

Task Force
Aanpak Mensenhandel

Voortgangsrapportage
Stand van zaken september 2009

Inleiding

De op 27 februari 2008 ingestelde Task Force Aanpak Mensenhandel heeft als taak het signaleren van knelpunten bij de aanpak van mensenhandel en het aandragen van oplossingen daarvoor. Daarom bestaat de Task Force uit leden afkomstig van verschillende organisaties die betrokken zijn bij de problematiek rondom mensenhandel, en die – bewust van de noodzaak tot een gemeenschappelijke aanpak van het fenomeen - vanuit de eigen verantwoordelijkheid aan de oplossingen willen bijdragen.

Het inmiddels door de Task Force Aanpak Mensenhandel uitgewerkte plan van aanpak (definitieve versie januari 2009), dat officieel aan de Minister van Justitie E.M.H. Hirsch Ballin werd overhandigd ter gelegenheid van zijn werkbezoek aan het Arrondissementsparket Rotterdam op 1 juli 2009, omvat **tien** te nemen **maatregelen**, waarvan wordt verwacht dat door hun realisatie het fenomeen mensenhandel /mensensmokkel op korte termijn substantieel kan worden teruggedrongen. Deze tien maatregelen zijn expliciet gekoppeld aan een actiehouder/aanspreekpunt binnen de Task Force.

Het gaat om de volgende maatregelen:

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

Omdat op tal van terreinen met korte slagen snel winst te halen is, werd per maatregel een lijst van "Quick Wins" opgemaakt, met als uiterste realisatiedatum 1 juli 2009. Deze datum geldt ook als einde van de voorbereidingsfase.

Dit rapport omvat een overzicht van de realisaties en voortgang die door de Task Force is geboekt. In **deel 1** wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken van genoemde "Quick Wins". In **deel 2** wordt teruggekeken op andere relevante ontwikkelingen en activiteiten die de afgelopen periode zijn beslag hebben gekregen.

I. STAND VAN ZAKEN 'QUICK WINS'

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

Portefeuillehouder/actiehouder: Bestuur, politie en Binnenlandse Zaken

Quick win:

- *Uiterlijk 1 juli 2009 ligt er een visiedocument over de taakverdeling gemeente – politie op het gebied van het toezicht op de prostitutiesector*

Genoemd document is als eerste aanzet inmiddels verzonden aan de leden van de TaskForce. De ervaringen uit het verleden en het praktijkonderzoek van het toezicht in vier gemeenten (Groningen, Utrecht, Rotterdam, Amsterdam) hebben een duidelijker inzicht gebracht in de oorzaken/redenen van het huidige tekortschieten van het toezicht op de prostitutie (d.w.z. onvoldoende doelgericht en doelmatig en niet of onvoldoende in staat tot vroegsignalering van uitbuiting en mensenhandel). Het visiedocument omvat concrete aanbevelingen die in de Task Force moeten worden omgezet in concrete acties. Ze hebben voornamelijk betrekking op de samenstelling, sturing en werking van de integrale controleteams.

Voor de werkconferentie van 29 oktober 2009 dient er gezamenlijk met BZK en de gemeenten een protocol/handleiding "toezicht vergunde prostitutiesector" gereed zijn. Tevens wordt geleund op de 'checklist aanpak mensenhandel' die binnen de proeftuin ABLAK opgesteld wordt en begin september voltooid zal worden. Hierbij wordt er een redactieraad geformeerd om zoveel mogelijk draagvlak te verkrijgen.

Quick win:

- *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.*

De RIEC's bevinden zich in de opstartfase. De RIEC's Rotterdam en Groningen zullen fungeren als pilot voor de koppeling "RIEC aan EMM" (zie ook maatregel 2) In het najaar wordt een eerste brainstormsessie gehouden. Doel van de pilot is om de aanpak te versterken en te bezien op welke wijze de bij de diverse partijen beschikbare informatie kan en mag worden gedeeld. Daarnaast zal er binnen de pilot geëxperimenteerd worden met bestuurlijke rapportages en de professionalisering ervan (zie ook Maatregel 4).

Maatregel 2: Verbeteren van de informatie-uitwisseling op lokaal niveau en nationaal niveau
Portefeuillehouder/actiehouder: Politie, Binnenlandse Zaken en Bestuur

Quick win:

- *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 op basis waarmee iedere dienst of instantie die met signalen van mensenhandel in aanraking komt, kan nagaan op welke wijze signalen van mensenhandel geregistreerd mogen worden en wanneer en onder welke voorwaarden signalen kunnen worden uitgewisseld met andere diensten.*

De eerste leeswijzer is gereed. Afgesproken is dat de definitieve Toolkit aan de deelnemers aan de Conferentie Aanpak Mensenhandel (29 oktober 2009, Holiday Inn Leiden) na afloop in de vorm van een DVD aangeboden wordt.

Quick win:

- *Uiterlijk 1 juli 2009 zijn de knelpunten in de informatie-uitwisseling in kaart gebracht.*

Ten behoeve van de Task Force werd in opdracht van de heer René Nuijten (KLPD, vtsPN), Programmamanager Mensenhandel, een studie naar de informatie-uitwisseling op het terrein bestrijden mensenhandel en mensensmokkel uitgevoerd, met als uiteindelijke probleemstelling 'Op welke wijze verloopt het proces van informatie uitwisseling tussen het EMM en de regiokorpsen en tussen het EMM en de KMar'¹.

De voornaamste *conclusie* is dat het EMM, waarvoor een belangrijke rol is weggelegd als nationaal informatie en expertisepunt, worstelt met capaciteitsverdeling over de taken. Sedert de Aanwijzing Mensenhandel van het College van procureurs-generaal, op grond waarvan elk signaal van mensenhandel bij het EMM moet worden gemeld, is er geen capaciteit bijgekomen. Dit heeft tot gevolg dat er onvoldoende informatie-uitwisseling met het EMM en het NIK/RIK kanaal plaatsheeft om te voldoen aan de behoefte op strategisch en tactisch niveau.

