'uitbuiting in arbeidssituaties' inhoudelijk afgebakend	Justitie en BuZa	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
5	Overleg met betrokken organisaties om deze bewust te maken van hun rol en van het belang van hun bijdrage in de aanpak van mensenhandel.	Justitie, SZW, Fin.	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
6	Nagaan of bij alle bij mensenhandel betrokken ketenpartners een structurele opleiding met betrekking tot mensenhandel (met specifiek aandacht voor kinderhandel) kan worden gerealiseerd.	Justitie, SZW, Fin.	1 mei 2005

2.3 Overige wetgeving

Na de totstandkoming in de afgelopen jaren van veel nieuwe (internationale) regelgeving op mensenhandelgebied zal de aandacht in de komende tijd vooral moeten uitgaan naar de implementatie daarvan en naar de gevolgen van die nieuwe regelgeving voor de praktijk van de uitvoering. Bij rechtshandhaving is het immers de succesvolle uitvoering die telt en zin aan de regelgeving blijft geven. Nieuwe regelgeving dient enkel (nog) overwogen te worden als het aan het bestaande palet (ook inhoudelijk) iets toevoegt (NRM3,35). Een aantal zaken op het gebied van (straf)wetgeving verdient nog wel de aandacht.

Het EU Kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in de strafprocedure heeft niet geleid tot aanpassingen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Daarvoor bestond geen aanleiding, omdat

Nederland al een vrij hoog niveau van slachtofferzorg heeft. Slachtoffers worden in de regel tijdig op de hoogte worden gesteld van hun rechten en rechtspositie en worden zo nodig verwezen naar de bureaus slachtofferhulp en de bureaus voor rechtsbijstand. Beide instellingen zijn bekend met de specifieke noden en de mogelijkheden voor tegemoetkoming van deze groep slachtoffers. De hoofdlijnen van het Kaderbesluit zijn geïmplementeerd in een wetsvoorstel dat binnenkort (december) naar de Raad van State gaat voor advies (NRM3,5).

Vooralsnog blijft de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) van toepassing op de seksindustrie en blijft de verbodsbepaling in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit voor onbepaalde tijd van kracht. Hiertoe is besloten omdat er vooralsnog geen alternatieve systematiek te ontwikkelen blijkt om te kunnen toetsen of er een arbeidsmarktbelang gediend kan zijn met de toelating van prostituees van buiten de EU/EER. Er is bovendien nog veel onduidelijkheid over de status van arbeidsverhoudingen in de prostitutie. Daardoor is het nog niet mogelijk om op een verantwoorde manier criteria te ontwikkelen voor de eventuele toelating van prostituees. Pas als die mogelijkheid er is en het mogelijk is een concrete behoefte voor toelating vast te stellen, kan de discussie over het Uitvoeringsbesluit bij de Wav worden hervat (NRM3, 6).

Voor onderdanen van de acht nieuwe lidstaten van de EU in Midden- en Oost-Europa geldt een overgangsregime sinds 1 mei 2004, waarbij het vrije verkeer van werknemers tot 1 mei 2006 nog niet van toepassing is. Dit betekent dat de voorwaarden van de Wav van toepassing zijn. Voor onderdanen uit deze landen die in loondienst in de seksbranche willen werken, geldt het bovengenoemde verbod op het verlenen van een tewerkstellingsvergunning. Vóór 1 mei 2006 zal door het Kabinet worden besloten tot wel of niet verlengen van de overgangstermijn. Vanaf het moment dat vrij verkeer van werknemers wordt toegestaan voor onderdanen van de nieuwe lidstaten, geldt dat ook onverkort voor werkzaamheden in de seksbranche (NRM3,7).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
7	Besluitvorming over het invoeren van vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten	SZW	1 mei 2006

Op het terrein van slavenhandel en mensenhandel bestaan onderscheiden internationale instrumenten. De artikelen 274 tot en met 277 Sr strekken mede tot uitvoering van instrumenten inzake slavernij, slavenhandel en met slavernij vergelijkbare praktijken. Vooralsnog is er in onze strafwetgeving voldoende reden voor afzonderlijke strafbaarstelling van slavenhandel en enige vormen van deelneming daaraan enerzijds en van mensenhandel anderzijds. Als met het nieuwe artikel 273a Sr inzake mensenhandel de nodige ervaring is opgedaan en inzicht bestaat in de effecten ervan, kan de vraag worden beantwoord of het wenselijk is afzonderlijke bepalingen inzake slavenhandel te handhaven. Bij de beantwoording van die vraag kan ook de rechtsontwikkeling in andere landen op dit terrein worden betrokken. Anders dan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel aanbeveelt bestaat er thans geen aanleiding in internationaal verband aandacht te vragen voor de overlap tussen mensenhandel in brede zin enerzijds en slavernij, slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen of praktijken, (NRM3, 8)

Het kabinet zal met de ketenpartners bespreken of, en zo ja, in welke vorm strafbaarstelling van het bewust inkopen van seksuele diensten van personen van wie duidelijk is dat zij gedwongen worden tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander, een meerwaarde kan hebben voor de aanpak van mensenhandel. Daarbij zal worden betrokken de thans al geldende strafbaarstelling van het inkopen van seksuele diensten van minderjarigen. In deze discussie zullen tevens de wenselijkheid en de praktische handhaafbaarheid van een dergelijke strafbaarstelling aan de orde komen (NRM3,9).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
8	Meerwaarde strafbaarstelling bewust inkopen seksuele diensten van personen van wie duidelijk is dat zij gedwongen worden tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander bespreken met ketenpartners	Justitie	1 mei 2005

Met betrekking tot het in de motie Rouvoet neergelegde strikte verbod op het 'doorlaten van personen' blijft het kabinet van mening dat dit in geval van mensenhandel onverkort moet worden gehanteerd, omdat de menselijke waardigheid bij dit delict altijd in het geding is (NRM1, NRM3,62). Nu de NRM constateert dat er in de praktijk van de opsporing en vervolging behoefte bestaat aan nuance voor het specifieke geval en politie en justitie in de praktijk kennelijk zoeken naar wegen om deze nuance in de toepassing te bereiken, zonder de kern van de motie geweld aan te doen, zal het kabinet de uitwerking van de motie Rouvoet voor de rechtspraak met het openbaar ministerie bespreken.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
9	Uitwerking doorlaatverbod voor de rechtspraak met het openbaar ministerie bespreken	Justitie	1 mei 2005

3 Preventie van mensenhandel

Wat betreft *grensoverschrijdende mensenhandel* is hiervoor (par. 2.1) al aangegeven dat dit delict sterk samenhangt met de migratieproblematiek. Veel slachtoffers van mensenhandel zijn migranten die terecht komen in een situatie waarin zij worden uitgebuit (met name in informele en onbeschermde sectoren van de economie). Waar het gaat om preventie van grensoverschrijdende mensenhandel komt het daarom aan op het wegnemen of verminderen van ‘push- and pull-factoren’ zoals de toenemende ongelijkheid in welvaart tussen en binnen landen, de toenemende vraag naar goedkope, ongeschoolde arbeid en de toegenomen mobiliteit van arbeid). Bij voortdurende zal daarom intensieve aandacht moeten worden besteed aan macrofactoren die aan de bron (kunnen) liggen van internationale mensenhandel, zoals gebrek aan arbeids- en ontplooiingsmogelijkheden, armoede en genderproblematiek. Dergelijke factoren worden, meer uitgesproken ook in relatie tot mensenhandel, betrokken in de (ontwikkelings)relatie met andere landen. Werkelijke successen in de strijd tegen mensenhandel kunnen alleen worden behaald indien de nationale en internationale gemeenschap met volle inzet en overtuiging vooral de strijd aanbindt met de meer fundamentele oorzaken voor het bestaan van mensenhandel (NRM1, OVSE IV3.1-3.3, TdH 16). Het voert te ver om in het kader van dit actieplan in te gaan op de maatregelen die in dit verband worden getroffen. Wel verwijst het kabinet naar de brief die in juni 2004 door de ministers van Ontwikkelingssamenwerking en Vreemdelingenbeleid en Integratie aan de Kamer stuurden, over verbanden tussen ontwikkeling en migratie en in het bijzonder naar de beleidsnotitie die als bijlage bij deze brief is gevoegd.²¹ In deze beleidsnotitie staat opgenomen dat het kabinet streeft naar een geïntegreerde bestrijding van illegaliteit, mensensmokkel en mensenhandel in bilateraal, EU en overig multilateraal verband.

Het kabinet beseft dat migratiebeperkende maatregelen een negatief effect kunnen hebben op mensenhandel. De mate waarin legale en gereguleerde migratie mogelijk is, bepaalt op welke wijze tegemoet gekomen kan worden aan de vraag naar arbeidskrachten in de voor mensenhandel gevoelige sectoren (zoals huishoudelijk werk, au pair, prostitutie, bouw, tuinbouw, etc.). Een restrictieve reactie op migratie en immigratie heeft tot gevolg dat migranten kwetsbaar worden voor ongereguleerde en ongewenste vormen van migratie en illegale tewerkstelling. In de besluitvorming inzake migratiebeperkende maatregelen wordt het mogelijke effect van die maatregelen effect op migratiecriminaliteit (waaronder mensenhandel) dan ook zoveel mogelijk betrokken.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
10	In de besluitvorming inzake migratiebeperkende maatregelen het mogelijke effect van die maatregelen effect op migratiecriminaliteit (waaronder mensenhandel) betrekken.	V&I, SZW	doorlopend

Wat betreft de preventie aan de aanbodzijde van grensoverschrijdende mensenhandel hebben ambassades en consulaten in de landen van herkomst van slachtoffers van mensenhandel een belangrijke rol. In het plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector heeft het kabinet al aangegeven, dat de informatieverstrekking aan buitenlandse prostituees en potentiële prostituees in binnen- en buitenland extra aandacht behoeft, zeker vanwege de uitbreiding van de EU. Belangrijk is dat in deze informatie aandacht wordt besteed aan vier verschillende categorieën: EU-landen, nieuwe lidstaten, associatielanden en landen buiten de EU. Daarbij wordt aangesloten bij de meer algemene voorlichting over werken in Nederland. Aan prostitutie zal als een van de sectoren van arbeid aandacht worden besteed. Door de informatie via de websites van Nederlandse ambassades te verspreiden, kan deze ook worden toegespitst op de situatie van het land en in de gangbare taal (OBP6.3).

Vóór januari 2005 zullen aan de posten in de belangrijkste landen van herkomst richtlijnen uitgaan voor de financiering van projecten op het gebied van mensenhandel. De preventieve rol die ambassades kunnen hebben bij het tegengaan van mensenhandel (en gerelateerde onderwerpen als kinderhandel, de handel in kinderporno en kinderseksuisme) zal hierbij eveneens benadrukt worden (OBP4.5). Daarnaast wordt door de ministers van Buitenlandse Zaken en Vreemdelingenzaken en Integratie nagegaan in hoeverre projecten op gebied van awarenessraising in landen van herkomst van slachtoffers van mensenhandel gefinancierd kunnen worden.

²¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 693, nr. 1.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
11	<p>Extra aandacht besteden aan de voorlichting van buitenlandse prostituees en potentiële prostituees in binnen- en buitenland, waarbij wordt aangesloten bij de meer algemene voorlichting over werken in Nederland. (OBP6.3)</p> <p><i>Voortgang: op 26 juni 2003 is een uitgebreid memo verstuurd aan een geselecteerde groep posten met informatie over de preventieve taak die ambassades hebben. Hierbij is in het bijzonder ingegaan op de taken die posten hebben op het gebied van signalering, informatieverstrekking en informatievergaring.</i></p> <p><i>Medio 2004 is een Questions & Answers on Prostitution uitgebracht, waarin ook uitgebreid aandacht is voor de aanpak van mensenhandel en de hulp aan mogelijke slachtoffers. Deze Q&A is vertaald in zes talen (Frans, Engels, Duits, Spaans, Italiaans en Russisch).</i></p>	BuZa	1 januari 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
12	<p>De ambassades in belangrijkste landen van herkomst worden voorzien van richtlijnen bij de financiering van projecten op het gebied van mensenhandel, in het bijzonder projecten gericht op preventie en reïntegratie. (OBP4.5)</p> <p><i>Voortgang: Voor januari 2005 zullen aan de posten in de belangrijkste landen van herkomst richtlijnen uitgaan voor de financiering van projecten op het gebied van mensenhandel. De preventieve rol die ambassades kunnen hebben bij het tegengaan van mensenhandel (en gerelateerde onderwerpen als kinderhandel, de handel in kinderporno en kindersekstoerisme) zal hierbij eveneens benadrukt worden.</i></p>	BuZa	1 januari 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
13	Nagaan in hoeverre projecten op gebied van awarenessraising in landen van herkomst van slachtoffers van mensenhandel gefinancierd kunnen worden	V&I en BuZa	1 mei 2005

Ook de vraagzijde van mensenhandel behoeft aandacht. Daarbij gaat het vooral om bewust maken van werkgevers en klanten in Nederland van de strafbaarheid van mensenhandel en van mogelijke signalen van (slachtoffers van) mensenhandel. Die bewustwording wordt gestimuleerd met acties gericht op specifieke doelgroepen (zie par. 4.1).

Wat betreft de seksindustrie heeft de opheffing van het algemeen bordeelverbod onder meer als doel om mensenhandel in de seksindustrie terug te dringen. Door de exploitatie van prostitutie onder strikte voorwaarden mogelijk te maken, kan het vergunde deel van de branche worden gereguleerd. Inmiddels zijn de vergunde en gecontroleerde sectoren van de seksindustrie behoorlijk gesaneerd en komt zelfregulering binnen de branche op gang. Het zichtbare deel van de seksindustrie blijkt redelijk vrij van mensenhandel te zijn. Het komt er nu op aan mensenhandel in de niet-gereguleerde sectoren aan te pakken en klanten richting die gesaneerde sectoren te krijgen. Klanten kunnen een belangrijke rol spelen in het signaleren van (mogelijke slachtoffers van) mensenhandel en worden om die reden bewust gemaakt van mensenhandel.

Zodra blijkt dat zich in andere economische sectoren (buiten de prostitutie) mensenhandel voordoet, zullen aanvullende maatregelen worden getroffen. Daarbij zal onder meer worden aangesloten bij de maatregelen ter bestrijding van illegale tewerkstelling en 'facilitators', zoals die in de Illegalennota zijn opgenomen.

Voor de preventie van **binnenlandse mensenhandel** (waaronder de loverboyproblematiek) is hetgeen hiervoor is geschreven over de vraagzijde evenzeer van belang. Bovendien is het ook hier essentieel om de omstandigheden weg te nemen die het slachtoffer kwetsbaar kunnen maken voor uitbuiting (b.v. verslaving, gebrek aan opleiding, gebrek aan integratie en participatie, etc).

Daarnaast is met name voorlichting aan potentiële slachtoffers nodig. Wanneer slachtoffers eenmaal in het web van de mensenhandelaar zijn beland, lukt het heel moeilijk om hen daaruit te bevrijden. Vaak zien zij zichzelf niet eens als slachtoffer ('Stockholm-syndroom'). Het kabinet verwijst naar het plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector (hoofdstuk 5, 'Loveboys') voor de maatregelen die ten behoeve van de informatieverzameling en voorlichting aan potentiële slachtoffers worden getroffen en de rol die het op te richten Expertisecentrum Jeugdprostitutie hierbij kan spelen (OBP5.1).

Voor preventie, of het nu gaat om grensoverschrijdende of binnenlandse mensenhandel, is **informatie over de achtergronden** van het delict van groot belang. De achtergronden van slachtoffers, daders en methodieken is essentieel om te komen tot een adequate voorlichting en preventie.

