



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Mensenhandel

Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur

C.E. Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

S.R. van Bommel
L.B. Esser

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017).
Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070 – 3704514
www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© **Nationaal Rapporteur 2017**

Inhoud

	Gebruikte afkortingen	7
	Woord vooraf	11
1	Leeswijzer	13
	1.1 Zicht op mensenhandel als rode draad	13
	1.2 De structuur van deze rapportage	13
2	Mensenhandel komt in vele vormen	15
	2.1 Algemeen beeld	15
	2.2 Mensenhandel binnen de seksindustrie	19
	2.2.1 Vijf ontwikkelingen	20
	2.2.2 Uitdaging 1: Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche	24
	2.2.3 Uitdaging 2: seksuele uitbuiting en technologie	26
	2.2.4 Uitdaging 3: seksuele uitbuiting en de vraagzijde	28
	2.3 Mensenhandel buiten de seksindustrie	29
	2.3.1 Uitdaging 1: het organiseren van signalering	35
	2.3.2 Uitdaging 2: zorgplichten voor bedrijven	38
	2.3.3 Uitdaging 3: verankering en toepassing van het non-punishmentbeginsel	40
	2.4 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering	43
	2.5 Mensenhandel in wet en rechtspraak	44
	2.5.1 Artikel 273f Sr in de rechtspraak (2013-2017)	46
	2.5.2 Wetgeving ten aanzien van artikel 273f Sr na 2013	51
	2.6 Aanpalende fenomenen	52
	2.6.1 Mensenhandel en migratie	52
	2.6.2 Mensenhandel en kindhuwelijken	58
3	Zicht op buitenlandse slachtoffers van mensenhandel	63
	3.1 Wetgeving en beleid	65
	3.2 Aanleiding tot het doen van dit onderzoek	71
	3.3 De betrokken organisaties	72
	3.3.1 Politie	73
	3.3.2 Inspectie SZW, Directie Opsporing	74
	3.3.3 KMar	75

3.4	Methodologie	77
3.5	Bevindingen	78
3.5.1	Eerste fase: de melding	80
3.5.1.1	Politie	80
3.5.1.2	KMar	81
3.5.1.3	ISZW-DO	83
3.5.1.4	Observaties bij de bevindingen omtrent eerste meldingen	83
3.5.2	Tweede fase: het voorportaal	84
3.5.2.1	Politie	85
3.5.2.2	KMar	87
3.5.2.3	ISZW-DO	93
3.5.2.4	Observaties bij het voorportaal	95
3.5.3	Derde fase: het informatief gesprek	95
3.5.3.1	Politie	96
3.5.3.2	KMar	99
3.5.3.3	ISZW-DO	101
3.5.3.4	Observaties bij de bevindingen omtrent het informatief gesprek	101
3.5.4	Vierde fase: beslissen over de bedenktijd	102
3.5.4.1	Politie	103
3.5.4.2	KMar	109
3.5.4.3	ISZW-DO	114
3.5.4.4	Observaties bij de bevindingen omtrent bedenktijd	120
3.6	Conclusie	121
3.7	Aanbevelingen	128
4	Zicht op mensenhandel in de medische sector	131
4.1	Internationaal onderzoek naar medische sector	132
4.2	Indicatoren van mensenhandel in de medische sector	135
4.3	Juridisch kader	137
4.3.1	Rol van overheden	138
4.3.2	Wettelijk kader in Nederland	139
4.4	Mensenhandel en de medische sector in Nederland	140
4.4.1	Methodologie	141
4.4.1.1	Achtergrond informatie per groep	143
4.4.2	Resultaten	145
4.4.2.1	Opleiding en kennis rondom mensenhandel	145
4.4.2.2	Contact met (vermoedelijke) slachtoffers mensenhandel	147
4.4.2.3	Contact met derde partijen na vermoedens	152
4.4.2.4	Werkplek en handreikingen	154
4.5	Conclusie	156
4.6	Aanbevelingen	159
5	Zicht op mensenhandel in gemeenten	163
5.1	Het doel en de ordening van dit onderzoek	168
5.2	Methodologie	169
5.3	Bespreking van de resultaten	171

5.3.1	De gemeente als signaleerder	171
5.3.2	De gemeente als beleidsmaker	174
5.3.3	De gemeente als deel van de integrale aanpak	176
5.3.4	De gemeente als verantwoordelijke voor de zorg voor en opvang van slachtoffers van mensenhandel	178
5.4	Reflecties op de bevindingen	179
5.5	Aanbevelingen	181
6	Conclusies en aanbevelingen	183
	Literatuurlijst	189
B1	Vreemdelingencirculaire 2000 B8/3 ad 1	205
B2	Vragenlijst beslissers bedenktijd	207
B3	Vragenlijst medische professionals	209
B4	Vragenlijst gemeenten	213

Gebruikte afkortingen

ACM	Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel
ADR	Actief donorregistratiesysteem
AMF	Arbeidsmarktfraude
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Arbo	Arbeidsomstandigheden
AVIM	Afdeling Vreemdelingen, Identificatie, Mensenhandel
AZC	Asielzoekerscentrum
BO	Beschermde Opvang
BPS	Bedrijfsprocessensysteem
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BZ	Buitenlandse Zaken
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CKM	Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
CVOM	Parket Centrale Verwerking van het Openbaar Ministerie
DFC	Defence for Children
DFC-ECPAT	Defence for Children-End Child Prostitution in Asian Tourism
DRR	Dienst Regionale Recherche
EER	Europese Economische Ruimte
EHRM	Europees Hof ter bescherming van de Rechten van de Mens
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EPU	European Police Union
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FP	Functioneel Parket bij het Openbaar Ministerie
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GC A	Gezondheidscentrum Asielzoekers
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGD-GHOR	Gemeentelijke Gezondheidsdienst – Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg

Gw	Grondwet
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMVO	Internationaal Verantwoord Ondernemen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	International Organization for Migration
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ISZW-DO	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
LHV	Landelijke Huisartsen Vereniging
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LP	Landelijk Parket bij het Openbaar Ministerie
LVB	Licht verstandelijk beperkt
MOB	Met Onbekende Bestemming
MSA 2015	Modern Slavery Act 2015
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NGvA	Nederlands Genootschap van Abortusartsen
NHS	National Health Service
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
NVM	Nationaal Verwijmechanisme Mensenhandel
NVSHA	Nederlandse Vereniging van Spoedeisende Hulp Artsen
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
PCT	Prostitutiecontroleteam
PTSS	Post-traumatische Stress Stoornis
Pw 2012	Politiewet 2012
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RvE	Raad van Europa
SEH-arts	Spoedeisende hulp arts
SER	Sociaal-Economische Raad
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TCI	Team Criminele Inlichtingen
TSI	Team Spoedeisende Inzet
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VenJ	Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens

Wet MM	Wet van 2013 ter modernisering van het migratiebeleid
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wrp	Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
ZSM	Zo Simpel, Spoedig, Samen en Selectief Mogelijk

Woord vooraf

Dit is mijn laatste rapport als Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Mijn twee mandaten liggen in elkaars verlengde en lopen in elkaar over. Het is bij deze onderwerpen belangrijk om het bredere plaatje te zien. Op de Europese Dag tegen Mensenhandel van 2017 publiceerde ik cijfers over het geschatte aantal Nederlandse minderjarige meisjes die slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting: 1.320. De beste voorspeller van slachtofferschap van seksueel geweld is eerder seksueel geweld. En seksuele uitbuiting is seksueel geweld, gepleegd door de mensenhandelaar en, in geval van minderjarigen, ook de klant. Preventie is nodig om dit cijfer naar beneden te krijgen. Een deel van de preventiemogelijkheden ligt in het signaleren en onderzoeken van seksueel geweld tegen kinderen, tegen meisjes. Kinderen zijn inherent kwetsbaar en verdienen extra inzet van de overheid om hen te beschermen.

Hoewel mijn mandaten in elkaars verlengde liggen, gaat deze rapportage alleen over mensenhandel. De laatste jaren maak ik me in het bijzonder zorgen over de bescherming van minderjarigen tegen mensenhandel. Ik ben geruime tijd kinderrechter geweest en heb in een periode dat de vreselijke term ‘lover-boy’ nog niet bestond meisjes uit huis geplaatst, soms zelfs opgesloten, omdat ze een ‘verkeerd vriendje’ hadden. Zo ook een meisje dat jaren later als volwassen vrouw op mij afstapte en zei: “u was mijn kinderrechter en u hebt mijn leven gered”. Ik herkende haar niet, het was te lang geleden, maar zij stuurde me de beschikking tot uithuisplaatsing met mijn handtekening eronder. Ik had haar uit huis geplaatst, omdat zij in handen was gevallen van een mensenhandelaar. Dat mijn beslissing om haar te beschermen iets had betekend in haar leven, raakte me. In mijn jaren als Nationaal Rapporteur heb ik met meer afstand naar deze problematiek gekeken. Maar ook al betreffen alle onderzoeken en aanbevelingen die ik doe groepen slachtoffers, ouders of instellingen, het begint altijd met een verhaal, met een slachtoffer. Hun verhalen staan op mijn netvlies.

Dit rapport bevat drie onderzoeken en een overzicht van trends en uitdagingen. Ik plaats de bevindingen in een periode van elf jaar rapporteurschap. De aanpak van mensenhandel is geen rustig bezit. Mensenhandelaren zijn inventief, maken in toenemende mate gebruik van technologie en het is een lucratieve *business*. Mensenhandel gaat over geld, veel geld. De overheid moet daarom ook in haar aanpak inventief zijn. En met overheid bedoel ik ook de gemeentelijke overheid. Van de 1.320 meisjes die ik hierboven noemde, hebben wij slechts 11% in beeld. Het is onbestaanbaar dat desondanks 35% van de gemeenten aangeeft niet te weten of in hun gemeente mensenhandel voorkomt. We krijgen slachtoffers van mensenhandel alleen beter in beeld als de overheid in de volle breedte de urgentie hiervan inziet en daarnaar ook handelt. Dat betekent middelen beschikbaar stellen, maar ook kritisch kijken naar welke mogelijkheden beleid biedt en hoe we het beleid zo goed mogelijk kunnen uitvoeren.

Ik heb al vaker gezegd: mensenhandel ondermijnt de samenleving, niet alleen worden slachtoffers direct geraakt, ook hun familie en naasten zijn slachtoffer. En ook de samenleving als geheel: ik, wij, willen niet wonen in een maatschappij waarin mensen gebruikt worden als wegwerpartikel. En de verantwoordelijkheid om daar tegen op te treden, ligt bij ons allemaal. Het feit dat ook de medische sector, zoals uit dit rapport blijkt, een signalerende rol voor zichzelf ziet weggelegd, stemt optimistisch. Ook ben ik blij dat de media het onderwerp mensenhandel hebben opgepakt. Zij hebben een belangrijke rol in het vergroten van de maatschappelijke bewustwording en het creëren van een gevoel van urgentie.

De publiek-private samenwerking in de strijd tegen mensenhandel heeft in de afgelopen elf jaar ook een andere dimensie gekregen. In meerdere Europese landen is de ketenverantwoordelijkheid van grote bedrijven wettelijk vastgesteld. In Nederland zijn convenanten gesloten met eenzelfde strekking. Het zou de Nederlandse overheid sieren verder te gaan en net als in het buitenland via de wet een norm te stellen. Ook verschillende financiële instellingen hebben een aanvang gemaakt met het nemen van hun verantwoordelijkheid. Een aardbeienteler die goed verdient en geen, of niet regelmatig loon uitbetaalt, moet opvallen en dat kan betekenen dat financiële informatie de start is voor een strafrechtelijk onderzoek. Dat is de kant die we op moeten.

Technologie verandert de aard van mensenhandel, en dat betekent dat ook de aanpak moet veranderen. We zien een verschuiving van de straat- en bordeelprostitutie naar het internet, niet alleen bij het ronsselen van slachtoffers, maar ook bij het aanbieden van hun diensten. 72% van de slachtoffers van seksuele uitbuiting wordt aangetroffen in de thuis-, hotel- of escortprostitutie. Dat is een immense verschuiving waarvan ik verwacht dat deze alleen maar zal toenemen. Seksuele uitbuiting in de eenentwintigste eeuw wordt geregeld via internet. Dáár moet dus ook de handhaving zijn. Ik ben blij dat het nieuwe kabinet hier oog voor heeft.

Ik heb in de afgelopen elf jaar vele aanbevelingen gedaan, zo'n 80% is opgevolgd en daar ben ik trots op. Ik heb in die periode bij alle verantwoordelijke bewindspersonen een grote betrokkenheid bij de aanpak van mensenhandel gezien en ook in het parlement bleek: de aanpak van mensenhandel heeft geen politieke kleur. Maar vooral heb ik mij bevoorrecht gevoeld om de afgelopen elf jaar dit werk te mogen doen. De wereld een klein beetje beter maken. Ik dank eenieder die aan dit rapport zijn of haar medewerking heeft verleend. In het bijzonder degenen die bereid waren aan de verschillende onderzoeken in deze rapportage deel te nemen. Ook wil ik een woord van waardering uitspreken richting alle partners die mij in mijn elf jaar als rapporteur, alle op eigen wijze, hebben geholpen mijn werk te doen. Ik dank ook al mijn medewerkers, nu en in het verleden, die zich altijd vol overgave hebben ingezet om het bureau van de Nationaal Rapporteur te maken tot wat het is.

C.E. Dettmeijer-Vermeulen

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

1.1 Zicht op mensenhandel als rode draad

'If you change the way you look at things, the things you look at change', is een uitspraak die de afgelopen jaren meermalen door de Nationaal Rapporteur is gebruikt in toespraken over mensenhandel.¹ Hoezeer ook de aandacht voor mensenhandel in het afgelopen decennium is toegenomen, het belang van het vergroten van het bewustzijn van mensenhandel – bij een zo breed mogelijk publiek en bij zoveel mogelijke instanties – blijft van het allergrootste belang voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Zicht op mensenhandel vormt in deze Tiende rapportage dan ook het grondthema. Om zicht te krijgen op mensenhandel is het vaak nodig dat vanuit een ander perspectief wordt gekeken naar de wereld om ons heen: zien we mensenhandel wel of niet? Uit deze rapportage zal blijken dat op het terrein van het bewustzijn van mensenhandel nog tal van uitdagingen liggen. Op verschillende niveaus is onderzoek gedaan naar de mate waarin binnen én buiten de overheid zicht op mensenhandel bestaat.

1.2 De structuur van deze rapportage

Mensenhandel komt in vele vormen. De veelvormigheid van het fenomeen maakt dat in een rapportage over mensenhandel een veelheid aan onderwerpen de revue kan passeren. In deze rapportage is ervoor gekozen scherpe keuzes te maken ten aanzien van de te behandelen thema's. Alle onderwerpen hangen samen met het grondthema 'zicht op mensenhandel'. Dit thema is vervolgens uitgewerkt in verschillende deelonderzoeken die worden gepresenteerd in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Deze hoofdstukken vormen de kern van deze rapportage. In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij de trends en ontwikkelingen die sinds het uitkomen van de Negende rapportage mensenhandel waarneembaar waren. Daarbij wordt aandacht besteed aan de verschillende vormen van mensenhandel, de berechting van mensenhandelzaken en de ontwikkelingen op het terrein van enkele, met mensenhandel samenhangende fenomenen, zoals mensenhandel en migratie en mensenhandel en kindhuwelijken. In hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een afsluitende bespreking en een herhaling van de aanbevelingen die voortvloeien uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 (de kern van deze rapportage).

Hoofdstuk 2: Mensenhandel komt in vele vormen

In hoofdstuk 2 worden drie vormen van mensenhandel onderscheiden: mensenhandel met het oogmerk van seksuele uitbuiting, mensenhandel met het oogmerk van niet-seksuele uitbuiting en mensen-

¹ Deze uitspraak is ontleend aan de Amerikaanse schrijver Wayne Dyer.

handel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Per mensenhandelvorm worden actuele ontwikkelingen beschreven en enkele uitdagingen voor de toekomst geformuleerd. Ook is in hoofdstuk 2 aandacht voor enkele actuele ontwikkelingen in de strafrechtspraak over mensenhandel en het strafrechtelijk beleid (OM-beleid). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de samenhang tussen mensenhandel en daarmee dikwijls in verband gebrachte, maar te onderscheiden fenomenen, zoals migratie, mensensmokkel en kindhuwelijken.

Hoofdstuk 3: Zicht op buitenlandse slachtoffers van mensenhandel

De signalering van buitenlandse slachtoffers is in het bijzonder van belang vanwege het feit dat zij in voorkomende gevallen geen legale verblijfsstatus hebben in Nederland. Het geldende beleid schrijft voor dat reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel slachtoffers een bedenktijd moet worden aangeboden. De bedenktijd is bedoeld om het slachtoffer rust te geven om na te denken over het meewerken aan een opsporingsonderzoek tegen de mensenhandelaar. De bedenktijd duurt maximaal drie maanden en in die tijd wordt eventuele uitzetting opgeschort. In het onderzoek dat in hoofdstuk 3 wordt behandeld wordt bekeken hoe het beleid omtrent de bedenktijd in de praktijk wordt toegepast. De vraag staat centraal welk proces aan het verlenen van de bedenktijd ten grondslag ligt en welke overwegingen daarbij een rol spelen. Voor dit onderzoek zijn in totaal dertig personen geïnterviewd die vanuit hun functie betrokken zijn bij het verlenen van de bedenktijd. De invloed van de bedenktijdregeling strekt zich in de praktijk overigens ook uit over EU-onderdanen; in deze gevallen is een bedenktijd dan wel niet nodig om rechtmatig verblijf te verschaffen, maar wel om toegang te krijgen tot bepaalde voorzieningen die aan de regeling gekoppeld zijn, zoals opvang en een uitkering.

Hoofdstuk 4: Zicht op mensenhandel bij medische professionals

Uit internationaal onderzoek en Nederlandse rechtspraak blijkt dat mensenhandelslachtoffers niet zelden in aanraking komen met medische professionals. Hoofdstuk 4 gaat in op de signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel binnen de medische sector in Nederland. Door middel van het uitzetten van een vragenlijst onder zeven verschillende groepen medische professionals, waarvan uit de academische literatuur en de rechtspraak blijkt dat zij een aanzienlijke kans hebben in contact te komen met slachtoffers van mensenhandel, wordt de vraag beantwoord in hoeverre medische professionals in Nederland in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel en of zij zijn toegerust om signalen van mensenhandel te herkennen en daarop actie te ondernemen.

Hoofdstuk 5: Zicht op mensenhandel bij Nederlandse gemeenten

Gemeenten spelen een belangrijke, signalerende rol bij mensenhandel maar uit verschillende onderzoeken blijkt dat de betrokkenheid van gemeenten nog te wensen overlaat. Hoofdstuk 5 gaat in op de rol van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel. Daartoe is onder alle gemeenten van Nederland een survey uitgezet. Ruim 42% van de gemeenten heeft daaraan deelgenomen. Een bespreking van de resultaten staat in hoofdstuk 5 centraal.

De Tiende rapportage sluit af met **hoofdstuk 6**, waarin de algemene conclusies en aanbevelingen worden weergegeven.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de verscheidene vormen waarin mensenhandel zich kan voordoen. Elke mensenhandelvorm wordt apart besproken in de paragrafen 2.2 tot en met 2.4. Per mensenhandelvorm worden de belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen jaren besproken en worden belangrijke uitdagingen voor de toekomst geformuleerd. In [paragraaf 2.5](#) wordt bekeken welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de wetgeving en de strafrechtspraak over mensenhandel. [Paragraaf 2.6](#) staat stil bij enkele, aan mensenhandel gerelateerde fenomenen, zoals kindhuwelijken, migratie en mensensmokkel. In die paragraaf wordt de vraag beantwoord hoe deze fenomenen zich precies tot het thema mensenhandel verhouden. Dit hoofdstuk vangt aan met de schets van een algemeen, vooral cijfermatig beeld van de stand van zaken ten aanzien van mensenhandel in Nederland.

2.1 Algemeen beeld

Het totaal aantal gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel¹ is sinds het verschijnen van de [Negende rapportage mensenhandel](#) in 2013 fors afgenomen. Werden in 2014 nog 1.561 slachtoffers door Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) geregistreerd, dit aantal is in 2015 en 2016 gedaald naar respectievelijk 1.321 en 952² slachtoffers van mensenhandel.³ Met 523 vormt het aandeel gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting nog steeds de grootste groep in 2016. Wel neemt het aantal slachtoffers van mensenhandel buiten de seksindustrie sinds enkele jaren relatief toe. Hoewel het jaarlijkse totale aantal geregistreerde slachtoffers is gedaald, bleef het absolute aantal slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie namelijk gelijk. Wanneer wordt gekeken naar de nationaliteit van de slachtoffers, valt op dat het aandeel slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit in 2016 nog steeds het grootste is (30,3%). Slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit worden voornamelijk binnen de seksindustrie uitgebuit.⁴

1 Om aan te duiden dat bij CoMensha *mogelijke* slachtoffers worden geregistreerd, die al bij het geringste signaal van mensenhandel kunnen zijn gemeld, wordt gesproken over mogelijke slachtoffers. Het gaat hier dus niet om slachtoffers wiens status als zodanig formeel is getoetst. In het navolgende wordt, omwille van de leesbaarheid, gesproken van slachtoffers.

2 Het aantal meldingen van de KMar is hierbij niet meegenomen, omdat dit veelal sub 3-meldingen betreffen. Indien de meldingen van de KMar wel worden meegeteld, komt het totaal op 1049. Zie daarover uitgebreid [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#).

3 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#).

4 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#).

Naast het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel is ook het aantal ingeschreven mensenhandelzaken bij het Openbaar Ministerie (OM) in deze periode gedaald. In 2014 werden nog 282 mensenhandelzaken ingeschreven tegenover 217 in 2015, een afname van 23%.⁵ Bovendien valt de stijging van het aantal technische sepots op.⁶ Waar in de periode 2011-2014 gemiddeld 20% van de zaken 'technisch' werd sepoeneerd was daarvan in 2015 in 30% van de zaken sprake. Ook is een afname van de duur van gevangenisstraffen waarneembaar. Het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen dat door de rechter is opgelegd daalde van gemiddeld ruim twee jaar in de periode 2011-2013 naar iets meer dan anderhalf jaar in 2015. Kijkend naar de achtergrond van de verdachten is zichtbaar dat in de jaren 2011-2015 ruim 20% van de verdachten adolescent (18-22 jaar), of zelfs minderjarig is. Bijna de helft van de verdachten (45%) is in Nederland geboren.

Uit de daling van het aantal geregistreerde slachtoffers en ingeschreven mensenhandelzaken bij het OM mag op generlei wijze worden geconcludeerd dat de problematiek rondom het thema mensenhandel in Nederland is afgenomen. Uit schattingenonderzoek dat de Nationaal Rapporteur samen met UNODC in 2017 heeft uitgevoerd, blijkt dat er vijf keer meer slachtoffers in Nederland zijn dan er worden geregistreerd.⁷ De voornoemde daling lijkt dan ook niet te wijzen op een afname van het aantal slachtoffers, maar veeleer het gevolg te zijn van gewijzigde prioriteiten en verminderde expertise en capaciteit aan de kant van de daartoe bevoegde opsporingsinstanties.

Eerder heeft de Nationaal Rapporteur haar zorgen geuit over de beschikbare capaciteit voor mensenhandel en het behoud van kennis en expertise na de reorganisatie bij de politie die in 2013 is ingezet.⁸ Hoewel de capaciteit voor mensenhandel in de betrokken opsporingsteams binnen de politie^{9,10} formeel op sterkte is, bestaan twijfels of de huidige bezettingsgraad van opsporingsteams recht doet aan de aard en omvang van de problematiek waarmee mensenhandelrechercheurs zich geconfronteerd zien. Het is in dit verband goed dat in de begroting voor 2017 één miljoen euro extra is vrijgemaakt voor de versterking en intensivering van de aanpak van mensenhandel door politie en OM. Vanaf 2018 is hier structureel twee miljoen extra voor beschikbaar.¹¹ Hiermee zal onder meer het aantal gespecialiseerde mensenhandelrechercheurs worden vergroot. In januari 2017 zijn de eerste twintig extra rechercheurs met deze opleiding gestart. Hoewel het effect van deze investering niet direct zichtbaar zal zijn, is het van belang te monitoren in hoeverre deze investering voldoende zal zijn voor een gedegen en duurzame impuls voor de aanpak van mensenhandel.

Een tweede verklaring voor de daling van het aantal geregistreerde slachtoffers en ingeschreven mensenhandelzaken bij het OM heeft te maken met een gewijzigde prioritering bij met name de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de politie in deze periode, welke samenhang met de verhoogde vluchtelingen- en migranteninstroom. Zo stelt de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) dat "de bewuste en terechte keuze om met prioriteit in te zetten op de aanpak van mensensmokkel, op deze wijze in de praktijk di-

5 [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor Mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015\)](#).

6 Van een technisch sepot is sprake indien op grond van het onderzoek geconcludeerd moet worden dat onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling. In dat geval wordt (verdere) vervolging gestaakt.

7 [UNODC & Nationaal Rapporteur 2017](#).

8 Brief van de Nationaal Rapporteur aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 13 februari 2017 inzake een Algemeen Overleg mensenhandel.

9 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017.

10 Het gaat om de teams mensenhandel binnen de Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (AVIM).

11 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017.

recte – en reeds voorziene – gevolgen voor de aanpak van mensenhandel [heeft] gehad.”¹² Ook medewerkers van de KMar werden in de afgelopen periode vaker ingezet voor de intake en registratie van vluchtelingen, en voor de aanpak van mensensmokkel, hetgeen ten koste ging van hun rol bij de aanpak van mensenhandel.¹³ Niet alleen kwamen hierdoor minder slachtoffers in beeld bij de opsporingsdiensten, ook had dit een afname van het aantal ingeschreven mensenhandelzaken bij het OM tot gevolg.

Ook in het geval van Inspectie SZW, Dienst Opsporing (ISZW-DO) is in 2016 sprake van een daling van het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers. Deze daling lijkt echter niet samen te hangen met het aantal verrichte opsporingsonderzoeken. Veeleer lijkt de dienst in 2016 meer te zijn geconfronteerd met opsporingsonderzoeken met een beperkt aantal slachtoffers, waardoor ook minder slachtoffers in beeld gekomen zijn.¹⁴ Desalniettemin is ook bij ISZW-DO sprake van onderbezetting. Zo blijkt uit het recent uitgebrachte ‘Inspectie Control Framework’ dat minimaal 100 extra fte’s nodig zijn voor het toezicht en de opsporing van arbeidsuitbuiting en ‘eerlijk werk’.¹⁵ In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is door de regering structureel 50 miljoen euro per jaar extra toegezegd voor de ‘handhavingsketen’ van Inspectie SZW.¹⁶

Een mogelijke verklaring voor de daling in het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel, komt voort uit het lage aantal meldingen dat CoMensha bereikt vanuit jeugdhulpaanbieders. Jeugdhulpaanbieders melden minderjarige slachtoffers veelal niet aan CoMensha omdat dit – zonder toestemming – in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).¹⁷ Dit terwijl deze groep wel degelijk binnen hun instelling wordt opgevangen of aan hen ambulante hulp wordt verleend.¹⁸ Voor jeugdhulpaanbieders bestaat momenteel geen wettelijke basis om bijzondere persoonsgegevens te melden, hetgeen betekent dat zij alleen aan CoMensha mogen melden wanneer de ouders of voogd van een cliënt een toestemmingsverklaring hebben ondertekend. In het geval dat de cliënt zestien of zeventien jaar oud is, volstaat het ook wanneer deze zelf de verklaring ondertekent.

De verplichte toestemmingsverklaringen bemoeilijken het melden door jeugdhulpaanbieders van slachtoffers aan CoMensha. Dit heeft tot gevolg dat het zicht op minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel zal afnemen. Dat is een zorgwekkende ontwikkeling. Gedegen inzicht in de aard en omvang van het aantal slachtoffers is immers cruciaal voor het nemen van goede preventie maatregelen, het inrichten van betere bescherming van deze kwetsbare groep en het versterken van de aanpak van mensenhandelaren. De Nationaal Rapporteur heeft de minister van VenJ dan ook aanbevolen een wettelijke basis te creëren voor het melden en registreren van alle slachtoffers van mensenhandel.¹⁹ Deze aanbeveling geldt onverkort.

Niet alleen het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel is sinds het verschijnen van de [Negende rapportage mensenhandel](#) gedaald, ook het aantal buitenlandse slachtoffers dat een aanvraag

12 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016.

13 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016.

14 Schriftelijke informatie van Inspectie SZW d.d. 30 augustus 2017.

15 Inspectie Control Framework 2017, raadpleegbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/05/16/inspectie-control-framework> (laatst geraadpleegd 11 oktober 2017).

16 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 28, p. 61.

17 Art. 5 Wbp.

18 Verwey-Jonker Instituut 2014.

19 Nationaal Rapporteur 2016 ([Monitor Menschenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015](#)), aanbeveling 1.

deed voor de verblijfsregeling mensenhandel is in deze periode fors teruggelopen.²⁰ Zo daalde het aantal aanvragen voor tijdelijk verblijf van 280 aanvragen in 2013 naar 160 aanvragen in 2016, en liep het aantal aanvragen voor voortgezet verblijf in dezelfde periode terug van 333 naar 111 aanvragen. Deze daling lijkt allereerst samen te hangen met de daling van het totaal aantal geregistreerde buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in dezelfde periode. Een tweede verklaring is dat de afname voortkomt uit een daling in de aangiftebereidheid onder slachtoffers van mensenhandel. Een laatste reden is dat slachtoffers van mensenhandel eerder kiezen voor de asielpcedure, omdat de verblijfsregeling mensenhandel onvoldoende rechtsbescherming zou bieden aan slachtoffers en de kans op langdurig verblijf via de asielrechtelijke route groter wordt geacht.²¹

De daling van het aantal aanvragen voor verblijfsrechtelijke bescherming door slachtoffers van mensenhandel, en de redenen die daaraan mogelijk ten grondslag liggen, doet de vraag opkomen of de verblijfsregeling mensenhandel nog wel congruent is met de doelen die aan de regeling ten grondslag liggen. Dit heeft enerzijds tot gevolg dat een deel van de slachtoffers van mensenhandel mogelijk niet meer kiest voor een regeling die speciaal voor hen is ingericht, en anderzijds dat opsporingsinformatie niet langer meer bij de politie terecht komt, hetgeen de opsporing van daders bemoeilijkt. De Nationaal Rapporteur heeft de minister van VenJ daarom aanbevolen slachtoffers van mensenhandel reeds in aanmerking te laten komen voor het voortgezet verblijf vanaf het moment dat de officier van justitie een vervolgbeslissing heeft genomen.²²

Zoals reeds gesteld doet mensenhandel zich in verschillende vormen voor. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen:

- 1 *Mensenhandel binnen de seksindustrie*, waaronder valt mensenhandel in de gereuleerde, niet-gereuleerde of illegale prostitutie.
- 2 *Mensenhandel buiten de seksindustrie*, waaronder bijvoorbeeld valt mensenhandel in de land- en tuinbouw, horeca, schoonmaak, maar ook criminele uitbuiting, het aanzetten van personen om strafbare feiten te plegen.
- 3 *Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering*, waaronder valt het aanzetten van mensen om onder dwang organen af te staan.

Elk van deze vormen valt weer uiteen in verschillende categorieën. En bovendien kan elke specifieke vorm zich weer op verschillende plaatsen en in uiteenlopende sectoren voordoen. Zo vindt mensenhandel binnen de seksindustrie niet alleen plaats in (gereuleerde) prostitutiegebieden, maar komt mensenhandel ook voor in de thuisprostitutie of bijvoorbeeld in massagesalons.²³ Buiten de seksindustrie doet mensenhandel zich voor in de land- en tuinbouwsector of de transportsector, maar kan het net zo goed gaan om uitbuiting in het huishouden of het aanzetten van kinderen tot het plegen van strafbare feiten (criminele uitbuiting). Menschenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering is een bijzondere mensenhandelvorm omdat daarbij het oogmerk van de mensenhandelaar niet op uitbuiting is gericht, maar op het verwijderen van organen. Elk van de mensenhandelvormen kan zich weer op ver-

20 Nationaal Rapporteur 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), hoofdstuk 4.

21 Zie daarover bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur 2015 (Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen); De Jong 2015; Leermakers 2017.

22 Nationaal Rapporteur 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), aanbeveling 3.

23 Nationaal Rapporteur 2016 (Prostitutie en mensenhandel).

schillende manieren manifesteren. Zo kan mensenhandel grensoverschrijdend zijn, maar dat hoeft niet. Mensenhandel kan door georganiseerde criminaliteitsnetwerken plaatsvinden, maar kan ook worden gepleegd door een eenling of in de besloten context van een familieverband.

In de volgende drie paragrafen worden actuele ontwikkelingen besproken op het terrein van de drie hierboven genoemde mensenhandelvormen sinds het verschijnen van de Negende rapportage mensenhandel in 2013. Het betreft een overzicht op hoofdlijnen. Daarbij is aandacht voor internationale ontwikkelingen, maar ligt de focus op Nederland.

2.2 Mensenhandel binnen de seksindustrie

Mensenhandel binnen de seksindustrie kent diverse verschijningsvormen en omvat meer dan alleen uitbuiting binnen de prostitutie. Zo kan óók worden gedacht aan het onder dwang verlenen van seksuele diensten tegen betaling waarbij geen sprake is van fysiek contact, zoals bijvoorbeeld gedwongen webcamseks.²⁴ Bij mensenhandel in de seksindustrie is al snel sprake van uitbuiting. De aard van het te verrichten werk brengt met zich dat niet alleen de persoonlijke vrijheid van een individu wordt aange tast, maar ook en per definitie de lichamelijke integriteit.²⁵

Slachtoffers van seksuele uitbuiting vormen de grootste groep van het totaal aantal gemelde slachtoffers van mensenhandel in de periode 2012-2016.²⁶ Wat opvalt is dat het aandeel Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting zowel absoluut als relatief fors is toegenomen in de periode 2012-2015, namelijk van 278 naar 370 slachtoffers. In 2016 is dit aantal echter flink gedaald naar 232 geregistreerde slachtoffers.²⁷ Dit geldt eens te meer voor het aandeel Nederlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel binnen de seksindustrie. Daar waar het gaat om niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel in de seksindustrie is daarentegen juist een daling waar te nemen. Niet-Nederlandse slachtoffers van uitbuiting binnen de seksindustrie hebben het vaakst de Roemeense, Hongaarse of Nigeriaanse nationaliteit.²⁸

In afgelopen jaren is met name aandacht geweest voor mensenhandel binnen de prostitutiebranche. Prostitutie is echter een omvangrijk begrip en de prostitutiesector kenmerkt zich door zijn diversiteit. Zo kan prostitutie plaatsvinden op de zichtbare – meer traditionele – plekken, bijvoorbeeld de raamprostitutie en in bordelen en seksclubs, maar ook op minder zichtbare locaties, zoals (privé)woningen en hotels. Prostitutie in laatstgenoemde branches lijkt steeds meer toe te nemen.²⁹

Een tweede onderscheid dat kan worden aangebracht, is dat tussen de vergunde en niet-vergunde prostitutiesector. Aangezien het prostitutiebeleid decentraal van aard is, hebben gemeenten tot op zekere hoogte ruimte dit beleid zelf nader in te vullen, hetgeen in de praktijk tot verschillen in gemeentelijk

24 In dit geval kan worden gesproken van gedwongen sekswerk. Sekswerk is een breder begrip dan prostitutie, aangezien dit ook seksuele handelingen tegen betaling betreft, waarbij geen sprake is van fysiek contact. [Nationaal Rapporteur 2016 \(Prostitutie en mensenhandel\)](#), p. 25.

25 [Nationaal Rapporteur 2016 \(Prostitutie en mensenhandel\)](#).

26 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#).

27 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#).

28 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#).

29 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#).

beleid leidt. De prostitutiesector is momenteel dan ook deels legaal en vergund, deels legaal en onvergund, en deels illegaal.³⁰

Het blijkt om diverse redenen niet mogelijk iets te zeggen over de omvang van de verschillende sectoren. Wanneer echter wordt gekeken naar het aantal meldingen van slachtoffers van mensenhandel is duidelijk dat in zowel de zichtbare, vergunde sector, als in de niet-vergunde, minder zichtbare sector mensenhandel wordt geconstateerd.³¹ Voor een gedegen aanpak van mensenhandel binnen de prostitutie is het dan ook van groot belang dat op beide sectoren wordt ingezet.

2.2.1 Vijf ontwikkelingen

In het navolgende wordt bij vijf ontwikkelingen stilgestaan die zich hebben voorgedaan ten aanzien van mensenhandel binnen de seksindustrie. De eerste heeft betrekking op de regulering van de prostitutiesector. Op dit moment ligt het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ter behandeling voor in de Eerste Kamer.³² Het wetsvoorstel biedt een uniform wettelijk kader met regels ten aanzien van het uitoefenen van een seksbedrijf ter vervanging van het door gemeenten gevoerde decentrale beleid.³³ Kort samengevat is het na de inwerkingtreding van de Wrp in iedere gemeente verboden om een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning. De Wrp bepaalt verder dat een exploitant van een seksbedrijf geen prostituee voor of bij zich mag hebben werken die jonger is dan 21 jaar en ook geen personen die in strijd met de Vreemdelingenwet 2000 in Nederland verblijven of werken. Daarnaast dient een prostitutiebedrijf te beschikken over een bedrijfsplan waarin, in ieder geval, regels zijn opgesteld omtrent de hygiëne, de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van prostituees en de bescherming van de gezondheid van klanten. De minister van VenJ heeft gedurende de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangegeven dat een zelfstandige prostituee geen prostitutiebedrijf is in de zin van de Wrp.³⁴ Dit betekent dat de gewijzigde vergunningplicht, en de overige verplichtingen die uit de Wrp voortvloeien, in beginsel niet hebben te gelden voor de zelfstandig werkende prostituee. De Nationaal Rapporteur heeft hierover haar zorgen geuit bij de minister van VenJ, omdat het risico daardoor bestaat dat een groot deel van de prostitutiebranche uit het zicht raakt. Ook het nieuwe kabinet is die opvatting toegedaan; in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III staat vermeld dat alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escort en zelfstandig werkende prostituees, vergunningplichtig worden.³⁵

Een tweede ontwikkeling die zich heeft voltrokken sinds het verschijnen van de [Negende rapportage mensenhandel](#) heeft betrekking op de rol van klanten van – al dan niet gedwongen – sekswerkers. Zo is momenteel een initiatiefwet van de leden Segers (ChristenUnie), Volp (PvdA) en Kooiman (SP) aanhan-

30 Zie voor een uitgebreide verhandeling van de Nederlandse prostitutiesector [Nationaal Rapporteur 2016 \(Prostitutie en mensenhandel\)](#), hoofdstuk 4 en Van Wijk, Van Ham, Hardeman et al. 2014.

31 Zie daarover uitgebreider paragraaf 2.2.

32 *Kamerstukken I 2015/16*, 33885, A. Zie voor het Eerste Kamerdossier: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33885_novelle_wet_regulering (laatst geraadpleegd 12 oktober 2017).

33 Een seksbedrijf is in de Wrp gedefinieerd als: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling (art. 1 van de Novelle Wrp).

34 *Handelingen II 2015/16*, 33885, 15, p. 18.

35 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 4.

gig in de Eerste Kamer waarin wordt voorzien in de strafbaarstelling van prostituanten die weten of een ernstige reden hebben om te vermoeden dat zij seksuele diensten afnemen van mensen die daartoe worden gedwongen.³⁶ De Nationaal Rapporteur deed deze aanbeveling reeds in 2011 tijdens de consultatieronde inzake het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-Richtlijn mensenhandel.³⁷ Een tweede voorbeeld waaruit blijkt dat de aanpak van mensenhandel zich meer op klanten van slachtoffers van mensenhandel is gaan richten, blijkt uit de toename van het aantal klanten dat vervolgd wordt voor het kopen³⁸ van seks van zestien- en zeventienjarigen.³⁹ Sinds 2015 zet het OM actief in op het vervolgen van klanten die seks kopen van minderjarigen en gelden uniforme strafeisen met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf als uitgangspunt.⁴⁰ In deze zaken kan ook een link met mensenhandel bestaan, bijvoorbeeld als een derde persoon de minderjarige ertoe brengt zich te prostitueren of daarbij een faciliterende rol speelt.⁴¹ In dat geval is de minderjarige zowel slachtoffer van de mensenhandelaar als van de betalende klant.⁴² Met het oog op de reeds genoemde initiatiefwet zijn de groeiende ervaringen met het vervolgen van klanten die seks kopen van zestien- en zeventienjarigen interessant, aangezien geleerd kan worden van de opsporingsmethoden- en strategieën die daarbij worden gebruikt.

Een derde ontwikkeling in de aanpak van mensenhandel binnen de seksindustrie is dat de laatste jaren meer aandacht is gekomen voor nieuwe, kwetsbare groepen voor seksuele uitbuiting. Zo heeft de Nationaal Rapporteur in het rapport *Zicht op kwetsbaarheid* onder meer aandacht gevraagd voor de kwetsbaarheid van lesbische, homoseksuele, biseksuele, en transgender kinderen voor seksuele uitbuiting.⁴³ Daarnaast hebben onderzoeksbureau Regioplan en opvanginstelling SHOP Den Haag in 2017 een onderzoek uitgebracht over de aard en omvang van jongensslachtoffers van mensenhandel, en de knelpunten bij de identificatie van deze groep.⁴⁴ In dit onderzoek wordt een discrepantie gesignaleerd tussen de behoeften van jongensslachtoffers en de beschikbare hulp en ondersteuning. Bovendien stelt het onderzoek dat jongensslachtofferschap minder snel wordt (h)erkend bijvoorbeeld omdat jongens zichzelf niet als slachtoffer zien of doordat het voor professionals niet altijd vanzelfsprekend is om met jongens in gesprek te gaan over hun seksuele ontwikkeling en oriëntatie.

-
- 36 *Kamerstukken I 2015/16, 34091, A.* Zie voor een kritische beschouwing van het wetsvoorstel Cleiren & Dorst 2017. Zij stellen onder meer dat het wetsvoorstel een te grote zorgplicht van de klant verwacht en dat daarmee de aansprakelijkheid van de klant wel heel sterk wordt opgerekt.
- 37 Brief van de Nationaal Rapporteur aan de minister van VenJ d.d. 13 oktober 2011, https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/20111013-brief-aan-min-venj-implementatie-eu-richtlijn-mensenhandel_tcm23-272669.pdf (laatst geraadpleegd 5 september 2017). Deze aanbeveling is daarna herhaald in Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage).
- 38 Art. 248b Sr vereist overigens niet dat al daadwerkelijk betaald is voor de ontucht met een zestien- of zeventienjarige. Het wetsartikel bepaalt dat de minderjarige 'zich beschikbaar stelt' tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.
- 39 *Nationaal Rapporteur 2015 (De klant erbij).*
- 40 Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik minderjarigen, *Starr.* 2015, 4052.
- 41 Het ertoe brengen van een minderjarige zich voor seksuele diensten beschikbaar te stellen is als mensenhandel strafbaar gesteld in artikel 273f lid 1 sub 5 Sr. Zie ook Dettmeijer-Vermeulen & Boot-Matthijssen 2014.
- 42 Voor de bewezenverklaring van de betalende klant is het irrelevant of de minderjarige een slachtoffer van mensenhandel is of dat hij of zij zich zelfstandig aanbiedt. In beide gevallen is sprake van een zedendelict.
- 43 *Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid), hoofdstuk 2.1.*
- 44 Regioplan en SHOP Den Haag 2017. Een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur had zitting in de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

Ook is aandacht geweest voor de relatie tussen kindhuwelijken en mensenhandel. Het Verwey-Jonker Instituut concludeerde in een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken dat minderjarigen die gedurende een oorlogs- en/of vluchtelingensituatie een – al dan niet gedwongen – religieus huwelijk aangaan een groter risico lopen slachtoffer van mensenhandel te worden.⁴⁵ Ook in het reeds aangehaalde rapport *Zicht op kwetsbaarheid* is verkennend onderzoek gedaan naar de kwetsbaarheid voor mensenhandel van Syrische kindbruiden die met hun partner in Nederland woonachtig zijn. Hoewel tot op heden geen signalen bestaan dat Syrische kindbruiden slachtoffer van mensenhandel zijn, bestaan wel zorgen dat deze groep op de lange termijn hiervoor kwetsbaar is. Het is dan ook belangrijk dat zicht bestaat op deze groep, zowel in de asielzoekerscentra als op het moment dat kindbruiden naar de gemeente zijn uitgestroomd.⁴⁶ In hetzelfde onderzoek is tevens de relatie tussen gearrangeerde kindhuwelijken binnen de Roma-gemeenschap en uitbuiting onderzocht.⁴⁷

Vanuit de overheid en opvanginstellingen is daarnaast meer ingezet op het signaleren en beschermen van slachtoffers van mensenhandel met een (licht) verstandelijke beperking (LVB), nadat het EO-televisieprogramma *Dit is de dag* naar voren bracht dat 76 jongeren met een LVB die in een instelling woonachtig waren slachtoffer zijn geworden van mensenhandel.⁴⁸ Ook uit de twee expertmeetings die Dorst organiseerde voor haar masteronderzoek kwam naar voren dat de groep slachtoffers met een LVB gegroeid lijkt te zijn en dat sommige mensenhandelaren zich specifiek lijken te richten op deze groep.⁴⁹ In de afgelopen jaren zijn dan ook diverse initiatieven ontplooid met het doel meisjes en jongens met een LVB te signaleren en te beschermen en de daders die zich op deze groep richten te stoppen en bestraffen.

*Aanpak loverboyproblematiek*⁵⁰

De laatste jaren zijn vanuit de overheid meerdere projecten in het leven geroepen met als doel loverboyproblematiek te voorkomen, slachtoffers te beschermen en daders te vervolgen. De commissie-Azough, ingesteld in 2014, richtte zich onder meer op het verbeteren van de signalering van en hulpverlening aan (mogelijke) slachtoffers van loverboys/mensenhandel en presenteerde in december 2014 een actieplan.⁵¹ In 2016 heeft het Landelijk Kenniscentrum LVB de door de commissie-Azough ontwikkelde instrumenten aangepast voor professionals die werken met jongeren met een LVB en/of psychische problematiek.⁵² Ook werden in dit project tien aanbevelingen gedaan om deze groep beter te beschermen tegen mensenhandelaren.⁵³

45 Rutten, Van Dijk, Drost et al. 2015.

46 *Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid)*, p. 41-53.

47 *Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid)*, p. 69-86.

48 EO, *Dit is de dag*, 3 oktober 2015.

49 Dorst 2016.

50 De Nationaal Rapporteur heeft meermaals aangegeven geen voorstander te zijn van het gebruik van de term loverboys. Zij pleit dan ook voor het gebruik van de term binnenlandse mensenhandel. *Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage)*.

51 Commissie Aanpak meisjesslachtoffers loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd (2014). *Hun Verleden is Niet Hun Toekomst, Actieplan Aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd*. Utrecht: <http://www.nji.nl/nl/Download-Nji/Publicatie-Nji/Actieplan-Hun-verleden-is-niet-hun-toekomst.pdf>, *Kamerstukken II 2015/16*, 31839, nr. 498. Een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur had zitting in de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

52 Landelijk Kenniscentrum LVB, *Projecten, Project loverboyslachtoffers LVB/GGZ*, <http://www.kenniscentrumlvb.nl/kennisontwikkelen/projecten#slachtofferschap> (laatst geraadpleegd 19 juli 2017). Een onderzoeken van de Nationaal Rapporteur had zitting in de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

53 Zie http://www.kenniscentrumlvb.nl/images/pdf/2017/DEFINITIEF-073-201717aanbevelingen_stuurgroepdef.pdf (laatst geraadpleegd op 17 augustus 2017).

Met het oog op preventie is in 2017 tevens een inventarisatie gemaakt van het aanbod van voorlichtingsmateriaal gericht op 'loverboyproblematiek' en mensenhandel.⁵⁴ De ontwikkelde folder moet professionals die met deze groep werken ondersteunen in het voorkomen, signaleren en beschermen van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel.⁵⁵ Tot slot is het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) bezig met het actualiseren van het reeds bestaande barrièremodel loverboys. Daarnaast worden twee aparte barrièremodellen ontwikkeld gericht op daders die zich concentreren op potentiële slachtoffers met een LVB en slachtoffers die zijn opgegroeid in een eer- en schaamtecultuur.⁵⁶

Een vierde ontwikkeling in de aanpak van mensenhandel binnen de seksindustrie is dat in de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor de behandelmethodiek van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zo is vanuit het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en Zon/MW een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit en effectiviteit van de behandelmethodiek van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.⁵⁷ Zes jeugdhulpaanbieders hebben de theoretische onderbouwing van hun behandelaanbod gedocumenteerd.⁵⁸ De bedoeling van dit project is te komen tot een goed beschreven en goed onderbouwde behandelmethodiek die kan worden voorgelegd aan de Erkenningscommissie Interventies, die deze vervolgens beoordeelt.⁵⁹ Momenteel wordt nagedacht over de wijze waarop aan dit project vervolg kan worden gegeven.⁶⁰ Daarbij zou het goed zijn onderzoek te doen naar de effectiviteit van de beschreven behandelmethoden in de praktijk. Ook de Inspectie Jeugdzorg zal in de tweede helft van 2017 een onderzoek uitvoeren naar de opvang van slachtoffers van mensenhandel. In dit onderzoek zal onder meer worden gekeken naar de uitvoering van de hulpverlening.⁶¹ De resultaten worden in het eerste kwartaal van 2018 verwacht.