De aanbevelingen hebben betrekking op verbetering van de automatisering bij de informatieverstrekking (voor elkaar "real time" ontsluiten) tussen EMM, KMar en regiokorpsen), betere taak en rolverdeling tussen betrokkenen, concrete resultaatafspraken over de kwaliteit van aangeleverde informatie en de terugkoppeling ervan aan de ketenpartners, kwaliteitsverbetering analyseproces van signalen binnen EMM, versterking samenwerking met bestuur (o.m. gebruik makend van RIEC's).

Quick win:

¹ Zie rapport "Trade. You'll pay for this". De gehanteerde methodiek van het onderzoek was hoofdzakelijk het houden van 23 diepte-interviews met medewerkers op strategisch, tactisch en operationeel niveau van Dienst Nationale Recherche (DNR), het EMM, Dienst IPOL, OPEC, regiokorpsen, de KMar, het Openbaar Ministerie (OM) en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECS).

- *Uiterlijk 1 juli 2009 zijn de RIEC's en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) aan elkaar gekoppeld.*

Zoals hierboven vermeld bij Maatregel 1, hebben de RIEC's Rotterdam en Groningen aangegeven als pilot RIEC's te willen fungeren voor de koppeling RIEC aan EMM.

<p>Maatregel 3: Aanvullen en invoeren van het barrièremodel Portefeuillehouder/Actiehouder: OM en Binnenlandse Zaken</p>

Quick win:

- *In de periode van 1 december 2008 tot 1 juli 2009 wordt in alle proeftuinen mensenhandel het (theoretische) barrièremodel uitgetoetst, teneinde het model verder uit te werken.*

De proeftuinen zijn innovatieve, creatieve onderzoeksomgevingen, die werken op basis van drie uitgangspunten: de programmatische aanpak, het barrièremodel en de bestuurlijke rapportage (zie hiervoor **Maatregel 4**). Bij de programmatische aanpak werken Politie en OM samen met andere ketenpartners. Een integrale aanpak van de bestrijding en preventie van mensenhandel moet barrières opwerpen en criminelen de pas afsnijden. Het barrièremodel gaat er immers vanuit dat een aantal "hindernissen" (kritische processen of barrières) moet worden genomen om criminele activiteiten te starten en de daaruit voortkomende winsten te kunnen gebruiken voor allerlei doeleinden. Met het barrièremodel kan in kaart worden gebracht welke barrières door de overheid en de bij de aanpak betrokken partners kunnen of moeten worden opgeworpen. Zo kan bij de bestrijding van mensenhandel aansluiting worden gevonden bij ruimtelijke, financiële, economische en juridische barrières, en ook barrières op het gebied van wonen en verblijf.

In het voorbije jaar is het aantal goedgekeurde proeftuinen mensenhandel /mensensmokkel uitgebreid tot zeven. Ze verschillen van opzet en in hun keuze van de aan te pakken barrières uit het barrièremodel. .

In de proeftuinen mensenhandel en mensensmokkel worden de volgende barrières onderkend:

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

Het is de bedoeling om de ervaringen te delen en het geleerde ook elders in te zetten. Dit doel wordt bereikt door o.m. periodieke bijeenkomsten (drie maal per jaar) van de trekkers van de proeftuinen en de bestuurlijke rapportages. Op 5 juni 2009 werd een eerste bijeenkomst gehouden, waarvan de conclusies in een verslag werden opgenomen. Er wordt verslag uitgebracht aan de Task Force die als begeleidingscommissie fungeert.

Maatregel 4: Professionaliseren bestuurlijke rapportages Portefeuillehouder/Actiehouder: OM en BZK

Quick win:

- *Uiterlijk 1 juli 2009 zijn de criteria voor een bestuurlijke rapportage vastgesteld (wanneer, door wie, voor wie en inhoudelijke criteria)*

In de programmatische aanpak van de georganiseerde misdaad (zie het intensiveringsprogramma van het OM en de Politie " Aanpak georganiseerde Misdad ") neemt de bestuurlijke rapportage (BR) een belangrijke plaats in. De gedachte bij een programmatische aanpak is na te gaan op welke wijze (bestuurlijke) partners eerder bij een onderzoek kunnen worden betrokken, teneinde gezamenlijk te bepalen welk instrumentarium het meest geschikt is om een duurzamer maatschappelijk effect te sorteren.

Aangezien het de bedoeling is in alle 'proeftuinzaken' een BR op te maken moet/kan de BR in het kader van mensenhandel/mensensmokkel een grote rol spelen. Op basis van de ervaringen met de bestuurlijke rapportages en als resultaat van verschillende expertmeetings en brainstormsessies gehouden door vertegenwoordigers vanuit OM, Politie, VNG, BZK, Justitie en wetenschap zijn afgelopen periode de randvoorwaarden voor het instrument van de bestuurlijke rapportage (BR) verder ontwikkeld en verfijnd. Afhankelijk van de doelstelling(en) waarvoor de BR wordt ingezet, wordt het moment van opstellen bepaald. Aangezien het instrument bedoeld is voor verschillende actoren, met als de voornaamste OM, politie en bestuur, moet telkens nauwkeurig worden onderzocht wie aan welke informatie behoefte heeft, wie precies de adressanten zijn – ook op operationeel niveau - en wie de opstellers zijn.