Het is van belang om te weten wat de omstandigheden zijn die maken dat personen of groepen in het bijzonder kwetsbaar zijn voor mensenhandel en waar potentiële slachtoffers zich bevinden en wat hun kenmerken zijn. Daarnaast is het evenzeer van belang te weten van welke methoden, routes en contacten daders gebruik maken. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het belang van informatie voor de opsporing en vervolging van mensenhandel.

Onderzoek naar de achtergronden van het delict mensenhandel is zinvol, zowel voor preventie als voor de opsporing en vervolging. Internationaal is en wordt al zeer veel onderzoek naar mensenhandel gedaan. Ook het internationaal onderzoek op het terrein van migratie is relevant voor de aanpak van mensenhandel. Daarvan wordt gebruik gemaakt.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel doet onderzoek naar de Nederlandse situatie en signaleert trends en ontwikkelingen in de mensenhandel. Vooralsnog is de rapportage beperkt tot mensenhandel in relatie tot prostitutie, doch het werkterrein zal in de komende jaren worden uitgebreid in verband met de brede definitie van mensenhandel in het nieuwe artikel 273a Sr. De Minister van Justitie heeft –in het kader van die uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel- het WODC opdracht gegeven een inventariserend literatuuronderzoek te verrichten naar mensenhandel in andere economische sectoren.²²

Ook wat betreft dadergerichte preventie is informatie over de achtergronden en methodieken van mensenhandelaren relevant. Verdachten veranderen hun ronselpraktijken en werkwijzen voortdurend. Zij houden rekening met de leeftijd van hun slachtoffers, verplaatsen hun werkterrein, wisselen de werkplek waar zij hun slachtoffers inzetten en trekken zich steeds minder aan van landsgrenzen. De nieuwste ontwikkeling is het gebruiken van Internet voor het ronselen van potentiële slachtoffers. Inmiddels loopt er onderzoek waarbinnen het profiel van loveboys verder wordt uitgewerkt. Daardoor kan een beter inzicht ontstaan in hun (ontwikkelings)achtergronden. Met behulp daarvan is vervolgens de preventie voor deze groep te verbeteren.

Het verzamelen van gesystematiseerde informatie over verdachten en daders is primair een taak van politie en justitie, zij hebben immers de beschikking over strafrechtelijk onderzoek en politiedossiers. Aanvullende informatie is bij velen beschikbaar. Er moet dus een methodiek worden gevonden om alle informatie bijeen te brengen op een centrale plek in Nederland. Hiermee kan een snelle en succesvolle herkenning van de bestaande jeugdprostitutie worden gestimuleerd. In het plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector is aangegeven dat een Expertisecentrum Jeugdprostitutie wordt ingericht (OBP5.1). Dit expertisecentrum kan mogelijk een rol vervullen bij het centraal beschikbaar krijgen van informatie en voorlichtingsmateriaal bundelen en geschikt maken voor verspreiding.

Ter verhoging van de kwaliteit van de opsporing en vervolging wordt de gesystematiseerde informatie over werkwijze en profielen uiteraard ook ingebed in de opleiding van politie en OM. De loveboyproblematiek is een thema dat in de mensenhandelmodule van de rechercheopleidingen van het nieuwe politieonderwijs expliciet aan de orde komt (OBP5.2). Maar ook in de training van andere betrokken organisaties zal deze informatie een plaats moeten krijgen (zie hiervoor par. 2.2., actie nr. 6).

<i>Nr.</i>	<i>Actie</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
------------	--------------	-------------------	------------------

²² Zie voetnoot 19.

14	<p>Inrichting van een Landelijk Expertisepunt Jeugdprostitutie (OBP5.1)</p> <p><i>Voortgang: bij TransAct zal een kwartiermaker worden aangesteld die tot opdracht krijgt de bestaande initiatieven voor de aanpak van jeugdprostitutie te verzamelen en advies uit te brengen over een meerjarige ondersteuning daarvoor. TransAct zal in nauw overleg optreden met het reeds bestaande Platform Jeugdprostitutie Nederland, waarin meer dan 10 landelijke en lokale/regionale instanties zijn vertegenwoordigd. TransAct zal ook gaan fungeren als landelijk steunpunt huiselijk geweld. Daarmee komen dus de landelijke ondersteuning huiselijk geweld en (de mogelijke voorloper van) het expertisepunt jeugdprostitutie op één adres en in één hand. Dat bevordert de samenhang en voorkomt doublures.</i></p>	Justitie	1 januari 2005
----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------	----------------

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
15	<p>Gesystematiseerde informatie over werkwijze en profielen loverboys wordt ingebed in de opleiding politie en OM en wordt verspreid binnen de regiokorpsen (OBP5.2)</p> <p><i>Voortgang: In de nieuwe module mensenhandel is de loverboyproblematiek opgenomen. Daarmee is dit een integraal onderdeel van de politieopleiding geworden. Via de expertisegroep prostitutie/mensenhandel wordt kennis over dit fenomeen en de aanpak gedeeld en verspreid binnen de regiokorpsen.</i></p>	BZK	1 januari 2005

4 Slachtoffers van mensenhandel

Achtereenvolgens wordt hieronder ingegaan op de identificatie van (slachtoffers van) mensenhandel, de uitvoering van de B9-regeling, de opvang en hulpverlening en de terugkeer en reïntegratie van slachtoffers.

4.1 Identificatie van (slachtoffers van) mensenhandel

Bij informatievoorziening aan het publiek zal de boodschap worden overgebracht dat uitbuiting en misbruik van mensen (en in het bijzonder kinderen) niet getolereerd kunnen worden. De aankomende verbreding van het mensenhandelartikel, waardoor mensenhandel niet meer enkel gerelateerd is aan de seksindustrie, maakt het wenselijk om een dergelijke boodschap kort na de inwerkingtreding van de wetwijziging af te geven. In de informatievoorziening zal er op worden gewezen dat Nederland met deze wetwijziging wil voldoen aan de internationale verplichtingen en dat deze verbreding van de definitie niet in eerste instantie is ingegeven door actuele problemen die zich, voor zover op dit moment bekend, in Nederland voordoen (NRM3,60). Voorlichting rond mensenhandel in het algemeen en ten behoeve van de signalering van mensenhandel en van mogelijke slachtoffers van mensenhandel zal primair worden gericht op specifieke doelgroepen, die in aanraking kunnen komen met (slachtoffers van) mensenhandel. Daarbij zullen de verschillende ketenpartners en intermediairs (b.v. richting klanten, werkgevers en werknemers) worden betrokken.

Specifieke aandacht dient in dat kader besteed te worden aan het geven van gerichte voorlichting aan (potentiële) klanten, zowel voor seksuele diensten als voor diensten in andere economische sectoren. Zij moeten worden gewezen op hun verantwoordelijkheid om deze diensten enkel in de gereguleerde sectoren te kopen en ook dan oplettend te blijven. Juist de klanten kunnen signalen van mensenhandel en mogelijk slachtofferschap opvangen en doorgeven aan de bevoegde autoriteiten. In de voorlichting wordt gewezen op al bestaande mogelijkheden daartoe, zoals de anonieme telefoonlijn 'M'. (NRM3,61)

Met de verbreding van de strafrechtelijke definitie van mensenhandel in het nieuwe art. 273a Sr. zal ook in de (bestuurlijke) handhaving op andere gebieden dan de prostitutie rekening moeten worden gehouden met mogelijke signalen en slachtoffers van mensenhandel. Dat betekent dat ook andere instanties dan gemeenten en politie een antenne voor het opvangen van dergelijke signalen moeten ontwikkelen en moeten leren hoe zij slachtoffers van mensenhandel moeten bejegenen (OVSE III.2.5 en OBP 4.24). Zo moeten (hulpverlenings)instanties die te maken (kunnen) krijgen met slachtoffers van mensenhandel moeten in staat zijn om slachtoffers als zodanig te herkennen. Dat geldt met name ook voor de minderjarigen onder hen (NRM3,22 en Unicef pag. 30). Voor de signalering van mensenhandel is ook de samenwerking met migrantenorganisaties van belang. Door de Stichting Tegen Vrouwenhandel²³ worden binnen een internationaal preventieproject met Anti Slavery International, gericht op de verbetering van de identificatie van slachtoffers van mensenhandel, een zogenoemde 'toolkit' en trainingen voor signalering van slachtoffers ontwikkeld. Met het oog op de uitbreiding van de wettelijke definitie van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht (art. 273a Sr.) zullen ook slachtoffers in andere economische sectoren dan de prostitutiebranche moeten kunnen worden herkend. In overleg met onder meer Transact wordt door STV bezien of er een cursusaanbod voor instellingen en sociale academies kan worden ontwikkeld.

²³ De Stichting tegen Vrouwenhandel (STV) fungeert als intermediair tussen politie en hulpverlenings- en opvanginstellingen. Deze organisatie zorgt ervoor dat slachtoffers die in de B9-regeling komen zo spoedig mogelijk in de beschermde opvang kunnen worden geplaatst. Daarnaast stimuleert STV de samenwerking tussen politie en vrouwenopvang met het oog op de opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. De STV heeft voorts als kernactiviteit het ondersteunen en stimuleren van regionale netwerken vrouwenhandel, kennisoverdracht, beleidsadviesing en internationale samenwerking. Daaronder valt het intensiveren van de relatie met politiekorpsen, opvanghuizen en andere organisaties die op het terrein van mensenhandel werkzaam zijn en het organiseren van het STV-Platform voor de ketenpartners in de uitvoering van de B9-regeling. Voor deze activiteiten ontvangt STV subsidie van het ministerie van Justitie (OBP4.4).

In par. 2.2. werd al aangegeven, dat ook het OM en de opsporingsinstanties zich, in onderling overleg, voorbereiden op de consequenties voor de rechtshandhaving van de komende uitbreiding van hetgeen als strafwaardig gedrag onder de mensenhandeldefinitie in het WvSr zal worden gebracht (NRM3,55). In de algemene opleiding van politie (incl. vreemdelingendiensten) is de mensenhandelproblematiek inmiddels als vast onderdeel opgenomen. Daarnaast is er voor de zedenopleiding een aparte mensenhandelmodule ontwikkeld. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de lijst met signalen van mensenhandel die door het OM is ontwikkeld en door de politie verder is aangevuld (onder andere met een kwalificatie van de signalen). Ook bij het SIOD is het onderwerp mensenhandel en in het bijzonder het nieuwe artikel 273a Sr. onderdeel van de opleiding van rechercheurs. In elk geval zal de lijst met signalen van mensenhandel breder worden verspreid onder instanties die mogelijk mensenhandel kunnen signaleren.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
16	Tezamen met ketenpartners en relevante intermediairs informatie verstrekken over de wetgeving rond mensenhandel en mogelijke signalen van mensenhandel.	Justitie	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
17	Specifieke, gerichte voorlichting aan (potentiële) klanten over hun verantwoordelijkheden en over het signaleren en melden van mensenhandel en slachtoffers.	Justitie	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
18	Het ministerie van VWS zal aan de zorgopleidingen vragen aandacht te besteden aan mensenhandelproblematiek.	VWS	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
19	Lijst met mogelijke signalen van mensenhandel breed verspreiden onder instanties die te maken kunnen krijgen met (slachtoffers van) mensenhandel. Waar mogelijk in de opleidingen van deze instanties mensenhandel als onderdeel opnemen.	Justitie, BZK, SZW	1 mei 2005

4.2 Uitvoering B9-regeling

Naar aanleiding van een toezegging van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tijdens de algemeen overleggen over Prostitutie en mensenhandel in november 2003 heeft een werkconferentie plaatsgevonden met de betrokken instanties uit het veld over de mogelijkheden om de uitvoering van de B9-regeling te verbeteren. Deze werkconferentie heeft een aantal nader uit te werken acties opgeleverd, onder andere op het terrein van informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties, signalering van problemen in de uitvoering, informatievoorziening aan het slachtoffer, ondersteuning van de opvang van slachtoffers van mensenhandel, de opbouw van een dossier met gegevens van diverse instanties relevant voor de beoordeling van aanvragen om voortgezet verblijf in Nederland of terugkeer. Het merendeel van de acties is inmiddels in gang gezet.

Structurele maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de B9-regeling in de praktijk niet wordt toegepast, vooral waar het gaat om het bieden van bedenktijd om te overwegen aangifte te doen. Voor de aanpak van mensenhandel is het immers van belang dat het slachtoffer meewerkt aan de opsporing en vervolging van de mensenhandel (NRM3, 11 en OVSE, V8.1). Het is wenselijk dat elk van de bij de uitvoering van de B9-regeling betrokken instanties kenbaar maakt aan de eigen medewerkers en aan de overige ketenpartners op welke wijze uitvoering gegeven moet worden aan de opgedragen taken in het kader van de B9. Dit komt de eenduidige uitvoering van de regeling ten goede en vergroot de duidelijkheid over de toepassing ervan (NRM3, 13).

Dat er op lokaal terrein een spanningsveld kan zijn tussen het vreemdelingtoezicht en het toepassen van de B9-regeling heeft de aandacht. Op dit moment verricht BLinN met financiële steun van het ministerie van Justitie en Humanitas een onderzoek naar de aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Een van de vragen die worden onderzocht is of de B9-regeling, met name ook de bedenktijd, wel is aangeboden. Vanuit het Project Prostitutie en Mensenhandel van de Nederlandse Politie wordt bij voortdurend gewezen op het belang van het goed toepassen van de B9-regeling door de politie bij het uitoefenen van het vreemdelingtoezicht.

Voor de oplossing van problemen in de uitvoering zijn tijdens de tweedaagse werkconferentie over de B9-regeling voorts de volgende afspraken gemaakt. Er wordt een centrale redactie ingesteld om via een speciaal hiervoor beschikbare website alle voor de uitvoering van de B9-regeling benodigde informatie toegankelijk te maken en actueel te houden. Daarnaast wijzen de ketenpartners binnen hun organisaties een contactpersoon aan, aan wie problemen met de uitvoering van de B9 kunnen worden voorgelegd. Problemen die veel voorkomen of tot beleidswijzigingen nopen worden in het B9-platform (aangehaakt aan het reeds bestaande STV-platform) geagendeerd. Ook zullen de ketenpartners door middel van hun eigen communicatieorganen aandacht vragen voor een correcte uitvoering van de regeling.

