

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	2-3
AANBIEDINGSBRIEF	4-6
RAPPORTAGE 7, 2 ^E FASE	7-9
TOELICHTING KORPSMONITOR	10-15
KORPSMONITOR	16-17
TOELICHTING ONDERZOEKSOVERZICHT	18-21
ONDERZOEKSOVERZICHT	22-27
TOELICHTING OVERZICHT IKPS	28-31
OVERZICHT IKPS	32
GOOD PRACTICES	33-35
TOELICHTING OVERZICHT PARTNERS	36
OVERZICHT PARTNERS	37
REACTIE STUURGROEP WODC RAPPORT	38-41
REACTIE STUURGROEP RAPPORT NAT.RAPP.	42-44
CONCRETISERING RAPPORT NAT.RAPP.	45-54

- Portefeuille Georganiseerde Criminaliteit
- Project Prostitutie/Mensenhandel DNP

Politieregio Haaglanden
Bureau Jan Hendrikstraat
Tel. 070-3102612
Fax. 070-3102652
Mobiel 0651091444
e-mail PPMdNP@wanadoo.nl

Aan: De korpschef en
de portefeuillehouder en
de korpsprojectleider
van
prostitutie/mensenhandel

Zwolle, 15 maart 2003

Het doet mij bijzonder veel genoegen jullie de korpsmonitor 2002 te mogen aanbieden in het kader van ons landelijk Project Prostitutie/Mensenhandel de Nederlandse Politie (PPMdNP).

In september 1999 werd op basis van het rapport van de Politiële Beleids- en adviesgroep Mensenhandel, gestart met dit project. Met de eerste werkconferentie op 9 september 1999 is een samenwerkingsverband van de korpsen ingezet en de eerste fase van het project kenmerkte zich door de voorbereidingen op de opheffing van het bordeelverbod in oktober 2000. Deze fase werd eveneens afgesloten met een korpsmonitor.

De afgelopen twee jaar is hard gewerkt aan de tweede fase van dit project. Deze fase kenmerkte zich door te werken aan de basis van continuïteit en kwaliteit en het doorzetten van de beweging van toezicht naar opsporing. Voorkomen diende te worden dat een 'we-hebben-het-gehad-houding' kon postvatten, maar dat verder werd gewerkt vanuit een actieve zorg dat het samenwerkingsverband op kwalitatief hoog niveau moest blijven functioneren.

Ik meen, mede namens de stuurgroep van dit project¹, te mogen stellen dat wij hierin zeker zijn geslaagd! Uit de monitor blijkt duidelijk dat op dit onderwerp veel door ons is geïnvesteerd en bereikt! Maar de monitor laat ook zien dat er nog veel moet gebeuren.

¹ In de stuurgroep wordt de voortgang in de legalisering van de seksindustrie en de aanpak van mensenhandel besproken. Die aanpak heeft uiteraard betrekking op de wijze waarop bestuur, Openbaar Ministerie en vooral de politie (de regionale korpsen) opereren en effectief zijn.

Kortheidshalve verwijs ik hiervoor nadrukkelijk naar de in deze monitor opgenomen reacties van de stuurgroep aan de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod van het WODC.

Vanuit die analyse is de Board Opsporing van oordeel dat de aankomende twee jaar het project dient te worden voortgezet. In deze derde fase zal de verdere ontwikkeling van de (bovenregionale en (inter)nationale) opsporing met nadruk de aandacht krijgen. Ook zal de politieke aandacht zich sterker richten op de verschuivingen van de prostitutie naar de illegaliteit.

Ik sluit af met jullie en natuurlijk ook al die andere collega's die in de korpsen met dit onderwerp zijn belast, nogmaals te bedanken voor de steun en inzet ter verbetering van de aanpak van mensenhandel.

Met collegiale groet,

Jan Wilzing.
Portefeuillehouder Mensenhandel
in de Board Opsporing

• **Nederlands Politie Instituut**

Uw brief van Ons kenmerk

000rkiesnummer

(070) 3102612

Aantal bijlagen

Onderwerp

korpsmonitor project PPMdNP

Aan de Minister van Justitie
De heer Mr. J.P.H. Donner
Schedeldoekshaven 100
2511EX DENHAAG **en**
De Minister van Binnenlandse Zaken
en Kon.relaties
De heer J.W. Remkes
Schedeldoekshaven 200
2511 EX DEN HAAG

Excellenties,

inleiding

Aanvullend op de reacties ter zake het rapport van de Nationaal Rapporteur en het WODC waarnaar korthedshalve wordt verwezen², bieden wij U bij deze de korpsmonitor³ 2001/2002 aan ter afsluiting van de 2^e fase van het project Prostitutie/Mensenhandel de Nederlandse Politie (PPMdNP).

Historie

Naar aanleiding van het rapport van de Politiële Beleids- en adviesgroep Mensenhandel, werd vooruitlopend op de legalisering van de seksindustrie in september 1999, door de Raad van Hoofdcommissarissen besloten, tot de start van dit project. De politiekorpsen besloten ten minste twee jaar te investeren en hun aandeel te leveren om het nieuwe beleid beheersbaar neer te zetten.

Voor de aansturing van dit complexe project werd een stuurgroep, bestaande uit een participant afkomstig uit de drie Politie Beraden verantwoordelijk⁴. In deze stuurgroep is het Openbaar Ministerie vertegenwoordigd door Hoofdofficier van Justitie mr. A.B. Vast, de RHC door hoofdcommissaris J. Wilzing en het KBB door ondergetekende, tevens voorzitter.

² Brief ons kenmerk 001/2003 en 002/2003

³ de voortgang van het project wordt 'gemeten' en door toepassing van de methode van 'compare' en 'contrast'.

⁴ In de stuurgroep wordt bij voortduring de progressie in de legalisering van de prostitutie en de aanpak van mensenhandel besproken. Tevens worden te ondernemen acties afgestemd en wordt de effectiviteit binnen de samenwerkingsverbanden -er is sprake van een zeer complex "veld van samenwerkende instanties" -gemeten en geëvalueerd. Die evaluatie heeft uiteraard allereerst betrekking op de wijze waarop bestuur, Openbaar Ministerie en vooral de politie (de regionale korpsen) opereren en effectief zijn.

In eendrachtige samenwerking is in deze 1^e fase veel - van wat werd beoogd - gerealiseerd. Sommige onderdelen moesten nog in de staande organisatie worden geïmplementeerd, andere vroegen nog extra aandacht met het oog op continuïteit en kwaliteit.

Op basis hiervan werd dan ook, in overleg met Uw Ministerie, besloten het project met twee jaar te verlengen (de 2^e fase). Ter afsluiting van de 2^e fase is wederom een korpsmonitor gehouden.

De monitor

Samenvattend stellen wij vast, dat de politiekorpsen dit onderwerp echt tot 'hun' prioriteit hebben gemaakt. De effecten van het toezicht op de opsporing zijn zonder meer positief te noemen. Gemeenten werden in staat gesteld bestuurlijk op te treden maar vooral werd de basis gelegd voor een meer succesvolle opsporing.

De monitoring laat echter ook zien, dat er nog veel moet gebeuren. De materie is niet alleen complex, maar zeker ook weerbarstig. Wij gaan er vanuit, dat de monitor in dat verband ook wordt beschouwd in samenhang met de eerdergenoemde reacties op de rapportage van de Nationaal Rapporteur mensenhandel en de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod door het WODC en onze reactie daarop.

Wij verzoeken U met nadruk aan ons kenbaar te maken of en zo ja op welke wijze, de door de stuurgroep gemaakte 'vertaalslag' en indentificering van de verantwoordelijke ketenpartners n.a.v. de rapportage van de Nationaal Rapporteur, geïmplementeerd dienen te worden.

Mocht een bijdrage onzerzijds benodigd zijn, is de stuurgroep natuurlijk bereid altijd bereid tot overleg.

Namens de Stuurgroep van het

Project Prostitutie/mensenhandel

Drs. W.J. Deetman

- Portefeuille Georganiseerde
Criminaliteit
- Project Prostitutie/Mensenhandel
DNP

Politie Regio Haaglanden
Commerciële zedenzaken
Bureau Jan Hendrikstraat
Postbus 264
2500 CG DEN HAAG
tel. 070 – 310 3160/06-51091444
fax 070 – 310 2652

Rapportage 7, 2^e fase

Datum, 20 januari 2003
R.Coster
Landelijk projectleider

Inleiding

Met het projectplan Prostitutie/Mensenhandel versie 1.1 d.d. 13 september 1999 nam De Nederlandse Politie (DNP) zich voor om in twee fasen van een jaar de daarin vastgestelde doelstellingen te realiseren.

De 1e fase van het project kende drie sporen met elk een eigen dynamiek:

1. de uitvoering van het huidige beleid (operationeel)
2. de verbetering van de aanpak door de Nederlandse politie (ontwikkeling)
3. de bestuurlijke overgang van het bordeelverbod naar een vergunningstelsel (participatie)

Met ingang van 1-1-2001 is een aanvang gemaakt met de 2^e fase overeenkomstig het plan van aanpak.

In ieder geval zijn de volgende activiteiten noodzakelijk:

1. voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden, implementeren van de voorstellen uit het project in alle korpsen;
2. het daadwerkelijk laten functioneren van de voorgestelde informatiehuishouding en bestuurlijke en operationele informatie-uitwisseling;
3. het realiseren van de inhaalslag met de nieuw ontwikkelde opleidingen MDOM (documenten) en CPC (prostitutiecontrole), waarbij de korpsen hun deskundigen inzetten als docent;
4. het op de voet volgen van de ontwikkelingen in het land, het uitwisselen van ervaringen, het ontwikkelen en aanbieden van (verbeter)voorstellen zowel aan de korpsen, bestuur als justitie;
5. aandacht besteden aan de Nederlandse positie t.o.v. andere landen in het kader van de (internationale) mensenhandel;
6. het op gang brengen van onderzoeken mensenhandel, door deskundige controles en inventieve informatieverzameling, analyse, informatie-uitwisseling en het detecteren van (potentiële) slachtoffers en (potentiële) verdachten van mensenhandel;

Het gaat om werken aan de basis voor continuïteit en kwaliteit.

De centrale voorziening

Bij de rapportage is een financieel overzicht aangaande 2001 gevoegd alsmede de aanbiedingsbrieven met een voorstel aangaande de onderbesteding. De volgende stuurgroepvergadering zal ook de financiële verantwoording van 2002 worden voorgelegd.

Internationaal.

Aanvullend op de vorige rapportage is hier een positieve ontwikkeling te melden. Met behulp en interventie van De HC's Wiarda en Wilzing, zijn we er in geslaagd onze ingezonden notitie over de aanpak van mensenhandel als uitgangspunt te nemen in de expertmeeting van november 2002 bij Europol.

Tijdens deze bijeenkomst is op voorstel van Nederland, Duitsland en België en steun van Engeland, besloten tot de uitwerking van een apart algemeen plan van aanpak mensenhandel en een concreet plan van aanpak als pilot. In het laatste plan wordt een bekende dadergroep, die actief is in genoemde landen maar zijn

'roots' heeft in Bulgarije aangepakt, waarmee Bulgarije als zogenaamd 'target' land is benoemd.

Ook werd vanuit de centrale voorziening een workshop bezocht op verzoek van de korpschef van de regio Haaglanden. De invalshoek van de workshop was de werking van de economie op mensenhandel en mensensmokkel op hoofdlijnen in beeld te brengen. Hiermee werden twee doelen gediend. Een inzicht van de verschillen en de overeenkomsten tussen beide en de 'marktwerking' op beiden delicten.

Deze workshop was onderdeel van een breed programma tijdens een bijeenkomst tussen de Raad van Hoofdcommissarissen en die van de Engelse Board.

Op basis van deze bijeenkomst is besloten gezamenlijk initiatief te nemen tot de vorming van een 'squad' of 'joint investigation team' op het gebied van mensenhandel.

Ook vanuit het voorzitterschap van de OVSE is door het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht mee te werken aan de voorbereidingen van de conferentie 'Trafficking in Human Beings, National and International Economic Impact' te Griekenland op 17 en 18 februari a.s.

Nationaal. evaluatierapporten

Voor wat betreft het rapport van de Nationaal Rapporteur mensenhandel, is een (concept)reactie opgesteld aan de ministers van Justitie en Biza en bijgevoegd, waarnaar korthedshalve wordt verwezen. Een aanvullende rapportage met vooral kwantitatieve gegevens wordt binnenkort verwacht.

Inmiddels is ook de evaluatie van het WODC ter zake de opheffing van het bordeelverbod verschenen. Naar verwachting zal deze niet voor maart in de 2^e kamer worden behandeld. Ook ter zake deze evaluatie is een (concept)reactie aan eerdergenoemde ministers opgesteld en bijgevoegd, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Landelijke monitor 2002

Bij deze rapportage is gevoegd de landelijk korpsmonitor 2002 inclusief bijlagen, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Samengevat blijkt, dat 15 regiokorpsen op niveau zijn. 8 regiokorpsen en het KLPD dienen nog enige aandacht te schenken aan enkele punten. 2 regiokorpsen verdienen extra aandacht. De huidige feitelijke situatie in deze beide korpsen dient fors te worden verbeterd.