Om het beoogde effect te sorteren is draagvlak bij al de deelnemende partijen een onmisbare factor, draagvlak dat hoofdzakelijk wordt gecreëerd door het doen inzien van het gemeenschappelijk belang/doel (win- win situatie; samenwerking, kennis delen en vertrouwensrelaties). Bij bestuurlijke rapportages gaat het er immers om dat politie en OM hun bevindingen uit het strafrechtelijk onderzoek rapporteren aan het bestuur. Op basis van deze bevindingen kan het OM ketenpartners vragen wat hun specifieke rol is. Het bestuur bijvoorbeeld, kan de rapportages benutten voor inzet van bestuurlijke instrumenten, zoals het verstrekken en intrekken van vergunningen en subsidies.

De Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), ingericht in het kader van het programma "Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, kunnen o.m. als informatiemakelaar tussen de strafrechtelijke en bestuurlijke kolom, een bewakende en ondersteunende rol vervullen in het volgen en uitvoeren van de aanbevelingen uit de bestuurlijke rapportages, waardoor een aantal knelpunten kunnen worden weggewerkt.

Omdat er momenteel geen eenduidigheid bestaat over vorm en inhoud van het BR, wordt overwogen om te streven naar een standaardwerkwijze – voor de zaken die zich daartoe lenen – eventueel ondersteund door een format.

In de voorbije periode heeft het programma Ablak (Hongaarse mensenhandelbende) geleid tot bestuurlijke rapportages, met name op het vlak van informatie-uitwisseling en bestuurlijke handhaving, die in de loop van september 2009 zullen worden gepresenteerd. Ook binnen de zaak Koolvis (smokkel minderjarige Nigeriaanse meisjes) is begin 2009 een uitgebreide bestuurlijke rapportage opgeleverd.

Quick win:

- *Uiterlijk 1 juli 2009 is duidelijk welke expertise nodig is voor het opmaken van een bestuurlijke rapportage en waar die expertise wordt belegd.*

Het opstellen van en BR is een vak apart. In de voorbije periode werd door het OM en de Politie aandacht besteed aan de vereiste competenties en de daarmee gepaard gaande opleidingseisen van functionarissen die belast worden met het opstellen van een BR. Voorstel is om binnen het OM de bestuurlijke rapportage een plek te geven op de afdeling verwerving (informatie officier en/of criminoloog). Binnen de politie zou het belegd kunnen worden bij de afdeling informatie. Gedacht wordt aan een (strategisch) analist onder eindverantwoordelijkheid van een leidinggevende, gepositioneerd dichtbij de korpsleiding.

Maatregel 5: Opvang van slachtoffers Portefeuillehouder/Actiehouder: VWS en Minjus

Quick win:

- *Er worden extra opvangplekken beschikbaar gesteld voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel door hulpverleners met specifieke kennis over deze groep.*

Staatssecretaris Albayrak en staatssecretaris Bussemaker van Volksgezondheid, Welzijn en Sport treffen momenteel de voorbereidingen voor de start van een pilot voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel. De pilot heeft een looptijd van twee jaar. In de pilot worden ongeveer 50 extra plekken beschikbaar gesteld voor de opvang van slachtoffers door hulpverleners met specifieke kennis over deze groep. Verder zal hen ook de nodige rust, veiligheid en begeleiding worden geboden. De Staatssecretarissen hebben aangegeven dat de pilot in het najaar 2009 zou starten. Doordat de Europese aanbesteding van de pilot vertraging heeft opgelopen, zal de pilot naar verwachting nu begin 2010 van start gaan. In de tussentijd wordt gewerkt aan het creëren van een tijdelijke noodopvang om de ergste nood te lenigen.

Tijdens de pilot wordt onderzocht hoe de opvang van de slachtoffers het beste structureel kan worden georganiseerd. Na afloop zal de pilot door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) worden geëvalueerd.

De doelgroep van de pilot categorale opvang bestaat uit slachtoffers van mensenhandel, zowel vrouwen, mannen als eventueel meegekomen kinderen, zowel met de Nederlandse als met een vreemde nationaliteit. Het betreft zowel slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie als in andere sectoren.

Minderjarigen met een indicatie, met name meisjes die slachtoffer zijn van pooierboys, vallen in beginsel onder jeugdzorg. Minister Rouvoet van Jeugd en Gezin houdt zich bezig met de preventie en aanpak van minderjarige slachtoffers van loverboys. In de jeugdzorg zijn hulpverleningsprogramma's die ervoor zorgen dat meisjes die gevoelig zijn voor pooierboys meer weerbaar worden tegen deze kwalijke invloeden. In het kwaliteitskader gesloten jeugdzorg is opgenomen dat de behandeling van een jeugdige in een gesloten jeugdzorginstelling moet zijn toegesneden op zijn individuele problematiek.

Daarnaast is onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Albayrak per 1 januari 2008 de pilot 'beschermde opvang' gestart waar alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's), die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel, besloten worden opgevangen. Het betreft hier 48 opvangplaatsen voor de duur van 2 jaar. In de pilot worden maatregelen getroffen ter bescherming van risico-AMV's tegen mensenhandel en mensensmokkel. Het doel van de pilot is het beschermen van jongeren en zodoende het voorkomen van de verdwijning uit de opvang, en het (wederom) belanden van deze jongeren in een situatie van uitbuiting. Er wordt een inspanning gepleegd op het versterken van de competenties van de jongeren en de voorbereiding op de toekomst, waarvan terugkeer naar het land van herkomst onderdeel uitmaakt.

○

Maatregel 6: Aandacht voor de positie van slachtoffers Portefeuillehouder: Ministerie van Justitie en OM

Quick win:

- *Uiterlijk 1 juli 2009 is er onderzoek gedaan naar het verbeteren van de slachtofferregistratie bij Comensha;*

Verbeteren slachtofferregistratie bij Comensha

De slachtofferregistratie van Comensha wordt in belangrijke mate gevuld door aanlevering van gegevens door politie en opvanginstellingen. Belangrijke afnemers zijn de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de politie.