Een vijfde en laatste ontwikkeling binnen de aanpak van seksuele uitbuiting heeft betrekking op de projecten die ontwikkeld zijn binnen het Nationaal Verwijsmechanisme. Mede in navolging van de aanbeveling⁶² in de Negende rapportage mensenhandel is in oktober 2013 het interdepartementale project 'Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (NVM)' van start gegaan.⁶³ Het programma

54 Brief van de Minister van VenJ en de Staatssecretaris van VWS, 8 mei 2017, 2016/17, 31 839/28 638, nr. 575.

55 Zie de folder 'Preventiemateriaal mensenhandel/loverboysproblematiek'; https://www.wegwijzermensenhandel.nl/binaries/Folder%20preventiemateriaal%20mensenhandel_loverboyproblematiek_tcm21-247394.pdf (laatst geraadpleegd 17 augustus 2017).

56 Brief van de Minister van VenJ en de Staatssecretaris van VWS, 8 mei 2017, 2016/17, 31 839/28 638, nr. 575.

57 Zie voor meer informatie over dit project <http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Behandelaanbod-slachtoffers-van-loverboys-en-mensenhandel.pdf> (laatst geraadpleegd 17 augustus 2017). Een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur had zitting in de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

58 Ten tijde van het schrijven van dit rapport hebben nog niet alle zes de jeugdhulpaanbieders de theoretische onderbouwing volledig beschreven.

59 De Erkenningscommissie Interventies beoordeelt de kwaliteit en effectiviteit van interventies. Het betreft een landelijke commissie die onafhankelijk oordeelt. Zie voor meer informatie <http://www.nji.nl/nl/Databank/Databank-Effectieve-Jeugdinterventies/Erkenningscommissie-Interventies> (laatst geraadpleegd 24 oktober 2017).

60 Kamerstukken II 2016/17, 31839/28638, 575.

61 Zie daarover <https://www.inspectiejeugdzorg.nl/inspectie-start-toezicht-naar-opvang-slachtoffers-van-loverboys-mensenhandel/> (laatst geraadpleegd 17 augustus 2017).

62 Kamerbrief 2013/14, 28638 nr. 122. Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage), aanbeveling 2: 'Aan de minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen zorg te dragen voor de ontwikkeling van een nationaal verwijsmechanisme ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht of dit binnenlandse slachtoffers dan wel slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel betreft.'

63 Brief van de minister van VenJ d.d. 23 juni 2014 inzake het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel.

heeft als doel (mogelijke) slachtoffers vroegtijdig te identificeren, beschermen en helpen.⁶⁴ Dit vereist duidelijke afspraken tussen overheids- en hulpverleningsinstanties.⁶⁵ In dit kader zijn derhalve verschillende activiteiten ondernomen.

Nationaal Verwijsmechanisme

Binnen het Nationaal Verwijsmechanisme zijn diverse activiteiten ontplooid. Zo is de website Wegwijzer Mensenhandel sinds 2015 actief.⁶⁶ Daarop hebben zowel professionals als het publiek toegang tot een overzicht van de betrokken organisaties en relevante rechten en regelingen die van belang zijn bij de ondersteuning van slachtoffers.⁶⁷

Tevens heeft de minister van VenJ in september 2015 de toezegging gedaan dat het Schadefonds Geweldsmisdrijven een pilot zal uitvoeren met betrekking tot de multidisciplinaire advisering over de aannemelijkheid van het slachtofferschap van mensenhandel.⁶⁸ Het is de bedoeling dat de pilot begin 2018 van start gaat.

Ook is binnen het NVM in juli 2016 de pilot verhoorstudio's op locatie afgerond. In totaal werden op drie locaties van de Categoriele Opvang Slachtoffer Mensenhandel (COSM) speciale verhoorstudio's ingericht met het doel de aangiftebereidheid onder buitenlandse slachtoffers van mensenhandel te vergroten.⁶⁹ Tot slot heeft de commissie-Lenferink in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Federatie Opvang gekeken naar de verantwoordelijkheden die gemeenten hebben bij de zorg en opvang van slachtoffers mensenhandel.⁷⁰

De bovenstaande schets van ontwikkelingen toont aan dat de aanpak van uitbuiting binnen de seksindustrie sinds de publicatie van de Negende rapportage mensenhandel geenszins stil heeft gestaan. Tegelijkertijd bestaan diverse uitdagingen voor de toekomst. Drie van deze uitdagingen zullen in het navolgende worden besproken.

2.2.2 Uitdaging 1: Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Momenteel ligt het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) voor in de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel beoogt een landelijk uniform wettelijk kader te bieden voor de regulering van prostitutie door gemeenten. Eenduidige regelgeving en uniform beleid zijn cruciaal

64 Brief van de minister van VenJ d.d. 23 juni 2014 inzake het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel; 'Algemene Informatie', *Wegwijzer Mensenhandel*, <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/footer/Algemeneinformatie.aspx> (laatst geraadpleegd 25 juli 2017), 'Nationaal Verwijsmechanisme', *Comensha mensenhandel in beeld*, <http://mensenhandel.nl/artikel/detail/nationaal-verwijsmechanisme> (laatst geraadpleegd 25 juli 2017).

65 Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015) p. 11.

66 <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/> (laatst geraadpleegd 17 augustus 2017).

67 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 18 juni 2015, brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 28 september 2015, 'Bestrijden van mensenhandel', *Rijksoverheid*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-mensensmokkel/bestrijden-mensenhandel> (laatst geraadpleegd 25 juli 2017).

68 Brief van de minister van VenJ d.d. 28 september 2015, *Kamerstukken* 28 638, nr. 140.

69 Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016 2016/17, 34 725 nr. 1, p. 55, Antwoorden Schriftelijke Kamervragen Verantwoording VenJ 2016, 34 725-VI, nr. 1, p. 11.

70 VNG 2015.

voor een effectieve bestrijding van mensenhandel.⁷¹ Zoals reeds is opgemerkt, heeft de minister van VenJ zelfstandig werkende prostituees buiten de werkingssfeer van de Wrp willen houden. Als het voorstel in zijn huidige vorm in werking treedt, heeft de zelfstandig werkende prostituee, in tegenstelling tot de exploitant van een seksbedrijf, geen vergunning nodig voor het uitoefenen van prostitutiewerkzaamheden. De rapporteur heeft, evenals enkele grote gemeenten, de politie en het OM, haar zorgen geuit over het risico dat hierdoor het zicht op dit deel van de branche wordt kwijtgeraakt. Hoewel het uitvoeren van bestuursrechtelijke controles strikt genomen mogelijk is, verminderen de mogelijkheden daartoe wel. Zo is het op basis van het wetsvoorstel alleen mogelijk om bij een controle zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden als zich daarin een seksinrichting bevindt waarvoor een vergunning is verleend. Los van de vermindering van controlebevoegdheden is het ook maar zeer de vraag of het toezicht op de zelfstandig werkende prostituees nog prioriteit heeft in het beleid van gemeenten en politie, aangezien zij niet onder de vergunningplicht vallen.

De Nationaal Rapporteur heeft eerder haar ernstige zorgen geuit over het uitsluiten van de zelfstandig werkende prostituees voor een vergunningplicht. Uit onderzoek blijkt namelijk dat naar schatting de helft van de bij CoMensha geregistreerde slachtoffers van mensenhandel binnen de minder zichtbare sectoren te werk is gesteld, en dat dit percentage in afgelopen jaren sterk is gegroeid.⁷² Minder zicht op dit deel van de prostitutiesector leidt ertoe dat signalen van seksuele uitbuiting minder worden gezien en opgepakt. Daarnaast bestaat de vrees dat mensenhandelaren zullen gaan profiteren van de ongelijke handhavingmogelijkheden voor zelfstandige werkende prostituees enerzijds en prostitutiebedrijven anderzijds en hun slachtoffers zullen dwingen zich vanuit 'huis' te prostitueren. Dit hangt samen met de verschuiving van het aanbod van betaalde seks naar het internet en het plaatsen van advertenties van slachtoffers mensenhandel op prostitutiewebsites.⁷³ Het is dan ook zeer wel voorstelbaar dat de Wrp zal leiden tot het wegvallen van zicht op een deel van de prostitutiesector dat kwetsbaar is voor mensenhandel en mogelijk zelfs contraproductief is in de bestrijding daarvan.⁷⁴ Het is in dit verband toe te juichen dat in het regeerakkoord van 10 oktober 2017 is aangekondigd dat het kabinet voornemens is de Wrp zo te veranderen dat ook de zelfstandig werkenden en escorts een vergunning moeten hebben voor hun werkzaamheden.⁷⁵

Tot slot wordt opgemerkt dat de registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees niet langer onderdeel is van de Wrp.⁷⁶ De Wrp voorziet hierdoor niet meer in een verplicht contactmoment tussen de overheid en degene die in de prostitutie gaat werken. Daarmee is ook een mogelijkheid van bescherming vervallen, omdat tijdens zo'n contactmoment signalen van mensenhandel kunnen worden opgemerkt en doorgegeven aan de politie. Tegelijkertijd kunnen tijdens dit contactmoment aankomende prostituees worden voorgelicht over hun rechten, risico's en hulpverlening. Op deze wijze wordt ook de

71 Zie ook de aanbevelingen hieromtrent in [Nationaal Rapporteur 2007 \(Vijfde rapportage\)](#). Zie ook Post & Brouwer 2017.

72 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#).

73 Dit geldt met name voor zelfstandige sekswerkers. [Nationaal Rapporteur 2016 \(Prostitutie en mensenhandel\)](#); Moore, Houck & Hirway 2017; Leary 2014.

74 Zie ook Post & Brouwer 2017.

75 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 4.

76 De registratieplicht maakte onderdeel uit van het oorspronkelijke wetsvoorstel (Wrp 32 211), maar is naar aanleiding van de behandeling in de Eerste Kamer uit het wetsvoorstel geschrapt.

positie van prostituees versterkt.⁷⁷ Het is derhalve van belang andere mogelijkheden voor een verplicht contactmoment tussen de overheid en de prostituee te bezien. In dit kader is het noemenswaardig dat in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is aangekondigd dat een wettelijke grondslag zal worden gecreëerd voor lokale intakegesprekken, die als doel hebben vanuit de gezondheidszorg (GGD) zicht te houden op prostituees teneinde misstanden te voorkomen.⁷⁸

2.2.3 Uitdaging 2: seksuele uitbuiting en technologie

De aanhoudende digitale technologisering van de samenleving heeft ontegenzeggelijk effect op mensenhandel, en op de aanpak van het fenomeen. Technologische ontwikkelingen spelen in diverse fasen van het mensenhandelproces een prominente rol.⁷⁹ Allereerst daar waar het gaat om het ronselen van slachtoffers van mensenhandel.⁸⁰ Hoewel geenszins gesteld kan worden dat traditionele wijzen van werven zijn verdwenen, maken mensenhandelaren tegenwoordig veelvuldig gebruik van social media bij het benaderen van potentiële slachtoffers.⁸¹ Op deze manier kunnen op een gemakkelijke manier veel potentiële slachtoffers worden benaderd.

Ook als het aankomt op het creëren van een afhankelijkheidsrelatie of op de methode waarop een slachtoffer onder controle wordt gehouden, speelt technologie een belangrijke rol. Zo is reeds in verscheidene rechtszaken door slachtoffers verklaard dat zij tewerk werden gesteld door de verdachte onder het dreigement dat compromitterende (naakt)foto's en/of video's openbaar gemaakt zouden worden.⁸²

Een derde wijze waarop technologie een rol speelt, is de manier waarop slachtoffers van seksuele uitbuiting door de mensenhandelaar worden aangeboden. Zo verschuift het aanbod van sekswerkers steeds meer naar de online wereld.⁸³ Ook voor veel slachtoffers van mensenhandel worden advertenties geplaatst op prostitutiewebsites.⁸⁴

Tot slot heeft de voortdurende technologisering invloed op de vorm van seksuele uitbuiting. Zo kan uitbuiting bijvoorbeeld ook digitaal plaatsvinden via de webcam en hoeft voor mensenhandel niet per se sprake te zijn van fysiek contact tussen een slachtoffer en een derde persoon.

77 Nationaal Rapporteur 2016 (Prostitutie en mensenhandel).

78 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 4.

79 Myria 2017; Staring 2012.

80 Leary 2014.

81 Zie bijvoorbeeld: De Stentor, 18 juli 2016, 'MEE Veluwe: meer jeugdprostitutie en loverboys door sociale media'. <http://www.destentor.nl/nieuws/mee-veluwe-meer-jeugdprostitutie-en-loverboys-door-social-media-a69e928f/> (laatst geraadpleegd op 18 augustus 2017).

82 Zie bijvoorbeeld: Rb. Gelderland 8 maart 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:1359; Rb. Midden-Nederland 2 oktober 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:8301; Rb. Limburg 25 maart 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:2800; Rb. Midden-Nederland 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3954; Rb. Midden-Nederland 7 maart 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:1091; Rb. Midden-Nederland 12 juli 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:3872; Rb. Den Haag 6 maart 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:3048. In dit kader is ook relevant dat in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III wordt aangekondigd dat een wetsvoorstel zal worden voorbereid dat voorziet in de zelfstandige strafbaarstelling van het verspreiden van zogeheten 'wraakporno'. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 6.

83 Dit geldt met name voor zelfstandige sekswerkers. Nationaal Rapporteur 2016 (Prostitutie en mensenhandel); Moore, Houck & Hirway 2017.

84 Leary 2014.

Seksuele uitbuiting via de webcam

De rol van technologie is goed zichtbaar in een recente zaak die zich heeft afgespeeld in Amersfoort.⁸⁵ Een jonge vrouw verklaarde daarin gedurende dertien maanden door haar mensenhandelaar te zijn gedwongen tot het verrichten van seksuele handelingen voor de webcam tegen betaling. Op meerdere websites was zij actief. Uit het opbrengstoverzicht blijkt dat zij in de laatste zeven maanden slechts 24 dagen niet gewerkt had. De gehele uitbuiting vond digitaal plaats en het slachtoffer had geen fysiek contact met klanten.

Ook bij het controleren van de werkzaamheden van het slachtoffer speelde technologie een belangrijke rol.⁸⁶ Zo installeerde de mensenhandelaar een softwareprogramma op de laptop van het slachtoffer dat elke dertig seconden een screenshot maakte van het beeldscherm. Ook blijkt uit het vonnis dat de mensenhandelaar een constante telefoonverbinding met het slachtoffer onderhield en hij via een videoverbinding kon zien wat het slachtoffer aan het doen was.

Het is belangrijk dat meer kennis wordt vergaard over de relatie tussen mensenhandel en technologie. Hoewel mensenhandelaren steeds meer gebruik lijken te maken van technologische hulpmiddelen, biedt technologie ook kansen voor de aanpak van mensenhandel. Het is dan ook evident dat voldoende moet worden geïnvesteerd in het digitaal bestrijden van mensenhandelaren. De gemeente Rotterdam vormt daarbij een goed voorbeeld. Sinds juni 2017 maken de politie en gemeente daar gebruik van een ‘web voyager’ die online seksadvertenties scant en daarbij automatisch het risico op mensenhandel inschat. Op basis van dit risiconiveau kan worden overgegaan op een gerichte controle door bijvoorbeeld het Prostitutie Controle Team (PCT), het op basis van gemeentelijke bevoegdheden opererende politieteam. Via de ‘web voyager’ is het ook mogelijk om niet-geïndexeerde websites te doorzoeken, het zogeheten *dark web* of *deep web*. Momenteel wordt gewerkt aan de landelijke uitrol van de ‘web voyager’, een belangrijke investering die het in de toekomst mogelijk maakt om de controles in de prostitutiebranche op landelijk niveau gerichtter plaats te laten vinden.⁸⁷

Tevens is van belang dat bewustzijn over digitale vormen van seksuele uitbuiting toeneemt. Hoewel de Amersfoortse zaak, waarbij in het geheel geen fysiek contact tussen slachtoffer en derde plaatsvond, tot op heden uniek is in Nederland, zijn er reeds meer zaken geweest waarin slachtoffers, naast fysieke afspraken met klanten, ook seksuele handelingen voor de webcam moesten verrichten voor geld.⁸⁸ Hoe met deze vorm van mensenhandel het beste kan worden omgegaan, is een belangrijke uitdaging voor de toekomst, waarbij een rol is weggelegd voor onder meer opsporingsdiensten, faciliterende websites en klanten.

85 Hof Arnhem-Leeuwarden 14 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3203.

86 Technologie als methode om slachtoffers onder controle te houden en te controleren is een trend die ook in andere landen wordt gesignaleerd. Zie bijvoorbeeld *The Independent*, 25 november 2014, Criminal gangs monitoring enslaved seks workers via webcam with ‘impunity’, <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/criminal-gangs-monitoring-enslaved-sex-workers-via-webcam-with-impunity-9882783.html> (laatst geraadpleegd 21 augustus 2017); Myria 2017.

87 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017.

88 Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland 22 september 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:8645; Rb. Zeeland-West-Brabant 30 juli 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:5112; Hof Arnhem-Leeuwarden 24 juli 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:4910.

2.2.4 Uitdaging 3: Seksuele uitbuiting en de vraagzijde

Klanten komen direct in contact met sekswerkers, zowel binnen het vergunde als het niet-vergunde circuit. Daarmee kunnen zij een belangrijke rol spelen bij het signaleren en melden van misstanden. Beleid moet erop gericht zijn om enerzijds klanten af te schrikken (bewust) gebruik te maken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel en anderzijds prostituanten die misstanden signaleren ertoe te bewegen hiervan melding te maken.

Voor wat betreft het afschrikken van klanten die (bewust) gebruik maken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel, ligt op dit moment de initiatiefwet van de leden Segers (CU), Volp (PvdA) en Kooiman (SP) voor in de Eerste Kamer. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen zijn prostituanten die weten of een ernstige reden hebben om te vermoeden dat zij seksuele diensten afnemen van slachtoffer van mensenhandel strafbaar.⁸⁹ De vrees dat deze initiatiefwet klanten ervan zal weerhouden melding te doen van signalen van mensenhandel wordt door de initiatiefnemers van het wetsvoorstel niet gedeeld, zo blijkt uit de memorie van antwoord.⁹⁰ Zo zijn meldingen van mensenhandel doorgaans niet afkomstig van personen die gebruik hebben gemaakt van een slachtoffer van mensenhandel, maar van personen die op andere wijze misstanden hebben geconstateerd. Zij zullen, ook nadat het wetsvoorstel in werking is getreden, niet strafbaar worden. Dit geldt tevens voor prostituanten die afzien van het gebruik maken van diensten van een prostituee nadat indicaties van mensenhandel aan het licht zijn gekomen. Tot slot kunnen klanten die na het constateren van signalen van mensenhandel tóch gebruik maken van prostituees achteraf alsnog anoniem melding doen van deze misstanden, zonder dat zij daarmee extra risico op vervolging lopen. De initiatiefnemers betogen derhalve dat van het normstellende karakter van het door hen ingediende wetsvoorstel, en de preventieve werking die daaraan gekoppeld is, een sterkere werking zal uitgaan om geen slachtoffers van mensenhandel te misbruiken dan dat ten gevolge van de voorgestelde strafbaarstelling minder meldingen zullen worden gedaan.

Een tweede wijze waarop afschrikking wordt vormgegeven is het vervolgen van klanten die seks kopen van zestien- of zeventienjarigen. Het aantal klanten dat hiervoor vervolgd wordt, neemt de afgelopen jaren sterk toe. Het OM zet sinds 2015 actief in op het vervolgen van klanten die tegen betaling seks hebben met zestien en zeventienjarige. Daarnaast is in een nieuwe strafvorderingsrichtlijn het uitgangspunt geformuleerd dat in deze zaken onvoorwaardelijke gevangenis wordt geëist.⁹¹ In deze zaken bestaat een directe link met mensenhandel, indien een derde persoon de minderjarige ertoe brengt zich te prostitueren of daarbij een faciliterende rol speelt.

Watch Nederland

Watch Nederland is een samenwerkingsverband van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), Fier, en Terre des Hommes.⁹² Eén van de doelen die Watch Nederland nastreeft is het verminderen van de vraag naar seks met minderjarigen tegen betaling. Sinds januari 2017 worden lokadvertenties op het internet geplaatst. Indien hierop gereageerd wordt, ontvangt de potentiële klant een bericht waarin kenbaar wordt gemaakt dat de persoon in de advertentie minderjarig is. Op de zeven lokadvertenties die begin 2017 werden geplaatst, reageerden meer

89 *Kamerstukken I*, 2015/2016, 34091, A.

90 *Kamerstukken II* 2014/15 34091, 8.

91 Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik minderjarigen, *Stcr.* 2015/4052.

92 Zie voor meer informatie over Watch Nederland <https://watchnederland.nl/> (laatst geraadpleegd 23 augustus 2017).

dan 1.200 personen. Ruim de helft hiervan wilde alsnog een afspraak maken nadat bekend werd gemaakt dat het een minderjarig meisje betrof.⁹³

Momenteel is het ingaan op een lokadvertentie van een minderjarige niet strafbaar gesteld, aangezien het profiel in realiteit door een volwassene wordt beheerd. Op dit moment ligt het Wetsvoorstel computercriminaliteit III voor in de Eerste Kamer.⁹⁴ Als de Eerste Kamer met dit wetsvoorstel instemt, kunnen personen die de intentie hebben met een lokprofiel af te spreken ook strafrechtelijk worden vervolgd.

Naast het afschrikken van klanten die (bewust) gebruik maken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel, is het ook belangrijk klanten te stimuleren melding te maken van signalen van mensenhandel. Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van de klanten op de hoogte is van het bestaan van misstanden binnen de prostitutiesector, waaronder ook mensenhandel.⁹⁵ Wanneer signalen van mensenhandel zich voordoen, melden echter niet alle klanten deze signalen aan de politie. Onder meer schaamte, het verliezen van hun anonimiteit of een gebrek aan vertrouwen in het werk van de politie spelen hierbij een rol. Ook schuldgevoelens kunnen van invloed zijn op het niet melden van signalen van mensenhandel.⁹⁶

Meld Misdaad Anoniem (M.)

In 2016 is Meld Misdaad Anoniem een campagne gestart om onder andere de rol van klanten in het signaleren en melden van mogelijke situaties van mensenhandel te vergroten.⁹⁷ Voorlichting werd onder meer online verspreid, via Facebook, banners op seksites en via mailingen. Gedurende de maanden dat de campagne actief was, steeg het aantal meldingen over misstanden in de prostitutie bij Meld Misdaad Anoniem met 11 procent. Van de 279 meldingen die over misstanden binnen de prostitutie werden gedaan, hadden er 112 (40,1%) betrekking op dwang en uitbuiting. In 26 gevallen ging een melding over een mogelijk minderjarig slachtoffer. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de aanhouding en veroordeling van diverse verdachten wegens mensenhandel.⁹⁸

Het is van belang dat klanten sterker worden betrokken bij het signaleren en melden van misstanden binnen de prostitutiesector. Via voorlichtingscampagnes kunnen klanten worden geïnformeerd over signalen van mensenhandel en hoe hieraan gevolg te geven.

2.3 Mensenhandel buiten de seksindustrie

Mensenhandel buiten de seksindustrie komt in uiteenlopende gedaanten voor. Het gaat kort gezegd om alle vormen van gedwongen arbeids- of dienstverlening die geen seksuele component hebben. In de Nekkende rapportage mensenhandel is een onderscheid geïntroduceerd dat ook in deze rapportage wordt

93 Trouw, 11 maart 2017, 'Minderjarige prostituees blijken gewild in Nederland', <https://www.trouw.nl/home/minderjarige-prostituees-blijken-gewild-in-nederland--a48ae705/> (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2017).

94 Kamerstukken I 2016/17, 34372, A. Het Eerste Kamerdossier is vindbaar via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34372_computercriminaliteit_iii (laatst geraadpleegd 12 oktober 2017).

95 Zaitch & Staring 2009.

96 Van Husen & van Dijk 2014; Shibolet 2014.

97 Nationaal Rapporteur 2016 (Prostitutie en mensenhandel).

98 Schriftelijke informatie van Meld Misdaad Anoniem d.d. 6 maart 2017.

aangehouden⁹⁹: het gaat dan om 1) *arbeidsuitbuiting*, waarbij de uitbuiting plaatsheeft in het domein van werk en inkomen. Doorgaans is daarbij sprake van een formele werkgever-werknemerrelatie, en is de sector waarin het werk plaatsvindt ‘georganiseerd’,¹⁰⁰ 2) *gedwongen dienstverlening*, waarbij het gaat om atypische werkzaamheden waaraan door de bank genomen geen arbeidsovereenkomst ten grondslag ligt, zoals het verkopen van straatkranten of bedelen. Van een ‘sector’ kan in deze gevallen moeilijk worden gesproken en ook niet van ‘sectororganisatie’.¹⁰¹ De laatste categorie betreft de 3) *criminele uitbuiting*; het gaat daarbij om het onder dwang verrichten van arbeid of diensten die strafbaar zijn gesteld. Het gaat bijvoorbeeld om het onder dwang moeten smokkelen van drugs of het knippen van hennep. Ook gedwongen winkeldiefstal is een voorbeeld van criminele uitbuiting. In zaken waarin sprake is van criminele uitbuiting is aandacht voor het zogenoemde ‘non-punishmentbeginsel’ van belang; het is in beginsel onwenselijk als slachtoffers van mensenhandel worden gestraft voor strafbare feiten die zij onder dwang moesten begaan.¹⁰²

Mensenhandel buiten de seksindustrie staat de laatste jaren steeds vaker in de belangstelling. Zo is arbeidsuitbuiting sinds 2014 één van de prioriteiten op de agenda van de Taskforce Mensenhandel¹⁰³ en vormde zij een van de kernthema’s gedurende het voorzitterschap van Nederland van de Raad van de Europese Unie (EU) in 2016.¹⁰⁴ Ook is deze vorm van mensenhandel vaker dan voorheen object van opsporingsonderzoeken. Zo rondde Inspectie SZW, Directie Opsporing (ISZW-DO) tussen 2011 en 2015 41

-
- 99 [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage\)](#), p. 117-122. Het onderscheid is door Inspectie SZW overgenomen in het rapport dat ten grondslag ligt aan de informatie over arbeidsuitbuiting in het Nationaal Dreigingsbeeld uit 2017, dat hieronder nog nader wordt besproken. Zie Nationaal Dreigingsbeeld 2017, p. 77-85 en Inspectie SZW 2017, p. 6.
- 100 Bijv. via het bestaan van brancheverenigingen, sectororganisaties, belangenverenigingen en specifiek op bepaalde sectoren gerichte vakbonden.
- 101 Het onderscheiden van deze categorie ten opzichte van arbeidsuitbuiting buiten de seksindustrie lijkt misschien wat gezocht, maar is primair om twee redenen van belang. Ten eerste gaat het bij deze categorie vaak om een minder zichtbare variant van mensenhandel buiten de seksindustrie, wat het signaleren en opsporen van deze vorm een extra grote uitdaging maakt. De Inspectie SZW concentreert zich doorgaans bijvoorbeeld op de controles in *sectoren*, waardoor de vraag rijst of ook het niet in sectoren georganiseerd werk gezien en gecontroleerd wordt. Bovendien is het aanhouden van dit onderscheid van belang omdat het inscherpt dat bij gedwongen dienstverlening vaak geen sprake is van sectororganisatie. Er is daarom ook geen centraal aanspreekpunt – bijvoorbeeld in de vorm van een brancheorganisatie – dat op de omstandigheden van de ‘werknemers’ kan worden aangesproken of die, ter preventie van misstanden, een rol kan spelen bij het opzetten van een systeem van zelfregulering. Ook is de rol van de vakbond bij deze vorm van mensenhandel geen vanzelfsprekende.
- 102 Bij het non-punishmentbeginsel wordt verderop in deze paragraaf nog uitgebreid stilgestaan. Zie daarvoor ook Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017a, p. 77-94; Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017b, p. 412-434.
- 103 De Taskforce Mensenhandel bestaat uit vertegenwoordigers van meerdere publieke en private organisaties en heeft onder meer tot doel een integrale aanpak van mensenhandel te bevorderen en doorontwikkelen, het signaleren van knelpunten en het oplossen en adresseren daarvan. De Taskforce staat onder voorzitterschap van Gerrit van der Burg, sinds juni 2017 de voorzitter van het College van procureurs-generaal, de landelijke leiding van het Openbaar Ministerie (OM). Ook de Nationaal Rapporteur is lid van de Taskforce.
- 104 Nederland was voorzitter van januari tot juli 2016. Op 18 en 19 januari 2016 heeft in het kader van de prioritering van arbeidsuitbuiting een EU-conferentie plaatsgehadt te Amsterdam. Daaruit is ook een *manual* voortgekomen die beleidsmedewerkers voorziet van informatie over ‘best practices’ bij de aanpak van arbeidsuitbuiting. Zie [Kamerstukken II 2015/16, 28638, 141](#) voor de brief van de minister van Veiligheid en Justitie waarin hij de resultaten van het op arbeidsuitbuiting gerichte project bespreekt. Op de conferentie sprak ook de Nationaal Rapporteur. Zij pleitte daarin voor een ‘caledoscopische aanpak’ van arbeidsuitbuiting: <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2016/RapporteurpleitopEUconferentievoorcaledoscopischeaanpakarbeidsuitbuiting.aspx> (laatst geraadpleegd 12 juni 2017). De *manual* is raadpleegbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2016/01/18/manual-for-experts-on-multidisciplinary-cooperation-against-trafficking-in-human-beings-for-labour-exploitation/teamwork-manual-for-experts-on-multidisciplinary-cooperation-against-thb-for-labour-exploitation.pdf> (laatst geraadpleegd 29 augustus 2017).

onderzoeken af naar arbeidsuitbuiting. In 2016 werden door ISZW-DO zeventien onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond.¹⁰⁵ Waren er tussen 2007 en 2010 geen onderzoeken naar criminele uitbuiting, tussen 2011 en 2015 lag dat aantal op 32.¹⁰⁶ In dezelfde periode is ook het aantal afgeronde opsporingsonderzoeken naar gedwongen dienstverlening toegenomen.¹⁰⁷ Uit cijfers van de Nationaal Rapporteur blijkt dat in 2016 het grootste relatieve aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel buiten de seksindustrie werd geregistreerd.¹⁰⁸ Het grootste deel daarvan werd uitgebuit in de criminaliteit, of was werkzaam in de industrie, landbouw/bosbouw/visserij of het huishouden. Opvallend is overigens het achtergebleven aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting dat vanuit ISZW-DO werd gemeld; in 2016 waren dit er 38, ten opzichte van 102 in 2015 en 72 in 2014. ISZW-DO geeft zelf aan dat dit vermoedelijk komt door een toename van het aantal opsporingsonderzoeken met een beperkt aantal slachtoffers.¹⁰⁹

In het Nationaal Dreigingsbeeld van 2017, dat de basis vormt voor de prioriteiten in de strafrechtsketen voor de komende vier jaar,¹¹⁰ is uitbuiting buiten de seksindustrie van de kwalificatie 'dreiging' voorzien,¹¹¹ waar deze uitbuitingsvorm voorheen, in 2008 en 2012, nog als 'witte vlek' werd bestempeld.¹¹² Het etiket 'dreiging' duidt erop dat betrokken instanties deze vorm van mensenhandel beter in beeld hebben. Bovendien maakt het duidelijk dat zij uitbuiting buiten de seksindustrie voor de komende vier jaar als een serieuze bedreiging zien voor de Nederlandse samenleving. Indachtig deze ontwikkeling ligt het voor de hand dat de beleidsmatige aandacht ervoor in de komende jaren verder zal toenemen.

Arbeidsuitbuiting als 'nationale dreiging'

In een studie van de Inspectie SZW, die is gebruikt voor het samenstellen van het Nationaal Dreigingsbeeld, wordt de verwachting uitgesproken dat in de toekomst een professionalisering zal plaatsvinden van de criminele organisaties die zich bezighouden met uitbuiting buiten de seksindustrie. Deze professionalisering zal er volgens ISZW onder meer toe leiden dat door mensenhandelaren meer inventieve manieren worden gebruikt om uitbuiting buiten het zicht van de autoriteiten te houden. Ook wordt een toename van arbeidsuitbuiting verwacht gelet op migratie- en vluchtelingenstromen, de flexibilisering van de arbeidsmarkt, een terugtrekkende overheid en het vrij verkeer van diensten.¹¹³

De Inspectie SZW heeft een centrale rol in de bestrijding van één van de vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie. Zo worden bijna alle opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting door haar Directie Opsporing opgepakt, een bijzondere opsporingsdienst die verbonden is het aan het ministerie van

105 Inspectie SZW 2017 (Jaarverslag 2016), p. 23. Eén van deze onderzoeken betrof een ontnemingsonderzoek, schriftelijke informatie van Inspectie SZW d.d. 10 oktober 2017.

106 Nationaal Dreigingsbeeld 2017, p. 78. Deze onderzoeken werden voornamelijk door de politie verricht.

107 Nationaal Dreigingsbeeld 2017, p. 78.

108 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#).

109 Schriftelijke informatie van ISZW-DO d.d. 30 augustus 2017.

110 Het Nationaal Dreigingsbeeld wordt door de politie opgesteld in opdracht van het College van procureurs-generaal (OM). Het College gebruikt de informatie uit het dreigingsbeeld om de minister van VenJ te adviseren over te stellen prioriteiten in de strafrechtsketen.

111 Nationaal Dreigingsbeeld 2017, p. 77-85.

112 Nationaal Dreigingsbeeld 2012, p. 76.

113 Inspectie SZW 2017, p. 54-61. Een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur had zitting in de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

SZW.¹¹⁴ De opsporingsdienst is in 2017 van start gegaan met een speciaal, op arbeidsuitbuiting gericht programma.

Programma arbeidsuitbuiting

Het Programma Arbeidsuitbuiting is ontwikkeld om een effectievere aanpak van arbeidsuitbuiting mogelijk te maken vanuit Inspectie SZW. Uitgangspunt is onder meer dat alle inspectieonderdelen bij de bestrijding van arbeidsuitbuiting een rol kunnen spelen; niet alleen de Directie Opsporing, maar bijvoorbeeld ook Arbo-inspecteurs en arbeidsmarktfraude-inspecteurs. Ook is een belangrijke doelstelling van het programma dat wordt gewerkt aan een intensivering van een integrale aanpak, waarbij ook de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) worden betrokken. In 2017 is reeds begonnen met het delen van zaaksinformatie met de RIEC's. Het programma stelt zich verder ten doel enkele kwetsbare groepen in de samenleving in het bijzonder tegen arbeidsuitbuiting te beschermen, waaronder asielzoekers, minderjarigen en verstandelijk beperkten.¹¹⁵

De afgelopen jaren is dus ook aan de kant van Inspectie SZW sprake van toenemende aandacht voor arbeidsuitbuiting. Tegelijk zijn er grote zorgen over het tekort aan capaciteit bij zowel de inspectieonderdelen als de opsporingsdienst van Inspectie SZW. Naar aanleiding van een motie uit de Tweede Kamer¹¹⁶ is in 2016 onderzoek gedaan naar de toereikendheid van de capaciteit van Inspectie SZW.¹¹⁷ Daaruit is het zogeheten 'Inspectie Control Framework' voortgevloeid, waarin verschillende scenario's zijn uitgewerkt voor de verdeling van capaciteit in de toekomst. In het rapport wordt gesteld dat minimaal 100 extra fte's nodig zijn voor, onder meer, de opsporing van arbeidsuitbuiting.¹¹⁸ Aan de inschatting in het rapport ligt onder meer de verwachting ten grondslag dat het aantal gevallen van arbeidsuitbuiting de komende jaren stijgt als gevolg van onder andere toenemende arbeidsmigratie en loonkostendruk, een prognose die ook terugkeert in het Nationaal Dreigingsbeeld.¹¹⁹ In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is een flinke investering in de handhavingsketen van de Inspectie SZW aangekondigd, die vermoedelijk ook tot een intensivering van de opsporing van arbeidsuitbuiting gaat leiden.¹²⁰

114 In Nederland zijn er vier bijzondere opsporingsdiensten, waarvan ISZW-DO er één is. Een bijzondere opsporingsdienst onderscheidt zich van de politie doordat zijn activiteiten zich in beginsel beperken tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de beleidsterreinen van het ministerie waaraan de opsporingsdienst is gekoppeld (zie art. 3 onder a Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). ISZW-DO ressorteert onder de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De opsporingsonderzoeken van bijzondere opsporingsdiensten, dus ook die van ISZW-DO, staan onder gezag van een officier van justitie bij het Functioneel Parket van het OM.

115 Schriftelijke informatie van Inspectie SZW d.d. 11 augustus 2017.

116 *Kamerstukken II 2015/16, 34475 XV, 9*. De motie werd ingediend naar aanleiding van het bericht van vakbond CNV dat slechts 3,5 procent van de bedrijven in door ISZW aangewezen risicosectoren in 2015 werd bezocht. CNV, 'CNV slaat alarm over capaciteit Arbeidsinspectie', raadpleegbaar via <https://www.cnv.nl/actueel/nieuws/nieuwsdetail/cnv-slaat-alarm-over-capaciteit-arbeidsinspectie/> (laatst geraadpleegd 29 augustus 2017).

117 Veld, Walraven, Morshuis & Turkoglu 2016.

118 Inspectie Control Framework 2017. Het creëren van 100 extra fte's kost in beginsel 10 miljoen euro. In een eerdere raming die door het ministerie van Financiën is opgemaakt, blijkt dat jaarlijks structureel 30 miljoen euro meer nodig is om toezicht en opsporing op het thema arbeidsuitbuiting in overeenstemming te houden met de verwachte groei van het verschijnsel.

119 Nationaal Dreigingsbeeld 2017, p. 83-84. Kort gezegd houdt loonkostendruk in het verschijnsel waarbij werkgevers zoveel als mogelijk op loonkosten besparen, doorgaans in sectoren waarin sprake is van hevige (prijs)concurrentie. In het Nationaal Dreigingsbeeld wordt de toenemende loonkostendruk primair in verband gebracht met de steeds verder globaliserende arbeidsmarkt.

120 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 28, p. 61.

Naast de gegroeide aandacht voor arbeidsuitbuiting is ook de kennis over criminele uitbuiting gegroeid. Zo heeft de Universiteit Utrecht daarnaar, in opdracht van het WODC, een uitgebreid onderzoek uitgevoerd.¹²¹ Van belang is ook het opsporingsonderzoek '13Oceans' geweest.¹²² Dat bestond uit opsporingsambtenaren uit verschillende politie-eenheden en had tot doel onderzoek te doen naar meerdere personen die ervan werden verdacht kinderen te hebben aangezet tot het plegen van strafbare feiten, waaronder winkeldiefstal en zakkenrollerij.¹²³ De zaak is aan het rollen gebracht door minderjarigen die herhaaldelijk op het Centraal Station van Amsterdam werden aangehouden.

Het opsporingsonderzoek 13Oceans

Aan het opsporingsonderzoek was een begeleidingscommissie verbonden, met vertegenwoordigers van onder meer OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Nidos en Leger des Heils. Doel was om reeds vanaf de start van het opsporingsonderzoek zo goed mogelijk voorbereid te zijn op het bieden van hulp aan en het verzorgen van opvang voor de minderjarigen die in het onderzoek in beeld waren gekomen. Inmiddels is de begeleidingscommissie structureel geborgd. Doel is om deze begeleidingscommissie los te koppelen van het onderzoek 13Oceans, dat op een gegeven moment natuurlijk wordt gesloten, en als een soort adviespunt te laten fungeren in het geval zich een casus voordoet waarin minderjarigen slachtoffer zijn van mensenhandel met het oogmerk van criminele uitbuiting.

Naast de gegroeide aandacht op politiek en beleidsmatig niveau kan ook worden gesproken van een gestaag toenemende interesse vanuit de wetenschap. Een groeiend aantal auteurs besteedt in wetenschappelijke publicaties aandacht aan mensenhandel buiten de seksindustrie. In Leiden is een door NWO gesubsidieerd onderzoek van start gegaan, specifiek gericht op arbeidsuitbuiting.¹²⁴ De Universiteit Utrecht publiceerde in 2016 een uitgebreid onderzoek naar de integrale aanpak van de criminele uitbuiting van kinderen in Nederland, dat werd uitgevoerd in opdracht van het WODC.¹²⁵ In Leiden en Utrecht zijn bovendien vakken opgezet die specifiek over mensenhandel gaan.¹²⁶

De verhoogde aandacht voor mensenhandel buiten de seksindustrie heeft geleid tot meer diversiteit in de zaken die voor de rechter worden gebracht. Het gaat allang niet meer alleen om arbeidsuitbuiting in 'klassieke' risicosectoren, zoals de land- en tuinbouw of de horeca. In het bijzonder baren de zaken waarin sprake is van de uitbuiting van minderjarigen zorgen. In meerdere zaken volgde een veroordeling voor personen die kinderen tot het plegen van winkeldiefstal hadden aangezet. Ook kwam het tot veroordelingen voor familieleden die kinderen jarenlang in het huishouden hadden uitgebuit.¹²⁷

121 Bos, Loyens, Nagy et al. 2016, p. 117. Een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur had zitting in de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

122 Naar aanleiding van dit opsporingsonderzoek is een zogenoemd 'bestuurlijk signaal' opgesteld, waarin ervaringen uit het onderzoek door de politie en het OM zijn gedeeld en aanbevelingen zijn gedaan voor toekomstige opsporingsonderzoeken naar de criminele uitbuiting van kinderen. J. de Jong, *Bestuurlijk signaal project 13Oceans. Criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen in Nederland en Europa*, 25 oktober 2016 (niet gepubliceerd).

123 De eenheid Amsterdam had in het onderzoek een 'kartrekkende' rol.

124 Zie voor meer informatie daarover <http://www.exploitation-research.org/en> (laatst geraadpleegd op 8 juni 2017). De onderzoeker ontving hiervoor een zgn. 'VENI-beurs'.

125 Bos, Loyens, Nagy et al. 2016.

126 Zie voor meer informatie daarover <https://studiegids.leidenuniv.nl/courses/show/77053/mensenhandel-eeen-benadering-vanuit-juridisch-beleidsmatig-en-sociaalwetenschappelijk-perspectief> (laatst geraadpleegd 10 oktober 2017).

127 Zie over uitbuiting binnen het huishouden ook De Volder 2017.

Van sponsorloop tot schoonmaakwerk: uitbuiting van kinderen in Nederland

In een atypische zaak die speelde in Alphen aan den Rijn werd een vrouw veroordeeld die haar twee dochters en een vriendinnetje had aangezet om meerdere malen langs de deur te gaan om geld op te halen voor een niet-bestaande sponsorloop. In het bijzonder wordt het de moeder door de rechter verweten dat zij misbruik heeft gemaakt van haar overwicht op de kinderen en de kwetsbare positie waarin zij zich als minderjarigen bevonden.¹²⁸

In een andere zaak, die in 2017 werd behandeld door het Hof Den Haag, is een minderjarig meisje zeven jaar lang uitgebuit in het huishouden. Zij verbleef al die jaren illegaal in Nederland, ging niet naar school, sprak de taal niet en verkeerde in een sociaal isolement. Tegelijkertijd werd ze belast met de zorg voor de gehandicapte dochter van de verdachte. Die verdachte had haar in Marokko van haar familie gescheiden en meegenomen naar Nederland. Het hof veroordeelt de verdachte tot een gevangenisstraf van 36 maanden en gaat daarmee boven de eis van de advocaat-generaal uit. Het hof overweegt daaromtrent: 'De menselijke waardigheid en persoonlijke vrijheid van [slachtoffer] zijn haar door de verdachte ontnomen en dit is gebeurd gedurende haar vormende jaren. Jaren waarin [slachtoffer] juist (ouder)liefde, steun, begeleiding, scholing en zorg mocht verwachten. De verdachte heeft door aldus te handelen [slachtoffer] een gelukkige en onbezonnen jeugd ontnomen, waarmee ook de basis van haar verdere leven een wankel fundament heeft gekregen, met alle consequenties van dien'.¹²⁹

De bereidheid van de rechter ook in de zaak van de sponsorloop mensenhandel aan te nemen, geeft uitdrukking aan het gegeven dat mensen tot veel uiteenlopende arbeid of diensten kunnen worden aangezet. Niet de vraag naar de aard van deze arbeid of diensten staat met andere woorden voorop, maar de vraag of sprake was van dwang en/of gesproken kon worden van uitbuiting. In het navolgende zal nog te zien zijn, dat deze bereidheid vanuit de strafrechtswetenschap is bekritiseerd. Volgens sommigen zou de reikwijdte van het juridisch mensenhandelbegrip te zeer worden opgerekt door ook gedragingen als bovenstaande als mensenhandel te kwalificeren.¹³⁰

Hoewel de aandacht voor mensenhandel buiten de seksindustrie lijkt te zijn gegroeid, past het wel een belangrijke kanttekening te maken. Zo valt op dat het leeuwendeel van deze aandacht uitgaat naar arbeidsuitbuiting, maar nog steeds minder naar andere vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie, zoals gedwongen dienstverlening en criminele uitbuiting.¹³¹ Ook in deze gevallen kan het gaan om ernstige zaken, waarin sprake is van grove mensenrechtenschendingen en grote gevolgen voor slachtoffers.

128 Rb. Den Haag 30 juni 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:7262.

129 Hof Den Haag 6 juli 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2232.

130 Vgl. bijvoorbeeld de kritiek van Van Kempen 2017, p. 397-411, die ook is verwoord in zijn annotatie bij HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:554, NJ 2016/315.

131 In een in opdracht van WODC uitgevoerde studie naar de integrale aanpak van de criminele uitbuiting van kinderen komen de onderzoekers tot de conclusie dat nog te weinig kennis over het fenomeen bestaat, in de strafrechtswet en daarbuiten. Het onderzoek beveelt aan dat bredere bekendheid over het fenomeen moet worden gegenereerd. Onderdeel daarvan maken onder meer uit het aanstellen van een speciale aandachtsfunctionaris bij de politie, OM, de Raad voor de Kinderbescherming en hulpverlenings- en opvanginstanties voor minderjarigen. Bos, Loyens, Nagy et al. 2016.

Ook de zaken waarin sprake is van criminele uitbuiting vormen een uitdaging, want de vraag rijst daar- in automatisch of de daders van de onder dwang gepleegde strafbare feiten moeten worden vervolgd of bestraft. Op Europees en internationaal niveau is het zogeheten ‘non punishment-beginsel’ geformuleerd, dat staten verplicht de mogelijkheid van niet-vervolgving en niet-bestrafing in het eigen rechts- stelsel te verwerken.

Vast in Ecuador en Griekenland na gedwongen drugstransport

De Rechtbank Noord-Nederland veroordeelde in april 2017 een 34-jarige man uit Leeuwarden tot drie jaar gevangenisstraf voor mensenhandel. De rechtbank verklaarde bewezen dat de verdachte twee slachtoffers heeft gedwongen tot een drugstransport. De dwang bestond onder meer eruit dat de twee slachtoffers zich in een kwetsbare positie bevonden en de verdachte daarvan op de hoogte was. Eén van de slachtoffers had schulden, psychische problematiek en was verslaafd aan drugs. Bovendien was zij in sterke mate emotioneel van de verdachte afhankelijk. Een ander slachtoffer kampte met een drankverslaving. Door de slachtoffers onder deze omstandig- heden drugstransporten uit te laten voeren, heeft de verdachte zich naar het oordeel van de rechtbank schuldig gemaakt aan mensenhandel. Nadat zij betrappt zijn in het bezit van de ver- voerde drugs, hebben de slachtoffers jarenlang vastgezeten in gevangnissen in Ecuador en Grie- kenland.¹³²

Het is de vraag in hoeverre het non punishment-beginsel in Nederland in voldoende mate is verankerd en de toepassing ervan een standaard plaats heeft in onderzoeken naar criminele uitbuiting.¹³³ Vanwege het belang daarvan wordt in [paragraaf 2.3.3](#) uitgebreider bij het non punishment-beginsel en de rol er- van in Nederland stilgestaan. Het beginsel is echter niet de enige uitdaging bij het maken van beleid over mensenhandel buiten de seksindustrie. Ook het signaleren van deze vorm van mensenhandel blijkt lastig te organiseren. En bovendien is de vraag hoe bedrijven kunnen worden betrokken bij het voorko- men van mensenhandel in de arbeidsfeer in hun productieketens. In de volgende paragrafen wordt bij elk van deze uitdagingen langer stilgestaan.