De korpsmonitor heeft ook duidelijk gemaakt dat de beweging van toezicht naar opsporing sterk is doorgezet. Ook uit het bijgevoegd overzicht onderzoeken blijkt dat veel inspanning worden verricht op het gebied van de opsporing.

Maar ook is duidelijk dat nog hard gewerkt moet worden aan de feitelijke invulling, op alle niveaus van opsporing, van het concept informatiegericht opsporen (IGO) op het gebied van mensenhandel.

Dit sluit ook aan bij de uitkomst van de nadere concretisering van de aanbevelingen van het rapport van de Nationaal Rapporteur.

De huidige systematiek van monitoring, zoals in de toelichting is beschreven, lijkt een zeer werkbaar model. Deze monitor is in deze vorm dan ook opgenomen in eerdergenoemd plan van aanpak 3^e fase.

tippelzones

Ter zake de tippelzones wordt opgemerkt dat situatie zoals in de vorige rapportage is gemeld ongewijzigd is gebleven.

Opvang slachtoffers

Op het front van de knelpunten bij de opvang van slachtoffers van mensenhandel wordt gewacht op de uitkomsten van een gesprek met de STV in februari a.s. Hierin zal vanuit de STV duidelijkheid worden gegeven over de door haar te nemen maatregelen.

IKPS (slachtoffer volgsysteem).

De implementatie van het IKPS vordert gestaag. Momenteel hebben alle regiokorpsen dit systeem geïmplementeerd. Wel blijkt, dat een vijftal korpsen nog niets hebben ingevoerd (zie bijlage). Hierop zal actie worden ondernomen. Verder is het informatieknooppunt (IKP) en de informatie-eenheid (IEM) mensenhandel van het KLPD, inmiddels gestart met een landelijke overzichtsanalyse, waarbij de informatie vanuit dit systeem eveneens wordt opgenomen.

Artikel 3 Uitvoeringsbesluit Vreemdelingenwet

Zoals in de vorige rapportage al werd opgemerkt, zal deze discussie sterk zal worden beïnvloed door de ontwikkelingen n.a.v. de opheffing van het bordeelverbod. (ontwikkeling illegaliteit, handhaving escort en leegstand legale branche) en de nieuwe toetreding van een groot aantal landen als lid van de Europese Unie. Ook de huidige politieke situatie speelt hierin een bepalende rol. In dat opzicht wordt nu een afwachtende houding ingenomen.

De toekomst.

Kijkend naar de achterliggende periode van het project en de uitkomsten van de korpsmonitor, rapporten en de evaluatie en de (inter)nationale ontwikkelingen mag gesteld worden dat veel is bereikt, maar ook nog veel moet gebeuren. Het project PPMdNP bezit veel draagvlak en door de deelnemers is zeer positief gereageerd op een mogelijke doorstart van het project. Ondergetekende stelt dan ook voor het project PPMdNP in dezelfde vorm tot 1-1-2005 door te zetten.

PPMDNP

Memo

Aan:

Van: R. Coster

CC:

Datum: 17-2-2003

Betreft: toelichting korpsmonitor

Inleiding.

Zoals bekend hebben wij aan het eind van het vorig jaar het zogenaamde korpsgesprek gevoerd. Een gesprek waarin wij gezamenlijk de toestand beschrijven in elk korps. Primair heeft het korpsgesprek tot doel de Raad van Hoofdcommissarissen te informeren over de stand van zaken van ons project als geheel en de toestand van elk korps. We vertrekken vanuit het principe dat we vanuit de beschrijving van de feitelijke toestand kijken of het werkt en of je het gewenste effect hebt bereikt.

Maar deze korpsgesprekken hebben ook een andere betekenis. In dit gesprek tussen de lokale verantwoordelijken op dit terrein en de landelijk projectleider komen met nadruk ook specifiek lokale aspecten aan de orde. Tevens worden ook eventuele oplossingsrichtingen besproken.

Voor mij als projectleider heeft de korpsmonitor natuurlijk ook een bijzondere betekenis. Het is voor mij een instrument waarmee niet alleen wordt getracht een inzicht en een oordeel te geven over de feitelijke toestand, maar ook ingrediënten aanreikt die richtinggevend kunnen zijn voor het landelijk project.

Het is om die reden, dat het mij verstandig leek de korpsmonitor te vergezellen van een toelichting. Hierin beschrijf ik, hoe de resultaten van de korpsgesprekken zijn verwerkt in een (totaal)beoordeling.

De structuur

Ik heb er voor gekozen de aandacht in de monitor te richten op toezicht en opsporing. De uitkomsten van toezicht en opsporing op lokaal niveau zijn immers onmisbaar wil de bestrijding op lokaal, (boven)regionaal en (inter)nationaal niveau succesvol en slagvaardig zijn. Beide onderdelen zijn weer onderverdeeld om tot een zo goed mogelijk inzicht te komen.

Toezicht.

De onderverdeling van toezicht is als volgt;

Kwaliteit.

Het opnemen van dit onderdeel ligt voor de hand en hoeft geen betoog.

Als het om kwaliteit gaat zijn in ieder geval een tweetal zaken als harde criteria vastgesteld. Deze zijn de CPC en de MDOM cursus.

De collega's die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het toezicht dienen deze opleidingen te hebben gevolgd.

Continuïteit.

Gezien de aard en omvang van het delict mensenhandel zal de aanpak hiervan de aankomende jaren een vooral blijvend karakter dienen te hebben. Om die reden is o.a. met nadruk gekeken naar de wijze van borging van deze taak in de staande organisatie. (formatief, beleidscyclus, full-time, taakaccent, project, waan van de dag, eigen initiatief etc.)

Het resultaat

De weergave van de feitelijke resultaten geven niet alleen een beeld van het verschil tussen plannen en daadwerkelijke uitvoering maar is ook de opmaat naar het vaststellen van het effect.

Hier is nadrukkelijk gekeken naar de uitkomsten van het toezicht als het gaat om aantreffen van minderjarigen, uitgebuite prostituees en illegalen. Ook is gekeken of het toezicht zich inmiddels uitstrekt naar de slecht zichtbare onderdelen van de seksindustrie.

Opsporing.

De onderverdeling van opsporing is als volgt.

Slachtofferbejegening.

De slachtofferbejegening wordt gezien vanuit twee invalshoeken. In eerste aanleiding natuurlijk het menselijk aspect. We hebben te maken met slachtoffers van een ernstig misdrijf die recht hebben op een adequate bejegening. Deze bejegening is echter ook van (grote) invloed op de opsporing van de daders. Slachtoffers zijn immers ook in het bezit van de voor ons zo broodnodige informatie.

Aanvullend op de slachtofferbejegening i.h.k. van toezicht is ook gekeken naar de inzet van expertise op dit gebied bij opsporingsonderzoeken.

Procesverantwoordelijkheid.

De ervaring leert dat een procesbeschrijving en een ondubbelzinnige en heldere toedeling van de daarin genoemde taken en verantwoordelijkheden een voorwaarde is voor een succesvolle aanpak.

Weging.

Dit onderwerp is ook evident. Iedere dag, ieder moment worden afwegingen gemaakt als gaat om toedelen van capaciteit. Of dat nu toezicht, opsporing of wat dan ook betreft. In dit verband is dan ook gekeken naar de (aanwezigheid van) beleidsvoornemens als de daadwerkelijke invulling daarvan.

IGO concept.

Landelijk is afgesproken de opsporing aan te vatten vanuit het beginsel van informatiegestuurde opsporing (IGO-concept). In dit verband is dan ook nadrukkelijk gekeken waar, op welke wijze, de benodigde informatie wordt vergaard, veredeld, geanalyseerd, gedistribueerd etc. en wordt ingezet.

Het oordeel.

Een rechtvaardige, ondubbelzinnige, benchmark:

Bij het nadenken over een mogelijke benchmark wordt men telkens weer teruggeworpen op de noodzaak achterliggende doelen eerst te bepalen. Waarom dit is zal ik hieronder trachten uiteen te zetten.

Benchmarking is het leggen van een aangetroffen toestand naast een gestelde norm. Die vergelijking levert vervolgens in deze monitor een oordeel 'op niveau', 'aandacht' of 'zorg' op. In de hoofden van mensen betekent dit of men een doel heeft bereikt, dat met enkele inspanningen het gewenste doel snel kan worden bereikt of dat men het doel niet zal bereiken zonder flinke inspanningen. Een oordeel over de prestatie van een betrokken partij kan en mag echter alleen worden geveld als deze partij zelf invloed kan uitoefenen op het proces of het domein waarop de beoordeling is gericht.

Voorbeeld:

Men zou in deze context een benchmark kunnen hanteren als: de mate waarin het de seksbedrijven onmogelijk wordt gemaakt om de wet te overtreden, dit om uiteindelijk te komen tot een legale branche waarin misstanden een uitzondering zijn.

Wij weten dat het niet de politie alleen is die dit effect kan bereiken. Sterker nog: van een pv-tje meer of minder ligt de branche kennelijk niet wakker. De winst van het runnen van het seksbedrijf levert vermoedelijk meer op dan een boete van een paar honderd euro.

Zou men alleen de inzet en actie van de politie hierin als maatlat nemen en dit afzetten tegen het resultaat dan kan de situatie bestaan dat, hoezeer de politie ook haar best doet, er geen sprake is van een zodanige dreiging waardoor de branche op de knieën gaat. Ergo: deze modus leidt alleen maar tot veel capaciteitsverbruik bij de politie, nog los van de frustratie bij de mensen.

Conclusie:

Het aanspreken van een partij op een resultaat waarvoor die partij niet de cruciale invloedsfactor in handen heeft is niet legitiem en ontkracht min of meer de waarde van de benchmark zelf.

In het aangehaalde voorbeeld ligt de doorslaggevende invloedsfactor vermoedelijk in handen van de gemeente. Deze beschikt immers over een geweldig wapen dat door de branche wordt gevreesd: de bestuursdwang (waarschuwen, tijdelijk sluiten en definitief sluiten). Maar die gemeente kan niet zonder de ogen en oren van de politie. Kortom: er is pas effect te oogsten als beide partijen hun verantwoordelijkheid serieus nemen en hun taken adequaat uitvoeren. De politie is de allesziende en alleshorende en de gemeente de daadkrachtige executeur. Als men in deze twee-eenheid samen optrekt zal de branche zich wel aan de gestelde regelgeving moeten houden.

Beoordeling van de toestand eind 2002.

Zoals eerder opgemerkt, wordt voor een beoordeling de feitelijke toestand afgezet tegen de dan geldende norm.

In de huidige fase van het project is het niet reëel uit te gaan dat de hieronder omschreven gewenste toestand al is bereikt. Het ligt eerder voor de hand deze situatie als doel vast te stellen voor de 3^e fase van dit project en deze wederom te beoordelen volgens de huidige methodiek.

De gewenste toestand van de aanpak van mensenhandel (doel 3^e fase) zou als volgt kunnen worden geschetst.

De politie:

Zet taakgebonden capaciteit in die voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen, dat zodanig frequent, volledig (alle vormen van prostitutie) en onvoorspelbaar controleert, dat de branche (legaal/illegaal) niet in de gelegenheid is met vrucht andere dan meerderjarige, legale en vrijwillig werkende prostituees in te zetten. Deze controles worden door het korps in het kader van de plannings- en beleidscyclus bewaakt op aantal, kwaliteit en resultaat. Bij controles en de planning daarvan kan de politie gebruik maken van gedetailleerde locatie- en situatiebeschrijvingen die zij in de loop der tijd heeft aangelegd. Er is nagenoeg geen kans dat valse/vervalste documenten door de controleurs over het hoofd worden gezien.

Bij aantreffen van misstanden wordt adequaat opgetreden en andere partijen in de keten via afgesproken wijze geïnformeerd.

Voor wat de opsporing betreft beschikt zij over een volledige beschrijving van het proces en een ondubbelzinnige toedeling ter zake de verantwoordelijkheid voor het proces of onderdelen daarvan en ziet erop toe dat deze worden toegepast. Kwaliteit en capaciteit van haar personeel voldoen aan de vereisten. Zij bejegt de potentiële slachtoffers overeenkomstig de richtlijnen. Projectvoorbereiding, inclusief informatie-inwinning vinden altijd plaats wanneer er sprake is van opsporingsindicaties.

Vanwege de prioritering en het absolute doorlatingverbod, wordt elk voorstel gehonoreerd en volgt een opsporingsonderzoek waarbij de financiële ontneming niet alleen als sanctie en/of dreigmiddel wordt ingezet maar met name ook tactisch als wapen wordt benut. Het geld is immers het doel, voor de criminelen is de vrouw slechts een eenvoudig vervangbaar "middel".

