

Plan van aanpak

Task Force Aanpak Mensenhandel

Januari 2009

OPENBAAR MINISTERIE

Plan van aanpak



Task Force Aanpak Mensenhandel

januari 2009

Aanleiding:

De Task Force Aanpak Mensenhandel is begin 2008 ingesteld door de minister en staatssecretaris van Justitie. Zij heeft als taak knelpunten bij de aanpak van mensenhandel te signaleren en oplossingen aan te dragen. De deelnemers dragen bij aan de oplossing van knelpunten vanuit de eigen verantwoordelijkheid en met oog voor de maatschappelijke noodzaak tot een gemeenschappelijke aanpak van het fenomeen. De Task Force ziet zichzelf voor twee belangrijke taken gesteld, namelijk: het volgen van voorbeeldzaken in zogeheten 'proeftuinen' en het initiëren van beleidsmaatregelen. De Task Force heeft inmiddels tien te nemen maatregelen vastgesteld, te weten:

1. Versterken van het toezicht op de prostitutiesector;
2. Verbeteren van de informatie-uitwisseling;
3. Aanvullen en invoeren van het barrièremodel;
4. Professionaliseren van de bestuurlijke rapportages;
5. Opvang van slachtoffers;
6. Aandacht voor de positie van slachtoffers;
7. Intensiveren van de internationale samenwerking;
8. Verbeteren bewustzijn dat er mogelijk sprake is van mensenhandel;
9. Opleiding, expertise en voorlichting rechterlijke macht;
10. Intensiveren van de bijdrage van de Koninklijke Marechaussee aan de bestrijding van mensenhandel.

Deze maatregelen zijn expliciet gekoppeld aan een aanspreekpunt binnen de Task Force. De keuze voor deze maatregelen is gebaseerd op de aanbevelingen en geconstateerde knelpunten uit al bestaande rapportages. Bij maatregel 9 is er bewust voor gekozen om te focussen op de rechterlijke macht. Dit laat onverlet dat er ook dringend behoefte is aan opleiding en expertise bij andere ketenpartners, zoals gemeenten. Alle Task Force leden hebben een beknopt plan van aanpak voor hun maatregel opgesteld. In dit document zijn de verschillende plannen van aanpak samengevoegd. Om de maatregelen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen wordt hieronder eerst ingegaan op de actuele stand van zaken op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.

Relevante ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel/ mensensmokkel:

Intensiveringsprogramma's:

Door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie is een programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad opgesteld. Voor de invoering van dit programma hebben politie en OM het intensiveringsprogramma¹ 'bestrijding georganiseerde criminaliteit' opgezet. Binnen dit intensiveringsprogramma wordt onder andere op vier thema's, waaronder mensenhandel, een zogenaamde programmatische aanpak gestart. Een programmatische aanpak houdt in dat een fenomeen zowel op lokaal, regionaal niveau als op landelijk en waar nodig internationaal niveau wordt aangepakt en dat alle betrokken partijen in onderlinge samenhang een werkwijze ontwikkelen waarbij zowel de bestuurlijke, de strafrechtelijke als de internationale aspecten voldoende aan bod komen. De programmatische aanpak zal toegepast worden in zogenoemde proeftuinen. Dit zijn speciaal hiervoor geselecteerde onderzoeken naar mensenhandel waarbij met de nieuwe, brede aanpak wordt geëxperimenteerd. De Task Force Aanpak Mensenhandel zal de proeftuinen op het thema mensenhandel volgen met als doel mogelijke knelpunten op te lossen en leeraspecten te verspreiden.

¹ Versterkingsprogramma

Proeftuinen:

Inmiddels hebben diverse arrondissementsparketten samen met regiopolitiekorpsen offertes uitgebracht om onderzoeken op te starten in het kader van het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad. Voor de bestrijding van mensenhandel zijn inmiddels zeven proeftuinen toegewezen. Deze proeftuinen zijn:

Proeftuin Emergo (Amsterdam):

Programma Ablak (Landelijk Parket): het strafrechtelijk onderzoek Ablak richt zich op een groep Hongaarse mensenhandelaren die actief zijn op meerdere plaatsen in Nederland;

Proeftuin Groningen, Leeuwarden: een onderzoek waarbij OM en politie uit Leeuwarden en Groningen diepgaand onderzoek willen verrichten naar slachtoffers van mensenhandel, afkomstig uit Bulgarije;

Proeftuin 'broeikas' in Utrecht: hierbij wordt onderzoek verricht naar het prostitutiegebied het Zandpad te Utrecht, mede na verontrustende signalen van de GG & GD;

Proeftuin overige uitbuiting in Dordrecht: het strafrechtelijk onderzoek richt zich op uitbuiting in de Chinese horeca en malafide uitzendbureaus;

Proeftuin Den Haag (politie Hollands Midden) gericht op prostitutie in de hotelbranche;

Proeftuin in de gemeente Alkmaar/ arrondissement Alkmaar/ politiekorps Noord-Holland-Noord: onderzoek gericht op misstanden binnen de prostitutiezone in Alkmaar.

Proeftuinen zijn leeromgevingen waar politie en OM niet alleen opsporen met innovatieve opsporingsmethoden, maar ook andere partners betrekken bij het bestrijden van het criminaliteitsprobleem. De proeftuinen werken op basis van drie uitgangspunten, te weten:

1. Programmatische aanpak;
2. Toepassen van het barrièremodel (zie maatregel 3);
3. Opstellen van bestuurlijke rapportages (zie maatregel 4).

Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit:

In het kader van het programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad gaat het ministerie van Binnenlandse Zaken tien regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) inrichten. De regionale centra worden aangestuurd door een korpsbeheerder en krijgen primair de taak het lokale bestuur te ondersteunen bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. De centra krijgen hiertoe de volgende taken:

- 1) Het vormen van een informatieknoppunt waarbinnen de informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten naast elkaar wordt gelegd;
- 2) Het ter ondersteuning van gemeenten gevraagd en ongevraagd verrichten van analyses die een beeld geven van de lokale verwevenheid van de onder- en bovenwereld;
- 3) Het periodiek adviseren van het lokale bestuur en zijn veiligheidspartners over ontwikkelingen die zich in een gemeente of regio afspelen met het oog op de verwevenheid van de onder- en bovenwereld .

- 4) Het informeren van de veiligheidspartners over relevante informatie die binnen het bestuur aanwezig is.
- 5) Het aan de hand van concrete casussen periodiek adviseren van het lokale bestuur (onder andere via de beheersdriehoek) over de mogelijke interventiestrategieën om de verwevenheid van de boven- en onderwereld zowel preventief als repressief tegen te gaan.
- 6) Het ontwikkelen van instrumenten om de verwevenheid van boven- en onderwereld tegen te gaan, in het bijzonder gericht op sectoren en branches die niet onder de wet BIBOB vallen.
- 7) Het ondersteunen van gemeenten bij de inzet van terzake relevante bestaande instrumenten, zoals de mogelijkheden die de wet BIBOB (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) biedt.
- 8) Het opbouwen van ervaring met de verwevenheid van de onder- en bovenwereld.
- 9) Het uit brengen van adviezen aan de betrokken departementen over ontwikkelingen en instrumenten die van belang zijn voor het tegengaan van de verbinding tussen de boven- en onderwereld.

Ter invulling van deze taken zullen de expertisecentra samenwerken met alle relevante partners, waaronder de gemeenten, de politie, het OM, de belastingdienst en de bijzondere opsporingsdiensten. Vanuit de kabinetswens tot een overheidsbrede geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad, zullen de expertisecentra vanuit de primair bestuurlijke verantwoordelijkheid en op basis van het hiervoor beschreven takenpakket een bijdrage leveren aan de bestrijding van aan mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast zal er nog een landelijk informatie- en expertisecentrum worden ingericht.

Landelijk convenant 'Decentrale Aanpak georganiseerde Misdaad':

Een adequate lokale geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit is niet mogelijk zonder een intensieve uitwisseling van informatie tussen de samenwerkende partners. Gebleken is dat het in de praktijk vaak veel tijd en moeite kost om de samenwerking van de grond te krijgen. Voor een aanzienlijk deel komt dit door onzekerheid en onduidelijkheid over de mogelijkheden en voorwaarden om op rechtmatige manier informatie uit te wisselen. Om deze onduidelijkheid weg te nemen hebben vijf bewindslieden (ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie; de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de voorzitter van het College van procureurs-generaal een bestuurlijk akkoord over informatie-uitwisseling gesloten. Als bijlage bij dit akkoord is een model-convenant voor lokaal, regionaal niveau (met checklist) gevoegd.

Wet regulering prostitutie:

Het hoofduitgangspunt van het wetsvoorstel regulering prostitutie is dat voor alle vormen van prostitutie een verplichte vorm van regulering gaat gelden. Het idee is dat de seksindustrie aan strakkere banden zal worden gelegd, waarbij een duidelijk onderscheid tussen legale en niet-legale branche wordt gecreëerd. In het wetsvoorstel worden alle vormen van exploitatie van seksinrichtingen vergunningplichtig gemaakt. De wet stelt voorwaarden gesteld aan het verlenen, weigeren of intrekken van een vergunning. Hiermee wordt de basis gelegd voor een meer uniform beleid. Daarnaast zal het wetsvoorstel voorzien in een registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees. Het sluitstuk van de wet is een strafbaarstelling van klanten die gebruik maken van illegale prostitutie.

Plan van aanpak mensenhandel Openbaar Ministerie:

Het College van procureurs-generaal heeft ingestemd met een plan van aanpak om de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Openbaar

Ministerie te versterken. In dit plan van aanpak wordt mensenhandel/ mensensmokkel aangemerkt als een specialisme dat bij een speciale regio-officier mensenhandel zal worden belegd. Het is de bedoeling dat deze regio-officier de programmatische aanpak van mensenhandel binnen het eigen regioparket bevordert.

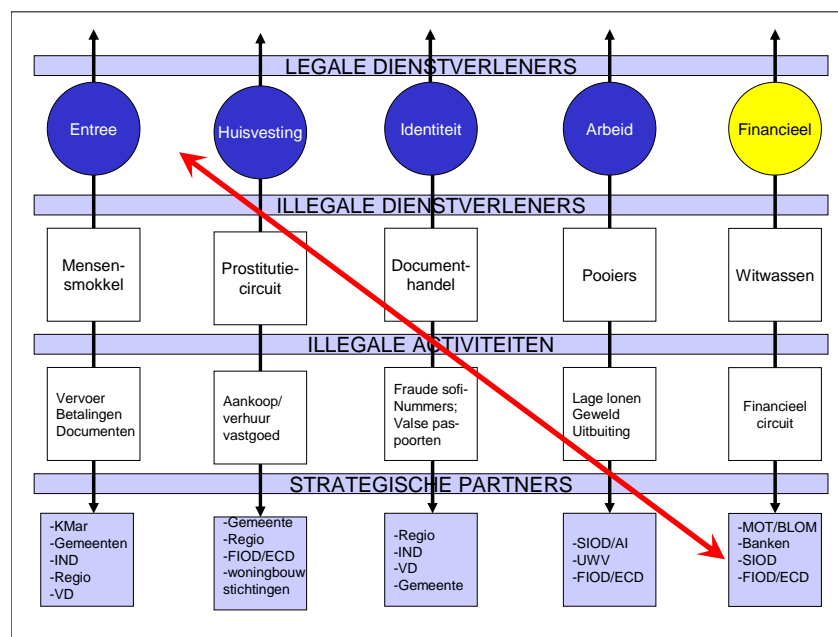
De Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM):

Landelijke Expertgroep binnen politie. Het LEM heeft een referentiemodel Mensenhandel geschreven. Dit model beschrijft hoe de bestrijding van Mensenhandel kan worden georganiseerd binnen een politieregio.

Het barrièremodel:

Een onderdeel van de programmatische aanpak is het zogenaamde barrièremodel. Dit model is ontwikkeld bij de SIOD en toegepast in het onderzoek Sneep naar mensenhandel en gedwongen prostitutie in Amsterdam, Alkmaar en Utrecht. Op dit moment wordt het model verder uitgewerkt binnen het Programma Ablak. Dit is een initiatief van het Korps Landelijke Politiediensten en het Landelijk Parket waarbij intensief wordt samengewerkt met andere regio's, opsporingsdiensten en publieke, private organisaties. Dit model mikt op het verstoren van de 'bedrijfsprocessen' die nodig zijn om de criminaliteit te kunnen plegen en de winsten hiervan aan te wenden. Voor mensenhandel en mensensmokkel zijn hierbij de volgende barrières onderkend (zie onderstaand schema). Daarbij zijn de ketenpartners benoemd die relevante informatie kunnen leveren over daders, facilitators en slachtoffers.

Schematische weergave barrière model



Het verder aanvullen en invoeren van het barrièremodel is door de Task Force opgenomen als aparte maatregel (maatregel 3).

Maatregel 1: Versterken van het toezicht op de prostitutiesector (zowel de legale vergunde en niet-vergunde sector als de illegale sector)

Portefeuillehouder: Bestuur, politie en Binnenlandse Zaken (Wolfsen, Bik en Bos)

Probleemstelling:

Op 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven en vervangen door een vergunningstelsel met als doelen:

- de regulering van de vrijwillige prostitutie;
- het tegengaan van onvrijwillige prostitutie;
- de bestrijding van misstanden.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor zowel de verstrekking van vergunningen als het toezicht op de naleving van de bij de vergunning gestelde voorwaarden. In bijna alle gemeenten is met de politie overeengekomen dat zij het bedoelde toezicht uitoefent. De gedachte hierbij is dat medewerkers van de politie beter in staat zijn om te onderkennen of er sprake is van gedwongen prostitutie en illegaliteit (mensenhandel) of minderjarigheid. Hoewel de controles worden uitgevoerd door medewerkers van de politie, blijven de gemeenten verantwoordelijk. In de praktijk blijkt echter dat de gemeenten te weinig sturing geven aan deze controles.

Daarnaast blijkt dat de kennis om controles op een goede wijze uit te voeren maar bij een beperkt aantal politiemensen aanwezig is, waardoor signalen van gedwongen prostitutie niet worden herkend door de meerderheid van de politiemensen.

Verder is niet altijd duidelijk welke gegevens mogen worden vastgelegd en heerst er verwarring over het prostitutiebeleid en aanverwante wetgeving. Dit geldt niet alleen voor uitvoerende ambtenaren en burgers maar ook voor bestuurders.

Om het geschetste probleem op een adequate wijze aan te pakken heeft de Task Force Aanpak Mensenhandel de volgende actiepunten benoemd;

- a: Zorgen voor een heldere taakverdeling tussen gemeente en politie;
- b: Versterken van de regierol van gemeenten op prostitutiecontroles;
- c: Het instellen van aparte politiecontroleteams;
- d: Aandacht voor certificering van de prostitutiecontroleurs;
- e: Maken van heldere controle-instructies.

Afbakening Plan van aanpak:

In dit plan van aanpak zullen de geplande activiteiten gericht zijn op de actiepunten zoals hierboven genoemd onder a tot en met e. Overigens hangen deze actiepunten samen met de actiepunten binnen maatregel 2 (verbeteren van de informatieuitwisseling op lokaal niveau en nationaal niveau). Immers, de uitkomsten van de actiepunten hebben direct invloed op welke informatie moet worden vastgelegd en hoe dat gebeurt.

Relevante ontwikkeling:

In de regio, stad Groningen voert een team van gemeentelijke controleurs het toezicht uit op de prostitutie. Dit wijkt af van de meeste andere gemeenten met een prostitutiegebied. Deze gemeentelijke controleurs zijn door de politie opgeleid en rapporteren aan de politie. In de gemeente Utrecht wordt nu gestart met een combinatie van gemeentelijke controleurs en politiefunctionarissen.

Door deze controletaken anders te beleggen heeft de politie (opsporing) meer tijd en aandacht voor het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandelaren.

Te verrichten activiteiten:

Plannen voor actiepunten a (taakverdeling) en b (regierol gemeenten)

Bestuurlijke rapportages Sneep en Ablak

Op 1 juli 2008 is de bestuurlijke rapportage 'Schone Schijn' verschenen over het strafrechtelijk onderzoek Sneep². De bestuurlijke rapportage is in opdracht van het Landelijk parket opgesteld door het KLPD, dienst Nationale recherche. De bestuurlijke rapportage heeft betrekking op de mensenhandel in de vergunde prostitutiesector.