2.3.1 Uitdaging 1: het organiseren van signalering

Het vormgeven van het beleid over mensenhandel buiten de seksindustrie blijft organisatorisch gezien op z'n minst een grote uitdaging. Omdat de vormen en sectoren waarin mensenhandel zich buiten de seksindustrie voordoet uiteenlopen, is het aantal organisaties dat bij de aanpak ervan betrokken is in potentie groot. Niet elke organisatie is bovendien in dezelfde mate toegerust om mensenhandel te herkennen en daarnaar vervolgens te handelen.

Signaleren is niet eenvoudig te organiseren.¹³⁴ In de eerste plaats bestaat niet elke organisatie uit mede- werkers die getraind zijn in het herkennen van deze vorm van mensenhandel. Bovendien is het de vraag in hoeverre organisaties ook daadwerkelijk op de hoogte zijn van de veelheid aan de hierboven ge- schetste verschijningsvormen. Ook binnen organisaties waarin die expertise wel bestaat, blijven grote uitdagingen bestaan. Dit heeft er onder meer mee te maken dat mensenhandel niet altijd via ‘experts’ de organisatie binnenkomt. De laatste jaren is steeds meer gebleken dat de signalering van mensenhan-

132 Rb. Noord-Nederland 18 april 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1462.

133 Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid), p. 84-85.

134 Vgl. ten aanzien van de signalering van criminele uitbuiting binnen de politie Nijenhuis 2016 (niet gepubliceerd).

del juist ook een zaak van de ‘voorkant’ is, van eerstelijns diensten met een brede, algemene en niet (alleen) op mensenhandel gebaseerde taakstelling.¹³⁵

ZSM en criminele uitbuiting

Een voorbeeld vormen de eerstelijnsdiensten in de zogeheten ‘ZSM-aanpak’.¹³⁶ Doelstelling van de ZSM-aanpak is tot een snelle afhandeling van eenvoudige strafzaken te komen. In een eerder rapport wees de Nationaal Rapporteur erop dat de focus op snelle afhandeling in de weg kan staan aan het zien van het eventuele slachtofferschap van mensenhandel van een verdachte wiens zaak via de ZSM-werkwijze wordt afgedaan.¹³⁷ Onderzoekers van de Universiteit Utrecht, die in opdracht van het WODC onderzoek deden naar de criminele uitbuiting van kinderen in Nederland, adviseerden om die reden ‘expertise over het onderwerp op te bouwen bij professionals die geregeld ZSM-diensten draaien’.¹³⁸ In het rapport wordt aanbevolen ZSM-officieren van justitie te trainen, evenals de medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming die bij de ZSM-werkwijze zijn betrokken. De Raad voor de Kinderbescherming heeft in 2016, in samenwerking met het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering, een factsheet opgesteld waarin een landelijke aanpak wordt voorgesteld voor de gevallen waarin door de politie minderjarigen worden aangehouden voor kleine vermogensdelicten. In het geval een kind zonder gezaghebbende ouders in Nederland verblijft, geldt als uitgangspunt dat voorlopige voogdij wordt aangevraagd en wordt verzocht om een plaatsing in een (gesloten) jeugdhulpinstelling.¹³⁹

Het betrekken van eerstelijnsdiensten bij de aanpak van mensenhandel is geen sinecure. ‘Eerstelijns’ is een breed begrip, dat in potentie een veelheid aan instanties en medewerkers omvat. Het kan bijvoorbeeld gaan om de basisteams binnen de politie – het ‘blauw’ op straat, dat verantwoordelijk is voor de basispolitiezorg –, baliemedewerkers op een gemeentehuis of jeugdhulpinstellingen. De omvang van het aantal mensen dat vanuit zijn of haar functie in aanraking kan komen met mensenhandel brengt mee dat het vormgeven van training een aanzienlijke opdracht is. Kwalitatief gezien is het dat eens te meer. Ten eerste geldt dat het signaleren van mensenhandel gebeurt in een organisatorische context die daarop niet altijd voorbereid is. Een voorbeeld is de ZSM-afhandeling van diefstalzaken waarin mogelijk ook sprake is geweest van mensenhandel, zoals net al genoemd.¹⁴⁰ Ook kan gedacht worden aan het zakkenrollersteam van de politie. Dat heeft in de eerste plaats de taak om zakkenrollers op te sporen,

135 Dat ook de minister van VenJ belang hecht aan signalering door eerstelijnsdiensten blijkt uit het feit dat eerstelijns politieagenten de komende jaren allemaal zullen worden getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel. In totaal gaat het om 35.000 politiemedewerkers. Vgl. *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, 158, p. 2.

136 ZSM staat voor Zo Smpel, Spoedig, Samen en Selectief Mogelijk, al worden in de praktijk ook andere betekenissen onderscheiden.

137 *Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid)*, p. 84.

138 Bos, Loyens, Nagy et al. 2016, p. 117.

139 Raad voor de Kinderbescherming & Leger des Heils, ‘Landelijke aanpak Raad voor de Kinderbescherming en Gecertificeerde Instellingen bij vermoedelijke slachtoffers van criminele uitbuiting’, raadpleegbaar via https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Multiprobleem_gezin/factsheet_Aanpak_Criminele_kinderuitbuiting.pdf (laatst geraadpleegd 30 augustus 2017).

140 Bos, Loyens, Nagy et al. 2016, p. 116.

geen mensenhandelaren.¹⁴¹ Ook op gedragskundig gebied is het organiseren van het signaleren van mensenhandel lastig. Uit de gedragseconomie komt het ‘Wat je ziet, is alles wat er is-effect’ naar voren: mensen oordelen vaak op basis van *beschikbare* informatie.¹⁴² Maar mensenhandel kunnen herkennen, vraagt juist om het omgekeerde. Van medewerkers van bijvoorbeeld het zakkenrollersteam wordt gevraagd om in voorkomende gevallen méér dan de zakkenroller alleen te zien. De feiten die een gewoon geval van zakkenrollerij verraden, kunnen namelijk ook een relatie met mensenhandel hebben. Om zulke gevallen te herkennen, is het nodig om soms de ‘bril’ van de eigen organisatie – en haar doelen – af te zetten.

Organisatie doelstellingen vs. het signaleren van mensenhandel

Vanuit hun taakstelling werken organisaties vaak met een eigen missie en visie, waaruit vervolgens concrete doelstellingen voortvloeien. Wat de organisatie doet, en hoe, is op die doelstellingen afgestemd. Organisaties kunnen daardoor mensen en middelen op gerichte wijze inzetten. Een hennep team binnen de politie zal doorgaans tot doel hebben zoveel mogelijk hennepkwekerijen op te rollen. Het zakkenrollersteam zoveel mogelijk zakkenrollers in de kraag te vatten, de KMar om drugssmokkel tegen te gaan. Maar is de organisatie ook in staat plaats in te ruimen voor het signaleren van mensenhandel?

Uit onderzoek blijkt dat het voor organisaties een grote uitdaging is te werken aan doelstellingen die strikt genomen buiten die van de eigen organisatie liggen.¹⁴³ Dit is ook problematisch als deze organisaties moeten samenwerken. De laatste jaren is het besef gegroeid dat een effectieve aanpak van mensenhandel alleen van de grond komt als organisaties, met uiteenlopende doelstellingen, met elkaar samenwerken.¹⁴⁴ Uit onderzoek van de Inspectie VenJ blijkt echter dat voor veel partners ‘de bijdrage aan het realiseren van integrale doelstellingen geen onderdeel [is] van de interne verantwoordingscyclus, tenzij deze doelstellingen overeenkomen met de interne doelstelling’.¹⁴⁵ Van Gestel en Verhoeven hebben dit wel verklaard vanuit de gerichtheid van overheidsorganisaties op autonomie.¹⁴⁶

Hierboven zijn kort enkele organisatorische uitdagingen uiteengezet waarvan sprake is bij het maken van beleid over het signaleren van mensenhandel. Het gaat steeds om de vraag welke uitdagingen beheerst moeten worden om adequaat te kunnen reageren op mensenhandel buiten de seksindustrie. Een zekere veralgemenisering van de kennis is daarvoor vereist; ook onderdelen die voorheen geen ‘vanzelfsprekende’ rol bij de mensenhandelaanpak speelden, kunnen heel wel een belangrijke, soms zelfs doorslaggevende, rol spelen. Het is om die reden van belang in de toekomst te werken aan een verdere ver-

141 Vaak zijn ook de prestatieindicatoren binnen organisaties gerelateerd aan de functies en doelstellingen van de organisatie of een specifiek onderdeel binnen die organisatie. Het is niet ondenkbaar dat een zakkenrollersteam primair wordt beoordeeld op het aantal opgemaakte processen-verbaal ten aanzien van zakkenrollerij. De Nationaal Rapporteur heeft dit in een bijdrage wel ‘organisatielogica’ genoemd: de doelstelling van een organisatie bepaalt de manier waarop naar de werkelijkheid wordt gekeken en stuurt op welke facetten van die werkelijkheid in het bijzonder wordt gelet.

142 Kahneman 2011, p. 93-96.

143 Van Gestel & Verhoeven 2014, p. 27-28.

144 Van der Meij & Van der Leun 2010, p. 75-76.

145 Inspectie VenJ 2016, p. 14.

146 Van Gestel & Verhoeven 2014, p. 39.

spreiding en verbreding van de kennis over mensenhandel, ook, en misschien wel juist, binnen die onderdelen van organisaties die niet per definitie een taak bij de aanpak van mensenhandel hebben.

2.3.2 Uitdaging 2: zorgplichten voor bedrijven

In [paragraaf 2.2.4](#) is aandacht besteed aan seksuele uitbuiting en de zogeheten vraagzijde. Ook bij mensenhandelvormen buiten de seksindustrie speelt de vraag in hoeverre aan de vraagkant maatregelen kunnen worden genomen en welke dit dan zouden moeten zijn. De EU-richtlijn mensenhandel geeft staten in artikel 18 lid 4 in overweging om, los van de vorm waarin de mensenhandel zich voordoet, strafbaarstelling te overwegen van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting:

Om het voorkomen en bestrijden van mensenhandel doeltreffender te maken door de vraag eraan te ontmoedigen, overwegen de lidstaten maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting in de zin van artikel 2, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit.

De richtlijn schrijft dus niet voor dat staten hun strafrecht moeten aanwenden, maar moedigt hen daartoe wel aan.¹⁴⁷ Het wetsvoorstel dat in [paragraaf 2.2.4](#) werd besproken, kan worden gezien als een direct uitvloeisel van deze bepaling.¹⁴⁸ Dat ziet evenwel alleen op seksuele uitbuiting. De vraag of ook het gebruikmaken van diensten van slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie strafbaar moet zijn, staat in Nederland nog niet prominent op de agenda. In een rapport van de Europese Commissie, waarin is onderzocht of, en zo ja hoe staten aan artikel 18 lid 4 van de EU-richtlijn mensenhandel invulling hebben gegeven, wordt geconstateerd dat in 10 lidstaten het gebruikmaken van diensten van alle uitbuitingsvormen is strafbaar gesteld.¹⁴⁹ Zo is in sommige landen strafbaar de persoon die redelijkerwijs moet vermoeden dat de arbeid of diensten die hij gebruikt, worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel, los van de vraag in welke vorm de mensenhandel zich heeft voorgedaan. Veertien lidstaten beschikken niet over een zodanig brede strafbaarstelling; sommige landen hebben bijvoorbeeld alleen het gebruik maken van seksuele diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting strafbaar gesteld of er is, zoals in Nederland nog het geval, geen sprake van strafbaarstelling. De Commissie trekt dan ook de conclusie dat in de Europese Unie sprake is van 'a rather diverse legal landscape' en oordeelt dat de huidige stand van zaken 'fails to effectively contribute to discouraging demand of such services'.¹⁵⁰ De Commissie kondigt aan de behoefte te onderzoeken naar meer bindende voorstellen vanuit de EU op dit terrein.¹⁵¹

Wetgeving ten aanzien van gebruikers van diensten die het voorwerp zijn geweest van uitbuiting kan ook in andere vormen bestaan. Zo zijn de laatste jaren enkele interessante ontwikkelingen zichtbaar waar het gaat om de verplichtingen voor bedrijven om verantwoording af te leggen over de herkomst van hun producten en de vraag hoe die producten tot stand zijn gekomen. In het Verenigd Koninkrijk is

147 Voor veel internationale verplichtingen op het gebied van mensenhandel geldt dat nog veel ruimte aan staten is gelaten om zelf aan de verplichtingen vorm te geven. Vgl. daarover Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2016, p. 91-105.

148 Daarnaast wordt in de memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel ook verwezen. Vgl. *Kamerstukken II* 2014/15, 34091, 3, p. 3.

149 Europese Commissie 2016, p. 3-5. Vgl. ook Boot-Matthijssen/Esser, in: *T&C Internationaal strafrecht* 2017, 'Commentaar op Richtlijn 2011/36/EU', aant. 6 (boek en online, bijgewerkt 1 juli 2017).

150 Europese Commissie 2016, p. 10.

151 Europese Commissie 2016, p. 11.

in artikel 54 van de in 2015 in werking getreden Modern Slavery Act (MSA 2015) de zogeheten ‘Transparency in Supply Chains’-bepaling opgenomen, die voorschrijft dat ‘commercial organisations’ met een totale jaaromzet van 36 miljoen Britse pond verplicht zijn elk (financieel) jaar een ‘slavery and human trafficking statement’ voor te bereiden.¹⁵² In het statement moet onder meer staan welke stappen de organisatie heeft genomen om te verzekeren dat er geen mensenhandel plaatsvindt in de distributieketenen of ‘in any part of its own businesses’.¹⁵³ In de wet zijn bovendien vergaande verplichtingen opgenomen over de inhoud van het statement en wordt het bedrijven verplicht dit statement te publiceren op de website van het bedrijf.¹⁵⁴ Als een bedrijf niet aan zijn verklaringsverplichting voldoet, kan de minister van Binnenlandse Zaken een civiele procedure starten.¹⁵⁵

Een ‘devoir de vigilance’ in Frankrijk

In Frankrijk is in 2017 een wet aangenomen die, net als in het Verenigd Koninkrijk, bedrijven verplicht om verslag te doen over de maatregelen die worden genomen om risico’s op mensenrechtenschendingen te identificeren en voorkomen. Ook strekt de wet zich uit tot milieurisico’s, anders dan de MSA 2015. De verplichtingen die in de wet zijn opgenomen zijn gebaseerd op de Ruggie-principes van de VN (zie hieronder).¹⁵⁶

Nederland kent een met artikel 54 MSA 2015 vergelijkbare bepaling niet. Wel kan worden gewezen op twee belangwekkende ontwikkelingen. In de eerste plaats de totstandkoming van de zogeheten IMVO-convenanten, waarbij de Sociaal-Economische Raad (SER) een belangrijke faciliterende rol speelt. In die convenanten committeren verschillende sectoren zich aan bepaalde verplichtingen die zij hebben om op internationaal niveau maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Het verplichtingenkader wordt daarbij vooral gevormd door de zogenoemde ‘Ruggie-principes’ van de VN en de OESO-richtlijnen omtrent maatschappelijk verantwoord ondernemen voor multinationale ondernemingen.

Ruggie en OESO

Beide instrumenten kunnen worden gezien als ‘soft law’-regelgeving. Het Ruggie-raamwerk, dat op het niveau van de VN tot stand is gekomen, schrijft onder meer voor dat staten de verplichting hebben burgers te beschermen tegen mensenrechtenschendingen van onder andere bedrijven. Voor bedrijven geldt dat zij de verantwoordelijkheid hebben mensenrechten te respecteren (duty to respect), en dat zij onder andere ‘due diligence-onderzoeken’ moeten doen om zodoende te voorkomen dat in hun productieketens schendingen van mensenrechten plaatsvinden.¹⁵⁷

Deelname aan de convenanten voor bedrijven in de verschillende sectoren is niet verplicht. Bedrijven die daaraan wel deelnemen, committeren zich aan een monitoringsmechanisme. Zo voorziet het ‘Convenant Duurzame Kleding en Textiel’, dat in 2016 van kracht werd, in de oprichting van een secretariaat.

152 Art. 54 lid 1 MSA 2015. De wet is raadpleegbaar op <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/section/54/enacted> (laatst geraadpleegd 10 oktober 2017).

153 Art. 54 lid 4 sub a onder II MSA 2015.

154 Art. 54 lid 7 sub a MSA 2015. In art. 54 lid 7 sub b is bovendien opgenomen dat de link naar de verklaring is opgenomen op ‘a prominent place on that website’s homepage’.

155 Art. 54 lid 11 MSA 2015.

156 De wet is raadpleegbaar via <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034290626&dateTexte=20170529> (laatst geraadpleegd 10 oktober 2017).

157 Zie hierover nader Jägers & Rijken 2014.

Dat zal onder meer tot taak hebben om de verantwoordelijkheden die voor bedrijven in het convenant zijn geformuleerd te monitoren, bijvoorbeeld door het controleren van de plannen van aanpak die bedrijven jaarlijks opmaken en de voortgang die zij boeken bij het uitvoeren van de maatregelen die daarin zijn voorgesteld.¹⁵⁸ Ook wordt een klachten- en geschillencommissie opgericht die uitspraken kan doen over de kwaliteit van de inspanningen van de aangesloten bedrijven, mocht daarover discussie ontstaan. Deelnemers aan het convenant zijn aan de uitspraken van deze klachten- en geschillencommissie gebonden.

Ook een ander initiatief moet nog worden genoemd. In de Eerste Kamer ligt momenteel een initiatiefwetsvoorstel voor dat voorziet in een plicht voor bedrijven om te voorkomen dat zij producten verhandelen die met kinderarbeid gemaakt zijn.¹⁵⁹ De wet zorgt ervoor dat bedrijven¹⁶⁰ moeten verklaren dat zij 'gepaste zorgvuldigheid' (vaak wordt ook de Engelse term 'due diligence' gebruikt) betrachten om te voorkomen dat goederen of diensten die aan eindgebruikers worden geleverd met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Voldoet een onderneming daar niet aan, dan kan een nog aan te wijzen toezichthouder een bestuurlijke boete opleggen.¹⁶¹ Gaan bedrijven meermalen in de fout, dan levert dat een strafbaar feit op dat dus strafrechtelijk gesanctioneerd kan worden. De Nationaal Rapporteur heeft er op eerdere momenten op gewezen voorstander te zijn van een verbreding van het bereik van het wetsvoorstel; niet alleen zouden de daarin neergelegde verplichtingen moeten gelden ten aanzien van het voorkomen van kinderarbeid, maar ook ten aanzien van het voorkomen van mensenhandel.¹⁶² Het wetsvoorstel is overigens in zoverre verstrekkender dan de maatregelen in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk omdat in beginsel geen bedrijven van de zorgplicht worden uitgesloten, daar waar in de voornoemde landen de plicht beperkt is tot, kort gezegd, multinationals.¹⁶³

2.3.3 Uitdaging 3: verankering en toepassing van het non-punishmentbeginsel

Het kwam hierboven al naar voren dat slachtoffers van mensenhandel zich in de mensenhandelsituatie ook zelf schuldig kunnen maken aan een strafbaar feit. In gevallen van criminele uitbuiting is het oogmerk van de mensenhandelaar zelfs primair gericht op het verrichten, door slachtoffers, van strafbare feiten. In de afgelopen jaren is een toename te zien van het aantal strafzaken waarin sprake is van een

158 IMVO-convenant Duurzame Kleding en Textiel 2016, p. 20-24.

159 *Kamerstukken I 2016/17, 34506, A.*

160 Het gaat ingevolge art. 4 van het wetsvoorstel om bedrijven, óók buitenlandse, die goederen of diensten verkopen of leveren aan Nederlandse eindgebruikers. Vgl. *Kamerstukken I 2016/17, 34506, A.*

161 Belangrijke onderdelen in het wetsvoorstel worden pas later, bij algemene maatregel van bestuur, nader ingevuld. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aanwijzen van een toezichthouder die met de controle op de naleving van de uit de wet voortvloeiende verplichtingen is belast. Vgl. *Kamerstukken I 2016/17, 34506, G, p. 5.* Tijdens een deskundigenbijeenkomst over het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 3 oktober 2017, waarbij ook een medewerker van de Nationaal Rapporteur als deskundige werd gehoord, spitste de discussie zich met name toe op de vraag welke toezichthouder met de handhaving van de in de wet opgenomen verplichtingen moet worden belast. Zie voor een audiovisueel verslag van de deskundigenbijeenkomst: https://youtu.be/8Qspb4e__JE (laatst geraadpleegd 10 oktober 2017). Het Eerste Kamerdossier over het wetsvoorstel is vindbaar via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34506_initiatiefvoorstel_kuiken (laatst geraadpleegd 10 oktober 2017).

162 Nationaal Rapporteur, 'Rapporteur: laat wet tegen kinderarbeid ook over mensenhandel gaan', 5 oktober 2017, raadpleegbaar via: <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2017/rapporteur-laat-wet-tegen-kinderarbeid-ook-over-mensenhandel-gaan.aspx> (laatst geraadpleegd 10 oktober 2017).

163 Overigens voorziet het wetsvoorstel wel in de mogelijkheid dat doormiddel van gedelegeerde regelgeving categorieën ondernemingen worden vrijgesteld van de verplichtingen die in het voorstel besloten liggen. Vgl. artikel 6 van het wetsvoorstel, *Kamerstukken I 2016/17, 34506, A.*

vorm van criminele uitbuiting. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om gedwongen winkeldiefstal, zakkenrollerij of het onder dwang hennepknippen of smokkelen van drugs. Ook zijn andere vormen van criminele uitbuiting te onderscheiden, zoals is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 2.1 Categorieën en verschijningsvormen van criminele uitbuiting

Categorie	Verschijningsvormen	Betrokken overtredingen
Zaken waarin personen worden gedwongen tot diefstal	Winkeldiefstal, zakkenrollerij, woninginbraak, diefstal van schaarse goederen (zoals dure metalen als koper), diefstal van ingezamelde kleding voor ontwikkelingslanden	Art. 310 Sr e.v.
Zaken waarin personen worden gedwongen tot de productie, de verwerking, het vervoer of de verkoop van verboden middelen of goederen.	Hennepsteelt, productie andere soorten drugs (<i>chrysal meth</i>), uitvoeren drugstransporten (<i>mules</i>), illegale productie sigaretten, verkoop van namaakgoederen	Opiumwet, art. 337 Sr
Zaken waarin personen worden gedwongen tot het plegen van een fraudedelict of een met fraude samenhangend delict.	Frauduleus aanvragen van toeslagen (<i>benefit fraud</i>), <i>sham marriages</i>	Art. 231, art. 225 Sr
Zaken waarin personen worden gedwongen om derden op te lichten	Geld ophalen voor een niet-bestaande sponsorloop, het afsluiten van telefoonabonnementen	Art. 326, art. 225 Sr

Ook als geen sprake is geweest van criminele uitbuiting kunnen slachtoffers van mensenhandel gedurende de periode dat zij uitgebuit worden strafbare feiten plegen.¹⁶⁴ Zo komt het niet zelden voor dat een slachtoffer van mensenhandel zelf een rol krijgt toebedeeld bij de mensenhandel ten aanzien van anderen. In zulke gevallen kan het slachtoffer van mensenhandel zelf ook dader van mensenhandel worden, bijvoorbeeld als medeplichtige of medepleger.

Slachtoffer én dader van mensenhandel

In een zaak die in 2017 speelde voor de Rechtbank Den Haag ging het om een verdachte die had geholpen bij het aanzetten van een minderjarige om in de prostitutie te gaan werken.¹⁶⁵ De verdachte had erotische foto's van de minderjarige gemaakt en die op een website gezet waarop de minderjarige als webcamprostitutue werd aangeboden. Hoewel de rechtbank tot een bewezenverklaring van mensenhandel komt,¹⁶⁶ constateert zij tevens dat de verdachte zelf, in dezelfde

164 Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017b, p. 418-419, p. 427-428.

165 Rb. Noord-Holland 26 april 2017, 15/860157-15 (niet gepubliceerd).

166 Het ging om een bewezenverklaring van de mensenhandelmodaliteit die in art. 273f lid 1 sub 5 Sr is opgenomen. Zakelijk weergegeven is daarin strafbaar gesteld degene die een minderjarige ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

periode, slachtoffer is geweest van mensenhandel door de medeverdachte. De rechtbank neemt vervolgens de schuldsluitingsgrond 'psychische overmacht' aan: de mensenhandel is weliswaar bewezen, maar de verdachte wordt – vanwege haar slachtofferschap – ontslagen van alle rechtsvervolging.

Vanwege de zorgen over de positie van slachtoffers van mensenhandel die zich schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit is op internationaal en Europees niveau het zogeheten non-punishmentbeginsel tot stand gekomen. Kort gezegd schrijft dat voor dat staten de mogelijkheid moeten creëren om slachtoffers niet te vervolgen of bestraffen voor strafbare feiten die zij in de mensenhandelsituatie hebben begaan. De implementatie van het beginsel had in Nederland betrekkelijk weinig omhanden, in de eerste plaats omdat het Nederlands strafrechtelijk systeem reeds is gebaseerd op het opportuniteitsbeginsel¹⁶⁷ en bovendien de rechter straftoemingsvrijheid toekomt. Dat het non-punishmentbeginsel niet in de wet is opgenomen, maakt dat toepassing van het beginsel vooral afhankelijk is van het in acht nemen daarvan door de relevante strafrechtelijke actoren, de officier van justitie en de rechter, en de wijze waarop zij de aandacht en eventuele toepassing van het beginsel inpassen in het bestaande wettelijk kader. Teneinde toepassing van het beginsel in de vervolgingsfase te borgen, is het opgenomen in het OM-beleid. Zo staat in de OM-aanwijzing mensenhandel van het OM:

Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op bescherming tegen vervolging en bestraffing wegens criminele activiteiten, tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel. Dit recht op bescherming staat niet in de weg aan een vervolging of bestraffing voor misdrijven die zij vrijwillig hebben begaan of waaraan zij vrijwillig hebben deelgenomen.⁵ In de gevallen waarin het evident is dat slachtoffers gedwongen zijn tot het plegen van misdrijven kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een sepot, het vorderen van schuldigverklaring zonder oplegging van straf (art. 9a Sr), of het toepassen van strafuitsluitingsgronden en/of strafvermindering.

Ook in de OM-aanwijzing gebruik sepotgronden wordt naar het non-punishmentbeginsel verwezen. De wijze waarop het beginsel daarin is geformuleerd, en het gebrek aan nadere toelichting daarbij, maakt het voor een buitenstaander moeilijk om te doorgronden wanneer precies ruimte is voor toepassing van het beginsel.¹⁶⁸ Dat geldt ook voor het niveau van de rechtspraak; het beginsel wordt daarin niet op eenduidige wijze toegepast.¹⁶⁹ Omdat het moeilijk voorspelbaar is wanneer het beginsel toepassing kan vinden, ontstaat ook strijd met één van de kerngedachten achter het beginsel, namelijk dat de wetenschap van mogelijke straffeloosheid slachtoffers stimuleert om eerder uit hun mensenhandelsituatie te stappen, waarmee bovendien ook een chantagemiddel uit handen van mensenhandelaren wordt weggeslagen. Voor de toekomst is het belangrijk dat het non-punishmentbeginsel een stevigere plek krijgt in de strafrechtsketen. Meer duidelijkheid over de criteria die te gelden hebben bij het geven van toepassing aan het beginsel is daarbij van belang, zowel op het niveau van het OM als de rechter.¹⁷⁰

167 Op basis daarvan is het aan de officier van justitie gelaten om te beslissen of hij in voorkomende gevallen wel of niet tot vervolging overgaat. Vgl. 167 lid 2 jo. 242 lid 2 Sv.

168 Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017b, p. 422-424.

169 Zie voor een overzicht van zaken waarin de rechter zich over het non-punishmentbeginsel heeft uitgelaten Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017b, p. 424-429.

170 Zie de voorstellen die daartoe zijn gedaan in Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017b, p. 430-434.

Alleen aandacht voor het non-punishmentbeginsel in de strafrechtsketen is echter niet genoeg. Het is juist belangrijk dat ook organisaties buiten die keten in staat zijn het slachtofferschap van een dader te herkennen en de link met het non-punishmentbeginsel te leggen, al dan niet om de spelers in de strafrechtsketen daarover te informeren. In dit kader kan met name worden gedacht aan organisaties die vanuit hun taakstelling in aanraking komen met deze slachtoffers, zoals hulpverleningsinstanties; belangrijk is bijvoorbeeld dat de Raad voor de Kinderbescherming in het net al aangehaalde landelijke plan van aanpak over de criminele uitbuiting van kinderen specifiek voor het non-punishmentbeginsel aandacht vraagt. Daarnaast kan ook worden gedacht aan reclasseringsinstanties of zelfs aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en het Parket Centrale Verwerking van het Openbaar Ministerie (CVOM).¹⁷¹

Geen aandacht voor het non-punishmentbeginsel bij CJIB en CVOM

In 2013 veroordeelde het Hof Arnhem-Leeuwarden twee verdachten voor het twee jaar lang uitbuiten van een man die nauwelijks kon lezen en schrijven.¹⁷² Gedurende de mensenhandelperiode pakken de verdachten zijn auto af. Ook zetten zij twee andere auto's op zijn naam. Daarmee worden meerdere verkeersovertredingen begaan, waarop aan duizenden euro's aan boetes bij de man binnenkomt. In 2015 verklaart de Nationale Ombudsman een klacht die door de schoonzus van de man is ingediend tegen het CJIB en het CVOM gegrond. Bij die instanties had de schoonzus namelijk bij herhaling aangeklopt om aandacht voor het uitbuitingsverleden van de man te vragen, maar zij kreeg daarop bij herhaling geen of geen passende reactie. De Nationale Ombudsman verwijst specifiek naar het non-punishmentbeginsel en noemt het zorgwekkend dat '[...] incasso bij het CJIB zo kon doordenderen, ondanks dat de schoonzus van verzoeker meermalen aan de noodrem heeft getrokken'. De zaak onderstreept hoe belangrijk het is dat kennis over het non-punishmentbeginsel verder strekt dan de gebruikelijke actoren in de strafrechtsketen alleen.¹⁷³

2.4 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

Over de prevalentie van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering is nog steeds weinig bekend, ook in Nederland. In 2015 werd één mogelijk slachtoffer van deze vorm van mensenhandel geregistreerd.¹⁷⁴ Orgaanhandel – waarbij in ruil voor een orgaan aan de donor of een ander wordt betaald – is een te scheiden fenomeen, maar kan wel met mensenhandel samenhangen. Ook over dit verschijnsel bestaat weinig informatie. Wel wordt uit onderzoek duidelijk dat commerciële orgaandonatie in Nederland voorkomt, maar de aard en omvang van dit verschijnsel zijn onduidelijk. Bovendien vinden op dit terrein weinig opsporingsactiviteiten plaats.¹⁷⁵

Uit onderzoek van Erasmus MC blijkt dat Nederland te maken kan krijgen met orgaanhandel. In een onderzoek onder Nederlandse transplantatieprofessionals, dat is uitgevoerd door Erasmus MC, komt naar voren dat 46% van de respondenten tussen 2008 en 2013 patiënten hebben behandeld die naar het

171 Vgl. bijv. over de rol van het non-punishmentbeginsel bij de reclassering Van Eijnden 2011, p. 354-362.

172 Hof Arnhem-Leeuwarden 18 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8865.

173 Nationale Ombudsman, rapportnummer 2015/158, raadpleegbaar via: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/rapport-2015-158.pdf> (laatst geraadpleegd 30 augustus 2017).

174 Nationaal Rapporteur 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p. 32.

175 De Jong 2014, De Jong 2017. De criminologe De Jong is op 20 oktober 2017 op het onderwerp mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering gepromoveerd aan de Universiteit Utrecht.

buitenland waren gereisd voor het ondergaan van een niertransplantatie. Honderd respondenten hebben bovendien te maken gehad met patiënten die daarvoor naar een land buiten de Europese Unie zijn gereisd. 31% van deze groep geeft in het onderzoek aan zeker te weten dat de patiënten voor hun nier hebben betaald.¹⁷⁶ Hoewel orgaanhandel en mensenhandel niet aan elkaar gelijk kunnen worden gesteld,¹⁷⁷ bestaat in geval van commerciële orgaanhandel wel een risico op mensenhandel. Daarop heeft de Nationaal Rapporteur reeds in een rapport uit 2012 gewezen.¹⁷⁸

Bij het verbeteren van de informatiepositie over orgaanhandel, en het onderzoeken van mogelijke netwerken die daarachter schuilgaan, spelen medische professionals een belangrijke rol. In het promotieonderzoek van Ambagtsheer uit 2017 blijkt dat Nederlandse transplantatieprofessionals een conflict van plichten ervaren indien zij ervan kennismaken dat patiënten voor een nier hebben betaald. Zij beveelt dan ook aan een meldcode in te richten die het voor transplantatieprofessionals mogelijk maakt anoniem vermoedens van orgaanhandel te rapporteren bij politie en justitie, zonder af te doen aan de bescherming van de identiteit van de patiënt.¹⁷⁹ De Nationaal Rapporteur heeft zich eerder achter dit voorstel geschaard.¹⁸⁰

Aan orgaanhandel ligt het wereldwijde orgaandonorentekort ten grondslag. In Nederland vindt in dit kader al enige tijd discussie plaats over het opzetten van een actief donorregistratiesysteem (ADR), om het aantal orgaandonoren te laten stijgen. In 2016 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een initiatiefwetsvoorstel dat strekt tot invoering van het ADR.¹⁸¹ Een andere maatregel om het orgaandonorentekort aan te pakken, is het invoeren van een systeem waarin het mogelijk wordt orgaandonoren financieel te stimuleren, bijvoorbeeld via een (indirecte), eventueel levenslange, vrijstelling van ziektekostenpremies. De Nationaal Rapporteur heeft eerder aangegeven het bezwaarlijk te vinden dat de politieke discussie daarover momenteel afwezig is.¹⁸²

2.5 Mensenhandel in wet en rechtspraak

Zoals in de inleiding al is verwoord, kan mensenhandel vanuit verschillende perspectieven worden bekeken. Eén daarvan is het strafrecht. Het gaat hier om een belangrijk perspectief, want met de strafrechtelijke aanpak hangt niet alleen het opsporen, vervolgen en bestraffen van verdachten samen, maar óók

176 Ambagtsheer 2017, p. 96.

177 Ambagtsheer 2017, p. 209.

178 *Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap)*.

179 Ambagtsheer 2017, p. 101-103, p. 207.

180 Nationaal Rapporteur, 'Rapporteur bezorgd over onderzoek Erasmus MC: orgaanhandel moet hoger op politieke agenda', 21 oktober 2014, raadpleegbaar via <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2014/Rapporteurbezorgd-overonderzoekErasmusMCOrgaanhandelmoethogeroppolitiekeagenda.aspx> (laatst geraadpleegd 11 oktober 2017).

181 Momenteel ligt het initiatiefwetsvoorstel, dat is ingediend door Tweede Kamerlid Dijkstra (D66), voor in de Eerste Kamer. Naar verwachting vindt in de loop van 2018 de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel plaats. Het onderliggende dossier is raadpleegbaar via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33506_initiatiefvoorstel_pia (laatst geraadpleegd 11 oktober 2017).

182 Nationaal Rapporteur, 'Rapporteur bezorgd over onderzoek Erasmus MC: orgaanhandel moet hoger op politieke agenda', 21 oktober 2014, raadpleegbaar via <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2014/RapporteurbezorgdoveronderzoekErasmusMCOrgaanhandelmoethogeroppolitiekeagenda.aspx> (laatst geraadpleegd 11 oktober 2017).

de bescherming van (mogelijke) slachtoffers.¹⁸³ Het strafrecht wordt dan ook beschouwd als een noodzakelijk sluitstuk van de aanpak van mensenhandel.¹⁸⁴

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Deze bepaling strekt onder meer ter uitvoering van een aantal internationale regelingen die onder andere verplichten tot het strafbaar stellen en bestrijden van iedere vorm van uitbuiting van personen, ongeacht de sector waarin dit gebeurt. Mensenhandel omvat volgens deze regelingen handelingen (zoals aanwerven, overbrengen of huisvesten) die gepaard gaan met dwangmiddelen (bijvoorbeeld geweld of misbruik van een kwetsbare positie) en die gericht zijn op uitbuiting.¹⁸⁵ Onder uitbuiting dient in ieder geval te worden verstaan: uitbuiting van prostitutie van anderen, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of dienstverlening – waaronder bedelarij – slavernij en met slavernij vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid, uitbuiting van strafbare activiteiten, en de verwijdering van organen.¹⁸⁶ De in artikel 273f Sr genoemde begrippen (ook wel bestanddelen genoemd) zijn grotendeels afkomstig uit deze internationale regelingen en dienen dan ook in het licht daarvan te worden uitgelegd.¹⁸⁷

Mede vanwege de internationaalrechtelijke achtergrond is artikel 273f Sr een uitgebreide en complexe strafbepaling, die ziet op uiteenlopende gedragingen die alle als mensenhandel zijn gekwalificeerd. Deze gedragingen zijn verdeeld over negen subleden, waarbij onderscheid bestaat tussen de fase waarin het mensenhandeltraject zich bevindt (rekruteren, tewerkstellen of voordeel trekken), de aard van de uitbuiting (bijvoorbeeld seksuele dienstverlening of arbeidsuitbuiting) en de minder- of meerderjarigheid van het slachtoffer. Verder is de opzet van artikel 273f Sr dusdanig dat minder vergaande gedragingen die hebben bijgedragen aan de uitbuiting (zoals bijvoorbeeld het chauffeurs van slachtoffers of het boeken van vliegtickets en accommodatie voor hun komst en verblijf in Nederland enz.) onder de strafbaarstelling van dit artikel kunnen vallen.¹⁸⁸ Dit brengt met zich dat ook achtergrondddaders als volwaardig pleger van mensenhandel kunnen worden aangemerkt.¹⁸⁹ Gelet op het vorenstaande is de reikwijdte van de delictsomschrijving van artikel 273f Sr ruim en kunnen ook gedragingen die op het eerste gezicht geen excessieve situatie in de arbeid- of dienstensfeer behelzen als mensenhandel worden gekwalificeerd. Dit heeft zijn weerslag gehad in de rechtspraak: artikel 273f is niet altijd op eenduidige wijze uitgelegd, met uiteenlopende uitspraken tot gevolg.¹⁹⁰

Duidelijkheid over de precieze reikwijdte van artikel 273f Sr is belangrijk. In de eerste plaats omdat de strafrechtsketen uiteindelijk 'om' de delictsomschrijving heen is georganiseerd. Voor de opsporingsambtenaar bepaalt artikel 273f Sr wanneer gesproken kan worden van een verdenking. Voor het OM is

183 Zo is het doen van aangifte of het anderszins medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek vereist om in aanmerking te kunnen komen voor een tijdelijk verblijfsrecht. Zie daarover nader Rijken 2012.

184 Alink & Wiarda 2010, p. 177.

185 Zie art. 3 onder a van VN Palermo Protocol en art. 2 lid 1 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, *PbEU* L 101 (hierna: EU-Richtlijn mensenhandel).

186 Zie art. 273f lid 2 Sr en ook art. 2 lid 3 van de EU-Richtlijn mensenhandel.

187 Daarnaast blijft ook de wetsgeschiedenis en jurisprudentie ter zake art. 250a (oud) Sr, de 'voorganger' van artikel 273f Sr, van toepassing bij de interpretatie van art. 273f Sr.

188 Zonder dat sprake is van deelneming op grond van bijvoorbeeld medeplegen of medeplichtigheid.

189 Vgl. bijv. de delictsomschrijving in subonderdeel 6, waarin als mensenhandel is strafbaar gesteld het opzettelijk voordeel trekken uit iemands uitbuiting. Zie over dit subonderdeel uitgebreid Lindenberg 2014.

190 Zie hierover Van den Brink 2013 en Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2014; Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2015.

het artikel het raamwerk vanwaaruit de beoordeling plaatsvindt of een zaak voor vervolging in aanmerking komt, of niet. En de rechter gebruikt het artikel uiteindelijk om te toetsen of de feiten in zijn zaak tot een bewezenverklaring kunnen leiden. Los van het belang van het wetsartikel voor eenieder die een rol speelt in de strafrechtssketen, kan uiteindelijk ook de bescherming van mogelijke slachtoffers daarvan afhangen. Om bijvoorbeeld in aanmerking te kunnen komen voor een tijdelijke verblijfstitel, dienen mogelijke slachtoffers aangifte te doen ofwel anderszins medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek. Op de achtergrond zal artikel 273f Sr daarbij steeds een rol spelen.

2.5.1 Artikel 273f Sr in de rechtspraak (2013-2017)

De afgelopen jaren heeft de Hoge Raad de betekenis van enkele bestanddelen van de strafbepaling van nadere duiding voorzien, en daarmee ook de reikwijdte van de bepalingen in artikel 273f Sr verder afgebakend.

Sublid 1

Sublid 1 stelt een aantal activiteiten strafbaar (onder meer het werven, vervoeren en huisvesten van een persoon), die kunnen worden verricht door het bestaan of de gebruikmaking van een dwangmiddel (zoals bijvoorbeeld (bedreiging met) geweld, afpersing of misleiding) en die iemands uitbuiting beogen. Omdat dit sublid betrekking heeft op de voorfase van het mensenhandeltraject (kort gezegd het onder dwang rekruteren van een persoon met het oogmerk van uitbuiting), hoeft voor een voltooid delict de daadwerkelijke uitbuiting nog niet te hebben plaatsgevonden.¹⁹¹

Sublid 1 begint met een opsomming van alle dwangmiddelen. Gelet op de internationale regelingen die aan artikel 273f Sr ten grondslag liggen, komt aan deze dwangmiddelen een ruime betekenis toe. Van belang is dat het dwangmiddel ertoe heeft geleid dat het slachtoffer in een uitbuitingssituatie terecht is gekomen of dat het slachtoffer wordt belet zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken. Met de term uitbuitingssituatie wordt bedoeld een situatie waarin iemand in een positie verkeert waarin hij of zij ontvankelijk, kwetsbaar, is voor uitbuiting.¹⁹² De omstandigheid dat het slachtoffer in de gelegenheid is geweest om zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken, hoeft niet aan een veroordeling voor mensenhandel in de weg te staan.¹⁹³ Ook is de instemming van het slachtoffer van mensenhandel met de beoogde of bestaande uitbuiting niet relevant, indien een dwangmiddel is gebruikt.¹⁹⁴ Ten aanzien van de dwangmiddelen 'misbruik van een kwetsbare positie' en 'misbruik van een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' is voorwaardelijk opzet voldoende. Dit betekent dat de verdachte zich bewust moet zijn geweest van de omstandigheden van het slachtoffer, waaruit de kwetsbare positie of het feitelijke overwicht is ontstaan.¹⁹⁵ Niet is vereist dat de verdachte doelbewust misbruik heeft gemaakt van deze omstandigheden of dat hij heeft bijgedragen aan het ontstaan daarvan.¹⁹⁶ Omstandigheden die kunnen duiden op een kwetsbare of afhankelijke positie zijn bijvoorbeeld: schulden (aangegaan om naar Nederland af te reizen), het niet hebben van een woon- of verblijfplaats, het niet spreken van de Nederlandse taal, het niet kunnen beschikken over een paspoort of het hebben van een verslaving.¹⁹⁷

191 HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, r.o. 2.6.1. Expliciet herhaald in HR 6 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2771, r.o. 2.3.

192 *Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012)* p. 77.

193 HR 25 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1100.

194 *Kamerstukken II 2003/04, 29291, 3, p. 19.*

195 HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, NJ 2010/598, (m.nt. Y. Buruma).

196 HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, NJ 2010/598, (m.nt. Y. Buruma).

197 HR 6 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2771. Zie ook *Kamerstukken II 1988/89, 21027, 5.*

De vraag of sprake is van handelen met het oogmerk van uitbuiting, is sterk verweven met de omstandigheden van het geval. In het *Chinese horeca*-arrest heeft de Hoge Raad overwogen dat daarbij onder meer betekenis toekomt aan de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor het slachtoffer meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de verdachte is behaald. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd.¹⁹⁸ De uitkomst van deze weging is sterk afhankelijk van de aard van de tewerkstelling. Bij gedwongen tewerkstelling in de prostitutie – waarbij een inbreuk wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit – zal al snel sprake zijn van uitbuiting, terwijl bij andere vormen van tewerkstelling meer gewicht wordt toegekend aan andere factoren, zoals de (slechte) arbeidsvoorwaarden en het financiële voordeel dat is behaald.¹⁹⁹

Sublid 4

In sublid 4 is strafbaar gesteld het dwingen of bewegen van iemand tot het verrichten van arbeid of diensten door middel van de in sublid 1 genoemde dwangmiddelen, dan wel het ondernemen van enige handeling waarvan de verdachte weet of redelijkerwijs vermoedt dat die ander zich daardoor beschikbaar zal stellen tot het verrichten van arbeid of diensten. Deze strafbepaling ziet op de vervolgfase van het mensenhandeltraject, namelijk op de uitbuiting zelf.²⁰⁰ Het bestanddeel oogmerk van uitbuiting maakt dan ook geen onderdeel uit van de delictomschrijving.²⁰¹ Op grond van sublid 4 is niet alleen de uitbuiting zelf strafbaar (kort gezegd degene die dwangmiddelen inzet om een ander voor hem te laten werken), maar ook degene die misbruik maakt van een uitbuitingssituatie die hij zelf niet heeft gecreëerd.²⁰² Van strafbaarheid kan ook sprake zijn wanneer het slachtoffer zich alleen tot het verrichten van arbeid of diensten beschikbaar heeft gesteld. Daarom is niet vereist dat dat het slachtoffer daadwerkelijk heeft gewerkt.²⁰³

Het ontbreken van het bestanddeel oogmerk van uitbuiting in combinatie met de ruime betekenis van de in sublid 1 opgesomde dwangmiddelen, heeft geleid tot een breed bereik van de strafbepaling die in subonderdeel 4 is opgenomen, waardoor handelingen onder het begrip mensenhandel werden geschaard die niet direct in lijn lijken te liggen met de ernst en aard van het misdrijf.²⁰⁴ De Hoge Raad heeft echter op 24 november 2015 een arrest gewezen waarmee de reikwijdte van sublid 4 wordt ingeperkt. In de onderliggende zaak stond een verdachte terecht die ervan werd beschuldigd een aantal meisjes te hebben bewogen tot het uitvoeren van een drugstransport door hen te misleiden en misbruik te maken van hun kwetsbare positie.²⁰⁵ De Hoge Raad oordeelde dat de overweging van het hof “dat het in het vierde onderdeel [van artikel 273f lid 1 Sr] omschreven feit alleen strafbaar is als het is begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld” niet getuigt van een onjuiste rechtsop-

198 HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099 *NJ* 2010/598, (m.nt. Y. Buruma). Herhaald in HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309 en HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:554, *NJ* 2016/315 (m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen).

199 Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2014.

200 *Kamerstukken II* 2003/04, 29291, 3, p. 18.

201 HR 20 december 2011, ECLI:NL:HR:2011:BR0448, r.o. 4.2.

202 *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3.

203 HR 19 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AX9215, *NJ* 2006/525.

204 Voor een uitvoerige beschouwing hierover zie Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2014, Lestrade & Rijken 2014, Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2015.