Alle in de uitvoering van de B9-regeling betrokken ketenpartners, elk voor wat betreft zijn aandeel daarin, zullen de slachtoffers zo volledig en spoedig mogelijk te informeren over de rechten en mogelijkheden die de B9-regeling hen biedt en hen tevens op de hoogte te houden van de voortgang en de afhandeling van de procedure. Dit geldt voor zowel de sociale zekerheid als voor de strafrechtelijke en de vreemdelingrechtelijke aspecten (NRM3,14). Er is een voorlichtingsfolder gemaakt door STV welke breed verspreid wordt via de netwerken, de politie en andere geïnteresseerden. Deze folder is ook beschikbaar via de website van STV. Ketenpartners die geconfronteerd worden met een mogelijk slachtoffer kunnen het slachtoffer altijd voor inhoudelijke informatie en informatie over de te volgens procedure in contact brengen met STV. Voor het overige zijn afspraken gemaakt dat de ketenpartners zelf het slachtoffer goed informeren over dat deel van de procedure c.q. de voorziening waar zij voor verantwoordelijk zijn en zich rekenschap geven van het feit dat een slachtoffer van mensenhandel een specifieke bejegening vergt. Ook via de media (spotjes op MTV) wordt aandacht gevraagd voor de risico's van mensenhandel bij een breed publiek, waarin ook de rol van STV wordt benadrukt.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
20	Onderzoek (uitgevoerd door BlinN) naar de vraag of aan mogelijke slachtoffers de B9 wel is aangeboden.	V&I	1 sept. 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
21	Ketenpartners onderhouden, via een centrale redactie, een website, wijzen contactpersonen binnen de eigen organisatie aan en overleggen binnen het B9-platform (gecoördineerd door STV).	V&I	1 sept. 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
22	Het goed informeren van het slachtoffer (door STV en ketenpartners)	V&I	doorlopend

In overleg met de aangewezen instanties wordt voorzien in voldoende mogelijkheden voor het bieden van concrete en adequate juridische bijstand aan slachtoffers op bovenbedoelde terreinen (NRM3, 15 en OVSE III 4.5, V4.1 en V6.1-6.2). Indien in een bewerkelijke procedure de toevoeging voor rechtsbijstand ontoereikend is, kan door de rechtshulpverlener op grond van artikel 13 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand een aanvraag worden ingediend voor een extra vergoeding. Dat kan in een enkelvoudige procedure maar ook in zogenoemde samenhangende procedures. Deze aanvraagprocedure kan uitkomst bieden in procedures die complex zijn vanwege de samenhang van vreemdelingenrecht en strafrecht zoals bij mensenhandelzaken dikwijls het geval is. Op deze mogelijkheid zal de rechtshulp nogmaals worden gewezen.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
23	Informereren van rechtshulpverleners over de mogelijkheid voor financiering van rechtshulp	V&I	1 januari 2005

Ter bewaking van een goede uitvoering van de B9-regeling wordt aanbevolen om een centraal punt aan te wijzen dat problemen bij de uitvoering inventariseert, adviezen geeft ter oplossing ervan en in het voorkomende geval tot interventie kan overgaan. Als centraal punt wordt hiervoor vooralsnog het aan het bestaande STV-platform aangehaakte B9-platform aangewend, waarin de eerder genoemde centrale redactie participeert. Voor problemen met betrekking tot de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) functioneert de Helpdesk van het agentschap Basisadministratie, Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) en het adviesbureau van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Of e.e.a. voldoende gezag heeft naar de mening van de Nationaal Rapporteur zal moeten blijken (NRM3, 16 en OVSE V1.1).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
24	Aanwijzen van een centraal punt om de uitvoering van de B9-regeling te bewaken (in overleg met STV, BPR en NVVB)	V&I	1 januari 2005

Aan de verbetering van de samenwerking tussen het OM en de IND wordt gewerkt. In het OM-portefeuillehoudersoverleg mensenhandel is afgesproken dat de portefeuillehouders bij de parketten als contactpersoon fungeren voor de IND. De IND kan schriftelijk om informatie uit het strafdossier verzoeken, met een verwijzing naar de nieuwe “Aanwijzing van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden” (NRM3,59).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
25	Contactpersonen bij de arrondissementsparketten zullen vanuit het OM de communicatie met de IND open houden.	Justitie	doorlopend

In de reactie op aanbeveling 10 uit de eerste rapportage van de NRM (uitsluiting voor de bedenktijd van de categorie slachtoffers die nog niet in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest) gaf het kabinet aan dat voor deze categorie werd nagedacht over de haalbaarheid van een specifieke procedure die recht doet aan de afwijkende situatie waarin deze slachtoffers zich bevinden (NRM3,58). Dat heeft er inmiddels toe geleid, dat de Vreemdelingencirculaire in die zin wordt aangepast dat slachtoffers van mensenhandel die in Nederland worden aangetroffen in de gelegenheid worden gesteld gebruik te maken van de bedenktijd, ook indien zij nog niet in Nederland in de prostitutie tewerk zijn gesteld (dan wel, op termijn, het slachtoffer zijn geworden van andere ernstige vormen van uitbuiting)

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
26	Aanpassing Vreemdelingencirculaire hoofdstuk B9 (door IND)	V&I	1 januari 2005

Ook in met de huidige B9-slachtoffers vergelijkbare gevallen kan hulp en opvang geboden zijn gedurende de opsporing en vervolging van de verdachte (NRM3, 10 en OVSE, III6.1 en V2.1). Bij uitbreiding van de B9-regeling voor slachtoffers van alle vormen van mensenhandel wordt gezien waar differentiatie, naar de aard van de mensenhandel, in de te bieden opvang van en hulp aan slachtoffers aangewezen is en hoe daaraan vorm gegeven kan worden. Dat geldt ook voor het punt van het mogen werken en de praktische mogelijkheden daartoe tijdens de B9-verblijfsstatus, zoals dit in EU verband inmiddels is overeengekomen, maar nog niet in de huidige B9-regeling is geïmplementeerd.

Of en in welke mate er sprake zal zijn van vergelijkbare gevallen waartegen vervolging wordt ingesteld is nu nog niet te overzien. In netwerkverband zal de Stichting tegen Vrouwenhandel aandacht besteden aan het signaleren van andere vormen van mensenhandel en de mogelijkheden van opvang van slachtoffers van andere vormen van uitbuiting dan in de seksindustrie bespreken. In principe staan de maatschappelijke opvang en de dak- en thuislozenzorg open voor personen die geen specifieke vrouwenopvang behoeven. De maatschappelijke opvang en de dak- en thuislozenzorg maken deel uit van de netwerken waarbinnen STV participeert. Tot kennisoverdracht en

deskundigheidsbevordering is STV in dit verband, indien nodig, gaarne bereid. Differentiatie lijkt aangewezen waar het begeleiding in verband met een trauma betreft en de aard van de geboden voorzieningen, waaronder werk. De noodzaak van een verblijfsvergunning in verband met de toegang tot voorzieningen en de behoefte aan voorbereiding op terugkeer zullen niet wezenlijk verschillen met de huidige B9. Voorlopig is het voornemen binnen de bestaande structuren te blijven werken en te bezien of er redenen aanwezig blijken voor aanpassing daarvan.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
27	Aanpassen van het Uitvoeringsbesluit bij de Wav.	SZW	1 januari 2006

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
28	Voorbereiden van netwerken op mogelijk andersoortige slachtoffers van mensenhandel (via regionale zorgnetwerken STV)	Justitie	1 mei 2005

4.3 Opvang en hulpverlening

In het algemeen geldt dat vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel gebruik kunnen maken van de voorzieningen die de vrouwenopvang biedt. De opvang is gedecentraliseerd naar centrumgemeenten. Deze centrumgemeenten zijn verantwoordelijk om hun opvangvoorzieningen aan te sluiten bij de achtergronden en problemen van de (potentiële) cliënten waaronder slachtoffers van vrouwenhandel. Minderjarige slachtoffers van loverboys kunnen terecht bij de jeugdzorg wanneer sprake is van opgroei- of opvoedingsproblemen. Daarnaast komen deze (soms minderjarige) slachtoffers soms ook bij de vrouwenopvang terecht wanneer zij tijdelijk niet thuis kunnen blijven. Vrouwenopvang Friesland bijvoorbeeld heeft opvang voor meisjes vanaf 16 jaar die slachtoffer zijn van loverboys.

In het kabinetsstandpunt op het Interdepartementale beleidsonderzoek maatschappelijke opvang “De opvang verstopt”²⁴ staat een aantal maatregelen aangekondigd om de toegankelijkheid van de vrouwenopvang te verbeteren. Deze verbetering zal ook effect hebben voor slachtoffers van vrouwenopvang waarvoor opvang nodig is. Het gaat om de volgende maatregelen: Oplopend naar 2007 wordt een bedrag van €4 miljoen extra uitgetrokken voor uitbreiding van de capaciteit met ongeveer 200 plaatsen. Deze uitbreiding moet vooral ten goede komen aan de opvang van vrouwen en hun eventuele kinderen die ernstig bedreigd worden. Slachtoffers van eerwraak of vrouwenhandel bijvoorbeeld (NRM3,28).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
29	De capaciteit van de vrouwenopvang wordt uitgebreid	VWS	1 januari 2008

De Federatie Opvang is verzocht een plan van aanpak op te stellen voor verbetering van de instroom en veiligheid in de vrouwenopvang. De uitvoering van dit plan “Drempels weg” wordt door de staatssecretaris van VWS financieel ondersteund. Onderdeel van dit plan is evaluatie en bijstelling van het Meldpunt Open Plaatsen (MOP). Doel is een accurate en actuele registratie van beschikbare plaatsen over heel Nederland zodat cliënten, waaronder slachtoffers van mensenhandel, snel geplaatst kunnen worden. (NRM3, 28). Een aantal plaatsende instanties heeft nu reeds via het Kennisnet van de Stichting tegen Vrouwenhandel/Federatie Opvang toegang tot deze registratie. Uiteraard heeft aanmelding en plaatsing via de STV de voorkeur. De Federatie Opvang zal onderzoeken of en hoe het MOP kan worden opengesteld voor ketenpartners.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
30	De Federatie Opvang werkt aan het verbeteren van het Meldpunt Open Plaatsen (MOP)	VWS	1 januari 2007

Eveneens onderdeel van het plan “Drempels weg” is het terugdringen van veiligheidsrisico’s voor ondermeer opgevangen vrouwen. Nagegaan zal worden of de zogenaamde safehouses een rol kunnen

²⁴ Kamerstukken II, 2003-2004, 29325, nr. 1.

spelen bij de opvang van vrouwen waarvan de veiligheid groot gevaar loopt, waaronder sommige slachtoffers van vrouwenhandel (OBP4,3; zie ook par. 5.2.2).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
31	De Federatie Opvang onderzoekt of en hoe met safehouses de veiligheid vergroot kan worden (OBP4,3) <i>Stand van zaken: de Federatie Opvang heeft een plan van aanpak met de titel 'Drempels weg' geschreven voor de verbetering van toegankelijkheid en de veiligheid van de vrouwenopvang. In dit plan van aanpak is als deelproject opgenomen, een onderzoek naar de mogelijkheid van het introduceren van safehouses.</i>	VWS	1 januari 2006

Omdat het ernaar uitziet dat ook buitenlandse slachtoffers vaker met 'loverboytechnieken' tot prostitutie worden gedwongen, is het belangrijk dat hulpverleningsinstanties standaard aandacht besteden aan deze vorm van mensenhandel, ook in geval van buitenlandse slachtoffers. Dit kan de uitval van (een deel van) deze slachtoffers uit de opvang voorkomen, omdat dit in sommige gevallen te maken heeft met gevoelens die slachtoffers voor hun handelaar hebben, waardoor zij weer contact met deze opnemen en soms zelfs naar hem terugkeren. (NRM3,24).

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de hulpverlening ligt primair bij de hulpverleningsinstanties zelf. Dit betekent dat zij waar nodig aandacht behoren te besteden aan loverboytechnieken. VWS ondersteunt de hulpverlening hierbij. Een aantal door VWS gesubsidieerde organisaties (Rutger Nisso Groep, Pharos en de FIOM) besteden aandacht aan loverboyproblematiek. Transact ontvangt voor 2005 van Justitie subsidie om na te gaan of een expertisecentrum jeugdprostitutie (waaronder loverboyproblematiek) nodig is.

De Stichting Tegen Vrouwenhandel heeft op 30 september 2004 een werkconferentie georganiseerd, waarin met opvangvoorzieningen en de hulpverlening is gesproken over categorale versus integrale opvang (en eventuele aanvullende ondersteuning) van slachtoffers mensenhandel. De uitkomsten van deze conferentie waren niet eenduidig. Aan zowel categorale opvang als integrale opvang kleven voor- en nadelen. Het is nu aan de opvangvoorzieningen en de centrumgemeenten om te bezien wat in voorkomende situaties de beste oplossing is (NRM3, 25 en OVSE V4.1-4.4).

Structureel wordt aandacht besteed aan de veiligheid van vrouwen en ama's in de asielopvang. Verschijnselen als werving voor prostitutie en vertrek met onbekende bestemming worden zoveel mogelijk voorkomen en bestreden, en als ze zich voordoen worden zij onderkend en geregistreerd (NRM3,19; OVSE V4.1-4.4 en V10.1, Unicef pag. 29-3). Een onderzoek naar de veiligheidspositie van vrouwen en meisjes in de asielopvang is in 2003 afgerond. Als actiepunten zijn daaruit overgenomen: een training voor medewerkers ten aanzien van het signaleren van onveiligheid bij vrouwen en meisjes, kennisoverdracht omtrent de stappen die men vervolgens kan ondernemen, een protocol voor het omgaan met geweld (waaronder huiselijk geweld en het ronselen voor de prostitutie). Daarnaast is er een weerbaarheidscursus ontwikkeld om vrouwen en meisjes zelf meer kennis te geven over hun rechten in Nederland, zodat ze zich beter kunnen weren tegen gevaar en wordt er aandacht besteed aan bewoneroverleg zodat bewoners problemen makkelijker bespreekbaar kunnen maken.

Op landelijk niveau lopen er contacten tussen de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) en de COA. STV is voornemens asielzoekerscentra zoveel als mogelijk bij de regionale zorgnetwerken te betrekken en hen uit te nodigen voor vergaderingen in de betreffende regio's om signalen van mensenhandel te kunnen onderkennen en adequate hulp te kunnen bieden. STV heeft daartoe AZC's aangeraden de website te raadplegen voor actuele informatie. Het COA gaat samen met STV na of een poster voor de AZC's kan worden ontwikkeld, waarop aandacht wordt gevraagd voor de gevaren van ronselen voor de prostitutie in Nederland. Het beleid ten aanzien van begeleide ama's om hen onder de verantwoordelijkheid van familieleden te plaatsen is inmiddels verlaten (NRM3,20 en OVSE V10.1).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
32	Asielzoekerscentra meer betrekken bij de netwerken	V&I	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
33	Nagaan of poster voor AZC's kan worden ontwikkeld inzake gevaren van ronselen (door COA en STV)	V&I	1 mei 2005

Opvang en hulpverlening zijn thans alleen voorzien in de B9-regeling en daarmee uitsluitend beschikbaar voor slachtoffers die meewerken aan opsporing en vervolging of dit overwegen. Deze opvang en hulpverlening zijn dus niet beschikbaar voor slachtoffers die niet meewerken aan opsporing over vervolging. Hoewel een, min of meer formele, beoordeling van slachtofferschap gewenst blijft teneinde mogelijk misbruik van een regeling te voorkomen, zijn er slachtoffers over wier slachtofferschap niet of nauwelijks twijfel bestaat, al durven zij geen aangifte te doen of te overwegen. Dit geldt bijvoorbeeld voor slachtoffers die door de politie worden aangetroffen en die hoog scoren op de door het OM ontworpen en door de politie gehanteerde lijst met signalen van mensenhandel.

Het kabinet erkent, dat ook zonder aangifte uit de verhalen van deze slachtoffers kan blijken dat er een reden bestaat voor hulpverlening en opvang en dat uit die verhalen voor opsporing en vervolging bruikbare informatie naar voren kan komen. De kans bestaat ook dat zij, nadat zij tot rust zijn gekomen, alsnog hun medewerking (durven te) verlenen aan opsporing en vervolging (NRM3, 12 en OVSE V4.2, 8.2 en 9.1). Er is beleid in voorbereiding om dergelijke slachtoffers te wijzen op de mogelijkheid van een asielaanvraag en de aanvraag conform te behandelen. Via deze weg is financiering van opvang en hulpverlening voor deze slachtoffers mogelijk.

Het is niet noodzakelijk om genoemde reden een aparte categorie slachtoffers toe te voegen want opvang en hulpverlening zijn ook onder de huidige B9 regeling al beschikbaar gedurende de bedenktijd. Wel is het nodig om meer helder te maken op grond waarvan een recht op verblijf ontstaat.