Door adviesbureau Pheidis is in opdracht van Comensha onderzoek gedaan naar de keteninformatisering van de zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Hierbij is in eerste instantie gekeken naar de informatie-uitwisseling binnen lokale zorgnetwerken, die vaak de basis vormt voor het aanleveren van gegevens aan Comensha. Gebleken is dat daar waar de netwerken goed georganiseerd zijn, met een zorgcoördinator en een onderliggend convenant waarin de samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd, ook het aanleveren van gegevens goed loopt. Ook een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de politie onderbouwt deze conclusie. Het onderzoek van Pheidis toonde tevens aan dat de informatievoorziening aan het slachtoffer over de strafzaak nog een knelpunt vormt.

Op diverse momenten in het verleden hebben partijen aangegeven dat de registraties van Comensha zouden moeten verbeteren, en wel op de volgende punten:

- Meer slachtoffers zouden bij Comensha aangemeld moeten worden, dat gebeurt nu soms niet wanneer er voor een slachtoffer reeds een opvangplek is gevonden of wanneer opvang niet nodig is en een aantal politieregio's meldt weinig slachtoffers aan;
- Het aanmeldingsformulier van Comensha wordt niet altijd goed gebruikt;
- Er zou eenduidigheid moeten zijn over de definities die gebruikt worden;
- Van de aangemelde slachtoffers worden meer/andere gegevens gewenst;
- De informatie in de registraties zou gemakkelijker ontsloten moeten kunnen worden;

Aangezien het een kerntaak van Comensha betreft, heeft het ministerie van Justitie in de subsidierelatie met Comensha extra middelen vrijgemaakt om de registraties te verbeteren. Comensha heeft een projectplan ingediend voor de verbetering van de registraties dat beoogt samen met de aanleverende partijen vast te stellen wat de gewenste dataset is en commitment te creëren voor het aanleveren van deze gegevens. Dit projectplan is besproken met NRM, EMM en ministerie van Justitie en zal in de komende tien maanden zijn beslag krijgen.

Een aantal punten zal op het niveau van de Task Force moeten worden besproken omdat dit niet op het niveau van Comensha kan worden opgelost. In het kader van hun zorgtaak voor slachtoffers van mensenhandel zouden gemeenten moeten worden gestimuleerd in elke regio een zorgcoördinator aan te stellen. Deze spin in het web heeft een goed overzicht van wat er met slachtoffers in de regio gebeurt en kan vanuit deze positie zorg dragen voor een goede gegevensaanlevering aan Comensha. Het is tevens zaak dat de samenwerking in de regio wordt geborgd door middel van een onderliggend

samenwerkingsconvenant of iets dergelijks. De Task Force zal gevraagd worden zich in te spannen voor deze zaken. Met name op de zorgtaak kunnen gemeenten worden aangesproken.

Quick win:

- *Uiterlijk 1 juli 2009 ligt er een inventarisatie en plan van aanpak stimulering gebruik Slachtofferhulp Nederland en Schadefonds Geweldsmisdrijven door slachtoffers mensenhandel.*

Slachtofferhulp Nederland en Schadefonds Geweldsmisdrijven

Met Slachtofferhulp Nederland, Schadefonds Geweldsmisdrijven, Comensha en de betrokken directies binnen het ministerie van Justitie is overleg gevoerd om te inventariseren welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd om te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel meer gebruik maken van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Ook zou vaker gebruik gemaakt kunnen worden van de diensten van Slachtofferhulp Nederland. Daartoe is een actieplan opgesteld.

Maatregel 7: Intensiveren internationale samenwerking Portefeuillehouder/actiehouder: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Nigeria

Quick win:

- *De komende tijd wordt overleg gevoerd met het Nigeriaanse agentschap voor de bestrijding van mensenhandel (NAPTIP) over de invulling van de samenwerking. Met o.a. de Britten wordt gesproken over een mogelijke taakverdeling. IPOL streeft ernaar om in het eerste kwartaal van 2009 i.s.m. OM, EMM en KMar een uitgewerkt projectvoorstel gereed te hebben dat kan worden voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken ter financiering van het Nederlandse aandeel.*

Inmiddels bereikt:

Sedert operatie Koolvis en de inzet van Snelle Actieteams op Nigeriaanse vliegvelden is de toestroom van jonge/minderjarige Nigeriaanse vrouwen sterk verminderd. De pilot besloten opvang voor AMV's heeft vermoedelijk ook bijgedragen tot het inperken van de mogelijkheden om minderjarige slachtoffers Nederland binnen te smokkelen. De Nigeriaanse mensenhandelaren weten echter hun routes steeds te verleggen. Zo werden, nadat Schiphol als toegangspoort minder aantrekkelijk was geworden, andere Europese luchthavens uitgetoet. Ook wordt meer gebruik gemaakt van indirecte in plaats van directe vluchten naar Europa (bijvoorbeeld via andere Afrikaanse landen of via het Midden-Oosten). Voorts wordt meer gebruik gemaakt van landroutes, bijv. door de woestijn en Libië.

Het bilaterale project ter versterking van opsporing en vervolging in Nigeria is in juli 2009 van start gegaan. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de financiering van het project goedgekeurd voor een periode van 12 maanden. De leiding van NAPTIP bezocht Nederland in de week van 13 juli om het samenwerkingsproject te starten. Het project voorziet in een reeks intensieve trainingen zowel voor NAPTIP-personeel als voor het personeel van een aantal andere betrokken Nigeriaanse instanties. Gelet op de overeenkomsten tussen het Britse en het Nigeriaanse rechtstelsel wordt bij sommige onderdelen van het project ook de Britse Public Prosecution Service betrokken.