Gemeenten verstaan onder een bestuurlijke rapportage een rapportage vanuit de strafrechtketen waarmee het bestuur concrete maatregelen tegen personen, bedrijven kan nemen, ter bescherming van het publiek (waarschuwing, dwangsom, intrekken vergunning et cetera).

Dit wijkt af van de opzet van het rapport 'Schone Schijn'. Voor de toekomst verdient het aanbeveling om eventuele misdragingen van vergunninghouders te onderzoeken en daarover te rapporteren. Betrokkenheid van het bestuur helpt daar zeer bij. Kennis van de informatiebehoefte en de mogelijkheden tot bestuurlijk optreden bij degene die het strafrechtelijk onderzoek leidt, is noodzakelijk bij programmatische aanpak.

Die noodzaak is alleen maar groter als, om wat voor reden dan ook, de lokale overheid niet direct kan worden betrokken bij sturing van het mensenhandelonderzoek. Er is dus een sterke behoefte aan informatie op grond waarvan bestuurlijk kan worden opgetreden.

Dat sluit niet uit dat samenwerking ook gepaard kan gaan met kritisch zijn op elkaars handelen. Een evaluatie van een onderzoek kan zeker bijdragen aan verbetering van de werkwijze van elk der betrokken partijen.

Als vervolg op Sneep verrichten momenteel de regiopolitiekorpsen Noord-Holland Noord, Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en de Dienst Nationale Recherche een strafrechtelijk onderzoek naar Hongaarse mensenhandelaren. Dit onderzoek heeft de codenaam Ablak. Deze mensenhandelaren opereren vanuit Amsterdam, Alkmaar en Den Haag.

In opdracht van het Landelijk parket wordt er een bestuurlijke rapportage geconcipieerd. De betrokken gemeenten hebben al aangegeven geïnteresseerd te zijn in de 'modus operandi' van de verdachten van Ablak, zodat ze met die kennis gericht maatregelen kunnen nemen.

Het onderzoek voor het samenstellen van de bestuurlijke rapportage Ablak kent de volgende drie doelstellingen:

1. Het in kaart brengen van de 'modus operandi' van de verdachtengroep;
2. Het lokaliseren van eventuele onvolkomenheden in de werkwijze van handhavende instanties (politie en gemeenten);
3. Aanbevelingen doen aan de gemeenten die betrokken zijn bij het onderzoek Ablak om de bestrijding van illegale raamprostitutie te verbeteren.

² In de zaak Sneep richtten verschillende opsporingsinstanties zich op een groep mensenhandelaren die op meerdere plaatsen in Nederland actief was. De bewuste groep buitte jarenlang tientallen vrouwen op gewelddadige wijze uit in de raamprostitutie.

Begin 2009 zal er een tussentijdse rapportage over het onderzoek Ablak verschijnen.

De uitkomsten, aanbevelingen et cetera van deze rapportage kunnen uitstekend gebruikt worden als uitgangspunten voor nieuw te ontwikkelen beleidsmaatregelen voor de, door de Task Force Aanpak Mensenhandel, benoemde actiepunten.

Met de voor de actiepunten relevante onderzoeksvragen en eventuele aanvullingen zullen ook nog andere gemeenten, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, politieregio's, proeftuinen, expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel (EMM) en andere relevante partijen worden benaderd. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) die hierbij de al opgedane ervaringen zou kunnen vertalen naar landelijke richtlijnen. Dit geheel moet leiden tot een voorstel over de taakverdeling tussen gemeenten en politie (actiepunt a) binnen Nederland en de regierol van de gemeenten (actiepunt b)

Aangezien momenteel al uit ervaring is gebleken dat veel prostituees zich verplaatsen vanuit de raamprostitutie naar de escort service lijkt het raadzaam om een landelijke registratie escortbureau's in te voeren. Het wetsvoorstel regulering prostitutie voorziet hierin.

Dit zou een registratie kunnen zijn waarin alle door de gemeenten vergunde bedrijven geregistreerd staan en daaraan gekoppeld een landelijke organisatie die bovenlokale bladen en het internet gaat controleren of alle daar aangeboden escort inderdaad vergund is.

De registratie van deze zaken zou bijvoorbeeld plaats kunnen vinden op een centrale plaats waar alle relevante signalen over mensenhandel worden opgeslagen.

Plannen voor actiepunten c, d en e

c: Het instellen van aparte politiecontroleteams

In diverse politieregio's zijn al aparte politiecontroleteams werkzaam die toezicht houden op de prostitutiesector. Het verdient aanbeveling om het bestuur nadrukkelijk bij dergelijke teams te betrekken.

Hierdoor is een dergelijk team beter in staat om vanuit zijn rol en positie zaken te constateren, zodat bijvoorbeeld de gemeenteambtenaar een bestuurlijke rapportage zou kunnen opstellen over overtreding van vergunningvoorwaarden.

In ieder geval zal er een nauwe samenwerking moeten zijn met de al vermelde bestuurlijke expertisecentra (regionale informatie en expertise centra voor de bestuurlijke aanpak)

Tevens verdient het in dit kader aanbeveling om onderzoek te verrichten naar enerzijds de controles uitgevoerd door gemeentelijke controleurs en anderzijds de controles uitgevoerd door bijvoorbeeld de 'regulier opererende prostitutie controleteams'

d: Aandacht voor certificering prostitutiecontroleurs:

Inmiddels zijn al 781 politiefunctionarissen gecertificeerd als prostitutiecontroleur. Voor het komende jaar zijn weer vier opleidingen gepland en voor het eind van dit jaar zal het aantal van 800 gecertificeerden zijn overschreden. Het algemene beeld bestaat dat opleidingen tijdig worden gepland en goed worden gevuld.

Voor de vreemdelingenpolitie is men een nieuwe opleiding aan het ontwikkelen, zodat ook daar mensen gecertificeerd zijn voor overige vormen van uitbuiting. Deze opleiding zal vermoedelijk eind dit jaar, begin 2009 van start gaan.

Van de zijde van het bestuur wordt aangegeven dat het verstandig lijkt ook de deskundigheid van gemeentelijke prostitutiecontroleurs bij de herkenning van mensenhandel te verhogen. Het inhuren van extra opleidingscapaciteit bij de politie zou een snelle weg kunnen zijn.

e: Maken van heldere controle instructies:

Onder andere uit het strafrechtelijk onderzoek Sneep is gebleken dat de huidige controle-instructies vaak betrekking hebben op de rol van de prostituees. Doordat slachtoffers van mensenhandel zichzelf niet altijd als slachtoffers beschouwen, is het verstandig om ook signalen uit andere bronnen in kaart te brengen. Zo zou meer aandacht moeten worden besteed aan pooiers, bodyguards, geldophalers, exploitanten, snorders en andere mogelijke facilitators.

Daarnaast geeft het rapport 'Schone Schijn' aan dat voor heldere controle-instructies van belang is dat wordt aangegeven dat de controles diepgaander moeten zijn dan de huidige 'papieren' controles.

Het maken van heldere controle-instructies zal plaatsvinden aan de hand van de behoefte die bestaat bij het bestuur, ketenpartners, regionale politiekorpsen, het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel en andere partijen. Maar ook ervaringen vanuit de proeftuinen, ketenpartners en belangenverenigingen kunnen hierbij als input dienen.

Resultaat:

Vorbereidingsfase: tot 1 juli 2009

De voorbereidingsfase omvat nauwe afstemming met partners over de inhoud van de benoemde actiepunten a tot en met e: doelen, projecten, lijnactiviteiten, middelen, evenals het bijeenbrengen van al benoemde proeftuinen.

De voorbereidingsfase wordt uiterlijk 1 juli 2009 afgesloten met een door alle partijen uitgewerkte activiteitenlijst. Daarnaast zijn aan het eind van de voorbereidingsfase de volgende *quick wins* bereikt:

- Uiterlijk 1 juli 2009 ligt er een visiedocument over de taakverdeling gemeente – politie op het gebied van het toezicht op de prostitutiesector;
- Uiterlijk 1 juli 2009 is aan de hand van voornoemd visiedocument door de RIEC's vanuit hun platformfunctie een geïntegreerde lokale aanpak van mensenhandel opgesteld.

Vanaf 1 juli 2009 wordt van start worden gegaan met de uitvoering van de benoemde activiteiten op de activiteitenlijst.

Monitoring:

Voorgesteld wordt om periodiek (periode nader vast te stellen) een voortgangsrapportage aan de leden van de Task Force te sturen.

Maatregel 2: Verbeteren van de informatie-uitwisseling op lokaal niveau en nationaal niveau

Portefeuillehouder: Politie, Binnenlandse Zaken en Bestuur (Bik, Bos en Wolfsen)

Probleemstelling:

De aanpak van (georganiseerde) criminaliteit werd jarenlang gezien als een traditionele taak van politie en justitie. Veel factoren hebben er echter voor gezorgd dat dit beeld veranderd is.

Er is dan ook een ontwikkeling te signaleren van een steeds intensievere samenwerking tussen publiek, private organisaties met verschillende belangen, maar één gemeenschappelijk doel, te weten: de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit.

De programmatische aanpak zoals deze bij Ablak³ wordt toegepast is een voorbeeld van deze ontwikkeling.

De, binnen deze integrale aanpak betrokken, partners zetten zich vanuit een gezamenlijk thema strafrechtelijk, financieel, bestuurlijk of op een andere wijze in met het oog op meer duurzame effecten in de criminaliteitsbestrijding.

Nationaal vindt er bij het EMM samenwerking plaats tussen politie, justitie, verscheidene andere (opsporing)instanties zoals Koninklijke Marechaussee, SIOD, Belastingdienst, de Immigratie- en Naturalisatie Dienst, de Financial Intelligence unit (FIU) en het lokale bestuur. Op lokaal niveau is de informatie-uitwisseling zeer divers, zoals ook de netwerken van Comensha laten zien.

Het is voor deze samenwerking van groot belang dat de noodzakelijke informatie kan worden uitgewisseld tussen alle betrokken partijen. Het mogelijk maken van deze uitwisseling alleen is echter niet voldoende. Ook zal deze informatie op het juiste moment en het juiste niveau worden uitgewisseld. Dit is noodzakelijk om het geven van opvolging aan de informatie te garanderen.

Voor de versterking van deze informatie-uitwisseling zal er naast het gebruik van het landelijk convenant ook gebruik gemaakt worden van de in het kader van de bestuurlijke aanpak op te richten informatie- en expertisecentra (RIEC's). Een nadere uitleg van deze centra treft u aan op pagina 2.

Daarnaast betreft de informatie-uitwisseling de primair operationele (daad-dader, zaaksgelateerde) informatie tussen de betrokken controle-, opsporings- en veiligheidsdiensten, samengevat onder de term opsporingsinformatie.

Geconstateerd wordt dat de uitwisseling van deze gegevens tussen de betrokken diensten voor verbetering vatbaar is. In het bijzonder blijkt dat er onvoldoende gegevens worden uitgewisseld tussen de betrokken diensten. Daarnaast blijkt de koppeling tussen gegevens waarover diensten op lokaal niveau kunnen beschikken en de gegevens die nationale diensten nodig hebben onvoldoende. Het gevolg is dat nationale en internationale diensten, zoals Europol hierdoor niet de gewenste informatie krijgen om goede (inter)nationale analyses (AWF) te maken van mensenhandel en mensensmokkel.

Door de invoering van de Aanwijzing Mensenhandel van het College van procureurs-generaal, d.d. 1 april 2006, heeft het EMM een aanvullende taak gekregen. Namelijk alle serieus te nemen signalen mensenhandel moeten gemeld worden aan het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel. Het

³ In het strafrechtelijk onderzoek Ablak richten verschillende opsporingsinstanties zich op een groep Hongaarse mensenhandelaren die op meerdere plaatsen in Nederland actief is.

expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel draagt zorg voor registratie, verwerking en terugkoppeling.

In de huidige vorm leidt dit er toe dat door de zogenoemde *levels* 1 (lokaal), 2 (regionaal) én 3 (nationaal) informatie gemeld wordt aan het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel.

Uit recente ervaringen (de strafrechtelijke onderzoeken Sneep⁴, Koolvis⁵ en andere onderzoeken naar mensenhandel) blijkt dat de *levels* 1 en 2 juist de 'grondstoffen' leveren voor de *level* 3 onderzoeken.

Dit impliceert dat de kwaliteit van de informatie-uitwisseling op lokaal niveau, de basis is voor de kwaliteit van de informatie-uitwisseling op nationaal en internationaal niveau. De bestrijding van mensenhandel vindt dan ook op de hierboven omschreven niveaus plaats.

Van evident belang voor de kwaliteit van de informatie is een goede informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners zoals, gemeenten belastingdienst, FIOD, SIOD, hulpverleningsorganisatie, IND etc.

Op dit moment is lokaal de informatie-uitwisseling zeer divers. Hierin valt nog veel te verbeteren. Met name de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners laat momenteel nog veel te wensen over.

Maar ook de betrokkenheid bij de informatie-uitwisseling vanuit de eigen prostitutiesector is zeer beperkt. Initiatieven van de prostitutiesector in Friesland en Rotterdam hebben aangetoond dat bedoelde betrokkenheid leidt tot een betere samenwerking op regionaal niveau.

Vraagstelling Task Force Aanpak Mensenhandel:

Om het geschetste probleem op een adequate wijze aan te pakken heeft de Task Force Aanpak Mensenhandel de volgende actiepunten benoemd;

- a: In kaart brengen van betrokken partners voor ketenoverleg;
- b: Maken van een heldere instructie voor het uitwisselen van politiegegevens met de ketenpartners;
- c: Onderzoek hoe meer signalen vanuit de hulpverlening beschikbaar gesteld kunnen worden voor de opsporing;
- d: Maken van heldere instructies voor het vastleggen van bepaalde informatie en de wijze waarop dit wordt vastgelegd.

Ontwikkeling NIM:

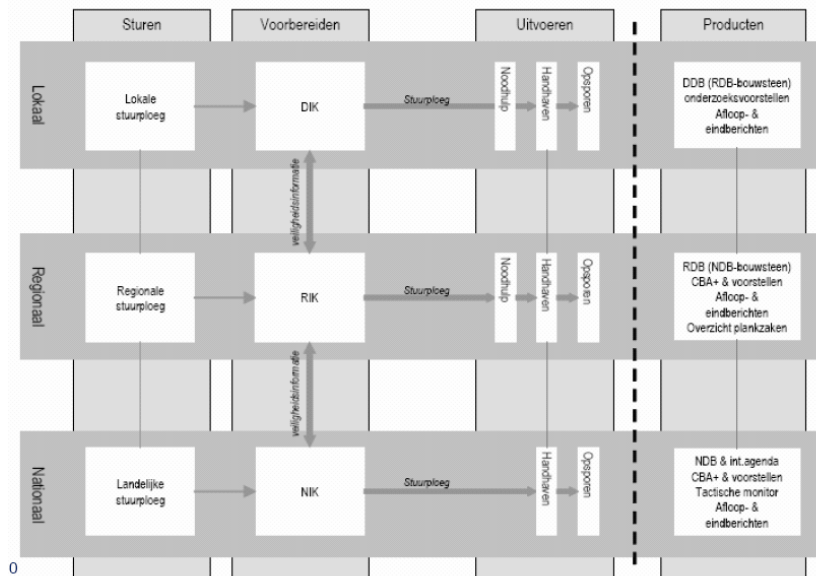
Het Nationaal Intelligence Model (NIM) en het programma intelligence voor de Nederlandse Politie.

In maart 2008 is de Raad van Hoofdcommissarissen akkoord gegaan met het NIM en met het plan om dit te implementeren. Het NIM is een model om informatie te verzamelen binnen de Nederlandse politie op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Het NIM dient ter ondersteuning van het concept Informatie Gestuurde Politie(IGP). Hieronder staat de schematische weergave van het NIM.

⁴ In de zaak Sneep richtten verschillende opsporingsinstanties zich op een groep mensenhandelaren die op meerdere plaatsen in Nederland actief was. De bewuste groep buitte jarenlang tientallen vrouwen op gewelddadige wijze uit in de raamprostitutie.