Het consequent aanbieden van de bedenktijd blijft een aandachtspunt. Gedurende die periode moet aandacht worden besteed aan goede voorlichting en aan de vraag of een veilige terugkeer van het slachtoffer mogelijk is en of de eigen autoriteiten bescherming kunnen bieden. Wanneer het slachtoffer meent dat dit niet het geval is dan kan hij/zij een aanvraag om een verblijfsvergunning doen en wordt in die fase beoordeeld of er termen aanwezig zijn om asiel te verlenen. Een hoge score op de genoemde indicatielijst van de politie zal een van de factoren zijn die bij de beoordeling meespelen. Bij een dergelijke aanvraag kan uitsluitend verblijf worden verleend als zeer aannemelijk is geworden dat het slachtoffer na terugkeer ernstig te duchten heeft voor haar veiligheid, ongeacht het feit of zij aangifte doet of niet. Een dergelijk slachtoffer kan daarna alsnog overwegen medewerking te verlenen maar is hier voor haar verblijfsrecht niet meer van afhankelijk. Slachtoffers van wie een en ander niet zo duidelijk vast kan worden gesteld kunnen alleen een verblijfsvergunning verkrijgen indien zij medewerking verlenen ten behoeve van de opsporing en vervolging van de verdachte.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
34	Uitdragen dat in geval van gevaar bij terugkeer, in het geval er geen B9 wordt aangevraagd door het slachtoffer, het aanvragen van asiel tot de mogelijkheden behoort.	V&I	1 mei 2005

Momenteel wordt bezien of het zinvol is ook slachtoffers die geen aangifte doen maar wel anderszins medewerking willen verlenen verblijf te verlenen, indien het Openbaar Ministerie dit verblijf noodzakelijk acht. Het is de vraag of het voor de mate waarin het slachtoffer represailles te duchten heeft iets uitmaakt op welke wijze zij medewerking verleent. De vraag of voortgezet verblijf geïndiceerd kan zijn vanwege represailles verband houdend met de aangifte en het optreden als getuige speelt pas na afloop van de B9 procedure.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
35	Bezien of het zinvol is ook slachtoffers die geen aangifte doen maar wel anderszins medewerking willen verlenen verblijf te verlenen, indien het Openbaar Ministerie dit verblijf noodzakelijk acht	V&I	1 mei 2005

Waar mogelijk zullen de activiteiten van niet-overheidsorganisaties, die zich bezighouden met opvang, begeleiding en belangenbehartiging van slachtoffers van mensenhandel worden gefinancierd

(NRM3,21). De Stichting Tegen Vrouwenhandel ontvangt subsidie voor de centrale aanmelding, registratie en plaatsing in de opvang van slachtoffers van mensenhandel en voor het onderhouden van regionale zorgnetwerken waarin de primaire opvang van slachtoffers plaatsvindt. STV wordt lid van La Strada international om af te kunnen bouwen op de eigen overheadkosten. STV stimuleert de regionale zorgnetwerken gebruik te maken van de doeluitkeringen van de centrumgemeenten. De subsidiering van de diverse (hiervoor genoemde) activiteiten van de STV vindt vanaf 1 januari 2005 plaats door het ministerie van Justitie.

Voorts dragen diverse ministeries direct en indirect financieel bij aan de aanpak van mensenhandel. Via organisaties als de Stichting Tegen Vrouwenhandel en BlinN worden financiële bijdragen verleend voor projecten die zich richten op preventie van mensenhandel en op de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. Met betrekking tot kinderhandel wordt jaarlijks door het ministerie van Buitenlandse Zaken een vrijwillige bijdrage verstrekt aan UNICEF van €28,5 miljoen. Hiermee financiert UNICEF de uitvoering van hun Medium Term Strategic Plan, waarbinnen de bescherming van kinderen (w.o. kinderen die slachtoffer zijn van kinderhandel) een aandachtsgebied vormt. Daarnaast wordt binnen het partnerschapprogramma met UNICEF een geormerkte bijdrage van ca. €7 miljoen voor de periode oktober 2001-31 december 2004 gegeven voor het programma 'child protection'. Kinderhandel is nauw verbonden met kinderarbeid. In de periode 2001-2004 werd vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken via ILO ca. €8 miljoen besteed aan de bestrijding van kinderarbeid. In de jaren 2004-2005 zal €12,5 miljoen worden uitgegeven aan de relatie kinderarbeid en onderwijs.

Om te voorkomen dat de (onlangs in EU-verband overeengekomen) mogelijkheid voor slachtoffers van mensenhandel om tijdens de B9 te werken alleen een papieren werkelijkheid is, zullen inspanningen worden getroost om slachtoffers te ondersteunen bij het vinden van passende werkzaamheden en hen bij die werkzaamheden te begeleiden (NRM3,26 en OVSE V4.4). Op 15 december 2004 wordt, op initiatief van BlinN en met medewerking van de ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een bijeenkomst met gemeenten georganiseerd om de mogelijkheden hiertoe te bespreken. Op die bijeenkomst wordt gesproken over de beleidswijziging waardoor slachtoffers van mensenhandel gedurende de B9-procedure mogen deelnemen aan het arbeidsproces. Het vinden van passend werk en het begeleiden naar de arbeidsmarkt is een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
36	In 2005 zal specifiek aandacht worden besteed aan het geven van uitleg aan gemeenten om hen te stimuleren tot het vinden van passend werk en het begeleiden van slachtoffers van mensenhandel in de B9-procedure.	SZW en V&I	1 januari 2006

Binnenlandse slachtoffers van mensenhandel die de prostitutie willen verlaten ondervinden bij het uitstappen in de praktijk allerlei belemmeringen. Die kunnen heel divers zijn. Soms is er sprake van gewenning aan de levensstijl en het netwerk in de prostitutie, of zijn er verslavingsproblemen. Andere belemmeringen kunnen van praktische aard zijn, zoals de aanwezigheid van schulden of huisvesting. Het ontbreken van bruikbare arbeidsmarktkwalificaties kan ook een rol spelen. Bij de behandeling van de begroting van Justitie 2004 is een motie van het lid Van der Staaij aangenomen waarin de regering wordt verzocht "te bevorderen dat de belemmeringen die voor prostituees in de praktijk bestaan om met prostitutie te breken, worden weggenomen, onder meer door het stimuleren dan wel faciliteren van zogenaamde uitstapprogramma's". De motie was gericht aan de minister van Justitie, maar deze heeft de uitvoering overgedragen aan de collega's die daarmee vanuit hun beleidsterrein meer betrokkenheid hebben: VWS en SZW. In 2003 is door VWS een subsidie verleend voor een project gericht op stimuleren van gemeentelijke steun aan prostituees die een carrièrevanandering ambiëren (OBP2,3).

4.4 Toelating of terugkeer

Hoewel het bieden van adequate bescherming van het buitenlandse slachtoffer binnen het eigen Nederlandse grondgebied realiter op de voorgrond staat, zal de Nederlandse overheid ook toezien op

het bereiken van een verder reikende vorm van bescherming van het slachtoffer in daarvoor in aanmerking komende gevallen.

Daartoe worden inspanningen worden gepleegd om over de grenzen heen tot samenwerking te komen, bijvoorbeeld door het maken van bi- of multilaterale afspraken. Behalve uit humanitair oogpunt is dit van doorslaggevend belang om slachtoffers aan te (kunnen) moedigen zich te melden, uit de situatie weg te komen en hun verhaal te vertellen, aan hulpverleners, maar zo enigszins mogelijk ook aan politie en justitie. Dit laatste is niet zozeer nodig voor vervolging, maar wel vaak praktisch noodzakelijk om, met een reële kans op veroordeling, daders voor de rechter te brengen. Hierbij moet tevens bedacht worden dat zonder effectieve repressie daders ongestoord kunnen voortgaan en de preventie niet wordt gediend doordat zij nieuwe slachtoffers kunnen maken. Daarbij voegt zich het gegeven dat het - rechtens en daadwerkelijk - ontnemen van winsten, verkregen uit crimineel handelen, in ons rechtssysteem pas na berechting kan plaatsvinden. In de strijd tegen mensenhandel, waar de daders uit zijn op winst, wordt toepassing van juist dit middel als meest doeltreffend gezien. (NRM3,17).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
37	Afspraken met landen van herkomst maken inzake bescherming van slachtoffers mensenhandel die terugkeren.	V&I en BuZa	1 januari 2006

Na afloop van de B9 procedure kan een slachtoffer een verzoek doen om voortgezet verblijf. Slachtoffers die aannemelijk kunnen maken na terugkeer te moeten vrezen voor represailles kan een permanente verblijfstitel worden verleend. Ten behoeve van een zorgvuldige beslissing en een betere bewijslastverdeling tussen slachtoffer en overheid is een betere dossieropbouw noodzakelijk. Dit om meer informatie te verkrijgen over het slachtoffer. Strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke gegevens moeten meer in combinatie kunnen worden gebruikt.

Er is inmiddels een aantal afspraken gemaakt op het terrein van een goede dossieropbouw om te kunnen beoordelen of het slachtoffer voortgezet verblijf in Nederland kan verkrijgen dan wel op een verantwoorde wijze kan worden teruggezonden naar het land van herkomst (NRM3,18 en OVSE V7.1-7.5, V10.2-10.5). Voorzien is dat het ministerie van Buitenlandse Zaken binnen afzienbare termijn rapporteert over de situatie van prostitutie en mensenhandel in de meest voorkomende landen van herkomst en mogelijkheden tot bescherming aldaar. Ten behoeve van de terugkeer van slachtoffers van mensenhandel zullen de ambassades in belangrijkste landen van herkomst tevens worden voorzien van richtlijnen bij de financiering van projecten op het gebied van mensenhandel, in het bijzonder projecten gericht op preventie en reïntegratie (OBP4,5).

De IND heeft een jurisprudentieanalyse over de gehanteerde criteria voor toekenning afgerond. Er is een werkgroep ingesteld die zich buigt over op te stellen richtlijnen voor het verzamelen en uitwisselen van informatie tussen verschillende ketenpartners, er wordt een checklist ontworpen voor ketenpartners om hen te sturen bij het verzamelen van relevante informatie hetgeen tevens zal resulteren in een Protocol met de netwerken.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
38	Werken aan een goede dossieropbouw met informatie mbt de veiligheid van het slachtoffer (o.a. thematisch ambtsbericht, richtlijnen en checklist)	V&I	1 mei 2005

Het is van belang meer te weten over wat met slachtoffers gebeurt nadat zij als zodanig zijn (h)erkend. Meer specifiek zal onderzoek verricht worden naar enerzijds het vertrek van slachtoffers uit de opvang en de redenen daarvoor, anderzijds de ervaringen van slachtoffers nadat zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst (NRM3,29). Met het WODC en La Strada wordt gezien welke mogelijkheden er zijn een dergelijk onderzoek te doen.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
39	Onderzoek naar redenen van vertrek uit de opvang en ervaringen na terugkeer	V&I	1 sept 2005

5 Opsporing en vervolging van mensenhandel

5.1 Prioritering in de opsporing en vervolging

De bestrijding van mensenhandel is een landelijke prioriteit waarop politie en justitie moeten inzetten. Dat was het overigens ook al vóór de opheffing van het algemeen bordeelverbod in het jaar 2000. En niet ten onrechte, want het delict mensenhandel is een van de zwaarste delicten in ons Wetboek van strafrecht. Een delict dat zich kenmerkt door schending van de persoonlijke vrijheid en de lichamelijke integriteit van het slachtoffer en dat veelal in georganiseerd verband wordt gepleegd. Een delict waarbij groot financieel voordeel wordt behaald, dat in sommige gevallen blijkt te worden gebruikt ter financiering van andere georganiseerde criminele activiteiten, bijvoorbeeld van terroristische groeperingen. Mensenhandel is bovendien een zogenaamd ‘voortdurend delict’, omdat het slachtoffer elke dag opnieuw gedwongen wordt om geld te genereren.

In het Plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector is reeds gesteld, dat er een intensivering dient plaats te vinden waar het gaat om de bestrijding van strafbare vormen van exploitatie (minderjarigen, personen zonder voor arbeid geldige verblijfstitel en onvrijwilligen)²⁵. Die intensivering van opsporing en vervolging vindt vooral plaats in het kader van de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit. De inspanningen van politie en justitie worden bijvoorbeeld meer rechtstreeks gericht op een actieve opsporing en vervolging van gevallen van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie buiten de legale branche. De omslag naar een aansturing vanuit de structuur van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit heeft consequenties voor de organisatie van de opsporing en vervolging. Inmiddels zijn deze consequenties door politie en openbaar ministerie in kaart gebracht en zijn diverse maatregelen getroffen ter versterking van de aanpak van mensenhandel. Een aantal van deze maatregelen staat reeds opgenomen in het Plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector. Gelet op het belang voor de aanpak van mensenhandel zijn diverse maatregelen nogmaals opgenomen in dit actieplan.

In de meerjarennota ‘*Perspectief op 2006*’ heeft het openbaar ministerie een versterking van de strafrechtelijke handhaving van mensenhandel aangekondigd.²⁶ Inmiddels is mensenhandel ook als aandachtsgebied van de Nationale Recherche vastgesteld. In de beleidsreactie op het *Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit*²⁷ is de Minister van Justitie nader ingegaan op de doorwerking daarvan in de prioriteitstelling binnen de opsporing van onder meer mensenhandel. Daarbij wordt erkend dat voor een effectieve benadering van georganiseerde criminaliteit (en dus ook van mensenhandel) een flexibele, gedifferentieerde en integrale inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke, civielrechtelijke en preventieve instrumenten noodzakelijk is. Bovendien dient de internationale dimensie in de aanpak verder verstrekt te worden, omdat georganiseerde criminaliteit in toenemende mate internationaliseert (zie par. 5.5).

In overleg met de politie en het openbaar ministerie en rekening houdend met de internationale agenda, hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de komende jaren onder meer mensenhandel als beleidsmatige prioriteit voor de opsporing en vervolging vastgesteld. Mensenhandel dient krachtig te worden aangepakt.

Met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit draagt het openbaar ministerie vanuit haar gezagsrol zorg voor gerichte prioritering. Zoals in de beleidsreactie op het Nationaal Dreigingsbeeld wordt aangegeven, zal bij de vraag welke concrete zaken met voorrang worden aangepakt door het OM uiteraard een afweging worden gemaakt in termen van de ernst van de bedreiging. Deze afweging vindt plaats op basis van een aantal ‘schadetermen’: de omvang van de directe vermogensschade voor de slachtoffers/benadeelden, de mate van geweldstoepassing (onder andere bij het plegen van het misdrijf), de bedreiging van de sectorale ordening en de mate van algemene bedreiging (van bijvoorbeeld de Staat of de democratische rechtsorde of essentiële infrastructuur). Het OM en de politie zijn door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en

²⁵ OBP, par. 4.3.

²⁶ Kamerstukken II, 2002-2003, niet-dossierstuk just020976.

²⁷ Brief ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 22 november 2004.

Koninkrijksrelaties gevraagd voor 1 mei 2005 hier verder uitwerking aan te geven ten behoeve van het gericht kunnen prioriteren door het OM op zaaksniveau (NRM3,36 en Unicef pag. 29-3).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
40	Uitwerking 'schadetermen' ten behoeve van de prioritering door het OM op zaaksniveau	Justitie en BZK	1 mei 2005

Waar het gaat om de cijfers betreffende de opsporing en vervolging van mensenhandel is een positieve trend zien. Het aantal onderzoeken en het aantal door het OM afgehandelde zaken vertonen sinds 2000 (de opheffing van het algemeen bordeelverbod) jaarlijks een stijging; het aantal dagvaardingen neemt sinds 2000 toe; het aantal septs blijft stabiel (en neemt in 2004 zelfs af); het aantal strafopleggingen neemt sinds 2000 toe; het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen neemt toe en ook het totaal aantal opgelegde straffen neemt sinds 2000 toe.