Vermeldenswaard is dat in het jongste TIP-rapport Nigeria van tier 2 naar tier 1 wordt gepromoveerd. Daarmee is Nigeria het enige Afrikaanse land in tier 1. In het Amerikaanse rapport wordt daarbij ook de goede medewerking van Nigeria aan operatie Koolvis genoemd. Tijdens hun bezoek aan Nederland stelden de NAPTIP-vertegenwoordigers dat hun organisatie veel had geleerd van de samenwerking met Nederland in het kader van operatie Koolvis. Zij spraken daarvoor hun grote erkentelijkheid uit. Zo'n nauwe samenwerking tussen bron- en bestemmingslanden kwam nog te weinig voor, aldus de NAPTIP-vertegenwoordigers. Zij stelden dat het vertrouwen dat de Nederlandse politie en het OM in hen had gesteld, de weg naar nauwere samenwerking met andere Europese bronlanden had geopend.

Bulgarije en Roemenië

Quick win:

- *Via een MATRA-project zullen EMM, IPOL en OM technische assistentie geven aan Bulgarije bij de opbouw van een multidisciplinaire analysecapaciteit binnen de anti-trafficking unit van het Bulgaarse Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook zullen in samenwerking met het secretariaat van de Nationale Commissie activiteiten op het gebied van preventie en slachtofferopvang worden ontwikkeld. De inceptiefase van het project moet in de eerste maanden van 2009 worden afgerond, waarna de concrete implementatie kan beginnen. In Sofia zal een KLPD-liaison worden geplaatst die tevens als aanjager en regisseur van het project zal optreden.*

Inmiddels bereikt:

Het tweejarige MATRA-project voor technische assistentie aan Bulgarije komt goed op gang. Het project behelst o.a. assistentie aan en trainingen van de anti-trafficking unit van het Ministry of Interior alsook voorlichtingsactiviteiten en trainingen in het runnen van shelters in samenwerking met het secretariaat van de Nationale Commissie. De gedetailleerde uitwerking van de plannen en van de projectbegroting (de zgn. inceptiefase) is inmiddels afgerond. Thans wordt aan de implementatie begonnen. Tevens is op ambassade Sofia voor één jaar een KLPD-liaison aangetreden die als aanjager van het project zal fungeren en dit zal combineren met gewone liaisontaken m.b.t. de bestrijding van mensenhandel.

In de Mensenhandel-proeftuin in de provincies Groningen en Friesland komt de internationale dimensie nadrukkelijk aan de orde.

Het driejarige NGO-project (MATRA) voor de uitwerking van een "national referral mechanism" in Bulgarije ligt op schema. Nadere afspraken zijn gemaakt over de afbakening tussen de twee Nederlandse projecten.

Het tweejarige MATRA-project in Roemenië voor de opbouw van de districtskantoren van ANITP, de Roemeense anti-trafficking organisatie, maakt goede voortgang. Dit is al het tweede project met ANITP.

China

Naast projecten met bronlanden zoals hierboven geschetst, kan in sommige gevallen het sluiten van een bilateraal MoU een middel zijn om te proberen politiesamenwerking en rechtshulp beter te laten verlopen. Zo is met China inmiddels een MoU politiesamenwerking uitgewerkt waarin, naast andere onderwerpen, ook wordt ingegaan op het tegengaan van mensenhandel en mensensmokkel.

India

Het voorgestelde bezoek van een delegatie o.l.v. de TaskForce voorzitter aan India is op verzoek van de Indiase autoriteiten uitgesteld. Wel is inmiddels een verzoek van het OM te Den Haag om getuigen in India te mogen verhoren in het kader van een lopende zaak betreffende Indiase AMVs gehonoreerd.

Snelle Actieteams (SAT's)

Quick win:

- *De KMar zal in 2009 onder meer op basis van door de IND aangeleverde profielen gedurende een aantal weken de intra-Schengen inreis naar Nederlandse luchthavens monitoren op o.a. AMV's.*

Inmiddels bereikt:

De monitoring van intra-Schengen vluchten op Nederlandse luchthavens bevestigde het bestaande vermoeden dat veel pogingen tot illegale inreis van personen uit het Midden-Oosten en de Hoorn Van Afrika via Athene verlopen. Inmiddels heeft een nadere training van het KLM-personeel in Athene plaatsgevonden. Ook vinden bilaterale contacten plaats met de Griekse autoriteiten en multilateraal in het kader van Frontex.

Europol en COSPOL

Quick win:

- *Het streven is erop gericht dat Nederland vanaf 1 maart 2009 ook informatie aan de "Analytic Work File" (AWF) Phoenix van Europol over lopend onderzoek gaat aanleveren. Het gereed maken en invoeren van informatie voor de AWF vergt wel een aanzienlijke tijdsinvestering.*
- *IPOL zal de komende tijd de voortgang evalueren van de diverse COSPOL clusters die in Europol kader zijn opgezet, met inbegrip van de cluster mensenhandel, teneinde op basis daarvan de verdere Nederlandse inzet in COSPOL te bepalen.*

Inmiddels bereikt:

Nederland streeft naar nauwere operationele samenwerking tussen de Europese landen, zowel bilateraal als via Europol. Reeds in december 2007 heeft Nederland het initiatief genomen om binnen Europol-verband meer operationeel te gaan samenwerken met de landen van de North-West Hub (Benelux, VK, 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. Daartoe zijn twee thema's gekozen: de handel in minderjarige Nigeriaanse meisjes en de handel in Chinese meisjes/vrouwen, beide thema's die veel EU-landen raken. Het EMM heeft in samenwerking met de betrokken regiokorpsen in 2009 een grote hoeveelheid informatie geleverd aan de Analytical Work File Phoenix over een aantal lopende onderzoeken naar vrouwenhandel.