⁵ Het strafrechtelijk onderzoek Koolvis richtte zich op de verdwijning van Nigeriaanse alleenstaande minderjarigen.

Figuur 1: Nationaal intelligence model, tactisch sturen



Te verrichten activiteiten:

Actiepunt a:

Er zal een inventarisatie plaatsvinden van de knelpunten in de informatie-uitwisseling met het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel en andere partners. Met deze inventarisatie en met al opgedane ervaringen uit eerdere onderzoeken zal in kaart worden gebracht wat lokaal, landelijk de relevante partners zijn. Hierbij zal afstemming met Comensha worden gezocht.

Actiepunt b:

Voor de uitwisseling van informatie zal aansluiting worden gezocht bij de ontwikkeling van 'Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit'. Uiteraard zal de instructie gebaseerd zijn op het Landelijk Convenant.

Tevens wordt er vanuit het programma 'Ablak' in december 2008 een tussentijdse bestuurlijke rapportage 'Informatie-uitwisseling' opgeleverd. Dit product zal vermoedelijk een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren bij de totstandkoming van de gewenste instructie.

Verder zal er contact worden gezocht met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om de instructie in gezamenlijkheid op te stellen.

Actiepunt c:

Er zal in samenwerking met Comensha worden onderzocht hoe er meer informatie beschikbaar kan komen vanuit de hulpverlening voor de opsporing op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Eveneens kan mogelijk samen met het Comensha een Meld Misdad Anoniem campagne worden gestart om prostituees te bewegen mensenhandel te melden.

Actiepunt d:

Voor dit actiepunt kan worden gedacht om op zowel landelijk als lokaal niveau een informatieplan op te stellen.

Hierbij zal voor elke dienst of instantie die met signalen van mensenhandel in aanraking komt, worden vastgelegd welke signalen deze dienst mag registreren en wanneer en onder welke voorwaarden signalen kunnen worden uitgewisseld met andere diensten.

Hierbij dient nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de 'win-win'-gedachte, daar er anders een beeld kan ontstaan van 'halen, maar niets brengen', wat de samenwerking uiteindelijk zal verstoren.

Uiteindelijk wordt gestreefd naar het ter beschikking stellen van een zogeheten 'toolkit'; een pakket aan instrumenten en documenten dat ter beschikking wordt gesteld aan personen die werkzaam zijn in de controle, opsporing, opvang en vervolging. De *toolkit* betreft een pakket aan instrumenten en documenten waarmee iedere dienst of instantie die met signalen van mensenhandel in aanraking komt, kan nagaan hoe signalen van mensenhandel geregistreerd mogen worden en wanneer en onder welke voorwaarden signalen kunnen worden uitgewisseld met andere diensten.

Tevens zal er binnen de gehele keten een discussie op gang moeten komen om te bezien of het wenselijk is om persoonsgegevens van alle prostituees vast te leggen. Zo kan worden gevolgd op welke plaatsen de prostituees hebben gewerkt, zodat de opsporingsdiensten en bestuur beter informatie kunnen uitwisselen. Mogelijk wordt hierin voorzien met het wetsvoorstel regulering prostitutie. Inmiddels is al uit diverse strafrechtelijke onderzoeken gebleken dat prostituees door handelaren als in een carrousel worden verplaatst tussen de diverse prostitutiegebieden in Nederland en Europa.

Resultaat:

Fase 1: voorbereidingsfase: tot 1 juli 2009

De voorbereidingsfase omvat nauwe afstemming tussen de ketenpartners over de inhoud van de benoemde actiepunten a tot en met e: doelen, projecten, lijnactiviteiten, middelen, evenals het bijeen brengen van al benoemde proeftuinen. Er zal onder andere een gezamenlijk plan van aanpak met Comensha worden opgesteld.

De voorbereidingsfase wordt uiterlijk 1 juli 2009 afgesloten met een door alle partijen uitgewerkte activiteitenlijst. Daarnaast zijn aan het eind van de voorbereidingsfase de volgende *quick wins* bereikt:

- Met ingang van uiterlijk 1 juli 2009 is er een *toolkit* beschikbaar voor alle personen die werkzaam zijn in de controle, opsporing, opvang en vervolging van mensenhandel. De *toolkit* betreft een pakket aan instrumenten en documenten waarmee iedere dienst of instantie die met signalen van mensenhandel in aanraking komt, kan nagaan hoe signalen van mensenhandel geregistreerd mogen worden en wanneer en onder welke voorwaarden signalen kunnen worden uitgewisseld met andere diensten.
- Uiterlijk 1 juli 2009 zijn de knelpunten in de informatie-uitwisseling in kaart gebracht.
- Uiterlijk 1 juli 2009 zijn de RIEC's en het expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel aan elkaar gekoppeld.

Vanaf 1 juli 2009 wordt van start gegaan met de uitvoering van de benoemde activiteiten op de activiteitenlijst.

Fase II (1 juli 2009 – 1 juli 2010):

- ter beschikking stellen van de *toolkit* aan alle relevante betrokkenen
- daadwerkelijk uitvoeren benoemde activiteiten;
- (mogelijke) verdere versterking samenwerking met RIEC's.

Fase III (1 juli 2010 – 1 juli 2011):

Start invoering ontwikkelde producten (onder meer *toolkit*) binnen keten.

Fase IV (1 juli 2011 – 1 jan 2013):

Evalueren, bijstellen van ingevoerde producten.

Monitoring:

Voorgesteld wordt om periodiek (periode nader vast te stellen) een voortgangsrapportage aan de leden van de Task Force te sturen.

Maatregel 3: Aanvullen en invoeren van het barrièremodel Portefeuillehouder: OM en Binnenlandse Zaken (Bolhaar en Bos)

Probleemstelling:

In het algemeen kan worden gesteld dat criminele groeperingen gebruik maken van de legale economische en juridische infrastructuur (inclusief de diensten van specifieke beroepsgroepen) om criminele handelingen te verrichten, te verhullen of crimineel geld te investeren. Het is dus van belang dat de overheid condities schept en drempels opwerpt die de voedingsbodem voor criminelen op het terrein van de mensenhandel minder vruchtbaar maken. Uit het onderzoek Sneep⁶ blijkt dat voor het verkrijgen van de juiste vergunningen geen of onvoldoende administratieve barrières bestaan die drempels opwerpen tegen prostitutie onder dwang of overige uitbuiting.

Daarnaast leert de casus Sneep dat een criminele organisatie die op grote schaal vrouwen uitbuit in de prostitutie gebruik maakt van een groot aantal verschillende (illegale) facilitatoren. Gedacht kan worden aan pooiers, snorders, kamerverhuurders, paspoortvervalsers, artsen en malafide administratiekantoren. In lijn met de programmatische aanpak van het fenomeen mensenhandel, verdient het aanbeveling om de bewuste facilitatoren van uitbuiting in de prostitutie in kaart te brengen en te onderzoeken welke bestuurlijke en strafrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet om die facilitatoren te belemmeren een bijdrage te leveren aan mensenhandel.

Definitie barrièremodel:

Het barrièremodel gaat ervan uit dat een aantal hindernissen (kritische processen of barrières) moet worden genomen om criminele activiteiten te starten en daaruit voortkomende winsten te gebruiken voor allerlei doeleinden. Bij mensenhandel en mensensmokkel worden voornamelijk de volgende barrières onderkend:

- Entree en identiteit (onrechtmatig toegang verschaffen tot Nederland; identiteitsfraude);
- Huisvesting (huisjesmelkers of andere facilitatoren);
- Arbeid (onder andere werkvergunning en inschrijving bij de Kamer van Koophandel);
- Financiële stromen (onder andere witwassen).

Voor elke barrière wordt nagegaan:

- van welke (criminele) activiteiten er sprake is of kan zijn;
- welke actoren (criminele kern en facilitatoren) erbij betrokken zijn;
- welke opsporings- en controlediensten en andere partners in positie zijn om mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden.

Het moge duidelijk zijn dat informatie-inwinning bij relevante partners van groot belang is voor de opsporing en dat tussen het Openbaar Ministerie en die betrokken partners afspraken moeten worden gemaakt over het aanleveren en gebruiken van informatie.

⁶ In de zaak Sneep richtten verschillende opsporingsinstanties zich op een groep mensenhandelaren die op meerdere plaatsen in Nederland actief was. De bewuste groep buitte jarenlang tientallen vrouwen op gewelddadige wijze uit in de raamprostitutie.

Geplande activiteiten:

In het kader van de programmatische aanpak, zoals uitgewerkt in de intensiveringprogramma's Georganiseerde misdaad, Finec en Cybercrime, is het de bedoeling dat de komende jaren ervaring wordt opgedaan met het toepassen van het barrièremodel.

De kern van de programmatische aanpak is dat ketenpartners zich vanuit hun eigen werkveld gezamenlijk inzetten voor de aanpak van een crimineel verschijnsel. Het is de bedoeling dat het barrièremodel in de praktijk wordt toegepast aan de hand van concrete strafzaken. Telkens zal worden nagegaan welke strategische partners te benoemen zijn, die een bijdrage kunnen leveren aan het vroegtijdig signaleren en tegengaan van mensenhandel. Het OM zal steeds in samenspraak met de politie een aantal geschikte zaken (voorbeeldzaken) selecteren. De eerste zaken zijn in september 2008 geselecteerd. Op het moment dat een zaak wordt afgesloten, zal een nieuwe zaak worden geselecteerd. Alle zaken zullen na afloop zorgvuldig door politie en OM worden geëvalueerd en de opgedane ervaringen zullen worden gebruikt om het barrièremodel verder te ontwikkelen.

Daarnaast heeft het College van procureurs-generaal in maart 2008 ingestemd met een plan van aanpak om de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel binnen het OM te versterken. In dit plan van aanpak wordt mensenhandel en mensensmokkel aangemerkt als een specialisme dat bij een speciale regio-officier mensenhandel zal worden belegd. Het is de bedoeling dat deze regio-officier de programmatische aanpak (waaronder het toepassen van het barrièremodel) binnen het eigen regioparket bevordert. E.e.a. zal door het Parket-Generaal worden gemonitord.

Tevens zal het ministerie van Binnenlandse Zaken tien regionale informatie en expertisecentra inrichten. De centra staan onder aansturing van een korpsbeheerder en krijgen primair de opdracht om de informatiepositie van het bestuur voor de bestuurlijke aanpak te versterken. De centra hebben ook als taak om het lokale bestuur te adviseren over de mogelijke interventiestrategieën om de verwevenheid van boven- en onderwereld tegen te gaan. Het is de bedoeling dat de centra in 2009 operationeel zijn. Daarnaast zal er nog een landelijk informatie- en expertisecentrum worden ingericht.

Tot slot heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met het ministerie van Justitie een wetsvoorstel regulering prostitutie opgesteld. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat seksuele dienstverlening verboden is, tenzij daarvoor een vergunning van de burgemeester is verkregen. De kaderwet bevat bepalingen waarin randvoorwaarden en eisen worden gesteld bij het verlenen, weigeren en/of intrekken van vergunningen (barrières). Daarnaast stelt de wet eisen aan wat in de vergunning wordt vermeld. Met de kaderwet zal worden gestimuleerd dat de gemeenten een uniformer beleid gaan voeren.

Resultaat:

Op 1 januari 2013 wordt het barrièremodel toegepast door alle betrokken partners bij de bestrijding van mensenhandel/mensensmokkel. Dit betekent in ieder geval dat alle gemeenten met een prostitutiesector per 1 januari 2013 een

lokale aanpak met gebruikmaking van het barrièremodel hebben ontwikkeld en ingevoerd⁷.

Tijdpad:

1 december tot 1 juli 2009: In de praktijk toepassen van het (theoretische) barrièremodel,

1 juli 2009 tot 1 juli 2010: Inventariseren van alle mogelijke toepasbare barrières en opleveren eindmodel,

1 juli 2010 tot 1 juli 2011: Start invoering barrièremodel door de bestuurlijke expertisecentra,

1 juli 2011 tot 1 jan 2013: Het barrièremodel wordt toegepast door alle betrokken partners bij de bestrijding van mensenhandel/mensensmokkel.

Risico's/valkuilen:

Het barrièremodel is een nieuw instrument dat in de praktijk nog weinig is toegepast en waarvan nog niet is aangetoond dat het het gewenste effect teweeg zal brengen. Daarnaast blijkt informatie-uitwisseling in de praktijk wel eens spaak te lopen. Mogelijk biedt het landelijke convenant voor eenduidige en eenvoudige toegang tot informatie hier uitkomst. De voorgestelde aanpak is ook afhankelijk van de nog in te voeren kaderwet prostitutie en de bereidheid van gemeenten om daadwerkelijk inhoud te geven aan een prostitutiebeleid.

Benodigde partners bij de invoering van de maatregel:

Politie

Koninklijke Marechaussee

Ministerie van Justitie (onder andere invoeren kaderwet)

Ministerie van Binnenlandse Zaken (onder andere landelijk convenant en inrichten expertisecentra)

VNG

Lokaal bestuur

Tevens zal op dit thema de verbinding worden gezocht met de Task Force Hennep.

Monitoring:

De Task Force Aanpak Mensenhandel fungeert als begeleidingscommissie.

⁷ De gemeente Amsterdam heeft n.a.v. de zaak Sneep een eigen barrièremodel ontwikkeld. Dit model hanteert meer barrières dan genoemd in deze notitie. Toegevoegd is b.v. een ruimtelijke, fysieke barrière door pooiers m.b.v. verblijfsverboden te weren uit prostitutiezones. Ook wordt er een religieuze barrière opgeworpen door imans te betrekken.

Maatregel 4: Professionaliseren van de bestuurlijke rapportages Portefeuillehouder: OM en Binnenlandse Zaken (Bolhaar en Bos)
--

Probleemstelling:

Een effectieve bestrijding van mensenhandel is niet mogelijk met louter strafrechtelijke instrumenten. Het lokale bestuur speelt daarbij een belangrijke rol. Gemeenten beschikken over een arsenaal aan bestuursrechtelijke middelen waarmee de criminele activiteiten op lokaal niveau kunnen worden tegengegaan (bijvoorbeeld intrekken vergunningen, opkopen onroerend goed). Het succes van een dergelijke bestuurlijke aanpak staat of valt met een goede informatiepositie. De gedachte is om met zogenoemde bestuurlijke rapportages of adviezen te bezien hoe bestuurlijke partners eerder bij het onderzoek kunnen worden betrokken, om gezamenlijk te bepalen welk instrumentarium het meest geschikt is om een duurzamer maatschappelijk effect te sorteren. Op dit moment is er bij de politie onvoldoende specifieke analysecapaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van bestuurlijke analyses. Daarnaast is de kwaliteit van de bestuurlijke rapportages voor verbetering vatbaar. Omdat gedegen analyse de kern vormt voor een bestuurlijke aanpak (namelijk bestuur pro-actief en goed adviseren) is het noodzakelijk dat politie en OM hier iets aan doen. Naast het opstellen van bestuurlijke rapportages voor het lokale bestuur kan het ook nuttig zijn om op nationaal of internationaal niveau bestuurlijke rapportages uit te brengen.

Definitie bestuurlijke rapportages:

Een bestuurlijke rapportage is een rapportage op basis van ervaringen opgedaan tijdens een opsporingsonderzoek waarin zijn beschreven:

1. de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak;
2. voorstellen voor het aanwijzen van probleemeigenaren.

In een proces-verbaal van een opsporingsinstantie worden slechts die feiten en omstandigheden opgenomen die bijdragen aan de bewijsvoering. Andere ervarings- of restinformatie wordt niet altijd gebruikt, omdat die informatie niet relevant is voor het opsporingsonderzoek. In een bestuurlijke rapportage wordt deze informatie wel nadrukkelijk meegenomen, om inzicht te verschaffen in misdaad stimulerende factoren en om andere relevante partijen in beweging te krijgen om bepaalde (preventieve) maatregelen te treffen om misdaad te voorkomen of de schade te beperken.

Evident is dat aan het eind van een strafrechtelijk onderzoek moet worden bezien of er nog iets in zit voor bestuur of andere relevante partners. Een bestuurlijke rapportage kan echter ook nog andere doeleinden dienen, namelijk:

1. Met een bestuurlijke rapportage kan vooraf een probleem worden geanalyseerd of een taak worden toegewezen;
2. Met een bestuurlijke rapportage kunnen er gedurende een strafzaak signalen worden afgegeven aan partners;
3. Door de bestuurlijke rapportages te verzamelen en te analyseren kunnen er lessen voor de toekomst worden getrokken waardoor de misdaadpreventie verbetert.