Dat in de opsporings- en vervolgingspraktijk ook daadwerkelijk prioriteit aan de bestrijding van mensenhandel wordt gegeven, moet echter niet uitsluitend worden afgemeten aan het aantal onderzoeken dat de politie doet of het aantal mensenhandelzaken dat het openbaar ministerie jaarlijks afhandelt, maar ook uit diverse aanvullende maatregelen die politie en OM treffen om de aanpak van mensenhandel te versterken (NRM3,42).

De verdere verbetering van de aanpak van mensenhandel wordt onder meer gezocht in een versterking van de structuur waarin opsporing en vervolging plaatsvindt. Die maatregelen gericht op de structuur zijn wellicht minder zichtbaar in aantallen mensenhandelzaken, maar komen direct ten goede aan de bestrijding van mensenhandel. Door mensenhandel aan te pakken als zware georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit, komen naast de expertise van de zedenrecherche bijvoorbeeld ook andere expertises beschikbaar, zoals financieel researcheren en ontneming, het internationaal samenwerken in Joint Investigation Teams, et cetera. Daarmee kunnen de pijlen beter worden gericht op de criminele structuren achter de mensenhandel. Hieronder wordt ingegaan op de maatregelen die politie en OM treffen ter versterking van de structuur waarin de opsporing en vervolging van mensenhandel plaatsvindt.

5.2 Opsporing van mensenhandel

5.2.1 Organisatie van de opsporing

De strafrechtelijke aanpak van mensenhandel vindt zoals gezegd met meer nadruk dan voorheen plaats in het kader van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In de beleidsreactie op het Nationaal Dreigingsbeeld is uiteengezet, dat de regionale recherche, de bovenregionale recherche, de nationale recherche, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en (zeker na de uitbreiding van de definitie van mensenhandel naar andere economische sectoren) de bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en) in de opsporing elk een eigen rol hebben. Wie wat moet doen is afhankelijk van de specifieke taakstelling en het niveau waarop de mensenhandel zich manifesteert: regionaal, bovenregionaal en (inter)nationaal.

Per 1 januari 2004 is bij het KLPD de dienst Nationale Recherche opgericht. Daarmee beschikt Nederland over een organisatie die de (inter)nationale vormen van mensenhandel beter kan bestrijden dan voorheen. De gezagslijnen zijn korter, er is éénduidig beheer en er is sprake van een integrale benadering in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. De nationale recherche heeft onder meer als taak het verrichten van onderzoeken binnen de vastgestelde aandachtsgebieden (o.a. mensenhandel), de afhandeling van gecompliceerde internationale rechtshulpverzoeken, het leveren van capaciteit voor internationale samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld voor een gemeenschappelijk onderzoeksteam) en het vervullen van een landelijke expertisefunctie op de aandachtsgebieden, waaronder mensenhandel.

Naast de nationale recherche zijn tevens sinds 1 januari 2004 zes bovenregionale researcheteams (BRT's) operationeel. Deze teams richten zich op vormen van criminaliteit die zich manifesteren in meer regio's en niet in aanmerking komen voor een aanpak door enerzijds een regio en anderzijds de nationale recherche.

Maar in de aanpak van mensenhandel zijn vooral de regionale politiekorpsen van belang. Mensenhandel manifesteert zich immers op lokaal niveau en de informatie die op dat niveau wordt verkregen (b.v. uit het toezicht op de prostitutiebranche) is van cruciaal belang voor de opsporing van mensenhandel op regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau.

In het kader van het landelijk project prostitutie/mensenhandel van de Nederlandse politie is een aantal doelstellingen geformuleerd voor de aanpak van mensenhandel. Die aanpak richt zich vooralsnog op de excessen in de prostitutiebranche.²⁸ Als gewenste toestand is door de politie geschetst, dat ieder regiokorps taakgebonden *capaciteit* inzet, die voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen; dat ieder regiokorps beschikt over een zodanige *informatiestructuur* dat er in- en externe antennes uitstaan om signalen van heimelijke prostitutie en mensenhandel op te vangen; dat ieder regiokorps beschikt over een volledige *beschrijving van het opsporingsproces* en dat het project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse politie eind 2004 degelijk is afgesloten door *inbedding binnen de bestaande structuren* van de Nederlandse politie, zodat de aanpak van mensenhandel binnen de Nederlandse politie is geborgd.

De onderstaande maatregelen staan -in aansluiting op de doelstellingen van de politie- opgenomen in het plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector en worden inmiddels door de politie geïmplementeerd. De maatregelen (die in de Korpsmonitor prostitutie/mensenhandel 2003 meer uitgebreid zijn toegelicht) zijn door de politieberaden (Korpsbeheerdersberaad, Board Opsporing van de Raad van Hoofddcommissarissen en het OM/Politieberaad) overgenomen. Uit de Korpsmonitor 2004 zal moeten blijken in hoeverre de maatregelen zijn gerealiseerd en de gestelde doelen zijn bereikt. Deze Korpsmonitor komt in februari 2005 beschikbaar en zal betrokken worden bij de tweede evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2005. De ministeries van BZK en Justitie zullen de voortgang in de uitvoering volgen en waar nodig ondersteuning verlenen.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
41	Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de contactpersonen mensenhandel bij de korpsen (in de expertgroep mensenhandel). Daarin wordt expertise gedeeld en de aanpak van mensenhandel besproken (OBP4.12). <i>Voortgang: het overleg vindt ten minste 4 maal per jaar plaats</i>	BZK	doorlopend

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
42	Binnen de politie wordt (m.i.v. oktober 2004) een specifieke opleiding gegeven voor de opsporing van mensenhandel en de bejegening van slachtoffers van mensenhandel, met bijzondere aandacht voor kinderen (OBP4.13) <i>Voortgang: Opleidingsmodule mensenhandel/prostitutie is inmiddels van start gegaan.</i>	Justitie	doorlopend

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
43	De politie vult een registratiesysteem (IKPS), waarin zowel (potentiële) slachtoffers van mensenhandel als de handelaren zelf worden geregistreerd, zodat de informatie-uitwisseling tussen korpsen wordt verbeterd (OBP4.14) <i>Voortgang: Het IKPS wordt doorlopend - en volgens strikte richtlijnen- gevuld met informatie over (potentiële) slachtoffers en alle daaraan gekoppelde subjecten en objecten. Op dit moment is het systeem -in afwachting van de invoering van de Politie Suite Opsporing (PSO) - een stand-alone systeem. Na invoering van de PSO wordt het IKPS een module binnen PSO.</i>	BZK	doorlopend

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
44	De voorstellen uit het project Prostitutie/Mensenhandel worden in alle korpsen geïmplementeerd (OBP4.15) <i>Voortgang: In de Korpsmonitor 2004 wordt wederom geïnventariseerd hoe ver korpsen zijn met de implementatie van de</i>	BZK	1 januari 2005

²⁸ Korpsmonitor prostitutie/mensenhandel 2003; De monitor in perspectief, p. 3. Bijlage bij Kamerstukken II, 2003-2004, Just040618.

	<i>voorstellen uit het project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse politie. De Korpsmonitor 2004 komt in februari 2005 beschikbaar.</i>		
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
45	Met de nieuw ontwikkelde opleidingen 'MDOM (documenten)' en 'Prostitutiecontrole' wordt de inhaalslag gerealiseerd, waarbij de korpsen hun deskundigen inzetten als docent (OBP4.16) <i>Voortgang: De inhaalslag is gerealiseerd. Inmiddels heeft deze module een plaats gekregen binnen de nieuwe politie opleiding</i>	BZK	1 januari 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
46	Binnen de rechercheopleidingen van het nieuwe politieonderwijs wordt een mensenhandelmodule gerealiseerd (OBP4.17) <i>Voortgang: deze module is gerealiseerd.</i>	BZK	1 januari 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
47	Ontwikkelingen in het land worden op de voet gevolgd, ervaringen worden uitgewisseld, (verbeter)voorstellen worden ontwikkeld en aangeboden, zowel aan de korpsen, bestuur als justitie (OBP4.18) <i>Voortgang: op dit moment wordt de Korpsmonitor mensenhandel 2004 uitgevoerd, waarin ontwikkelingen in het land worden gevolgd, (verbeter)voorstellen worden ontwikkeld en aangeboden aan de korpsen, bestuur en justitie .De Korpsmonitor 2004 komt in februari 2005 beschikbaar.</i>	BZK	1 januari 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
48	Aan de Nederlandse positie t.o.v. andere landen in het kader van de (internationale) mensenhandel wordt aandacht besteed (OBP4.19) <i>Voortgang: de bestrijding van mensenhandel in internationaal verband en de positie van Nederland heeft de voortdurende aandacht.</i>	BZK/Justitie	doorlopend

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
49	Onderzoeken mensenhandel worden op gang gebracht, door deskundige controles en intensieve informatieverzameling, analyse, informatie-uitwisseling en het detecteren van (potentiële) slachtoffers en verdachten van mensenhandel (OBP4.20) <i>Voortgang: op dit moment wordt de Korpsmonitor mensenhandel 2004 uitgevoerd, waarin ontwikkelingen in het land worden gevolgd, (verbeter)voorstellen worden ontwikkeld en aangeboden aan de korpsen, bestuur en justitie. De Korpsmonitor 2004 komt in februari 2005 beschikbaar.</i>	BZK/Justitie	1 januari 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
50	Vanwege de te verwachten vervlechting van de artikelen mensensmokkel en het nieuwe artikel mensenhandel wordt de toedeling van opsporingsonderzoeken mensensmokkel opnieuw in beschouwing genomen (rol KMar, rol politie) (OBP4.22). <i>Voortgang: politieke besluitvorming door de bij de KMar betrokken departementen moet hierover nog plaatsvinden. Na besluitvorming wordt een wijziging van de Politiewet 1993 voorbereid. Uitstel tot 1 mei 2005.</i>	Justitie	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
51	Vanwege de vernieuwing (uitbreiding) van het artikel mensenhandel wordt het uitvoeren van opsporingsonderzoeken ter zake van mensenhandel buiten de prostitutie opnieuw in beschouwing genomen, waarbij bijzondere opsporingsdiensten, zoals SIOD/ECD, Belastingdienst, etc. in beeld komen (OBP4.23)	Justitie/SZW	1 mei 2005

	<i>Voortgang: er heeft een verkennend overleg met de SIOD plaatsgevonden. De rol van BOA's met betrekking tot signalering en opsporing van slavernijachtige uitbuiting is nog niet helder. Daarover vindt op dit moment overleg plaats. Uitstel tot 1 mei 2005.</i>		
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
52	Het overleg van de lokale korpsprojectleiders, zoals dat tot eind 2003 binnen het project plaats vindt, wordt ingericht als expertisegroep prostitutie/mensenhandel waarvan de voorzitter zitting heeft in de beleidsadviesgroep criminele netwerken van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen (OBP4.24) <i>Voortgang: op dit moment wordt binnen de KLPD gezien hoe de expertisegroep kan worden geborgd. Uitstel tot 1 mei 2005</i>	BZK	1 mei 2005

5.2.2 Opsporingsinformatie

De opsporing van mensenhandel (in welke economische sector en door welke instantie dan ook) begint bij het verkrijgen van voldoende bruikbare informatie om een onderzoek te starten. Deze informatie kan afkomstig zijn van het slachtoffer van mensenhandel en/of uit andere bronnen.

In de beleidsreactie op het Nationaal Dreigingsbeeld is aangegeven dat een 'intelligence-agenda' wordt opgesteld om meer informatie beschikbaar te krijgen over de aard, omvang en/of ernst van georganiseerde criminaliteit. In deze agenda wordt vastgelegd welke intelligence, wanneer, waarover verzameld wordt (op operationeel, tactisch en strategisch niveau). Er moet meer inhoudelijke samenhang komen tussen het landelijke en het regionale niveau, de BOD'en en de KMar en tussen criminaliteitsanalyses en onderzoeken. Naast de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI) speelt ook het OM hierin een rol. Politie en OM zijn door de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd gezamenlijk met een voorstel te komen voor een meerjarige intelligence-agenda. Daarnaast wordt in de beleidsreactie erkend, dat voor de opsporing en vervolging van georganiseerde criminaliteit een kwalitatieve verbetering in de informatievergaring en -analyse vereist is. Aan de aanpassing van informatiesystemen wordt op dit moment gewerkt in het kader van de uitvoering van het Bestek 2001-2005 van de Regieraad ICT Politie voor de vernieuwing van de informatiehuishouding.²⁹

Om van het *slachtoffer* informatie te verkrijgen ten behoeve van de opsporing van mensenhandel, is het zaak de aangiftebereidheid van slachtoffers en getuigen te verhogen. Daarbij spelen anonimiteit, bescherming en het vertrouwen winnen van het slachtoffer een belangrijke rol, evenals het uitzicht dat het slachtoffer van mensenhandel kan worden geboden nadat is meegewerkt aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar. In een motie van het lid Griffith is de regering onder meer verzocht om na te gaan welke aanvullende maatregelen genomen kunnen worden voor de speciale categorie van (illegale) prostituees die aangifte doen van vrouwenhandel en bedreigd worden.³⁰ Het kabinet heeft er in reactie op deze motie in het plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector³¹ op gewezen, dat de Minister van Justitie de Kamer over de (on)mogelijkheden van anonieme aangifte en (beperkt) anonieme getuigen eind 2003 heeft geïnformeerd.³² Daarbij is aangegeven dat er voldoende mogelijkheden zijn om domicilie te kiezen, beperkt anoniem te getuigen of als bedreigde getuige te worden aangemerkt, doch dat deze mogelijkheden in mensenhandelzaken minder soulaas bieden omdat de aangifte of verklaring al snel herleidbaarheid zal zijn tot het slachtoffer of de getuige in kwestie.

²⁹ Kamerstukken II, 26 345, Nr. 62.

³⁰ Motie Griffith c.s., Kamerstukken II, 2003-2004, 28 638, nr. 5.

³¹ OBP, par 4.2

³² Antwoord van de Ministers van Justitie en BZK op vragen van lid Van Heemst, ingezonden op 12 december 2003 (Kamerstukken II, 2003-2004, aanhangsel 845), antwoord op vragen van de leden Griffith en Örgü (Kamerstukken II, 2003-2004, aanhangsel nr. 688) en in een brief van de Minister van Justitie d.d. 7 mei 2004 in zake Motie van der Laan c.s. (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 VI en 29 200 VII, nr 75).

Voor de aangiftebereidheid is het van belang dat bij het slachtoffer het *vertrouwen* ontstaat dat er alles aan wordt gedaan om de strafzaak te laten slagen en de dader te laten veroordelen. Het slachtoffer moet adequaat worden voorgelicht over de risico's die met het doen van aangifte samenhangen en over de mogelijkheden en voorzieningen die kunnen worden geboden (OBP4.1).

In een aantal politieregio's wordt (onder meer om het vertrouwen van werkenden in de seksindustrie te winnen) in vaste prostitutie/mensenhandelteams gewerkt. Daarmee ontstaat een aanspreekpunt voor personen en instanties die informatie over de prostitutie kunnen verstrekken en signalen van mensenhandel of slachtoffers kunnen melden. Door deze teams wordt intensief contact met prostituees en exploitanten onderhouden en wordt informatie verkregen die bijdraagt aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten, zoals mensenhandel (zie hieronder bij IGO-concept). Met deze vaste teams wordt voor prostituees ook de drempel lager om problemen bij de politie aan te kaarten, waarna zo nodig kan worden doorverwezen naar (hulpverlenings)instanties.