Men beschikt over een zodanige informatie-infrastructuur dat er in- en externe antennes uitstaan om signalen van heimelijke prostitutie en mensenhandel op te vangen. Deze bewegen via aangelegde routes naar een functie die in staat is deze waarnemingen van relevante toestanden te verzamelen, registreren, analyseren, veredelen, distribueren, benutten, etc. Volumebeleid in opsporing is uit den boze.

Voor wat betreft de partners is ook de volgende globale schets van de gewenste toestand beschreven.

Het bestuur:

Heeft het vergunningtraject is afgerond. Draagt zorg voor frequente controles van vergunningvoorschriften die niet tot de controletaak van de politie behoren. Neemt kennis van door de politie gemelde misstanden en past het sanctieregime van het handhavingarrangement onverkort toe.

Het OM:

Beschikt over beleidsmatige en materie-inhoudelijke kennis inzake het delict mensenhandel. Besteedt bijzondere aandacht aan de financiële component van het vervolgingsproces. Communiqueert haar eisen en wensen terug naar de eerdere schakels in de keten ter verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van het strafproces. Volumebeleid op dit delict is uit den boze.

De STV:

Reageert direct op een door een korps aangemeld slachtoffer door het fysiek overnemen van het slachtoffer. Zij draagt verder zorg voor een adequate opvang en begeleiding (financieel, juridisch etc.) zoals in de zogenaamd B9 regeling is voorgeschreven.

Belastingdienst:

Pleegt inzet op de fiscale verplichtingen van deze reguliere bedrijfstak en zij die daarin werkzaam zijn en legt daaruit voortvloeiende claims op. Wellicht na de operatie 'schuimkraag', nu de tijd voor de operatie 'jarretel'?

De norm voor eind 2002

Nu dan de vaststelling van de toestand waar de huidige monitor aan is gespiegeld.

Gezien het vorenstaande heb ik gemeend, voor wat betreft het toezicht de volgende benchmarks aan te houden bij de beoordeling van de feitelijke situatie van de korpsmonitor 2002;

- de benodigde opleidingen zijn gevolgd;
- continuïteit van de controles is gewaarborgd;
- er sprake is van een adequaat toezicht op het 'legale' zichtbare deel van de branche;
- er zichtbare controleresultaten zijn;
- men zich bewust is van de noodzaak tot het actief verwerven van een informatiepositie ter zake de heimelijke/illegale prostitutie.

Voor wat betreft de opsporing de volgende benchmarks;

- er een koppeling is gelegd tussen toezicht en opsporing;
- er een adequate slachtofferbejegening is;
- mensenhandel is benoemd als prioritair delict;
- er geen sprake is van een vooraf gesteld maximum aantal opsporingsonderzoeken;
- er besef is dat volledige procesbeschrijving en –toedeling noodzakelijk zijn;

Aanvullend hierop nog het volgende. Zoals ik in de inleiding reeds heb aangegeven dient de korpsmonitor meer dan alleen een overzicht op een zeker moment. In mijn beleving is het juist te onderkennen dat er in dit gehele proces een viertal momenten zijn waarvan ieder zijn eigen dynamiek kent. Deze momenten zijn;

1. het gesprek
2. het verslag
3. de vertaling in onderdelen
4. de vertaling totaal (ook in relatie met good-practice en omgeving)

Men zou ook kunnen zeggen dat deze momenten ook als een soort filter hebben gediend, maar dan wel naar ik hoop op de juiste wijze.

Op wijze is dus getracht tot een oordeel te komen waarbij er sprake is van een evenwichtige balans tussen een geloofwaardige weergave van de werkelijkheid en een positieve uitnodiging voor toekomstige inspanningen.

				KORPSMONITOR NOVEMBER/DECEMBER 2002					
		TOEZICHT		OPSPORING					
KORPS	kw.	cont.	result.	so bej.	procesv.	weging	IGO	totaal	
Groningen	x	x	x						
Friesland									
Drenthe									
IJsselland									
Twente									
NO Gelderland									
Gelderland M									
Gelderland Z									
Utrecht									
NH Noord									
Zaanstreek WL									
Kennemerland									
A'dam A'land									
Gooi & Vechtstr.									
Haaglanden									
Hollands Midden									
R'dam Rijnmond									
Zuid Holland Zuid									
Zeeland									
MW Brabant									
Brabant Noord									
Brabant ZO									
Limburg N									
Limburg Z									
Flevoland									
Klpd									

				KORPSMONITOR 2002
KORPS	N	A	Z	opmerkingen
Groningen		■		bestuurlijk vervolg in gang, opsp.team ingesteld, herorientatie ingezet, pos. perspectief!
Friesland			■	geen zicht op resultaten, geen regionaal overzicht, eenduidigheid, terugtreden pf. Houder
Drenthe			■	opleidingen (geen), controles (incidenteel), positionering (VD), draagvlak bij recherche
IJsselland	■			naadloze schakeling tussen toezicht en opsp. Aandacht voor continuïteit/borging (activiteiten gepland tot einde 2003)
Twente	■			voortreffelijk en innovatief
NO Gelderland	■			procesverantwoording op een oor na gevild
Gelderland M		■		stad Arnhem onder controle, aandacht rest regio, max.onderzoeken 2 pj! (zijn gestopt vanwege te hoge investeringen)
Gelderland Z	■			aandachtspunt pot.slachtoffers (worden soms direct uitgezet)
Utrecht	■			aandachtspunt procesverantwoording (staat nu ook bloot aan lokale afwegingen)
NH Noord	■			politie hard bezig, moet 'sleuren' aan grote gemeente, toezicht nu ook terecht afhankelijk gesteld van bestuurlijke opvolging
Zaanstreek WL	■			prima inzicht op AZC terzake o.a. de AMA's, procesverantwoording ingezet, aandachtspunt opleidingen,
Kennemerland	■			op grond van eigen benchmark heroverweging ingezet van slachtofferbejegening (verhouding illegalen/slachtoffers)
A'dam A'land	■			procesverantwoordelijkheid al in behandeling, aandachtspunt taakaccent, escort, vervanging kp.leider
Gooi & Vechtstr.		■		positionering, opvolging, informatiepositie, situatie onderkent 1e stappen verbetering gezet, pos.perspectief!
Haaglanden	■			heeft eigen omgeving voor toezicht-informatie ter voorkoming van 'besmetting' van onderzoeken.
Hollands Midden	■			verhoging draagvlak gecreeerd door 'inzet' managers bij slachtoffergesprekken.
R'dam Rijnmond			■	prima initiatief samenwerking belasting, aandachtspunt continuïteit toezicht, positionering al lang in behandeling, prio. onderz.
Zuid Holland Zuid			■	capaciteit, opn.beleidscyclus, controles versus dreiging, IGO concept
Zeeland	■			in 1 jaar van rood naar groen! centrale regie/coördinatie aanpak onderzoeken (maatwerk!)
MW Brabant			■	pos. balans district/centraal, aandachtspunt continuïteit/borging (tijdelijk karakter), verbetertraject ingezet, pos.perspectief!
Brabant Noord			■	ontrafeling financiën mensenhandelorg.!! aandachtspunt, niet doorgaan controles, niet in beleidscyclus, capaciteit
Brabant ZO	■			procesverantwoording en weging onderzoeken zijn al in behandeling
Limburg N	■			sterke structurele infopositie en infocoördinatie, aandachtspunt het mogelijk wegvallen v/h GOC! waar sterk op is ingezet
Limburg Z			■	toezicht/opsporing niet formeel geregeld, maximering onderzoeken (1 pj)!
Flevoland	■			aanwezige AZC's
KlIpD			■	aandachtspunt bedrijfsplan en jaarplan, positionering IEM en mensenhandel binnen 'nationale' recherche, pos. perspectief!

Memo

Aan:

Van: R. Coster

CC:

Datum: 17-2-2003

Betreft: toelichting overzicht onderzoeksoverzicht

Inleiding.

In de korpsmonitor 2002 is eveneens een onderzoeksoverzicht mensenhandel opgenomen. Het betreft hier een overzicht van 1-1-2002 tot 1-10-2002.

Om een zo vergelijkbaar mogelijk overzicht aan te leveren van het aantal onderzoeken, maar ook inzicht te geven in de voorafgaande investeringen door de politie om überhaupt tot een onderzoek te geraken, bleek het noodzakelijk overeenstemming te bereiken ter zake de juiste definitie.

Het bleek niet eenvoudig te zijn een korte omschrijving te geven van een definitie van een onderzoek. Tijdens een onderzoek naar mensenhandel zijn er verschillende beslistmomenten, waarbij keuzes gemaakt moeten worden.

Bovendien kan de start van een onderzoek in de ene regio plaatsvinden en het vervolg in een andere regio of in samenwerking met andere regio's.

Daarom werd besloten een onderzoek naar Mensenhandel in drie fases te verdelen.

Onderzoek Fase I:

Begin fase 1:

Het verzamelen van signalen van mensenhandel met opsporingsindicatie.

Te verkrijgen uit:

1. Aangifte/ verklaringen/ meldingen/ controlegegevens.
2. Geringe opsporingshandelingen naar aanleiding van bovenstaande aangiftes, verklaringen, etc., zoals:
 - Info via infodesken
 - Raadplegen van de politie systemen
 - CIE- informatie
 - Nader verhoor slachtoffers en getuigen.
3. Restinformatie uit een ander onderzoek.

Eind fase 1:

Deze fase eindigt met een eerste beslismoment of er wel of niet voldoende redenen aanwezig zijn om verder te gaan met onderzoek.

Keuze:

1. Stoppen:

- Niet voldoende opsporingsindicatie voor een strafrechterlijk onderzoek
- Aangifte/ aangeefster niet betrouwbaar
- Aangifte of info te oud (iom OvJ)
- In opdracht van de OvJ.

2. Overdragen andere regio: De start, bv. aangifte, is geweest in de ene regio, terwijl de zaak zich afspeelt in een andere regio.

3. Start fase 2: Er is voldoende opsporingsindicatie om een strafrechterlijk onderzoek voort te zetten, maar er moet nog uitgebreider onderzoek plaatsvinden. (bv. technische opsp. Handelingen)

4. Start fase 3: Er is voldoende opsporingsindicatie om een strafrechterlijk onderzoek voort te zetten en er hoeven geen verdere onderzoeken plaats te vinden. Er kan direct tot aanhouding worden overgegaan.

5. Plankzaak fase 1: Er is voldoende opsporingsindicatie om strafrechterlijk onderzoek voort te zetten, maar er is **geen capaciteit** of er zijn andere **calamiteiten**, waardoor men genoodzaakt is de zaak tot een plankzaak te maken.

Onderzoek Fase II:

Begin fase 2:

Begin van de administratieve projectvoorbereiding, waarin op projectmatige wijze het doel en omvang van het onderzoek wordt bepaald. In deze fase worden:

1. Technische opsporingshandelingen opgestart, zoals:
 - Onderzoek naar telefoonaansluitingen
 - Plaatsen van tap
 - Plaatsen van bakens
 - Inzetten OT
 - Verkrijgen Info uit buitenland
 - Financieel rechercheren
 - Gebruik BOB, etc.
2. Tijdelijke registers aangelegd
3. Aanmelding MRO

Eind fase 2:

Aan het eind van deze fase komt het tweede beslismoment, waarbij de volgende keuzes gemaakt kunnen worden.

Keuze:

1. Stoppen:

- Uit onderzoek tweede fase is onvoldoende naar voren gekomen om de zaak verder op te pakken.
- Er is geen voldoende bewijs.
- Geen sprake van mensenhandel
- Verdachte overleden

2. Overdragen aan andere Regio: Na heroverweging gaat de zaak naar:

- een andere Regio
- samenwerking tussen meerdere regio's
- BRT
- IRT

3. Start fase 3: Voldoende informatie en bewijsmateriaal om over te gaan tot aanhouding. (dus naar fase 3.)

4. Plankzaak: Voldoende informatie en bewijsmateriaal, maar niet voldoende capaciteit om tot aanhouding over te gaan.

Onderzoek Fase III:

Begin Fase 3:

Naar aanleiding van fase 1 en 2 wordt er overgegaan tot aanhouding van de verdachten. Hierna volgt:

- Verhoor verdachten
- Verhoor of nader verhoor van slachtoffers
- Verhoor of nader verhoor van getuigen
- Mogelijk verhoor van externe deskundigen
- Financieel rechercheren/ ontneming

Eindfase 3:

Aan het eind van deze fase wordt de zaak afgerond.

- Dossier wordt opgemaakt
- Dossier wordt ingezonden naar het OM
- Opvang/ begeleiding slachtoffers. Eventueel B 9
- Afloopberichten aan slachtoffers
- Restinformatie gaat naar betrokken Regio en gaat weer fase 1- 2 of 3 in en wordt een nieuw onderzoek.

Het hier weergegeven overzicht is gebaseerd op bovenstaande uitgangspunten. Inmiddels worden weer een aantal verbeteringen van het bovenstaande doorgevoerd. Vooral een verdere aansluiting op de ABRIO definitie krijgt de aandacht.