205 Hof Den Haag 6 september 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:3398. Het Hof heeft de verdachte vrijgesproken van mensenhandel en veroordeeld ter zake van het medeplegen van uitlokking van handelen in strijd met art. 3 onder A van de Opiumwet. De Hoge Raad heeft het arrest vernietigd en de zaak teruggewezen naar het hof. Of de zaak inmiddels opnieuw is berecht, is niet bekend.

vatting.²⁰⁶ De Hoge Raad heeft deze overweging in een later arrest herhaald en bepaald dat uitbuiting moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van artikel 273f, eerste lid, sub 4 Sr.²⁰⁷ Voor wat betreft de betekenis van dit impliciete bestanddeel heeft de Hoge Raad aansluiting gezocht bij het *Chinese horeca*-arrest: of sprake is van uitbuiting is daarmee (mede) afhankelijk van de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die deze voor het slachtoffer meebrengen en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller is behaald.²⁰⁸

Sublid 3

In sublid 3 is zakelijk weergegeven strafbaar gesteld het aanwerven, medenemen of ontvoeren van een persoon met het oogmerk om die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele diensten. Deze strafbaarstelling vloeit rechtstreeks voort uit een internationaal verdrag.²⁰⁹ De strafbaarheid van deze gedraging hangt niet af van de aanwezigheid van dwang of ongeoorloofde beïnvloeding.²¹⁰ De in sublid 1 opgesomde dwangmiddelen en ook het bestanddeel oogmerk van uitbuiting maken dan ook geen onderdeel uit van de delictsomschrijving. Voor strafbaarheid is verder niet vereist dat daadwerkelijk seksuele diensten zijn verricht. En ook is het niet relevant of het slachtoffer zelf het initiatief heeft genomen tot of heeft ingestemd met het verrichten van prostitutiewerkzaamheden.²¹¹ De bestanddelen aanwerven en medenemen moeten ruim worden uitgelegd: het gaat om het uitvoeren van praktische handelingen dan wel feitelijk gelegenheid bieden om de te prostitueren persoon in een ander land te krijgen. De reikwijdte van sublid 3 is dan ook ruim en voor een strafbaar handelen lijkt niet veel nodig te zijn.²¹² Zo kan het over de grens vervoeren van de te prostitueren persoon, zodat deze persoon in de prostitutie kan gaan werken, bijvoorbeeld al worden gekwalificeerd als mensenhandel.²¹³

Het over de grens brengen van een prostituée

Zoals gezegd is aan het bewijs van de delictsomschrijving van sublid 3 soms snel voldaan. Zo is een verdachte veroordeeld voor het brengen van zijn vriendin vanuit Nederland naar een seksclub in Duitsland.²¹⁴ De vriendin werkte als prostituee in Nederland en ging naar de seksclub om inlichtingen in te winnen over het werken aldaar. Aan de verdachte is een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden opgelegd. In een andere zaak is een verdachte veroordeeld voor het tweemaal brengen van de vrouw van de medeverdachte vanuit Duitsland naar een seksclub in Nederland.²¹⁵ De vrouw werkte al enige tijd vrijwillig in de seksclub. Ook deze verdachte is tot een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf veroordeeld, te weten van zes maanden.

206 HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309, r.o. 4.3.1. en 4.3.2.

207 HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:554, r.o. 2.4.3. Deze zaak betreft een verdachte die ervan werd beschuldigd het slachtoffer te hebben gedwongen en/of bewogen tot het afsluiten van telefoonabonnementen en het vervolgens afgeven van de verstrekte telefoons door misbruik te maken van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht dan wel de kwetsbare positie van het slachtoffer.

208 HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, NJ 2010/589.

209 Namelijk het Internationaal Verdrag van Genève van 1933 nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen.

210 *Kamerstukken II* 1988/89, 21021, 3.

211 *Kamerstukken II* 2003/04, 29291, 3 en ook HR 10 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:669.

212 Zie ook Beijer 2010.

213 Zie bijvoorbeeld Rechtbank Oost-Brabant 7 november 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:6186 en Hof Den Bosch 4 februari 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:336.

214 Rb. Noord-Nederland 24 maart 2016, ECLI:RBNNE:2016:1848.

215 Rb. Groningen 14 oktober 2010, ECLI:NL:RBGRO:2010:BO0435.

Ook ten aanzien van sublid 3 heeft de Hoge Raad recentelijk een arrest gewezen waarmee de reikwijdte van sublid 3 wordt ingeperkt.²¹⁶ In deze zaak gaat het om een verdachte die meerdere keren in opdracht van een medeverdachte vliegtickets had gekocht voor prostituees vanuit Hongarije naar Nederland en vice versa. De Hoge Raad overweegt onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis, de kwalificatie ‘mensenhandel’ en de strafbedreiging daarop dat “(..) gedragingen eerst dan als mensenhandel kunnen worden bestraft indien uit de bewijsvoering volgt dat voldaan is aan voormelde voorwaarde dat zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. ‘Uitbuiting’ moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van art. 273f, eerste lid aanhef onder 3°, Sr.”²¹⁷ De Hoge Raad verwijst vervolgens naar het arrest van 5 april 2016 ter zake van sublid 4. Het lijkt er dan ook op dat aan de hand van het criterium uit het *Chinese horeca*-arrest dient te worden beoordeeld of dit impliciete bestanddeel is vervuld.

De overweging die aan het oordeel van de Hoge Raad ten grondslag ligt, wekt enige verbazing. Deze overweging is namelijk nagenoeg gelijk aan die in het hiervoor besproken arrest ten aanzien van sublid 4, waarbij is verwezen naar dezelfde (algemene) onderdelen uit de wetsgeschiedenis. Beide subleden hebben echter een andere ratio en wetshistorische context. Anders dan bij sublid 4 ligt de kern van de gedraging die in sublid 3 strafbaar is gesteld, niet in de dwang waarmee iemand tot het verrichten van (seksuele) diensten is bewogen, maar in het over de grens brengen van een persoon teneinde deze tot prostitutie te brengen. De strafbaarstelling in sublid 3 wordt beschouwd als een aanvulling op de strafbare feiten in sublid 4.²¹⁸ De op sublid 3 toegespitste wetsgeschiedenis biedt geen steun voor de stelling dat enige vorm van dwang of onvrijwilligheid een vereiste is voor strafbaarheid, wat met het impliciete bestanddeel wel lijkt te worden verondersteld.²¹⁹ Met het inlezen van een dergelijke voorwaarde in de delictomschrijving lijkt voorbij te worden gegaan aan de wetshistorische context (en daarmee ook verdragsrechtelijke grondslag) van sublid 3.

Uit de parlementaire geschiedenis volgt tot slot dat bij enkele herzieningen van de strafbepaling van mensenhandel (of vrouwenhandel) de wenselijkheid van het onder sublid 3 strafbaar gestelde meermalen aan de orde is gesteld. De wetgever heeft er toen steeds voor gekozen de strafbepaling te handhaven.²²⁰ Daartoe werd onder andere overwogen dat het artikellid een nuttig en aanvullend instrument bood in de bestrijding van mensenhandel, gericht op seksuele uitbuiting.²²¹

Subleden 2, 5 en 8

De subleden 2, 5 en 8 vormen de specialis van de subleden 1, 4 en 6 voor minderjarige slachtoffers, waarbij moet worden opgemerkt dat sublid 5 niet ziet op uitbuiting buiten de seksindustrie. Deze bepalingen strekken tot de bescherming van kinderen tegen anderen, maar ook tegen zichzelf. Daarom ontbreekt de eis van het uitoefenen van dwang ook steeds in de strafbepaling. Daarnaast komt geen betekenis toe aan instemming van het slachtoffer met tewerkstelling. De leeftijd van het slachtoffer is geobjectiveerd;

216 HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857, NJ 2016/314, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen.

217 Deze overweging is inmiddels door de Hoge Raad bevestigd. Vgl. bijv. HR 16 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:884, NJ 2017, 1193.

218 Kamerstukken II 1998/99, 25437, 17.

219 Kamerstukken II 1998/99, 25437, 17 en Kamerstukken II 2003/04, 29291, 3, p. 9.

220 Kamerstukken II 1998/99, 25437, 17 en Kamerstukken II 2003/04, 29291, 3, p. 9.

221 Kamerstukken II 2003/04, 29291, 3, p. 9.

het doet niet ter zake of de verdachte bekend was met de leeftijd van het slachtoffer. Een beroep op verontschuldigbare dwaling daaromtrent zal niet snel slagen.²²²

Gelijk aan sublid 1 is oogmerk van uitbuiting een bestanddeel van de bepaling in sublid 2. Voor de betekenis hiervan dient wederom aansluiting te worden gezocht bij het criterium uit het *Chinese horeca*-arrest. Omdat sublid 2 ziet op minderjarige slachtoffers kan de beoordeling van de omstandigheden van het geval en alle van belang zijnde factoren leiden tot een andere uitkomst dan in het geval het slachtoffer meerderjarig is.²²³ Dit houdt in dat ten aanzien van minderjarige slachtoffers het bestanddeel oogmerk van uitbuiting eerder zal zijn vervuld, dan bij meerderjarige slachtoffers.

Sublid 6, 7 en 9

De subleden 6, 7 en 9 zien kort gezegd op het voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander. Ten aanzien van subleden 6 en 7 wordt vereist dat het (voorwaardelijk) opzet is gericht op het profijt trekken. Sublid 6 eist daarnaast dat het opzet van de verdachte ook (al dan niet in voorwaardelijke zin) is gericht op de uitbuiting van die ander.²²⁴

Overige uitspraken ter zake van artikel 273f Sr

Naast arresten die zien op een van de subgedragingen in artikel 273f Sr, zijn er ook een aantal interessante uitspraken geweest die betrekking hebben op artikel 273f Sr in zijn geheel. De eerste uitspraak ziet op de lezing van de tenlastelegging in mensenhandelzaken. In een zaak waarbij aan de verdachte onder hetzelfde feit meerdere subleden ten laste waren gelegd (voorafgegaan door dezelfde tijd en plaats en gevolgd door dezelfde feiten en omstandigheden), oordeelde het hof dat geen sprake was van een cumulatieve tenlastelegging. Het hof oordeelde vervolgens dat het door de officier van justitie onbeperkt ingestelde hoger beroep niet partieel kon worden ingetrokken en dat de tenlastelegging in hoger beroep daarom in volle omvang diende te worden beoordeeld. Het Hof heeft de verdachte vervolgens vrijgesproken van een onderdeel van de tenlastelegging waarvoor hij in eerste aanleg was veroordeeld. De Hoge Raad heeft dit oordeel in stand gelaten.²²⁵

Een andere interessante uitspraak ziet op de toepassing van het non-punishmentbeginsel.²²⁶ Het betreft een zaak waarin de verdachte, zelf slachtoffer van seksuele uitbuiting, door haar mensenhandelaren en tevens medeverdachten zou zijn gedwongen tot het verrichten van uitbuitingshandelingen ten aanzien van andere vrouwen. Door de verdediging is onder meer gesteld dat dit ertoe zou moeten leiden dat aan de verdachte geen straf of maatregel zou worden opgelegd. Het Hof Amsterdam heeft vervolgens geoordeeld dat:

“(…) de considerans van de Richtlijn enige voorbeelden [geeft] van strafbare feiten die onder het non-punishment beginsel vallen, zoals het gebruik van valse documenten en overtredingen van de prostitutie- of immigratiewetgeving. Een limitatieve opsomming van strafbare feiten die onder de bescherming kunnen vallen, behelst de considerans echter niet. Het hof begrijpt uit de

222 Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012), p. 51 en 52.

223 HR 24 november 2015, ECLI:HR:NL:2015:3309.

224 HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2467.

225 HR 8 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2526.

226 Voor een uitgebreide verhandeling daarover zie Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017b.

gegeven voorbeelden dat de opstellers van de Richtlijn strafbare feiten voor ogen hebben gehad die samenvallen, of zeer nauw samenhangen, met het brengen van een slachtoffer in een uitbuitingssituatie en met de werkzaamheden waartoe hij vervolgens is gedwongen. (...) Dat kan niet worden gezegd van deelneming door een slachtoffer aan de uitbuiting van andere slachtoffers. De dwang waarmee een slachtoffer in een uitbuitingssituatie wordt gebracht en gehouden, leidt er immers niet rechtstreeks toe dat hij ook zelf tot uitbuiting overgaat. Het is dan ook de vraag of, en zo ja op welke grond, in dergelijke gevallen kan worden aangenomen dat het slachtoffer tot het plegen van die feiten is gedwongen dan wel bewogen en derhalve of het non-punishment beginsel toepassing moet vinden. (...) Het hof is van oordeel dat dit het geval kan zijn indien die feiten het rechtstreeks gevolg zijn van de mensenhandelsituatie waarin het slachtoffer verkeerde. Of dat laatste het geval is hangt naar het oordeel van het hof af van de concrete omstandigheden van het geval, waaronder (doch niet uitsluitend) de (aard van de) door de mensenhandelaar aangewende dwangmiddelen, de duur van de mensenhandelsituatie waarin het slachtoffer zich bevond, de mate van afhankelijkheid van het slachtoffer ten opzichte van de mensenhandelaar, de aard van de door het slachtoffer begane strafbare feiten en de rol en de eigen belangen daarbij en de (mate van) vrijwilligheid bij het plegen van die strafbare feiten.”²²⁷

EHRM

Mensenhandel is in strijd met de menselijke waardigheid en fundamentele vrijheden en onverenigbaar met de waarden zoals die zijn verankerd in, onder meer, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit vindt bevestiging in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het EHRM heeft mensenhandel onder het bereik van artikel 4 EVRM gebracht, welk artikel een verbod op slavernij en dwangarbeid inhoudt. Op grond van dit artikel rust op de lidstaten de positieve verplichting om mensenhandel te bestrijden en daartoe een effectief beleid te voeren.²²⁸ Dat deze verplichting ver reikt, bleek onlangs nog in de zaak *Chowdry t. Griekenland*.²²⁹ In deze zaak waren de slachtoffers in Bangladesh aangeworven en tewerkgesteld als aardbeienplukkers op een Grieks eiland. Zij hadden geen verblijfsvergunning en waren onder erbarmelijke omstandigheden gehuisvest. Nadat zij hadden geprotesteerd omdat zij geen loon uitbetaald hadden gekregen, bedreigde de werkgever hen met de dood. Bij de daaropvolgende protestactie opende een van de bewakers het vuur op de slachtoffers en raakten dertig van hen gewond. Het Griekse hof sprak de werkgever en de bewaker vrij van mensenhandel en veroordeelde hen beiden voor mishandeling tot een geldboete en een schadevergoeding van in totaal € 1.500,-. Het EHRM oordeelde dat deze strafrechtelijke afdoening niet kon worden beschouwd als een voldoende effectieve rechtsbescherming en bestrijding van mensenhandel en constateerde dat artikel 4 lid 2 EVRM was geschonden.

2.5.2 Wetgeving ten aanzien van artikel 273f Sr na 2013

Aandacht voor mensenhandel en het belang van een effectieve bestrijding daarvan vertaalt zich ook in wet- en regelgeving. In 2013 is artikel 273f Sr tweemaal gewijzigd. De eerste wijziging betrof een verhoging van de strafmaat van zowel de gedragingen die staan genoemd in het eerste lid als van de strafver-

227 Hof Amsterdam 20 juli 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2889.

228 EHRM 7 januari 2010, 2965/04 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*) en EHRM 21 januari 2016, 71545/12, EHRC 2016/112, m.nt. F.M. Hol (*L.E. t. Griekenland*).

229 EHRM 30 maart 2017, 21884/15, EHRC 2017/123, m.nt. B. Barentsen (*Chowdry t. Griekenland*).

zwarende omstandigheden.²³⁰ Alhoewel de wetgever in 2009 de strafmaxima nog had verhoogd, werd een verdere verhoging als gerechtvaardigd en verantwoord beschouwd. Daartoe werd overwogen dat mensenhandel een uitermate ernstig misdrijf betreft, waarbij veelal gedurende een langere periode een zeer ernstige inbreuk wordt gemaakt op de menselijke waardigheid en integriteit van slachtoffer.²³¹

De tweede wijziging was de implementatie van de EU-Richtlijn mensenhandel.²³² De EU-Richtlijn mensenhandel beoogt een verbetering van de preventie en vervolging van mensenhandel, alsook van de bescherming van slachtoffers daarvan.²³³ In de richtlijn wordt een ruimer concept gehanteerd van wat onder mensenhandel moet worden verstaan: ook bedelarij, uitbuiting van criminele activiteiten, illegale adoptie en gedwongen huwelijken kunnen onder mensenhandel worden geschaard.²³⁴ De kern van de richtlijn wordt onder meer gevormd door bepalingen van materieelstrafrechtelijke aard en heeft geleid tot een wijziging van artikel 273f Sr. Zo is de definitie van uitbuiting uitgebreid met dien verstande dat deze nu ook bedelarij en de uitbuiting van strafbare feiten omvat, zijn de strafverzwarende gronden aangepast, is de extraterritoriale rechtsmacht uitgebreid en is het begrip 'kwetsbare positie' nader omschreven.

2.6 Aanpalende fenomenen

Zoals hierboven al werd opgemerkt, hangen sommige fenomenen samen met mensenhandel. In de laatste jaren is in dit kader vooral aandacht voor de relatie tussen mensenhandel en migratie. Ook kan worden gedacht aan de verhouding tussen mensenhandel en kindhuwelijken. Naar beide verschijnselen en hun relatie met mensenhandel wordt hieronder nader ingegaan.

2.6.1 Mensenhandel en migratie

Sinds 2014 is zowel in Europa als Nederland een toename waar te nemen van het aantal vluchtelingen en migranten dat instroomt. Waar in 2014 in Nederland bijna 22.000 eerste asielaanvragen werden gedaan, verdubbelde dit in 2015 naar ruim 43.000.²³⁵ In 2016 betroffen dit iets meer dan 18.000 eerste asielaanvragen, maar kwamen ook nog eens bijna 12.000 nareizigers naar Nederland.²³⁶ In de eerste zeven maanden van 2017 lijkt het aantal eerste asielaanvragen in Nederland iets af te nemen met ruim 8.000 eerste asielaanvragen, maar stijgt het aantal nareizigers juist. Halvewege 2017 zijn dit er 10.000.²³⁷

230 Wet 28 februari 2013 inzake partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen, *Stb.* 2013, 84. De nieuwe strafmaxima voor feiten gepleegd na 1 april 2013.

231 *Kamerstukken II 2011/12*, 33185, nr. 3.

232 Voluit: Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* L 101). Deze richtlijn is geïmplementeerd bij Wet van 6 november 2013 tot implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* L 101), *Stb.* 2013, 444, welke wet op 15 november 2013 inwerking is getreden (*Stb.* 445).

233 Onder 7 van de preambule van de EU-Richtlijn mensenhandel.

234 Onder 11 van de preambule van de EU-Richtlijn mensenhandel.

235 IND 2015.

236 IND 2016.

237 IND 2017.

Het merendeel van de asielaanvragen werd ingediend door Syriërs. Asielzoekers uit Eritrea, Irak en Afghanistan kwamen ook relatief vaak naar Nederland.

Wanneer wordt gekeken naar het aantal asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's), is vergeleken met 2014 ook een stijging te zien. In 2014 kwamen 962 AMV's naar Nederland. Dit aantal steeg in 2015 naar 3.859 en bleef in 2016 met 1.707 nog steeds bijna twee keer zo hoog als in 2014. AMV's kwamen voornamelijk uit landen als Syrië, Eritrea en Afghanistan.

Uit een veelvoud aan (internationale) onderzoeken blijkt dat vluchtelingen en migranten kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Uit een rapport van het IOM blijkt bijvoorbeeld dat bij 76% van de ondervraagde migranten en vluchtelingen die in 2016 per boot Italië hebben bereikt, één of meerdere indicatoren van mensenhandel zijn vastgesteld.²³⁸ In een herhaal-onderzoek uit 2017 betrof dit zelfs 79% van de ondervraagden.²³⁹ Ook UNODC concludeert in haar Global Report on Trafficking in Persons dat een verband bestaat tussen het aantal migranten met eenzelfde nationaliteit dat naar een land afreist en het aantal slachtoffers van mensenhandel met die nationaliteit die in dat land worden geïdentificeerd.²⁴⁰ De Europese Commissie stelt dat de huidige toestroom van migranten en vluchtelingen heeft geleid tot mensenhandelnetwerken die zich richten op de meest kwetsbaren onder de vluchtelingen.²⁴¹ Dat mensenhandel steeds meer lijkt voor te komen onder migranten en vluchtelingen, volgt ook uit een rapport van Europol uit 2016, waaruit blijkt dat 20% van de smokkelaars zich óók bezig houdt met mensenhandel.²⁴²

Verwevenheid tussen mensenhandel en mensensmokkel

Tussen de delicten mensensmokkel en mensenhandel bestaat een duidelijk juridisch-systematisch verschil, maar in de praktijk blijkt deze scheiding vaak weerbarstig. Migrant kunnen veelal geen beroep doen op reguliere infrastructurele verbindingen en zijn in de praktijk daarom meestal aangewezen op personen die de reis voor hen faciliteren. Hieraan wordt veel geld verdiend. De aard van de relatie tussen mensensmokkelaar en migrant kan variëren van een louter faciliterende relatie aan de ene kant van het spectrum tot een dwingende relatie aan de andere kant daarvan. De afhankelijke situatie waarin een migrant zich bevindt is daarin een constante.

Deze afhankelijkheid moet worden gezien als de basis van de kwetsbaarheid van gesmokkelde migranten voor mensenhandel. Van hun situatie kan immers misbruik worden gemaakt, waardoor zij in een uitbuitingssituatie terecht kunnen komen. Zo kan een mensensmokkelaar zelf tot het uitbuiten van migranten overgaan, bijvoorbeeld door deze te dwingen geld te verdienen met (seksuele) diensten teneinde de tocht te kunnen betalen. Ook kan het voorkomen dat mensensmokkelaars migranten naar een mensenhandelaar brengen die de migranten vervolgens uitbuit.

238 IOM 2016. In deze studie werden 3.002 migranten en vluchtelingen geïnterviewd die in 2016 in Italië waren gearriveerd. De groep jonge mannelijke respondenten was oververtegenwoordigd binnen dit onderzoek. Vrouwen en kinderen waren ondervertegenwoordigd in deze studie. Daarnaast werd de onderzoeksgroep niet *at random* geselecteerd, hetgeen tot *selection bias* kan hebben geleid. Via een survey werd bij 76% van hen minimaal één indicator mensenhandel geconstateerd. Bij 47% waren dit twee of meerdere indicatoren.

239 IOM 2017. Voor dit onderzoek werden 2.769 migranten en vluchtelingen geïnterviewd die in 2017 in Italië waren gearriveerd.

240 UNODC 2016, p. 58.

241 Europese Commissie 2016, p. 9.

242 Europol 2016, p. 11.

Vanwege de verwevenheid die kan bestaan tussen de twee delicten mensensmokkel en mensenhandel, is het van belang telkens beducht te zijn op signalen van mensenhandel bij een verhoogde migranten instroom. De Nationaal Rapporteur heeft de minister van VenJ dan ook meerdere malen aanbevolen maatregelen te treffen waardoor het herkennen van signalen van mensenhandel binnen de migratie- en vluchtelingenstroom beter kan worden gewaarborgd.²⁴³

Een aantal groepen binnen de migranten- en vluchtelingenstroom die naar Europa en Nederland afreizen, lijken extra kwetsbaar te zijn voor mensenhandel. Zo uiten onder meer de Europese Commissie en IOM hun zorgen over Nigeriaanse vrouwen en meisjes die naar Europa afreizen.²⁴⁴ Volgens laatstgenoemde organisatie zou van de 11.000 Nigeriaanse vrouwen en meisjes die in 2016 naar Italië zijn afgereisd ongeveer 80% in de prostitutie worden uitgebuit, een verdubbeling ten opzichte van 2015.²⁴⁵

Ook bestaan grote zorgen over het aantal AMV's dat naar Europa afreist. In 2015 kwamen bijna honderd-duizend AMV's naar Europa. Hoewel dit in 2016 daalde naar ruim 63.000 AMV's, is dit nog altijd vijf keer hoger dan het gemiddelde aantal AMV's dat in de periode 2008-2013 jaarlijks naar Europa afreisde. De meeste van hen zijn afkomstig uit Afghanistan, Syrië, Eritrea en Irak.²⁴⁶

Uit verscheidende onderzoeken blijkt dat AMV's die naar Europa reizen onderweg veelvuldig slachtoffer worden van (seksueel) geweld en uitbuiting.²⁴⁷ In een onderzoek van IOM en Unicef uit 2017 werden 11.000 minderjarigen en jongeren ondervraagd over hun ervaringen gedurende de reis. Hieruit kwam naar voren dat het merendeel van de meisjes een vorm van seksueel misbruik en/of uitbuiting had meegemaakt. 86% van de jongens had te maken gehad met gedwongen arbeid.²⁴⁸ Eenmaal in Europa verdwijnen AMV's in veel landen na registratie uit het zicht van de autoriteiten. Zo waren in Duitsland meer dan negenduizend AMV's verdwenen in 2015. Bijna negenhonderd van hen waren onder de dertien jaar.²⁴⁹ In Italië zijn ruim zesduizend AMV's aan het zicht van de autoriteiten onttrokken, waarvan de meeste de Eritrese nationaliteit hadden.²⁵⁰ In Frankrijk²⁵¹, Groot-Brittannië²⁵² en Zweden²⁵³ is sprake van

243 Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor Mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), aanbeveling 3.

244 Europese Commissie 2016, p. 9.

245 *The Guardian*, 12 januari 2017, 'Number of Nigerian women trafficked to Italy for seks almost doubled in 2016', <https://www.theguardian.com/global-development/2017/jan/12/nigerian-women-trafficked-to-italy-for-sex-doubled-2016> (laatst geraadpleegd 25 augustus 2017).

246 Eurostat, 11 mei 2017, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8016696/3-11052017-AP-EN.pdf/30ca2206-odb9-4076-a681-e069a4bc5290> (laatst geraadpleegd op 26 augustus 2017).

247 Zie bijvoorbeeld Digidiki & Bhabha 2017; Save the Children 2016; Unicef 2016; Unicef 2017.

248 IOM & Unicef 2017, p. 21.

249 Neue Osnabrücker Zeitung, 28 augustus 2016, 'Rund 9000 Flüchtlingskinder vermisst – Zahl fast verdoppelt', <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/765913/rund-9000-fluechtlingskinder-vermisst-zahl-fast-verdoppelt> (laatst geraadpleegd 26 augustus 2017).

250 Save the Children 2016, p. 6.

251 *The Independent*, 2 april 2016, 'Calais 'Jungle': 129 unaccompanied children missing since refugee camp demolition', <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/calais-jungle-unaccompanied-children-refugee-camp-demolition-minors-a6965216.html> (laatst geraadpleegd 25 augustus 2017).

252 *The Independent*, 17 april 2016, '239 unaccompanied refugee children disappeared from UK care in 2015', <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/unaccompanied-refugee-children-disappear-uk-care-a6988336.html> (laatst geraadpleegd 25 augustus 2017).

253 *The Local*, 19 mei 2016, 'Hundreds of refugee children have gone missing in Sweden', <https://www.thelocal.se/20160519/hundreds-of-young-refugees-go-missing-in-sweden> (laatst geraadpleegd 31 augustus 2017).

eenzelfde situatie. Er bestaan dan ook grote zorgen dat (een deel van) deze kinderen slachtoffer wordt van mensenhandel.

Ook in Nederland bestaan zorgen over de kwetsbaarheid van asielzoekers voor mensenhandel.²⁵⁴ Zo gaf de Nationale Politie in 2016 aan dat concrete aanwijzingen bestonden dat mensenhandelaren rond asielzoekerscentra actief waren. Zij zouden jonge vrouwen rekruteren en aanzetten tot prostitutie. Dit beeld werd tevens bevestigd door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).²⁵⁵

Diverse Nederlandse instanties hebben hun zorgen geuit over de wijze waarop de Nederlandse overheid de aanpak van mensenhandel binnen de migratie- en vluchtelingenstroom heeft vormgegeven.²⁵⁶ Zo stelde de Inspectie VenJ vast dat zachte signalen van mensenhandel, die niet direct tot opsporing leiden, slechts in beperkte mate tussen de instanties in de vreemdelingenketen uitgewisseld werden.²⁵⁷ In een eerder rapport van de Inspectie werd al geconcludeerd dat de doelstelling om signalen over mensenhandel te verzamelen slechts beperkt werd gerealiseerd.²⁵⁸ Onderzoek van de European Police Union (EPU) toonde aan dat de politiediensten in Nederland, Duitsland en de Balkan-landen aangaven onderbezet en onvoldoende uitgerust te zijn om de grote migratie- en vluchtelingenstromen zorgvuldig te screenen en verwerken.²⁵⁹ Ook zou de prioriteit om mensensmokkel op te sporen ten koste zijn gegaan van de aanpak mensenhandel. Zo gaf de minister van VenJ aan dat de 'keuze om met prioriteit in te zetten op de aanpak van mensensmokkel [...] directe – en reeds voorziene – gevolgen voor de aanpak van mensenhandel [heeft] gehad'.²⁶⁰ Uiteindelijk was dit één van de redenen voor de forse daling van het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel sinds 2014.²⁶¹

Ook verschenen kritische rapporten rondom de opvang van AMV's. Zo beoordeelde de inspecties Jeugdzorg en VenJ de kwaliteit van de Beschermd Opgang (BO) voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel als onvoldoende.²⁶² Op basis van het inspectierapport werden verbetermaatregelen aangekon-

254 Zie bijvoorbeeld de Brief van het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM) d.d. 6 april 2017 gericht aan informateur Schippers, http://mensenhandel.nl/files/box/06042017_brief_SOM_website_versie_t.a.v._drs._E.I._Schippers.pdf (laatst geraadpleegd 28 augustus 2017), Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor Mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015).

255 *De Volkskrant*, 16 januari 2016, 'Mensenhandelaren actief rond asielzoekerscentra', <https://www.volkskrant.nl/binnenland/mensenhandelaren-actief-rond-asielzoekerscentra-a4225489/> (laatst geraadpleegd 25 augustus).

256 Zie bijvoorbeeld: DFC/ECPACT, Unicef en CKM 7 december 2017, 'Oproep voor een betere bescherming van buitenlandse minderjarige slachtoffers mensenhandel', <https://www.mensenhandelweb.nl/system/files/documents/07%20dec%202016/Rijksbrede%20aanpak%2010%20punten%20strategie.pdf> (laatst geraadpleegd 25 augustus 2017); Brief Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM) d.d. 6 april 2017 gericht aan Informateur Schippers, http://mensenhandel.nl/files/box/06042017_brief_SOM_website_versie_t.a.v._drs._E.I._Schippers.pdf (laatst geraadpleegd 28 augustus 2017); Brief Nationaal Rapporteur 13 februari 2017 voorafgaand aan het Algemeen Overleg Mensenhandel, https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/10008%20100217%20brief%20Voorzitter%20Tweede%20Kamer%20inzake%20AO%20mensenhandel_tcm23-272691.pdf (laatst geraadpleegd op 25 augustus 2017).

257 Inspectie VenJ 2017, p.5.

258 Inspectie VenJ 2016.

259 Dit kwam naar voren uit een peiling die de EPU hield onder 800 agenten uit onder meer Nederland, Duitsland, Spanje, Kroatië en Servië. EPU, 'Shortcomings in European admission for refugees', www.europeanpoliceunion.eu/ (laatst geraadpleegd op 30 augustus 2017).

260 *Kamerstukken II* 2016/2017, 28638, 150.

261 Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor Mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015).

262 Inspectie Jeugdzorg 2016 & Inspectie VenJ 2016.

digd.²⁶³ In de hertoets die in december 2016 werd uitgevoerd waren veel verbeteringen doorgevoerd. Wel werd aangegeven dat nog niet geheel volgens de professionele standaarden gewerkt wordt en bestaat nog geen vastgestelde visie of beleid over het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen.²⁶⁴

Daarnaast steeg het aantal AMV's dat uit de BO verdween sinds 2013 elk jaar. Waar dit in 2013 nog slechts één minderjarige betrof, verdwenen in 2016 dertig van de zestig kinderen die in de BO werden opgevangen.²⁶⁵ Dit betroffen voornamelijk Vietnamese jongeren.²⁶⁶ Van deze groep is bekend dat zij in het Verenigd Koninkrijk op grote schaal worden uitgebuit in de prostitutie en de hennepcultuur.²⁶⁷ De inspecties Jeugdzorg en VenJ gaven dan ook aan dat het hen zorgen baart dat niet voorkomen kan worden dat jongeren verdwijnen uit de BO, terwijl deze juist is bedoeld om kwetsbaren te beschermen tegen mensenhandel en mensensmokkel.²⁶⁸

Ook het aantal AMV's dat vanuit een reguliere vreemdelingenopvang met onbekende bestemming (MOB) vertrok, is in de afgelopen drie jaar gestegen, van 100 verdwenen kinderen in 2014 naar 260 kinderen in 2016.²⁶⁹ In het Jaarbericht Kinderrechten 2017 uitten Unicef en DFC hun zorgen over deze ontwikkeling en roepen zij de Nederlandse regering op tot het onderzoeken van deze verdwijningen, iets dat tot op heden onvoldoende gebeurt.²⁷⁰ Eerder deden Unicef, DFC-ECPAT en CKM al een oproep aan de minister van VenJ om te komen tot een Rijksbrede Aanpak voor een betere bescherming van buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel, waarin ook hun zorgen werden geuit over het aantal verdwijningen van AMV's. Vijftig organisaties en personen ondertekende deze oproep.²⁷¹ De Nationaal Rapporteur deelt de zorgen over het aantal verdwijningen van AMV's en acht het van belang dat hier onderzoek naar wordt gedaan.

Daarnaast zijn sinds het uitkomen van de Negende rapportage mensenhandel diverse voorstellen gedaan te komen tot een geïntegreerde kindvriendelijke verblijfsregeling voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel.²⁷² Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur komt naar voren dat AMV's nu vaak niet goed weten welk deel van hun verhaal zij in welke procedure worden geacht te vertellen. Daarnaast moeten zij vaak vaak delen van hun verhaal meerdere keren aan verschillende instanties vertellen. Dit brengt onzekerheid en stress met zich. Tevens leidt dit ertoe dat opsporingsinformatie onvoldoende bij de politie terecht komt. De Nationaal Rapporteur pleit daarom voor een geïntegreerde verblijfsregeling

263 *Kamerstukken II 2016/17, 27062, 103.*

264 *Inspectie Jeugdzorg & Inspectie VenJ 2017.*

265 *Unicef & DFC 2017, p.30.*

266 *Kamerstukken II 2015/16, 27062, 99.*

267 *National Crime Agency 2017, <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/national-referral-mechanism-statistics/2016-nrm-statistics/788-national-referral-mechanism-statistics-end-of-year-summary-2016/file> (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2017).*

268 *Inspectie Jeugdzorg & Inspectie VenJ 2017, p.30.*

269 *In 2014 verdwenen hier bovenop nog 10 kinderen uit de BO. In 2016 waren dit er nog eens 30. Unicef & DFC 2017, p. 28.*

270 *Unicef & DFC 2017, p. 30.*

271 *DFC/ECPAT, Unicef en CKM 7 december 2017, 'Oproep voor een betere bsecherming van buitenlandse minderjarige slachtoffers mensenhandel', <https://www.mensenhandelweb.nl/system/files/documents/07%20dec%202016/Rijksbrede%20aanpak%2010%20punten%20strategie.pdf> (laatst geraadpleegd 25 augustus 2017).*

272 *Nationaal Rapporteur 2015. (Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen); Unicef en DFC-ECPAT 2013.*

waarin het verhaal van de jongere centraal staat.²⁷³ De staatssecretaris van VenJ heeft echter aangegeven onvoldoende meerwaarde te zien in zo een regeling.²⁷⁴ Sinds 2014 hebben jaarlijks slechts tien kinderen gebruik gemaakt van de B8/3 regeling, terwijl in dezelfde periode gemiddeld tachtig AMV's per jaar werden opgevangen als mogelijk slachtoffer mensenhandel binnen de BO.²⁷⁵ Een verklaring hiervoor is dat de verblijfsregeling mensenhandel kinderen te veel onzekerheid geeft en te weinig bescherming biedt met het gevolg dat de meeste kinderen asiel aanvragen: een procedure die niet specifiek is ingericht voor slachtoffers van mensenhandel en waarin mensenhandel ook niet centraal staat. In het licht van deze informatie wordt de staatssecretaris van VenJ dan ook aanbevolen zijn beslissing rondom de geïntegreerde verblijfsregeling te herzien.

De afgelopen jaren is met name gekeken naar de rol van de vreemdelingenketen in de signalering en aanpak van mensenhandel binnen de asielstroom, wat verklaarbaar is gezien de hoge instroom en uitdagingen die dat met zich bracht. Vanwege de afname van het aantal eerste asielaanvragen in 2017 zullen voor het einde van het jaar 45 van de 106 opvanglocaties sluiten. Van achttien locaties zal bovendien de opvangcapaciteit worden teruggebracht.²⁷⁶ Veel van de asielzoekers die in het piekjaar 2015 Nederland zijn ingereisd, zijn dan ook inmiddels doorgestroomd naar gemeenten. Onder deze groep bevinden zich ook kwetsbare personen, omdat zij bijvoorbeeld nog onbekend zijn met de Nederlandse taal of wet- en regelgeving, of omdat zij getraumatiseerd zijn door hetgeen hen in hun thuisland of onderweg naar Nederland is overkomen.

Eritrese asielzoekers

Hoewel kwetsbare personen zich kunnen bevinden onder alle migrantengroepen die Nederland in afgelopen jaren zijn ingereisd, bestaan met name zorgen over mensenhandel binnen de Eritrese gemeenschap. Al gedurende de reis naar Nederland hebben zij veelvuldig te maken met (seksueel) geweld en uitbuiting.²⁷⁷ Onderzoek van Pharos laat zien dat veel zorgen bestaan over de psychosociale klachten van Eritrese asielzoekers, als gevolg van onder meer (seksueel) geweld, sociaal isolement en opgebouwde schulden.²⁷⁸ Ook zijn er meerdere signalen dat Eritrese meisjes en jonge vrouwen in Nederland slachtoffer van seksueel misbruik en mensenhandel worden.²⁷⁹ De Eritrese gemeenschap in Nederland kenmerkt zich door zijn geslotenheid en wantrouwen, waardoor het moeilijk blijkt deze signalen te concretiseren.²⁸⁰ Tot slot is bij Eritrese asielzoekers sprake van een gebrekkige integratie en zijn zij veelal onbekend met de Nederlandse taal en wet- en regelgeving.²⁸¹ Binnen AZC's bestaat nog toezicht van bijvoorbeeld medewerkers van het COA,

273 Nationaal Rapporteur 2015 (Naar een kindgericht beschermingssysteem), aanbeveling 3.

274 Kamerstukken II 2015/16, 27062, 98.

275 Unicef & DFC 2017, p. 29.

276 COA 26 april 2017, 'Opvangcapaciteit COA voor eind 2017 naar 31.000 plaatsen', <https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/opvangcapaciteit-coa-voor-eind-2017-naar-31000-plaatsen> (laatst geraadpleegd 28 augustus 2017).

277 Humphris 2013; Rijken & Van Reisen 2015.

278 Pharos 2016.

279 Horbach & Rijken 2017; DSP-groep Amsterdam & Universiteit Tilburg 2016; NRC 12 januari 2016, 'Eritrese meisjes moeten webljven uit deze kerk', <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/01/12/eritrese-meisjes-moeten-wegblijven-uit-deze-kerk-1579808-a887826> (geraadpleegd 11 september 2017); Volkskrant 16 januari 2016, 'Mensenhandelaren actief rond asielzoekerscentra', <https://www.volkskrant.nl/binnenland/mensenhandelaren-actief-rond-asielzoekerscentra-a4225489/> (laatst geraadpleegd 25 augustus).

280 Horbach & Rijken 2017; DSP-groep Amsterdam & Universiteit Tilburg 2016.

281 Horbach & Rijken 2017.

maar wanneer zij eenmaal naar de gemeente uitstromen wordt van hen verwacht dat zij zelfredzaam zijn. Er bestaan dan ook grote zorgen dat zij eenmaal in de gemeente kwetsbaar zijn voor mensenhandel.

Ondanks de afname van het aantal eerste asielaanvragen afgelopen jaar, is het aantal nareizigers met ruim 300% gestegen, van 3.440²⁸² in de eerste zeven maanden van 2016 naar 10.160²⁸³ in dezelfde periode van 2017. Ook voor deze groep geldt dat zij na aankomst direct doorstroomt naar de gemeenten. Met het oog op voornoemde ontwikkelingen is het van belang dat de aanpak van mensenhandel ten aanzien van migranten en vluchtelingen zich niet langer meer uitsluitend binnen de vreemdelingenketen afspeelt, maar dat ook gemeenten hun verantwoordelijkheid kennen en nemen. Nu steeds meer asielzoekers zich langdurig in gemeenten vestigen, ligt er een belangrijke taak voor gemeenten om de kwetsbaren onder deze groep te beschermen tegen mensenhandel en eventuele misstanden aan te pakken. Hiervoor is het van belang dat goed zicht bestaat op hetgeen zich afspeelt binnen deze gemeenschappen. Tevens vraagt dit om voldoende kennis en expertise rondom het onderwerp mensenhandel op gemeentelijk niveau. Het sociaal wijkteam kan hierin een belangrijke rol vervullen. Uit hoofdstuk vijf zal blijken dat nog veel te winnen is bij de aanpak van mensenhandel door gemeenten.

2.6.2 Mensenhandel en kindhuwelijken²⁸⁴

Kindhuwelijken komen ook in Nederland voor.²⁸⁵ Hoewel het ontbreekt aan kwantitatieve data om uitspraken te kunnen doen over de omvang van deze problematiek, is afgelopen jaren meermaals gebleken dat kindhuwelijken zich ook in Nederland voordoen.²⁸⁶ Tot op heden bestaat weinig onderzoek naar het effect dat een voltrokken kindhuwelijk heeft op de betrokkenen, zeker daar waar het gaat om kindhuwelijken binnen migrantengemeenschappen. Onderzoek van Gangoli en McCarty uit 2009 naar gearrangeerde en gedwongen kindhuwelijken binnen de Pakistaanse, Bengaalse en Indische gemeenschap in het Verenigd Koninkrijk laat zien dat met name getrouwde meisjes een verhoogd risico hebben op (seksueel) geweld.²⁸⁷

Anders dan een huwelijk tussen twee partners die bewust voor elkaar kiezen, betreft het huwelijk veeleer een betrekking tussen de betrokken families.²⁸⁸ Het gaat in deze gevallen, waarin ouders het huwelijk van hun kinderen regelen, dus om *gearrangeerde* (informele) kindhuwelijken. Deze huwelijken zijn niet onproblematisch. Wereldwijd worden zij inmiddels beschouwd als instituten die de vrijelijke ontwikkeling van kinderen in de weg staan. De zorgen over de uithuwelijking van kinderen lijken op nationaal niveau bovendien een voorname motor te zijn geweest meer beleid te ontwikkelen ten aanzien van

282 IND 2016.

283 IND 2017.

284 De tekst uit deze paragraaf verscheen reeds eerder in een rapport van de Nationaal Rapporteur. [Nationaal Rapporteur 2016 \(Zicht op kwetsbaarheid\)](#), p. 75-80.

285 Sollie, Wijkhuis, Hilhorst et al. 2013, p. 79. Zie ook Veneman 2014 en Rutten, Van Eijk, Drost et al. 2015.

286 Zie bijvoorbeeld kindhuwelijken binnen de Syrische en Roma-gemeenschap. [Nationaal Rapporteur 2015 \(Zicht op kwetsbaarheid\)](#).

287 Gangoli & McCarty 2009.

288 Sollie, Wijkhuis, Hilhorst et al. 2013, p. 46. Rutten, Van Eijk, Drost et al. concluderen in hun onderzoek dat het huwelijk bij Roma en Sinti aan te merken is '[...] als een overeenkomst, die plaatsvindt tussen families die afspraken met elkaar maken over onder andere de bruidsprijs en de woonplaats van het paar'. De geraadpleegde respondenten in dat onderzoek typeerden het Roma- en Sintihuwelijk als 'een zakelijke overeenkomst tussen twee families ten aanzien van de huwelijkspartners' (Rutten, Van Eijk, Drost et al. 2015, p. 80 en 143).

het tegengaan van huwelijksdwang. Hoewel gearrangeerde huwelijken en huwelijksdwang op het eerste gezicht te onderscheiden fenomenen zijn, is in literatuur en beleid ook veel aandacht voor de overlap tussen beide.

In het navolgende wordt de relatie tussen gearrangeerde kindhuwelijken en mensenhandel nader bestudeerd. Gekeken wordt in hoeverre het fenomeen van de gearrangeerde kindhuwelijken raakt aan delicten die in het Wetboek van Strafrecht ten aanzien van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen zijn opgenomen. Het perspectief dat hier wordt gehanteerd, is dus primair dat van het (materieel) strafrecht.

De vraag kan worden gesteld of het arrangeren van een kindhuwelijk op zichzelf een vorm van mensenhandel oplevert. Daartoe zal, in elk geval onder artikel 273f lid 1 sub 2 Sr, sprake moeten zijn van de intentie – aan de kant de ouders – om het kind met het arrangeren van het huwelijk uit te buiten. Die intentie zal bijvoorbeeld kunnen worden afgeleid uit het feit dat voor het ‘overdragen’ van een meisje haar ouders een bruidsschat ontvangen. Toch is het wel de vraag in hoeverre hier daadwerkelijk ook het oogmerk op *uitbuiting* is gericht. Hoewel de associatie met (deze vorm van) mensenhandel zeker niet vergezocht is, lijkt het arrangeren van het huwelijk in zichzelf namelijk niet de kern van de delictomschrijving van mensenhandel ex art. 273f lid 1 sub 2 Sr te raken, waarbij het ‘verdienelement’ vaak duidelijker voorop staat.²⁸⁹

Dat wil niet zeggen dat gearrangeerde kindhuwelijken vanuit strafrechtelijke optiek onproblematisch zijn. Het is de vraag of in het geval van gearrangeerde kindhuwelijken – waarbij per definitie sprake is van een overwichtsituatie van ouders op kinderen²⁹⁰ – niet ook sprake is van een vorm van strafrechtelijk relevante dwang. De overlap tussen gearrangeerde huwelijken en huwelijksdwang is op meerdere plekken beschreven. Over het algemeen lijkt er consensus over te zijn dat gearrangeerde huwelijken niet per definitie huwelijksdwang opleveren. Daarvan is pas sprake als het gearrangeerde huwelijk als *onvrijwillig* kan worden aangemerkt. De beantwoording van de vraag wanneer een gearrangeerd huwelijk overloopt in een situatie van huwelijksdwang is dus afhankelijk van de vraag wanneer kan worden gesproken van het ontbreken van vrijwilligheid en dus wanneer sprake is van dwang. Dwang is als zodanig strafbaar gesteld in artikel 284 Sr, dat het oog heeft op degene die een ander of een derde wederrechtelijk en door middel van dwangmiddelen dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden.²⁹¹ Dit delict gaat uit van een breed dwangbegrip en bestaat uit een veelheid aan dwangvormen, waaronder ook ‘andere feitelijkheden’, waar voornoemde overwichtsituatie bijvoorbeeld onder kan vallen, maar wellicht ook de (gepercipieerde) druk die aan de kant van de kinderen bestaat om te voldoen aan cultureel-sociale verwachtingen.²⁹² Het is niet eenvoudig een dergelijke vorm van ‘sociale drang’ te bewijzen.²⁹³ Zoals ook is genoemd in het ‘Plan van aanpak preventie huwelijksdwang’ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het in veel gevallen ‘[...] lastig vast te stellen wanneer een adviserende en ondersteunende ouderlijke rol overgaat in sociale drang of zelfs strafbare dwang.’²⁹⁴ En: ‘Er kan sprake zijn van

289 Zie over de kern van de delictomschrijving van mensenhandel verder Esser en Dettmeijer-Vermeulen 2014.

290 Vgl. bijv. Rb. Gelderland 21 december 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:8040.

291 *TenC* Sr, art. 284 Sr (Van der Meij).

292 Door een respondent in het onderzoek van Rutten et al. wel omschreven als ‘culturele dwang’ (Rutten et al. 2015, p. 109). In Myria, 2015, p. 12 wordt ook wel gesproken over ‘morele dwang’.

293 Myria 2015, p. 12.

294 *Kamerstukken II* 2010/11, 32840, 3, p. 3.

vormen van sociale drang, waartegen jongeren zich niet verweren uit loyaliteit naar de ouders en familie, of die zodanig geïnternaliseerd zijn dat beperking van keuzevrijheid niet als zodanig ervaren wordt.²⁹⁵

Met het vervolgen van ouders voor huwelijksdwang voor hun rol bij de sluiting van een kindhuwelijk is tot dusver geen ervaring opgedaan. Hierop lijkt zowel vanuit internationale organisaties en het nationaal beleid de laatste jaren wel meer te worden aangedrongen. Relevant is in dit verband dat de maximumstraf waarmee artikel 284 Sr wordt bedreigd in 2013 is verhoogd, juist om adequater op te kunnen treden tegen *huwelijksdwang*.²⁹⁶ Ook op internationaal niveau wordt erop aangedrongen huwelijksdwang aan te pakken. Het recent door Nederland geratificeerde Raad van Europa Verdrag inzake geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld²⁹⁷ indiceert specifiek ook een strafrechtelijke aanpak; landen worden verplicht huwelijksdwang strafbaar te stellen en in de preambule van het verdrag wordt o.a. huwelijksdwang gekenschetst als *'a serious violation of the human rights of women and girls and a major obstacle to the achievement of equality between women and men'*.²⁹⁸ Vóór de ratificatie van het Verdrag was in Nederland al discussie over het versterken van de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang. Zo acht de minister van VenJ een strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang onontbeerlijk.²⁹⁹ Hoewel het volgens hem niet gaat om het enige middel, vormt het strafrecht volgens hem, hoewel *ultimum remedium*, een 'noodzakelijk sluitstuk' van de aanpak van huwelijksdwang. Daarover zegt hij:

'Wanneer zware psychische druk of zelfs fysieke druk wordt uitgeoefend, waardoor iemand zich genoodzaakt ziet om tegen zijn wil een huwelijk aan te gaan, wordt – ook in strafrechtelijk opzicht – een grens overschreden. De impact en gevolgen van een gedwongen huwelijk zijn groot en ingrijpend. Daartegen dienen slachtoffers te worden beschermd. Tot de bescherming die de overheid kan bieden, behoort ook strafrechtelijke bescherming.'³⁰⁰

295 *Kamerstukken II 2010/11, 32840, 3, p. 3.*

296 *Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage), p. 127.* De verhoging van de strafbedreiging was onderdeel van een wetgevingsoperatie die tot doel had de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking te versterken. Vgl. *Kamerstukken II 2010/11, 32840, 3.*

297 Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Istanbul, 11 mei 2011), *Trb.* 2012, 233. Het Verdrag is door Nederland geratificeerd op 18 november 2015. Zie voor het advies daarover van de Nationaal Rapporteur: <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2014/Rapporteuradviseertoverimplementatieverdraggeweldtegenvrouwenenhuiselijkgeweld.aspx> (laatst geraadpleegd 12 oktober 2017).