Geplande activiteiten:

In het kader van de programmatische aanpak⁸, zoals uitgewerkt in de intensiveringsprogramma's Georganiseerde misdaad, Finec en Cybercrime, is het de bedoeling dat de komende jaren meer ervaring wordt opgedaan met het opstellen van bestuurlijke rapportages. In het kader van de intensiveringsprogramma's is er ook geld beschikbaar gesteld voor speciale informatieofficieren bij het OM en extra analysecapaciteit bij politie. Adviezen aan het bestuur worden gekoppeld aan zaken die onder de verantwoordelijkheid van het OM worden opgepakt. De politie stelt deze adviezen in samenspraak met het OM op. Het is de taak van het (lokale) bestuur om vervolgens de regie te nemen over de (eventuele) uitvoering van deze bestuurlijke adviezen. Het is ook noodzakelijk om een goede verbinding te houden met wetenschappelijke ontwikkelingen die voor de invoering van de bestuurlijke aanpak van belang zijn. De intensiveringprogramma's zullen dan ook wetenschappelijk worden begeleid en gemonitord.

Daarnaast heeft het College van procureurs-generaal in maart 2008 ingestemd met een plan van aanpak om de bestrijding van mensenhandel/mensensmokkel binnen het OM te versterken. In dit plan van aanpak wordt mensenhandel/mensensmokkel aangemerkt als een specialisme dat bij een speciale regio-officier mensenhandel zal worden belegd. Het is de bedoeling dat deze regio-officier de programmatische aanpak (waaronder opstellen van bestuurlijke rapportages) binnen het eigen regioparket bevordert. E.e.a. zal door het Parket-Generaal worden gemonitord.

Verder organiseert het OM samen met Binnenlandse Zaken in het najaar 2008 een brainstormsessie over de bestuurlijke rapportages. Doel van de bijeenkomst is om de effectiviteit en efficiency van bestuurlijke rapportages te verbeteren.

Tevens zal het ministerie van Binnenlandse Zaken tien regionale informatie- en expertisecentra inrichten. De centra staan onder aansturing van een korpsbeheerder en krijgen primair de opdracht om de informatiepositie van het bestuur voor de bestuurlijke aanpak te versterken. De centra hebben ook als taak om het lokale bestuur te adviseren over de mogelijke interventiestrategieën om de verwevenheid van boven- en onderwereld tegen te gaan. Het is de bedoeling dat de centra voor het einde van 2009 operationeel zijn. Daarnaast zal er nog een landelijk informatie- en expertisecentrum worden ingericht.

De politieacademie ontwikkelt op dit moment een opleiding voor het maken van goede bestuurlijke rapportages. Bij het opstellen van bestuurlijke rapportages is het ook van belang dat er een gedegen wetenschappelijke onderbouwing aan ten grondslag ligt.

NB: voor bestuurlijke adviezen die een regio-overstijgende aanpak vereisen, heeft de minister van Binnenlandse Zaken een landelijk loket ingericht om aan dergelijke adviezen een vervolg te kunnen geven.

⁸ De kern van de programmatische aanpak is dat ketenpartners zich vanuit hun eigen werkveld gezamenlijk inzetten voor de aanpak van een crimineel verschijnsel.

Resultaat:

Het ligt niet in de rede om na elk opsporingsonderzoek een bestuurlijk advies te produceren. Het is de bedoeling dat vanaf 1 januari 2013 in alle blijvend delictgevaarlijke situaties wordt nagegaan of een bestuurlijke rapportages noodzakelijk is. Zo ja, dan moet er daadwerkelijk een bestuurlijke rapportage worden opgemaakt.

Tijdpad:

1 december tot 1 juli 2009: Experimenteren met bestuurlijke rapportages, vaststellen criteria waaraan een bestuurlijke rapportage moet voldoen, beschikbaarheid relevante opleidingen,

1 juli 2009 tot 1 juli 2010: Er wordt een bestuurlijke rapportage opgeleverd in alle afgeronde voorbeeldzaken (proeftuinen) mensenhandel,

1 juli 2010 tot 1 juli 2011: Er wordt een bestuurlijke rapportage opgeleverd in alle afgeronde voorbeeldzaken (proeftuinen) mensenhandel en in alle mensenhandelzaken die de Bovenregionale Recherche, Nationale Recherche en SIOD doen,

1 juli 2011 tot 1 jan 2013: In alle blijvend delictgevaarlijke situaties wordt nagegaan of een bestuurlijke rapportage noodzakelijk is. Zo ja, dan wordt er daadwerkelijk een bestuurlijke rapportage opgemaakt.

Risico's/valkuilen:

Voor het opstellen van bestuurlijke rapportage is specifieke analysecapaciteit noodzakelijk die niet altijd voorhanden is. Daarnaast blijkt bestuurlijke informatie-uitwisseling in de praktijk nog wel eens op problemen te stuiten. Mogelijk biedt het landelijke convenant voor eenduidige en eenvoudige toegang tot informatie hier uitkomst.

Benodigde partners bij de invoering van de maatregel:

Politie (onder andere beschikbaarheid analysecapaciteit en opleiding politieacademie)

Wetenschap (onder andere begeleiding)

Ministerie van Binnenlandse Zaken (onder andere landelijk loket bestuurlijke adviezen, landelijk convenant informatie-uitwisseling en inrichten expertisecentra)

Ministerie van Justitie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SIOD)

Lokaal bestuur

Tevens zal op dit thema de verbinding worden gezocht met de Task Force Hennep.

Monitoring:

De Task Force Aanpak Mensenhandel fungeert als begeleidingscommissie.

Maatregel 5: Opvang van slachtoffers**Portefeuillehouder:** Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Justitie (Den Hoed en Mulder)

Staatssecretaris Albayrak en staatssecretaris Bussemaker van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gaan in een pilot onderzoeken of slachtoffers van mensenhandel veilig opgevangen kunnen worden en hoe dit structureel georganiseerd kan worden. De slachtoffers van mensenhandel worden in deze pilot opgevangen door hulpverleners met specifieke kennis over deze groep. Naast deze begeleiding zal hen ook de benodigde rust en veiligheid worden geboden. Dit moet slachtoffers helpen bij de overweging om wel of geen aangifte te doen of mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek tegen mensenhandelaren. De pilot zal worden uitgevoerd door een gemeente. Er zal zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van al bestaande voorzieningen en netwerken. De mogelijkheden tot structurele financiering van deze opvang zullen vanuit zowel de Vreemdelingenwet als de Wet maatschappelijke ondersteuning worden gezien.

Maatregel 6: Aandacht voor de positie van slachtoffers**Portefeuillehouder:** Ministerie van Justitie en OM (IJzerman en Bolhaar)***Maatregel 6a. Verbeteren registratie Comensha*****Inleiding:**

Een goed beleid voor de aanpak van mensenhandel moet gebaseerd zijn op gedegen, gedetailleerde en actuele informatie over de problematiek. Cijfers over slachtoffers en mogelijke slachtoffers van mensenhandel worden op een centraal punt geregistreerd, namelijk bij Comensha.

Hoewel in 2007 het aantal aanmeldingen fors is gestegen tot 716 (een groei van 24% ten opzichte van 2006) weten we niet precies hoe groot het probleem van mensenhandel in Nederland echt is.

Het verzamelen van informatie over (vermoedelijke) slachtoffers is één van de belangrijke taken van Comensha. Het heeft daartoe een zeer uitgebreid informatiesysteem tot haar beschikking, waarin het feiten over de aard en omvang van de populatie slachtoffers in Nederland registreert. Op basis van deze gegevens is het onder andere mogelijk om:

- het ministerie van Justitie en het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) te bedienen met correcte en complete cijfers over slachtoffers van mensenhandel in Nederland;
- knelpunten, tendensen en succesfactoren in de uitvoering van het mensenhandelbeleid te signaleren om enerzijds de kwaliteit van beleidsontwikkeling in het justitiële, zorg en vreemdelingentraject te verbeteren en anderzijds de lokale hulpverleningsnetwerken te informeren. Kennis en expertise kan hierdoor gerichter beschikbaar gesteld worden om verbeteringen in het hulpaanbod aan slachtoffers tot stand te brengen.
- het Openbaar Ministerie te helpen om slachtoffers op te sporen en hen adequaat te informeren over de voortgang van een strafproces.

Knelpunten:

De registratie van het Comensha beslaat grofweg twee categorieën. De eerste categorie betreft slachtoffers voor wie opvang wordt gezocht en geregeld, terwijl slachtoffers in de tweede categorie al een veilige verblijfplaats hebben en geen ondersteuning van Comensha behoeven. Bij de registratie doen zich de volgende knelpunten voor:

1. *Wat we niet horen, kennen we niet:* Een goed beeld van de werkelijke omvang van mensenhandel is moeilijk te geven omdat sommige instanties nalaten om Comensha te informeren over slachtoffers van mensenhandel. Dit vertroebelt het zicht op de omvang van het probleem. Het is van groot belang dat alle partijen die bij de bestrijding van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers betrokken zijn, hun steentje bijdragen aan het creëren van een zo volledig mogelijk beeld van slachtofferschap. Dit betreft alle vormen van slachtofferschap, of het nu gaat om internationale vrouwenhandel, slachtoffers van loverboys in Nederland, of personen die betrokken zijn bij puur economische uitbuiting.
2. *Comensha is afhankelijk van anderen:* Het verzamelen en actueel houden van informatie over (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel is erg arbeidsintensief. Hierdoor verliest Comensha al snel het zicht op slachtoffers omdat organisaties in lokale hulpverleningsnetwerken belangrijke informatie over het slachtoffer niet terugkoppelen. Comensha is volledig afhankelijk van de bereidwilligheid van anderen om te delen; dat gebeurt zelden spontaan. Onderzocht moet worden of een aanwijzing of meldplicht soelaas biedt en anderen beweegt om informatie over slachtoffers te delen.
3. *Verschillende kwaliteitscriteria voor verschillende doelen:* Informatie, nodig om de zorg aan slachtoffer te realiseren, kan behoorlijk verschillen van managementinformatie die voor de ontwikkeling van beleid essentieel is. Dit heeft gevolgen voor de frequentie van en de wijze waarop Comensha gegevens moet verzamelen en bijhouden. Voor slachtoffers die zorg en opvang genieten, is het van groot belang dat informatie over het slachtoffer heel frequent met Comensha wordt gedeeld. Gegevens die relevant zijn voor beleidsontwikkeling en dergelijke hoeven minder vaak te worden geactualiseerd. Op dit moment is niet duidelijk hoe, gegeven de uiteenlopende wensen, in de informatiebehoefte van de verschillende partijen tegen redelijke kosten voorzien kan worden.

Geplande activiteiten:

Om de kwaliteit van de informatiehuishouding over slachtoffers te verbeteren stellen we voor om:

1. De slachtofferregistratie te verbeteren: voor de verbetering van de actualiteit, betrouwbaarheid en compleetheid van de slachtofferregistratie is het noodzakelijk zowel de inhoud van de slachtofferregistratie als de registratieprocessen aan een onderzoek te onderwerpen. Daarbij is het van belang om:
 - a. overeenstemming te bereiken over welke gegevens moeten worden verzameld en voor welk doel deze gegevens kunnen worden gebruikt;
 - b. afspraken te maken met bij slachtoffers betrokken partijen om deze gegevens stelselmatig aan te leveren.

Comensha wil graag samen met onder andere het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel een onderzoek uitvoeren om de functionele eisen (punt a.) vast te stellen. Daarbij moet onder andere worden bepaald welke gegevens daadwerkelijk op landelijk niveau beschikbaar moeten komen en welke prima lokaal geadministreerd kunnen worden. Dit onderzoek moet resulteren in:

- Een heldere, breed gedragen lijst van *key items* die geregistreerd worden met een duidelijke onderbouwing van waarom deze *key items* geregistreerd worden, en een overzicht van welke items niet worden geregistreerd en waarom;
- Een aanpak om ervoor te zorgen dat meer meldingen worden gedaan en slachtoffergegevens actueel worden gehouden;
- Een actieplan om de slachtofferregistratie op een hoger plan te tillen.

Als naar aanleiding van dit onderzoek blijkt dat de gegevensset aan vernieuwing toe is, zal Comensha planmatig de inhoud en opzet van de slachtofferregistratie aanpassen en afspraken maken met lokale actoren (onder andere zorgcoördinatoren die informatie aanleveren).

2. Een gezamenlijke voorlichtingscampagne te organiseren: gericht op organisaties die direct of indirect te maken hebben of krijgen met slachtoffers van mensenhandel. In de campagne moet aandacht zijn voor:

- Wat is mensenhandel?
- Hoe herken je signalen van mensenhandel?
- Wat doe je met deze vermoedens (of erger: feiten)?

Een gezamenlijke campagne van het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel en Comensha met het ministerie van Justitie als sponsor verdient overweging.

Tijdpad:

- Onderzoek verbeteren slachtofferregistratie: eerste kwartaal 2009
- Opstellen aanbevelingen voor landelijke gegevensuitwisseling: tweede kwartaal 2009
- Een gezamenlijke voorlichtingscampagne organiseren: derde kwartaal 2009
- Eventueel aanpassen en afspraken maken met het veld: derde en vierde kwartaal 2009

Risico's/valkuilen:

De bereidheid van lokale partijen om, zonder dat een direct lokaal belang is gediend, informatie te delen, is mogelijk beperkt. De meerwaarde van het verzamelen van informatie op landelijk niveau moet worden aangetoond, mogelijk door ook periodiek rapportages terug te geven aan het lokale netwerk. Vooral de betrokkenheid van Comensha bij de ontwikkeling van lokale of regionale ketens die gericht zijn op opsporing en hulpverlening, is cruciaal voor het welslagen van zijn missie om informatie te verzamelen voor beleidsontwikkeling en belangenbehartiging.

Benodigde partijen bij de invoering van de maatregelen:

- Comensha/Pheidis
- Politie
- Openbaar Ministerie
- DVB/IND
- Lokale zorgnetwerken

Maatregel 6b: Slachtoffers mogelijkheid geven tot het opnemen van (anoniem) contact

Er zijn diverse mogelijkheden voor slachtoffers om anoniem een melding te doen. Er zal voor deze maatregel worden aangesloten bij bestaande initiatieven.

Meld Misdaad Anoniem

Allereerst kan elke burger bellen met Meld Misdaad Anoniem. Signalen over mensenhandel die binnenkomen bij Meld Misdaad Anoniem, worden doorgestuurd naar het EMM dat bekijkt of er nader onderzoek kan worden gestart op basis van de melding. Om de bekendheid van Meld Misdaad Anoniem in de prostitutiebranche te vergroten en op peil te houden, is de campagne 'Schijn bedriegt' aan het begin van 2008 nog herhaald. Eind 2008 zal de campagne worden geëvalueerd en zal bekeken worden of en wanneer een herhaling van de campagne moet worden overwogen.