FASE 1									
		brab.ZO	NHN	IJssel	GLZ	twente	limb.N	rott.rijnm	holl.mid
AANTAL ONDERZOEKEN MENSENHANDEL	TOTAAL								
GESTART	264	17	12	13	12	26	17	9	20
GESTOPT	111	11		2	6	20			19
DOOR ONVOLDOENDE OPSP. INDICATIE	98	8	4		6	18		7	19
DOOR INFO/AANGIFTE TE OUD	9	1	4	3					
DOOR OVERDRACHT AAN ANDERE REGIO	23	2	3			1		1	
IN OPDRACHT OVJ (PLANKZAAK!!!!!!)	10		4						
TIJDENS BEDENKTIJD B9 WEGGELOPEN	2								
PV VAN BEVINDINGEN IPV AANGIFTE	6								
NOG LOPENDE ONDERZOEKEN	6								

FASE 1									
		flevoland	kenn.land	haagland	gron.	zhz	geld.midd	zaan.wat	brab.noord
AANTAL ONDERZOEKEN MENSENHANDEL	TOTAAL								
GESTART	264	5	11	13	28	5	19	2	17
GESTOPT	111		7	4	14	5	1		13
DOOR ONVOLDOENDE OPSP. INDICATIE	98								
		3	5	3	10		1		
DOOR INFO/AANGIFTE TE OUD	9						1		
DOOR OVERDRACHT AAN ANDERE REGIO	23								
		2	2	1	1	4			
IN OPDRACHT OVJ (PLANKZAAK!!!!!!)	10								
				3	3				
TIJDENS BEDENKTIJD B9 WEGGELOPEN	2								
				2					
PV VAN BEVINDINGEN IPV AANGIFTE	6								
				6					
NOG LOPENDE ONDERZOEKEN	6								
				6					

FASE 1							
		limb.zuid	gooi en V	zeeland	NO.geld	mwb	utrecht
AANTAL ONDERZOEKEN MENSENHANDEL	TOTAAL						
GESTART	264	6	7	7	11	7	19
GESTOPT	111	2		7			5
DOOR ONVOLDOENDE OPSP. INDICATIE	98		2	7	5		
DOOR INFO/AANGIFTE TE OUD	9						
DOOR OVERDRACHT AAN ANDERE REGIO	23	3	1		2		4
IN OPDRACHT OVJ (PLANKZAAK!!!!!!)	10						
TIJDENS BEDENKTIJD B9 WEGGELOPEN	2						
PV VAN BEVINDINGEN IPV AANGIFTE	6						
NOG LOPENDE ONDERZOEKEN	6						

FASE 2									
		brab.ZO	NHN	IJssel	GLZ	twente	limb.N	rott.rijnm	holl.mid
AANTAL ONDERZOEKEN MENSENHANDEL	TOTAAL								
GESTART	81	2	1	8	16	3	13	6	2
GESTOPT	15		1		3		4	5	1
DOOR ONVOLDOENDE OPSP. INDICATIE	4				1		2		
DOOR ONVOLDOENDE BEWIJS TE VERWACHTEN	5						2		1
DOOR ANDERE STRAFBARE FEITEN DAN MENS.H.									
DOOD VERDACHTE									
OVERDRACHT AAN ANDERE REGIO									
IN OPDRACHT OVJ (PLANKZAAK!!!!!!!)	4				2		1		
FASE 3									
		brab.ZO	NHN	IJssel	GLZ	twente	limb.N	rott.rijnm	holl.mid
AANTAL ONDERZOEKEN MENSENHANDEL	TOTAAL								
GESTART	73	6	1	8	13		13	2	
DOSSIER INGELEVERD BIJ OM	63	6	1	10	13		11	1	

FASE 2									
		flevoland	kenn.land	haagland	gron.	zhz	geld.midd	zaan.wat	brab.noord
AANTAL ONDERZOEKEN MENSENHANDEL	TOTAAL								
GESTART	81		4		5	1	3	2	4
GESTOPT	15					1			
DOOR ONVOLDOENDE OPSP. INDICATIE	4								1
DOOR ONVOLDOENDE BEWIJS TE VERWACHTEN	5					1			
DOOR ANDERE STRAFBARE FEITEN DAN MENS.H.									
DOOD VERDACHTE									
OVERDRACHT AAN ANDERE REGIO									
IN OPDRACHT OVJ (PLANKZAAK!!!!!!)	4								1
FASE 3									
		flevoland	kenn.land	haagland	gron.	zhz	geld.midd	zaan.wat	brab.noord
AANTAL ONDERZOEKEN MENSENHANDEL	TOTAAL								
GESTART	73		4	4	2		3	2	2
DOSSIER INGELEVERD BIJ OM	63		4	4	1		3	1	2

FASE 2							
		limb.zuid	gooi en V	zeeland	NO.geld	mwb	utrecht
AANTAL ONDERZOEKEN MENSENHANDEL	TOTAAL						
GESTART	81	1	3	1	1	5	4
GESTOPT	15						
DOOR ONVOLDOENDE OPSP. INDICATIE	4						
DOOR ONVOLDOENDE BEWIJS TE VERWACHTEN	5			1			4
DOOR ANDERE STRAFBARE FEITEN DAN MENS.H.							
DOOD VERDACHTE							
OVERDRACHT AAN ANDERE REGIO							
IN OPDRACHT OVJ (PLANKZAAK!!!!!!!)	4						
FASE 3							
		limb.zuid	gooi en V	zeeland	NO.geld	mwb	utrecht
AANTAL ONDERZOEKEN MENSENHANDEL	TOTAAL						
GESTART	73		1	2	7	3	5
DOSSIER INGELEVERD BIJ OM	63			2	2	2	5

Memo

Aan:

Van: R. Coster

CC:

Datum: 17-2-2003

Betreft: toelichting overzicht IKPS

Inleiding.

Binnen het prostitutiebeleid heeft de politie o.a. tot taak de criminele verschijningsvormen in de prostitutie (de inzet van minderjarigen, van illegalen en dwang en uitbuiting) te bestrijden.

Bij de start van het landelijk project prostitutie/mensenhandel de Nederlandse Politie (PPMdNP), werd al snel duidelijk dat onderzocht moest worden welke informatie de politie in Nederland zou moeten vastleggen opdat zij aan haar taakopdracht kon voldoen.

Signalen mensenhandel.

Aanvullend op de registraties in het kader van de opsporing van misdrijven en de registraties in het kader van het bestuurlijke handhaving en toezicht, moest een voorziening worden getroffen voor de registratie van signalen van mensenhandel.

Door het college van Procureurs Generaal werd voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod ter verduidelijking en eenduidigheid in de opsporing, een lijst met signalen van mensenhandel opgesteld. Op deze lijst staan diverse omschrijvingen van feiten en omstandigheden die kunnen duiden op aanwezigheid van vormen van mensenhandel in de prostitutie. Deze lijst met signalen is bij deze toelichting als bijlage gevoegd.

De mobiliteit.

De prostitutiewereld kenmerkt zich door dynamiek en mobiliteit. De ervaring heeft geleerd, dat hieraan twee principes ten grondslag liggen die als het ware 'hand in hand' gaan. Deze zijn;

1. een nieuw gezicht in de prostitutie trekt veel klanten (prostituees worden met regelmaat naar andere steden verplaatst);

2. mensenhandelaren blijven mobiel als contrastrategie (voordat de politie goed oog heeft op de óperatie van de mensenhandelaar wordt deze naar een andere stad verplaatst)

Dit had tot gevolg, dat dergelijke signalen van mensenhandel wel werden vastgelegd maar dat ieder maar een stukje van de puzzel zag. Dergelijke signalen dienden gestructureerd te worden vastgelegd en met elkaar in verbinding te worden gebracht. Op die manier zou immers kunnen worden bereikt, dat signalen terzake een potentieel slachtoffer van mensenhandel die in verschillende sectoren van de prostitutiebranche of in verschillende steden te werk wordt gesteld kunnen leiden als basis voor de start van een onderzoek.

Binnen het landelijk project prostitutie/mensenhandel werd initiatief genomen een aanvraag bij de Registratiekamer in te dienen voor een dergelijk systeem. Een voorwaarde waaraan voldaan diende te worden was het feit, dat niet ieder feit of omstandigheid een registratie van een prostituee in een politieregister toestond. Hier nu bleek de lijst van signalen mensenhandel van het college van Procureurs Generaal uitkomst te bieden.

De werkgroep "Info wat?" onderwierp de lijst 'signalen mensenhandel' van het college aan een nauwkeurige beschouwing en stelde een puntensysteem voor, waarbij een score van 10 of meer punten betekende dat deze persoon en terzake dienende feiten en omstandigheden geregistreerd mochten worden in een apart daarvoor bestemd register.

Het slachtoffer volgsysteem (IKPS) was geboren. Vanaf dat moment mochten signalen ter zake (potentiële) slachtoffers van mensenhandel en de hen omringende subjecten worden geregistreerd.

Het systeem werd aan alle politieregio's aangeboden en geïmplementeerd. Het werd ondergebracht bij de informatieknooppunten van de regiokorpsen en het informatieknooppunt van het KLPD bleek bereid als beheerder op te treden. Zij gebruiken dit systeem ook als bron voor het genereren van de zogenaamde BRT onderzoeken op het gebied van mensenhandel.

Het systeem kan een waardevolle bijdrage leveren aan de opsporing van mensenhandel.

Ten eerste kan het antwoord geven op de vraag: 'is hier nu sprake van een incident of is er sprake van een zaak'.

Ten tweede kan het dus worden gebruikt als een belangrijke bron om onderzoeken mensenhandel uit te genereren.

Ten derde heeft het als voordeel dat slachtoffers van mensenhandel die wel werkzaam blijven in de prostitutie (hetgeen vaak gebeurd) en mogelijk weer door de politie worden aangetroffen via een melding in dit systeem als het ware worden 'gevolgd' en zo in het beeld blijven van het onderzoeksteam.

Bijlage 1

Signalen van mensenhandel

Volg nr	Inhoud van het signaal	Punten
1	Niet zelf de reis, visa, etc. hebben geregeld.	8
2	Geen beschikking over identiteisdocumenten.	10
3	Beschikken over een vals of vervalst paspoort.	10
4	Illegaal verblijf of illegale binnenkomst in Nederland.	10
5	Angst voor uitzetting.	2
6	Als zelfstandige niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten.	10
7	Onredelijk hoge afdracht van de inkomsten (onredelijk naar tijd en plaats beoordeeld).	6
8	Het onthouden van medische hulp.	10
9	Er is sprake van relatief hoge schuld bij exploitant.	8
10	Er is sprake van schuldopbouw t.b.v. derden.	10
11	Werken voor een opvallend lage prijs in vergelijking met de markt.	2
12	Verplichting om een minimum bedrag per dag te verdienen.	10
13	De exploitant heeft een overnamebedrag betaald en/of draagt een deel van de inkomsten over aan een derde.	10
14	Slachtoffer heeft geen zelfstandige bewegingsvrijheid (geen eigen kleding).	10
15	Chantage of bedreiging van familie.	10
16	Zwakke economische situatie en/of afhankelijkheid van de hier verdiende inkomsten van de familie in land van herkomst.	6
17	Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang werken.	6
18	In opdracht moeten werken (dwang).	10
19	Dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling.	10
20	Het afwisselend op verschillende plaatsen werken.	2
21	Indien namens vele anderen een visumaanvraag is gedaan.	10
22	Opvallend vaak garantstellen bij visumaanvraag.	10
23	Garantstelling voor visumaanvraag van een aantal personen, die niet allen terugkeren.	10
24	Aanwijzingen voor mensensmokkel.	10
25	De combinatie: niet EU, huwelijk en kort nadien werken in een bordeel.	6

26	Relatie met personen met relevante antecedenten/plaatsen.	6
27	Ontbreken van eigen woonruimte in Nederland	6
28	Overnachten op de werkplek.	6
29	Onbekendheid met het eigen werkadres	4
30	Spreekt geen taal die in Nederland gebruikelijk is en afkomstig uit een bronland	4
31	(Sub)cultureel bepaalde kenmerken die op het lichaam worden aangetroffen die duiden op afhankelijkheid van de “beschermer”.	2
32	Tips van betrouwbaar geachte bekende derden (Gewicht afhankelijk van informatie)	-

Momentopname dd. 1
 maart 2003

INVOER AANTALLEN "MENSENHANDEL"

REGIO	tot. 2002	jan. 2003	feb. 2003	mrt. 2003	apr. 2003	mei. 2003	jun. 2003	jul. 2003	aug. 2003	sept. 2003	okt. 2003	nov. 2003	dec. 2003	cum.2003	TOTAAL
Groningen	1													0	1
Friesland														0	0
Drenthe														0	0
IJsselland	40		2											2	42
Twente	6	4	1											5	11
NO Gelderland	10													0	10
Gelderland Midden	15	1												1	16
Gelderland Zuid	30													0	30
Utrecht	36													0	36
N Holland Noord														0	0
Zaanstreek														0	0
Kennemerland	46	11	3											14	60
Amsterdam	5	3												3	8
Gooi/Vechtstreek	15													0	15
Haaglanden	21		1											1	22
Hollands Midden	21													0	21
Rotterdam	4													0	4
Z Holland Zuid	2													0	2
Zeeland	10													0	10
M W Brabant	34	3												3	37
Brabant Noord	21													0	21
Brabant ZO	20	2												2	22
Limburg Noord	29	4												4	33
Limburg Zuid	11													0	11
Flevoland														0	0
IEM	6													0	6
Totaal	333	33	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37	440

GOOD PRACTICES

Brabant-Zuid-Oost:

Bombarderen van de GSM van een escortbedrijf (seksbommen)

Brabant-Noord:

Ontrafelen van de systematiek van de financiële huishouding van een mensenhandelorganisatie

IJsselland:

Naadloze schakeling tussen toezicht en opsporing

Hollands-Midden:

De confrontatie met 'mannelijke' managers met de beleving van een slachtoffergesprek van een vrouw die het slachtoffer is van seksueel misbruik.