298 Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Istanbul, 11 mei 2011), *Trb.* 2012, 233.

299 *Kamerstukken II 2010/11, 32840, 3, p. 1.*

300 *Ibid.* Later heeft de minister, in reactie op vragen van de SP-fractie, zijn keuze voor het strafrecht nader toegelicht. Volgens hem laten alternatieve maatregelen '[...] onverlet dat ook het strafrecht voldoende moet zijn toegerust om effectief te kunnen optreden in daarvoor in aanmerking komende gevallen van huwelijksdwang'. En: 'Het is immers zaak de strafwetgeving bij de tijd te houden. De wetgever dient alert te zijn op nieuwe ontwikkelingen op sociaal, cultureel, economisch en technologisch gebied en de wetgeving waar nodig aan te passen met inachtneming van in de samenleving gedragen rechtsovertuigingen. De aanpassingen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, moeten als noodzakelijk sluitstuk van het geheel van maatregelen worden gezien teneinde wettelijke lacunes in het strafrecht weg te nemen en aldus te verzekeren dat opsporing, vervolging en bestraffing van daarvoor in aanmerking komende gevallen adequaat kan plaatsvinden. Daarnaast mag van de voorgestelde aanpassingen signaalwerking worden verwacht waardoor het strafrechtelijk instrumentarium ter bestrijding van huwelijksdwang ook een zekere preventieve en afschrikwekkende functie heeft'. *Kamerstukken I 2012/13, 32830, C, p. 1-2.*

Interessant is ook dat met de implementatie van voornoemd verdrag een nieuwe strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen: artikel 285c Sr. Daarin is strafbaar gesteld degene die opzettelijk een persoon buiten of naar Nederland lokt met het oogmerk ten aanzien van die persoon een in artikel 284 omschreven misdrijf te plegen.³⁰¹ Toegesplitst op huwelijksdwang gaat het steeds om de situatie waarin een persoon A een andere persoon B van het ene naar het andere land lokt teneinde in dat andere land ten aanzien van die B een huwelijk onder dwang te voltrekken. Voor de voltooiing van dit delict is het niet vereist dat het huwelijk daadwerkelijk is voltrokken. Van het delictsbestanddeel 'lokt' in de zin van artikel 285c Sr is volgens de wetgever sprake 'wanneer die persoon onder valse voorwendselen wordt bewogen naar het buitenland te reizen'.³⁰² Voorts omvat het lokken 'elke handeling die redelijkerwijs geschikt kan worden geacht om een persoon te bewegen naar het buitenland te reizen, terwijl als die handeling achterwege was gebleven of als de persoon had geweten wat het werkelijke oogmerk van de reis is, die persoon niet naar het buitenland zou zijn gereisd'.³⁰³ De omstandigheid dat het slachtoffer zich in een afhankelijkheidsrelatie bevindt ten opzichte van de dader en daardoor gemakkelijk beïnvloedbaar is, zou volgens de wetgever een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de vraag of de handelingen waarmee het slachtoffer gelokt is, daartoe redelijkerwijs konden dienen.³⁰⁴

In de bespreking hierboven is gekeken naar de relatie tussen gearrangeerde kindhuwelijken en mensenhandel. Daarmee is primair een strafrechtelijk perspectief tot uitgangspunt genomen. Gewaakt moet echter worden voor overspannen verwachtingen van deze benadering. Het strafrecht is niet zaligmakend. Complexe fenomenen als gearrangeerde kindhuwelijken, en daarmee samenhangende fenomenen, kunnen niet alleen vanuit strafrechtelijk perspectief worden begrepen, voorkomen en bestreden, ook moet aandacht uitgaan naar alternatieve instrumenten om deze doelstellingen te bereiken. Tegelijk geldt dat huwelijksdwang een inbreuk oplevert op fundamentele (kinder)rechten. Niet voor niets is zowel op internationaal als nationaal niveau de laatste jaren geïnvesteerd in de versteviging van strafrechtelijke middelen, waarmee de strafwaardigheid van deze gedragingen nog eens extra wordt benadrukt. Voor de komende jaren lijkt het daarom geëigend om ook meer vanuit het strafrechtelijk perspectief naar de beschreven problemen te kijken. Het is vanzelfsprekend dat deze aanpak niet alleen kan steunen op wetgeving, in het bijzonder de recente wetgevende activiteit op het terrein van huwelijksdwang: naleving van wetgeving staat of valt met handhaving. Het is daarom belangrijk dat gearrangeerde kindhuwelijken en de relatie met mensenhandel ook meer aandacht krijgt in het (strafvorderlijk) beleid. De Nationaal Rapporteur heeft er in dit verband al op meerdere

301 In feite gaat het hier om de specifieke strafbaarstelling van een voorbereidingshandeling voor het begaan van het dwangdelict. Voorbereiding van dwang als zodanig is niet strafbaar aangezien het dwangdelict in art. 284 Sr wordt bedreigd met een maximum gevangenisstraf van twee jaar en voorbereiding van een misdrijf eerst dan mogelijk is indien op dat misdrijf een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. Op de ruime reikwijdte van art. 285c Sr – diens strekking reikt verder dan alleen lokhandelingen voor huwelijksdwang – is gedurende de consultatieronde van het Verdrag van de Raad van Europa kritiek geuit door de Nederlandse Orde van Advocaten: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/10/01/advies-nova-wetvoorstel-uitvoering-raad-van-europa-verdrag-inzake-het-voorkomen-en-bestrijden-van-geweld-tegen-vrouwen-en-huise>, geraadpleegd 12 oktober 2017).

302 *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, 3, p. 4.

303 *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, 3, p. 4.

304 *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, 3, p. 5. Zie hierover ook het advies van de Nationaal Rapporteur, die de wetgever adviseerde in de memorie van toelichting meer uitleg te geven over de vraag wat moet worden verstaan onder handelingen die redelijkerwijs geschikt kunnen worden geacht om een persoon te bewegen naar het buitenland te reizen: <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2014/Rapporteuradviseertoverimplementatieverdraggeweldtegen-vrouwenhuiselijkgeweld.aspx> (laatst geraadpleegd 12 oktober 2017).

plekken op gewezen dat met opsporing en vervolging van gearrangeerde kindhuwelijken, en de daaraan gerelateerde problematiek, weinig ervaring is opgedaan. Het heeft nog steeds prioritering aan de kant van politie en OM. Alleen als de relatie tussen gearrangeerde huwelijken en mensenhandel prioriteit krijgt, kan een strafrechtelijke reactie vanuit de overheid daadwerkelijk bijdragen aan het voorkomen en bestrijden ervan.

Zicht op buitenlandse slachtoffers van mensenhandel

In dit hoofdstuk staat het beleid over de verlening van de bedenktijd aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel centraal. In de [Vreemdelingencirculaire 2000](#) (hierna: *Vc 2000*, zie [Bijlage 1](#)) staat dat de politie reeds bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel een bedenktijd aan het vermoedelijk slachtoffer aanbiedt.¹ Doel van de bedenktijd is het slachtoffer tot rust te laten komen, zodat deze uit de mensenhandelsituatie kan geraken en kan nadenken over het meewerken aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar.² Als de bedenktijd wordt verleend, schort de IND het vertrek van het vermoedelijk slachtoffer uit Nederland op. De bedenktijd duurt maximaal drie maanden en is nodig, zo staat in het beleid, ‘omdat slachtoffers van mensenhandel vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten’.³ Naast de politie bieden ook medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (hierna: *KMar*) en Inspectie SZW, Directie Opsporing (hierna: *ISZW-DO*) de bedenktijd aan.⁴

De bedenktijd speelt een belangrijke rol bij het vroegtijdig beschermen van slachtoffers en tegelijk is ook het opsporingsonderzoek daarbij volgens het beleid gebaat: omdat een eventuele uitzetting wordt opgeschort, blijft een slachtoffer beschikbaar voor opsporingsdiensten en de bedenktijd stimuleert daarmee idealiter de bereidheid tot het doen van aangifte en de kwaliteit van de aangifte.⁵ Met de beslissing om iemand de bedenktijd te verlenen, hangen dus meer belangen samen.⁶

Het criterium op basis waarvan de bedenktijd wordt verleend – dat van de geringste aanwijzing – kan worden beschouwd als een ‘slagboomcriterium’. Daarmee wordt bedoeld dat het vervuld zijn van het criterium rechten voor het slachtoffer doet ontstaan en plichten aan de kant van de overheid: de slagboom gaat als het ware open. Door de staatssecretaris van VenJ wordt de bedenktijd gezien als een

1 De termen ‘aanbieden’ en ‘verlenen’ worden in dit hoofdstuk door elkaar gebruikt. In het navolgende wordt de in dit hoofdstuk gehanteerde terminologie nog uitgebreid uitgelegd.

2 *Kamerstukken II 2013/14, 28638, 121, p. 3.*

3 Bijlage Mensenhandel (versie van 1 juli 2013) bij Hoofdstuk B8/3 van de *Vc 2000*, te raadplegen via: <https://www.mensenhandelweb.nl/system/files/documents/6%20jan%202014%20-%2014%3A51/bijlage%20IND%20bij%20B8.3%20Vc.pdf> (laatst geraadpleegd 2 oktober 2017).

4 De rol van de *ISZW-DO* bij het verlenen van de bedenktijd is niet in de wet opgenomen. Ook de rol van de *KMar* is afwijkend aan die van de politie. Hieronder wordt op beide onderwerpen nog teruggekomen.

5 Tankink & Lambrichts belichten de problematiek van inconsistente verklaringen van slachtoffers van mensenhandel en de redenen die daaraan ten grondslag kunnen liggen. De bevindingen van de auteurs ondersteunen hoezeer het van belang is dat slachtoffers, alvorens aan een opsporingsonderzoek medewerking te verlenen, rust gegund wordt. Tankink & Lambrichts 2017, p. 13-25.

6 In dit kader heeft de staatssecretaris van VenJ eerder gesproken over het tweeledige uitgangspunt van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. *Kamerstukken II 2013/14, 28638, 121, p. 3.*

‘recht’ van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.⁷ Is de bedenktijd eenmaal verleend, dan kan een slachtoffer aanspraak maken op meerdere voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen. Hieronder valt onder meer opvang, gecoördineerd door CoMensha, het toewijzen van een zorgcoördinator die verantwoordelijk is voor de dagelijkse begeleiding en juridische bijstand van het slachtoffer, medisch onderzoek en zonodig behandeling. Bovendien heeft het slachtoffer recht op een uitkering en ziektekostenverzekering op grond van de Regeling verstrekkingen aan bepaalde categorieën vreemdelingen (de zogeheten Rvb-uitkering).⁸ Tegen de geschetste achtergrond kan de beslissing over het verlenen van de bedenktijd als een gewichtige worden gezien.

De hoofdvraag in dit hoofdstuk luidt: op welke wijze wordt in de praktijk de bedenktijd verleend? Deze hoofdvraag is onderverdeeld in twee deelvragen, namelijk 1) Welk proces ligt aan het verlenen van de bedenktijd ten grondslag? en 2) Welke overwegingen laten beslissers een rol spelen bij de keuze om de bedenktijd al dan niet te verlenen?⁹ Het leidende criterium bij het verlenen van de bedenktijd is dat sprake moet zijn van een geringste aanwijzing van mensenhandel.¹⁰ Dit criterium is vrij onbepaald. Beslissers die daarmee moeten werken, komt bovendien ‘discretionaire vrijheid’ toe om bij het verlenen van de bedenktijd dit criterium nader in te vullen. Eigen, individuele afwegingen kunnen bij het nemen van deze beslissing dus een rol spelen. Dit scherpt in dat beslissers een sleutelpositie hebben waar het gaat om het aanbieden van de bedenktijd, om het al dan niet omhoog laten gaan van de slagboom.

De ruimte die aan de beslissers vanuit het beleid is verschaft maakt dat een goed begrip van dat beleid alleen kan worden verkregen als wordt gekeken hoe in de praktijk met het verlenen van de bedenktijd wordt omgegaan. Naast de bestaande discretionaire vrijheid kan tevens worden opgemerkt dat het criterium van de geringste aanwijzing in de wet noch in het beleid verder is uitgelegd. Niet zelden leidt dat in de praktijk tot discussie over het toepassingsbereik van de bedenktijdregeling, waarbij dan vooral de vraag voorop komt te staan of in het voorkomende geval al dan niet sprake is geweest van ‘een geringste aanwijzing van mensenhandel’.¹¹ Een belangrijke dimensie van de beleidspraktijk komt hier aan het licht: niet alleen de medewerkers van politie, KMar en ISZW-DO zijn daarbij betrokken, ‘om’ de beslissing heen spelen ook andere actoren een belangrijke rol, zoals hulpverlenende instanties of bijvoorbeeld de (slachtoffer)advocatuur. De beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd ligt met andere woorden niet zelden onder een vergrootglas. De organisaties die ermee te maken hebben, dienen uiteenlopende, soms tegengestelde, belangen.¹²

7 *Kamerstukken II 2013/14, 28638, 121, p. 3.*

8 Artikel 11 lid 2 sub c Vw 2000. Bijlage Mensenhandel bij Hoofdstuk B.8/3 van de Vc 2000, §2.2.

9 Met beslissers wordt bedoeld de persoon die feitelijk is belast met het nemen van de beslissing om de bedenktijd te verlenen.

10 Op basis van het beleid zoals dat in de Vc 2000 is neerge daald, kan de vraag worden gesteld of dit criterium ook voor de KMar en ISZW-DO heeft te gelden. Immers, ISZW-DO wordt in het geheel niet in de Vc 2000 genoemd en voor de KMar lijkt een ander criterium te gelden. Het ministerie van VenJ laat desgevraagd weten dat het criterium van de geringste aanwijzing ook voor de KMar geldt, tenzij de vreemdeling nog geen toegang tot Nederland heeft gehad/geweigerd is. Dan geldt namelijk een ander criterium, dat hieronder nog nader uiteen zal worden gezet. Overigens is dit onderscheid niet zichtbaar in de Vc 2000. Schriftelijke informatie van het ministerie van VenJ d.d. 4 oktober 2017. ISZW-DO laat desgevraagd weten dat beslismedewerkers bij het verlenen van de bedenktijd hetzelfde criterium als de politie – dat van de geringste aanwijzing van mensenhandel – hanteren. Mondelinge informatie van Inspectie SZW d.d. 27 juli 2017.

11 Dat bleek ook tijdens de conferentie over de invulling van het criterium van de geringste aanwijzing, die plaatsvond op 29 mei 2017 te Amersfoort, en die werd georganiseerd door FairWork, CoMensha en het OM.

12 Zie ook Rijken 2012, p. 97.

Tegen deze achtergrond kan het belang worden begrepen van het verkrijgen van meer inzicht in de vraag hoe het ‘bedenktijdbeleid’ in de praktijk wordt toegepast en welke overwegingen bij het aanbieden van de bedenktijd een rol spelen. In dit onderzoek zijn in totaal 30 medewerkers van de drie opsporingsorganisaties geïnterviewd die vanuit hun functie betrokken zijn bij het verlenen van de bedenktijd. Dit onderzoek heeft zich, naast de politie, ook gericht op de KMar en ISZW-DO, aangezien ook deze instanties in de praktijk de bedenktijd verlenen. De KMar heeft de politietaak op de luchthavens, en daarmee ook een opsporingstaak ten aanzien van mensenhandel, maar komt ook op andere plekken in aanraking met potentiële slachtoffers van mensenhandel. ISZW-DO is een bijzondere opsporingsdienst die onder meer is belast met de opsporing van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. Overigens is ISZW-DO in de Vc 2000 nergens opgenomen; het aanbieden van de bedenktijd door deze organisatie is een staande praktijk die niet is geformaliseerd.

3.1 Wetgeving en beleid

De bescherming van slachtoffers is een hoeksteen van het mensenhandelbeleid in Nederland en klinkt ook door in de meer recente internationale rechtsdocumenten over mensenhandel.¹³ Zo vormt de bescherming van de rechten van slachtoffers een van de doelstellingen van de Mensenhandelrichtlijn van de EU.¹⁴ Een belangrijk onderdeel van de bescherming van slachtoffers is de bedenktijd. Die is onder meer in een aparte EU-richtlijn geregeld, die hier de Verblijfstitelrichtlijn wordt genoemd. Artikel 6 lid 1 van deze richtlijn, die tot stand kwam in 2004, bepaalt:

De lidstaten zorgen ervoor dat de betrokken onderdanen van derde landen¹⁵ bedenktijd krijgen om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten, zodat zij met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn met de bevoegde autoriteiten samen te werken.

Naast de EU-richtlijn is de verplichting een bedenktijd te verschaffen ook opgenomen in het Mensenhandelverdrag van de Raad van Europa, uit 2005.¹⁶ In artikel 13 lid 1 staat:

Iedere partij voorziet in haar nationaal recht in een herstel- en bedenktijd van ten minste 30 dagen wanneer redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokken persoon een slachtoffer is. Deze herstel- en bedenktijd moet voor de betrokken persoon voldoende lang zijn om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de mensenhandelaars en/of met kennis van zaken te beslissen over zijn samenwerking met de bevoegde autoriteiten. Tijdens deze periode mag geen enkele tegen hem genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de werkzaamheden van de bevoegde autoriteiten in enig stadium van de relevante nationale procedure, in het bijzonder in het kader van het onderzoek en de

13 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 22 februari 2013 ('Visie op slachtoffers'), p. 8. Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/02/22/brief-tweede-kamer-visie-op-slachtoffers> (laatst geraadpleegd 3 oktober 2017).

14 Zie bijv. art. 11 EU-richtlijn mensenhandel.

15 De werkingssfeer van de richtlijn ziet ingevolge art. 3 lid 1 onder meer op onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn of zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel, ook als zij het grondgebied van de lidstaten illegaal zijn binnengekomen.

16 Hierna aangeduid als 'Mensenhandelverdrag'.

vervolgung van de betrokken strafbare feiten. Tijdens deze periode is de betrokken persoon gemachtigd op het grondgebied van de partijen te verblijven.

Voorts is in artikel 11 lid 2 van de EU-richtlijn mensenhandel, die in 2011 tot stand kwam, neergelegd:

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten die een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing hebben dat iemand het slachtoffer zou kunnen zijn geworden van een van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde strafbare feiten, de betrokkene terstond bijstand en ondersteuning verlenen.

De Nederlandse overheid heeft dus een verplichting in een bedenktijd te voorzien voor mensen waarvan, kort gezegd, het vermoeden bestaat dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn of zijn geweest.¹⁷ In de bepalingen hierboven is het tweeledig karakter van de bedenktijd waarneembaar. Enerzijds staat de bescherming van het slachtoffer voorop: dat wordt tijd gegeven te herstellen en los te komen van de invloed van de mensenhandelaar. Anderzijds is aan de bedenktijd een duidelijk instrumenteel aspect verbonden: het opschorten van de uitzetting en het herstel van het slachtoffer draagt idealiter bij aan de samenwerking met de bevoegde autoriteiten. Waar dus enerzijds de bescherming van het slachtoffer primeert, staan het herstel en de onttrekkingsmogelijkheid ontegenzeggelijk in de sleutel van de samenwerking die kan worden verleend aan de bevoegde autoriteiten, meer in het bijzonder de diensten die betrokken zijn bij de opsporing van de betrokken mensenhandelaar.¹⁸

In Nederland hebben de bovenstaande verplichtingen vorm gekregen in het vreemdelingenrecht.¹⁹ In de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) is in artikel 8 onder k bepaald dat een vreemdeling rechtmatig verblijf toekomt gedurende de periode waarin hij in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van mensenhandel. Beleidsregels over de bedenktijd zijn vervolgens nader uitgewerkt in de Vc 2000, meer in het bijzonder in Hoofdstuk B8/3 en de Bijlage daarbij, die is opgesteld door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).²⁰ Daarin staat vermeld dat de IND drie verblijfsrechtelijke situaties met betrekking tot het tijdelijk verblijfsrecht van slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel onderscheidt:

- De bedenktijd voor slachtoffers van mensenhandel;
- De verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel; en
- De verblijfsvergunning voor getuige-aangevers van mensenhandel.

In de Vc 2000 staat dat aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van maximaal drie maanden wordt gegund. Voorts wordt opgemerkt dat vermoedelijke slachtoffers daarbinnen een beslissing moeten nemen of zij al dan niet aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze

17 Art. 3 lid 1 Verblijfstitelrichtlijn.

18 Overigens is het beschermingskarakter van de bedenktijd de laatste jaren wel meer gaan prevaleren, gelijk aan de toegenomen aandacht voor het perspectief van het mensenhandelslachtoffer in de internationale rechtsdocumenten over mensenhandel. Vgl. bijv. het net aangehaalde art. 13 lid 1 uit het Mensenhandelsverdrag van de Raad van Europa, waarin niet alleen wordt gesproken over een 'bedenktijd', maar ook over een 'hersteltijd'.

19 De bedenktijd bestond in Nederland overigens reeds lang voordat de Verblijfstitelrichtlijn tot stand kwam. De historie van deze regeling wordt in het navolgende nog (beknopt) besproken.

20 Vandaar dat in de praktijk vaak wordt gesproken over de B8/3-regeling. Daaronder valt overigens niet uitsluitend de bedenktijd, maar bijvoorbeeld ook het verblijfsrecht nadat door een slachtoffer aangifte is gedaan.

medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of be-rechting in feitelijke aanleg van een verdachte van mensenhandel. De bedenktijd wordt gegeven, zo staat in de Bijlage Mensenhandel, ‘omdat slachtoffers van mensenhandel vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten’.²¹

Effect van trauma op verklaringen

Uit diverse internationale en nationale onderzoeken komt naar voren dat slachtoffers van men-senhandel vaak ernstige psychische problemen hebben, variërend van geheugenproblemen, angstgevoelens tot posttraumatische stresstoornis (PTSS).²² Volgens Tankink en Lambrichts gaat het menselijk geheugen selectief om met extreem negatief beladen gebeurtenissen. Om extreme emoties te kunnen verwerken, slaat het geheugen deze ervaringen soms beperkt, vervormd of helemaal niet op.²³ Hierbij kan het ‘tunnelgeheugen’ ook nog een rol spelen. Dit houdt in dat glo-bale details beter worden onthouden dan perifere details, zoals tijdstippen, ruimten en verblijf of uiterlijke kenmerken van personen.²⁴ Verder is voor personen met PTSS kenmerkend dat zij alles wat met het trauma te maken heeft, willen vermijden.²⁵ Ook schaamte, wantrouwen of het niet willen oprakelen van pijnlijke herinneringen kunnen bij het vermijden van het onderwerp een rol spelen.²⁶ Slachtoffers van mensenhandel hebben ook veelal negatieve ervaringen meegemaakt en kunnen bij een eerste gesprek daarom nog niet altijd goed vertellen over wat hen is overkomen.

Reeds bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel biedt de politie aan het vermoede-lijke slachtoffer de bedenktijd aan, zo luidt het in de Vc 2000 opgenomen criterium. Hoewel ISZW-DO niet in deze beleidsregels is opgenomen, biedt ook deze instantie feitelijk de bedenktijd aan. Bij lezing van de Vc 2000 kan bovendien licht de indruk ontstaan dat het aanbieden van de bedenktijd zich voor wat de KMar betreft beperkt tot vermoedelijke slachtoffers die Nederland nog niet zijn ingereisd. In de praktijk echter is de rol van de KMar meeromvattend en kunnen KMar-beslissers de bedenktijd ook aanbieden indien zij met een vermoedelijk slachtoffer worden geconfronteerd buiten de luchthavens, bijvoorbeeld in het kader van de toezichthoudende activiteiten die voortvloeien uit het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV).²⁷

Over aanbieden en verlenen

In de Vc 2000 staat dat de politie reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel aan het slachtoffer een bedenktijd aanbiedt. Is hiervan sprake, dan dient de politie bij de IND een zoge-heten M55-formulier in, waarop de IND vervolgens de uitzetting van het slachtoffer opschort.

21 Bijlage Mensenhandel bij Hoofdstuk B.8/3 van de Vc 2000, §2.2. Vgl. ook art. 13 lid 1 Mensenhandelverdrag.

22 Rijken, Van Dijk & Klerx-Van Mierlo 2014, p. 123-124.

23 Tankink & Lambrichts 2017, p. 20. Zie daarover ook Van Can 2016; UNODC 2014.

24 Bloemen & Mellink 2008, p. 894.

25 Bosma, Van Krimpen & Menenti 2015, p. 7. Zie voor meer informatie over de kenmerken van PTSS American Psychiatric Association 2013, p. 271-280.

26 Bloemen & Mellink 2008, p. 891.

27 Het Mobiel Toezicht Veiligheid behelst de controles die de KMar uitvoert ten behoeve van het voorkomen van ille-gaal verblijf. Het MTV wordt zowel op de weg, op luchthavens als in treinen uitgevoerd. De wettelijke grondslag voor het MTV is vindbaar in art. 50 lid 1 Vw 2000 jo. 4.17a Vb 2000. Zie voor een uitgebreide en overzichtelijke beschrijving van het MTV Van der Woude, Brouwer & Dekkers 2016, p. 49-86. Gedurende MTV-controles kan de KMar ook stuiten op signalen van mensenhandel. Op die situatie wordt hieronder nog uitgebreid teruggekomen.

De rol van de IND hierbij is lijdelijk: het oordeel van de politie wordt in beginsel gevolgd, zonder dat de IND zelf nog een toets uitvoert.²⁸ Gelet op deze achtergrond wordt de politie in dit onderzoek als de aanbiedende of verlenende instantie gezien. ‘Aanbieden’ en ‘verlenen’ worden dus als synoniemen begrepen. Beide termen zien in dit onderzoek op de feitelijke beslissing om iemand in aanmerking te laten komen voor de bedenktijd. Zoals eerder al is gezegd verlenen in de praktijk ook de KMar en ISZW-DO de bedenktijd. ISZW-DO is evenwel in de beleidsregels niet als beslissende instantie opgenomen. In gevallen waarin een ISZW-DO-beslisser aan een slachtoffer de bedenktijd aanbiedt, verloopt de administratieve afhandeling ervan dan ook via de politie, die daadwerkelijk het M55-formulier bij de IND indient. Evenwel is het ISZW-DO zelf die in deze situaties tot het oordeel komt dat een bedenktijd moet worden verleend, een beslissing die in principe ook niet door de politie wordt betwist. Ook in deze gevallen wordt gesproken over ISZW-DO als aanbiedende of verlenende instantie, aangezien deze termen het meest recht doen aan de feitelijke rol die de bijzondere opsporingsdienst bij het beslissen over de bedenktijd speelt.

In 2011 heeft de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel onderzocht in hoeverre het wenselijk zou zijn de drempel voor het verlenen van de bedenktijd bij de politie te verhogen. Daarbij zou dan niet langer de ‘geringste aanwijzing’ als criterium hebben te gelden, maar aangesloten worden op het criterium van een op ‘redelijke gronden gebaseerd vermoeden van slachtofferschap’, dat – zoals net al zichtbaar was – is ontleend aan de EU-richtlijn mensenhandel.²⁹ Aanleiding voor het onderzoeken van een wijziging van het criterium was het tegengaan van mogelijk misbruik van de regeling. Na overleg met de politie, het OM, de Nationaal Rapporteur en enkele opvanginstellingen is besloten dat het verhogen van de drempel voor het verlenen van de bedenktijd onwenselijk is. Geconcludeerd werd dat ‘slachtoffers van mensenhandel bij hun eerste aanraking met de politie veelal nog niet bereid zijn om over hun mensenhandelsituatie te spreken. Door een verhoging van die drempel wordt de kans groter dat slachtoffers niet in aanmerking komen voor de bedenktijd en dus ook niet herkend worden als slachtoffer’.³⁰ Tevens werd het onaannemelijk geacht dat mensen die misbruik willen maken van de Verblijfsregeling mensenhandel een beroep zullen doen op de bedenktijd, omdat dit niet leidt tot een duurzame verblijfsvergunning. Daarop werd besloten als criterium van de geringste aanwijzing aan te houden.

De bedenktijd staat conform de Vc 2000 uitsluitend open voor vreemdelingen die *niet* rechtmatig in Nederland verblijven³¹ en:

- werkzaam zijn of zijn geweest in een situatie als strafbaar gesteld in artikel 273f WvSr;
- nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in een situatie die strafbaar is gesteld in artikel 273f WvSr, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel; of

28 Vandaar dat de rol van de IND bij het verlenen van de bedenktijd in dit onderzoek buiten beschouwing is gelaten.

29 *Kamerstukken II 2011/12, 28638, 78.*

30 *Kamerstukken II 2011/12, 28638, 78, p. 2.*

31 De bedenktijd wordt evenwel ook aangeboden aan EU-/EER onderdanen en Zwitserse onderdanen voor zover zij geen rechten kunnen ontleen aan het recht van de Europese Unie. Hoofdstuk B.8/3 van de Vc 2000. Vgl. ook *Kamerstukken II 2013/14, 28638, 121, p. 6-7.*

- geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel waarbij de KMar, zo nodig in overleg met het OM, bepaalt of er voldoende signalen van mensenhandel zijn om bedenktijd aan te bieden.

Het is op basis van dit beleid niet te zien of het criterium van de geringste aanwijzing ook voor de KMar geldt. Voor vermoedelijke slachtoffers die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, geldt in elk geval een ander criterium, namelijk dat van 'voldoende signalen van mensenhandel'. Het ministerie van VenJ heeft aan de Nationaal Rapporteur aangegeven dat in gevallen waarin de vreemdeling wel al toegang tot Nederland heeft gehad voor de KMar het criterium van de geringste aanwijzing geldt.³² Overigens is in het beleid niet terug te zien of de KMar überhaupt de bedenktijd verleent buiten de gevallen waarin een vermoedelijk slachtoffer nog geen toegang tot Nederland heeft gehad. Evenwel geeft het ministerie van VenJ ook hier aan dat dit wel degelijk het geval is.³³

In de gevallen waarin de vreemdeling nog geen toegang tot Nederland heeft gehad staat voor de KMar de optie open om over het verlenen van de bedenktijd in overleg te gaan met het OM. Voor de politie heeft de minister deze mogelijkheid nadrukkelijk willen uitsluiten. Over de bevoegdheid tot het verlenen van de bedenktijd zegt de minister:

“Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de politie, waarbij geen overleg wordt gepleegd met het OM. Indien blijkt dat niet volgens deze regels wordt gehandeld, zal het kabinet daarop actie ondernemen.”³⁴

Indien een vermoedelijk slachtoffer van de bedenktijd gebruikmaakt³⁵, wordt door de IND het vertrek uit Nederland opgeschort. De bedenktijd wordt eenmalig verleend en wordt niet verlengd.³⁶ Ook staat de bedenktijd uitsluitend open voor vermoedelijke slachtoffers, niet voor getuige-aangevers van mensenhandel. De beleidsregels regelen verder wanneer de bedenktijd stopt. Over het algemeen gebeurt dit nadat een vermoedelijk slachtoffer een beslissing heeft genomen omtrent het meewerken aan een opsporingsonderzoek. Werkt hij³⁷ niet mee, dan stopt na drie maanden de bedenktijd. Werkt een slachtoffer mee, dan komt hem een verblijfsvergunning toe op grondslag van artikel 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000); de duur van deze verblijfsvergunning is gekoppeld aan de duur van het strafproces.³⁸ Over de verblijfsvergunning na bedenktijd gaat dit hoofdstuk niet en een bespreking daarvan blijft om die reden achterwege.³⁹

32 Schriftelijke informatie van het ministerie van VenJ d.d. 4 oktober 2017.

33 Schriftelijke informatie van het ministerie van VenJ d.d. 4 oktober 2017.

34 *Kamerstukken II 2012/13*, 33309, C, p. 17.

35 Vanzelfsprekend kan een vermoedelijk slachtoffer niet tot gebruikmaking van de bedenktijd worden 'gedwongen'.

36 Hoofdstuk B8/3.1.

37 Waar in dit onderzoek over 'hij' wordt gesproken, kan ook 'zij' worden gelezen.

38 Het gaat hier om een zgn. 'verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd'. Vgl. *Kamerstukken II 2013/14*, 28 638, nr. 121, p. 3.

39 Evenmin behandelt dit hoofdstuk de verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden, die kan worden verleend ook al wordt de strafzaak tegen een vermeende mensenhandelaar door het OM geseponeerd. Zie over de verschillende onderdelen van de Verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel uitgebreid *Kamerstukken II 2013/14*, 28638, 121.

De bevoegdheid een beslissing te nemen over het verlenen van de bedenktijd is, in elk geval in de praktijk, neergelegd bij medewerkers van de politie, KMar of ISZW-DO. Het betreft hier opsporingsambtenaren die gecertificeerd zijn op gebied van het horen van slachtoffers van mensenhandel.⁴⁰ Bij de beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd zijn formeel geen andere organisaties of personen betrokken.⁴¹ De mogelijke rol van het OM bij het verlenen van de bedenktijd aan vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad (KMar), is een uitzondering op deze regel.

Strafvorderlijk beleid

Parallel aan het hierboven geschetste verblijfsrechtelijk kader, dat is geregeld in het vreemdelingenrecht, bestaat het strafvorderlijk beleid ten aanzien van mensenhandel. Beide 'kolommen' zijn in de praktijk dikwijls met elkaar verweven.⁴² Zo bepaalt de Aanwijzing mensenhandel van het OM dat signalen van mensenhandel in alle gevallen worden 'opgepakt', wat betekent 'dat wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn'.⁴³ Voorts schrijft de Aanwijzing voor dat, voorafgaand aan een aangifte van mensenhandel, een informatief gesprek met de aangever wordt gevoerd. Dit gesprek dient ertoe zicht te krijgen op het slachtofferschap en het slachtoffer uitleg te geven over de strafrechtelijke procedure, dit alles vanuit het 'perspectief van een evt. strafrechtelijk vervolg'.⁴⁴

De fase waarin sprake is van een 'signaal mensenhandel' kan samenvallen met de waarneming, door bijvoorbeeld de politie, dat sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel. In dat geval geldt dus tegelijkertijd een plicht het slachtoffer over de bedenktijd te informeren en die, indien gewenst, te verlenen (Vc 2000), maar ook om het signaal 'op te pakken', i.e.: te bezien of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn (Aanwijzing mensenhandel).⁴⁵ Ook geldt de verplichting een informatief gesprek te voeren (Aanwijzing mensenhandel).

40 Zo is in het Referentiekader Mensenhandel en Mensensmokkel van de politie bepaald dat het spreken met en het horen van slachtoffers dient te geschieden door een koppel opsporingsambtenaren van wie er ten minste één mensenhandel gecertificeerd is (Referentiekader mensenhandel 2016, referentie 18). Onder gecertificeerde mensenhandlerechercheurs worden verstaan rechercheurs die de opleiding PCM, migratiecriminaliteit, AMO/AMS of OCM met goed gevolg hebben afgerond. Dit uitgangspunt wordt onverkort gehanteerd in de nieuwe 'Instructie Mensenhandel en Mensensmokkel', dat op den duur het referentiekader zal vervangen. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage was deze instructie nog niet definitief vastgesteld. Ook de KMar en ISZW-DO hanteren het voornoemde uitgangspunt, maar hebben dit niet vastgelegd in intern beleid. Overigens schrijft de Vc 2000 zelf niet voor wie binnen deze organisaties de bedenktijd moet verlenen.

41 In het kader van het interdepartementale project Nationaal Verwijsmechanisme Mensenhandel (NVM) is een pilot gestart waarin onderzoek wordt gedaan naar de wenselijkheid van multidisciplinaire advisering over de vaststelling van het slachtofferschap van mensenhandel. De multidisciplinaire advisering die hier wordt bedoeld ziet echter op fases na de bedenktijd, namelijk in gevallen waarin een verblijfsvergunning niet wordt verlengd omdat sprake is van een sepot of vrijspraak van de vermeende mensenhandelaar.

42 Er is in dit geval dus sprake van een 'vervlechting van domeinen', vgl. Van der Meij & Van der Leun 2010, p. 67-83.

43 Aanwijzing mensenhandel, *Start*. 2013, 16816.

44 Aanwijzing mensenhandel, *Start*. 2013, 16816, onder 'Opsporing'.

45 De verplichting om elk signaal op te pakken, kan worden gezien als een invulling van de in het belangrijke Rantsev-arrest geformuleerde verplichting voor staten om 'operational measures' te nemen indien sprake is van omstandigheden 'giving rise to a credible suspicion that an identified individual had been, or was at real and immediate risk of being, trafficked or exploited [...]'. EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus/Rusland*).

Hoewel deze verschillende soorten verplichtingen in de tijd vaak samenvallen en daardoor, zoals ook in [paragraaf 3.5](#) te zien zal zijn, door elkaar heen lopen, moet niet het uiteenlopende karakter ervan uit het oog worden verloren. De verplichtingen die gelden op grondslag van de Aanwijzing zijn strafrechtelijk van aard en bijgevolg primair gericht op het opsporen en vervolgen van mensenhandel. De bedenktijd-regeling vloeit daarentegen voort uit het vreemdelingenrecht en is bedoeld te voorzien in de verblijfs-rechtelijke grondslag voor het in een vroeg stadium bieden van rust en bedenktijd aan een vermoedelijk slachtoffer, namelijk om hem of haar de tijd te geven na te denken over het verlenen van eventuele medewerking aan een opsporingsonderzoek. De twee procedures hangen samen, maar zijn wel van elkaar te onderscheiden.

Hoewel de hierboven beschreven procedure primair als een internationaalrechtelijke verplichting werd neergezet, bestaat de bedenktijdprocedure in Nederland overigens al sinds 1988. Gedurende het politiek debat rondom de eerste poging tot opheffing van het bordeelverbod te komen, kwam ook de vraag op welke de rechtspositie zou moeten zijn van vreemdelingen die hier in Nederland slachtoffer van, toen nog, vrouwenhandel, waren geworden.⁴⁶ In eerste instantie zag de toenmalige minister van Justitie weinig in een aparte regeling voor slachtoffers van vrouwenhandel.⁴⁷ Maar door een motie uit de Tweede Kamer heeft de bedenktijd uiteindelijk toch een plaats gekregen in het vreemdelingenrecht, toen nog als de B22-regeling.⁴⁸ Door de jaren heen zijn enige aanpassingen in de regeling doorgevoerd, maar de principes achter de bedenktijd zijn niet veranderd.

3.2 Aanleiding tot het doen van dit onderzoek

De aanleiding tot het doen van dit onderzoek is gelegen in een combinatie van factoren. Ten eerste is het de Nationaal Rapporteur in de afgelopen jaren meermaals gebleken dat de bedenktijdprocedure geen 'rustig bezit' is. Op regelmatige basis ontstaat discussie of in een voorkomende zaak al dan niet terecht de bedenktijd is verleend.⁴⁹ Het beleidscriterium 'geringste aanwijzing van mensenhandel', waarvan de aanwezigheid bepaalt of een vermoedelijk slachtoffer in aanmerking komt voor een bedenktijd, beslecht deze discussies doorgaans niet, omdat de term een onbepaald karakter heeft.⁵⁰ Dat laatste vormt de tweede reden voor het doen van dit onderzoek. Het feit dat de criteria op basis waarvan de bedenktijd aangeboden dient te worden verder niet zijn gedefinieerd, en dat de beslissing over het verlenen van de bedenktijd in handen ligt van professionals zelf, maakt dat in de praktijk nog in ruime mate vrijheid bestaat om te beslissen wanneer iemand wel en wanneer iemand niet de bedenktijd krijgt aangeboden. Om een goed beeld te krijgen van de praktijk van de bedenktijdprocedure is het dus essentieel om te bezien welke overwegingen een rol spelen bij de totstandkoming van een beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd.

46 Pas op 1 februari 1994 is de strafbaarstelling zo aangepast dat deze volledig 'sekseneutraal' werd, en dus ook ging zien op mannen. Toen trad in werking de herziene strafbaarstelling van mensenhandel in art. 250ter (oud) Sr.

47 *Kamerstukken II 1986/87, 20034, 1, p. 5.*

48 *Kamerstukken II 1987/88, 20034, 7.* De regeling is door de jaren heen onderhevig geweest aan nogal wat vernummeringen. Zo stond de bedenktijdregeling eerst in Hoofdstuk B22, vervolgens in B17, toen in B9 en uiteindelijk, sinds 2013, in Hoofdstuk B8.

49 Roeleven 2013; Rijken, Van Dijk & Klerx-van Mierlo 2013; Rijken 2012; Wijers 2004.

50 Dit geldt overigens ook voor het criterium 'voldoende signalen van mensenhandel', dat in bepaalde gevallen voor de KMar geldt.

Afname van het aantal slachtoffers dat gebruik maakt van de bedenktijd

Uit de vreemdelingenrechtelijke gegevens met betrekking tot mogelijke slachtoffers van mensenhandel blijkt dat het aantal slachtoffers dat gebruik heeft gemaakt van de bedenktijd in de periode 2012-2016 fors is teruggelopen.⁵¹ Waar in 2012 nog 259 slachtoffers gebruikmaakten van de bedenktijd is dit aantal in 2016 gedaald naar 116. Twee oorzaken lijken hieraan ten grondslag te liggen. Allereerst is sprake van een totale teruggang van het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Dit komt onder meer voort uit de reeds eerder door de Nationaal Rapporteur geconstateerde druk op de opsporingsdiensten en de extra inzet op de aanpak van mensensmokkel. Ten tweede blijkt uit diverse onderzoeken en berichten uit het veld dat slachtoffers van mensenhandel vaker de voorkeur geven aan een asielprocedure boven de verblijfsregeling mensenhandel, omdat laatstgenoemde regeling onvoldoende rechtsbescherming en perspectief op langdurig verblijf zou bieden.⁵² Uit hetzelfde onderzoek blijkt tevens dat buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gemiddeld na 58,5 dagen aangifte doen, waarna de bedenktijd eindigt. Dat betekent dat slachtoffers gemiddeld gezien geen gebruik maken van de maximale termijn van drie maanden.⁵³

De derde aanleiding voor dit onderzoek is meer theoretisch van aard, en hangt samen met de hierboven al geconstateerde verweving van het domein van het strafrecht en het vreemdelingenrecht. Er werd al opgemerkt dat de overlap tussen deze domeinen aan de ene kant onvermijdelijk is, maar dat het tegelijkertijd belangrijk is dat de doeleinden en criteria achter de procedures uit deze velden niet door elkaar heen worden gehaald. Het is belangrijk om te bezien in hoeverre daarvan in de praktijk al dan niet sprake is.

3.3 De betrokken organisaties

Voor dit onderzoek is gesproken met medewerkers van drie (publieke) organisaties: de politie, KMar en ISZW-DO. Het betreft hier organisaties waarin medewerkers werkzaam zijn die de taak toebedeeld hebben gekregen de bedenktijd te verlenen.⁵⁴ Zoals reeds te zien is geweest, zijn de beleidsregels over de bedenktijd neergelegd in de Vc 2000 en de bijlage daarbij. Voor een goed begrip van de resultaten van dit onderzoek is het belangrijk op hoofdlijnen een beeld te schetsen van de manier waarop de betrokken organisaties zijn georganiseerd. Vandaar dat op beknopte wijze stil wordt gestaan bij de hoofdstructuur van deze organisaties, hun taakstelling op het gebied van de aanpak van mensenhandel en de ‘plek’ binnen de organisatie waar de voor dit onderzoek geïnterviewde personen zich ‘bevinden’.

51 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#), p. 70.

52 Zie bijvoorbeeld Leermakers, Glasgow-Kulu, Heeringa et al. 2017; De Jong 2015; Nationaal Rapporteur 2015 (Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen).

53 [Nationaal Rapporteur 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#), p. 78.

54 Zoals reeds te zien is geweest verschilt de grondslag op basis waarvan de organisatie een rol toekomt bij het verlenen van de bedenktijd. In de Vc 2000 is expliciet bepaald dat de politie reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel aan het vermoedelijk slachtoffer een bedenktijd aanbiedt. In de praktijk wordt dit criterium ook gehanteerd door de KMar, die ook in de Vc 2000 is genoemd. ISZW-DO is in het geheel niet in de Vc 2000 genoemd, maar medewerkers bieden de bedenktijd feitelijk wel aan.

3.3.1 Politie

Per 1 januari 2013 is er een Nationale Politie. Die is het gevolg van een grote reorganisatie van de politie waarbij 'centralisatie' het sleutelwoord vormt. De Nationale Politie kent in totaal elf eenheden: tien regionale eenheden en één Landelijke Eenheid. De betreffende regionale eenheden zijn Noord-Nederland, Oost-Nederland, Midden-Nederland, Noord-Holland, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Zeeland-West-Brabant, Oost-Brabant en Limburg. De kern van de activiteiten van de politie op het terrein van de bestrijding van mensenhandel wordt gevormd door de werkzaamheden van de Dienst Regionale Recherche (DRR), waarover elke regionale eenheid beschikt. Binnen de DRR bestaan verschillende opsporingsafdelingen, waarvan er één is gericht op – onder meer – de opsporing van mensenhandel: de Afdeling Vreemdelingen, Identificatie, Mensenhandel (AVIM). Binnen deze 'AVIM's' vormt het verrichten van opsporingsonderzoeken naar migratiecriminaliteit en mensenhandel één van de drie taakstellingen, naast de toezicht, handhaving en het identiteitsonderzoek in het kader van de Vw 2000. Hoewel de naamgeving anders doet vermoeden, is deze afdeling ook belast met het doen van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zonder dat sprake is van een relatie met migratie dan wel vreemdelingen. Elke regionale eenheid beschikt in Nederland over een AVIM. Binnen elk AVIM is een landelijk specialist mensenhandel aangesteld, een persoon die binnen de betreffende regionale eenheid optreedt als expert op het gebied van mensenhandel.⁵⁵ Opsporingsonderzoeken naar mensenhandel vinden doorgaans plaats onder het gezag van een officier van justitie bij een (regionaal) arrondissementsparket.

Naast de regionale eenheden kan ook de Landelijke Eenheid betrokken zijn bij opsporingsonderzoeken naar mensenhandel, bijvoorbeeld als sprake is van georganiseerde criminaliteitsnetwerken of een sterke internationale component waarbij specifieke expertise vereist is. Deze onderzoeken vinden plaats onder het gezag van een officier van justitie bij het Landelijk Parket. Naast de opsporing kunnen verschillende organisatieonderdelen binnen de politie een taak hebben bij de signalering van mensenhandel. Dat geldt bijvoorbeeld voor de basisteams van de politie; zij zijn op lokaal niveau actief en vervullen onder meer de 'ogen-en-orenfunctie' binnen de politie.⁵⁶

De personen die zijn belast met de verlening van de bedenktijd aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel zijn doorgaans ingedeeld bij de Teams Mensenhandel van de verschillende AVIM's.

De belangrijkste beleidsdocumenten bij de uitvoering van taken op het terrein van mensenhandel voor de politie zijn de Aanwijzing mensenhandel van het OM en het 'eigen' Referentiekader mensenhandel en mensensmokkel uit 2016.⁵⁷ In het referentiekader is nader omschreven op welke manier in de regio-

55 De specialisten komen in beginsel maandelijks bijeen in het zogenoemde 'LOSM', het Landelijk Overleg Specialisten Mensenhandel. Het LOSM wordt voorgezeten door het hoofd van het Expertisecentrum Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (EVIM), dat in het domein van de AVIM's een beleidsontwikkende, adviserende en ondersteunende rol speelt.