Wanneer goede *bescherming* kan worden geboden, zal dit de aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel vergroten. Zoals vermeld in het plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector is op 7 april 2004 in het algemeen overleg over de aanpak van huiselijk geweld een motie ingediend door de leden De Pater (CDA) en Hirsi Ali (VVD), waarin wordt opgeroepen om voor slachtoffers van huiselijk geweld aanvullende beschermingsmogelijkheden te ontwikkelen.³³ De motie noemt concreet: huisvesting en het verstrekken van nieuwe identiteit. Op 31 maart 2004 heeft uw Kamer een motie van mevr. Hirsi Ali aangenomen waarin wordt verzocht om een beschermingsplan voor meisjes en vrouwen met een etnische achtergrond.³⁴ In reactie op deze moties heeft de Minister van Justitie aangegeven dat absolute veiligheid niet te bieden is en dat het risico van schijnveiligheid dreigt. Feitelijke bescherming dient van andere, elkaar versterkende maatregelen te komen, zoals nauwe samenwerking tussen politie en vrouwenopvang en de introductie van safehouses.³⁵ In het kabinetsstandpunt op het interdepartementale beleidsonderzoek maatschappelijke opvang zijn pilots met 'safehouses' aangekondigd (zie ook par. 4.3).³⁶

Het *bieden van toekomstperspectief* (na het strafproces) kan de aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel mogelijk vergroten. Bij Nederlandse slachtoffers kan dit door zicht te geven op goede opvang en hulpverlening en in de gelegenheid te stellen om uit de prostitutie te stappen (zie par. 4.3). Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel verkrijgen in beginsel alleen een tijdelijk verblijfsrecht waarvan de duur gekoppeld is aan de procedure tegen de verdachte (de zogeheten B9 regeling, Hun toekomstperspectief is dus in eerste instantie gericht op het terugkeren naar het land van herkomst. Perspectief bieden betekent hier, naast opvang en goede voorlichting over de rechten van het slachtoffer, mogelijkheden creëren op opleiding, op arbeidstoegeleiding en op werk, waardoor men economische zelfstandigheid kan verwerven. Het bestaande verbod op het verrichten van arbeid voor deze groep zal worden opgeheven (zie par 4.3).

Met het oog op het belang van de aangiftebereidheid hebben de problemen die slachtoffers van mensenhandel in de praktijk nogal eens ondervinden bij het (willen) doen van aangifte, de aandacht van de politie. Een slachtoffer van mensenhandel dat zich bij de politie aandient moet, conform de geldende procedure, zo goed en zo snel mogelijk in de gelegenheid gesteld worden aangifte te doen. Dit is ook het uitgangspunt van de Aanwijzing Mensenhandel van het openbaar ministerie (OBP 4.1). In de nieuwe opleidingsmodule van de politie (recherche en vreemdelingendienst) is om die reden een onderdeel 'intakegesprekken' opgenomen (NRM3,46 en OVSE III 4.1). Om de kwaliteit van de intake (en de betreffende opleidingsmodule) verder te verbeteren zal bij de diverse organisaties die met slachtoffers van mensenhandel te maken hebben een inventarisatie worden gedaan naar de problemen die zich voordoen wanneer een slachtoffer aangifte wil doen.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
53	Problemen bij de aangifte inventariseren.	BZK en Justitie	1 mei 2005

³³ TK 2003-2004, 28 345, nr. 14.

³⁴ TK 2003-2004, 29 203 nr. 5.

³⁵ Brief van de minister van Justitie d.d. 21 april 2004, TK 2003-2004, 28 245, nr. 19.

³⁶ TK, 2003-2004, 29 325, nr. 1

Behalve informatie van het slachtoffer is ook informatie uit *andere bronnen* relevant. De opsporing en vervolging dienen niet (alleen) afhankelijk te zijn van aangiften, maar moet ook actief op basis van verzamelde informatie plaatsvinden.

Hiertoe worden binnen de rechercheorganisatie de principes van de zogenaamde informatiegestuurde opsporing ('IGO-concept') ingevoerd. Het delict mensenhandel zal hier in elke regio ingepast worden. Het OM (de rechercheofficier) zal sturen op informatie, door de recherche vroegtijdig de opdracht te geven informatie te halen. Een van de producten waarin in dit kader binnen de politie prioriteit wordt gegeven is het opleveren van een informatieprotocol, waarin wordt vastgelegd welke informatie de politie op welk moment beschikbaar moet stellen aan het OM, teneinde het OM in staat te stellen zijn gezag over de opsporing uit te oefenen. Binnen het IGO-concept is het noodzakelijk om op een groot aantal plaatsen informatie te halen (open informatiebronnen, CIE, Kamer van Koophandel, wijkagenten, etc.). Zowel politie als justitie investeren in de informatiegestuurde opsporing van mensenhandel. Hiertoe wordt o.a. gewerkt aan de invoering van de Politie Suite Opsporing (PSO), de toekomstige verzameling van ICT-voorzieningen op het gebied van opsporing (OBP4.9).

Voor een succesvolle toepassing van het IGO-concept is het van groot belang dat relevante informatie die beschikbaar is bij andere organisaties beschikbaar komt voor het (pre)opsporingsonderzoek en dat deze informatie zoveel mogelijk 'stapelbaar' is (o.a. systemen en definities die op elkaar aansluiten). Het gaat hier in veel gevallen om informatie uit registraties van instanties, maar ook om informatie 'van horen zeggen'. Door het registreren en stapelen van dergelijke informatie is het in een aantal concrete mensenhandelzaken mogelijk gebleken om verdachten te identificeren en aan te houden zonder dat daarvoor een aangifte noodzakelijk is (IGO-concept). Wanneer vervolgens een slachtoffer zich meldt en de politie kan aangeven dat al veel informatie bekend is, kan het slachtoffer zoveel vertrouwen worden geven in een succesvolle opsporing en vervolging, dat zij wellicht eerder bereid is om aangifte te doen (OBP4,2).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
54	<p>Politie en justitie investeren in de informatiegestuurde opsporing van mensenhandel (het IGO-concept). Hiertoe wordt o.a. gewerkt aan de invoering van de Politie Suite Opsporing (PSO), de toekomstige verzameling van ICT-voorzieningen op het gebied van opsporing. In 2004 wordt gestart met de gefaseerde invoer van PSO (OBP4.9)</p> <p><i>Stand van zaken: tijdens een vergadering van de ICT-Regieraad Politie op 15 november 2004 is geconstateerd dat de bouw niet op 1 januari gereed zal zijn. Momenteel wordt bezien op welke termijn de bouw van PSO kan worden afgerond.</i></p>	BZK en Justitie	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
55	<p>De werkwijze waarin in vaste teams wordt samengewerkt met partners en contact wordt gehouden met werkenden in de prostitutie wordt beschreven en als 'goede praktijk' verspreid onder de regiokorpsen (OBP4.2)</p> <p><i>Stand van zaken: de korpsmonitor 2004 wordt inmiddels uitgevoerd. Daarin wordt de korpsen gevraagd naar de resultaten van het bestuurlijk toezicht in de prostitutie. Voorts wordt besproken hoe de resultaten kunnen worden verbeterd en daarbij wordt gewezen op de werkwijze en resultaten bij de korpsen die werken met vaste teams.</i></p>	BZK	1 mei 2005

Voor de opsporing van mensenhandel de informatie uit het vreemdelingtoezicht onmisbaar. In de illegalennota³⁷ die de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid begin 2004 aan de Tweede Kamer stuurde staat, ter bevordering van de opsporing en vervolging van mensenhandel, een aantal aanvullende maatregelen in relatie tot het vreemdelingtoezicht opgenomen. De bestrijding van mensenhandel en de aanpak van illegaliteit zijn in beginsel twee zelfstandige beleidsterreinen. Deze twee beleidsterreinen hebben raakvlakken en maatregelen op het ene beleidsterrein kunnen

³⁷ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 537, nr. 1

maatregelen op het andere beleidsterrein versterken. Vanwege de betekenis van getuigenverklaringen of aangifte van slachtoffers voor de opsporing en vervolging van mensenhandel, wordt bij de voorgenomen intensivering van het toezicht op illegale vreemdelingen (bijvoorbeeld bij acties gericht op uitzetting), rekening gehouden met het feit dat zich onder die illegale vreemdelingen ook slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden (OBP4.6, Unicef pag. 29-4.).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
56	In de draaiboeken voor acties die in het kader van het vreemdelingentoezicht worden verricht wordt standaard opgenomen door de politie dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid krijgen om daarvan aangifte te doen. Dit punt is onderdeel van het kwaliteitsprogramma Politieële vreemdelingentaken en zal verder worden uitgewerkt in de meest relevante deelprojecten (OBP4.6) <i>Stand van zaken: in september 2004 heeft de voorzitter van het College van procureurs-generaal een brief aan de arrondissementsparketten gestuurd, waarin hij wijst op de maatregelen die in het kader van de Illegalennota zijn genomen.</i>	V&I en BZK	1 januari 2005

Bij de opsporing en vervolging van mensenhandel wordt zoveel mogelijk de politieële vreemdelingenzorg betrokken vanwege de daar aanwezige expertise. In het kader van het politieële vreemdelingentoezicht wordt actief aandacht gegeven aan het onderkennen van signalen van mensenhandel. Deze informatie wordt vanuit het vreemdelingentoezicht ter beschikking gesteld voor opsporingsonderzoeken mensenhandel. Ook wordt deskundigheid vanuit de vreemdelingenpolitie ingebracht bij rechercheonderzoeken. Binnen de daarvoor afgesproken procedures wordt een en ander nader ingevuld in 2004, bij de invulling van de 'intensivering operationeel vreemdelingentoezicht' uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie. De politie wordt directe inzage gegeven in de voor de opsporing relevante systemen van de vreemdelingenketen, zoals de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) (OBP4.8 en 4.10).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
57	De directe beschikbaarheid van informatie uit het vreemdelingentoezicht voor de recherche wordt gewaarborgd, onder meer door de politie directe inzage te geven in de voor de opsporing relevante systemen van de vreemdelingenketen (zoals het BVV). Per 1 oktober 2004 zullen voorzieningen zijn getroffen waardoor de politie inzage krijgt in de relevante systemen van de vreemdelingenketen (OBP 4.8). <i>Voortgang: de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) beschikt over een Verwijzingsregister. In dit register kunnen de ketenpartners relevante gebeurtenissen in hun proces als verwijzing vastleggen. Vanaf eind november 2004 worden de betreffende verwijzingen geleverd aan de BVV, zodat de politie vanaf dat moment de beschikking kan hebben over deze informatie. In de praktijk zal dat nog wat langer gaan duren, omdat de noodzakelijke aanpassing van de politiesystemen nog niet gereed is. Het is momenteel nog niet bekend wanneer de politiesystemen zijn aangepast.</i>	V&I	1 oktober 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
58	In het kader van het politieële vreemdelingentoezicht wordt actief aandacht gegeven aan het onderkennen van signalen van mensenhandel. Deze informatie wordt vanuit het vreemdelingentoezicht ter beschikking gesteld voor opsporingsonderzoeken mensenhandel. Ook wordt deskundigheid vanuit de vreemdelingenpolitie ingebracht bij rechercheonderzoeken. Binnen de daarvoor afgesproken procedures wordt een en andere nader ingevuld in 2004, bij de invulling van de 'intensivering operationeel	V&I en BZK	1 januari 2005

vreemdelingentoezicht' uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie (OBP4.10). <i>Voortgang: de inbreng van informatie en deskundigheid vanuit het vreemdelingentoezicht wordt geborgd bij het sluiten van regionale convenanten op basis van het Landelijk Kader Nederlandse Politie over de intensivering van het vreemdelingentoezicht. Gestreefd wordt naar ondertekening van de convenanten met de 26 korpsen per januari 2005.</i>		
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Voor de opsporing van mensenhandel is het van belang dat de politie gebruik kan maken van informatie die beschikbaar is bij bestuurlijk toezichthouders, belastingdienst, UWV, Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, BLOM en BIBOB (zie het IGO-concept hiervoor). De politie zal met elk van deze instanties bespreken hoe de uitwisseling van informatie ten behoeve van de (pre)opsporing van mensenhandel plaats kan vinden. Daarbij zal waar nodig ondersteuning vanuit de ministeries worden geboden (OBP4.11 en 4.23).

Ook personen en organisaties in de omgeving van het slachtoffer kunnen informatie aandragen die kan leiden tot een verdachte en tot het starten van een opsporingsonderzoek. In een aantal zaken is het inmiddels gelukt om opsporingsonderzoek te starten zonder dat het betrokken slachtoffer aangifte wil of durft te doen en waarbij voor het verzamelen van (belastende) informatie over de verdachte(n) van mensenhandel gebruik is gemaakt van het concept van Informatie Gestuurde Opsporing (NRM3,44). Zoals hiervoor opgemerkt wordt in een aantal politieregio's in vaste teams samengewerkt met partners die informatie over de prostitutie kunnen verstrekken en signalen van mensenhandel of slachtoffers kunnen melden. Door deze teams wordt intensief contact met prostituees en exploitanten gehouden om informatie te verkrijgen.

Vanuit het contact met slachtoffers mensenhandel krijgen hulpverleningsinstanties informatie die voor de opsporing en vervolging relevant kan zijn. Gezocht wordt naar wegen om bij hulpverleners aanwezige informatie over mensenhandel of (mogelijke) verdachten van mensenhandel ter beschikking te kunnen stellen aan de politie, zonder dat daardoor de laagdrempeligheid van deze instanties en de vertrouwelijke band die hulpverleners met hun cliënten (moeten) hebben wordt aangetast. (NRM3,23). Een werkgroep binnen de politie, houdt zich bezig met de richtlijnen voor de uitwisseling van informatie. Wanneer hulpverleners beter bekend zijn met de afspraken over geheimhouding van hun informatie, zullen zij eerder bereid zijn deze informatie beschikbaar te stellen. Een door de STV te ontwikkelen checklist kan instanties daarbij ondersteunen. Daarnaast zal, onder meer door de STV, goed worden gecommuniceerd over het belang en de inrichting van de geheimhouding.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
59	Onderzocht wordt (in) hoe (verre) informatie van hulpverleningsorganisaties ter beschikking kan worden gesteld van politie ten behoeve van de opsporing en vervolging van mensenhandel, waarna richtlijnen voor informatie-uitwisseling worden opgesteld.	BZK en Justitie	1 mei 2005

Ook worden acties ondernomen om werkgevers, exploitanten en klanten bewust te maken van signalen van mensenhandel en van de strafbaarheid van mensenhandel. Daarbij wordt tevens gewezen op de mogelijkheid om strafbare feiten anoniem te melden via Meld Misdaad Anoniem (OBP4.7). Deze acties richten zich in eerste instantie op de seksindustrie. Werkgevers, exploitanten en klanten zijn belangrijke informatiebronnen. Zij kunnen direct in contact komen met slachtoffers van mensenhandel in de niet-gelegaliseerde sectoren van de prostitutie en kunnen daardoor over waardevolle informatie over mensenhandel beschikken. Dat is een van de redenen dat het kabinet geen voorstander is van het strafbaarstellen van klanten. Met strafbaarstelling van de klant zal deze zich immers minder snel tot de politie wenden om informatie te verstrekken.

Nu signalen met betrekking tot binnenlandse mensenhandel er op wijzen dat sommige mensenhandelaren wachten tot hun slachtoffers net 18 zijn geworden, om hen dan zo snel mogelijk in

de gelegaliseerde prostitutiebranche aan het werk te zetten, is er speciale aandacht van politie (en hulpverlening) voor de groep van net 18-jarigen in de prostitutie (NRM3,45). In mensenhandelzaken wordt standaard onderzocht in hoeverre de verdachte reeds tijdens de minderjarigheid van het slachtoffer voorbereidingshandelingen trof.