Midden en West Brabant:

Door de problematiek zodanig te laten bij de districten en de bewustwording van het vraagstuk korpsbreed te laten ontstaan hebben de districten hun verantwoordelijkheid opgepakt en zich actief ingezet.

Zeeland:

Gedeconcentreerde recherche met centrale aansturing op het aspect kwaliteit.

Rotterdam-Rijnmond:

De belastingdienst blijkt een goed bindmiddel te zijn tussen diverse organisatieonderdelen (districten, afdelingen, etc.) wanneer het op de participatie in opsporingsonderzoeken aankomt.

Kennemerland:

Op een totaal van plm. 70 illegale prostituees had men maar één enkele B9. Op grond van een eigen benchmark geënt op de resultaten bij andere korpsen heeft men een andere modus ontwikkeld en toegepast teneinde meer slachtoffers van mensenhandel uit het aantal illegalen te destilleren.

Vanuit de actief geworven informatiepositie een zoektocht doen binnen de gegevens van de vreemdelingendienst leverde een duidelijke verbinding op met een zeker bemiddelingsbureau. Na een verzoek aan de VD om vanuit haar registratie structureel te leveren wanneer dit bureau weer een rol vervulde, resulteerde in een bruikbaar dossier met de betrokkenheid van deze partij die later in een concreet opsporingsonderzoek goed van pas kwam.

Twente:

Men heeft ontdekt dat de gemeentelijk toezichthouder van de prostitutiebranche de bevoegdheid bezit om de opdrachtgever (NAW, etc.) van een 06-advertentie te mogen opvragen bij een krant.

Haaglanden:

De bevindingen van de controles vanuit het toezichthouderschap worden verwoord in een aparte omgeving die los staat van de reguliere politieke informatiehuishouding. Dit omdat wet- en regelgeving vermenging van beide niet toestaat. Althans naar de mening van de korpsprojectleider.

Zaanstreek-Waterland:

Een seksexploitant heeft een sociaal bewogen houding richting prostituees. Daardoor heeft hij geen enkele moeite om voldoende personeel in zijn bedrijf te krijgen. Mede daardoor schijnen deze vrouwen een zodanige uitstraling richting klanten te hebben dat het ook aan klandizie niet ontbreekt. En zo is de cirkel weer rond.....

Het korps beschikt over een permanente bezetting op het AZC waar ook AMA's zijn gehuisvest. Mede hierdoor alsmede door de actieve voorlichting en begeleiding is de kans op prostitutie/mensenhandel gerelateerde zaken gering.

Men heeft ook een structureel overleg met het naburige korps Kennemerland. Bij dit overleg is het OM ook betrokken. Beide korpsen ressorteren namelijk onder hetzelfde arrondissement.

Limburg-Zuid:

Alle gemeenten binnen deze regio hebben de politie (middels een convenant) ingeschakeld voor het toetsen van de aanvragen. Dit is gedaan om mogelijke belangenverstremming door medewerkers van de gemeenten te voorkomen.

Een inmiddels door het controleteam toegepaste modus is die van de inzet van medewerkers van de basispolitiefunctie voor het doen van waarnemingen wanneer een seksinrichting op last van de gemeente is gesloten. Zij rapporteren hun bevindingen aan de leden van het controleteam en fungeren op die wijze min of meer als controleurs op afstand en voeden daarnaast de informatiepositie van het team wanneer men relevante zaken aantreft.

Zelf is het controleteam er in geslaagd van elke seksinrichting niet alleen een luchtfoto en plattegrond te verzamelen maar hierbij ook alle camera's, geluidssensors, etc. van de seksinrichting in kaart te hebben gebracht. Ook de beveiliging van de toegangsdeur ontbreekt niet aan dit geheel.

Limburg-Noord:

De interne informatievoorziening van het korps tapt men structureel af. Wanneer zaken onder een bepaalde incidentcode in het bedrijfsprocessensysteem is verwerkt krijgt het controleteam daarvan automatisch bericht. Dit geldt eveneens wanneer op/in of nabij locaties waar een seksinrichting is gevestigd een gebeurtenis heeft plaatsgevonden en daarvan een registratie in het bedrijfsprocessensysteem volgt.

Het doel van dit overleg is te komen tot een integrale bestuurlijke samenwerking. Een belangrijke randvoorwaarde hierin vormt de onderlinge gegevensuitwisseling waarbij men het principe huldigt dat de vragende partij de eisen aan de gegevensverstrekking stelt. Daarmee hoopt men te voorkomen dat men teveel overbodige gegevens aanlevert. De bestuurlijke rapportages van de politie vormen een belangrijk onderdeel van deze uitwisseling.

Momenteel onderscheidt men 2 soorten controles, namelijk:

1. integrale controle
2. politiecontrole

Ad 1:

De integrale controle vindt tweewekelijks plaats. Het controleteam is multidisciplinair. Naast de politie zijn hierbij ook vertegenwoordigers van de gemeente en de brandweer betrokken. De nadruk bij deze controle ligt bij de vergunningvoorwaarden. De politie wordt vertegenwoordigd door een gebiedsgebonden functionaris. Het is primair niet zijn/haar taak om alle prostituees uitgebreid te controleren op leeftijd, status en arbeidsrecht. Anderzijds heeft deze de taak om vooral waar te nemen of er mogelijk sprake is van onrechtmatigheden. Als dat het geval is treedt hij/zij onmiddellijk op of licht het controleteam in; dit is vanzelfsprekend afhankelijk van de aard van hetgeen is waargenomen.

Ad 2:

De politiecontrole is dezelfde als die men reeds jaren toepast, zij het dat men nu (tevens) vanuit een andere bevoegdheid optreedt. Deze controles vinden volgens een bepaalde planning plaats. Als echter uit informatie blijkt dat zich ergens mogelijk onrechtmatigheden voordoen dan wijkt men direct van de planning af en richt men zich op de bewuste seksinrichting.

PPMDNP

Memo

Aan:
Van: R. Coster
CC:
Datum: 17-2-2003
Betreft: toelichting overzicht partners

Op 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven. Kern van de wetswijziging is dat vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn niet langer verboden zijn. Tegelijkertijd is het de intentie van de wetgever om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie (in de vorm van onvrijwillige prostitutie of prostitutie door minderjarigen) krachtig te bestrijden. Aan deze wetswijziging zijn zes hoofddoelstellingen verbonden:

- Het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid;
- Het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
- Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- Het beschermen van de positie van prostituees;
- Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;
- Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel).

Het terrein van de prostitutie is breed en complex. De hoofddoelstellingen van de wetswijziging vallen onder de verantwoordelijkheid van zes departementen. Er is dus duidelijk sprake van een integrale en multidisciplinaire benadering. Dit vraagt veel van de verschillende uitvoeringsorganisaties waar het gaat om afstemming, eenduidigheid en volgordelijkheid van de verschillende benodigde activiteiten. Er is dus sprake van een complexe keten. Kort gezegd is een succesvol optreden van een partner in significante mate afhankelijk van het optreden van een andere (keten)partner.

In deze monitor is dan ook voor het eerst een oordeelgevraagd over een drietal partners. Dit zijn het Openbaar Ministerie, de gemeenten en de Stichting tegen Vrouwenhandel. Deze laatste is verantwoordelijk voor een adequate opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel.

Op gemerkt wordt dat in het bijgaande overzicht het oordeel is gebaseerd op de waarnemingen van de regionale korpsprojectleider prostitutie/mensenhandel.

	OM				S TV			GE	MEEN	TEN
	algemeen	beleid	inhoudel.		ervaring	tevreden		toez.politie	verg.verl.	best.handh.
Groningen	goed				N			N	ged.	J,ged.
Friesland	zeer goed	J	J		J	N		ged.	ged.	niet
Drenthe	geen aanw.	afwachtend			geen			N	ged.	niet
IJsselland	goed	J	J		?	?		J	J	J
Twente	goed				J	N		J	J	J
Noord-Oost-Gelderland	veel roulatie	N	N		J	N		J	J	J
Gelderland-Midden	aangewezen	afwachtend			?	?		ged.	J,ged.	J
Gelderland-Zuid	aangewezen	lijkt goed	lijkt goed		J	N		J	ged.	J,ged.
Utrecht	?	J	N		?	?		ged.	ged.	J
Noord-Holland-Noord	prima	J	J		J	N		ged.	J	niet
Zaanstreek-Waterland	zeer goed				J	J		J	J	J,ged.
Kennemerland	goed		meer info z.o.		J	J		J	J	J,ged.
Amsterdam-Amstelland	uitstekend	J	J		J	N		J	J	J,ged.
Gooi- en Vechtstreek	geen aanw.				?	?		J	J	J,ged.
Haaglanden	geen aanw.		pol.info.z.o.		J	N		J,ged.	J,ged.	J,ged.
Hollands-Midden	zeer goed				?	?		J	ged.	niet
Rotterdam-Rijnmond	advies 197 Sr	volume=5 pj			J	N		J	J	J
Zuid-Holland-Zuid	goed	J	J		J	N		J,ged.	J,ged.	ged.
Zeeland	goed	J	J		J	J		J	N	J,ged.
Midden/West-Brabant	normaal				J	N		N	N	J,ged.
Brabant-Noord	goed	J	J		?	?		J	ged.	J,ged.
Brabant-Zuid-Oost	normaal				J	N		J	J	J
Limburg-Noord	uitstekend	J	J		J	N		J	J,ged.	J
Limburg-Zuid	uitstekend				J	N		J	J,ged.	J
Flevoland	goed				J	J		J	ged.	J,ged.
klpd	wordt	aan	gewerkt							

Ons kenmerk
002/2003
000rkiesnummer
(070) 3102612
Aantal bijlagen

Onderwerp
WODC-rapportage 'opheffing bordeelverbod'

Aan de Minister van Justitie
De heer Mr. J.P.H. Donner
Schedeldoekshaven 100
2511EX DENHAAG en
De Minister van Binnenlandse Zaken en
Kon.relaties
De heer J.W. Remkes
Schedeldoekshaven 200
2511 EX DEN HAAG

Excellenties,

Inleiding.

Hierbij de reactie van de Stuurgroep PPM/dNP⁵ op de conclusies en aanbevelingen van de WODC-evaluatie. Hiermee willen wij een bijdrage leveren aan de vormgeving van nader beleid.

Het WODC concludeert dat de effecten van de opheffing van het bordeelverbod niet of nauwelijks te meten zijn. Oorzaak is gelegen in het ontbreken van een gedegen nulmeting en de korte tijdspanne die zit tussen 'de opheffing' en het onderzoek. De tijdspanne bleek te kort doordat betrokken organisaties op verschillende momenten en manieren al dan niet vorm en inhoud aan het beleid hebben gegeven.

De stuurgroep beschouwt deze analyse als elementair voor de vraag of er al dan niet een 'raamwet' nodig is, de oorspronkelijke noodzaak voor een evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod⁶.

Dit neemt echter niet weg dat het WODC met een aantal waardevolle aanbevelingen is gekomen die in grote lijnen door de stuurgroep worden onderschreven. Onderstaand vindt u een overzicht van de aanbevelingen die door het WODC gedaan worden en onze reactie hierop.

Actievere rol overheden

Het rapport bepleit een actievere rol van de lokale overheid in de ontwikkeling en ondersteuning van de uitvoering van het beleid. De stuurgroep onderschrijft het belang van een actievere lokale overheid, maar is ook van mening dat een belangrijke rol voor de centrale overheid op dit terrein was en is weggelegd. De zes departementen die verantwoordelijk zijn voor het behalen van de doelstellingen van de wetswijziging zouden een actieve rol moeten spelen⁷ op de gebieden van:

- Ontwikkelen en bijstellen van (flankerend) beleid;
- Aanwijzingen geven, aansturen en begeleiden van uitvoerders van het beleid;
- Financierieren.