De COSPOL cluster mensenhandel heeft de afgelopen jaren weinig activiteiten ontplooid. Oostenrijk, de driver van deze cluster, heeft inmiddels de cluster in zijn huidige vorm officieel beëindigd.

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

Quick wins:

- *Uiterlijk 1 juli 2009 is er een informatiekaart voor (potentiële) slachtoffers, met informatie over arbeidsgerelateerde uitbuiting, opgesteld, vertaald en uitgezet bij de relevante instanties en organisaties*
- *Uiterlijk 1 februari 2009 zijn er 24 nieuwe AI-inspecteurs opgeleid in het signaleren van uitbuitingssituaties;*
- *In de periode van 1 december 2008 tot 1 juli 2009 worden de ingevoerde standaard vragenlijsten bij de KMar geëvalueerd en zonodig het gebruik bevorderd danwel de inhoud aangepast.*
- *In de periode van 1 december 2008 tot 1 juli 2009 vindt er overleg plaats met politiekorpsen om mede zorg te dragen voor uniformiteit in de verslaglegging, de opsporing en een eenduidige analyse door EMM. Het betreft een voorlichtingsactiviteit richting wijkagenten, sociale diensten van gemeenten.*
- *In de periode van 1 december 2008 tot 1 februari 2009 vindt er een vergelijking en analyse van inspectiegegevens AI plaats, teneinde te bezien of dit signalen oplevert die aanleiding zijn voor een nader onderzoek*

Achtergrond maatregel

Het is van belang dat burgers meer bewust worden gemaakt van de vele vormen van mensenhandel/uitbuiting. Dit geldt zowel voor mogelijke slachtoffers als voor burgers die mogelijke signalen kunnen doorgeven. Dus niet alleen via brede publiekscampagnes maar ook via gerichte voorlichting. Voorts moeten alle medewerkers en instanties die met mensenhandel/uitbuiting in aanraking 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 begeleiding van (mogelijke) slachtoffers en de mogelijkheden om signalen van mensenhandel/uitbuiting te melden.

In het Plan van aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is een aantal activiteiten benoemd, waarop hieronder de stand van zaken wordt weergegeven.

Stand van zaken

- *Voorlichting slachtoffers: arbeidsgerelateerde uitbuiting en prostitutie*
SZW heeft in februari 2009 een informatiekaart 'Arbeid en uitbuiting' uitgebracht, in samenwerking met CoMensha en BlinN. Deze kaart bevat informatie over arbeidsgerelateerde uitbuiting en over de rechten van slachtoffers. De kaart is vertaald in 12 talen en aan alle relevante organisaties toegestuurd, zoals gemeenten, migrantenkerken, NGO's. De SIOD heeft deze kaart intern verspreid. De Arbeidsinspectie heeft deze kaart intern verspreid onder alle inspecteurs en teamleiders Arbeidsmarktfraude. Als er aanleiding toe is, zullen inspecteurs deze folder uitdelen tijdens controles.

Informatie over signalen van mensenhandel in de prostitutiesector, hulporganisaties en de rechten van slachtoffers is opgenomen in de voorlichting

aan prostituees en hulpverleners, die SZW in samenwerking met OCW en VWS heeft opgesteld (de 'digitale sociale kaart'). De informatie wordt naar verwachting in oktober 2009 bekend gemaakt via de website www.indeprostitutie.nl en zal bij hulpverleners in de prostitutiesector onder de aandacht worden gebracht. De informatie is beschikbaar in Nederlands, Engels en Spaans.

Verder heeft SZW een aantal voorlichtingsacties versneld: bestaande brochures (over wonen en werken in Nederland en over de WML) zijn nu ook vertaald in het Bulgaars en Roemeens. Na de zomer zullen ze in de vorm van flyers worden verspreid in Bulgarije en Roemenië.

- *Deskundigheidsbevordering*

De Arbeidsinspectie heeft in december 2008 24 nieuwe inspecteurs opgeleid in het signaleren van arbeidsgerelateerde uitbuitingssituaties. Voor de zittende inspecteurs, die overigens al eerder zijn opgeleid, ontwikkelt de Arbeidsinspectie een vervolgcursus. Hierin wordt extra aandacht besteed aan de omgang met mogelijke slachtoffers.

De SIOD is in de zomer van 2009 gestart met een intern programma versterking aanpak mensenhandel. In het kader hiervan wordt mede aandacht besteed aan de positie van slachtoffers en hoe hier in het opsporingsproces op een zorgvuldige manier mee om te gaan (oa door het investeren in het opleiden van rechercheurs met betrekking tot het horen van slachtoffers). Ook aan het herkennen en melden van slachtoffers wordt in dit verband aandacht besteed.

Justitie, SZW en BZK ontwikkelen gezamenlijk een instructiefilm voor alle functionarissen die beroepsmatig te maken kunnen krijgen met signalen van mensenhandel en arbeidsgerelateerde uitbuiting. Doelgroep is onder andere politie, Koninklijke Marechaussee, SIOD en Arbeidsinspectie. Hiermee wordt de alertheid op mensenhandel van deze organisaties versterkt. In de tweede helft van 2009 vindt nadere besluitvorming plaats over de opzet van de film.

- *Project Signaleren en informeren van moeilijk bereikbare slachtoffers van mensenhandel*

SZW heeft een subsidie van € 150.000 verstrekt aan BLinN voor het project 'Signaleren en informeren van moeilijk bereikbare slachtoffers van mensenhandel'. Justitie levert aan dit project een bijdrage van € 75.000,-. Dit project strekt ertoe de deskundigheid te vergroten van actoren die betrokken zijn bij arbeidsgerelateerde uitbuiting en de bereikbaarheid van slachtoffers te vergroten.