Anonimiteit in het strafproces

Op 1 oktober 2008 hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in een brief aan de Tweede Kamer laten weten welke maatregelen zij zullen nemen om de mogelijkheden van anonimiteit voor slachtoffers in het strafproces te vergroten. Slachtoffers van sommige strafbare feiten, waaronder mensenhandel, durven vaak geen aangifte te doen uit vrees voor represailles. Uitgangspunt blijft dat een verdachte zich zo veel mogelijk moet kunnen verdedigen en verklaringen controleerbaar moeten zijn. In de brief wordt een aantal activiteiten aangekondigd, die zullen worden ondernomen om de mogelijkheid van anonimiteit in het strafproces te vergroten. Dit zijn:

1. *Domiciliekeuze*: daar waar het woonadres van het slachtoffer of de getuige niet relevant is voor de bewijsvoering in het strafproces, zullen vaker dan nu – als er vrees voor represailles bestaat – adresgegevens moeten kunnen worden afgeschermd door gebruik te maken van domiciliekeuze. Daarvoor moet bij de politie een geautomatiseerde voorziening worden getroffen.
2. *Identificatienummer*: voor het opnemen van een aangifte zijn naam en adresgegevens niet wettelijk vereist. Wel moet de aangever herleidbaar zijn. In het beginstadium kunnen naam en adres mogelijk worden vervangen door een uniek identificeerbaar nummer. Wanneer het onderzoek overgaat in het strafrechtelijk onderzoek, zal mogelijk de anonimiteit weer moeten worden opgeheven op grond van een eerlijk strafproces. In een proef zal dit nader worden bekeken.
3. *Handleiding en werkwijzen aanpassen*: OM, politie en slachtoffer zouden vaker gebruik kunnen maken van de status van 'beperkt anonieme getuige' ex artikelen 190 en 290 Sv. In overleg met het College van procureurs-generaal zal worden gekeken hoe de handleiding 'Opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring' kan worden aangepast. Verder zal gekeken worden naar de beroepscode van de politie, waarin de verhouding tussen politie en slachtoffers wordt beschreven.
4. *Wetswijzigingen*: Er zal nader worden gezien of een meer subjectieve invulling kan worden gegeven aan het risico dat de getuige loopt of kan lopen door zijn getuigenverklaring zoals beschreven in de artikelen 190 en 290 Sv. Dit punt zal nader worden gezien in het wetgevingstraject Herziening Wetboek van Strafvordering bij de positie van de getuige in het strafproces.

Overigens merkt de werkgroep op dat in een groot aantal situaties waarin uit vrees voor represailles geen aangifte of melding wordt gedaan, ook een anonieme melding of verklaring geen soelaas zal bieden. Uit feiten en omstandigheden die zijn omschreven in het proces-verbaal zal een dader immers vaak op kunnen maken wie er aangifte heeft gedaan. Met praktische maatregelen of met strafrechtelijk optreden tegen de dader moet het slachtoffer dan beschermd worden tegen represailles.

Maatregel 6c: Het doen van aangifte laagdrempeliger maken

Wijziging Aanwijzing mensenhandel

De bestuurlijke rapportage 'Schone Schijn' beveelt aan dat het OM in de Aanwijzing mensenhandel zou verduidelijken dat aan aangifte niet ingetrokken kan worden. Het willen intrekken van een aangifte zou juist moeten worden opgevat als een duidelijk signaal van mensenhandel. Deze wijziging is inmiddels verwerkt.

Onderzoek aangiftebereidheid

Het OM laat onderzoek doen naar de aangiftebereidheid. Mogelijk biedt dit te zijner tijd aanknopingspunten om de aangiftebereidheid onder slachtoffers van mensenhandel te vergroten.

Maatregel 6d: Informeren over het verloop van de strafzaak

Inleiding:

De politie en het OM hebben de taak om duidelijke en relevante informatie aan het slachtoffer te verstrekken. De medewerkers van afdeling Slachtofferzaken verstrekken informatie vanaf de aangifte tot en met de uitspraak van de rechter. Ook aan slachtoffers van mensenhandel. Arrondissementsparketten hebben samenwerkingsverbanden met de politie en Slachtofferhulp Nederland, bijvoorbeeld in de vorm van een zogenoemd SIP, een Slachtoffer Informatie Punt. Een Slachtoffer Informatie Punt is een samenwerkingsverband tussen het OM, politie en Slachtofferhulp Nederland. Informatieverstrekking over de aanvang en voortgang van een strafzaak vindt plaats op verzoek van een slachtoffer. Van alle zaken waarbij de afdeling Slachtofferzaken een rol speelt (waar met andere woorden met een slachtoffer wordt gecommuniceerd), is 90% standaard dienstverlening en 10% maatwerk. Standaard dienstverlening is het informeren van slachtoffers van veel voorkomende misdrijven (waaronder diefstal, inbraak, vernieling en mishandeling) over het verloop van een strafzaak. Het maatwerk geldt voor slachtoffers⁹ van ernstige misdrijven (waaronder levens- en zedendelicten en mensenhandel).

Achtergrond informatiebehoefte slachtoffers mensenhandel:

De informatievoorziening aan een slachtoffer over het verloop van de strafzaak is een duidelijk knelpunt. Slachtoffers worden slecht of niet geïnformeerd door het OM als de zaak wordt geseponeerd. In de praktijk horen veel slachtoffers pas dat 'hun' zaak is geseponeerd doordat hun aanvraag voor verlenging van de B9 wordt afgewezen. Vaak is de afwijzing alleen gebaseerd op telefonische informatie van het OM aan de IND. Er ontbreekt een formele schriftelijke sepotbeslissing (in de volksmond de sepotbrief) of het is onduidelijk wanneer de beslissing is genomen. Dit levert een probleem op wanneer een slachtoffer beklag wil indienen tegen het

⁹ De formele positie van het slachtoffer in het strafproces wordt bepaald door de wet- en regelgeving over slachtofferzorg. Het meest relevant hiervan zijn, naast de Wet Terwee, de *Aanwijzing slachtofferzorg*, de *Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik* en de *Aanwijzing spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring*. Deze beogen de positie van slachtoffers in het strafrecht te verbeteren. Voor slachtoffers van mensenhandel is daarnaast de *Aanwijzing mensenhandel* van toepassing.

sepot. De communicatie tussen het OM en de IND, de politie en het slachtoffer kan op deze punten worden verbeterd¹⁰.

¹⁰ Zie Positie van slachtoffers van mensenhandel - ITRENDRAPPORTAGE 2006, pagina 16

Knelpunten:

Er zijn vier oorzaken waardoor de informatievoorziening hapert:

1. Het adres waarop het slachtoffer kan worden bereikt, is onbekend bij het OM. Dit kan gebeuren doordat een slachtoffer verhuist en de verhuizing niet bekend is. Ook kan er zijn gekozen voor een geheim adres.
2. Het slachtoffer heeft nooit aangegeven dat hij/zij geïnformeerd wil worden. Slachtoffers van mensenhandel zijn vaak ernstig getraumatiseerd, spreken andere talen en kunnen niet altijd overzien waarom het van belang is een formulier in te vullen en te ondertekenen. Als gevolg hiervan ontvangt het OM een proces-verbaal zonder verzoek tot informatieverstrekking aan het slachtoffer.
3. Mensenhandelzaken worden gekenmerkt als 'zware criminaliteit' waardoor ze op een bijzonder manier worden geregistreerd binnen het OM. Processen-verbaal over delicten die tot de categorie ernstige misdrijven behoren, worden niet allemaal in het processysteem Compas ingevoerd, maar in een apart en 'geheim' tijdelijk register (TR). Dit wordt gedaan omdat dergelijke onderzoeken uiterst geheim zijn. Het tijdelijk register wordt bijgehouden door een aparte afdeling binnen het OM. Alleen als een zaak 'klapt', dat wil zeggen wanneer de politie daadwerkelijk tot arrestatie overgaat, kan een 'TR-zaak' worden overgeheveld naar het reguliere Compas. In TR-zaken is de focus gericht op de dader. De slachtoffers worden daardoor naar de achtergrond gedrongen en niet ingeschreven door de afdeling Slachtofferzorg. In de hektiek van een onderzoek genieten slachtoffers lagere prioriteit. Slachtoffers van mensenhandel blijven dus als het ware verborgen voor de afdeling Slachtofferzorg.
4. Comensha, consultants en lokale zorgcoördinatoren zijn niet op de hoogte van de dienstverlening van de afdeling Slachtofferzorg en het Slachtoffer Informatie Punt. In de praktijk wordt alleen de lokale en bekende politiemedewerker die contact heeft met een slachtoffer gevraagd of neemt deze zelf het initiatief om de actuele status mee te delen.

Geplande activiteiten:

De volgende (te nemen) acties dragen bij aan het oplossen van de knelpunten:

1. Het is nuttig als er binnen het OM afspraken gemaakt worden tussen de afdeling die belast is met mensenhandel, en de afdeling Slachtofferzorg over het overhevelen van zaken naar de afdeling Slachtofferzorg, zodat de slachtoffers geregistreerd kunnen worden.
2. Comensha kan als 'verbindingsofficier' worden opgevoerd bij een proces-verbaal. Comensha doet er alles aan om ervoor te zorgen dat het te allen tijde de actuele adresgegevens van slachtoffers heeft. Comensha kan zorgdragen voor het doorsturen van correspondentie naar (geheime) opvanglocaties.
3. Comensha kan eens per maand een lijst aanbieden aan het Slachtoffer Informatie Punt met de geregistreerde slachtoffers per arrondissement. Dit kan alleen als de politie daadwerkelijk een proces-verbaal heeft ingestuurd. Deze lijst kan dan vergeleken worden met de gegevens die bekend zijn bij het Slachtoffer Informatie Punt. Komt een slachtoffer wel voor op de lijst van Comensha maar niet op de lijst van het Slachtoffer Informatie Punt, dan kan dat komen doordat het slachtoffer nog niet geregistreerd is in het voor de afdeling Slachtofferzorg toegankelijke Compas. Deze lijst zou minimaal moeten bevatten: naam, voornaam,

geboortedatum. De winst is dat Comensha vroegtijdig kan weten dat een slachtoffer niet bekend is bij het Slachtoffer Informatie Punt en eventueel actie kan ondernemen richting een slachtoffer.

Tijdpad:

- Haalbaarheid van proceswijziging bij het OM onderzoeken: eerste kwartaal 2009.
- Proceswijziging bij het OM invoeren en experimenteren met proceswijziging waarbij het Coördinatiecentrum Mensenhandel als 'verbindingsofficier' zorgt voor het informeren van een slachtoffer: vanaf eerste en tweede kwartaal 2009.
- Binnen één regio (Den Haag) experimenteren met het vergelijken van lijsten van het Slachtoffer Informatie Punt met die van Comensha: eerste en tweede kwartaal 2009

Risico's/valkuilen:

De hierboven beschreven maatregelen zijn het resultaat van een gesprek met de afdeling Slachtofferzorg en het Slachtoffer Informatie Punt in de regio Den Haag. Als de maatregelen hier effect sorteren, moet de vertaling naar andere regio's nog wel plaatsvinden.

Benodigde partijen bij de invoering van de maatregelen:

- Comensha/Pheidis
- Politie
- Openbaar Ministerie, in bijzonder de afdeling Slachtofferzorg en het Slachtoffer Informatie Punt (SIP) van het Arrondissementsparket Den Haag.

Maatregel 6e: Juridische ondersteuning

Schadevergoeding en rechtsbijstand

Het OM onderkent dat de rol van het slachtoffer in het strafproces van toenemend belang is. Naast de rol van de verdachte is bij de behandeling van elke strafzaak het slachtoffer en de geleden schade een vanzelfsprekend, wezenlijk onderdeel van de taak van het OM. Kort gezegd: het slachtoffer is geen bijzaak meer, maar hoofdzaak. Het OM wil slachtoffers, vanuit zijn taakopvatting, optimaal ondersteunen. Vanuit het OM kan het slachtoffer rekenen op actieve informatieverstrekking, correcte bejegening en behandeling van zijn schade. Er zal voor deze maatregel worden aangesloten bij bestaande initiatieven.

In een nieuwe Aanwijzing slachtofferzorg is het nieuwe OM-beleid vastgelegd. Hierin is rekening gehouden met de 'Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces' die de Tweede Kamer in 2007 heeft goedgekeurd. De Aanwijzing is primair bedoeld voor het OM, maar heeft ook externe werking. Het geeft dus aan waar de samenleving op mag rekenen als OM-beleid. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op dit moment in behandeling.

Het OM gaat onderscheid maken in de dienstverlening aan slachtoffers. Twee groepen slachtoffers kunnen grofweg worden onderscheiden: slachtoffers voor wie het basispakket volstaat en een kleine groep overige slachtoffers, voor wie bovenop het basispakket een speciaal pakket noodzakelijk is, waaronder ook slachtoffers van mensenhandel.

Vanuit zijn kerntaak ondersteunt het OM het slachtoffer bij het uitoefenen van zijn rechten, waaronder schadevergoeding. Het OM behandelt de schade die het slachtoffer indient als claim. Het OM zal zeker met de komst van de Wet OM-

afdoening steeds vaker een standpunt (moeten) innemen over de schade van het slachtoffer. Het OM is dus niet zozeer bemiddelaar, maar behandelt de schade. 'Bemiddeling' suggereert iets als herstelrecht of mediation. Daar zijn echter anderen voor. Het is beter te spreken van schadebehandeling of schaderegeling.¹¹ Algemeen uitgangspunt is dat de schade zo vroeg mogelijk in het strafproces wordt geregeld. Dat is in het belang van het slachtoffer. Tegen die achtergrond heeft het OM met de politie de afspraak gemaakt dat in 'boter bij de vis-zaken' (met een bekende verdachte met alleen materiele schade die direct kan worden afgewikkeld en die leidt tot politiesepot) de politie de schade regelt. Deze zaken komen dus niet bij het OM terecht.

In de overige zaken is het OM verantwoordelijk voor de schaderegeling. Dat laat onverlet dat op basis van lokale afspraken de politie of anderen namens het OM in bepaalde zaken de schade kan regelen. Als in een eerder stadium (bijv. bij de politie of via bemiddeling in enige vorm) de schade al is geregeld, neemt het OM daar kennis van en weegt dat mee bij de beoordeling van de strafzaak. Het slachtoffer is erbij gebaat als de schade in een zo vroeg mogelijk stadium is geregeld en vanuit die optiek is alles wat de politie of anderen al doen meegenomen. Daarbij speelt mee dat slechts een klein deel (ongeveer 10 %) van alle slachtoffers dat aangifte doet ook bij het OM terecht komt en dat de politie meestal bij de aangifte direct contact heeft met slachtoffer. Ook is het van belang dat de politie bij het opnemen van de aangifte zoveel mogelijk relevante gegevens en wensen van het slachtoffer verzamelt. Naast de rol van de verdachte is bij de behandeling van elke strafzaak het slachtoffer en de geleden schade een vanzelfsprekend, wezenlijk onderdeel bij het nemen van de beoordelingsbeslissing. Het slachtoffer is er dus bij gebaat dat zoveel mogelijk al voor de eventuele strafzitting (of TOM-zitting of OM-zitting in het kader van de OM-afdoening) de schadeclaim helder is. Daartoe vraagt het OM meteen al bij het eerste contact aan het slachtoffer om de schadeclaim op te geven, binnen een bepaalde termijn. Bijvoorbeeld bij de keuze om een strafzaak via het (super)snelrecht te berechten zal een eventuele schade van het slachtoffer een rol spelen. Dat soort zaken komen daarvoor in beginsel dus niet voor in aanmerking.

Slachtofferhulp Nederland ondersteunt het slachtoffer bij het opstellen van de schadeclaim, zowel voor de strafzitting als voor eventuele TOM-zitting of de OM-afdoening. Het proces is transparant en voorspelbaar voor het slachtoffer en het OM. Dit betekent de volgende activiteiten:

- Het OM ontwikkelt een OM-normenstelsel voor schadevergoedingen aan slachtoffers. Daarbij wordt gekeken naar smartegeldgids ANWB en Bos Polaris strafvorderingsrichtlijnen voor het OM. Een aparte werkgroep van het OM zal dit voor de Commissie Slachtofferzorg verkennen en uitwerken.
- Heldere afspraken maken met de ketenpartners (met name met Slachtofferhulp Nederland, politie en rechtsprekende macht) over wie wat doet, waarbij vertrekpunt van het OM voor het hele land hetzelfde is.

Van belang is ook dat het OM voldoet aan de Europese regelgeving op het gebied van schadebemiddeling. Dit is het geval voor bovenstaande werkwijze voor schaderegeling en in voorkomende gevallen de mogelijke doorverwijzing naar mediation of slachtoffer-dader-gesprekken ('Slachtoffer in beeld') is dat het geval. De concept-Aanwijzing slachtofferzorg is gereed. Onduidelijk is of en wanneer de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel Versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Als dit wetsvoorstel aangenomen wordt, is de inwerkingtreding ervan waarschijnlijk niet voor 1 januari 2010. De inwerkingtreding van de nieuwe Aanwijzing slachtofferzorg is gekoppeld aan de inwerkingtreding van de nieuwe wet.

¹¹ zie ook rapport Schaderegeling in de praktijk, Universiteit Leiden, sept 2007, blz. 3

Het Schadefonds geweldsmisdrijven geeft financiële steun aan mensen die slachtoffer zijn geworden van een geweldsmisdrijf met ernstig letsel.