56 Zie over de rol van basisteams uitgebreid Terpstra, Van Duijneveldt, Eikenaar et al. 2016.

57 In 2013 is de nieuwe OM-aanwijzing mensenhandel in werking getreden. Anders dan voorheen is die minder gaan voorzien in uitgebreide instructies aan andere partners dan het OM zelf. Om die reden ontstond binnen de politie behoefte aan het opstellen van een 'eigen' beleidsstuk over mensenhandel. Het resultaat daarvan is het Referentiekader, dat in 2016 werd vastgesteld. Doelstelling van het Referentiekader is enige uniformiteit te creëren in de tien eenheden. Momenteel wordt gewerkt aan een opvolger van het Referentiekader, de zogenoemde Instructie. Reden voor de snelle opvolging van het Referentiekader is de behoefte om het beleid over mensenhandel meer te stroomlijnen met het beleid van de zedenpolitie.

nale eenheden invulling wordt gegeven aan de politietaak op het gebied van mensenhandel. Het beleid omtrent het verlenen van de bedenktijd is neergelegd in de documenten die in §3.2 werden behandeld.

3.3.2 Inspectie SZW, Directie Opsporing

De Inspectie SZW heeft de taak toezicht te houden op de naleving van uiteenlopende wet- en regelgeving in het brede domein van werk en inkomen, waaronder de Wet arbeid vreemdelingen, Wet minimumloon, de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet. De Inspectie SZW bestaat uit meerdere directies, die veelal weer bestaan uit inspectieteams die zich primair toeleggen op het toezicht en de handhaving van de betreffende wet- en regelgeving. Dat gebeurt doorgaans op bestuursrechtelijke grondslag. Ook heeft de Inspectie SZW een Directie Opsporing. Dit is een zogenoemde bijzondere opsporingsdienst, die dezelfde bevoegdheden heeft als de politie, maar dan specifiek in het kader van opsporingsonderzoeken naar strafbare feiten in het domein van werk en inkomen. Deze opsporingsdienst handelt op grondslag van het strafrecht.

De taak van de Inspectie SZW op het terrein van mensenhandel is primair belegd bij deze Directie Opsporing. Deze opsporingsdienst legt zich uitsluitend toe op de opsporing van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting.⁵⁸ Hieronder wordt de uitbuiting in de prostitutie niet verstaan; hoewel prostitutie in Nederland legale arbeid is, worden mensenhandelzaken met een seksuele component alleen door politie of KMar opgepakt. Sporadisch komt het voor dat ook de politie een zaak van arbeidsuitbuiting draait, al is als gevolg van werkafspraken tussen politie en ISZW-DO de laatste jaren sprake van een verdergaande vorm van concentratie van arbeidsuitbuitingszaken bij ISZW-DO.⁵⁹ Opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de Directie Opsporing vinden plaats onder gezag van een officier van justitie bij het Functioneel Parket (FP) van het OM.

Naast de opsporingstaak van de Directie Opsporing kunnen de bestuursrechtelijke inspectiediensten een belangrijke rol spelen bij het signaleren van mensenhandel, bijvoorbeeld in het kader van een controle van de naleving van de hierboven al genoemde wetten. Om deze reden zijn de laatste jaren inspecteurs van de directies Arbeidsmarktfraude (AMF) en Arbeidsomstandigheden (Arbo) getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel.⁶⁰

De personen die zijn belast met de verlening van de bedenktijd aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel zijn bij uitsluiting werkzaam voor de Directie Opsporing. Hierboven is al te zien geweest dat de taak om de bedenktijd te verlenen voor de ISZW-DO nergens in het beleid is beschreven. Het is echter staande praktijk dat medewerkers van ISZW-DO wel zelf de bedenktijd aanbieden, hoewel de administratieve afhandeling deels door de politie wordt opgepakt.⁶¹

Het belangrijkste beleidsdocument bij de uitvoering van de taken op het terrein van mensenhandel voor de Inspectie SZW is de Aanwijzing mensenhandel van het OM. Het beleid omtrent het verlenen van de bedenktijd is neergelegd in de documenten die in §3.1 werden behandeld.

58 Hoewel in Nederland ook prostitutie geldt als legale arbeid, worden opsporingsonderzoeken naar uitbuiting in de prostitutie niet door de Directie Opsporing gedraaid.

59 Zie Referentiekader van de politie.

60 Mondelinge informatie van Inspectie SZW, Directie Opsporing d.d. 2 oktober 2017.

61 Zie daarvoor de kadertekst op p. 67-68.

3.3.3 KMar

De bestrijding van mensenhandel is niet specifiek als taak van de KMar in de wet genoemd⁶² en ook in de begroting voor het jaar 2017 is mensenhandel niet opgenomen.⁶³ Wel is de KMar verantwoordelijk voor het uitvoeren van de algemene politietoekening op Schiphol en overige aangewezen luchtvaartterreinen.⁶⁴ Bijgevolg heeft de KMar op die plekken tevens een taak in de bestrijding van mensenhandel. De generieke politietoekening op die plaatsen brengt met zich dat de KMar zelfstandig en proactief opsporingsonderzoeken naar mensenhandel kan verrichten.⁶⁵ Ingeval van een verdenking gaat de KMar zelf tot aanhouding over en kan het opsporingsonderzoek zelfstandig worden verricht.⁶⁶

Naast Schiphol en de andere aangewezen luchtvaartterreinen weet de KMar zich ook op andere plekken geconfronteerd met (signalen van) mensenhandel. Zo heeft de KMar een specifieke, in de wet opgenomen taak ten aanzien van de bestrijding van mensensmokkel en fraude met reis- en identiteitsdocumenten.⁶⁷ Bovendien voert de KMar controle en toezicht uit op basis van de Vw 2000, onder meer aan de landsgrens.⁶⁸ In het kader van deze taakstellingen kunnen ook signalen van mensenhandel worden waargenomen. Doet dit signaal zich niet voor op de luchthavens waarop de KMar een algemene politietoekening heeft, dan wordt dit signaal door de KMar gedeeld met het EMM en het betreffende AVIM-team van de politie.⁶⁹ De KMar kan in de grensstreek, bij gebrek aan een algemene of specifiek op mensenhandel toegespitste politietoekening, de eerste strafvorderlijke maatregelen nemen in geval van verdenking van mensenhandel.⁷⁰ Wel worden in deze situaties de betrokken AVIM-eenheid en de officier van justitie verwittigd ten behoeve van afspraken over overdracht en opvolging.

Naast de eigenstandige taak op het terrein van de opsporing van mensenhandel op onder meer Schiphol en de overige aangewezen luchtvaartterreinen, en de (doorgaans) meer signalerende taak vanuit de grensstreken, kan de KMar ook een ondersteunende rol hebben bij lopende opsporingsonderzoeken van de politie naar mensenhandel. Deze assisterende taak vloeit voort uit artikel 4 lid 1 sub d Pw 2012, waarin staat dat de KMar aan de politie assistentie kan verlenen bij de bestrijding van

62 Art. 4 Pw 2012. Zie ook de Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.). Vgl. ook Ministerie van Defensie, *Beleidsdoorlichting. De inzet van de Koninklijke Marechaussee voor mensenhandel en mensensmokkel*, maart 2013, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-214795.pdf> (laatst geraadpleegd 5 oktober 2017).

63 *Kamerstukken II* 2016/17, 34550 X, 2, p. 44 e.v.

64 Art. 4 lid 1 sub c Pw 2012 jo. art. 1 Regeling van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Defensie (nrs. 430241/594/GBJD, EA 94/U894 en CWW 85/008), houdende aanwijzing van de overige luchtterreinen waarop de Koninklijke marechaussee de politietoekening uitvoert.

65 Vgl. over de rol van de KMar bij de bestrijding van mensenhandel de Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.).

66 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.), p. 2.

67 Art. 4 lid 1 sub g Pw 2012.

68 Art. 4 lid 1 sub f Pw 2012. Zie ook de Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.), p. 3.

69 Dit staat in de samenwerkingsafspraken uit 2017 die zijn gemaakt tussen de Nationale Politie en de KMar naar aanleiding van de Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.). De afspraken zijn niet openbaar.

70 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.), p. 3.

grensoverschrijdende criminaliteit. Op het gebied van de bestrijding van mensenhandel kunnen voor wat betreft de KMar kortom een volwaardige, een signalerende en een assisterende taak worden onderscheiden.

Het voornaamste strafrechtelijke beleidsdocument waaraan de KMar is onderworpen betreft – wederom – de Aanwijzing mensenhandel van het OM. Ook voor de KMar geldt dat elk signaal van mensenhandel wordt opgepakt, maar de manier waarop daaraan opvolging wordt gegeven hangt af van de taak van waaruit in voorkomende gevallen gehandeld wordt (de volwaardige, signalerende of assisterende). Het beleid ten aanzien van de verlening van de bedenktijd is voor de KMar anders vormgegeven dan voor de politie en ISZW-DO. In de Vc 2000 is bepaald dat, indien zich indicaties van mensenhandel voordoen bij een vreemdeling die via Schiphol Nederland inreist, de bevoegdheden van de Districtscommandant KMar Schiphol gelijkgesteld zijn met die van de Korpschef van Politie.⁷¹ In de praktijk wordt het beleid omtrent de bedenktijd evenwel ook toegepast op andere plaatsen waar de KMar in aanraking komt met vermoedelijke slachtoffers, zoals uit de beschrijving van de bevindingen in [paragraaf 3.5](#) nog zal blijken.

In de Vc 2000 is voor de politie bepaald dat reeds bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel de bedenktijd wordt aangeboden.⁷² Volgens het ministerie van VenJ geldt dit criterium ook voor de KMar, maar alleen in die gevallen waarin de vreemdeling reeds toegang heeft gehad tot Nederland.⁷³ Heeft de vreemdeling nog geen toegang tot Nederland gehad, dan geldt het criterium dat sprake moet zijn van voldoende signalen van mensenhandel. In deze gevallen staat bovendien de mogelijkheid open om over het verlenen van de bedenktijd overleg te voeren met het OM. Waarom in deze gevallen een overlegoptie met het OM is ingebouwd, is niet in het beleid verankerd. Het ministerie van VenJ heeft aan de Nationaal Rapporteur aangegeven dat de reden hiervoor is dat de vreemdeling in kwestie nog geen toegang tot Nederland heeft gehad, en dus – zeker bij illegaliteit – andere belangen een rol gaan spelen.⁷⁴ Het ministerie van VenJ geeft tevens aan dat het overleg met het OM begrepen moet worden vanuit het perspectief van de bescherming van het potentieel slachtoffer; een extra overlegmoment kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat de illegale vreemdeling niet alleen als zodanig wordt gezien, maar ook als potentieel slachtoffer van mensenhandel.⁷⁵

Hierboven werden drie rollen voor de KMar onderscheiden op het gebied van de aanpak van mensenhandel. Vanuit alle drie de rollen kan de KMar in aanraking komen met potentiële slachtoffers van mensenhandel en in alle gevallen geldt onverkort het beleid omtrent de bedenktijd. De beperkte betrokkenheid van de KMar in opsporingsonderzoeken naar mensenhandel waar de organisatie vanuit haar signalerende of assisterende rol bij is betrokken, doet met andere woorden niet af aan een structureel volwaardige taak als het gaat om het verlenen van de bedenktijd in gevallen waarin sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel. Ook hier is het, kortom, belangrijk de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke taak goed van elkaar te onderscheiden.

71 Hoofdstuk B8/3 van de Vc 2000, §3.1.

72 Hoofdstuk B8/3 van de Vc 2000, §3.1, ad 1.

73 Schriftelijke informatie van het ministerie van VenJ d.d. 4 oktober 2017.

74 Mondelinge informatie van het ministerie van VenJ d.d. 18 september 2017.

75 Mondelinge informatie van het ministerie van VenJ d.d. 18 september 2017.

Zoals hierboven al werd opgemerkt is de KMar actief op verschillende locaties. Op de aangewezen luchthavens is sprake van een volwaardige politietaak.⁷⁶ Op de locaties die verder voor dit onderzoek zijn bezocht, komt de KMar vooral in aanraking met mensenhandel via controles in het kader van het zogenoemde Mobiel Toezicht Veiligheid ('MTV-controles'). In deze gevallen is men slechts bevoegd zelf een opsporingsonderzoek te starten indien sprake is van een verdenking van mensenhandel. In dat geval kan de KMar zelf een aanhouding verrichten. Is geen sprake van een verdenking van mensenhandel, maar wel van een signaal, dan wordt die informatie doorgaans met de politie gedeeld. In zulke gevallen kan, gelet op het bovenstaande, wel reden zijn om de bedenktijd aan te bieden; het ontbreken van een verdenking sluit de aanwezigheid van een geringste aanwijzing van mensenhandel immers niet uit.

De medewerkers van de KMar die belast zijn met de taak een beslissing over het verlenen van de bedenktijd te nemen, zijn zonder uitzondering werkzaam binnen de opsporingsteams van de KMar.⁷⁷ Deze teams houden zich bezig met de opsporing van verschillende strafbare feiten, waaronder in voorkomende gevallen dus ook mensenhandel. Opsporingsteams binnen de KMar kunnen zich bezig houden met incidentele opsporing, maar werken ook in meer projectmatige verbanden. Voor dit onderzoek is gesproken met medewerkers (opsporingsambtenaren) van opsporingsteams bij verschillende zogenoemde 'brigades', die zowel onderdeel uitmaakten van incidentele als projectmatig werkende opsporingsteams.

Observaties bij de taakstelling van de organisaties en hun verhouding tot het beleid

Hierboven is duidelijk geworden dat de taakstelling op het gebied van de aanpak van mensenhandel per organisatie verschilt en een uiteenlopende wettelijke grondslag kent. Wel kent het vreemdelingenrechtelijk en strafrechtelijk beleid op het gebied van de aanpak van mensenhandel grote gelijkenissen. Zo zijn zowel de politie, KMar als ISZW-DO (feitelijk) onderworpen aan de beleidsregels die ten aanzien van de bedenktijd in de Vc 2000 zijn opgenomen. Ook vanuit strafvorderlijk perspectief is men gehouden aan dezelfde beleidsregels, ditmaal die uit de Aanwijzing mensenhandel van het OM. Hoewel het beleid dus enerzijds vertrekt vanuit enigszins generieke uitgangspunten⁷⁸, moet dat worden uitgevoerd door organisaties met een eigen en specifieke taakstelling. Zo richt ISZW-DO zich alleen op mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting (thematische taakstelling) en heeft de KMar op verschillende plaatsen uiteenlopende taken (plaatselijke taakstelling). Onmiskenbaar 'landt' ook het beleid over de bedenktijd daarmee in uiteenlopende contexten. Of die context een rol speelt bij de manier waarop dat beleid wordt toegepast in de praktijk komt bij de bespreking van de resultaten in [paragraaf 3.5](#) nog aan de orde.

3.4 Methodologie

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welke wijze in de praktijk de bedenktijd wordt verleend. In het bijzonder is daarbij aandacht voor het proces dat aan de beslissing over de bedenktijd ten grondslag ligt en voor de factoren die een rol spelen bij het verlenen van de bedenktijd. Aangezien deze beslissing in

76 Art. 4 lid 1 sub c Pw 2012 jo. art. 1 Regeling van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Defensie (nrs. 430241/594/GBJD, EA 94/U894 en CWW 85/008), houdende aanwijzing van de overige luchtterrein waarop de Koninklijke marechaussee de politietaak uitvoert.

77 Schriftelijke informatie van de KMar d.d. 4 oktober 2017.

78 Al zijn daarin wel accentverschillen te herkennen, zoals bijvoorbeeld het andere criterium dat voor de KMar geldt bij het beslissen over het verlenen van de bedenktijd.

handen ligt van medewerkers van verschillende instanties is ervoor gekozen deze vraag te beantwoorden aan de hand van het afnemen van interviews met medewerkers die vanuit hun functie zijn belast met het verlenen van de bedenktijd.⁷⁹ Ook zijn enkele medewerkers geïnterviewd die niet zelf over het verlenen van de bedenktijd beslissen, maar daarmee – vanuit een meer coördinerende rol – wel op dagelijkse basis te maken hebben. In totaal zijn voor dit onderzoek dertig personen geïnterviewd. De onderzoekers zijn via de betrokken organisaties met deze personen in contact gebracht. Van de geïnterviewden waren veertien personen werkzaam bij de politie, zeven bij de KMar en negen bij ISZW-DO.

Gekozen is voor het afnemen van interviews, omdat deze methode de onderzoekers in staat stelt kennis te nemen van de dieper gelegen ideeën en mechanismen die een rol spelen bij het nemen van een beslissing over de bedenktijd en van het proces dat daaraan ten grondslag ligt.⁸⁰ De interviews zijn afgenomen tussen december 2016 en april 2017 en daarbij is gebruik gemaakt van een zogenoemde ‘semi-gestructureerde’ vragenlijst (Bijlage 2): op voorhand zijn enkele thema’s uitgekozen die tijdens elk vraaggesprek terugkeren om op adequate wijze de centraal staande onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Daarnaast is ernaar gestreefd onderwerpen die zelf door de geïnterviewden werden aangedragen zoveel als mogelijk uit te vragen, ook indien die onderwerpen niet aan de geselecteerde thema’s gerelateerd waren.

De interviews varieerden in duur van veertig minuten tot ruim anderhalf uur. Alle interviews zijn na afloop getranscribeerd en geanonimiseerd, hetgeen ook voorafgaand aan de gesprekken is aangegeven aan de participanten. De getranscribeerde interviews zijn vervolgens aan de participanten voorgelegd en hen is de mogelijkheid gegeven om, indien gewenst, correcties door te voeren. Hiervan is vrijwel geen gebruik gemaakt. De enkele aanpassingen die werden gedaan, zagen vrijwel uitsluitend op gevoelige informatie over de wijze waarop de betrokken instantie bij opsporingsonderzoeken opereert. Dit heeft dan ook geen invloed gehad op de resultaten van dit onderzoek. De getranscribeerde interviews zijn door twee onderzoekers apart van elkaar handmatig geanalyseerd en gecodeerd, waarna, in onderling overleg, een definitieve codelijst is opgesteld.

3.5 Bevindingen

In deze paragraaf staan de bevindingen uit dit onderzoek centraal. Om de leesbaarheid te bevorderen, is de bespreking van de resultaten geordend aan de hand van enkele fasen die in het proces rondom de verlening van de bedenktijd zijn te onderscheiden (Figuur 3.1). Deze fasen liggen niet in het beleid besloten, maar zijn naar voren gekomen in de interviews met de respondenten. Daarmee vormen de te onderscheiden fasen in wezen al een bevinding op zich, aangezien het feit dat de verlening van de bedenktijd in fasen is opgedeeld, in feite al weergeeft hoe het proces dat ten grondslag ligt aan het verlenen van de bedenktijd is vormgegeven. Kijkend naar de verschillende fasen gaat het in eerste instantie om de **fase van de melding**. In deze fase wordt de betreffende organisatie, bijvoorbeeld de politie, voor het eerst geconfronteerd met een signaal van mensenhandel. Een melding kan informatie van uiteenlopende aard bevatten. Zo kan het gaan om een wijkagent die zich zorgen maakt over de invloed van een groep jongens op een hem ambtshalve bekend meisje. Ook kunnen bezorgde burgers de politie bellen en gebeurt het dat de advocatuur melding maakt van het mogelijke slachtofferschap van een cliënt. Voor

79 In dit hoofdstuk worden zij ‘beslissers’ genoemd.

80 Zie over de gehanteerde methodologie Seale 2012.

de tweede fase is in dit hoofdstuk de metafoor van het ‘**voorportaal**’ gebruikt: het gaat hier om de fase waarin de informatie uit de melding nader door de organisatie wordt onderzocht met het oog op het nemen van vervolgstappen, bijvoorbeeld door in de registratiesystemen te kijken of andere informatie beschikbaar is die verband houdt met de melding. In deze fase ontstaat mogelijk meer zicht op slachtoffers van mensenhandel. De derde fase is die van het **informatief gesprek**. Deze fase omvat in dit onderzoek de beslissing over het voeren van dit gesprek, het doel en de functie daarvan en de inhoud van dit gesprek zelf. De vierde fase ziet op de **bedenktijd**. Bij de behandeling van deze fase staat de vraag voorop welke doelen en functies de geïnterviewden van de bedenktijd onderscheiden en welke overwegingen voor hen relevant zijn bij het nemen van de beslissing omtrent de bedenktijd. De fasering van het proces rondom het verlenen van de bedenktijd is overigens ideaaltypisch van aard. Vooral in acute situaties kunnen bepaalde fasen worden overgeslagen en/of versneld. Daarin zal doorgaans wel sprake zijn van een melding, maar is geen tijd om die informatie verder te ‘veredelen’.



Figuur 3.1 Vier fasen in het proces rondom de verlening van de bedenktijd.

Gehanteerde termen

Voorafgaand aan de bespreking van de resultaten is het belangrijk enkele veelgebruikte termen in dit onderzoek nader te definiëren. Er werd al gezegd dat in dit onderzoek met **beslisser** wordt bedoeld de medewerker die feitelijk belast is met het verlenen van de bedenktijd aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Gesproken wordt over *feitelijk*, omdat deze bevoegdheid voor medewerkers van ISZW-DO niet in wet- en regelgeving is neergelegd, maar de bedenktijd in de praktijk wel door hen wordt verleend. Met **vermoedelijk slachtoffer** wordt bedoeld de persoon aan wie ingevolge de Vc 2000 de bedenktijd wordt verleend indien sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel of, in geval een vreemde deling nog geen toegang heeft gehad tot Nederland en wordt signaleerd door de KMar, voldoende signalen van mensenhandel.⁸¹ Indien een melding van mensenhandel wordt gemaakt hoeft nog geen sprake te zijn van een geringste aanwijzing van mensenhandel. In die gevallen is ook nog niet sprake van een vermoedelijk slachtoffer. In deze fase, waarin de ruwe informatie uit een melding nog moet worden uitgezocht, kan wel worden gesproken van een **potentieel slachtoffer van mensenhandel**.⁸² Van een potentieel slachtoffer wordt gesproken in de situatie waarin nog niet sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel, maar er wel al informatie over eventueel slachtofferschap bestaat. Een potentieel slachtoffer wordt vermoedelijk slachtoffer indien sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel. In de resultaten die hieronder nog ter sprake komen, zal blijken dat ook in de fase van het informatief gesprek nog sprake kan zijn van een potentieel slachtoffer van mensenhandel.

Zoals al ter sprake kwam, verschillen de organisaties waar de geïnterviewden in dienstbetrekking zijn, zowel qua structuur als taakstelling. Tegelijk zijn de organisaties in grote lijnen gebonden aan dezelfde

81 [Vgl. over de achtergrond van deze criteria §3.3.3.](#)

82 Aangesloten is bij de terminologie die ook door Murk en Van Wijk wordt gehanteerd in hun ‘Conceptmodel voor de multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel’. Vgl. Murk & Van Wijk 2015, p. 8.

(vreemdelingenrechtelijke en strafvorderlijke) beleidskaders. Van eenzelfde uniformiteit is sprake waar het gaat om de fasen die zijn onderscheiden. Binnen elke organisatie die de bedenktijd verleent, zijn de fasen melding, voorportaal, informatief gesprek en bedenktijd te herkennen. Deze fasen worden in het navolgende dan ook gebruikt om de bespreking van de resultaten nader te structureren. Ook is ervoor gekozen de resultaten per organisatie apart te bespreken. Daarna worden steeds beknopt de overeenkomsten en verschillen binnen en tussen de betrokken organisaties besproken. Voor de KMar geldt dat het zogeheten sluissteam, op Schiphol, en de aan het MTV gekoppelde opsporingsteams apart van elkaar zijn besproken.

3.5.1 Eerste fase: de melding

In Nederland heeft elk persoon de mogelijkheid een melding te doen over een mogelijke situatie van mensenhandel aan een van de drie opsporingsinstanties die in dit hoofdstuk centraal staan. Vanwege de taakstelling van de verschillende instanties, en de verschillende vormen van mensenhandel waarmee zij als organisatie in aanraking komen, kan echter verschil zijn in wie de eerste melders betreffen en welke vorm van mensenhandel door hen vermoedelijk is gesignaleerd. Deze paragraaf gaat in op deze verschillen.

3.5.1.1 Politie

Uit de interviews komt naar de voren dat zowel de aard van de meldingen die binnenkomen bij de politie als de instanties en personen die een melding over een mogelijke situatie van mensenhandel maken zeer divers is.

Respondenten geven aan dat zij gedurende hun werkzaamheden met diverse vormen van mensenhandel worden geconfronteerd. Verreweg het grootste aandeel van de meldingen heeft betrekking op seksuele uitbuiting, en op uitbuiting binnen de prostitutiesector in het bijzonder. Naast seksuele uitbuiting komt het in mindere mate voor dat melding wordt gemaakt van arbeidsuitbuiting (buiten de seksindustrie) of criminele uitbuiting. Eén regionale eenheid noemt ook specifiek gedwongen bedelen.

Alle eenheden geven aan zowel meldingen over Nederlandse als niet-Nederlandse potentiële slachtoffers van mensenhandel te ontvangen. Wel lijkt verschil te zijn tussen de regio's in de verhoudingen tussen deze twee groepen. Zo geven sommige eenheden aan vaker met niet-Nederlandse slachtoffers in aanraking te komen dan eenheden in andere regio's.

Wat betreft de herkomst van de meldingen van een mogelijke situatie van mensenhandel kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen vier verschillende 'clusters' van eerste melders.

De politie ontvangt allereerst meldingen vanuit instanties en personen die zelf werkzaam zijn bij een opsporingsinstantie. Hierbij kan worden gedacht aan de wijkagent die gedurende het uitvoeren van zijn werkzaamheden 'toevallig' in contact komt met een potentieel slachtoffer van mensenhandel. Een ander voorbeeld is dat van het prostitutiecontroleteam (PCT) van de politie, dat – in samenwerking met gemeenten – controleert of aan de (bestuursrechtelijke) vergunningsvereisten wordt voldaan. In het kader van deze controles wordt in het bijzonder gelet op minderjarigheid, illegaliteit en mensenhandel binnen de prostitutiesector, waardoor deze teams een belangrijke bron van informatie kunnen zijn voor de opsporingsteams mensenhandel.⁸³ Vanwege het feit dat niet elke eerstelijns agent bekend is met signalen

83 Zie over de Prostitutiecontroleteams ook *Nationaal Rapporteur mensenhandel 2016 (Prostitutie en mensenhandel)*. Zie ook Holvast & Van der Meij 2011.

van mensenhandel, geven respondenten aan dat de politiesystemen ook vaak worden gescand op zoekwoorden die kunnen wijzen op situaties van mensenhandel. Hier komen soms ook meldingen uit voort die als het ware door medewerkers van de AVIM's zelf 'gevonden' worden. Enkele geïnterviewden stellen tevens meldingen te ontvangen vanuit het Expertise Centrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en/of het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC). In dit geval betreffen het vaak meldingen die reeds 'veredeld' zijn, waardoor al meer informatie over de inhoud van de melding bekend is.

Een tweede cluster van meldingen betreft instanties en personen die beroepsmatig bij de aanpak van mensenhandel zijn betrokken, maar zelf geen opsporingsbevoegdheid hebben. Onder dit cluster valt een veelvoud aan melders met diverse achtergronden. Eén van de grootste melders binnen dit cluster betreft hulpverleningsinstellingen, met name daar waar het gaat om het melden van vreemdelingen die in Nederland potentieel slachtoffer van mensenhandel zijn. Dit kunnen meldingen zijn van personen die vanuit de gemeenten bij hulpverlening betrokken zijn of van een zorgcoördinator.⁸⁴ Andere instanties binnen dit cluster zijn actief in de vreemdelingenketen. Te denken valt aan instanties en organisaties als de IND, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), Stichting Nidos en VluchtelingenWerk Nederland. Logischerwijs betreft het bij deze meldingen vrijwel uitsluitend niet-Nederlandse potentiële slachtoffers, voor wie de B8.3-regeling open staan. Ook komt het voor dat advocaten van potentiële slachtoffers contact met de politie opnemen. Per regionale eenheid bestaan verschillen over wie de grootste melder vanuit dit cluster is. Dit is onder meer afhankelijk van de relatie die een eenheid met een bepaalde melder in de regio heeft, maar ook met de expertise rondom mensenhandel die bij potentiële melders in de regio aanwezig is.

Respondenten geven aan dat zij ook meldingen vanuit 'de samenleving' ontvangen. Hiermee worden instanties en personen bedoeld die geen rol spelen in de aanpak van mensenhandel, maar soms wel op verdachte situaties stuiten. Zo worden in de interviews meermaals 'de bezorgde moeder' of 'een buurvrouw' als eerste melder genoemd. Dit kunnen bijvoorbeeld meldingen zijn over het nieuwe vriendje van een meisje. Ook noemen sommige geïnterviewden scholen en artsen als eerste melder van een verdachte situatie. Meldingen vanuit dit cluster hebben meestal betrekking op potentiële slachtoffers met de Nederlandse identiteit. Potentiële slachtoffers voor wie de B8/3-regeling geldt, worden nauwelijks vanuit dit cluster gemeld.

Een vierde – en tevens laatste – cluster van melders betreft potentiële slachtoffers zelf. Vrijwel alle regionale eenheden geven aan dat het voorkomt dat potentiële slachtoffers zichzelf bij een politiebureau melden en aangeven slachtoffer mensenhandel te zijn. In sommige gevallen hebben zij dan al contact gehad met een advocaat of hulpverleningsinstantie, maar doen zij zelf de melding bij het bureau. Potentiële slachtoffers die op deze wijze met de politie in contact komen, zijn meestal afkomstig uit het buitenland.

3.5.1.2 KMar

Vanwege de verschillende taakstellingen die de diverse divisies van de KMar hebben met betrekking tot mensenhandel, is, indien relevant, gekozen de bespreking van de resultaten van deze organisatie op te delen in 'beslissers in de grensstreken', welke opereren binnen de landsgrenzen bijvoorbeeld door het

⁸⁴ Het doel van een zorgcoördinator is het behartigen van de belangen van slachtoffers mensenhandel en om een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod voor slachtoffers te organiseren. Op dit moment zijn er in 16 regio's zorgcoördinatoren actief. Zie <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/Zorgcoördinatoren/Zorgcoördinatoren.aspx> (laatst geraadpleegd 22 oktober 2017).

uitvoeren van controles op de Nederlandse snelwegen, en het 'sluisteam', dat actief is op Schiphol en met potentiële slachtoffers in contact komt reeds voordat zij de grens van Nederland gepasseerd hebben.

Uit de interviews met beslissers in de grensstreken, rijst het beeld dat zij vrijwel exclusief meldingen ontvangen over potentiële slachtoffers van mensenhandel binnen de seksindustrie, en meer specifiek: prostitutie. Veelal zijn het meldingen van vrouwen die naar Nederland zijn afgereisd, meestal in het gezelschap van een man, en waarvan het vermoeden bestaat dat zij, al dan niet gedwongen, in de prostitutie gaan werken. Meldingen van andere vormen van uitbuiting worden niet genoemd.

Wanneer gekeken wordt naar de eerste melders aan deze beslismedewerkers, valt op dat zij vrijwel uitsluitend meldingen ontvangen afkomstig van de controleteams die opereren in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). MTV-controleteams houden toezicht op personen die vanuit een ander Schengenland Nederland inreizen. Zij kunnen zowel steekproefsgewijs voertuigen controleren, maar bij verdachte situaties ook besluiten een voertuig aan te houden en te controleren. Uit de interviews blijkt dat met name MTV-controleteams opererend op het Nederlandse wegennet meldingen doen bij beslissers in de grensstreken.

Beslismedewerkers actief bij het sluisteam op Schiphol geven ook te kennen dat het merendeel van de meldingen die zij ontvangen of verzamelen betrekking heeft op mensenhandel binnen de seksindustrie. Incidenteel wordt melding gemaakt van een andere vorm van mensenhandel, hetgeen dan meestal arbeidsuitbuiting betreft. Wel geven de geïnterviewden aan dat het voornemen bestaat zich in de toekomst meer te richten op uitbuiting buiten de seksindustrie.

In tegenstelling tot de beslissers in de grensstreken ontvangt het sluisteam van meerdere organisaties meldingen omtrent mogelijke situaties van mensenhandel. Deze eerste melders kunnen worden opgedeeld in drie verschillende 'clusters'.

Een eerste 'cluster' van melders betreft mensenhandelrechercheurs die zelf werkzaam zijn bij het sluisteam. De rechercheurs verzamelen hier als het ware zelf hun eerste melding. Door het sluisteam zijn een aantal binnenkomende vluchten aangemerkt als zogeheten 'risicovluchten'. Dit betekent dat rechercheurs van het sluisteam de passagiers van deze vluchten bij binnenkomst opwachten en observeren, en, indien sprake is van een mogelijke situatie van mensenhandel, hierop actie ondernemen.

Een tweede bron van meldingen voor het sluisteam wordt gevormd door de grensbewakingsdiensten. In Nederland controleert de KMar het grensverkeer. Voordat passagiers op Schiphol Nederland betreden, zien zij eerst een medewerker van de grensbewaking. Het kan zijn dat deze stuit op een mogelijke situatie van mensenhandel, bijvoorbeeld wanneer een reiziger geen identiteitsdocumenten kan overleggen of uit het gesprek anderszins signalen van mensenhandel naar boven komen. Ook wanneer iemand wel over zijn of haar documenten beschikt, kan het voorkomen dat op basis van signalen contact wordt opgenomen met het sluisteam omtrent een mogelijke situatie van mensenhandel.

Een laatste 'cluster' van melders betreft organisaties en personen die werkzaam zijn binnen de vreemdelingenketen rondom Luchthaven Schiphol. Zo geven respondenten aan dat zij geregeld meldingen ontvangen vanuit de IND wanneer in een asielaanvraag signalen van mensenhandel worden geconstateerd. Naast de IND worden ook de advocatuur en VluchtelingenWerk Nederland genoemd als eerste melder van een mogelijke situatie van mensenhandel.

3.5.1.3 ISZW-DO

Beslismedewerkers bij de ISZW-DO ontvangen via verschillende kanalen meldingen over mogelijke situaties van mensenhandel. Gezien de taakstelling van ISZW-DO hebben deze uitsluitend betrekking op arbeidsuitbuiting. Meldingen over andere vormen van uitbuiting worden in principe niet bij ISZW-DO gemaakt of anders doorgezet naar andere opsporingsdiensten.

Respondenten geven aan met name meldingen over niet-Nederlandse potentiële slachtoffers van mensenhandel te ontvangen. Dit betreffen zowel meldingen van EU-/EER-burgers alsmede niet-Europese personen. Meldingen over Nederlandse potentiële slachtoffer lijken slechts incidenteel voor te komen bij ISZW-DO.

Wat betreft de herkomst van de meldingen van een mogelijke situatie van arbeidsuitbuiting kan onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende ‘clusters’ van eerste melders.

Een eerste ‘cluster’ van melders betreft inspecteurs die werkzaam zijn bij een van de bestuursrechtelijke directies van ISZW. Op het moment dat een inspecteur een situatie van mogelijke arbeidsuitbuiting constateert, wordt deze idealiter doorgezet naar de Dienst Opsporing, zodat strafrechtelijk onderzoek kan worden gedaan naar eventuele mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. Met name de inspecteurs van de inspectie AMF worden meermaals door de respondenten genoemd en door sommigen bestempeld als de ‘ogen en oren’ van de organisatie. In dit geval betreffen het meldingen die als het ware door de organisatie zelf worden opgewerkt, zodat uiteindelijk strafrechtelijk onderzoek kan worden uitgevoerd (door de Directie Opsporing).

Een tweede belangrijke bron van meldingen voor ISZW-DO vormt de politie. In principe voert de politie zelf geen onderzoek uit naar mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting, en zet het de meldingen door naar ISZW-DO. De meldingen kunnen vanuit verschillende onderdelen van de politie afkomstig zijn. In de meeste gevallen betreft dit meldingen vanuit de AVIM's, aangezien zij vanuit hun taakstelling in aanraking komen met slachtoffers van diverse vormen van mensenhandel. Uit de interviews blijkt echter dat dit soms ook een wijkagent of medewerker van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) kan zijn.

Een laatste cluster van meldingen betreft instanties en personen die beroepsmatig bij de aanpak van mensenhandel zijn betrokken, maar zelf geen opsporingsbevoegdheid hebben. Hierbij moet vooral worden gedacht aan een NGO's als FairWork of aan belangenorganisaties of werknemersverenigingen zoals bijvoorbeeld FNV. Ook geven een aantal respondenten aan dat zij soms een melding ontvangen vanuit de advocatuur.

3.5.1.4 Observaties bij de bevindingen omtrent eerste meldingen

Uit bovenstaande blijkt dat de drie opsporingsorganisaties op uiteenlopende wijze in aanraking komen met mogelijke situaties van mensenhandel, waarbij de politie – door het algemene karakter van haar taakstelling op het gebied van mensenhandel – zowel van het grootste aantal potentiële melders als over de meest uiteenlopende vormen van mensenhandel informatie ontvangt. Daarbij valt tevens op dat de politie zelf ook als ‘eerste melder’ functioneert voor ISZW-DO.

Daarnaast blijkt dat het doorgaans niet de beslismedewerkers zelf zijn die voor het eerst melding maken van een potentieel slachtoffer van mensenhandel. In de meeste gevallen zijn de eerste meldingen afkom-

stig vanuit medewerkers van de eigen organisatie of zijn het andere organisaties of personen die de beslissers hierover informeren. In het geval van ISZW-DO lijkt dit zelfs altijd het geval te zijn. Soms is de eerste informatie ook afkomstig van organisaties die wel beroepsmatig betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel, maar zelf geen opsporingsbevoegdheid hebben. Het zou interessant zijn inzicht te krijgen in de aard van de meldingen die deze organisaties doorzetten en het beoordelingskader dat zij hierbij hanteren.

3.5.2 Tweede fase: het voorportaal

Het voorportaal is een synoniem voor de tweede fase in het proces rondom de verlening van de bedenktijd. Het gaat hier om de fase waarin de informatie uit de melding nader door de organisatie wordt onderzocht.

Meldingen van mensenhandel kunnen op verschillende manieren worden afgedaan, zo blijkt uit de interviews. Ingeval van acute situaties kan het proces vanaf de melding tot en met een eventuele interventie heel snel verlopen: als dusdanig concrete informatie over het plaatsvinden van mensenhandel beschikbaar is, zijn de opsporingsdiensten op grond van het doorlaatverbod gehouden om direct in te grijpen.⁸⁵ Uit reacties van respondenten blijkt dit doorlaatverbod inderdaad als een ‘hard gegeven’ te worden beschouwd indien zich evidente situaties voordoen waarin snel handelen vereist is om verder slachtofferschap te voorkomen.⁸⁶

Doorlaatverbod

Het doorlaatverbod in mensenhandelzaken heet ‘absoluut’ te zijn: indien opsporingsambtenaren kennismaken van een situatie van mensenhandel moeten zij die per direct stoppen. In de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het OM is het aldus geformuleerd: ‘Bij verdenking van mensenhandel mogen [...] nimmer mensen worden doorgelaten’.⁸⁷ In voorkomende gevallen kan dit betekenen dat een opsporingsonderzoek ‘kapot’ wordt gemaakt, omdat het door het snelle handelen niet mogelijk is de voor het verrichten van een succesvol opsporingsonderzoek noodzakelijke opsporingsbevoegdheden aan te wenden, bijvoorbeeld in de vorm van het (stelselmatig) observeren of het afluisteren van telefoonverkeer. In situaties waarop het doorlaatverbod ziet, prevaleert het slachtofferbelang dus boven het opsporingsbelang. Het doorlaatverbod in mensenhandelzaken is niet in een wet in formele zin neergelegd, maar vloeit voort uit een in 1998 aangenomen Tweede Kamermotie (de motie-Rouvoet c.s.).⁸⁸ Het doorlaatverbod is opgenomen in de zojuist al gepasseerde Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het OM en dus geldend, strafrechtelijk beleid.⁸⁹

-
- 85 Ook dit doorlaatverbod kan worden gezien als een specifieke invulling van de in het reeds genoemde *Rantsev*-arrest opgenomen verplichting ‘operational measures’ te nemen indien sprake is van omstandigheden ‘giving rise to a credible suspicion that an identified individual had been, or was at real and immediate risk of being, trafficked or exploited [...]’. EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus/Rusland*). Het doorlaatverbod voor personen die het slachtoffer zijn van mensenhandel bestond overigens al voordat dit arrest werd gewezen.
- 86 Ook het doorlaatverbod in mensenhandelzaken is een voorbeeld van een figuur waarbij discretionaire bevoegdheden een grote rol spelen. Het staat niet zwart-op-wit hoe precies, in welke situaties, dit verbod gelding heeft; de beslissing om in voorkomende gevallen niet door te laten, wordt gemaakt door de professional, in de praktijk van alledag.
- 87 Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcr.* 2014, 24442, §4.1.
- 88 *Kamerstukken II* 1998/99, 25403, 30; 35. In de motie (nr. 30) wordt gesteld dat ‘[...] het doorlaten van personen in de zin van het laten voortduren van bedoelde misdrijven [waaronder mensenhandel], nadat zij in het kader van de opsporing zijn geconstateerd, niet aanvaardbaar is, ook niet met het oog op zwaarwegende opsporingsbelangen’.
- 89 Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcr.* 2014, 24442.

3.5.2.1 Politie

De vraag is wat er binnen de politie gebeurt indien een melding van mensenhandel eenmaal is binnengekomen. Uiteraard is de praktijk weerbarstig, en zijn op de algemene werkwijzen die in het navolgende worden besproken uitzonderingen denkbaar, uitzonderingen die vaak zijn ingegeven door de uiteenlopende en afwisselende aard van de meldingen die de politie bereiken en de hoeveelheid verschillende instanties en personen die daarvan melding kunnen maken. Toch is het goed mogelijk gebleken een enigszins uniforme werkwijze uit de interviews te destilleren. Hoewel in zaken waarin acuut handelen is vereist andere regels van toepassing zijn, geldt in het algemeen dat op informatie uit een melding een wat uitgebreidere 'zoekslag' plaatsvindt. In deze fase wordt getracht meer zicht te krijgen op de achtergrond van de informatie en de vraag of er alternatieve bronnen zijn die een completer beeld kunnen geven van de situatie waarmee de informatie uit de melding samenhangt. In de informatieketen die hier ontkiemt, spelen de telefonisten binnen de politie een belangrijke rol, omdat zij doorgaans bepalen naar welke afdeling binnen de politie de informatie wordt doorgeschakeld. Indien mensenhandelsignalen door de telefonist worden geconstateerd, dan komt de informatie uit een melding binnen bij wat gewoonlijk wel de 'frontoffice' wordt genoemd, in het geval van mensenhandel een 'frontoffice' binnen één van de AVIM-eenheden van de Nationale Politie. De frontofficemedewerker heeft vervolgens de taak de melding in behandeling te nemen, maakt doorgaans een dossier aan en 'veredelt' de informatie uit de melding met informatie uit andere bronnen, in het geval van de politie vaak BVH.⁹⁰ Ook kan in deze fase onderzoek worden verricht naar informatie uit *open source*-bronnen op het internet. Vervolgens wordt het dossier ter beoordeling aan de opsporingsteams voorgelegd, die kunnen bekijken of een zaak voor een verder vervolg in aanmerking komt. In deze fase kan ook een beslissing worden genomen omtrent het voeren van een informatief gesprek met potentiële slachtoffers. In deze fase is over het algemeen sprake van *potentiële* slachtoffers. Aan een beslissing omtrent het eventueel verlenen van de bedenktijd komt men hier nog niet toe.

Naast de wat formelere weg die hierboven is beschreven, komt uit de interviews ook een andersoortig procedé naar voren. Daarbij is het niet, of niet uitsluitend, de 'frontoffice' die een rol speelt bij de veredeling van informatie uit een melding, maar wordt een belangrijke plek toebedacht aan de melder zelf. Zo komt het, in het bijzonder als in de loop der jaren goede contacten met 'het blauw op straat' zijn opgebouwd, voor dat meldingen van eerstelijns politiemedewerkers direct aan het opsporingsteam mensenhandel worden doorgegeven. In zulke gevallen heeft het opsporingsteam direct contact met de melder, en is er voor de 'frontoffice' dus geen rol. In één eenheid speelden de eerstelijnsdiensten vervolgens ook een rol bij de nadere veredeling van de informatie uit een melding.

“Als 'blauw' een melding heeft van bewoners uit een wijk van: 'er vindt hier prostitutie plaats', dan zeggen wij 'ga eens kijken, ga eens een gesprek aan en let daar op en daar op en daar op'. Nou dan gaan ze een gesprek aan en dan wordt dat teruggekoppeld en dan blijkt het vaak niet zo te zijn of blijkt het wel zo te zijn. Dan worden wij in stelling gebracht en dan gaan wij daar een keer een bezoekje brengen.” (Politie-eenheid 1)

⁹⁰ De term 'veredelen' wordt in het opsporingsdomein vaak gebruikt voor de fase waarin bepaalde informatie wordt nagegetrokken en waarin die informatie in verband wordt gebracht met informatie afkomstig uit andere bronnen. Zie voor de term o.a. Brinkhoff 2014, p. 100.

Het is in dit geval dus niet de frontoffice die een rol speelt bij de veredeling van informatie, maar een ander onderdeel binnen de politieorganisatie. In feite fungeert de eerstelijnsdienst, in dit geval de wijkagent, als een 'voortuitgeschoven post' van het mensenhandelteam. In de volgende passage wordt duidelijk dat die wijkagent om meer redenen wordt 'aangewend'.

“Kijk, dat heeft natuurlijk ook met je werkdruk te maken. Als je elk signaal zelf moet oppakken, dan word je uitgehold. Dat kan niet, dus je moet keuzes maken. En wij hebben gezegd dat we een informatiegestuurde politie zijn; dan moet je ook werken met informatie die je krijgt. Dus moet je ook zeggen: waar moet de informatie dan vandaan komen? [...] De schoolagent heeft een bepaalde functie. Dus wij kunnen wel zeggen: 'oh het meisje op die school is mogelijk slachtoffer loverboy, dus we rennen er naar toe', maar dan denk ik dat je de schoolagent passeert. En dat moet je niet willen. Want dat zijn de ogen en oren van de politie.” (Politie-eenheid 1)

In de passage hierboven is duidelijk een regierol te herkennen voor het opsporingsteam binnen de AVIM. Hoewel de wijkagent een melding feitelijk verder veredelt, worden nadere instructies gegeven door de leden van het mensenhandelteam, een op zich verklaarbare werkwijze gelet op de expertise die binnen deze teams aanwezig is.

Het werk dat wordt gedaan door medewerkers van de 'frontoffice' bevindt zich niet in een vacuüm. Hoewel het gaat om een specifieke taak kan op veel momenten ook het opsporingsteam (de 'backoffice') worden betrokken, óók voordat de informatie uit een melding volledig is uitgezocht. Ook hier lijkt sprake van een regierol vanuit het opsporingsteam.

“Van één [medewerker frontoffice] kreeg ik ook de melding binnen waarvan de moeder zei van: 'ja dat is een loverboy die vriend van mijn dochter'. Maar daar is nooit naar gevraagd van: 'moeder waarom denk jij dat dat een loverboy is?' Dus dan sturen we degene die die mutatie gemaakt heeft [medewerker frontoffice] ook aan, van: 'ga maar eens vragen aan die moeder waarom ze dat nou een loverboy vindt, anders gaan wij ermee aan de slag en dan vindt ze het alleen een patser.' Daar hoeven wij niet mee aan de slag te gaan, dus we proberen op die manier wel een slag ervoor te maken dat we ook de zaken die we krijgen we daar ook serieus mee om kunnen gaan en dat daar ook duidelijke signalen zijn.” (Politie-eenheid 7b)⁹¹

In een andere eenheid wordt gewerkt met een zelf ontwikkelde norm: binnen drie dagen wordt een melding veredeld en binnen vijf dagen vindt, indien nodig, het informatief gesprek plaats. Ook in deze eenheid heeft 'frontoffice' een zelfstandige taak: bij de veredeling wordt het team mensenhandel in beginsel niet direct betrokken. Daarvan is pas sprake indien een melding daadwerkelijk is uitgezocht en naar het oordeel van de 'afdeling info' sprake is van een 'serieus signaal'.

“We hebben een norm gesteld, als hier een mensenhandelsignaal binnenkomt bij de afdeling info, die beslissen binnen drie dagen of de mensenhandelsignalen serieus zijn en binnen vijf dagen is er een intake [...] je hebt drie dagen de tijd om die informatie te veredelen.

91 In Politie-eenheid 7 zijn twee interviews afgenomen, vandaar dat wordt gesproken over Politie-eenheid 7a en 7b.

Wat is het voor een vent, zijn er ook meer dingen bekend, en dan krijg je op gegeven moment natuurlijk een beetje een beter beeld. En als er dan echt serieus signalen zijn, dan komen die bij ons. Wij bekijken dat verder. En dat leidt meestal tot een intake. Dat is waar het start.” (Politie-eenheid 2)

Afsluitend kan worden opgemerkt dat over het algemeen de ‘frontoffice’-medewerkers van de AVIM’s een belangrijke rol spelen bij het nader uitzoeken van mensenhandelgerelateerde meldingen die de politie bereiken. Ook komt het voor dat opsporingsteams zelf in direct contact staan met de melder, en deze ook instrueren, teneinde meer informatie over de betrokken melding te vergaren. Binnen de fase die in dit hoofdstuk het ‘voorportaal’ wordt genoemd is met andere woorden sprake van verschillende vormen van selectie, of filtering, van informatie, zodat de politie vervolgens de afweging kan maken wat met die informatie moet worden gedaan, zowel vanuit strafrechtelijke als vreemdelingenrechtelijke optiek.