- *Adequater signaleren aan de grens en zorgdragen voor uniformiteit*

De KMar verhoorders van B9 slachtoffers hebben een speciaal daarvoor bestemde opleiding gevolgd en zijn gecertificeerd. Ter ondersteuning van het verhoor van potentiële slachtoffers wordt wel eens gebruik gemaakt van de standaard vragenlijst die te vinden is op politiekennisnet (PKN) en de standaard indicatorenlijst die geleverd is bij de aanwijzing Mensenhandel van het Parket Generaal. In district Zuid wordt daarnaast gebruik gemaakt van een aantal door henzelf opgestelde standaard vragenlijsten. Het nieuwe indicatorenboekje is inmiddels gereed en de daarin opgenomen standaard indicatorenlijst zal worden gebruikt door het personeel dat werkzaam is op de grens en binnen het mobiel toezicht vreemdelingen. Dit indicatorenboekje moet de signalering en uniformiteit verder borgen.

- *Analyse inspectiegegevens Arbeidsinspectie en proeftuin arbeidsgerelateerde uitbuiting*

Om meer inzicht te krijgen in de mate waarin sprake is van samenloop tussen de activiteiten van de Arbeidsinspectie en het vóórkomen van eventuele uitbuitingssituaties, hebben de Arbeidsinspectie en de SIOD een pilot 'arbeidsgerelateerde uitbuiting' opgezet. In dit project wordt een koppeling gemaakt tussen geregistreerde gegevens van de Arbeidsinspectie en gegevens van het EMM. Hiervoor is vereist dat de gegevens van het EMM ontsloten worden. Het EMM is een project gestart teneinde deze gegevens en die van de AI binnen één analyse-omgeving (de recherche analyse-omgeving (RAO)) te ontsluiten. De doelstelling is dit voor het eind van het jaar te realiseren. De komende weken worden daartoe eventuele problemen en voorwaarden in kaart gebracht, zodat half oktober een voorstel tot realisatie en financiële dekking gereed is. Op dat moment kan realisatie beginnen met een vastgestelde einddatum. De SIOD heeft aangegeven daarna circa een maand nodig te hebben voor de analyse van de gegevens van AI en EMM nadat de gegevens door het EMM beschikbaar zijn gesteld.

Maatregel 9: Opleiding, expertise en voorlichting RM Actiehouder: de Rechtspraak

Quick wins:

- *Uiterlijk 1 juli 2009 zijn er afspraken gemaakt met de SSR over structurele opname in het scholingsaanbod voor rechters en officieren van justitie van een leergang mensenhandel*
- *Uiterlijk 1 juli 2009 is duidelijk of het specialisme mensenhandel geconcentreerd zal worden bij 2 gerechten in Nederland of dat over de band van het Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken (grote) mensenhandelzaken worden toegewezen aan een beperkt aantal gerechten in Nederland;*

Resultaten medio 2009

1. In juni 2008 is het Rapport Commissie Toedeling Zaakspakketten (Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak) verschenen. In dit rapport wordt voorgesteld om mensenhandelzaken van het Landelijk Parket te concentreren bij twee rechtbanken in Nederland. Aan dit voorstel is tot op heden geen uitvoering gegeven. De discussie met betrekking tot het onderwerp *Herziening van de gerechtelijke kaart van Nederland* is hier debet aan.
2. Het Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken (LCM) is op voorhand niet bereid gebleken om mensenhandelzaken gericht toe te delen aan een beperkt aantal rechtbanken in Nederland. In concrete zaken zal daarom door het Landelijk Parket worden aangedrongen op concentratie.
3. In het opleidingsaanbod van Studiecentrum Rechtspleging (SSR) te Zutphen voor 2009 zijn een basiscursus mensenhandel en een verdiepcursus mensenhandel ten behoeve van Rechtspraak en Openbaar Ministerie opgenomen.

Maatregel 10: Intensiveren bijdrage van de Koninklijke Marechaussee aan de bestrijding van mensenhandel
Portefeuillehouder/Actiehouder: Koninklijke Marechaussee

Quick wins:

- *De periode van 1 december 2008 tot 1 juli 2009 wordt gebruikt om de KMar medewerkers nog meer te trainen op het herkennen van mensenhandelsignalen, teneinde het signaleren aan de grens verder te verbeteren*
- *In de periode van 1 december 2008 tot 1 juli worden er activiteiten ontplooid op het gebied van "slim rechercheren".*

De stand van zaken op het gebied van de implementatie van het plan van aanpak mensenhandel KMar is als volgt:

- Ter implementatie van het plan van aanpak mensenhandel KMar is een werkgroep mensenhandel binnen de KMar opgericht. De werkgroep bestaat uit afgevaardigden van de staf, de districten, het LOKKMar, het ECID en het EMM. De werkgroep is onder meer belast met:

- het gestalte geven aan de ambitie van de KMar op het gebied van mensenhandel;
- de implementatie van het plan van aanpak mensenhandel KMar;
- het monitoren van de werkzaamheden van de KMar op het gebied van mensenhandel
- het signaleren, oplossen, danwel adresseren van knelpunten;
- het uitwisselen van best practices;
- het bespreken van actuele ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel/

migratiecriminaliteit.

- Inmiddels is door bijna alle districten geïnventariseerd welke activiteiten op het gebied van mensenhandel momenteel al worden uitgevoerd. In de werkgroep zijn voorts reeds enkele best practices uitgewisseld, onder meer op het gebied van het gezamenlijk optreden met ketenpartners.