Knelpunt:

Slachtoffers van mensenhandel maken nog maar weinig gebruik van Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Geplande activiteiten:

Voor 1 juli 2009 zal een inventarisatie gemaakt worden van het gebruik van Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven door slachtoffers van mensenhandel en zal een plan van aanpak worden opgesteld om het gebruik van slachtofferhulp door slachtoffers van mensenhandel te vergroten.

Tijdpad:

Inventarisatie en plan van aanpak: voor 1 juli 2009 gereed.
Uitvoering plan van aanpak volgt daarop.

<p>Maatregel 7: Intensiveren internationale samenwerking Portefeuillehouder: Ministerie van Buitenlandse Zaken (van Beuningen)</p>
--

7a. Snelle actieteams

Nigeria

Het oprollen van een bende Nigeriaanse mensenhandelaren in het najaar 2007 (operatie Koolvis), gevolgd in januari/februari 2008 door de inzet van Snelle Actie Teams van Immigratie- en Naturalisatie Dienst en de Koninklijke Marechaussee op vliegvelden in Nigeria, heeft duidelijk afschrikwekkend gewerkt. Op de vluchten die door de Snelle Actie Teams aan controle zijn onderworpen, zijn geen (potentiële) slachtoffers van mensenhandel aangetroffen. De aantallen pogingen tot illegale inreis via Schiphol door Nigerianen zijn inmiddels sterk gedaald. Men kan uiteraard niet uitsluiten dat Nigeriaanse mensenhandelaren inmiddels andere routes naar Europa gebruiken (waterbedeffect). Het feit dat Zwitserland de laatste tijd veel last heeft van illegale inreis vanuit Nigeria lijkt hierop te duiden.

Wat Nederland betreft kan in ieder geval worden geconcludeerd dat de combinatie van operatie Koolvis en de inzet van de Snelle Actie Teams hebben geleid tot vermindering van de illegale inreis vanuit Nigeria. Vooralsnog is er dan ook, in de visie van de IND, geen noodzaak de inzet van Snelle Actie Teams bij vertrek van KLM-vluchten uit Nigeria te herhalen. De inzet van Snelle Actie Teams is vooral zinvol in situaties waarin de illegale instroom zich concentreert op één bepaalde route, zoals het geval was met de directe vluchten van Nigeria naar Nederland. Vaak heeft de instroom echter een meer diffuus karakter.

Andere gebieden

Activiteiten van Snelle Actie Teams in het buitenland vergen in beginsel de medewerking van zowel het gastland als de betrokken luchtvaartmaatschappij. Voor het gastland liggen hier evidente gevoeligheden. Het toelaten van buitenlandse controleurs impliceert immers dat de eigen controles niet afdoende zijn. Voorlopig is dan ook geen inzet van Snelle Actie Teams in het buitenland gepland.

Wel heeft de Koninklijke Marechaussee op Schiphol in december 2008 onder meer op basis van door de Immigratie- en Naturalisatie Dienst aangeleverde profielen gedurende drie weken de vluchten vanuit Griekenland geobserveerd en heeft waar nodig geïntervenieerd. Deze actie was gericht op het verkrijgen van beter inzicht in aard en omvang van de intra-Schengen inreis vanuit Griekenland richting Schiphol door onder andere Iraakse, Afghaanse en Somalische asielzoekers en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) van die nationaliteiten in het bijzonder. De analyse van deze actie wordt op dit moment nader uitgewerkt. Voorlopige conclusie is dat er op de intra-Schengen vluchten vanuit Griekenland wel een groot aantal niet juist gedocumenteerde personen is aangetroffen, maar slechts één alleenstaande minderjarige vreemdeling.

7b. Programmatische aanpak inzetten op belangrijke bronlanden

De hulpprogramma's concentreren zich momenteel op een drietal belangrijke herkomstlanden van slachtoffers, te weten Roemenië, Bulgarije en Nigeria. Om

impact te hebben is het belangrijk dat samenwerkingsprojecten een meerjarig karakter hebben en stoelen op een diepgaande kennis van de verhoudingen in het betrokken land. De samenwerking met Roemenië is al van langere datum, die met Bulgarije en Nigeria bevindt zich in de opbouwfase. Tevens wordt overwogen samenwerking met Oekraïne op een aantal terreinen op te zetten, waaronder de bestrijding van mensenhandel.

Een bruikbare formule is verder de cursus bestrijding van mensenhandel die de Nederlandse Politieacademie in 2008 heeft verzorgd voor de Indonesische politie (een 'train the trainers'-project).

Roemenië: government-to-government project

Het eerste samenwerkingsproject met Roemenië is afgerond (het betrof assistentie aan ANITP, het Roemeense agentschap voor de bestrijding van mensenhandel). Dit project, bekostigd uit POBB (een BZ-programma), heeft veel goodwill gekweekt bij de Roemeense autoriteiten, wat ook de operationele samenwerking met dit land ten goede is gekomen. Inmiddels is een vervolgproject gestart dat wordt bekostigd uit MATRA (BZ-gelden gedelegeerd aan de EVD). De begroting bedraagt 400.000,- euro voor een tweejarige periode. Het project wordt uitgevoerd door IPOL en het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel met inschakeling van Comensha en richt zich op de opbouw van de lokale afdelingen van ANITP. Deze afdelingen spelen vooral bij de doorverwijzing van slachtoffers naar zorginstanties een belangrijke rol.

Bulgarije

NGO-project: La Strada

Uit MATRA wordt een driejarig project (2008-2010), genaamd La Strada, gefinancierd voor het uitwerken van een 'national referral mechanism' (NRM) in Bulgarije (meerjarig budget 400.000,- euro). Daarbij gaat het meer specifiek om de wijze waarop de samenwerking tussen overheid en zorgverlenende NGO's dient te worden geregeld en de eisen die aan de zorg moeten worden gesteld. De Bulgaarse 'National Commission for Combating Trafficking in Human Beings' heeft aangegeven dat men graag een bespoediging zou zien van het project. Nederland ondersteunt dit streven naar versnelde resultaten.

Government-to-government project: 'Bulgaarse expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel'

Een budget van 375.000,- euro is inmiddels goedgekeurd in MATRA-kader voor een periode van twee jaar (het betreft gelden van het ministerie van Buitenlandse Zaken die aan de EVD als projectbeheerder zijn gedelegeerd). Het Bulgaarse 'Ministry of Interior' beoogt, als onderdeel van een bredere reorganisatie, de eigen anti-human trafficking unit (momenteel 12 fte) uit te breiden. Met het oog daarop heeft Nederland aangeboden het project vooral te richten op training en versterking van de analysecapaciteit van deze unit. Dit zal, naar verwachting, tevens de informatieverstrekking aan Nederland ten goede komen. Ook heeft het project tot doel een meer geïntegreerde aanpak door de Bulgaarse 'law enforcement authorities' te bevorderen. Verder beoogt het project assistentie en kennisoverdracht aan het secretariaat van de Nationale Commissie, dat daarvoor de thema's preventie en beleidsvorming bij de opvang van slachtoffers heeft aangedragen (de Nationale Commissie is het interdepartementaal orgaan dat in Bulgarije de bestrijding van mensenhandel coördineert).

Na een trage start, komt de samenwerking met Bulgarije nu goed op gang. In november 2008 stemde Bulgarije in met het door expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel, het Korps Landelijke Politiediensten en het OM opgestelde 'General Project Plan'. Op dit moment is de gedetailleerde uitwerking van deze plannen aan de gang (de zogenoemde inceptiefase). In dit kader hebben vertegenwoordigers van het Korps Landelijke Politiediensten, het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel en het OM een aantal keer Sofia bezocht. Een volgend bezoek is gepland voor 9-11 februari 2009 [al geweest]. De inceptiefase moet in de eerste maanden van 2009 worden afgerond, waarna de concrete invoering kan beginnen. Het ligt verder in de bedoeling te Sofia een KLPD-liaison te plaatsen die tevens als aanjager/regisseur van het project zal optreden en daartoe nauw contact zal onderhouden met genoemde anti-human trafficking unit van het Bulgaarse Ministry of Interior.

In het kader van de beoogde multidisciplinaire benadering heeft ook de Immigratie- en Naturalisatie Dienst aangegeven bereid te zijn een actieve rol in het project te spelen.

Vermeld zij nog dat in het kader van de voorbeeldzaken ('proeftuinen') ook een zaak met een Bulgaarse connectie is geselecteerd. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat in het kader van de proeftuinen ook naar de buitenlandaspecten wordt gekeken.

Nigeria

IOM-project

De Nederlandse en Italiaanse ambassades in Abuja financieren een driejarig project van IOM Nigeria voor het opzetten van 'referral mechanisms' in de provincies Benin en Lagos (Nederland en Italië dragen ieder een miljoen dollar bij op jaarbasis). Het project beoogt de sociale diensten en NGO's in deze provincies in kaart te brengen en met hen afspraken uit te werken voor de opvang van slachtoffers (shelters, re-integratie etc). Daarbij gaat het zowel om slachtoffers die ter plekke worden geïdentificeerd als om slachtoffers die uit Westerse landen terugkeren. IOM Nederland coördineert de inbreng van Nederlandse deskundigheid in het project.

Government-to-government project, fact finding missie

Het Nigeriaanse agentschap voor de bestrijding van mensenhandel (NAPTIP) heeft goede medewerking verleend aan operatie Koolvis. Voortbouwend hierop wordt op dit moment een project voor technische assistentie voorbereid. NAPTIP is een jonge organisatie die op veel terreinen met gebrek aan capaciteit kampt en onze steun verdient. Binnen de Nigeriaanse context, waar veel corruptie heerst (ook bij de rechterlijke macht), springt NAPTIP er in positieve zin uit.

In de week van 8 september 2008 heeft een fact finding missie van het OM, het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel, de Koninklijke Marechaussee en IPOL een bezoek aan Nigeria gebracht om zich een beeld te vormen van de situatie in dat land en de verdere samenwerking te bespreken. Collega's uit Noorwegen sloten zich hierbij aan. De Noren en ook de Britten lijken bereid één of meer onderdelen van het project op zich te nemen.

Uit de gesprekken die de missie in Nigeria voerde, komen de volgende mogelijke elementen voor een samenwerkingsprogramma naar voren:

- opvijzelen van de Nigeriaanse capaciteit tot het vergaren en analyseren van gegevens over criminele netwerken, beginnend met een basiscursus criminele

analyse (in de verwachting dat dit de uitwisseling van operationele informatie met Nederland zal bevorderen);

- training in nieuwe communicatietechnologieën die relevant zijn voor opsporing en bewijsvoering (onderscheppen GSM- en emailverkeer, traceren computers et cetera) en eventueel ook assistentie bij de vernieuwing van de 'Evidence Act' uit 1960, een sterk verouderde wet die geen rekening houdt met deze technologieën,
- een seminar ter uitwisseling van ervaringen en best practices tussen NAPTIP en het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel;
- een tijdelijke ruildetachering tussen NAPTIP en het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel;
- onderzoek naar de haalbaarheid van een 'toll free' kliklijn in Nigeria, naar het voorbeeld van 'Meld Misdaad Anoniem';
- op beperkte schaal aanschaf van hardware, bijvoorbeeld ter vergroting van de capaciteit van NAPTIP-server;
- trainingen in het herkennen van slachtoffers van mensenhandel/mensensmokkel en in het ontdekken van documentenfraude op luchthavens.

In de week van 9 februari 2009 heeft opnieuw een delegatie van OM, het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel en het Korps Landelijke Politiediensten Nigeria bezocht om e.e.a. verder uit te werken. IPOL streeft ernaar om in overleg met alle betrokkenen in het eerste kwartaal van 2009 een projectvoorstel uit te werken dat aan het ministerie van Buitenlandse Zaken kan worden voorgelegd ter financiering uit het POBB. De gedachten gaan in eerste instantie uit naar een tweejarig project (2009-2010) met een budget van ongeveer 200.000,- euro wat betreft het Nederlandse aandeel. Op enigerlei wijze zal ook de Nigeriaanse instemming met het project moeten worden vastgelegd (hetzij via de MATRA-formule, hetzij in de vorm van een Memory of Understanding op uitvoerend niveau).

Daarnaast bestaat bij de Koninklijke Marechaussee en ook de IND belangstelling om een project op te zetten ter versterking van de identiteitscontroles op Nigeriaanse vliegvelden om, behalve mensenhandel en mensensmokkel, ook de toenemende stroom Nigeriaanse drugskoeriers te beteugelen. Daarbij kan worden voortgebouwd op de ervaringen met projecten gericht op de bestrijding van drugsmokkel via vliegvelden in Latijns-Amerika. Behalve met NAPTIP zou hiervoor ook moeten worden samengewerkt met de Nigeriaanse 'National Drug Law Enforcement Agency' (NDLEA). In Nigeria heerst veel corruptie en dan is het van belang te weten met wie men zaken doet. Met NAPTIP wordt al langer samengewerkt, waardoor kan worden vastgesteld dat hier sprake is van een betrouwbare partner. Alvorens in zee te gaan met NDLEA is het daarom goed hierover eerst nadere informatie in te winnen bij de UNODC-vertegenwoordiging in Nigeria die ervaring heeft met samenwerking met NDLEA. Om projecttechnische redenen kunnen activiteiten op het gebied van drugsbestrijding beter als een apart project worden opgezet.

Oekraïne

In het STIPS van 10 februari zijn voorstellen van de KLPD besproken om politiesamenwerking met Oekraïne aan te gaan bij de bestrijding van een aantal vormen van criminaliteit, waaronder mensenhandel. Oekraïense netwerken spelen een belangrijke rol in de mensenhandelstromen die via de Balkan en Turkije uiteindelijk West-Europa inclusief Nederland bereiken. Het is bovendien een land dat behoort tot de nieuwe burens van de Europese Unie. Er is dan ook veel voor te zeggen om samenwerking met Oekraïne op te zetten. Daarbij zal het van belang zijn goed aan te sluiten bij de activiteiten van internationale organisaties die al in Oekraïne op dit gebied actief zijn zoals de OVSE.

7c. Initiëren discussie in internationale gremia over knelpunten in de operationele internationale samenwerking

Er zijn veel verschillende knelpunten in de operationele internationale samenwerking in de strijd tegen mensenhandel. Deze houden onder meer verband met verschillen in rechtssystemen en met verschillen in belangen tussen herkomst-, doorvoer- en bestemmingslanden. Oplossingsrichtingen zijn er zowel in de bilaterale sfeer als in de multilaterale sfeer. Naast bilaterale projecten met bronlanden zoals hierboven geschetst, kan in sommige gevallen het sluiten van een bilateraal Memory of Understanding een middel zijn om te proberen de politiewerking beter te laten verlopen. Zo wordt met China een Memory of Understanding gesloten waarin partijen toezeggen 'to cooperate for the prevention and suppression of... crimes related to the smuggling of, and illegal trafficking in human beings'. Tot nu toe heeft China zich namelijk weinig coöperatief getoond bij rechtshulpverzoeken. Ook in relatie tot India, een land waaruit veel alleenstaande minderjarige vreemdelingen afkomstig zijn, loopt de samenwerking stroef. India heeft de VN-conventie tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit (UNTOC) niet geratificeerd, waardoor rechtshulpverzoeken op basis van reciprociteit plaatsvinden met alle complicaties van dien. Gelet op het aantal zaken over Indiase minderjarigen die momenteel bij het OM liggen, is het van belang de rechtshulprelatie met India te verbeteren.

In EU-verband zijn instrumenten ontwikkeld die de operationele samenwerking tussen de lidstaten moeten versterken, zoals Europol, Eurojust, Joint Investigation Teams (JIT's), Cospol. In het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad is aangekondigd dat Nederland beter gebruik wil maken van deze instrumenten. Via het subregionale verband van de North-West Hub wordt ook getracht impulsen te geven aan de samenwerking in Europol-kader. Daarnaast biedt COSPOL een gremium voor samenwerking tussen Europol-landen met gelijkgestemde interesse in specifieke criminaliteitsthema's. Beide fora kunnen helpen knelpunten in de operationele samenwerking bloot te leggen en lenen zich voor initiatieven tot verbetering van de Europese samenwerking.