3.5.2.2 KMar

Voor dit onderzoek is gesproken met KMar-beslissers die in verschillende contexten te maken krijgen met signalen van mensenhandel, namelijk medewerkers die werkzaam zijn in de grensstreken en op Luchthaven Schiphol.

De KMar in de grensstreken

De opsporingsteams die actief zijn in de grensstreken zijn bijna volledig afhankelijk van de informatie die zij verkrijgen vanuit de controles die worden uitgevoerd in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid op de weg.⁹² Zoals eerder beschreven, hebben MTV-controles van oudsher een vreemdelingenrechtelijk doel, namelijk om te controleren op illegaal verblijf. In de loop der tijd is het MTV in steeds verdergaande mate een rol gaan spelen bij de signalering van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mensenhandel.⁹³ In de interviews is duidelijk terug te zien dat de MTV-teams een belangrijke rol spelen bij het aandragen van mensenhandelgerelateerde informatie aan de researchteams van de KMar. Daar-in wordt helder dat de MTV-controleurs de eerste signalering van mensenhandel doen, bijvoorbeeld als zij een auto staande hebben gehouden. Indien een verdenking rijst, wordt de zaak overgedragen aan de recherche van de KMar. Als nog geen sprake is van een verdenking, maar wel van signalen van mensenhandel vindt doorgaans overleg plaats tussen de MTV-controleur ‘op de weg’ en een rechercheur van de KMar. De interviews geven er duidelijk blijk van dat sprake is van een overlegstructuur tussen ‘de weg’ en de researchteams; de laatsten vervullen richting de MTV-teams een adviesfunctie.

“Heel snel word ik dan gebeld. Dan kijken we even terug naar de feitelijke omstandigheden, wat ze dus al hebben en als we dan bijvoorbeeld al vier feitelijke omstandigheden hebben, dan zou ik zeggen: aanhouden.” (KMar MTV 2)

Doorgaans zijn van een MTV-controle in de grensstreken meer uitkomsten te onderscheiden. Ten eerste kan een verdenking van mensenhandel rijzen, waarna de verdachte en het slachtoffer van elkaar worden gescheiden en worden meegenomen naar een researchlocatie van de KMar. Ook kan het zijn dat er geen verdenking is, maar wel signalen van mensenhandel. In dat geval kan de staandegehouden per-

⁹² MTV-controles hebben ook plaats in de lucht en in de trein. Vgl. Van der Woude, Brouwer & Dekkers 2016, p. 27.

⁹³ Zie nader over het veranderde karakter van het MTV Van der Woude, Dekkers & Brouwer 2015, p. 25-28. Zie ook Van der Woude, Brouwer & Dekkers 2016, hfdst. 3 en 6.

soon zijn weg vervolgen, maar wordt wel een mutatie gemaakt in het 'BPS', het bedrijfsprocessysteem van de KMar, en wordt de politie daarover ingelicht.⁹⁴

"Het komt ook wel voor dat er niet echt aanwijzingen zijn maar wel een onderbuikgevoel dat er net niet tegen aan zit. Dat gebeurt ook weleens. Ja goed, dan wordt er wel een uitgebreide mutatie gemaakt, en vastgelegd van: met wie reizen ze, documenten, wat is het doel van de reis, waar komt men vandaan. Dat wordt dan allemaal wel keurig vastgelegd. Misschien mogelijk dat het in de toekomst dan toch nog dat plusje wel heeft." (KMar MTV 4)

De informatie die hier vergaard wordt, kan ook voor de AVIM's in de politie-eenheden van belang zijn. Zij zijn immers primair verantwoordelijk voor het oppakken van signalen van mensenhandel buiten de grensstreken. Een van de respondenten geeft dan ook aan dat een mutatie die relevant kan zijn voor een AVIM-eenheid apart wordt teruggekoppeld met het team mensenhandel daarvan.

Wat opvalt aan de bovenstaande procesbeschrijving is dat de controles in het kader van het MTV feitelijk een belangrijke filter vormen voor de informatie die tot de rechercheurs van de KMar komt. Tegelijk blijkt dat de MTV-controles, door de bank genomen, de enige bron van informatie zijn voor de recherche teams in de grensstreken.

Luchthaven Schiphol

Het mensenhandelrechercheteam van de KMar op Luchthaven Schiphol stuit doorgaans, zoals al bij de bespreking van de melders ter sprake kwam, op drie manieren op aan mensenhandel gerelateerde informatie, namelijk via het 'eigen' zogeheten 'sluisteam', de grensbewakingsdiensten op Schiphol en via de asieltaken op en rondom de luchthaven.

Het sluisteam verricht gerichte controles op 'risicovluchten'.

"Dan doen wij observaties op vluchten uit bijvoorbeeld Sofia, Bulgarije of eventueel uit Roemenië, Boekarest of soms ook Hongarije en Budapest. Dan kijken we gewoon van wat komt er van die vlucht af. Dan gaan we een kort gesprek met de dame aan. Eigenlijk meer van goh zijn er mogelijke signalen." (KMar sluisteam 1)

De 'sluismethode' houdt in dat passagiers van risicovluchten worden geobserveerd nog vóórdat zij in aanraking komen met personeel van de grensbewakingsdienst. Indien daartoe aanleiding is, wordt met iemand een gesprek aangeknoopt. De respondenten geven aan dat wordt gelet op uiteenlopende kenmerken.

"Alleen reizen of met z'n tweeën reizen inderdaad. Dat ze zich voordoen met dure kleding wat totaal niet staat met de economische voorwaarden van het land van herkomst. Vervolgens, ja, leeftijdscategorie. Die hebben we eigenlijk ook nog een beetje aangehangen. Tussen de 18 en 30 ongeveer. Kan ook afwijken dus dat je iets anders ziet. Vaak zijn ze, dat is dan wat we zien, dat ze afhankelijk zijn van iets. Dat ze dus gelijk naar de telefoon grijpen als ze aankomen of zich melden dat kan natuurlijk ook. En dat geeft inderdaad een

94 Zo staat het ook in de samenwerkingsafspraken die politie en KMar in 2017 hebben gemaakt (niet gepubliceerd).

prikkel van: 'hey, eens kijken wat daaruit komt'. En het kan ook wel goed zijn maar..." (KMar sluisteam 1)

"Ze hebben een bepaalde manier van kleden, die ons opvalt als zijnde dat ze mogelijk in de prostitutie, – dat heeft ook te maken met blonde haren vaak, een Roma-uiterlijk hebben. UGGS aan, dat soort, leggings, joggingsbroekaching." (KMar sluisteam 2)

Als een passagier voldoet aan dit profiel wordt daarmee een gesprek gevoerd. Respondenten noemen dit een 'informatief gesprek' en houden een onderscheid aan tussen dit 'informatief gesprek' enerzijds en het 'intakegesprek' anderzijds. Het informatief gesprek zoals dat door de respondenten is gedefinieerd betreft het gesprek dat met de persoon wordt aangegaan die uit de passagiersstroom uit een risicovlucht is geselecteerd, en ziet dus op een andersoortig gesprek dan het gesprek dat in dit onderzoek steeds het informatief gesprek is genoemd. In dit 'informatief gesprek in de zin van het sluisteam' wordt naar verschillende zaken gevraagd.

"Nah dat [gesprek] geeft ons indicatoren, en die indicatoren zijn bijvoorbeeld dat ze geen retourticket heeft, dat ze weinig geld bij zich heeft, dat ze alleenreizend is als dame zijnde van een bronland. Geen mensen kent, geen hotelreservering heeft. Dat zijn allemaal indicatoren die zich opstapelen waardoor wij zeggen van nou mogelijk dat we hier met een potentieel slachtoffer, een mogelijk slachtoffer te maken hebben." (KMar sluisteam 2)

Nadat een eerste 'informatief gesprek in de zin van het sluisteam' is gevoerd, kan de sluismethode worden voortgezet, ook nadat de grensbewaking is gepasseerd. Een van de respondenten spreekt in dit geval in termen van een 'vervolgobservatie', waarbij ook gebruik wordt gemaakt van het cameratoezicht op Schiphol.

"99 van de honderd keer zeggen ze dan: 'laat mij maar doorgaan ik red me wel hier in Nederland.' En dan start de vervolgobservatie. Dan hebben we [de KMar] mensen bij de bagagebanden zitten. Die heeft zij nog niet gezien, die kent ze ook nog niet. Die twee mensen die ze net gesproken heeft ja die zijn- ja die hebben hun gezicht kwijt. Zoals we dat noemen he. Die hebben hun gezicht kwijt, die zijn herkenbaar in beeld geweest. Dus wij laten haar door gaan door de grenspassage. En daar wordt de observatie opnieuw gestart op de dame. En dan gaan we haar volgen tot ze in contact komt met een man of een vriendin. En dan is voor ons de mogelijkheid om dan opnieuw die stil te zetten. En dan te zeggen van: 'oké we stoppen nu weer.' Nu gaan we ons weer gezicht prijsgeven. En je zegt je zei net dat niemand je komt ophalen dat je alleenreizend was. En nu ontmoet je deze man hier. Wie is deze man? En die man gaan we precies hetzelfde vragen." (KMar sluisteam 2)

Naast de 'sluismethode' van het mensenhandelteam komt de recherche van de KMar ook op andere manieren in aanraking met meldingen van mensenhandel. Waar bij het sluisteam de rechercheurs zelf betrokken zijn bij de eerste informatievergaring, is dat in het geval van meldingen afkomstig van grensbewakingsdiensten of uit de asielketen, anders. In deze gevallen bestaat als het ware nog een 'filter' voordat de recherche ingeschakeld wordt. Uit de interviews blijkt dat het rechercheteam van de KMar nauwe banden onderhoudt met medewerkers van de grensbewakingsdienst. Indien aan de grens een

vermoeden ontstaat dat sprake kan zijn van mensenhandel, wordt gebeld met het rechteam en vindt over het geval overleg plaats.

“Op het moment dat bij de dienst grensbewaking eventueel een onderbuikgevoel is van ‘joh hier hebben we misschien te maken met iemand die voldoet aan een van de indicatoren waarmee ze op straat lopen’, krijg ik een belletje van ik heb hier een dame, het voelt bij ons niet goed. Kunnen jullie ter plaatse komen om eventueel in gesprek te gaan. Wat we vaak doen is, we gaan eerst een informatief gesprek, dus niet gelijk de intake maar gewoon informatief van joh hoe zit het nou eigenlijk? Hebben die jongens dat goed gezien of niet goed? En dat is eigenlijk ons eerste contact met een potentieel slachtoffer zelf.” (KMar sluisteam 1)

Te zien is dat, wanneer een rechercheur ter plaatse komt, in feite dezelfde procedure wordt gestart als wanneer iemand wordt aangesproken vanuit een risicovlucht. Ook hier is weer het onderscheid te zien tussen een informatief gesprek en het intakegesprek, waarbij respondenten aangeven dat het ene gesprek in het andere kan overlopen. Overigens vermelden respondenten ook dat niet-EU-onderdanen veel uitgebreider door grensbewakers worden bevraagd, waardoor veel door hen gemelde signalen derdelanders betreffen.

Een derde cluster meldingen is afkomstig uit de asielketen. Doorgaans komen meldingen binnen vanuit de IND of de vreemdelingenadvocatuur. Dat informatie verschillende ‘schijven’ overgaat voordat deze eventueel bij het rechteam terecht komt, wordt door één respondent treffend weergegeven.

“Op het moment dat ze dus een mogelijk slachtoffer hier is dan is het of de grensbewaking die het eerste contact heeft en vervolgens het tweede contact is het Asiel en het derde contact is de IND. Na de IND krijgen ze natuurlijk de advocatuur. In een van die vakjes worden wij vaak wel in kennis gesteld indien er sprake is van een mogelijk slachtoffer.” (KMar sluisteam 1)

De invloed van een arrest van de Hoge Raad op het voorportaal van de KMar

De respondenten geven in dit onderzoek aan dat enkele recente ontwikkelingen invloed hebben op de wijze waarop de KMar zijn toezichts- en opsporingsactiviteiten op het terrein van mensenhandel kan inrichten. Veel van deze activiteiten zijn tot voor kort toegespitst geweest op een specifiek onderdeel van de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr, namelijk op de delictomschrijving die in lid 1 sub 3 van dit artikel is opgenomen.⁹⁵ Daarin is strafbaar gesteld:

degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;

Dit sublid stelt eenieder strafbaar die een persoon van het ene land naar het andere overbrengt met het oogmerk om die persoon in dat andere land ertoe te brengen om, kort gezegd, in de prostitutie te gaan werken. In een eerder rapport is deze strafbepaling in artikel 273f een *Fremdkörper* genoemd, aangezien niet is vereist dat sprake is geweest van dwang of uitbuiting, dit in tegenstelling tot veel andere onder-

95 Zie daarover ook §2.5.

delen in het wetsartikel: ook als de overgebrachte persoon met het werk instemt, en zelfs om hulp bij de tewerkstelling vraagt, kan onder deze bepaling sprake zijn van een voltooid delict, dat – gelet op zijn plaats in de wet – wordt gekwalificeerd als ‘mensenhandel’.⁹⁶ Deze ruime strafbaarstelling zorgt ervoor dat alras sprake is van een verdenking. In combinatie met de forse strafbedreiging kunnen bovendien al snel (bijzondere) opsporingsbevoegdheden worden ingezet, bevoegdheden die dikwijls de grondslag vormden voor het optreden van de KMar op het gebied van mensenhandel.

Op 17 mei 2016 heeft de Hoge Raad arrest gewezen in een zaak waarin de ruime strafbaarstelling in artikel 273f lid 1 sub 3 Sr ter discussie stond. In paragraaf 2.5 is daarvoor reeds enige aandacht geweest. De Hoge Raad overweegt in het arrest dat de gedragingen in subonderdeel 3:

[...] eerst dan als ‘mensenhandel’ kunnen worden bestraft indien uit de bewijsvoering volgt dat voldaan is aan voormelde voorwaarde dat zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. ‘Uitbuiting’ moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van art. 273f, eerste lid aanhef en onder 3°, Sr⁹⁷

Kort gezegd komt het erop neer dat de in artikel 273f lid 1 sub 3 Sr strafbaar gestelde gedraging niet langer strafbaar is als niet ook wordt bewezen dat sprake is van uitbuiting. Wat daaronder moet worden verstaan, is eerder door de Hoge Raad uitgewerkt. Bij de beoordeling of sprake is van uitbuiting speelt onder meer een rol de aard en duur van de te verrichten werkzaamheden, de beperkingen die dit voor het slachtoffer meebrengt en het economisch voordeel dat daardoor door de verdachte is behaald. Kort gezegd houdt het inlezen van een extra bestanddeel in sub 3 in, dat ook voor een verdenking, en dus voor het inzetten van bevoegdheden, zwaardere criteria te gelden hebben: los van het enkele overbrengen van een persoon van het ene naar het andere land, zal ook moeten komen vast te staan dat ‘daaromheen’ sprake was van omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. Dit heeft direct effect op de mogelijkheden voor de KMar bij de signalering van mensenhandel, zoals bijvoorbeeld duidelijk blijkt uit de reacties van respondenten, die overigens zonder uitzondering op de hoogte waren van deze recente ontwikkeling in de rechtspraak.

“Dat wordt moeilijker zeg maar om een heterdaadsituatie aan de grens of bij binnenkomst Eindhoven Airport of Schiphol, want daarin kun je op een gegeven moment die uitbuiting niet aantonen.” (KMar MTV 3)

“Wat wij wel zien, is dat dat voor de collega’s lastiger wordt om echt, want die denken echt van ja oké er moet dus uitbuiting zijn en dat is aan de grens moeilijk te onderkennen. Dus daardoor zie je bij ons bijvoorbeeld afname in de zaken sinds die uitspraak.” (KMar MTV 1)

Zowel door beslissers van het sluisteam als van de opsporingsteams in de grensstreken wordt aangegeven dat door de restrictieve interpretatie van de Hoge Raad het moeilijker is tot een verdenking te komen, wat natuurlijk ook een logische gevolgtrekking is van de uitspraak. Daarnaast wordt aangegeven

96 Nationaal Rapporteur 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012).

97 HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857, NJ 2016/314, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen. Vgl. voor enkele variatiearresten op dit standaardarrest HR 20 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2909, NJ 2017/16, HR 20 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2928, HR 16 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:884.

dat de beperkte lezing van subonderdeel 3 tot gevolg heeft dat de KMar minder snel grip krijgt op mensenhandelsituaties. Zo geven respondenten aan dat subonderdeel 3 in zijn ruime vorm doorgaans een opstap vormde om een groter onderzoek naar mensenhandel te verrichten. Hoewel heel wel begrip voor de strekking van de uitspraak wordt opgebracht, percipiëren de respondenten de verminderde opsporingsmogelijkheden door de bank genomen als negatief omdat het daardoor moeilijker is reeds in een vroeg stadium mogelijke mensenhandelsituaties te stoppen en een verder onderzoek uit te bouwen.

“Voorheen hadden we hem eigenlijk al kunnen stoppen, voorheen. En nu zeggen we nee we wachten. Is eigenlijk vreemd. Want we zeggen mensenhandel moeten we op zo’n vroeg mogelijk tijdstip stoppen. Maar doordat we het niet meer kunnen stoppen omdat de wetgever het anders interpreteert zoals het in de wet staat moet je eigenlijk zeggen: ‘die ene moeten we dan maar afschrijven die dame, die laten we dan maar meegaan en laten we maar’.” (KMar sluisteam 2)

“En dat kwam omdat we op dat moment nog niet de dwang of andere bestanddelen hoefden te bewijzen. We hadden het makkelijk. Wanneer we zagen dat een auto uit Duitsland of wat dan ook de grens over kwam, ja dan was je er soms al. Ze hoefde alleen maar even te checken of inzittenden wisten waar ze naartoe gingen. En wat dat voor iets/voor plek was. Dan vertelde ze ter plaatse dat ze naar die en die gingen omdat de vriendin geld gaat verdienen voor ze. En als we dan vroegen van: ‘wat gaat ze dan doen?’ dan ja... seks met klanten. Het feit was dan gewoon al snel rond. En dan kregen ze hier standaard drie maanden voor. Niets was zo motiverend als die zaken op te pakken. Daarnaast kreeg je natuurlijk ook een heel mooie organisatie in beeld.” (KMar MTV 2)

Taakstelling van de KMar en het voorportaal

Een punt dat meermalen door respondenten is genoemd, is het ontbreken van een specifieke wettelijke taak voor de KMar ten aanzien van mensenhandel. De rol van de KMar bij de aanpak van mensenhandel is een complexe, die – afhankelijk van de plaats waar de KMar zich met signalen van mensenhandel weet geconfronteerd – in meer of mindere mate wordt begrensd door de specifieke taakstelling van de organisatie in artikel 4 lid 1 Pw 2012. Zo bestaat op de luchthavens een volwaardige politietaak, en kan de KMar zelfstandig en proactief opsporingsonderzoek verrichten, maar geldt dit bijvoorbeeld niet (per definitie) in de grensstreken of ten aanzien van signalen die voortvloeien uit de controles die plaatsvinden in het kader van het MTV. De opneming van een specifieke mensenhandeltaak in de Pw 2012 wordt door alle respondenten als wenselijk gezien, om meer redenen. In eerste instantie ziet een meerderheid van de respondenten wettelijke verankering van de mensenhandeltaak als een waarborg om het mensenhandelthema blijvend op de agenda van de eigen organisatie te houden. Daarbij wordt erop gewezen dat, vooral wanneer de capaciteit van de KMar onder druk komt te staan, de weegschaal eerder doorslaat in het voordeel van het oppakken van zaken die samenhangen met de expliciet in de wet verwoorde taken, waaronder mensenhandel dus niet valt. De geuite zorg is dat de aandacht voor mensenhandel in deze gevallen wegvalt.

“Omdat er ook als er keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot inzet van personeel worden er dingen die niet toebehoren aan je takenpakket worden als eerste afgesloten.” (KMar MTV 1)

“Wat je krijgt is dat we staan voor onze taken. En onze taken zijn identiteitsfraude, smokkel en illegale vreemdelingen. Komen ze met andere zaken, dan wordt die al snel afgerafeld van ‘geen mensenhandel dus maak er maar een mutatie van en dan klaar’. Omdat heel snel wordt gezegd dat we er geen tijd voor hebben en we het dus niet gaan doen omdat het niet onze taakstelling is.” (KMar MTV 2)

Ook worden als argumenten genoemd dat wettelijke verankering van de taak zorgt voor duidelijkheid richting de ‘buitenwereld’ over de thema’s waarmee de KMar zich bezighoudt. Het wordt bovendien soms als lastig ervaren dat signalen die door de KMar worden waargenomen uiteindelijk alleen door de politie kunnen worden opgepakt; vooral is hiervan sprake buiten de luchthavens, waar de KMar immers niet een volledige politietaak heeft. In het bijzonder geldt dit wanneer signalen van mensenhandel worden waargenomen in onderzoeken die wel samenhangen met de expliciet voor de KMar in de wet geformuleerde taken.

“Dan kan je zeggen dat we een dossiertje moeten maken met restinfo, maar aan de andere kant kan je ook zeggen dat zodra het dossiertje op de juiste plaats is, het al verouderd is en het slachtoffer waarschijnlijk al weer verdwenen van een bepaalde locatie.” (KMar MTV 2)

Opvallend aan de antwoorden van de respondenten is dat het gebrek aan wettelijke articulering van de mensenhandeltaak niet zozeer wordt geïdentificeerd vanwege het daardoor ontbreken van bevoegdheden. Veeleer wordt voor wettelijke verankering gepleit om mensenhandel een duurzame en niet omstreden plaats te geven binnen de organisatie, en de afwegingen die worden gemaakt bij het verdelen van mensen en middelen. Een respondent verwoordde dit als volgt:

“Zo’n mensenhandelonderzoek, dat kost capaciteit, dat kost geld. Gaan we dat doen? Want als we dit doen, dan kunnen we dit bijvoorbeeld niet doen. Als het van je is, dan ben je er van, en dan zul je er ook iets mee moeten. En dan kun je ook niet zo makkelijk zeggen van: ‘ik schuif het af naar een ander onderdeel’.” (KMar sluisteam 2)

3.5.2.3 ISZW-DO

Zoals reeds is besproken, zijn meldingen die bij ISZW-DO binnenkomen primair afkomstig van de politie, de (eigen) inspectiediensten en FairWork. Nadat de melding door één van deze melders eenmaal is gedaan, ligt de vraag voor hoe de informatie daaruit vervolgens zijn weg vindt in de organisatie van ISZW-DO. Een analyse van de afgenomen interviews geeft een divers beeld, waarbij verschillende onderdelen in de organisatie zijn betrokken. Grof gezegd zijn een formele en informele weg te onderscheiden.

Bij de *formele weg* komt een melding in eerste instantie binnen bij de zogeheten ‘accounthouder’, waarover elke ISZW-regio beschikt. De accounthouder is verantwoordelijk voor het in ontvangst nemen van de melding, en voert ook de eerste ‘zoekslag’ op die informatie uit, om al meer te weten te komen over de achtergrond daarvan. De accounthouder kan bijvoorbeeld worden bereikt via de meldtelefoonnummers van Inspectie SZW, maar kan ook – als onderdeel van een breder netwerk in de straf- en hulpverleningsketen – op meer directe wijze worden bereikt.

Nadat de accounthouder de melding in ontvangst heeft genomen, staan *grosso modo* twee opties open. Er kan direct contact worden gezocht met het opsporingsteam in de betreffende regio. Ook kan de accounthouder de informatie uit de melding doorgeven aan het projectvoorbereidingsteam, dat in de

wandel wel ‘Provo’ wordt genoemd. Projectvoorbereiders staan meer opties ter beschikking om de informatie verder te veredelen met data uit andere systemen, bijvoorbeeld die van arbeidsinspecteurs. In gevallen waarin de melding ziet op arbeidsuitbuiting bij een bepaald bedrijf kan bijvoorbeeld worden uitgezocht in hoeverre dit bedrijf door inspecteurs reeds eerder aan toezicht en handhaving is onderworpen. De (bestuursrechtelijke) informatie kan dus een rol spelen bij de nadere verdeling van informatie uit een melding. Als Provo informatie vanuit de accounthouders nader heeft uitgezocht, kan dat aanleiding zijn voor het voeren van een informatief gesprek. Dit kan door leden van het projectvoorbereidingsteam zelf worden gedaan. Ook kan het zijn dat ‘Provo’ de informatie teruglegt in één van de vier ISZW-regio’s en aan het opsporingsteam aldaar verzoekt een informatief gesprek te voeren. Respondenten hadden moeite om aan te geven welke redenen precies leidend zijn bij de afweging of het informatief gesprek door het Provo-team wordt gevoerd of door het opsporingsteam in één van de regio’s.

De *informele weg* neemt een andere route. Zo kan hiervan bijvoorbeeld sprake zijn als een melding vanuit het netwerk van ISZW-DO wordt gemaakt. Zo onderhoudt de opsporingsdienst nauwe contacten met Fairwork, een NGO die slachtoffers van arbeidsuitbuiting ondersteunt.

“Als er ruimte bestaat, als er tijd is, want soms moet je ook ad hoc gelijk.... als FairWork belt er is nu iemand binnen gelopen, er zit hier iemand die wilt zijn verhaal vertellen dan gaan wij er naar toe en dan gaan we het verhaal aanhoren. En dan heeft het ook weinig zin om dingen van te voren op te vragen. En persoonlijk vind ik ook dat het meest zuivere omdat je om die manier geheel blanco en objectief zeg maar op o begint en het verhaal nog goed kan aanhoren.” (ISZW-DO 2)

“En wij hebben hier de afspraak gehad met onze teamleiders, dat als we een melding binnenkrijgen, via politie, onze collega’s van de AMF of een andere instantie, en het is een vrij betrouwbare bron, dan gaan wij daar vanaf hier meteen naar toe. Dan doen we dat niet via PROVO. Dan gaan wij hier rechtstreeks naar het slachtoffer toe.” (ISZW-DO 1)

Er zijn ook voorbeelden waarbij de Directie Opsporing al in een vroeg stadium wordt betrokken bij bestuursrechtelijke actiedagen. In zulke gevallen is het toezicht op de naleving van arbeidswetten het primaire doel, maar wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat zich signalen van arbeidsuitbuiting kunnen voordoen, en bijgevolg met de mogelijkheid dat de opsporingsdienst moet worden ingeschakeld. De Directie Opsporing kan in zulke gevallen als ‘achtervang’ gereed staan en direct worden betrokken indien zich een signaal voordoet, zonder dat dit verder behoeft te worden uitgezocht. Dezelfde situatie doet zich voor in gevallen waarin acuut ingrijpen is vereist. Sinds 2016 beschikt ISZW-DO over het zogenoemde Team Spoedeisende Inzet (TSI), dat zeven dagen per week, 24 uur per dag kan worden ingeschakeld. Als acuut moet worden gereageerd op een melding, dan kan – ook buiten kantooruren – dit team worden gemobiliseerd. Ook in deze gevallen hoeft de informatie niet *per se* veredeld te worden voordat verdere handelingen worden ondernomen.

“Dat is bijvoorbeeld wel de ‘joint action dag’ en daar ben ik bij betrokken geweest. Dan zit je op locatie en zijn ze al die vrachtwagenbestuurders aan het controleren; als daar dan een melding uit komt dan ga je daar heen. En als er controles zijn van onze arbeidsinspectie of ARBO dan ben je soms ook als achtervang aanwezig. En voor team spoedeisende inzet ben je in principe ook een week lang 24 uur per dag beschikbaar voor als er opeens

slachtoffers aan worden getroffen ergens. Maar voor de rest zitten wij wat verder in het proces.” (ISZW-DO 8)

Het voorportaal overziend rijst het beeld van een proces waarin meerdere onderdelen binnen ISZW zijn betrokken. De veredeling van informatie kan op verschillende plekken geschieden en de snelheid waarmee het opsporingsteam betrokken wordt kan, afhankelijk van de inhoud van de melding, verschillen. Het informatief gesprek kan zowel worden gevoerd door medewerkers van ‘Provo’ als van het opsporingsteam zelf. Ook komt het voor dat een combinatie van beide het informatief gesprek voert.

3.5.2.4 Observaties bij het voorportaal

Voor elke organisatie geldt dat, vooraleer tot het voeren van een informatief gesprek wordt overgegaan, sprake is van een vorm van filtering van informatie die uit een melding afkomstig is, waarbij de vorm en de mate waarin deze filtering plaatsheeft, uiteenlopen. Slechts in gevallen waarin acuut ingrijpen is vereist, ligt dat anders. Een uitzondering is ook aan te treffen bij het sluitteam op Schiphol, dat bij het uitvoeren van observaties op risicovluchten in feite zelf al de informatie vergaart waarmee het later aan de slag kan in het kader van een opsporingsonderzoek.

Het beeld van de beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd als een op zichzelf staande handeling, als één beslismoment, moet op basis van het voorgaande worden herzien. Veeleer maakt die beslissing onderdeel uit van een meerlagige beslissingscontext, waarin filtering van informatie een grote rol speelt. Dat gebeurt reeds in de fase waarin de melding wordt gemaakt, maar vindt ook daarna plaats, als informatie uit de melding verder wordt veredeld en vervolgens een besluit wordt genomen omtrent het al dan niet voeren van een informatief gesprek.

3.5.3 Derde fase: het informatief gesprek

De Aanwijzing mensenhandel van het OM, waaraan zowel de politie, KMar als ISZW-DO zijn gebonden, bepaalt dat, voorafgaand aan een aangifte van mensenhandel, een informatief gesprek met een slachtoffer wordt gevoerd. Dit gesprek heeft volgens de aanwijzing een tweeledig doel: het is bedoeld om zicht te krijgen op het slachtofferschap, maar ook om het slachtoffer uitleg te geven over de strafrechtelijke procedure. Gemakshalve worden deze functies in deze paragraaf de ‘verificatiefunctie’ en de ‘informatiefunctie’ genoemd. Bij de verificatiefunctie gaat het om het zicht krijgen op het slachtofferschap, en dikwijls om een soortement van verificatie van het (al dan niet gestelde) slachtofferschap. Bij de informatiefunctie gaat het om het geven van uitleg, door de opsporingsdienst aan het slachtoffer, over de consequenties van het doen van aangifte of het anderszins medewerking verlenen aan het opsporingsonderzoek.

De vraag rijst waarom in een onderzoek naar het verlenen van de bedenktijd aandacht wordt besteed aan het informatief gesprek. Het gaat hier immers om een figuur die, zoals hierboven al uiteen werd gezet, afkomstig is uit het strafvorderlijk beleid en die geen plaats heeft gekregen in de Vc 2000, waarin de beleidsregels over de bedenktijd zijn opgenomen. Vanuit het beleid verraadt dan ook niets een plek voor het informatief gesprek bij het verlenen van de bedenktijd. Dat daarvoor in dit onderzoek wel aandacht bestaat, en het informatief gesprek zelfs als een aparte fase in het proces rondom het verlenen van de bedenktijd wordt beschouwd, heeft alles te maken met de resultaten uit dit onderzoek: uit de interviews blijkt heel duidelijk dat het informatief gesprek feitelijk hét moment is waarop ook de informatie wordt vergaard op basis waarvan de beslissing over het aanbieden van de bedenktijd wordt genomen en tevens het moment is waarop de beslissing zelf plaatsvindt. In een onderzoek naar het verlenen

van de bedenktijd kan het dus niet ontbreken aan een beschrijving van de feitelijke rol die het informatief gesprek hierbij is gaan spelen. Dat zich daarbij spanningen kunnen voordoen, wordt reeds uit het bestuderen van de uiteenlopende doeleinden van de bedenktijd enerzijds en het informatief gesprek anderzijds duidelijk. Zo staat het informatief gesprek primair in de sleutel van de informatieverstrekking- én vergaring met het oog op een eventueel opsporingsonderzoek. Tegelijkertijd is het vreemdelingenrechtelijke uitgangspunt van de bedenktijdregeling dat slachtoffers maximaal drie maanden rust moet worden gegund om na te denken over het doen van aangifte en de gevolgen daarvan. Deze uitgangspunten gaan niet altijd even makkelijk met elkaar samen.

Bovendien kan erop worden gewezen dat de minister heeft aangegeven enige bemoediging van het OM bij het beslissen over de bedenktijd onwenselijk te vinden. Tegelijkertijd is de vraag in hoeverre niet reeds in de fase van het informatief gesprek het opsporingsonderzoek een aanvang heeft genomen, en het informatief gesprek als een onderdeel daarvan moet worden beschouwd.⁹⁸ Is dat het geval, dan staat het informatief gesprek onder gezag van de officier van justitie, in elk geval ten aanzien van de strafvorderlijke informatie die daaruit voortvloeit, en is het maar de vraag in hoeverre dit strikte 'contactverbod' handhaafbaar is.

In het navolgende wordt per organisatie gezien welke doelen en functies van het informatief gesprek worden onderscheiden en welke inhoud door de respondenten aan dit gesprek wordt gegeven.

3.5.3.1 Politie

Doorgaans heeft, voordat met een potentieel slachtoffer van mensenhandel een informatief gesprek plaatsheeft, reeds een selectie van informatie plaatsgevonden die met het betrokken slachtoffer en zijn zaak samenhangt. In dit hoofdstuk is deze fase van informatieveredeling gemakshalve het 'voorportaal' genoemd. Als informatie is veredeld rijst de vraag welk vervolg daaraan moet worden gegeven. Het voeren van een informatief gesprek met een potentieel slachtoffer kan dan een logische vervolgstap zijn.

Op basis van de interviews kan worden gesteld dat bij de politie in het algemeen geen hoge drempels gelden voor het nemen van de beslissing om met een potentieel slachtoffer een informatief gesprek te voeren. Als bijvoorbeeld vanuit een asielzoekerscentrum de melding binnenkomt dat een asielzoeker verklaart slachtoffer van mensenhandel te zijn, kan alleen die verklaring al reden zijn om een informatief gesprek aan te gaan. Zo zien we dat soms de melding zelf al aanleiding geeft een informatief gesprek te voeren. Vooral lijkt daarvan sprake indien de bron van de melding het potentiële slachtoffer zelf is. In andere gevallen treedt het proces van het voorportaal meer op de voorgrond en is het resultaat van de veredeling van informatie leidend bij de vraag of een informatief gesprek moet worden gevoerd of niet.

Doelen en functies van het informatief gesprek

Zoals hierboven al werd besproken, is het doel van het informatief gesprek blijkens de OM-aanwijzing mensenhandel tweeledig en is zowel een verificatiefunctie als een informatiefunctie te onderscheiden. Elke geïnterviewde heeft steeds beide doelstellingen genoemd. Het lijkt dan ook te gaan om een sterk

98 Onder 'opsporing' wordt ingevolge art. 132a Sv verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Zie over dit opsporingsbegrip nader Borgers 2009, p. 27-64.

geïnternaliseerde beleidsregel. Wel is het zo dat in de informatieve gesprekken verschillende accenten worden gelegd. Er zijn per eenheid, soms zelfs per medewerker (binnen de eenheid), verschillen te ontwaren waar het gaat om het doel dat van het informatief gesprek wordt onderscheiden en de wijze waarop dit gesprek wordt ingericht. Gemakshalve wordt hier uitgegaan van twee ideaaltypen, die zijn afgeleid uit de interviews.

- Naast de informatiefunctie staat ook de verificatiefunctie centraal, maar er wordt beperkt doorgevraagd (door één respondent wel aangeduid met de beeldende term ‘op de rem staan’) (categorie A);
- Naast de informatiefunctie staat ook de verificatiefunctie centraal en er wordt meer dan alleen beperkt doorgevraagd. Inconsistenties zijn een reden om door te vragen. Het doorvragen kan leiden tot informatie die de start van een ambtshalve opsporingsonderzoek indiceert of tot doel heeft om zulk een onderzoek te starten. (categorie B).

Geen van de deelnemers heeft aangegeven het informatief gesprek alleen voor het informeren van slachtoffers te gebruiken: altijd is er wel sprake van enige mate van verificatie. De mate waarin het informatief gesprek wordt gebruikt om deze informatie te verifiëren, loopt uiteen. Dit is het verschil tussen categorie A en B. Het verschil wordt door één van de deelnemers aan dit onderzoek treffend weergegeven:

“En, ik weet ook dat er twee stromen zijn van ‘intakes doen’ eigenlijk. De ene stroom zegt van: ‘je moet zo veel mogelijk binnenhalen al.’ Want als die geen aangifte doet dan moet je zoveel mogelijk al hebben. Dus wel telefoons uitlezen en wel al vragen naar namen naar telefoonnummers [...] En je hebt de tweede stroming die dus zegt van: ‘helemaal niks. Je vraagt helemaal niks, je haalt alleen dat binnen wat je moet hebben: signalen mensenhandel’.” (Politie-eenheid 10)

Doorvragen is er bij beslissers in de categorie A niet bij; het moment waarop dat kan, is eventueel het aangiftemoment, maar niet eerder.

“Nou, in de intake wordt in principe geen feitelijke informatie besproken, in ieder geval wordt het niet heel concreet gemaakt dus niet naam, achternaam, verblijfplaats en dat soort dingen van de verdachte, dat soort feiten, dus je hebt dan ook heel weinig concrete dingen om mee aan de gang te gaan. Pas als die aangifte is geweest heb je pas voldoende informatie om onderzoek te kunnen doen omdat je dan vraagt over: wie, wanneer, welke vlucht precies? Dat doe je bij de intake niet. Dat is echt puur van: ‘is de casus in het algemeen mensenhandelwaardig?’ (Politie-eenheid 3)

“Het intakegesprek dient eigenlijk, of is eigenlijk om iets te worden geïnformeerd zonder dat je heel diep ingaat op de zaak. En dat is uitleggen van: ‘Goh, beste meneer of mevrouw, als u aangifte doet dan zijn dit de gevolgen.’ [...] En natuurlijk vragen we een paar dingen verder. Maar over het algemeen is het heel oppervlakkig.” (Politie-eenheid 2)

Beslissers in categorie A geven aan soms bewust ‘op de rem’ te gaan staan, om te voorkomen dat potentiële slachtoffers te veel informatie verschaffen over de mensenhandelsituatie waarin zij zich hebben bevonden.

“En we geven ook gelijk aan dat diegene er van bewust moet zijn dat alles wat hij/zij vertelt, wordt vastgelegd en het is er voor bedoeld dat hij/zij daarna een bewuste keuze kan maken of hij/zij wel aangifte wil doen omdat dat natuurlijk bepaalde consequenties heeft. Dus we willen niet het hele verhaal hebben. We willen puur de signalen mensenhandel weten en we waarschuwen ook gelijk dat geen specifieke namen e.d. genoemd moeten worden zodat hij/zij nog wel keuzevrijheid heeft.” (Politie-eenheid 7a)

Beslissers in categorie B lijken minder moeite te hebben met het gegeven dat soms zoveel informatie tijdens een informatief gesprek naar voren komt, dat een ambtshalve onderzoek kan worden opgestart. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat deze respondenten eerder geneigd zijn door te vragen. Op de vraag of in een informatief gesprek kan worden doorgevraagd, geeft een respondent aan:

Ja, en dat heeft ook te maken met de geloofwaardigheid en of je zaken nog kunt uit onderzoeken. Ik bedoel, als iemand niet weet waar die vandaan komt en vanuit daar is die meegelokt naar Nederland, ja waar moet ik dan beginnen met zoeken? [...] Alleen als ik weet dat bijvoorbeeld veel meisjes mogelijk slachtoffer zijn van een loverboy en er is er één die een informatief gesprek wil, dan ga ik in het belang van het grote geheel toch wel meer vragen stellen.” (Politie-eenheid 1)

De reden die hier wordt genoemd om door te vragen, is dat die extra informatie ook naar andere slachtoffers kan leiden. Ook leeft de overtuiging dat het een taak is van de politie om verklaringen op waarheid te toetsen:

“Alleen denk ik, soms als je een vermeend slachtoffer tegenover je hebt die van alles vertelt, dat het ook aan jou is om te checken of het wel kan wat diegene zegt. En daarvan zijn collega’s die zeggen: ‘nee, daar is het informatieve gesprek niet voor’. En dat is dan altijd wikken en wegen.” (Politie-eenheid 1)

Overigens wordt het door een van de respondenten als een probleem ervaren dat binnen de eenheid verschillend over de invulling van het informatief gesprek wordt gedacht. Beslissers uit de A-categorie komen over het algemeen met veel ‘dunnere’ informatie uit een informatief gesprek terug dan beslissers uit de B-categorie, die vaak al informatie hebben die de start van een (ambtshalve) opsporingsonderzoek rechtvaardigt. Op deze manier worden door het geven van een bepaalde invulling aan het informatief gesprek in wezen al de opsporingsprioriteiten bepaald, aangezien een dikker dossier sneller zal worden opgepakt. Als problematisch wordt ervaren dat minder uitgebreide informatieve gesprekken op deze manier in de verdrukking raken en minder snel aanleiding geven tot het doen van onderzoek.

Hierboven is een duidelijk spanningsveld waarneembaar. Het voortvloeiende van gedetailleerde informatie uit het informatief gesprek kan aanleiding geven ambtshalve een opsporingsonderzoek naar de vermeende mensenhandelaar te starten. Tegelijk is het doel van het informatief gesprek om slachtoffers, alvorens zij aangifte doen, goed in te lichten over de consequenties daarvan. Dat in deze fase ook de beslissing over de bedenktijd wordt genomen voegt aan dit spanningsveld nog een extra dimensie toe.

Daarvan is immers het uitgangspunt dat iemand eerst rust en tijd moet worden gegeven alvorens over het verlenen van medewerking aan het opsporingsonderzoek een beslissing behoeft te worden gemaakt. Het beschermings- en opsporingsbelang komen in deze setting dus ontegenzeggelijk tegenover elkaar te staan⁹⁹, wat ook goed wordt geïllustreerd in de volgende passage:

“En ik moet de eerste beste diender nog tegenkomen die dat goed kan uitleggen [het bij elkaar komen van het slachtoffer- en opsporingsbelang in het informatief gesprek]. Want dat is niet uit te leggen. Hoe kan ik nou tegen jou zeggen van: ‘joh vertel me even kort je verhaal want ik wil jou gaan helpen. Oh ja by the way, alles wat je me vertelt daar ga ik lekker toch mee aan de haal’.” (Politie-eenheid 4)

Rol van het informatief gesprek bij het verlenen van de bedenktijd

Hierboven werd er al op gewezen dat het informatief gesprek en de bedenktijd twee figuren zijn uit verschillende juridische domeinen. Tegelijkertijd vallen het informatief gesprek en de beslissing over de bedenktijd doorgaans samen in de tijd. Uit een analyse van de afgenomen interviews blijkt dat het informatief gesprek in de praktijk een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de vraag of een bedenktijd aan het potentiële slachtoffer moet worden verleend. Behoudens enkele uitzonderingen gaat het daaraan eigenlijk altijd vooraf. De informatie in het informatief gesprek is doorgaans dan ook leidend bij het nemen van een beslissing over de bedenktijd. Bovendien is het informatief gesprek het moment waarop de bedenktijd daadwerkelijk kan worden verleend. Zowel inhoudelijk als procesmatig zijn beide figuren dus ook in de beleidsuitvoering met elkaar verweven, hoewel ‘op papier’ het informatief gesprek dus een strafvorderlijke ‘identiteit’ heeft en niet per definitie in de sleutel hoeft te staan van de beslissing om de bedenktijd te verlenen. Zo heeft het informatief gesprek in het vreemdelingenrechtelijk kader waarin de bedenktijd is geregeld geen plek.

3.5.3.2 KMar

Ook in deze subparagraaf wordt onderscheid gemaakt tussen de beslissers die werkzaam zijn in de grensstreken (die hun informatie vooral vanuit MTV-controles verkrijgen) en in het sluissteam van Luchthaven Schiphol.

Beslissers in de grensstreken

Respondenten in de grensstreken ontvangen hun informatie veelal van de controles die worden uitgevoerd in het kader van het MTV. Op basis van die informatie wordt doorgaans besloten om al dan niet een informatief gesprek te voeren. Wordt daartoe besloten, dan wordt het potentieel slachtoffer meestal naar een locatie van de KMar gebracht om aldaar in een speciale familiekamer het informatief gesprek te laten plaatsvinden.

De respondenten lijken allen een tweeledige functie van het informatief gesprek te onderscheiden: informeren en verifiëren. Wel bestaan accentverschillen. Zo geeft een respondent aan dat het informatief gesprek geen functie heeft voor het nemen van de beslissing over het verlenen van de bedenktijd, omdat elk potentieel slachtoffer dat vanuit een MTV-controle op de rekerchelocatie verschijnt per definitie daarvoor in aanmerking komt. Ook beslissers die werkzaam zijn verderop in de keten, in meer projectmatige opsporingsteams, lijken deze benadering aan te houden; omdat een potentieel slachtoffer in

⁹⁹ Vgl. ook Goderie, Dirks & Van Dorst 2016.

deze gevallen wordt gesproken nadat al wat meer voorinformatie bekend is, speelt het informatief gesprek voor het maken van de beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd geen rol meer.

Zoals zojuist al werd genoemd valt de beslissing om een potentieel slachtoffer voor een informatief gesprek uit te nodigen, vaak samen met het besluit om de bedenktijd te verlenen. Reden voor deze ruime benadering is volgens een van de respondenten de noodzaak om het potentiële slachtoffer “het gevoel te geven dat ze altijd met haar verhaal terug kan komen”. Het lijkt erop dat de signalering vanuit de MTV-controle hier volstaat om de bedenktijd te verlenen.

Kijkend naar de verhouding tussen het informeren en verifiëren in de informatieve gesprekken, dan kan geconcludeerd worden dat ook hier verschillende accenten worden gelegd. Zo legt één respondent de nadruk op het informeren van een slachtoffer, terwijl de ander het ‘uitlopen’ van opsporingsinformatie lijkt voorop te stellen.

“Het doel is om juist het slachtoffer inzicht te geven in de situatie waarin ze zit en daarin op een gegeven moment te laten doordringen dat ze slachtoffer is. Heel vaak zien ze dat van zichzelf niet. En door op een gegeven moment aan te geven wat we gezien hebben en wat we gehoord hebben om daar in levende een kleine opsomming van te maken en aan te geven dat het niet normaal is. En dan schets je ook wat een normale situatie zou zijn. En dan krijg je de bedenktijd om dat kwartje te laten vallen zeg maar. Het bewust worden van haar eigen slachtoffer zijn.” (KMar MTV 3)

“Sowieso om te kijken of zij wel slachtoffer is van mensenhandel of dat er indicatoren zijn dat zij mogelijk slachtoffer is. Daarvoor is het sowieso. En om te kijken is zij bereid mee te helpen voor...door eventueel aangifte te doen en getuigenverklaring af te leggen dus ook een beetje de bereidwilligheid peilen en ook de mogelijkheden geven wat wij eventueel voor haar kunnen betekenen. Haar te helpen uit de prostitutie...dat ze opvang krijgt. Die dingen eigenlijk.” (KMar MTV 1)

Sluisteam Luchthaven Schiphol

Grof gezegd zijn er drie manieren waarop het sluisteam met potentiële slachtoffers van mensenhandel in aanraking komt: via de ‘eigen’ sluismethode, via de grensbewakingsdiensten en via de asielketen. Tijdens de bespreking van het ‘voorportaal’ werd al duidelijk dat binnen het sluisteam een onderscheid wordt gemaakt tussen het informatief gesprek en het intakegesprek. Het intakegesprek is het gesprek dat in dit onderzoek steeds het informatief gesprek is genoemd. Het ‘informatief gesprek in de zin van het sluisteam’ duidt op het initiële gesprek dat wordt gevoerd met een potentieel slachtoffer dat aan de hand van de beschreven observatie-acties is signaleerd.¹⁰⁰ Het intakegesprek kan daarop volgen. Ook van dit intakegesprek worden binnen het sluisteam een informatie- en verificatiefunctie onderscheiden. Een respondent geeft aan dat het intakegesprek niet bepalend hoeft te zijn voor het nemen van een beslissing omtrent de bedenktijd aangezien in een informatief gesprek dat daaraan vooraf is gegaan reeds voldoende informatie is vergaard om die beslissing te nemen. Als de informatie uit andere bron afkomstig is, en dus niet eerst een ‘informatief gesprek in de zin van het sluisteam’ is gevoerd, lijkt het

100 Zie voor de uitleg bij deze terminologie §3.4.2.2.

intakegesprek wel een belangrijkere rol te spelen, ook voor de vraag of de bedenktijd moet worden verleend.