- De werkgroep heeft besloten tot het inrichten van een pilot om een aantal maatregelen uit het plan van aanpak mensenhandel op proefondervindelijke wijze te implementeren en te testen. In het kader van de pilot zal het operationele personeel op een doorlaatpost worden voorgelicht op het gebied van mensenhandel. Focus ligt daarbij op het onderkennen, opvolgen en registreren van signalen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een nieuw ontworpen indicatorenlijst voor personeel op de grens. Een beperkt aantal rechercheurs wordt ingezet om het personeel gedurende de pilot te coachen/ begeleiden. In het kader van de pilot zal eveneens contact op worden genomen met het betreffende politiekorps om afspraken te maken over de opvolging van evt. signalen. De pilot wordt naar verwachting na de zomer opgestart en duurt 3 maanden. Na 3 maanden wordt de pilot afgesloten en worden de resultaten geanalyseerd. Bij positieve uitkomsten van de pilot kan e.e.a. ook in andere districten worden gerealiseerd.

- Door de werkgroep is geconstateerd dat het ECID signalen reeds op juiste wijze registreert. Voorts krijgt het ECID verschillende verzoeken op het gebied van participatie in verschillende soorten acties, ook op het gebied van mensenhandel. Er wordt ook reeds meegelopen met PCT's. Er is echter te weinig capaciteit om aan alle verzoeken te voldoen.

- De werkgroep is gestart met in kaart brengen van de zowel de initiële als de vervolg opleidingsbehoefte. Zodra de behoefte is geïnventariseerd wordt bekeken op welke wijze deze behoefte kan worden gerealiseerd.
- In de werkgroep is een overzicht van initiatieven t.a.v. bronlanden besproken.
- De koppeling tussen het project geldkoeriers en de aanpak mensenhandel en de samenwerking met de FIOD/ECD en de belastingdienst wordt geborgd in de werkgroep Finec.
- Door de werkgroep wordt bekeken of de patseraanpak een keer als proef op Schiphol in praktijk kan worden gebracht.

II. OVERIGE ONTWIKKELINGEN EN ACTIVITEITEN

Specialisme Mensenhandel op regioniveau

Wat de strafrechtelijke aanpak van het OM betreft, werd het voorbije jaar uitvoering gegeven aan het plan van aanpak van het College van Procureurs Generaal, om het fenomeen mensenhandel/mensensmokkel als specialisme te borgen op regioniveau. Inmiddels is in elke regio een portefeuillehouder mensenhandel en mensensmokkel (senior officier mensenhandel/mensensmokkel) geïnstalleerd, met als taak om o.a. de programmatische aanpak van mensenhandel binnen het eigen regioparket te bevorderen. In september 2009 zal het eerste portefeuillehoudersoverleg van de nieuwe specialisten plaatsvinden. Dit overleg zal 4 maal per jaar plaatsvinden.

Verhoging strafmaat (wetswijziging art. 273f WvSr)

Vanuit het College van procureurs-generaal werd gepleit om mensenhandel te beschouwen als zwaarder misdrijf wegens de vaak grote impact op de lichamelijke en geestelijke integriteit van de slachtoffers. De geldende strafbedreiging (6 jaar voor ongekwalificeerde vormen van mensenhandel en 8 jaar voor mensenhandel gepleegd door twee of meer verenigde personen) werd niet in verhouding geacht met de ernst van het misdrijf. De door het College voorgestelde verhogingen werden overgenomen door de minister van Justitie en is inmiddels opgenomen in het nieuwe artikel 273f WvSr ².

Naast de maatschappelijke relevantie van het verhogen van de strafbedreiging wordt hierdoor ook de strafvorderlijke aanpak van mensenhandel ondersteund, aangezien de mogelijkheden tot het vorderen van voorlopige hechtenis worden vergroot. Dit leidt dan weer tot een grotere aangiftebereidheid.

Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel

Door het EMM zijn vanaf 1 sept. 2008 tot op heden 54 pre-weeg documenten opgemaakt.

Het betreft:

28 mensenhandel (incl. overige uitbuiting)

21 mensensmokkel

5 mensensmokkel / mensenhandel.

Deze documenten zijn aangeboden aan de betrokken politiekorpsen.

Advocacy en promotiewerk

Mede door de *geregelde bijeenkomsten van de Task Force leden* wordt de blik van de partners scherp gehouden op de te bereiken doelen. De Task Force zet zich in om de verschillende actoren die een rol spelen bij de bestrijding van mensenhandel aan te jagen om zich van hun mogelijke rol bewust te worden en

² gewijzigd door de Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten (Staatsblad, 2009, Nr. 245, 18 juni 2009)

dit bewustzijn te verspreiden binnen eigen organisatie, teneinde alle mogelijke signalen te herkennen en adequaat op te kunnen volgen.

Daartoe horen ook publieke momenten waarop dit streven meer naar buiten wordt gebracht.

- Werkbezoek Minister van Justitie Arrondissementsparket Rotterdam (1 juli 2009) op uitnodiging van de Task Force: het Plan van Aanpak van de Task Force werd officieel aan de minister aangeboden en het werkbezoek stond volledig in het teken van dit thema. Er werd extra veel aandacht besteed aan het fenomeen loverboys of pooierboys. Dit werkbezoek kreeg ruime mediabelangstelling
- Organisatie Themadag aanpak van mensenhandel" (29 oktober 2009, Holiday Inn Leiden). Naast het presenteren van de resultaten is het doel van de werkconferentie het verder mobiliseren van de achterban van de Task Force leden. Het beantwoorden van vragen als "op welke wijze verkrijg je zicht op de problematiek van mensenhandel en hoe organiseer je een netwerk" zullen als rode draad door de conferentie heenlopen. Op de themadag komen in ieder geval de volgende thema's aan bod: toezicht prostitutie, informatie-uitwisseling, programmatische aanpak, hulp en opvang slachtoffers en de grens tussen uitbuiting en onbehoorlijk werkgeverschap.