De hiervoor genoemde vaste prostitutie/mensenhandelteams van de politie herkennen over het algemeen veel van de daar werkzame prostituees. Nieuwe prostituees kunnen rekenen op extra aandacht en op vragen vanuit het team. Omdat duidelijk is dat jonge vrouwen die onder invloed zijn van een 'loverboy' zich niet altijd slachtoffer voelen, zullen zij in de praktijk niet snel om hulp vragen. Dat geeft aan dat de aandacht vooral uit moet gaan naar preventie en voorlichting gericht op potentiële slachtoffers.

In het debat over de loverboyproblematiek op 28 april 2004 heeft de Minister van Justitie toegezegd in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zullen aangeven in hoeverre binnen de politie mensenkracht wordt vrijgemaakt voor de aanpak van loverboyproblematiek. Hiervoor is al aangegeven dat de politie met betrekking tot mensenhandel (waar de loverboyproblematiek een onderdeel van is) de doelstelling hanteert dat ieder regiokorps taakgebonden capaciteit inzet, die voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Hoewel niet is aan te geven hoeveel mensenkracht specifiek voor de aanpak van loverboys wordt ingezet, blijkt dat door korpsen in toenemende mate aandacht wordt besteed aan de specifieke problemen die zich bij loverboys voordoen. Daarbij is de politie uiteraard mede afhankelijk van aangiftes en informatie van o.a. ketenpartners (bestuur, OM, zorg, hulpverlening, opvang, etc.).

5.2.3 De rol van andere overheidsorganisaties

In de vorige paragraaf is uitgebreid ingegaan op 'bronnen' van opsporingsinformatie. Daaruit wordt duidelijk dat de politie bij de opsporing van mensenhandel voor relevante opsporingsinformatie mede afhankelijk is van andere personen en organisaties. In deze paragraaf wordt ingegaan op de afhankelijkheid van de opsporing en vervolging van mensenhandel van de activiteiten die andere overheidsorganisaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden verrichten.

Hiervoor werd (in par. 2.1) gesteld, dat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel niet tegenover preventie en niet tegenover een humanitaire, slachtoffer- c.q. mensenrechtengerichte benadering dient te worden gesteld. Effectieve repressie maakt dat daders niet ongestoord kunnen voortgaan en zo nieuwe slachtoffers kunnen maken. De preventie is daarmee gediend (NRM3, 17 en 31 en OVSE V3.4-3.5). Een goede preventie en opvang van slachtoffers kunnen er op hun beurt toe bijdragen dat slachtoffers en hun omgeving bereid en in staat zijn om voor de opsporing en vervolging van mensenhandel relevante informatie te verstrekken. Van deze onderlinge afhankelijkheid moeten niet alleen overheidsinstanties zich bewust zijn, maar ook de niet-overheidsorganisaties die hun bijdrage leveren aan de aanpak van mensenhandel. Preventie en repressie zijn geen tegengestelde activiteiten, maar activiteiten die elkaar moeten en kunnen versterken.

De politie heeft het concept 'Tegenhouden' geïntroduceerd.³⁸ Deze werkwijze gaat er van uit dat er drempels opgeworpen worden om criminaliteit te voorkomen door slim om te gaan met reeds bestaande opsporingsmiddelen, anderen te wijzen op hun verantwoordelijkheden (signaleren en adviseren) en het daadwerkelijk voorkomen van criminaliteit. In deze aanvullende taak van de politie wordt gezien hoe criminele processen verlopen en op welke wijze en door welke instantie drempels opgeworpen kunnen worden om de criminele activiteiten onmogelijk te maken. Dit vereist de betrokkenheid van andere partijen dan de politie, waaronder de centrale en lokale overheden. Op basis van een bestuurlijk advies van de politie (een rapportage van de ervaringen die tijdens een opsporingsonderzoek zijn opgedaan) is het de taak van het bestuur om de regie te nemen en de betrokken partners op het belang van hun bijdrage te wijzen. Voor een nadere toelichting op het concept Tegenhouden verwijst het kabinet op de brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 mei 2004.³⁹

³⁸ Kamerstukken 2003-2004, 27 925, nr. 4.

³⁹ Kamerstukken 2003-2004, 27 925, nr. 123.

Het kabinet erkent, dat met de verbreding van de definitie van mensenhandel weliswaar uitbuiting in andere economische sectoren (buiten de seksindustrie) voor de opsporing en vervolging in beeld zal komen, maar dat de excessen die voor opsporing en vervolging op basis van het nieuwe mensenhandelartikel (273a Sr.) in aanmerking komen zich vooral zullen voordoen in relatie tot de seksindustrie. Daarmee is de opheffing van het algemeen bordeelverbod en het daarmee samenhangende (onder gemeentelijke verantwoordelijkheid en dus op decentraal niveau gedragen) prostitutiebeleid cruciaal voor de opsporing van mensenhandel (NRM3,37).

Gemeenten leggen met hun bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche de basis voor de effectieve strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel. Bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke handhaving zijn complementair en moeten elkaar versterken. De bestuurlijke handhaving in de gelegaliseerde sectoren van de prostitutie dient stringent en adequaat te worden toegepast. Niet alleen omdat mensenhandelaren zullen blijven zoeken naar wegen om (toch ook) in het legale, gereguleerde deel van de prostitutiebranche terecht te kunnen. Maar ook omdat het bestuurlijk toezicht de politie cruciale informatie verschaft. Informatie over de prostitutiebranche in het algemeen, maar vooral ook (opsporings)informatie over misstanden in de gereguleerde en niet-gereguleerde sectoren van de seksindustrie (NRM3,36 en 63, OBP1.3).

De opheffing van het bordeelverbod heeft een impuls gegeven aan de opsporing en vervolging van mensenhandel. De politie heeft uit de controles in de prostitutiebranche meer zicht op die branche gekregen en een betere informatiepositie voor het opvangen van signalen van mensenhandel (binnen en buiten de gereguleerde sectoren van de prostitutie). Dergelijke signalen zijn onmisbaar voor de opsporing en vervolging van mensenhandel binnen en buiten de gereguleerde sector.

Uit de Korpsmonitor 2003 van de Nederlandse politie⁴⁰ is op te maken, dat inmiddels een redelijk transparant en schoon deel van de branche is ontstaan waar het gaat om legale (vergunde) en gecontroleerde bedrijven. Hierbij moet vooral de bestuurlijke sanctie van sluiting van het bordeel als zeer succesvolle 'stok achter de deur' worden gezien. De gecontroleerde bedrijven werken steeds beter mee aan het bestuurlijk toezicht en waken er voor minderjarigen of illegalen tewerk te stellen.

Politie en justitie zijn nu bezig om vanuit dit gesaneerde deel de mensenhandel in de niet-vergunde en doorgaans niet-locatiegebonden sectoren aan te pakken. Met name de bestuurlijke aanpak van deze sectoren van de prostitutiebranche (o.a. de escortsector) is voor de opsporing en vervolging van mensenhandel belangrijk, omdat het deel van de prostitutiebranche dat zich aan normalisering wil onttrekken vooral lijkt te zijn uitgeweken naar deze niet-locatiegebonden en minder zichtbare vormen van exploitatie van prostitutie. Bij de opsporing van mensenhandel zal de aandacht daarom ook met name naar die vormen van exploitatie uitgaan (NRM1,26 en NRM3,39). Het kabinet heeft in het plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector maatregelen geformuleerd met betrekking tot de bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche (NRM3,39). Hoewel deze maatregelen relevant zijn voor de aanpak van mensenhandel, volstaat het kabinet wat betreft die maatregelen met verwijzing naar het betreffende plan van aanpak.

Andere organisaties die een rol van betekenis spelen in de aanpak van mensenhandel zijn: de **Koninklijke Marechaussee (KMar)**, **Bijzondere Opsporingsdiensten (o.a. FIOD, ECD en SIOD)**, **inspecties (o.a. Belastingdienst, Arbeidsinspectie) en uitvoeringsdiensten (o.a. UWV)**.

Deze diensten kunnen voor de opsporing van mensenhandel niet alleen een rol spelen vanwege de bijzondere expertise die zij in huis hebben, bijvoorbeeld op financieel gebied, maar ook omdat zij uit hun specifieke activiteiten informatie of signalen opvangen van mensenhandel. Hiervoor werd reeds gewezen op het belang van deze informatie voor de opsporing van mensenhandel volgens het zogenaamde 'IGO-concept'. Het is belangrijk dat de diverse organisaties op een goede en efficiënte wijze met elkaar samenwerken, afstemmen en informatie delen.

Verschillende van deze organisaties leveren ook een bijdrage in de aanpak van zogenaamde 'facilitators' die zich bezig houden met identiteitsfraude, dan wel met het wegsluizen of witwassen van de opbrengsten van de handel. Bij het horen van slachtoffers en in de verhoren van verdachten van mensenhandel zullen deze ondersteunende feiten meer en nadrukkelijker aan de orde komen, ten behoeve van bewijsvergaring. Intensievere opsporing van deze 'facilitators' belemmert criminelen immers in de uitvoering van mensenhandel en andere strafbare feiten (NRM3,43). Dit sluit aan bij het

⁴⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, Bijlage bij Just040618.

bovengenoemde concept ‘Tegenhouden’, maar ook bij het beleid ter bestrijding van illegale tewerkstelling zoals dat in de illegalennota is geformuleerd⁴¹. Behalve de aanpak van mensenhandel maken ook de aanpak van identiteitsfraude, witwassen, malafide uitzendbureaus en huisjesmelkers deel uit van dat beleid. Voor de maatregelen die op deze specifieke beleidsterreinen worden getroffen en welke organisaties daarbij een inbreng leveren, verwijst het kabinet naar de illegalennota en de voortgangsrapportages daarover.

Er dient vaker en vroegtijdiger financieel gerechercheerd te worden in geval van een opsporingsonderzoek mensenhandel. Enerzijds ten behoeve van de (afzonderlijke) ontnemingsprocedure, anderzijds omdat financieel onderzoek waardevolle gegevens kan opleveren voor de bewijsvoering in de mensenhandelzaak zelf. Informatie uit financieel onderzoek kan bovendien van nut zijn bij het vaststellen van de hoogte van de (materiële) schadevergoeding aan het slachtoffer (NRM3,47 en OVSE III 2.6 en V 6.2).

Het kabinet erkent verder dat meer inspanning nodig is om resultaat te boeken op het vlak van het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel in mensenhandelzaken. Het hoge profijt in combinatie met de lage pakkans bij dit delict blijft voor (potentiële) daders van mensenhandel de belangrijkste drijfveer (NRM1). Het vaker en eerder starten van financieel onderzoek in het kader van een opsporingsonderzoek mensenhandel is hierbij van belang. Daarbij dient gebruik gemaakt te worden van de expertise van het **Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie** en operationeel samengewerkt te worden met het **Meldpunt Ongebruikelijke Transacties**. Ook is op dit punt internationale samenwerking dringend vereist om effect te sorteren. Winsten in het ene land behaald worden immers vaak elders - in een ander land - weggezet (NRM3,51)

Eind 2002 heeft de Minister van Justitie het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie opdracht gegeven een evaluatieonderzoek te doen starten naar belemmerende en stimulerende factoren die invloed zijn op de voortgang van grote ontnemingszaken. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart 2003 - februari 2004. Het evaluatierapport en de beleidsreactie daarop is op 21 juni 2004 door de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Kamer aangeboden⁴². Voor de maatregelen die naar aanleiding van het evaluatieonderzoek zijn getroffen verwijst het kabinet naar deze beleidsreactie en naar de uitkomsten van het algemeen overleg met de Kamer dat hierover heeft plaatsgevonden.

5.3 Vervolg van mensenhandel

Door het openbaar ministerie worden maatregelen getroffen om de opsporing en vervolging van mensenhandel verder te verbeteren. Zo heeft inmiddels de landelijk officier mensenhandel de sturing van mensenhandelzaken die de Nationale recherche uitvoert ter hand genomen. De landelijk officier van justitie verricht tevens landelijke coördinerende taken ten aanzien van de opsporing en vervolging van mensenhandel (NRM3.48 en 3.49).

Daarnaast is bij het openbaar ministerie een landelijk overleg gestart, onder voorzitterschap van de procureur-generaal die mensenhandel in portefeuille heeft. In dat landelijk overleg komen de mensenhandelofficieren van justitie van de afzonderlijke parketten bijeenkomen om kennis en informatie uit te wisselen, onderzoeksresultaten te monitoren, knelpunten te signaleren en af te stemmen over de uitvoering van landelijk beleid (OBP4.26). Ten behoeve van de ontwikkeling van kennis is voorts een cursus mensenhandel gemaakt, die door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) wordt gegeven. De Aanwijzing Mensenhandel van het College van procureurs-generaal wordt, mede in verband met de nieuwe wetgeving, vernieuwd (OBP4.25).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
60	De Aanwijzing Mensenhandel van het College van procureurs-generaal zal worden vernieuwd (OBP4.25) <i>Voortgang: gelet op het grote aantal (nieuwe) partners dat bij de</i>	Justitie	1 januari 2005

⁴¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 537, nr. 1.

⁴² Kamerstukken II, 2003-2004, 26 268, nr. 26.

	<i>aanwijzing betrokken is, is meer tijd nodig voor het vormgeven van de nieuwe aanwijzing. Op dit moment is een werkgroep van het OM bezig de aanwijzing te herzien. In de nieuwe aanwijzing zal het belang van goede voorlichting aan het slachtoffer over risico's van aangifte en mogelijkheden en voorzieningen worden benadrukt. De nu geldende Aanwijzing Mensenhandel is verlengd tot 1 mei 2005. Uitstel tot 1 mei 2005</i>		
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Zoals gezegd zal bij de aanpak van mensenhandel kunnen worden geprofiteerd van de ontwikkeling van de Nationale Recherche. Hoewel ook voorheen in bovenregionaal en landelijk verband al onderzoeken naar mensenhandel zijn verricht, zal de centrale aansturing van de bestrijding van zware en georganiseerde misdaad met een landelijk of internationaal karakter met de komst van de Nationale Recherche en de bovenregionale rechteerteams (BRT's) nog verbeteren.

Hiervoor is in par. 5.2.1. (Organisatie van de opsporing) uitgebreid ingegaan op de beleidsreactie naar aanleiding van het Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit, waarin de ministers van Justitie en Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben aangegeven wat de doorwerking daarvan is in de prioriteitstelling binnen de opsporing en vervolging van onder meer mensenhandel. In die beleidsreactie wordt de rol van het OM beschreven en de maatregelen die het OM in aansluiting op het Nationaal Dreigingsbeeld en de beleidsreactie zal treffen.

De verschillende ketenpartners moeten hun aanpak goed op elkaar aansluiten en elkaar versterken. Vooral de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving moeten elkaar goed aanvullen. Ketenpartners zullen regelmatig bij elkaar moeten komen om werkwijzen te delen, beleidsinformatie uit te wisselen en de prioritering op elkaar af te stemmen. Daarmee kan tot een integrale aanpak worden gekomen, die meer biedt dan de som der delen. Ook het verzamelen en registreren van gegevens dient zoveel mogelijk op elkaar afgestemd te worden. Aangezien de bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke handhaving moet worden verricht door politie, OM en gemeenten gezamenlijk, moet dit onderwerp regelmatig aan de orde komen in het overleg tussen deze ketenpartners (OBP4.26 en 4.27).

Het is van belang dat de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel concrete signalen en aanbevelingen bevat op de punten waar ketenpartners hun verantwoordelijkheden moeten nemen in de aanpak van mensenhandel. Dergelijke concrete aanbevelingen zijn aanleiding om waar nodig het onderwerp mensenhandel nadrukkelijk te agenderen.