⁵ In de stuurgroep wordt de voortgang in de legalisering van de seksindustrie en de aanpak van mensenhandel besproken. Die aanpak heeft uiteraard betrekking op de wijze waarop bestuur, Openbaar Ministerie en vooral de politie (de regionale korpsen) opereren en effectief zijn.

⁶ Tweede Kamer 1996-1997, 25 437 nr. 5 blz.17 : "de uitkomsten van dit evaluatieonderzoek zullen een goede basis kunnen bieden voor de beantwoording van de vraag of, en zo ja, welk wettelijk kader gecreëerd moet worden voor een (gemeentelijk) prostitutiebeleid" aldus de minister.

⁷ Tweede Kamer, 1996-1997, 25-437, nr. 5, blz. .4:"Dat er een werkplan nodig is dat verzekert dat de onderscheiden organen van de centrale overheid en de decentrale overheden die met prostitutie te maken hebben hun taken uniform en in onderlinge afstemming met elkaar uitvoeren" aldus de Minister.

Het is de stuurgroep opgevallen dat het functioneren van deze departementen niet onder de loep is genomen.

Definitie zelfstandige prostituee

Een eenduidige en controleerbare definitie van de zelfstandig prostituee is in meerdere opzichten belangrijk. Ten eerste is dit een belangrijke voorwaarde voor een goede ontwikkeling van de exploitatie en ten tweede de rechtsbescherming van prostituees. Het wordt echter een leeg gebaar wanneer er voor de prostituee als zelfstandig ondernemer geen daadwerkelijke locatie beschikbaar is. Het gevoerde status-quo beleid maakt het (seks)ondernemers onmogelijk legaal een bedrijf te vestigen.

Controles versus capaciteit

De controles in de gereguleerde sector vergen veel politiecapaciteit. Dit gaat ten koste van de politie inzet bij strafbare vormen van exploitatie van prostitutie buiten de gereguleerde sector. De hieraan verbonden aanbeveling, namelijk de controle taken in de gereguleerde sector aan andere overheidsinstellingen overlaten, lijkt de stuurgroep echter voorbarig.

Wij zijn van mening, dat niet verwacht kan worden dat een prostitutiebranche die negentig jaar gedoogd en illegaal is geweest, in zo'n korte tijd gesaneerd kan zijn. Deze branche zal vooralsnog ontvankelijk blijven voor criminaliteit en derhalve kwetsbaar blijven. Zelfs na sanering zal de politie zich niet helemaal terug kunnen trekken uit de legale prostitutiesector, aangezien de politie tot taak heeft bij misstanden (minderjarigheid, onvrijwilligheid en illegaliteit) in de gehele sector (legaal en illegaal) dit te voorkomen, te detecteren en aan te pakken.

Niet voor niets vindt het normaliseringproces zijn begrenzing daar waar bepaalde regelgeving niet toepasselijk kan zijn op de prostitutie vanwege de eigen aard daarvan. In dit verband refereren wij aan de uitspraak van de Minister van Justitie, waarin deze stelde dat het bijzondere karakter van de prostitutiebranche primair daarin is gelegen, dat bij prostitutie steeds de lichamelijke integriteit in het geding is⁸.

Toepassing normale toetsingsregels

Het WODC maakt melding van belemmeringen in de dienstverlening als gevolg van het slechte imago van de prostitutiesector. De branche zou moeten werken aan een beter imago en de dienstverlening moet de normale toetsingsregels toepassen. Wij ondersteunen dit advies. Naar onze mening zou dit ook moeten betekenen dat in vervolgonderzoek de normale toetsingsregels worden toegepast. Dit houdt in dat er niet gekeken wordt naar de visies van dienstverleners op de sector, maar naar de daadwerkelijke omzetting hiervan in activiteiten in de praktijk (b.v. hoeveel verzoeken van prostituees en/of bordeelhouders aangaande een verzekering zijn gehonoreerd c.q. afgewezen)

Registraties

Het WODC doet de aanbeveling om diverse betrokken instanties regelmatig (jaarlijks) te laten rapporteren over beleidsontwikkelingen, activiteiten en feitelijke bevindingen. Binnen de stuurgroep is deze aanbeveling met veel instemming ontvangen⁹. Een dergelijk verzoek verplicht de instanties immers om zelf activiteiten en ontwikkelingen te registreren. De verwachting is dat de informatie die op deze manier verzameld wordt, een constant en degelijk zicht geeft op ontwikkelingen in de prostitutiesector.

⁸ Tweede kamer, 1997-1998, 25437, nr. 5, pag. 5

⁹ de IND, de belangrijkste uitvoeringsorganisatie t.a.v. registratie van illegaliteit, is zonder opgave van reden, buiten het onderzoek gehouden.

Toekomstig onderzoek

Het rapport stelt dat een gebrek aan gegevens van voor en na de opheffing, het bijna onmogelijk maakt, iets te kunnen concluderen over ontwikkelingen in de omvang van het fenomeen, ook in de toekomst. Het WODC baseert hierop de aanbeveling om verder onderzoek enkele jaren uit te stellen en tot die tijd de signalering van knelpunten en effecten neer te leggen bij het monitoringsoverleg.

Het is de derde maal¹⁰ dat gebrek aan gegevens wordt opgevoerd als excuus voor gebrekkig inzicht in de prostitutiesector. De stuurgroep verzet zich tegen de impliciete acceptatie van dit gebrek. Het begint een soort self-fulfilling prophecy te worden waardoor ieder onderzoek gedoemd is te mislukken.

(Overigens heeft de kwalitatieve opzet van het onderzoek geleid tot uitsluiting van de kwantitatieve gegevens¹¹ die wel degelijk aanwezig zijn).

De stuurgroep wil wel verder onderzoek, maar op een andere leest. In de aanbeveling hierboven pleit het rapport voor een (betere) gegevensverzameling van uitvoeringsorganisaties. Hiermee kan, het nu ontbrekende, zicht worden verkregen op het functioneren van de markt binnen de prostitutiesector. Aanvullend onderzoek moet dan ook worden uitgevoerd vanuit een bedrijfskundig/economische invalshoek.

Conclusie

Het onderzoek naar de “eventuele behoefte aan nieuw te ontwikkelen flankerend beleid of wet- en regelgeving”, heeft geen informatie opgeleverd voor de discussie of een raamwet voor prostitutie noodzakelijk en/of gewenst is. Deze discussie is relevant daar het aannemelijk is dat een aantal knelpunten zijn ontstaan door het ontbreken van een raamwet (verantwoordelijkheid, eenduidigheid, volgorde etc.) .

Eenduidigheid is niet alleen nationaal maar ook internationaal van groot belang. De internationale gemeenschap keek reikhalzend uit naar de effecten van de opheffing van het bordeelverbod. Deze evaluatie geeft hierover geen uitsluitsel. Dit klemt des te meer daar in het kader van internationale afspraken¹² verschillende Europese landen op het ‘vinkentouw’ zitten of en op welke wijze zij de prostitutie gaan regelen in het kader van de aanpak mensenhandel.

Vervolgonderzoek blijft nodig, met inbegrip van de onderdelen die buiten beschouwing zijn gebleven en na effectuering van de aanbevelingen.

Namens de Stuurgroep van het

Project Prostitutie/mensenhandel

Drs. W.J. Deetman.

¹⁰ De Mr. De Graaf stichting; nul-meting van 1999 en de 2^e rapportage van de Profijtstudie 2000.

¹¹ IND-gegevens t.a.v. illegale prostituees en aanvragen verblijfsvergunningen prostituees, inschrijvingen in de k.v.k. prijzen dienstverlening en kamerhuur, toename advertentie oppervlak. etc.

¹² Verdrag van Palermo

Ons kenmerk
001/2003
doorrkiesnummer
(070) 3102612
Aantal bijlagen 1

Onderwerp
Rapport Nationaal Rapporteur mensenhandel

Aan de Minister van Justitie
De heer Mr. J.P.H. Donner
Schedeldoekshaven 100
2511EX DENHAAG **en**
De Minister van Binnenlandse Zaken en
Kon.relaties
De heer J.W. Remkes
Schedeldoekshaven 200
2511 EX DEN HAAG

Excellenties,

Inleiding

Hierbij de reactie van de Stuurgroep PPM/dNP¹³ op het eerste rapport van de Nationaal Rapporteur mensenhandel, Mw. Mr. A.G. Korvinus.

De stuurgroep deelt in grote lijnen de conclusies en aanbevelingen uit deze gedegen en veelomvattende rapportage. Onze reactie beperkt zich dan ook tot enkele opmerkingen ten aanzien van de reikwijdte van het onderzoeksgebied, een drietal knelpunten en een aanbeveling. Het resultaat van dit onderzoek is echter niet vertaald naar concrete activiteiten en doelstellingen. Dit maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om beleid te formuleren danwel bij te stellen en de verantwoordelijken daarop aan te spreken.

De stuurgroep heeft de vrijheid genomen die vertaalslag wel te maken en hierbij tevens de verantwoordelijke ketenpartners te identificeren¹⁴.

Onderzoeksgebied.

De rapportage is afgekaderd op het fenomeen mensenhandel en ook sterk vanuit dat perspectief benaderd. Het rapport van de Nationaal Rapporteur kan echter niet los gezien worden van de effecten van de opheffing van het Bordeelverbod. Daar mensenhandel uitsluitend voorkomt in de seksindustrie, is bestrijding van dit fenomeen onlosmakelijk verbonden aan de legalisering van de seksindustrie (opheffing bordeelverbod). Het al dan niet welslagen van de legalisering heeft gevolgen voor (de bestrijding van) het fenomeen mensenhandel.

De twee terreinen zijn dus weliswaar te onderscheiden maar niet te scheiden; de reden waarom is gekozen voor een integrale en multidisciplinaire aanpak.

¹³ In de stuurgroep wordt de voortgang in de legalisering van de seksindustrie en de aanpak van mensenhandel besproken. Die aanpak heeft uiteraard betrekking op de wijze waarop bestuur, Openbaar Ministerie en vooral de politie (de regionale korpsen) opereren en effectief zijn.

¹⁴ Zie bijgevoegd rapport d.d. september 2002

Knelpunten:

Opvang

De Nationaal Rapporteur noemt een aantal knelpunten die niet nieuw zijn. Wij signaleerden deze reeds in een vroegtijdig stadium¹⁵ en moeten concluderen dat deze signalering geen effect heeft gesorteerd. Met name het ontbreken van adequate opvang voor de slachtoffers heeft verregaande gevolgen. Het behoeft geen betoog dat, los van het humanitaire element, een adequate opvang essentieel is voor de opsporing van het delict mensenhandel. Falende opvang gaat ten koste van de opsporing en politiecapaciteit. Capaciteit die nu wordt ingezet in reparatie van deze omissie.

“Plankzaken”

De Nationaal Rapporteur stelt dat het verschijnsel ‘plankzaak’ zich niet verhoudt met het zogenaamde doorlaatverbod en dat het ontbreken van de benodigde capaciteit hieraan ten grondslag ligt. De rapporteur legt de vinger op de zere plek. De intensivering van de handhaving (toezicht en opsporing) leidt tot meer mogelijkheden voor opsporingsonderzoeken. De vaststelling van de Nationaal Rapporteur dat daarvoor de benodigde capaciteit beschikbaar dient te worden gesteld is op zich een juiste, maar is door de minister, ondanks een herhaald verzoek, niet gehonoreerd. Wellicht dat hiervoor deels een oplossing kan worden gevonden binnen de taakstelling van de te ontwikkelen landelijke en/of bovenregionale recherche. De stuurgroep neemt op zich dit in relevante gremia voor te stellen maar acht de hierbij de inzet van het ministerie onontbeerlijk.

(Structurering) meer en beter aanpak mensenhandel

Naast een uitbreiding van personele en materiele capaciteit stelt mw. Korvinus voor de aanpak van mensenhandel centraal aan te sturen vanuit een landelijk gezichtspunt. De stuurgroep kan zich vinden in de aanbeveling, mits de aanpak van mensenhandel niet exclusief wordt neergelegd op landelijk niveau. In de afgelopen jaren zijn nagenoeg alle onderzoeken mensenhandel immers voortgekomen uit de resultaten van lokale/regionale inspanningen op het gebied van toezicht en opsporing. Daarom dringt de stuurgroep er op aan de aanpak van mensenhandel de aankomende jaren niet alleen in de (landelijke) prioriteit van politie en justitie op te nemen maar deze ook terug te laten komen in de regionaal af te sluiten convenanten.

Voor wat betreft de noodzakelijke uitbreiding van personele en materiele capaciteit verwijs ik naar de reactie daaromtrent in de vorige paragraaf.

Verwachte uitbreidingen.