Europol/North-West Hub

Zoals gezegd wil Nederland intensiever gebruik maken van de mogelijkheden die Europol biedt. In december 2007 heeft Nederland verder het initiatief genomen om binnen Europol-verband meer operationeel te gaan samenwerken met de landen van de North-West Hub (Beneluxlanden, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Ierland). Doel van dit initiatief is het vergroten van de informatiestroom richting Europol en meer gebruik te maken van de analytische ondersteuning die Europol kan bieden bij lopend onderzoek. Mensenhandel is gekozen als eerste onderwerp voor de samenwerking. In het kader van dit initiatief heeft er op 18 september 2008 een door Nederland georganiseerde 'expert meeting' plaatsgevonden, voorgezeten door Europol. Tijdens deze expertbijeenkomst bleken twee vormen van mensenhandel in veel lidstaten voor te komen: handel in minderjarige Nigeriaanse meisjes en handel in Chinese vrouwen. De bijeenkomst was erop gericht de deelnemende landen aan te sporen informatie hierover te leveren aan de 'Analytic Work File' (AWF) van Europol die specifiek op mensenhandel betrekking heeft (AWF/Phoenix). Dit zou niet alleen informatie over afgerond maar vooral ook over lopend onderzoek moeten zijn. De ervaringen van Europol bij het maken van analyses en het linken van onderzoeken worden te zijner tijd gedeeld met de deelnemende landen. Nederland heeft de gegevens van operatie Koolvis aan de AWF/Phoenix geleverd. Het is van belang dit ook met lopend onderzoek te doen. Diverse landen doen dit

al op regelmatige basis. Nederland loopt in dit opzicht achter. Inmiddels zijn wel gegevens bij Europol aangeleverd over het onderzoek Flock naar Chinese vrouwenhandel. De informatie-verstrekking zal voortaan op meer systematische basis moeten gebeuren. Het gereed maken en invoeren van informatie voor de AWF is echter arbeidsintensief. Met het oog daarop heeft de KLPD besloten twee fte beschikbaar te stellen, die het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel moeten helpen om de gegevens aan de AWF te leveren, gebruik makend van informatie afkomstig van de regiokorpsen. Eén van deze twee fte is inmiddels gevuld. Aan de 'Board Opsporing' wordt verder gevraagd erop toe te zien dat de regiokorpsen adequate prioriteit toekennen aan de AWF-taak.

COSPOL

Binnen het kader van Europol kan COSPOL (Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police) een nuttige rol spelen als meer gespecialiseerd overlegkader voor specifieke vormen van criminaliteit. COSPOL beoogt landen met een gemeenschappelijke interesse voor een bepaald thema een gremium te bieden voor nauwere afstemming en planning van recherchewerk. Zo is Nederland trekker ('driver') van de COSPOL-groep synthetische drugs. Oostenrijk fungeert als 'driver' van de COSPOL-groep die over mensenhandel gaat. Roemenië, een belangrijk bronland van mensenhandel, is 'co-driver'. De Oostenrijkers hebben tot nu toe weinig inhoud gegeven aan hun rol als 'driver'. Nederlandse pogingen van het OM en het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel om de Oostenrijkers tot meer activiteit aan te sporen hebben nog geen resultaat opgeleverd. Tijdens een Europol-bijeenkomst op 23-24 oktober 2008 zijn de grootste knelpunten in COSPOL, inclusief het cluster mensenhandel, geïnventariseerd. Deze lagen in gebrek aan communicatie over COSPOL-projecten, gebrek aan activiteiten zoals het initiëren van JIT's en gebrek aan medewerking van lidstaten in het vullen van AWF Phoenix. Inmiddels hebben de Oostenrijkers toegezegd met nieuwe voorstellen te komen voor de invulling van het mensenhandelcluster van COSPOL. Deze voorstellen worden op dit moment afgewacht.

Maatregel 8: Verbeteren van het bewustzijn (in de totale keten) dat er mogelijk sprake is van mensenhandel
Portefeuillehouder: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Ministerie van Justitie (Vlug en IJzerman)

Probleemstelling:

De aanpak van mensenhandel en uitbuiting heeft een hoge prioriteit. Niet alleen in Nederland, maar ook in Europa en ver daarbuiten. Op dit terrein worden daarom allerlei maatregelen getroffen om mensenhandel en uitbuiting aan te pakken en te voorkomen. Daarbij is het van belang dat burgers meer bewust worden gemaakt van de vele vormen van mensenhandel en uitbuiting. Dit geldt zowel voor mogelijke slachtoffers als voor burgers die mogelijk signalen kunnen doorgeven. Dus niet alleen via brede publiekscampagnes maar ook via gerichte voorlichting. Verder moeten alle medewerkers en instanties die met mensenhandel, uitbuiting in aanraking kunnen komen, zodanig worden voorgelicht dat zij signalen van uitbuiting kunnen herkennen en hier alert op zijn. Daarbij dient ook aandacht te zijn voor de rechten en (eerste) begeleiding van (mogelijke) slachtoffers en de mogelijkheden om signalen van mensenhandel en uitbuiting te melden. Daarbij moet duidelijk gemaakt worden dat een signaal op zich misschien nog geen mensenhandel is, maar dat meerdere signalen in onderlinge samenhang wel een aanwijzing kunnen zijn voor mensenhandel, uitbuiting.

Ook moeten we bedacht zijn op mogelijke uitbuiting in de bouw, de horeca, de land- en tuinbouw. Ook in deze sectoren vormen (il)legale vreemdelingen een risicogroep voor uitbuiting, waar zowel vrouwelijke als mannelijke (potentiële) slachtoffers via gerichte informatie op moet worden gewezen. Daarbij is ook de bewustmaking van werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) van groot belang. Ook relevant is dat in het Handhavingsarrangement tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het OM mensenhandel als prioriteit voor de SIOD is aangewezen, naast de bedrijfstakken uitzendbureaus, land- en tuin, horeca en bouw.

Geplande activiteiten:

a. Voorlichting aan (potentiële) slachtoffers

In overleg met de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken en met inschakeling van de NGO's, BLinN, Comensha en het Bureau Nationaal Rapporteur mensenhandel wordt gewerkt aan handzame voorlichting aan (potentiële) slachtoffers en de directe omgeving van deze (potentiële) slachtoffers. Het ministerie van Sociale Zaken werkt aan een informatiekaart (gereed uiterlijk april 2009) met gerichte informatie over arbeidsgerelateerde uitbuiting in de risicosectoren, zoals de bouw-, de uitzendbranche, de horeca, huishoudelijk hulp en de land- en tuinbouw (en mogelijk ook apart voor prostitutie). Deze informatie zal in een twaalftal talen beschikbaar worden gesteld aan NGO-organisaties, gemeenten, migrantenorganisaties, migrantenkerken etc. Ook op de website van het ministerie van Sociale Zaken wordt apart aandacht besteed aan 'overige uitbuiting' (dit is uitbuiting in andere sectoren dan de prostitutiesector). Voor de prostitutiesector zal het ministerie van Sociale Zaken (in samenwerking met de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Volksgezondheid, Welzijn en Sport) specifiek voorlichtingsmateriaal ontwikkelen over onder meer arbeidsrechten en sociale zekerheid.

b. Deskundigheidsbevordering

Door het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel wordt op vele manieren voorlichting gegeven aan personen die betrokken zijn bij de signalering en/of bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Het gaat daarbij om

collega's van de regiopolitie, de Koninklijke Marechaussee, SIOD, IND, het KLPD (onder andere in het kader van Transportsecurity, de Arbeidsinspectie, de Dienst Terugkeer en Vertrek, ambtenaren publiekszaken, gemeentelijk toezichthouders, belastinginspecteurs etc. Daarnaast bestaat ook het voornemen om de deskundigheid op het terrein van mensenhandel en uitbuiting van functionarissen bij NGO's te bevorderen via regelmatig terugkerende voorlichtingsactiviteiten van de SIOD. Specifiek voor de prostitutiesector zal het ministerie van Sociale Zaken (in samenwerking met de ministeries van OCW en VWS) voorlichtingsmateriaal voor hulpverleners ontwikkelen (naar verwachting gereed begin 2009) over onder meer arbeidsrechten en sociale zekerheid. Het vergroten van kennis en bewustwording over arbeidsrechten kan een bijdrage leveren aan het tegengaan van uitbuiting.

Alle inspecteurs arbeidsmarktfraude van de Arbeidsinspectie zijn speciaal getraind op het herkennen van signalen van mensenhandel en uitbuiting. Signalen van de Arbeidsinspectie worden direct doorgespeeld aan de SIOD en daarmee aan expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel. Binnenkort zullen ook de 24 nieuwe inspecteurs die per 1 oktober 2008 bij de Arbeidsinspectie in dienst zijn getreden, worden getraind op het signaleren van uitbuitingssituaties.

De Arbeidsinspectie heeft een elektronisch meldpunt waar sociale partners melding kunnen maken van ontduiking van wet- en regelgeving op het terrein van illegale tewerkstelling (Wet arbeid vreemdelingen) en onderbetaling (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag). Ook signalen van uitbuiting kunnen gemeld worden. Sociale partners zelf hebben in een aantal sectoren ook meldpunten of bureaus waar werkgevers en werknemers vermoedens van overtreding van wet- en regelgeving kunnen melden. De Arbeidsinspectie voert periodiek overleg met vertegenwoordigers van de sociale partners over de meldpunten. Daarbij wordt steeds nadrukkelijk aandacht besteed aan het belang van signaleren en melden.

c. Publieksvoorlichting

Het United Kingdom Human Trafficking Centre (UKHTC) heeft momenteel in Groot Brittannië een campagne lopen: Blue blindfold – don't close your eyes. Het gaat daarbij om een bewustwordingscampagne voor het algemene publiek over signalen van mensenhandel. Deze campagne is ook gedeeld met Ierland. De filmpjes van het UKHTC zijn (vertaald) ter beschikking gesteld aan het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel. Deze heeft ze verspreid in Nederland onder de korpsexperts. De korpsexperts kunnen deze filmpjes verder gebruiken voor regionale campagnes. Het UKHTC is in G6 en Interpol verband bezig om een wereldwijde campagne op poten te zetten (mogelijk met UNODC). Inmiddels is de campagne 'Schijn bedriegt' via Meld Misdaad Anoniem al herhaald om signalen van mensenhandel, met name in de seksindustrie, te melden. Dit heeft vele signalen (groot en klein) opgeleverd.

d. Project Signaleren en informeren van moeilijk bereikbare slachtoffers van mensenhandel.

De NGO-organisatie Bonded Labour in Nederland (BLinN) heeft bij het ministerie van Sociale Zaken een projectvoorstel 'Signaleren en informeren van moeilijk bereikbare slachtoffers van mensenhandel' ingediend. Dit projectvoorstel is ingediend, omdat er nog vrij weinig bekend is over sociaaleconomische uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie. Dit project wil daar verandering in brengen, door onderzoek, informatievoorziening, voorlichting en concrete ondersteuning. Dit komt de deskundigheid van alle betrokken actoren ten goede en kan ervoor zorgen dat de slachtoffers beter bereikbaar worden. Het subsidieverzoek is in behandeling bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

e. Maatregelen ter bevordering van het adequater signaleren aan de grens

Er zijn bij de Koninklijke Marechaussee standaard vragenlijsten die gebruikt kunnen worden bij het verhoren van een gesmokkelde of een slachtoffer van mensenhandel. Bij de Koninklijke Marechaussee wordt nagegaan in hoeverre deze standaardvragenlijsten gebruikt worden. Is dit niet of nauwelijks het geval, dan zal worden onderzocht wat hiervan de oorzaak is en wordt tevens nagegaan of de standaardlijst moet worden aangepast.

f. Zorgdragen voor uniformiteit.

Het is van belang dat er uniformiteit is in de verslaglegging, opsporing en analyse van signalen van politiekorpsen of andere partners en dat deze informatie wordt doorgegeven aan het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel. Een en ander zou nog eens onder de aandacht van de politiekorpsen kunnen worden gebracht. Als er regionale teams voor de bestrijding van uitbuiting worden gevormd binnen de diverse diensten, moet ervoor worden gezorgd dat ook deze teams hun informatie adequaat en eenvormig aan het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel doorgeven. Ook kunnen de politiekorpsen aandacht schenken aan een uniforme verslaglegging door Sociale Diensten (te beginnen in een aantal gemeenten). Deze maatregelen zijn allemaal in het belang van een uniforme en adequate registratie van gegevens in het zogeheten RBS-systeem (Recherche Basis Systeem).

Bezien zal worden of er een proeftuin 'overige uitbuiting' kan worden gestart. Zo mogelijk kan het aspect van uniforme informatie-uitwisseling hier nadere aandacht krijgen.

Daarnaast wordt ook op Europees niveau gestreefd naar een uniform kader en benadering van de problematiek van mensenhandel en uitbuiting. Hiervoor is bij de EU de expertgroep mensenhandel in het leven geroepen. Dit comité van deskundigen brengt adviezen uit aan de Europese Commissie. Een deskundige van de SIOD neemt deel aan deze expertgroep die regelmatig in Brussel bijeenkomt.

g. Analyse van inspectiegegevens Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie stelt op basis van risicoanalyse een 'data-dump' van zijn gegevensbestand ter beschikking aan de SIOD. Deze gegevens worden door analisten van de SIOD gerelateerd aan gegevens van SIOD-expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel met als doel om samenloopsignalen te genereren van onregelmatigheden die mogelijk samenhangen met overige uitbuiting. Deze signalen kunnen aanleiding zijn voor nader onderzoek. Begin 2008 is een eerste analyse uitgevoerd op basis van een beperkt aantal gegevens. In het najaar van 2008 wordt een uitgebreidere en geactualiseerde vergelijking uitgevoerd die ook inhoudelijk zal worden geanalyseerd. Als deze werkwijze bruikbare signalen oplevert, zal de analyse periodiek worden herhaald.

Beoogd Resultaat:

Deze activiteiten moeten in de loop van 2009 naar verwachting meer bekendheid en bewustzijn kweken bij het publiek, (potentiële) slachtoffers, betrokken functionarissen en zo leiden tot meer meldingen, opsporing en vervolging van mensen die zich schuldig maken aan mensenhandel en uitbuiting. Daarbij is het ook van belang dat de informatie over mensenhandel en uitbuiting zo goed mogelijk wordt geregistreerd en toegankelijk is voor de betrokken functionarissen. In dit kader kan het nodig zijn om de procedures anders en efficiënter in te richten.

Het uiteindelijke doel van deze maatregelen is het verbeteren van preventie door te werken aan algemeen bewustzijn van mensenhandel, vergroten van burgerlijke betrokkenheid en alertheid, verhoging kennisniveau, en procesafstemming van betrokken organisaties, alsook het beter laten aansluiten van controle en opsporing.

Tijdpad:
Activiteiten

- a. 1 december 2008 tot 1 april 2009: het opstellen en vertalen van de informatiekaart voor (potentiële) slachtoffers en het uitzetten bij de relevante instanties en organisaties;
- b. 1 december 2008 tot nader order: bij opleidingen van de Koninklijke Marechaussee en regulier bij de andere organisaties zal doorlopend via voorlichting en informatie ervoor worden gezorgd dat bij alle betrokkenen adequate informatie ontvangen over mensenhandel en uitbuiting;
- c. 1 december 2008 tot 1 februari 2009: opleiden van 24 nieuwe AI-inspecteurs;
- d. 1 december 2008 tot nader order: er zullen regelmatig regionale en mogelijk ook landelijke voorlichtingscampagnes worden gehouden om de aandacht te vestigen op mensenhandel en uitbuiting;
- e. 1 november 2008 tot 1 januari 2010: bij subsidietoekenning het uitvoeren en evalueren van het project, dat inzicht moet verschaffen in de wijze waarop (potentiële) slachtoffers van uitbuiting het best kunnen worden bereikt, worden geïnformeerd en geholpen, mede om in de toekomst uitbuiting zoveel mogelijk te voorkomen;
- f. 1 december 2008 tot 1 juli 2009: evalueren van de ingevoerde standaardlijsten bij de Koninklijke Marechaussee en zo nodig het gebruik bevorderen en inhoud ervan aanpassen.
- g. 1 december 2008 tot 1 april 2009: overleg met politiekorpsen om mede zorg te dragen voor uniformiteit in de verslaglegging, de opsporing en een eenduidige analyse door het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel.
- h. 1 december tot 1 februari 2009: vergelijking en analyse van inspectiegegevens AI.