5.4 Opsporing en vervolging in internationaal verband

In veel gevallen geschiedt mensenhandel in grensoverschrijdende en georganiseerde vorm. Door de opsporing en vervolging internationaal te richten, kan meer zicht worden verkregen op de fase(n) in het mensenhandeltraject, die zich buiten Nederland heeft/hebben afgespeeld en kan de mensenhandelketen doorbroken worden.

Om te voorkomen dat slechts de uitingsvormen van het fenomeen mensenhandel worden bestreden en om te bevorderen dat ook actoren in de keten buiten Nederland worden aangepakt - hetgeen ook van belang is voor de preventie van mensenhandel- bevordert het kabinet waar mogelijk de **internationale samenwerking** bij de aanpak van mensenhandel en probeert het beletselen daarvoor weg te nemen of te verminderen. Bijvoorbeeld door in EU-verband en bilateraal samenwerkingsafspraken met specifieke herkomstlanden te maken en preventieprojecten aldaar te ondersteunen. Het OM zal zich meer uitspreken en zichtbaar maken waar, ondanks bestaande juridische instrumenten voor internationale samenwerking, in de praktijk belemmeringen worden ondervonden (NRM3,40 en 3,50 en OVSE III3.1-3.4).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
58	Bevorderen internationale samenwerking bij de aanpak van mensenhandel o.a. door in EU-verband en bilateraal samenwerkingsafspraken met herkomstlanden te maken en preventieprojecten aldaar te ondersteunen.	Justitie en BZ	doorlopend

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
59	Het OM inventariseert belemmeringen in de internationale samenwerking.	Justitie	1 mei 2005

De Minister van Justitie heeft eerder het idee gelanceerd van een Europese strafrechtelijke ruimte voor de grensoverschrijdende vormen van georganiseerde misdaad, meer in het bijzonder bij de bestrijding van mensenhandel (NRM3,41). Daarvoor lijkt de tijd nog onvoldoende rijp. Inmiddels is tijdens het Nederlands voorzitterschap, in vervolg op het werkprogramma van Tampere, een nieuw **EU-meerjarenprogramma** voor de samenwerking en gezamenlijke aanpak op het terrein van migratie, asiel, justitie en politie vastgesteld. Dit programma is opgesteld vanuit het besef dat de Europese burgers (terecht) verwachten dat de Europese Unie grensoverschrijdende problemen zoals illegale migratie en mensenhandel en -smokkel, alsook terrorisme en georganiseerde criminaliteit, met vereende krachten en op een doeltreffende wijze aanpakt, met inachtneming van de fundamentele vrijheden en rechten. In dit 'Haagse programma' staan diverse door de lidstaten (gezamenlijk) te treffen maatregelen opgenomen die ook voor de aanpak van mensenhandel relevant zijn. De Europese Raad verzoekt de lidstaten onder meer om, onder andere in het kader van het agentschap voor grensbeheer en in nauwe samenwerking met Europol en Eurojust, hun gezamenlijke analyses van migratieroutes, mensensmokkel- en mensenhandelpraktijken en de op dit gebied actieve criminele netwerken te verbeteren. Ook wordt aangedrongen op een innoverende benadering van de grensoverschrijdende uitwisseling van wetshandavingsinformatie (uiteraard onder strikte voorwaarden). Erkend wordt dat effectieve bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde en andere ernstige criminaliteit en terrorisme intensievere praktische samenwerking tussen politie- en douaneautoriteiten van de lidstaten onderling en met Europol vereist en een beter gebruik van de bestaande instrumenten op dit gebied. Niet onbelangrijk is voorts dat misdaadpreventie wordt gezien als een onmisbaar onderdeel van het scheppen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat de Unie dus een doeltreffend instrument nodig heeft om de inspanningen inzake criminaliteitspreventie van de lidstaten te ondersteunen en dat daartoe het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie dient te worden geprofessionaliseerd en versterkt. De Europese Raad juicht de ontwikkeling toe van een strategisch concept met betrekking tot de strijd tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit op het niveau van de Europese Unie en verzoekt de Raad en de Commissie dit concept verder te ontwikkelen en operationeel te maken, samen met andere partners als Europol, Eurojust, de Task Force hoofden van politie, het ENCP en de EPA. Ook moeten zaken met betrekking tot corruptie en de verbanden tussen corruptie en de georganiseerde criminaliteit worden onderzocht. In het licht van dit programma heeft de Europese Raad de Commissie verzocht om in 2005 bij de Raad een actieplan in te dienen waarin de doelstellingen en de prioriteiten van dit programma zijn omgezet in concrete maatregelen. Dit plan moet tevens een tijdschema voor de aanneming en uitvoering van alle maatregelen bevatten. In het meerjarenprogramma verzoekt de Raad de Commissie eveneens, specifiek met het oog op de ontwikkeling van toekomstig beleid op gebied van mensenhandel, in 2005 hiervoor een plan uit te werken

Begin oktober 2004 heeft de Task Force van de Europese politiechefs – in lijn met het bovengenoemde EU-meerjarenprogramma- vastgesteld, dat de **operationele politiesamenwerking in de EU** nog teveel vanuit nationale in plaats van Europese dimensies wordt vormgegeven. De Task Force wil op een aantal gebieden op Europees niveau afspraken maken over het delen van intelligence en het opzetten van gezamenlijke opsporingsonderzoeken. Een van die aandachtsgebieden is de bestrijding van Oost-Europese, georganiseerde criminaliteit. Nederland zal deelnemen aan projecten op dit gebied. Europol zal specifieke informatie voor dit aandachtsgebied aandragen en betrokken zijn bij de coördinatie van de opsporingsonderzoeken. Landen die hun wetgeving op orde hebben kunnen gezamenlijke onderzoeksteams in het leven roepen, die de rechtshulp en informatiedeling vergemakkelijken.

Op het terrein van mensenhandel is een pilot gestart waarin Nederland, samen met een aantal EU-lidstaten waaronder Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, werkt aan de opzet van een Gemeenschappelijk Onderzoeks Team, gericht op de aanpak van mensenhandel in Bulgarije. Het betreft een nieuw instrument waarmee nog weinig ervaring bestaat. Doel van het nu lopende project is 'best practices' te ontwikkelen voor het werken met Gemeenschappelijk Onderzoeks Teams.

Tegelijkertijd zijn de inspanningen erop gericht een of meer concrete internationale strafrechtelijke onderzoeken te starten. (OBP4.21)

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
60	De oprichting en inrichting van een Joint Investigation Team (JIT) zal worden ondersteund (OBP4.21) <i>Voortgang: uit een tussentijdse evaluatie zal nog dit jaar duidelijk worden welke belemmeringen zich voordoen bij de voorbereiding van een Gemeenschappelijk Onderzoeks Team.</i>	BZK/Justitie	1 januari 2005

De versterking van (internationale) samenwerking die op velerlei terrein terecht wordt benadrukt, moet uiteraard niet leiden tot het naast (en langs) elkaar ontwikkelen van daarop gerichte initiatieven, zonder dat er sprake is van (meer) afstemming tussen de initiatiefnemers. Door betere communicatie en informatieverstrekking over op handen zijnde en lopende initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van training, wetenschappelijk onderzoek en dataverzameling, worden dubbelingen van dergelijke initiatieven voorkomen, opdat in geval van dreigende dubbeling de (schaars) beschikbare middelen kunnen worden benut voor een gezamenlijk initiatief of voor andere, niet eerder of elders uitgevoerde activiteiten (NRM3,53).

Nederland zal, ten behoeve van een objectieve beeldvorming, in het buitenland en in internationaal verband, het eigen beleid inzake prostitutie uitleggen, maar vooral het beleid inzake de bestrijding van mensenhandel actief uitdragen. Deze twee beleidsterreinen worden in internationaal verband nogal eens door elkaar gehaald (NRM3,52). Het meer naar buiten treden met het Nederlandse beleid is inmiddels ook mogelijk, nu uit de monitoring van de opheffing van het algemeen bordeelverbod blijkt dat de legalisering een positieve bijdrage levert aan de bestrijding van mensenhandel. Niet alleen blijkt in de vergunde en gecontroleerde sectoren van de seksindustrie steeds minder mensenhandel te worden aangetroffen, het toezicht in deze sectoren verschaft de politie bovendien een goede informatiepositie voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in niet-vergunde sectoren van deze industrie.

Met het oog op het toelichten van het Nederlandse prostitutiebeleid heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de brochure 'Vragen en antwoorden over het Nederlandse prostitutiebeleid' ontwikkeld. Deze brochure is via de website van het ministerie in diverse talen op te vragen.⁴³ Op dit moment wordt door de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken gewerkt aan een vlugschrift ten behoeve van onder meer de Nederlandse ambassades, waarin het Nederlandse beleid en de resultaten daarvan kort en krachtig wordt uitgelegd. Daarnaast worden belangrijke (internationale) bijeenkomsten over mensenhandel en prostitutie zoveel mogelijk bijgewoond door delegaties van de betrokken ministeries. Indien internationale besluitvorming aan de orde is, is de aanwezigheid van betrokken ministeries evident.

⁴³ http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=DD4FBBCB6EE14102A58AAA13FEA22B43

6 Onderzoek en registratie

Een optimale centrale registratie van *alle* slachtoffers van mensenhandel is gewenst. In de vrouwenopvang wordt een nieuw registratiesysteem geïntroduceerd. Hierdoor wordt het voor de vrouwenopvang zelf mogelijk om (minderjarige) slachtoffers van vrouwenhandel te registreren. De *centrale* registratie van slachtoffers van mensenhandel geschiedt door de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV).

STV informeert via een folder en de website alle partners in de keten die te maken kunnen krijgen met slachtoffers van mensenhandel. In de B9-regeling wordt STV genoemd m.b.t. buitenlandse slachtoffers. De taak van STV is echter niet beperkt tot buitenlandse slachtoffers. Voor een goede registratie is het van belang dat alle (hulpverlenings)instanties die te maken (kunnen) krijgen met slachtoffers van mensenhandel, op de hoogte zijn van de mogelijkheid om alle slachtoffers, ook de Nederlandse en de minderjarige, als zodanig te registreren en bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) te melden. Het is dan ook van belang om alle instanties die mogelijkwijs te maken krijgen met slachtoffers mensenhandel te wijzen op het nut en de voordelen van het centraal melden, met aanduiding van waar en hoe dat dan zou moeten. Daarbij zal er een toets nodig zijn om te bepalen of echt sprake is van een slachtoffer. Hiervoor wordt in samenwerking met STV een lijst met eenduidige criteria ontwikkeld. De instanties moeten daartoe ook gemotiveerd zijn. De motivatie zal groter zijn naarmate de betrokken instanties zelf ook baat hebben bij de registratie. Daarom zal STV zorgdragen voor een regelmatige terugkoppeling uit de centrale registratie van slachtoffers aan de registrerende instanties.

(NRM3,27 en OVSE IV1.1-1.3 en IV6.1-6.2).

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
61	In de vrouwenopvang wordt een nieuw registratiesysteem geïntroduceerd. Hierdoor wordt het mogelijk om slachtoffers van vrouwenhandel die in de vrouwenopvang terecht komen, te registreren.	VWS	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
62	STV informeert via een folder en de website alle partners in de keten die te maken kunnen krijgen met slachtoffers van mensenhandel en draagt zorg voor een terugkoppeling uit de centrale registratie van slachtoffers van mensenhandel aan de registrerende instanties	Justitie	1 mei 2005

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
63	Gezamenlijk met STV wordt een lijst met eenduidige criteria ontwikkeld voor de toets of sprake is van een slachtoffer	Justitie	1 mei 2005

In het Plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector heeft het kabinet nadrukkelijk gewezen op het belang van de bestuurlijke handhaving voor de bestrijding van mensenhandel (zie ook par. 4.2). Voor de evaluatie en de verdere ontwikkeling van beleid is het van belang dat er landelijk overzichten beschikbaar komen van de resultaten van bestuurlijke controles en het daarop (eventueel) gevolgde bestuurlijk ingrijpen in de prostitutiebranche. Daarmee wordt een beter zicht verkregen op de frequentie van de controles, het aantal daarbij aangetroffen (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel en het aantal aangetroffen illegale prostituees (NRM3,33). Van daaruit kan bijvoorbeeld worden nagegaan of en (in) hoe(verre) bestuurlijke maatregelen tegen een malafide exploitant in de ene gemeente gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag door dezelfde exploitant in een andere gemeente, teneinde het 'rondtrekken' van deze exploitanten tegen te gaan (NRM3,34). Het verkrijgen van inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de bestuurlijke handhaving maakt onderdeel uit van de tweede evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod, die in 2005 wordt uitgevoerd.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
64	In de tweede evaluatie van de opheffing van het algemeen	BZK en Justitie	Eind 2005

	bordeelverbod (2 ^e helft 2005) komen landelijke overzichten beschikbaar van de resultaten van bestuurlijke controles en het daarop (eventueel) gevolgde bestuurlijke ingrijpen in de prostitutiebranche.		
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Inspanningen in het kader van onder meer de Nederlandse voorzitterschappen van de OVSE en de Raad van Europa ten spijt, bestaan er nog weinig (soortgelijke) functionarissen als de Nederlandse NRM in andere landen. Overigens overweegt een aantal landen inmiddels – mede door de druk vanuit de diverse internationale organisaties - een dergelijk ‘national referral mechanism’ in te stellen. Nu op internationaal niveau diverse initiatieven zijn genomen om vanuit het supranationale perspectief en belang de mensenhandelproblematiek in kaart te gaan brengen en te gaan volgen, doet het ontbreken van informatie- en dataverzameling op nationaal niveau zich nadrukkelijker voelen. Vanuit dat oogpunt acht het kabinet verdere inspanningen om andere landen aan te zetten tot het aanstellen van instanties met een positie en een taak als de NRM nodig. De beschikbaarheid en uitwisseling van relevante gegevens tussen landen onderling en met de internationale organisaties wordt daardoor bevorderd, zodat het beeld van de aard en omvang van mensenhandel voor de desbetreffende landen en voor de internationale gemeenschap beter en completer wordt. Dit is van grote betekenis voor de aanpak van mensenhandel en voor de keuze van de daarvoor benodigde instrumenten. (NRM3,31, OVSE V3.1 en 3.6, VI 1-3)

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
65	In internationaal verband blijven aandringen op het totstandbrengen ‘national referral systems’, zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel	Alle betrokken departementen	doorlopend

De aankomende uitbreiding van het mensenhandelartikel in het WvSr zal moeten leiden tot een verbreding van het terrein waarop de rapportage van de NRM zich moet richten. Met het oog daarop is inmiddels besloten de aanstelling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het Bureau van de NRM in elk geval tot en met 2008 te continueren (NRM3,57). Het kabinet zal zo spoedig mogelijk een beleidsreactie op de evaluatie van het Bureau Nationaal Rapporteur aan de Kamer sturen. Daarin wordt aangegeven, dat het aandachtsgebied van de NRM in aansluiting op de verbreding van de definitie van mensenhandel in het nieuwe artikel 273a Sr. wordt uitgebreid.

Bijlage 1

Het huidige artikel 250a Wetboek van Strafrecht

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:
 - 1°. degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt;
 - 2°. degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 3°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander minderjarig is;
 - 4°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich onder de onder 1° genoemde omstandigheden beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen;
 - 5°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling, indien die ander minderjarig is;
 - 6°. degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen met of voor een derde te bevoordelen.
2. De schuldige wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. de minderjarige de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. geweld of een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.
3. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, onder 2° en 3°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Bijlage 2

Het wetsvoorstel artikel 273a Wetboek van Strafrecht ter uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel⁴⁴

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
 - 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.
3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 291, nr. 1.