De stuurgroep plaatst een kanttekening bij de aanbeveling om de definitie mensenhandel z.s.m. uit te breiden conform het VN protocol mensenhandel waardoor allerlei andere soorten van uitbuiting, zoals gedwongen arbeid en handel in organen onder het begrip mensenhandel worden gebracht. Hierdoor wordt het ‘speelveld’ waarop wij ons nu bewegen nog groter en complexer, terwijl aan de hand van het rapport van de Nationaal Rapporteur mag worden geconcludeerd dat er t.a.v. de bestrijding van mensenhandel in de prostitutie nog veel te verbeteren valt. (zie de benodigde activiteiten genoemd in eerder genoemde bijlage) In dit verband kan ook niet worden voorbijgegaan aan de aanstaande uitbreiding van de Europese Gemeenschap met 10 Oost-Europese lidstaten. Veel van deze landen zijn als ‘bronland’ van slachtoffers en daders van mensenhandel gedefinieerd. De volledige toetreding van deze landen zal de druk op politie en justitie naar verwachting doen toenemen.

¹⁵ onze brieven (d.d. 15-5-2001, 28-5-2001 en rappel najaar 2001) alsmede besprekingen met de ambtelijke top van uw ministeries (verslag 11-7-2001) en de toenmalige minister van justitie (14-3-2002)

Voor wat betreft de voorgestelde juridische uitbreiding merkt de stuurgroep op, dat onduidelijk is welke omstandigheden of soorten van uitbuiting onder de werkingskracht zullen gaan vallen van het strafbare feit mensenhandel. Ook is niet duidelijk welke expertise benodigd is voor een adequate aanpak van dit delict na een dergelijke uitbreiding. Het betreft hier dan wellicht een compleet nieuw terrein.

Een waarschuwing is dan ook op zijn plaats. Er bestaat een reëel risico, dat de kloof tussen de verschillende ambitieniveaus en de werkelijke mogelijkheden te groot dreigt te worden.

Tot slot.

Samenvattend stellen wij dus vast dat het hier een zeer waardevolle en richtinggevende rapportage betreft. Op basis van het vorenstaande behoeft het project prostitutie/mensenhandel van de Nederlandse Politie (PPM/dNP) voorzetting, hetgeen door de stuurgroep aan de drie zogenaamde politieberaden wordt voorgesteld.

Namens de Stuurgroep van het

Project Prostitutie/mensenhandel

Drs. W.J. Deetman.

De concretisering van het eerste rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Den Haag, september 2002
Stuurgroep PPM/dNP

Inleiding

Op 13 mei 2002 is de eerste rapportage verschenen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Ze is werkzaam sinds 1 april 2000. Haar taak is het om jaarlijks rapport uit te brengen over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland, de mechanismen die daarbij een rol spelen en de effecten van het gevoerde beleid.

Haar bevindingen en aanbevelingen kunnen van grote waarde voor het Project Prostitutie en Mensenhandel van de Nederlandse Politie zijn. Om dit te bepalen is het rapport nader geanalyseerd en vertaald naar een concrete lijst van acties voor de Nederlandse politie en haar partners.

1 Selectie

De Nationaal Rapporteur onderscheidt vier onderwerpen in haar rapportage, die ieder in een hoofdstuk aan de orde komen. Het zijn: wet- en regelgeving in relatie tot mensenhandel, slachtoffers van mensenhandel, opsporing en vervolging en tenslotte hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties. Tenslotte volgt er nog een blik op de toekomst. In dit hoofdstuk zijn de meest relevante bevindingen en ontwikkelingen verzameld.

Wet- en regelgeving

De bestuurlijke aanpak van de legale prostitutie is bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod door de wetgever in de handen gelegd van de lokale overheden. De gemeenten zijn daarin de belangrijkste vormgevers en handhavers. Niet alleen is het beleid gericht op beheersing, sturing en sanering van het prostitutiewezen maar ook de verbetering van de omstandigheden waaronder in de prostitutie wordt gewerkt. Dit betekent een multidisciplinaire aanpak waarbij diverse partijen verantwoordelijk zijn. Denk hierbij aan de gemeente, OM, politie, hulpverlening en belangenbehartiging. De VNG heeft getracht om enige uniformering aan te brengen in het prostitutiebeleid door een modelverordening op te stellen die door de gemeenten kon worden overgenomen. 94% van de gemeenten heeft deze daadwerkelijk gebruikt.

Bij de controle en handhaving zijn een groot aantal instanties betrokken. Uit onderzoek blijkt dat in de praktijk de kernpartners daarin zijn de politie, GG&GD en de gemeentelijke afdeling bouw- en woningtoezicht. Hierbinnen kunnen diverse afdelingen betrokken zijn. De Minister van Justitie heeft in het handboek Lokaal Prostitutiebeleid voorgesteld een lokaal handhavingsarrangement vast te stellen. Hierin dienen maatregelen opgenomen te worden die iedere partner zal treffen bij een gebleken overtreding. Veel gemeenten blijken in de praktijk al een handhavingsarrangement te hebben.

Binnen de VN wordt getracht om de mensenhandel te bestrijden en aan te pakken. Daartoe is het mensenhandelprotocol opgesteld: Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel. Dit heeft Nederland ondertekend, evenals het onderliggende verdrag. Het begrip mensenhandel wordt hierin ruimer opgevat dan tot nu toe gebruikelijk is in de Nederlandse wetgeving, ook sociaal-economische uitbuiting, slavernij en gedwongen orgaandonatie vallen hieronder.

Op Europees niveau heeft de EU een voorstel gelanceerd, Council framework decision on combating trafficking in human beings, om de samenwerking tussen de justitiële- en rechthandavingsinstanties te verbeteren.

Slachtoffers van mensenhandel

Problemen met betrekking tot slachtoffers zijn divers van aard. Er is bijvoorbeeld te weinig inzicht in diverse aspecten van slachtofferschap hetgeen om meer (wetenschappelijk) onderzoek vraagt. Bovendien laat de preventie te wensen over, er is nauwelijks voorlichting van overheidswege. Een belangrijk punt is dat de registratie niet optimaal is waardoor er geen overzicht is van bijvoorbeeld het aantal slachtoffers.

De positie van de slachtoffers is niet altijd duidelijk te bepalen. Soms blijkt pas in tweede instantie, nadat er bijvoorbeeld is opgetreden in zake illegaal verblijf dat er meer aan de hand is. Soms is het dan te laat om actie te ondernemen omdat het slachtoffer zich al buiten de grenzen bevindt en onvindbaar is. Voor betrokkenen vergt het kennis en ervaring om slachtoffers van mensenhandel te herkennen. De B9 procedure kent een groot aantal manco's, ze biedt het slachtoffer slechts beperkt bescherming. Bovendien is de kennis en ervaring niet erg groot met betrekking tot de procedure bij de instanties die

belast zijn met de uitvoering ervan. Slachtoffers die niet binnen de B9-procedure willen of kunnen vallen krijgen geen of weinig steun en opvang. Voor minderjarige is te weinig gespecialiseerde opvang.

Opsporing en vervolging

In Nederland blijken er nog zaken op de plank te blijven liggen. Als reden wordt daarvoor door OM en politie aangegeven dat er een capaciteitstekort is. Wellicht dat dit een gevolg is van het feit dat mensenhandel vaak nog door de afdeling zedenzorg wordt opgepakt in plaats van de regionale recherche. De afdeling zedenzorg kent namelijk een zeer beperkte capaciteit. Er zijn redenen om de aanpak door de centrale recherche te laten doen aangezien hier dan de coördinatie kan liggen en de andere disciplines, zoals zedenzorg, naar behoefte worden ingezet. In de praktijk lijkt het moeilijk om een BRT te starten op mensenhandel.

Slachtoffers zijn vaak niet geneigd om aangifte te doen. Dit bijvoorbeeld uit angst. Een zaak wordt in de praktijk vaak pas opgepakt als er een aangifte is terwijl dat ook mogelijk is op basis van getuigenverklaringen. Daarnaast is er een gebrek aan advocaten en tolken. Een bijzonder aspect is het gebrek aan onderdak voor slachtoffers. Het kost de politie erg veel tijd om de slachtoffers onder te brengen, hetgeen soms pas lukt op grote afstand van het bureau waardoor er lange reistijden ontstaan. In de praktijk zijn er problemen met het zogenaamde doorlaatverbod en de identificatieplicht.

De afstemming en samenwerking tussen de diverse organisaties verloopt nog niet optimaal, ondanks het feit dat dit op veel plekken wel beleidsprioriteit heeft. Informatie wordt onvoldoende gedeeld en de prioriteiten zijn niet overal dezelfde. Dit geldt zowel nationaal als internationaal. Het onderwerp behoort tot het mandaat van Europol en komt steeds meer naar voren bij Eurojust. Financiële rechercheren is in de praktijk moeilijk te realiseren vanwege de complexiteit van het delict.

Hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties

Preventie laat in de praktijk te wensen over. Deze zou gericht moeten zijn op potentiële slachtoffers, exploitanten en de 'gebruikers'. De opvang van slachtoffers laat te wensen over. Er is te weinig opvangcapaciteit en er is te weinig zicht op beschikbare plaatsen. Bij de partners is weinig zicht op de landelijke opvangstructuur. De STV kampt met interne problemen en vervult haar taak aanzienlijk minder dan gewenst. De opvang vindt versnipperd plaats door het gehele land waardoor er geen kennis en ervaring wordt opgebouwd. De hulpverlening is niet altijd toegespitst op deze doelgroep waardoor deze geen adequate zorg krijgen. De financiering van de Nederlandse NGO's vindt in toenemende mate decentraal plaats terwijl sommigen een landelijke taak vervullen, hetgeen met elkaar botst.

2 Beeld

Het beeld dat ontstaat uit de Rapportage is dat de bestrijding van mensenhandel en opvang en begeleiding van slachtoffers ervan een ketenverantwoordelijkheid is. Het is een uitgebreide keten: alle ruim 500 gemeenten, alle politiekorpsen, Openbaar Ministerie, hulpverlening zoals STV, maatschappelijk werk, GGD en Blijf van mijn lijf, diverse ministeries zoals Justitie en WVS en bijzondere handhavinginstanties zoals FIOD. Ook hier geldt dat de keten zo sterk is als de zwakste schakel. In zo'n lange keten betekent dat een grote verantwoordelijkheid voor iedere partner individueel omdat mogelijk niet optimaal functioneren terugslaat op vele andere partners. Een keten kan alleen goed functioneren als aan een aantal voorwaarden is voldaan:

- de partners moeten hun eigen verantwoordelijkheden kennen en deze ook nemen
- de partners moeten elkaars werkwijzen en procedures kennen
- de prioritering van de partners moet op elkaar afgestemd zijn.

Het blijkt dat dit in de praktijk nog niet gerealiseerd is. Redenen daarvoor zijn dat er een groot aantal organisaties betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel en dat er een aantal van nog erg intern gericht zijn in plaats van extern. Handhavingsarrangementen zijn een middel om de keten gestalte te geven met betrekking tot de bestuurlijke handhaving. Op het gebied van de opvang en begeleiding van slachtoffers is men nog ver af van een goed werkende keten, zo blijkt.

Een punt van zorg blijft de informatieuitwisseling. Iedere organisatie lijkt op zijn eigen wijze gegevens te verzamelen en vast te leggen. Dit leidt tot een verbrokkeling van het beeld hetgeen er aan de hand is, zowel op landelijk als individueel niveau waardoor met name de opvang en zorg niet optimaal functioneren. Ook binnen de handhaving, opsporing en vervolging is hier nog een slag te maken. De kennis en ervaring om slachtoffers te herkennen en op te vangen blijkt doorgaans te beperkt.

Uit het rapport blijkt dat er nauwelijks aan preventie wordt gedaan in Nederland. De voorlichting aan zowel (potentiële) slachtoffers, ketenpartners als 'gebruikers' is weinig van de grond gekomen.

De regiopolitie zou een aanpak op drie niveaus moeten kennen.

Lokaal niveau.

Als mensenhandel serieus bestreden moet worden betekent dat op lokaal niveau een goed werkende functionerende keten met betrekking tot de bestuurlijke- en strafrechtelijke handhaving. De gemeenten zijn hierin de trekkers maar de politie kent haar eigen rol met betrekking tot de handhaving. Een eenduidige handhavingsstrategie is een noodzakelijke voorwaarde voor succes.

Regionaal niveau.

Het oppakken van mensenhandelzaken dient in beginsel te geschieden op regionaal niveau door de regionale recherche of bijvoorbeeld een gespecialiseerde eenheid. Dit omdat er vaak aspecten zijn die de lokale situatie overstijgen, meestal zijn er ook internationale elementen te onderkennen. Mensenhandelzaken behoren tot de categorie van de zware georganiseerde criminaliteit. Tijdens een onderzoek zijn er meerdere disciplines nodig die ieder vanuit hun kennis en ervaring een bijdrage leveren.

Landelijk niveau.

Onderzoeken die een landelijk karakter hebben of meerdere regio's betreffen zouden moeten opgepakt worden door een BRT of kernteam. Opsporingsindicaties komen echter uit de regio zodat een binding tussen het landelijk niveau en de andere niveaus een noodzakelijk is om succesvol te kunnen opereren.

Elk niveau kent zijn eigen keten met zijn eigen deelnemers.