Benodigde partners bij de invoering van de maatregel:

Ministerie van Justitie

Ministerie van SZW (incl. SIOD en AI)

Politie

VNG

Expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel

NGO's

Monitoring:

De Task Force Aanpak Mensenhandel fungeert als begeleidingscommissie.

Maatregel 9: Opleiding, expertise en voorlichting rechterlijke macht

Portefeuillehouder: de Rechtspraak (Naves)

Probleemstelling:

Binnen de strafrechtsketen ontbreekt het, algemeen gesproken, aan voldoende kennis over het onderwerp mensenhandel. De wel aanwezige kennis is bovendien vaak verbrokkeld beschikbaar. De situatie binnen de Rechtspraak is in dit verband illustratief: mensenhandelzaken worden in beginsel door 24 gerechten behandeld. Spreiding van zaken nodigt op dit moment niet uit tot het investeren in opleidingen; van expertise opbouw is momenteel geen sprake.

Geplande activiteiten:

- afspraken maken met de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) te Zutphen over structurele opname van een leergang mensenhandel in het scholingsaanbod voor rechters en officieren van justitie;
- beïnvloeding van de discussie over het Rapport Commissie Toedeling Zaakspakketten waarbij op dit moment wordt voorgesteld het specialisme mensenhandel te concentreren bij twee gerechten in Nederland;
- mocht deze discussie niet het gewenste resultaat hebben, via het Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken (LCM), stimuleren dat (grote) mensenhandelzaken worden toegewezen aan een beperkt aantal gerechten in Nederland;
- vanuit de Task Force het gesprek aangaan met bedoelde gerechten;
- stimuleren dat bedoelde gerechten onderling afspraken maken en gericht investeren in het opbouwen van expertise op het terrein van mensenhandel;
- activiteiten ontplooiën, gericht op de rest van de strafrechtsketen;
- afstemming met de overige partners binnen de Task Force, in het bijzonder met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

Resultaat:

- er is sprake van concentratie van mensenhandelzaken binnen de Rechtspraak;
- over het onderwerp mensenhandel vindt binnen de Rechtspraak onderlinge afstemming tussen de betrokken gerechten plaats;
- gespecialiseerde kennis op het gebied van mensenhandel is binnen de Rechtspraak op de daartoe bestemde plaatsen opgebouwd;
- een daartoe bestemd scholingsaanbod is voorhanden;
- er is sprake van een adequaat kennisniveau over het onderwerp mensenhandel binnen de keten(s)

Tijdpad:

2008: beïnvloeding in het kader van het rapport Commissie Toedeling Zaakspakketten

2009: structurele afspraken maken met SSR

2009: (zo nodig) afspraken maken met het LCM

2009: (zo nodig) afspraken maken met individuele gerechten

2009 en verder: andere activiteiten gericht op de keten(s)

Monitoring:

Periodieke monitoring vindt plaats binnen de Task Force Aanpak Mensenhandel,

<p>Maatregel 10: Intensiveren bijdrage van de Koninklijke Marechaussee aan de bestrijding van mensenhandel Portefeuillehouder: Koninklijke Marechaussee (Peperkoorn)</p>
--

1. Achtergrond:

Begin 2008 werd door het kabinet besloten tot het instellen van een breed samengestelde Task Force Aanpak Mensenhandel. Deze Task Force wordt aangevoerd door procureur-generaal Bolhaar en bestaat naast de Nationaal Rapporteur Mensenhandel uit een aantal topambtenaren van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken, Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Buitenlandse Zaken, een burgemeester, een rechter en de korpschef van het Korps Landelijke Politie Diensten. De Task Force heeft als doelstelling het intensiveren van de aanpak mensenhandel en maakt deel uit van het programma versterking aanpak georganiseerde criminaliteit. Op verzoek van de heer Bolhaar is de Koninklijke Marechaussee ook toegetreden tot de Task Force. De deelname en daadwerkelijke inbreng van de Koninklijke Marechaussee in de Task Force moet voorbereid worden. Dit plan van aanpak beschrijft hoe de Koninklijke Marechaussee door een gestructureerde benadering en de benodigde randvoorwaarden kan komen tot een landelijke, volwaardige en effectieve bijdrage aan de aanpak van mensenhandel.

2. Doelstelling:

De Task Force heeft onder andere als taak het ondersteunen van de programmatische aanpak mensenhandel via het barrièremodel. Het barrièremodel gaat ervan uit dat een aantal barrières moet worden genomen om criminele activiteiten te starten. Voor elke barrière wordt nagegaan van welke (criminele) activiteiten er sprake is of kan zijn, welke actoren erbij betrokken zijn en welke opsporingsdiensten in positie zijn om mensenhandel en –smokkel te bestrijden. Bij mensenhandel worden vooralsnog de volgende barrières onderkend: huisvesting, arbeid, entree en identiteit en financiële stromen. Op identiteit en entree in het bijzonder kan de Koninklijke Marechaussee een bijdrage leveren. De doelstelling van dit plan van aanpak is het tot stand brengen van een integrale benadering van de Koninklijke Marechaussee voor de aanpak van mensenhandel.

3. Deel doelstellingen aanpak mensenhandel Koninklijke Marechaussee:

Hieronder volgen vijf deeldoelstellingen of zogenoemde aandachtsvelden in de aanpak mensenhandel. In de bijlage worden de actiehouders en de zogenoemde *quick wins* weergegeven.

- a. Inventarisatie
- b. Informatie
- c. Voorlichting, bewustwording en scholing
- d. Coördinatie
- e. Toepassen van rechnerstrategieën

4. Taken per speerpunt:

- a. Inventarisatie: in deze eerste essentiële stap zal binnen de Koninklijke Marechaussee landelijk de huidige stand van zaken geïnventariseerd worden
 - i. Betrokkenheid van de districten: Voor het structureel invoeren van een integrale aanpak mensenhandel bij de Koninklijke Marechaussee is het van essentieel belang om betrokkenheid te krijgen van alle districten om draagvlak te creëren. Als eerste stap zal daartoe mensenhandel onder de

- aandacht moeten worden gebracht en vervolgens vanuit de districten bij de verschillende betrokken brigades.
- ii. Per district inventariseren welke activiteiten op het gebied van mensenhandel momenteel al worden uitgevoerd waardoor gebruik gemaakt kan worden van elkaars *best practices*
- b. Informatie: Informatie vormt de basis van een succesvolle opsporing waarbij de nadruk ligt op vastleggen, veredelen, analyseren en vooral ook delen van deze informatie met de overige instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van het fenomeen mensenhandel
- i. Afspraken maken over de verwerking én veredeling van migratiegerelateerde informatie; het op uniforme wijze invoeren van alle relevante gegevens in de daartoe bestemde systemen BPS, RBS, VBS bij het mogelijk signaleren van mensenhandel
 - ii. Het op juiste wijze wegzetten van mensenhandelgerelateerde restinformatie
 - iii. Invoeren van gegevens in BPS bij ondersteuning van PCT/SIOD door ECID
 - iv. Het inzetten van researchcapaciteit tijdens gerichte grenscontroles: op basis van de analyse van beschikbare informatie kan gericht gecontroleerd worden (IGO)
- c. Voorlichting, bewustwording en scholing: Door uitgebreide voorlichting en scholing op het gebied van mensenhandel bewustwording creëren bij de Marechaussee/vrouw op straat waardoor men beter in staat wordt gesteld de signalen mensenhandel te onderkennen en op juiste wijze te handelen
- i. Voorlichtingssessies in het land voor MTV, grens brigades en brigade vreemdelingenzaken Schiphol (Sluisteam, Asiel)
 - ii. Voorlichting door middel van flyers, posters, films en het intranet
 - iii. Per district voor een aantal personen de opleiding 'Maatwerk in mensenhandel' laten verzorgen door de Nederlandse Politie Academie
 - iv. *Train the trainer*-principe invoeren door 'kerninstructeurs' mensenhandel op te leiden
 - v. Het maken van instructiekaarten mensenhandel voor de individuele grensambtenaar. Hierbij gaat het niet om een limitatieve opsomming van signalen mensenhandel maar eerder over hoe te handelen
 - vi. Cursus mensenhandel integreren in de initiële opleidingen
 - vii. Het volgen van cursussen voor het schrijven van bestuurlijke rapportages. In een bestuurlijke rapportage kunnen structurele knelpunten en kwetsbaarheden worden beschreven die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak. Hierdoor draag je zorg voor het meenemen van alle relevante ervarings- of restinformatie
- d. Coördinatie: de aanpak dient geregisseerd te worden vanuit de helicopterview van de portefeuillehouder mensenhandel binnen de Marechaussee. Hierbij gaat het om zowel de interne coördinatie, als de externe coördinatie met de ketenpartners en overige instanties betrokkenen bij de aanpak van mensenhandel

- i. Benoemen van een portefeuillehouder mensenhandel vanuit de Korpsstaf voor de centrale aansturing van de aanpak mensenhandel
 - ii. Het delen van *best practices* van de districten/brigades
 - iii. Invoeren van migratieoverleg per district (intern) met alle relevante partners binnen het district die een rol spelen binnen het migratieproces
 - iv. Invoeren van migratieoverleg per district met de regio(s) (extern) of deelnemen aan al bestaande overlegstructuren (bv OOM politie)
 - v. Het verkrijgen van vaste contactpersonen voor mensenhandel bij de regiopolitie voor de MTV, grensbrigades en brigades Recherche en Informatie, Vreemdelingenzaken
 - vi. Het verkrijgen van vaste regionale contactpersonen bij de PCT (prostitutie controle teams) en SIOD voor ECID
 - vii. Het leveren van documentdeskundigen bij controles van PCT en SIOD.
 - viii. Samenwerking met FIOD/ECD, IND en Belastingdienst (convenant)
 - ix. Afsluiten van convenanten om bij het stuiten van mensenhandel op de grens dit zelfstandig af te handelen
 - x. Initiatieven opstarten tot verdergaande samenwerking met *bronlanden*: te denken valt aan het zogenoemde preboarden wat in het verleden al werd gedaan, profiling, voorlichting et cetera
- e. Toepassen van recherchestrategieën: Hier gaat het met name om de laatstgenoemde barrière, het financiële aspect binnen mensenhandel.
- i. Koppeling maken tussen project geldkoeriers en mensenhandelaren: Bij mensenhandel gaat het de dader bij uitstek om geldelijk gewin. Financieel rechercheren en ontnemingsonderzoeken behoren deel uit te maken van een opsporingsonderzoek. Financieel rechtsherstel kan plaatsvinden door ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, geldboetes, verbeurdverklaring van door misdrijf verkregen goederen of geldbedragen en de vordering van de benadeelde partij.
 - ii. Tegenhouden door direct te rechercheren in samenwerking met het desbetreffende regiokorps.
 - iii. Patseraanpak bij de grens.
 - iv. Bij witwassen nagaan of de vermogensvoordelen voortkomen uit mensenhandel. Witwassen van criminele gelden is immers één van de te nemen barrières bij mensenhandel.
 - v. Mensenhandelonderzoeken binnen de recherche moeten zoveel mogelijk informatiegestuurd verlopen: gelet op het belang van de opsporing, de risico's voor het slachtoffer en het belang om rechtmatig verkregen (rest)informatie niet verloren te laten gaan.

5. Uitvoering:

Om dit plan van aanpak succesvol uit te kunnen voeren is het belangrijk dat er een werkgroep wordt opgericht onder leiding van de korpsstaf. Deze werkgroep bestaat uit de volgende 9 leden:

- vertegenwoordiger van de korpsstaf, tevens landelijk portefeuillehouder
- gemandateerd lid van elk district,
- vertegenwoordiger van het LOK/KMar
- vertegenwoordiger van ECID
- vertegenwoordiger expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel.

Deze werkgroep komt periodiek bij elkaar en heeft als taak om de actiepuntenmatrix te vervolmaken, de voortgang op deze matrix te bewaken en te (laten) uitvoeren. Uiteindelijk maakt zij per kwartaal een rapportage voor de korpsleiding op, waarin de resultaten per district worden weergegeven en de stand van zaken met betrekking tot de actiepuntenmatrix.

Bijlage I

Plan van Aanpak Koninklijke Marechaussee Mensenhandel Actiepuntenmatrix

	Taak	Actiehouder	Quick win
1	Inventarisatie		
1.1	Betrokkenheid van de Districten	Staf	Ja
1.2	Per district worden de activiteiten op het gebied van mensenhandel geïnventariseerd	District	Ja
2	Informatie		
2.1	Afspraken maken over verwerking en veredeling migratiegerelateerde informatie	Staf	Ja
2.2	Invoer gegevens BPS door ECID	ECID	Ja
2.3	Inzetten rechnercapaciteit tijdens gerichte grenscontroles (IGO)	District	Ja
2.4	Het juist invoeren van alle relevante gegevens in BPS/RBS bij het 'mogelijk' signaleren van mensenhandel	Brigade	Ja
2.5	Invoeren van gegevens in BPS bij ondersteuning van PCT/SIOD door ECID	ECID	Ja
3	Voorlichting, bewustwording en scholing		
3.1	Voorlichtingssessies in het land voor MTV en grensbrigades	expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel	Ja
3.2	Voorlichting door middel van flyers, posters, intranet	Voorlichting	Ja

3.3	Cursus mensenhandel integreren in initiële opleiding	LOKKmar	
3.4	Per district voor een aantal personen de opleiding 'Maatwerk in mensenhandel' laten verzorgen door de NPA	LOKKMar	
3.5	Train the trainer principe invoeren door 'kerninstructeurs' mensenhandel scholing te geven	LOKKMar	
3.6	Het maken van instructiekaarten mensenhandel voor de individuele grensambtenaar	LOKKMar	
3.7	Cursus schrijven brs	LOKKMar, NPA	

4	Coördinatie intern, extern		
4.1	Portefeuillehouder mensenhandel benoemen	Staf	Ja
4.2	Delen van best practices	Portefeuillehouder	
4.3	Invoeren van migratieoverleg per district (intern)	District	Ja
4.4	Invoeren van migratieoverleg per district met de regio(s) (extern)	District	
4.5	Het verkrijgen van vaste contactpersonen op het gebied van mensenhandel bij de regiopolitie voor de MTV/grensbrigades	District	
4.6	Het verkrijgen van vaste regionale contactpersonen van PCT (prostitutie controle teams) en SIOD voor ECID	ECID	
4.7	Het leveren van documentdeskundigen bij controles van PCT en SIOD.	ECID	
4.8	Samenwerking met FIOD/ECD en belastingdienst	BFR	
4.9	Afsluiten van convenanten om bij het stuiten van mensenhandel op de grens dit zelfstandig af te handelen.	District/Korpsstaf	
4.10	Initiatieven samenwerking bronlanden	Staf	Ja

5	Toepassen van researchstrategieën		
5.1	Koppeling maken tussen project geldkoeriers – mensenhandelaren	Brigade, Analyse	
5.2	Tegenhouden door direct door te rechercheren in samenwerking met het desbetreffende regiokorps	Brigade	
5.3	Patseraanpak bij de grens	Brigade	
5.4	Bij witwassen nagaan of het gronddelict mensenhandel is geweest	BFR	
5.5	Informatiegestuurde mensenhandelonderzoeken	R&I	

Lijst met veel gebruikte afkortingen

AI	Arbeidsinspectie
Blinn	Bonded Labour in Nederland (NGO organisatie)
Comensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
NGO	Non-gouvernementele organisatie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
VNG	Vereniging voor Nederlandse gemeenten
Wet Bibob	Wet bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur

Dit Plan van Aanpak is tot stand gekomen met bijdragen van alle leden (en hun ondersteuners) van de Taskforce Mensenhandel.

Voor nadere informatie over dit PvA (of de werkzaamheden van de Taskforce) kunt u contact opnemen met mevrouw Ilona Nagtegaal (via e-mailadres: i.nagtegaal@om.nl of telefoonnummer: 070 - 339.98.73).

Postadres is:
Parket Generaal
Afdeling Handhavingsbeleid
T.a.v. Ilona Nagtegaal
Postbus 20305
2500 EH DEN HAAG