Bij onderzoeken naar mensenhandel zullen afhankelijk van de zaak specialisten moeten worden ingezet van bijvoorbeeld zedenzorg, vreemdelingendienst, BFO, arbeidsinspectie en FIOD. Standaard zou er oog moeten zijn voor financieel rechercheren. Dit om drie redenen, de misdadigers te ontmoedigen door het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen, opsporingstechnisch gezien levert het waardevolle inzichten op en het kan mogelijk leiden tot een vergoeding van de daders voor de slachtoffers. Daarnaast moet steeds overwogen worden wanneer en hoe het bestuurlijk handhavingstraject gestart wordt.

Ontwikkelingen die invloed zullen hebben in de toekomst zijn:

- verbreding van het begrip mensenhandel ten gevolge van afspraken in UN-verband
- steeds meer internationalisatie onder invloed van bijvoorbeeld de activiteiten binnen Europol en Eurojust.

3 Activiteiten

In dit hoofdstuk wordt per ketenpartner aangegeven welke activiteiten deze zou moeten ondernemen.

Gemeenten:

- de wetgever stelt gemeenten niet verplicht beleid te ontwikkelen ten aanzien van de prostitutie op hun grondgebied. Gezien de verbinding die er bestaat tussen een bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak verdient het aanbeveling om dit wel te doen.
- in de bestrijding van mensenhandel in de brede zin van het woord (voorkomen en tegenhouden) speelt de bestuurlijke handhaving een cruciale rol. De regie hierbij ligt in de handen van gemeenten. Deze zullen dit voortvarend moeten oppakken.
- op landelijk niveau zijn modellen ontwikkeld voor bijvoorbeeld handhavingsarrangementen. Om de aanpak in Nederland op elkaar af te kunnen stemmen is het noodzakelijk dat de gemeenten hiervan zoveel mogelijk gebruik maken.
- stel mensenhandel regelmatig aan de orde in het driehoeksoverleg want de problematiek is niet alleen een taak van de politie en het Openbaar Ministerie maar ook van de gemeenten.

Vereniging Nederlandse Gemeenten

- gemeenten spelen een belangrijke rol in de bestrijding van mensenhandel. Om het beleid plaatselijk niet te zeer van elkaar te laten verschillen is het wenselijk om het plaatselijk beleid te monitoren om vervolgens best practices te verspreiden en voor problemen oplossingen te suggereren.

Openbaar Ministerie:

- mensenhandel is een gecompliceerd delict waarbij het voor een goede opsporing noodzakelijk is dat de officier van justitie over voldoende kennis en ervaring beschikt. Dit kan in de vorm van speciale officieren mensenhandel op de parketten maar deze zullen dan over voldoende tijd moeten kunnen beschikken om zich de materie eigen te kunnen maken.
- voor de officieren mensenhandel zullen speciale trainingen of cursussen georganiseerd moeten worden om van de laatste ontwikkelingen en hun gevolgen voor de opsporing kennis te nemen.
- het beleid van het Openbaar Ministerie inzake mensenhandel is niet eenduidig. De officieren mensenhandel zouden regelmatig bij elkaar moeten komen om de aanpak op elkaar af te stemmen. Onderwerpen daarbij zouden kunnen zijn of er geïnvesteerd wordt in zaken zonder aangiftes en hoeverre het een rol speelt bij de vervolging als het mogelijke slachtoffer eerder in de prostitutie werkzaam was.
- er zou een procedure moeten komen voor de officieren die gehanteerd wordt bij de start van een onderzoek waarin onder andere aangegeven staat wanneer er financieel gerechercheerd wordt, wanneer specialistische diensten zoals zedenzorg en vreemdelingendienst ingeschakeld worden en welke plaats het bestuursrechterlijk deel gaat innemen.
- van de Landelijk officier van Justitie wordt verwacht dat ze beleidsontwikkeling op het terrein van de mensenhandel tot haar prioriteiten rekent. Evenals het afstemmen van het beleid op de parketten op elkaar.
- de mate en intensiteit van de opsporing niet alleen overlaten aan het lokale en regionale niveau maar dit ook centraal te kunnen sturen vanuit landelijk gezichtspunt door het Landelijk parket waarbij er dan ook capaciteit beschikbaar wordt gesteld. Een relatie met de politieregio's moet hierbij aanwezig zijn gezien de informatiestromen.
- binnen Eurojust gaat mensenhandel een steeds grotere rol spelen. Hieraan zou deelgenomen moeten worden door het Landelijk Parket.

Ministerie van Justitie:

- in de praktijk blijken de B9 procedure, identificatieplicht en het doorlaatverbod (motie Rouvoet met name) bij de uitvoering problemen op te leveren die de opsporing belemmeren. Deze regel- en wetgeving zou moeten worden herzien.
- onderzoeken lopen soms vast omdat er een gebrek is aan betrouwbare tolken, hierop zou geïnvesteerd moeten worden.
- voorlichting aan potentiële slachtoffers, ketenpartners en ‘gebruikers’ is er nauwelijks. Hiertoe zal een strategie moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd.
- AMA’s moeten in aparte onderkomens worden opgevangen aangezien zij speciale risico’s lopen.

Regiopolitie

De handhaving en bestrijding inzake mensenhandel op drie niveaus richten.

Lokaal niveau:

- binnen elke gemeente zal de politie moeten deelnemen aan het bestuurlijke handhavingstraject gezien het feit dat er een verband is tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving. De aanpak zal moeten worden vastgelegd in een handhavingsarrangement.
- het onderwerp mensenhandel zal regelmatig in het driehoeksoverleg ingebracht moeten worden omdat het een duidelijke verantwoordelijkheid is van de drie ketenpartners gezamenlijk.
- vaak beschikt de politie over aansprekende voorbeelden waarom mensenhandel aangepakt zou moeten worden. Hiermee zou zij voorlichting kunnen geven aan ketenpartners die wellicht zonder dit niet geneigd zijn mee te werken.

Regionaal niveau

- de opsporing en vervolging moet niet (alleen) afhankelijk zijn van aangiften maar zou ook actief op basis van verzamelde informatie moeten plaatsvinden. Hiertoe zou de recherche-organisatie ingericht moeten worden naar de principes van het IGO-concept. Het delict mensenhandel zal hier in elke regio in gepast moeten worden. Binnen het concept zal het noodzakelijk zijn om op een groot aantal plaatsen informatie te gaan halen, onder andere de vreemdelingendienst.
- zaken met betrekking tot mensenhandel zullen getypeerd moeten worden als zware georganiseerde criminaliteit. De aanpak vindt plaats door teams waarin meerdere disciplines zijn verzameld. Steeds moeten afwegingen worden gemaakt welke dat zijn en hoe ze worden ingezet.
- niet iedere politiefunctionaris zal deskundige op het gebied van mensenhandel kunnen zijn. Daarom zou ieder korps enkele politiefunctionarissen de kans moeten geven om de hiervoor benodigde kennis en ervaring op te doen. Deze zullen vervolgens een duidelijke herkenbare plaats in het korps moeten krijgen om zichtbaar te zijn. Hiermee wordt de kwaliteit en continuïteit van de opsporing geborgd.
- bij elke mensenhandelzaak zal ook financieel gerechercheerd moeten worden. Niet alleen omdat dit criminelen moet afschrikken of een schadevergoeding moet opleveren voor slachtoffers maar omdat dit waardevolle informatie oplevert voor andere facetten van de tactische opsporing.

Landelijk niveau

- de procedure om een BRT te starten zou moeten verkort omdat deze op dit moment zo lang is dat bij de start de informatie die aan het onderzoek ten grondslag ligt meestal reeds verouderd is.
- er is geen instantie nadrukkelijk belast met het schrijven van onderzoeksvoorstellen ten bate van een kernteamonderzoek mensenhandel. De expertise die daarvoor nodig is, het vertalen van opsporingsindicaties naar onderzoeksvoorstellen, zou ondergebracht kunnen worden bij het IKP. Deze instantie maakt vervolgens jaarlijks een aantal van die onderzoeksvoorstellen.
- binnen de Nederlandse politie wordt veel kennis en ervaring opgedaan met betrekking tot mensenhandel. Er zal een platform moeten blijven waarbinnen dit wordt uitgewisseld en verder ontwikkeld.
- onder invloed van internationale ontwikkelingen wordt het begrip mensenhandel in de toekomst verruimd. Ondanks het feit dat de Nederlandse politie en haar ketenpartners de handen vol heeft aan

het opsporen en vervolgen inzake de enge definitie van mensenhandel zal ze hier toch op moeten anticiperen. Een kleine werkgroep zou de gevolgen in kaart kunnen brengen.

- de internationalisatie vraagt om het ontwikkelen van relaties met contacten buiten de landsgrenzen, deze zullen gevoed worden met informatie en ook informatie opleveren. Hiervoor zullen er adequate structuren moeten zijn.

Ketenpartners algemeen:

- beschrijf de verantwoordelijkheden en taken die van belang zijn voor de mensenhandel keten en voer deze uit.
- kom regelmatig met de overige ketenpartners bijeen om werkwijzen en aanpakken te delen.
- wissel regelmatig beleids-informatie uit om de prioritering op elkaar af te stemmen.
- stem het verzamelen en registreren van gegevens zoveel mogelijk op elkaar af.

Raad voor de Rechtspraak:

- de vervolging van mensenhandelzaken vindt plaats binnen de vreemdelingenkamer, bestuurskamer of strafrechtbank. Indien er geen oog is voor elkaars terrein leidt dit tot verkokering. Voorlichting is hier een oplossing.
- rechters blijken niet altijd over voldoende kennis en ervaring te beschikken inzake mensenhandel, deze zou aangevuld moeten worden door bijvoorbeeld scholing.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- het Ministerie van VWS is een van de financiers van STV die op dit moment haar taak in de keten niet of nauwelijks vervult waardoor de registratie, opvang en begeleiding van slachtoffers niet kunnen plaatsvinden, hetgeen de opsporing en vervolging ernstig bemoeilijkt. De financier zou moeten nagaan in hoeverre STV haar taak daadwerkelijk vervult en eventueel ingrijpen.
- voor de opvang en begeleiding van AMA's moeten specifieke trajecten worden opgezet aangezien zij bijzondere risico's lopen.
- voor potentiële slachtoffers van loverboypraktijken is het nodig om speciale voorlichting te ontwikkelen.

IND

- uitzettingen van (mogelijke) slachtoffers zou moeten gebeuren door organisaties die de slachtoffers later weer kunnen traceren. Hierdoor gaan zij niet verloren voor een later opsporingsonderzoek.
- beleidsbeslissingen binnen de IND die van invloed zijn op de vervolging en opsporing van mensenhandel worden niet altijd van tevoren afgestemd met de ketenpartners hetgeen hen regelmatig voor verrassingen stelt.
- binnen de IND zijn te weinig medewerkers die kennis en ervaring hebben met de specifieke problematiek van mensenhandel waardoor de keten niet optimaal functioneert.

Arbeidsinspectie

- er zou een duidelijke uitspraak moeten komen van de arbeidsinspectie over welke arbeidsverhouding er geldt in de prostitutiebranche. Dit zou de opsporing en vervolging vereenvoudigen.
- in bepaalde mensenhandel zaken spelen vormen van slavernij een rol. Arbeidsrechterlijke verhoudingen zijn het terrein van de arbeidsinspectie en zij zouden een waardevolle bijdrage aan het opsporingsonderzoek kunnen leveren. Indien nodig zouden zij capaciteit voor dit soort onderzoeken moeten vrijmaken.

- zij zouden meer voorlichting op het terrein van de arbeidsverhoudingen aan de andere partners kunnen geven aangezien deze kennis niet wijd verbreid is.

Belastingdienst

- Het financieel rechercheren zou integraal onderdeel moeten uitmaken van een onderzoek inzake mensenhandel. Hiervoor is capaciteit, kennis en ervaring nodig waaraan door de FIOD zou kunnen worden bijgedragen.

Opvang en hulpverlening algemeen:

- slachtoffers van mensenhandelzaken worden vaak opgevangen en begeleid door organisaties die hierin niet gespecialiseerd zijn. Hierdoor kan niet optimaal in de behoeften van de slachtoffers worden voorzien en wordt de opsporing belemmerd. Speciale aandacht door de hulpverlening is nodig.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- slachtoffers van mensenhandel komen vaak naar Nederland om hun armoedige bestaan in hun thuisland te ontvluchten. In het kader van de ontwikkelingshulp zou er extra in de bronlanden van slachtoffers geïnvesteerd moeten worden om geen financieel-economische reden meer te hebben voor vluchten.
- preventie in de bronlanden zal mogelijk slachtoffers voorkomen. Een rol is hierbij weggelegd voor de consulaire afdelingen van de Nederlandse ambassades die visa verstrekken.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- uit niet EU/EER-landen komen steeds meer aanvragen van prostituees om zich zelfstandig te mogen vestigen in Nederland. Hiervoor dient een eenduidig beleid ontworpen te worden.