“Krijgen wij de melding van asiel of van de IND, dan gaan we naar het verhaal kijken. Is het verhaal voor ons een aanleiding om in gesprek te gaan, dan betekent het dat we er eigenlijk zelf ook wel wat in zien. Dan wordt zo snel mogelijk een informatief gesprek gepland en op dat moment is het verhaal zoals het is en wordt de B8 ingezet en eventueel bedenktijd. En dan gaan we ermee verder werken.” (KMar sluisteam 3)

3.5.3.3 ISZW-DO

Ook bij de respondenten die bij ISZW-DO werkzaam zijn, is duidelijk het tweeledige doel van het informatief gesprek herkenbaar. Zo is in alle interviews genoemd dat slachtoffers in het informatief gesprek worden geïnformeerd over de gevolgen die aan het verlenen van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek zijn verbonden. Ook wordt bekeken welke de feiten en omstandigheden zijn waaronder een potentieel slachtoffer heeft moeten werken. Op dat laatste aspect lijkt bij ISZW-DO over het algemeen de nadruk te liggen.

“Voor ons is het de bedoeling om een beeld te krijgen van de persoon en om een beeld te krijgen van de omstandigheden waarin de uitbuiting mogelijk plaats heeft gevonden.” (ISZW-DO 7)

“Ik wil toetsen of ik te maken heb met een slachtoffer van mensenhandel.” (ISZW-DO 3)

Naast de informatie- en verificatiefunctie blijkt ook bij de respondenten van ISZW-DO dat zij als een van het informatief gesprek onderscheiden het vergaren van informatie om tot een gedegen beslissing over het verlenen van de bedenktijd te komen. Gevraagd naar het doel van het informatief gesprek, antwoorden respondenten:

“Om te kijken of iemand wel of niet voor de B8 in aanmerking komt. Dus om te kijken of iemand vermoedelijk slachtoffer is van arbeidsuitbuiting.” (ISZW-DO 8)

“Nou, om dus een gedraging, een omstandigheid of een, de drie componenten die ik net heb genoemd, om die te achterhalen, van is er sprake van arbeidsuitbuiting. En indien die componenten aanwezig zijn, kan ik dan ook een B8-regeling aanbieden?” (ISZW-DO 1)

De citaten bevestigen de structureel ingebodde rol die het informatief gesprek heeft in de procedure die leidt tot het verlenen van de bedenktijd, ook bij ISZW-DO. Feitelijk lijkt het gesprek onderdeel uit te zijn gaan maken van de bedenktijdprocedure, dit in tegenstelling tot het formele beleid, waarin het informatief gesprek wel in de OM-aanwijzing is opgenomen, maar geen rol heeft in het vreemdelingenrechtelijk kader dat de bedenktijd regelt.

3.5.3.4 Observaties bij de bevindingen omtrent het informatief gesprek

Uit de bespreking van het informatief gesprek in deze paragraaf blijkt dat beslissers over het algemeen het tweeledige doel van dit informatief gesprek onderschrijven, zoals dat uit het beleid naar voren komt. Enerzijds gaat het om een informatiefunctie: het slachtoffer wordt over de implicaties van het meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek ingelicht. Anderzijds wordt getracht meer zicht te krijgen op de

feiten en omstandigheden van de situatie waarin een potentieel slachtoffer zich zou hebben bevonden (de verificatiefunctie). Binnen elke organisatie zijn accentverschillen waarneembaar. Zo verschillen binnen de organisaties de opvattingen over de mate waarin in een informatief gesprek kan of moet worden doorgevraagd.¹⁰¹ Vertegenwoordigers van de ene stroming lijken in dit gesprek bewust niet al te zeer door te vragen, 'op de rem te gaan staan', om te voorkomen dat een ambtshalve onderzoek moet worden gestart voordat een slachtoffer goed de consequenties van het meewerken aan dat onderzoek heeft kunnen overzien. Representanten van de andere stroming vragen wel meer door, en zien er geen bezwaar in dat bruikbare opsporingsindicaties naar boven komen en dus een proces-verbaal van bevindingen moet worden opgemaakt.¹⁰²

Hierboven is duidelijk geworden dat voor elk van de besproken organisaties geldt dat het informatief gesprek structureel is ingebed in de procedure die leidt tot het verlenen van de bedenktijd. Het formele beleid – het beleid 'op papier' – indiceert dat evenwel geenszins. Zo werd al op meer plekken in dit hoofdstuk erop gewezen dat het informatief gesprek geen onderdeel uitmaakt van het vreemdelingenrechtelijk kader dat de bedenktijd regelt. Het informatief gesprek is wel deel van het strafvorderlijk beleid en is daarin opgenomen om, onder meer, zicht te krijgen op het slachtofferschap, vanuit het perspectief 'van een evt. strafrechtelijk gevolg'. De bedenktijd, die onderdeel is van het vreemdelingenrecht, ziet er evenwel juist op aan het vermoedelijke slachtoffer rust te gunnen, om op die manier over eventuele medewerking aan dit strafrechtelijk gevolg na te kunnen denken. Deze twee uitgangspunten zijn moeilijk verenigbaar, maar komen, omdat het informatief gesprek feitelijk zo'n grote rol speelt bij het verlenen van de bedenktijd, in de praktijk dus heel dicht tegen elkaar aan te liggen. Voornamelijk in gevallen waarin in het informatief gesprek meer de nadruk ligt op de verificatiefunctie kunnen spanningen ontstaan met de beschermingsgedachte die mede aan de bedenktijdregeling ten grondslag ligt.

3.5.4 Vierde fase: beslissen over de bedenktijd

In de Vc 2000 is in Hoofdstuk B8/3 opgenomen dat aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van drie maanden wordt gegund. Het 'slagboomcriterium' waarbij de drie verschillende opsporingsorganisaties die in dit onderzoek centraal staan de bedenktijd dienen te verlenen, verschilt echter. Zo is de politie verplicht reeds bij het constateren van de 'geringste aanwijzing van mensenhandel' het vermoedelijk slachtoffer over het recht op bedenktijd te informeren en hem of haar de keuze voor te leggen hiervan gebruik te maken. De KMar verleent de bedenktijd aan vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, en waarbij 'voldoende signalen van mensenhandel' aanwezig zijn. De Vc 2000 maakt niet duidelijk of de KMar ook de bedenktijd kan verlenen wanneer vreemdelingen al wel toegang tot Nederland gehad hebben. ISZW-DO, tot slot, kan de bedenktijd formeel niet verlenen, maar doet dit in de praktijk wel. Daarbij geven zij ook aan gebruik te maken van het criterium van de geringste aanwijzing.¹⁰³

Tijdens de bedenktijd kunnen vermoedelijke slachtoffers nadenken over het nemen van een beslissing over het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek naar de mensenhandelaar. Zoals eerder aangegeven is de ratio achter de bedenktijd

101 Deze bevindingen stroken met de bevindingen van Goderie, Dirks & Van Dorst 2016.

102 OM-aanwijzing mensenhandel, paragraaf 4.

103 Mondelinge informatie van Inspectie SZW d.d. 27 juli 2017.

tijd, zoals opgenomen in de Bijlage Mensenhandel, dat ‘slachtoffers van mensenhandel vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten’.¹⁰⁴

Hoewel het beleid zulks niet impliceert, neemt het informatief gesprek een prominente positie in bij de beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd. Zoals hierboven al naar voren kwam, ligt de informatie die in dit gesprek naar voren komt doorgaans ten grondslag aan die beslissing. In het beleid is vastgelegd dat beslissers van de politie, KMar en ISZW-DO veel ruimte hebben om zelf vast te stellen of sprake is van een voor hun geldend ‘slagboomcriterium’ en, dus, of het slachtoffer de bedenktijd moet worden aangeboden. In het navolgende wordt per organisatie gezien welke doelen en functies van de bedenktijd worden onderscheiden, hoe in de praktijk wordt omgegaan met de verschillende ‘slagboom-criteria’ en welke overwegingen daarbij een rol spelen.

3.5.4.1 Politie

Zoals in de vorige paragraaf is besproken, heeft het informatief gesprek een duaal karakter. Enerzijds staat het informatief gesprek in het teken van het informeren van het vermoedelijk slachtoffer over de rechten, plichten en gevolgen van het verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek. Anderzijds is het voor de politie ook een moment van toetsing of verificatie van de mensenhandelgerelateerde informatie die in dit gesprek naar voren komt. Het resultaat van deze verificatie maakt het niet alleen mogelijk om – eventueel – ambtshalve opsporingsonderzoek te verrichten naar een verdachte, maar vormt dikwijls ook de informatie waarop de keuze voor het verlenen van de bedenktijd wordt gemaakt.

Doelen en functies bedenktijd

Uit de interviews blijkt dat de respondenten van de politie twee doelen en functies van de bedenktijd onderscheiden. Het grootste deel van de geïnterviewden beschouwt de bedenktijd voornamelijk als een mogelijkheid voor het slachtoffer om te komen tot een weloverwogen beslissing over het doen van aangifte. In deze gevallen wordt de bedenktijd voornamelijk in het licht van het strafrechtelijk onderzoek gezien.

“Het slachtoffer krijgt de bedenktijd om te bedenken of hij/zij wel of geen aangifte wilt doen.” (Politie-eenheid 6)

“[De bedenktijd] is meer bedoeld voor de aangeefster of aangever dat je gewoon in een rustige fase kan nadenken wat voor gevolgen het heeft om aangifte te doen.” (Politie-eenheid 8)

Een kleiner deel van de beslissers geeft aan dat de achterliggende gedachte van de bedenktijd is dat het slachtoffer aan de onveilige situatie kan ontkomen, rust krijgt en kan reflecteren op hetgeen hem of haar is overkomen. Daarmee sluiten zij aan op de doelstelling van de bedenktijd zoals opgenomen in de Bijlage mensenhandel.

“Het doel is uiteindelijk, als je kijkt naar buitenlandse vrouwen, en die komen met het vliegtuig aan en die worden opgesloten en die rennen weg en komen bij het politiebureau

104 Bijlage Mensenhandel bij Hoofdstuk B.8/3 van de Vc 2000.

aan en die moeten gelijk hun verhaal doen, dan zou je kunnen zeggen: geef ze eerst rustig de tijd om te beseffen wat er gebeurd is en wat ze eigenlijk willen.” (Politie-eenheid 7b)

Twee respondenten benoemen beide voornoemde doelstellingen van de bedenktijd, waarbij de gebo-
den rust idealiter ook bijdraagt aan een effectieve(re) opsporing.

“Het doen van een aangifte tegen een echte mensenhandelaar, nou dat heeft nogal wat gevolgen. Je hebt wel met wat meedogenloze daders te maken. Dus je moet wel weten wat je wilt. Dat je open staat voor gevaar. En dat het helemaal niet gezegd is dat de zaak wel op komt [...] Maar ook om even tot zichzelf te komen [...] want als jij een slachtoffer hebt dat alleen maar in stilzwijgen verstikt omdat ze niet voldoende rust heeft gehad, daar hebben we ook niets aan.” (Politie-eenheid 2)

Overwegingen bij verlenen bedenktijd

De Vc 2000 schrijft voor dat de politie reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel vermoedelijke slachtoffers de bedenktijd aanbiedt. Over de wijze waarop het criterium ‘geringste aanwijzing’ in de praktijk dient te worden toegepast, is in het beleid niets opgenomen anders dan dat ‘een lage drempel van groot belang is’.¹⁰⁵

Uit de interviews komt naar voren dat de ‘geringste aanwijzing’ bij vrijwel geen van de respondenten een prominente rol speelt bij het al dan niet verlenen van de bedenktijd. Veeleer worden eigen ‘werkdefinitie-
ties’ gehanteerd. Waar de één de bedenktijd verleent op basis van geconstateerde ‘signalen van mensenhandel’, doet een ander dit op basis van ‘indicatoren’ of een ‘onderbuikgevoel’. Daarbij geven de beslissers aan dat het voor hen onduidelijk is op welke wijze de gehanteerde ‘werkdefinitie-
ties’ zich verhouden tot het criterium van de geringste aanwijzing dat volgens de Vc 2000 gehanteerd dient te worden.

“Welke drie heb je? Signalen, indicatoren en [...] ja de geringste aanwijzing [...] Ja, weet je, voor mij is het, zijn het eigenlijk synoniemen. Er zit geen gradatie in.” (Politie-eenheid 10)

Tevens valt op dat de constatering van een ‘geringste aanwijzing’ niet automatisch leidt tot het verlenen van de bedenktijd, zoals de B8/3 voorschrijft. Zo kan het zijn dat de ‘geringste aanwijzing’ aanleiding geeft om een informatief gesprek te voeren, om vervolgens daarin verder te kijken of het verlenen van de bedenktijd passend is.

“Naar aanleiding van een geringste aanwijzing gaan wij het gesprek aan. Dus dat is voor mij start onderzoek. Dus een geringste aanwijzing wordt bij ons niet weggeveegd. En dat is het voorbeeld wat we net noemde van dat telefoontje van die bezorgde moeder of andere telefoontjes van: ‘ja, jesus wat is dat nou?’ Maar dan gaan we wel gewoon dat gesprek aan.” (Politie-eenheid 4)

Ook blijkt uit de interviews dat een deel van respondenten een verschil ervaart tussen de geringste aanwijzing ‘op papier’ en de toepassing van dit criterium in de praktijk, waarbij de definitie ‘op papier’ als laagdrempeliger wordt beschouwd dan dat deze in de praktijk kan worden uitgevoerd.

105 Brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel d.d. 11 mei 2012, *Kamerstukken II* 2011/12, 28638, 78, p. 2.

“Alleen maar het verhaal van: ‘ik kom uit een baggerdorp uit Bulgarije’; dat alleen op zich, dat is de geringste aanwijzing. Maar dat vind ik kul [...] Ik vind dat een te lage drempel om gauw te spreken van mensenhandel. De geringste aanwijzing, die heb je heel snel. Daar gaat men ook te ver in, vind ik.” (Politie-eenheid 2)

“Wij focussen meer op het artikel [de strafbaarstelling van mensenhandel in art. 273f Sr]. En enkel alleen het feit dat je uit het buitenland komt en dat je geen paspoort hebt en dat je in de prostitutie werkt, dan ben je geen slachtoffer. Dat wordt wel als signaal mensenhandel gezien wat uitgeleerd wordt op de academie.” (Politie-eenheid 4)

Uit de interviews komt naar voren dat het criterium ‘geringste aanwijzing’ geen belangrijke rol lijkt te spelen bij het nemen van de beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd. Ook wordt het criterium in de praktijk als te ‘inclusief’ beschouwd. De ‘geringste aanwijzing’ lijkt voor sommige beslissers ook veeleer een startpunt te zijn om een informatief gesprek te voeren, dan het beslissende criterium om de bedenktijd te verlenen. Het is vanwege deze bevindingen interessant om te bezien welke overwegingen bij het verlenen van de bedenktijd wél een rol spelen.

In alle interviews wordt aangegeven dat de belangrijkste aanknopingspunten voor het al dan niet verlenen van de bedenktijd de bestanddelen uit de strafbaarstelling van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht zijn.¹⁰⁶ Deze benadering neemt tot uitgangspunt dat signalen die uit het informatief gesprek voortvloeien op een of andere wijze zijn te relateren aan het mensenhandelartikel. Het zwaartepunt ligt daarbij met name op de vorm van uitbuiting waarvan het potentieel slachtoffer aangeeft slachtoffer te zijn geweest en de mate van dwang waaronder deze uitbuiting heeft plaatsgehad. Tegelijkertijd lijken verschillen te bestaan in de hoeveelheid informatie die gevraagd wordt vooraleer de bedenktijd wordt verleend, zoals onderstaande citaten illustreren.

“Bijvoorbeeld een vrouw die dan zegt: ‘ik heb in een woning gezeten en ik moest gedwongen seks hebben met mannen en heb niets gezien van geld of betalingen’, dat is wel het geringste signaal mensenhandel in ieder geval. Dan zijn er die zeggen: ‘het is een zedenzaak want er is niks van betalingen bekend’, maar het is ook gewoon mensenhandel. Voor beide ligt de drempel gewoon heel laag.” (Politie-eenheid 3)

“Als ze bijvoorbeeld zeggen: ‘ja en ik ben naar Nederland gesmokkeld, ik moest mee en ik wilde helemaal niet. Ik heb mijn paspoort ingeleverd en ik ben verkracht en ik ben in een huis opgesloten.’ Ja, leuk allemaal, maar dat is nog geen mensenhandel voor 273f. Dus dan moet je toch een vraagje extra stellen. Het zijn wel allemaal dingen die erbij horen maar het gaat uiteindelijk om die betaalde seks.” (Politie-eenheid 7b)

Ondanks deze verschillen, geven alle respondenten aan dat de drempel die zij voor het verlenen van de bedenktijd hanteren laag is. Beslissers die een schatting geven van het aantal informatieve gesprekken waarin zij de bedenktijd aanbieden, geven aan dat dit in ruim 90% van de gesprekken het geval is. Zo is in veel gevallen ‘zelfverklaard slachtofferschap’ door een potentieel slachtoffer voldoende om de bedenktijd te verlenen. Hierbij hoeft de informatie niet uitvoerig geverifieerd te worden.

¹⁰⁶ De strafbaarstelling van mensenhandel is opgenomen in artikel 273f Sr.

“Kijk als iemand gewoon zegt van: ik moest seks hebben tegen mijn wil met meerdere mensen in een huis, dan geven we al de bedenktijd.” (Politie-eenheid 5)

“Bijvoorbeeld als ze zegt: ‘ik ben uitgebuit’. Door wie? Door Piet. Wat is de achternaam van Piet? ‘Ja, weet ik niet’. Waar was het? ‘Dat weet ik niet meer’. Hoe ben je de grens overgegaan? ‘Ja, dat weet ik ook niet meer’... ja, die krijgt de B8 gewoon.” (Politie-eenheid 3)

Wanneer een slachtoffer zelf niet wil, kan of durft te vertellen over hetgeen dat heeft plaatsgevonden, kan op basis van feitelijke informatie rondom de situatie ook gekozen worden voor het verlenen van de bedenktijd.¹⁰⁷ Ook geven de meeste bevrageden aan dat de geloofwaardigheid van de informatie of de kans dat de informatie leidt tot een succesvol opsporingsonderzoek niet doorwerkt in de keuze rondom het verlenen van de bedenktijd.

“Nouja, je doet de intake, biedt hem gelijk aan en nemen ze er gebruik van dan is het gewoon, ja... of je nou twijfelt of niet, dat maakt voor een slachtoffer niet uit. En natuurlijk hebben we het er op het bureau over van: ‘het is niet goed, het is een valse aangifte waarschijnlijk zelfs’. Maar bedenktijd van B8 bied je aan, want ze zijn immers slachtoffer van mensenhandel” (Politie-eenheid 2)

“Kijk, het is niet aan ons als politie om het te gaan betwisten. Ik denk dat daar soms de schoen wringt. Dat iemand wat roept en dat al, soms weet je al van te voren dat het niks gaat worden, maar dat is niet aan mij, dus ik moet gewoon die bedenktijd verlenen.” (Politie-eenheid 5)

Zoals bovenstaande illustreert, wordt de overweging rondom het al dan niet verlenen van de bedenktijd losgekoppeld van de vraag of de door een vermoedelijk slachtoffer gegeven informatie de basis kan zijn voor een haalbaar opsporingsonderzoek. Geen van de bevrageden geeft aan dat de aanwezigheid van opsporingsindicatoren of de kans dat de informatie die in het informatief gesprek naar voren komt tot vervolging leidt een rol speelt bij het beslissen over de verlening van de bedenktijd. Zoals in [paragraaf 3.5.3](#) reeds aan de orde kwam, geeft een deel van de beslissers zelfs expliciet aan in het informatief gesprek soms op de ‘rem te staan’, opdat een potentieel slachtoffer nog geen opsporingsrelevante informatie deelt, zodat de politie nog geen ambtshalve onderzoek hoeft uit te voeren.

In de gevallen waarin de bedenktijd niet wordt verleend, heeft dit doorgaans er mee te maken dat de informatie die uit het informatief gesprek naar voren komt niet aan het delict in artikel 273f Sr, maar aan andere, annexe vormen van criminaliteit, te koppelen is, bijvoorbeeld een zedendelict of mensensmokkel. Hoewel de respondenten aangeven dat dit ook schrijnende vormen van criminaliteit zijn, staat de bedenktijd, en de daaraan gekoppelde toegang tot voorzieningen en opschorting van uitzetting, alleen open voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Wel geven diverse geïnterviewden aan dat het belangrijk is dat goed contact bestaat tussen de zedenafdeling en de mensenhandelteams, aangezien het op basis van de eerste melding niet altijd duidelijk is van welk delict een persoon slachtoffer is geworden. Hierdoor kan het voorkomen dat een potentieel slachtoffer mensenhandel door het ‘baliëpersoneel van de politie’ in eerste instantie naar de zedenafdeling wordt doorverwezen. Volgens diverse

¹⁰⁷ Wel kan het hierbij voorkomen dat een slachtoffer besluit de bedenktijd niet te accepteren/op in te gaan.

respondenten is het van belang dat vanwege de overlap tussen beide delicten goed contact is tussen beide afdelingen, zodat indien mogelijk toch sprake is van mensenhandel, het AVIM-team snel kan worden ingeschakeld en vice versa. Enkele respondenten geven aan dat zij momenteel zorgen hebben over het contact tussen beide afdelingen.

Beslissing over verlening bedenktijd

De personen die het informatief gesprek voeren, zijn meestal ook degenen die de beslissing over het verlenen van de bedenktijd nemen. Doorgaans vindt deze keuze plaats tijdens het informatief gesprek.

In het geval dat twijfel bestaat over het verlenen van de bedenktijd, wordt soms ervoor gekozen na afloop van het informatief gesprek ruggespraak te houden met derden. Overleg kan bijvoorbeeld plaatsvinden met andere mensenhandelrechercheurs of met de coördinator van het team mensenhandel.

Naast collega's binnen de politie wordt ook het OM veelvuldig genoemd als partner waarmee over het verlenen van de bedenktijd wordt overlegd. In negen van de tien regio's wordt aangegeven dat bij twijfel soms wordt overlegd met een officier van justitie over de te nemen beslissing. Een aantal van de bevrageden benadrukt dat het uiteindelijk het OM is dat bij twijfel het laatste woord heeft ten aanzien van de beslissing over het al dan niet verlenen van de bedenktijd. Daarbij moet worden opgemerkt dat wordt aangegeven dat het OM doorgaans beslist dat het potentieel slachtoffer de bedenktijd krijgt aangeboden.

Oneigenlijk gebruik bedenktijd

Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat zij soms hun vraagtekens zetten bij de informatie die in de informatieve gesprekken, of in een later stadium bij de aangiften, naar voren komt. Hoewel daarbij niet per se wordt uitgaan van misbruik van de bedenktijdregeling, wordt dit ook niet uitgesloten.

“Ik zie alleen maar aangiftes voorbij komen van B8'ers waar heel weinig inzit. En dat is bij ons wel vrij standaard. Als je het vergelijkt met de aangiften van de Nederlandse meisjes is dat het grote verschil. En daar kan je honderd-en-één redenen voor bedenken, en één daarvan is dat het niet gebeurd is.” (Politie-eenheid 10)

“Als jij een uitgedeede asielzoeker bent of je weet al van te voren dat je geen recht hebt, dan hoef je maar te zeggen: ‘ik ben slachtoffer’, en dan ben je al snel weer vier maanden onder de pannen.” (Politie-eenheid 3)

Zoals reeds gesteld lijkt de twijfel die de beslissers soms plaatsen bij de geloofwaardigheid van de informatie niet door te werken in de beslissing rondom de bedenktijd. Respondenten geven aan dat ze hier pas bij de aangifte op in gaan. Wel worden door sommige geïnterviewden vraagtekens gezet bij de gevolgen voor de opsporingscapaciteit door deze meldingen.

“Het risico loop je gewoon dat mensen in de B8 met ‘slechte’ verhalen toch veel aandacht en tijd, en dus geld, krijgen wat ze niet verdienen. Maar om dan gelijk te zeggen ontevreden...Het systeem is er ook om voor te zorgen dat andere dingen wel weer goed gaan. Het is geen perfect systeem, maar het is ook geen slecht systeem, denk ik.” (Politie-eenheid 3)

Uit diverse interviews blijkt tevens dat – met name de aangiften afkomstig van slachtoffers binnen de B8/3-regeling – soms voorrang krijgen boven die van Nederlandse slachtoffers. Vooral de artikel 12 Sv-

procedure speelt op de achtergrond een belangrijke rol.¹⁰⁸ De ervaring van de bevrageden is dat advocaten van buitenlandse slachtoffers hiervan meer gebruik maken dan advocaten van Nederlandse slachtoffers.

“Die artikel 12-procedures die eigenlijk van ons verwachten dat we de punten en komma’s onderzoeken in zo’n zaak, maar dat betekent dat we in verhouding met de Nederlandse zaken, dat we dat niet doen. Ook al is de zaak kansloos, dan moeten we alsnog de vliegmaatschappij bevragen en dan denk ik van: ‘ja, die gaat ons niet vertellen dat ze gedwongen in de prostitutie heeft gewerkt.’” (Politie-eenheid 7b).

Ook geeft één respondent aan dat hierdoor – onder gelijke omstandigheden – de keuze vaak valt op het oppakken van een aangifte van een potentieel slachtoffer binnen de B8/3-regeling boven het oppakken van een aangifte van een Nederlands slachtoffer.

“Ik heb een Nederlandse aangifte van een meisje waarin niks zit bijvoorbeeld. Waarin het vooruitzicht is dat er heel weinig uit gaat komen [...] en ik heb een B8’er waarvan [dit het geval is], dan gaat de B8’er opgepakt worden en het meisje niet [...] Het OM zegt dan dus wel duidelijk tegen mij: ‘die B8’er moet opgepakt worden, want anders gaan we problemen krijgen met de advocatuur.’” (Politie-eenheid 10)

Interveniëren in duur bedenktijd

Een deel van de potentiële slachtoffers aan wie de bedenktijd verleend wordt, is al enkele jaren in Nederland en het kan ook voorkomen dat de mensenhandelperiode al een lange tijd is gestopt. Uit de interviews blijkt dat in sommige regio’s pogingen worden ondernomen potentiële slachtoffers niet de volledige drie maanden bedenktijd uit te laten zitten, met als achterliggende gedachte dat het slachtoffer niet langer meer in veiligheid gebracht hoeft te worden, omdat de dreiging vanuit een mensenhandelaar niet langer actueel is.

In sommige gevallen wordt het slachtoffer er nadrukkelijk op gewezen dat hij of zij geen gebruik hoeft te maken van de volledige drie maanden, maar ook eerder aangifte kan doen. Vier andere regio’s geven aan dat zij zelf het initiatief nemen om de bedenktijd kort te houden, bijvoorbeeld door het op korte termijn inplannen van een datum voor het doen van aangifte. Hierbij dient te worden opgemerkt dat wanneer het potentieel slachtoffer of de advocaat aangeeft van de volledige drie maanden gebruik te willen maken hier wel degelijk gehoor aan wordt gegeven.

EU/EER-slachtoffers en verlenen van bedenktijd

Gedurende de uitvoering van dit onderzoek heeft de Nationaal Rapporteur diverse signalen uit het veld ontvangen, waarin naar voren kwam dat verschillen bestaan tussen de politie-eenheden omtrent het al dan niet verlenen van de bedenktijd aan slachtoffers van mensenhandel met een EU/EER-nationaliteit.¹⁰⁹ Zo zou in sommige eenheden aan EU/EER-onderdanen geen bedenktijd worden aangeboden, aangezien deze reeds over een rechtmatige verblijfstitel beschikken. Aan de B8/3-regeling is evenwel

108 Art. 12 maakt het voor rechtstreeks belanghebbenden mogelijk beklag te doen over de beslissing om niet te vervolgen. Potentiële slachtoffers van mensenhandel in wiens zaak door het OM wordt besloten geen vervolging in te stellen, kunnen op art. 12 Sv een beroep doen.

109 Zie hierover bijvoorbeeld de bachelorscriptie van Evenhuis, vgl. Evenhuis 2017.

ook toegang gekoppeld tot voorzieningen en hulpverlening. In het beleid is daarom weergegeven dat slachtoffers met een EU/EER-nationaliteit weldegelijk toegang hebben tot de bedenktijd, ongeacht het reeds bestaan van een verblijfstitel.¹¹⁰

3.5.4.2 KMar

In de Vc 2000 is opgenomen dat de KMar bedenktijd verleent aan vreemdelingen die nog geen toegang gehad hebben tot Nederland, maar wel mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn, en waarbij ‘voldoende signalen van mensenhandel’ zijn geconstateerd. Indien nodig vindt rondom deze beslissing overleg plaats met het OM. De Vc 2000 maakt niet duidelijk in hoeverre de KMar ook de bedenktijd kan verlenen aan vreemdelingen die al wel toegang tot Nederland hebben gehad. Desgevraagd geeft het ministerie van VenJ aan dat dit in de praktijk wel gebeurt, zoals ook uit dit onderzoek blijkt.¹¹¹ Onderstaande paragraaf gaat in op de overwegingen die een rol spelen bij het al dan niet verlenen van de bedenktijd door beslissers van de KMar. Daarbij zal wederom – waar nodig – onderscheid worden aangebracht tussen beslissers in de grensstreken en het sluissteam.

Doelen en functies bedenktijd

Beslismedewerkers in de grensstreken geven aan dat de bedenktijd voornamelijk tot doel heeft een vermoedelijk slachtoffer de tijd te geven na te denken over het al dan niet meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek.

“Het doel van de bedenktijd is in ieder geval voor het slachtoffer om te kijken of zij wel of geen aangifte wilt doen of mee wilt werken aan het onderzoek. En dus ook gebruik kan maken van de rest van de regeling. De B8. Dat is het doel van de hele bedenktijd. Heel sterk gezegd: wil ze wel of niet meewerken? Of in de vorm van aangifte of op een andere manier, maar in ieder geval wel of niet meewerken.” (KMar MTV 1)

De meeste beslismedewerkers geven dan ook aan dat vermoedelijke slachtoffers deze tijd nodig hebben, omdat zij zichzelf ten tijde van het informatief gesprek niet altijd als slachtoffer identificeren. De bedenktijd zou bijdragen aan inzicht hierin.

Beslismedewerkers van het sluissteam onderkennen een tweeledig karakter van de bedenktijd. In de eerste plaats dient het slachtoffer te komen tot een weloverwogen keuze omtrent het al dan niet verlenen van medewerking aan het opsporingsonderzoek.

“De bedenktijd is voor mij eigenlijk de tijd dat het slachtoffer tot rust komt, goed kan nadenken over de gevolgen van het feit van: wat houdt aangifte eigenlijk in? Wat kan er met mij gebeuren? Wil ik dit traject doorgaan?” (KMar sluissteam 2)

In deze benaderingswijze wordt nadruk gelegd op de rust die het slachtoffer gedurende deze periode ontvangt. Idealiter draagt die bij aan een betere beschrijving van hetgeen het slachtoffer gedurende de uitbuitingsperiode is overkomen. Ten tweede is de bedenktijd ook bedoeld voor het in gang zetten van het beschermings- en hulpverleningstraject.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 28638, 121, p. 6-7.

¹¹¹ Mondelinge informatie van het ministerie van VenJ d.d. 18 september 2017.

“Nou sowieso [...] het slachtoffer uit die situatie halen, en, om het zo maar te zeggen, het stukje slachtofferzorg. En inderdaad, de opvang regelen [...] ziektenkosten, verzekering [...] de medische hulp en sociale hulp en ziekenhuis eventueel als ze...als dat allemaal geregeld is voor haar. Dat wil je natuurlijk ook.” (KMar sluisteam 1)

Overwegingen bij verlenen bedenktijd

Op basis van de Vc 2000 is de KMar – indien de vreemdeling nog geen toegang tot Nederland heeft gehad – gebonden aan een ander criterium voor het verlenen van de bedenktijd dan de politie, namelijk dat van ‘voldoende signalen van mensenhandel’.¹¹² Door dit verschil in terminologie kan licht de indruk ontstaan dat de drempel voor het verlenen van de bedenktijd bij de KMar hoger ligt dan bij de politie, in elk geval in die gevallen waarin het aangetroffen slachtoffer nog geen toegang tot Nederland heeft gehad. Desgevraagd geeft het ministerie van VenJ aan dat het criterium ‘voldoende signalen mensenhandel’ inhoudelijk echter niet verschilt van de ‘geringste aanwijzing’ en dat beide criteria als synoniem van elkaar moeten worden beschouwd.¹¹³ In het beleid is hierover echter niets opgenomen.

Uit de interviews blijkt dat geen van de respondenten van het sluisteam en de beslismedewerkers in de grensstreken bekend is met het feit dat het criterium voor het verlenen van de bedenktijd dat voor de KMar te gelden heeft, afwijkt van dat van de andere opsporingsorganisaties. Tevens is onbekend waaróm het criterium van de KMar afwijkt van dat van de politie. Bovendien geven de respondenten aan dat het voor hen niet helder is hoe de ‘geringste aanwijzing’ in de praktijk van ‘voldoende signalen’ verschilt. De vraag waarom de KMar, in tegenstelling tot de politie, wél met het OM mag overleggen over het al dan niet verlenen van de bedenktijd, kan door geen van de respondenten worden beantwoord. Eén van de beslismedewerkers beschouwt deze bepaling als een gebrek aan vertrouwen in de KMar.

“Ik word er nu ook voor het eerst mee geconfronteerd, want dat van de politie heb ik nooit zo gelezen. Als je het me zo vertelt....ik denk, dat is wel weer het onderbuikgevoel, dat zo wordt gedacht, dat ze denken: ‘die KMar als militaire politieorganisatie, hebben die wel die mensen zitten die dat kunnen bepalen?’” (KMar MTV 2)

Het feit dat bovenstaande punten voor beslismedewerkers van de KMar onduidelijk zijn, is overigens niet verrassend, aangezien, zoals reeds gesteld, ook in het beleid over de precieze beweegredenen wordt gezwegen.

Wanneer wordt gekeken naar het criterium waarbij de beslismedewerkers van de KMar de bedenktijd verlenen, valt op dat ook hier gebruik wordt gemaakt van een breed scala aan ‘werkdefinities’, en dat er niet één criterium is door alle beslismedewerkers gehanteerd wordt. Zo geven respondenten aan gedurende het informatief gesprek onder meer op zoek te zijn naar ‘de geringste aanwijzing’, ‘aanwijzingen’, ‘indicatoren’ en ‘signalen’ van mensenhandel alvorens wordt overgegaan tot het verlenen van de bedenktijd. Daarbij wordt aangegeven dat het onduidelijk is hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden.

112 Het ministerie VenJ geeft echter aan dat het criterium ‘voldoende signalen mensenhandel’ alleen te gelden heeft voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel die nog geen toegang gehad hebben tot Nederland. Indien een mogelijk slachtoffer wél toegang tot Nederland heeft gehad, conformeert de KMar zich aan het criterium dat voor de politie geldt, namelijk dat van de ‘geringste aanwijzing’. In het beleid is over dit verschil echter niet opgenomen.

113 Mondelinge informatie van het ministerie van VenJ d.d. 18 september 2017.

“Ik probeer het verschil te zoeken. Wat is een signaal? Wat is een indicator? Volgens mij is het hetzelfde, maar er zal gerust verschil in zitten. En wat is een aanwijzing?” (KMar sluisteam 3).

Verder blijkt dat het constateren van een of meer signalen van mensenhandel in de praktijk ook niet altijd automatisch leidt tot het verlenen van de bedenktijd. Zo kan een signaal ook reden zijn om met een potentieel slachtoffer een informatief gesprek te voeren.

“Tja, een signaal mensenhandel wil niet zeggen dat je praat over mensenhandel. Het zijn indicaties waardoor het mogelijk zou kunnen zijn, om het zo maar even te zeggen, je voelsprietten gaan omhoog en we gaan even kijken wat het is”. (KMar sluisteam 1)

Voor het bespreken van de factoren die een rol spelen bij het al dan niet verlenen van de bedenktijd is het nodig onderscheid aan te brengen tussen beslismedewerkers in de grensstreken en het sluisteam.

Beslissers in de grensstreken

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, ontvangen beslissers in de grensstreken vrijwel uitsluitend meldingen omtrent mogelijke situaties van mensenhandel vanuit de MTV-controleteams. Op het moment dat een MTV-controleur na het staandhouden van een voertuig op signalen van mensenhandel stuit, wordt de melding doorgezet naar een rechercheur van de KMar in de grensstreken. Voorafgaand aan het informatief gesprek, en de beslissing rondom het al dan niet verlenen van de bedenktijd, bestaat daarom meestal al een (concrete) verdenking van mensenhandel, en kan zelfs al een aanhouding verricht zijn. De aard van de melding leidt ertoe dat het aanbieden van de bedenktijd door de meeste respondenten dan ook veeleer wordt beschouwd als een formaliteit. Zo zegt een rechercheur van een (incidenteel) opsporingsteam daar het volgende over:

“Bij ons komen, wanneer de meisjes hier naar binnen gaan, ze allemaal in aanmerking voor de bedenktijd [...] want het kan zijn dat ze het hier niet vertellen, maar zich thuis straks bedenken. Dus wordt aangegeven van: ‘je hebt de bedenktijd, dus je mag er altijd nog op terugkomen.’.” (KMar MTV 2)

Een andere geïnterviewde geeft aan dat potentiële slachtoffers die te kennen geven vrijwillig in de prostitutie te gaan werken in Nederland ook de bedenktijd wordt geboden, aangezien werken in de prostitutie als signaal van mensenhandel wordt beschouwd.

Ook rechercheurs van de projectmatige opsporing bieden ten tijde van het informatief gesprek in principe altijd de bedenktijd aan. Dat is ook logisch, aangezien projectmatige opspoorders doorgaans pas in een later stadium, als al meer informatie is vergaard, bij een zaak worden betrokken.

“Wij geven ze altijd bedenktijd. Wanneer wij met zo’n slachtoffer in aanraking komen dan hebben wij feiten en omstandigheden waarvoor ons ontzettend duidelijk dat het daadwerkelijk een slachtoffer is. En bij ons krijgen ze altijd bedenktijd.” (KMar MTV 3)

Op het moment dat een projectmatig opsporingsteam zich over een strafrechtelijk onderzoek ontfermt, is in principe sprake van een (concrete) verdenking. In het geval dat daarbij ook een potentieel slachtoffer in beeld komt, bestaan derhalve al voldoende signalen op basis waarvan de bedenktijd kan worden verleend. Het kan daarbij voorkomen dat een potentieel slachtoffer in een eerder stadium al de bedenktijd

tijd heeft aangeboden gekregen door een rechercheur van een incidenteel opsporingsteam, namelijk op het moment dat hij of zij Nederland binnenkwam. Ondanks het feit de bedenktijd vaak wordt verleend, geven de respondenten van zowel de incidentele als de projectmatige opsporingsteams te kennen dat potentiële slachtoffers de bedenktijd in de praktijk vaak afwijzen.

Sluisteam Schiphol

Daar waar het verlenen van de bedenktijd bij beslissers in de grensstreken, door de context waarbinnen een eerste melding binnenkomt, veeleer wordt beschouwd als een formaliteit, lijkt het proces omtrent het verlenen van de bedenktijd bij het sluisteam meer diffuus. Beslissers van het sluisteam lijken in de praktijk meer informatie te vergaren aan de hand waarvan een beslissing over de bedenktijd kan worden genomen. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat verschillen lijken te bestaan tussen beslismedewerkers van het sluisteam over de hoeveelheid informatie die benodigd is alvorens de bedenktijd wordt verstrekt.

Uit de interviews blijkt dat het relatief weinig voorkomt dat aan potentiële slachtoffers van mensenhandel de bedenktijd wordt verleend op Schiphol. Zo stelt één respondent dat in ongeveer tien procent van de “intakegesprekken”¹¹⁴ de bedenktijd wordt verleend. Dit kan deels worden verklaard doordat niet elk potentieel slachtoffer de aangeboden bedenktijd accepteert. Hieraan kan ten grondslag liggen dat potentiële slachtoffers op Schiphol veelal nog niet tewerk gesteld zijn, waardoor zij zichzelf nog niet als slachtoffer van mensenhandel zien. Wanneer zij echter met het oogmerk van mensenhandel naar Nederland vervoerd zijn, is echter wel degelijk sprake van van mensenhandel zoals opgenomen in Sr 273f sub 1 en 2.

Tegelijkertijd geven alle drie de beslismedewerkers van het sluisteam aan dat het ook voor hen vaak onduidelijk is in hoeverre een potentieel slachtoffer daadwerkelijk slachtoffer is. Vaak worden wel enige indicatoren geconstateerd die kunnen duiden op slachtofferschap, maar is onduidelijk of op basis van die indicatoren ook de bedenktijd moet worden verleend. Daarnaast zijn indicatoren volgens de participanten soms zo algemeen dat ze op vrijwel elke grenspassant van toepassing kunnen zijn.

“En signalen, indicatoren. Kijk voor een prostituee heb je er zo dertig op een rij, die op zich niet allemaal alleszeggend zijn, want een bronland is bijvoorbeeld een signaal. Maarja, weet je, er zijn er genoeg hier die uit een bronland komen. Ik ben zelfs van mening dat ik van de tien vrouwen die ik hierboven willekeurig aanspreek, kan ik er zeven slachtoffer mensenhandel maken, omdat ze bepaalde indicatoren hebben” (KMar sluisteam 3)

“Vaak hoor je ook dat we bijvoorbeeld dan een melding krijgen van de dienst grensbewaking: ‘ja, ik heb een dame die werkt in de prostitutie’. Maar het in de prostitutie werken is niet een vorm van uitbuiting [...] een dame die in de prostitutie werkt, kan ik nou misschien wel zes indicatoren opnoemen wat eventueel, of signalen opnoemen, wat op een indicatorenlijstje voorkomt, maar dat wil nog niet zeggen dat ze een slachtoffer is.” (KMar sluisteam 1)

Hoewel de geïnterviewden vaak één of meer signalen of indicatoren van mensenhandel constateren, leidt dit in de praktijk dus niet altijd tot het aanbieden van de bedenktijd. Volgens de respondenten komt dit doordat het hen veelal ontbreekt aan ‘signalen van uitbuiting’, waarmee wordt bedoeld op signalen die daadwerkelijk wijzen op enige vorm van uitbuiting.

114 Zie over het intake- en informatief gesprek van de KMar p. 89.

“De uitbuiting missen we vaak. Vaak heb je dus wel signalen mensenhandel [...] stel, ik ga tien gesprekken aan bij bijvoorbeeld een Sofia-vlucht en daarbij heb ik tien dames waarvan acht in de prostitutie werken, tsja, dan heb ik genoeg signalen volgens het indicatorenlijstje, met het ticket is door iemand betaald, heeft contacten met relevante mensen die in de prostitutie werkzaam zijn of antecedenten hebben met mensenhandel, eventueel bronland [...] bijvoorbeeld ook geen vaste woonruimte in Nederland of bijvoorbeeld in meerdere plaatsen in Nederland gewerkt, hetzij in de prostitutie. Klein voorbeeld dat ik vijf dingen opnoem, en dan is het natuurlijk wel van: ‘ja, maar is er sprake van uitbuiting?’ En dat is het vaak niet [...] dan blijft het gewoon bij een informatief gesprek.” (KMar sluis-team 1)

Voor het verlenen van de bedenktijd is het van belang dat uit het informatief gesprek naar voren komt dat een potentieel slachtoffer op enigerlei wijze wordt uitgebuit of geronseld is met het oogmerk van uitbuiting. Tegelijkertijd betekent dit niet dat wanneer een potentieel slachtoffer zelf aangeeft gedwongen in de prostitutie te moeten werken, maar hierover slechts weinig informatie kan verstrekken, automatisch de bedenktijd wordt geboden. Er lijkt binnen het sluissteam verschil te bestaan in hoe met dit zogeheten ‘zelfverklaard slachtofferschap’ wordt omgegaan.

“Als iemand zegt: ‘ik ben slachtoffer mensenhandel omdat ik moet gaan werken voor iemand in de prostitutie?’ ‘Ja, dat zou voor mij genoeg zijn. Maar ik zou wel graag, dan zou ik het wel iets gespecificeerder willen. Van: ‘nou, waaruit blijkt dan dat je dat moet doen?’” (KMar sluis-team 2)

“Ik denk dat wij op de voorhand een verhaal als dat eruit gefilterd hebben, dus dan komen we niet zozeer in een intakegesprek. Hooguit een gesprek van: ‘vertel nou wat er is’, en dan kunnen we ook gewoon eerlijk vertellen van: wat kunnen we nou eigenlijk met je verhaal? Jij geeft wel aan: ‘ik ben slachtoffer en ik ga de prostitutie in en dat wil ik allemaal niet en dit en dat’, maar dan weet jij ook heel veel over de mensen die dat allemaal met je gaan doen, anders ga je dat niet hier nu zeggen. Als je daarnaast dan helemaal niets kunt vertellen over iets dat ook maar enige richting kan geven, ja, dan wordt het wel een moeilijk verhaal [...] dan zeg je wel van: ‘als je echt wilt, dan doe je aangifte en dan gaan we dat onderzoeken, maar weet alvast dat dat waarschijnlijk niks gaat opleveren.’” (KMar sluis-team 3)

Beide respondenten geven aan dat in deze situaties meer informatie nodig is alvorens wordt overgegaan tot het aanbieden van de bedenktijd. Waar de ene respondent echter doorvraagt met het doel de informatie te verrijken en/of verifiëren, lijkt de andere beslismedewerker, vooraleer de bedenktijd wordt aangeboden, het zelfverklaard slachtofferschap ondersteund te willen zien door enige informatie die kan leiden tot een mogelijke verdachte of aanknopingspunten voor een opsporingsonderzoek. Indien deze persoon dit niet kan, staat het hem of haar wel vrij aangifte te doen.

Uit de interviews komt naar voren dat ook verschil lijkt te bestaan tussen respondenten van het sluis-team rondom de vraag in hoeverre relevante informatie voor het opsporingsonderzoek een rol speelt in de beslissing rondom de bedenktijd. Zo stelt één respondent dat de aanwezigheid van opsporingsindicatoren “helemaal niet belangrijk is” voor de beslissing over de bedenktijd.

“Er hoeft voor mij geen opsporingsindicatie te zijn, omdat ik vind van iemand die hier met listige kunstgrepen naartoe is gehaald, die alleen maar kan zeggen van: ik weet niet wat ik hier ga doen en er werd tegen mij verteld dat ik in een bloemenzaak ging werken in Amsterdam. En nu merk ik dat die helemaal niet bestaat [...] en ik wist daar helemaal niks van en ik heb wat geld mee gekregen van iemand die ik niet ken, want zijn naam is er niet, maar ik wil het helemaal niet. Dan heb ik totaal geen opsporingsindicatoren [...] ik zie totaal geen opsporing, maar ik zie wél dat deze persoon heel kwetsbaar is en die zou ik dan wel willen helpen. Door een B8 aan te bieden en eventueel te kijken van: wat kunnen we ermee?” (KMar sluisteam 2)

In het geval van de twee andere respondenten lijken opsporingsindicatoren, en de eventuele haalbaarheid van een succesvol opsporingsonderzoek, ten delen een rol te spelen in de beslissing rondom het al dan niet verlenen van de bedenktijd.

“Allereerst is het meest belangrijke dat er uit het gesprek naar voren komt dat we inderdaad te maken hebben met iemand die slachtoffer is van mensenhandel [...] Natuurlijk gaat ons opsporingshartje ook kloppen en willen we natuurlijk ook opsporingsindicaties hebben. Dus we hebben natuurlijk aan de hand van dat verhaal ook signalen nodig omdat wij natuurlijk ook wel weer boeven willen vangen. Dus, maar als het in ieder geval aan alle kanten duidelijk is dat wij met een slachtoffer te maken hebben dan gaat ze de B8 in, hoe dan ook.” (KMar sluisteam 3)

“Dus op die manier proberen we eigenlijk dat gesprek in te gaan: om te kijken van is hier eventueel sprake...kan er vervolgd worden? Maar ook heb ik hier wel een slachtoffer? Het kan ook zijn dat je het ene element hebt en het andere element niet, maar dan heb je wel met een slachtoffer te maken misschien. Maar dat het dusdanig onduidelijk is en hoe of wat, maarja, dat laat ik dan aan de officier, want dat beslis ik dan niet.” (KMar sluisteam 1)

Beiden geven dan ook aan dat de aanwezigheid van signalen die relevant zijn voor een eventueel opsporingsonderzoek wel degelijk een rol spelen bij het verlenen van de bedenktijd. Daarbij kan echter gezins worden gesteld dat dit een allesbepalende factor is. Veeleer lijkt dit op de achtergrond van invloed te zijn. Indien voldoende concrete aanwijzingen aanwezig zijn dat een persoon slachtoffer is, lijkt de bedenktijd in principe aangeboden te worden.

Tot slot wordt door twee geïnterviewden van het sluisteam aangegeven dat de bedenktijdregeling gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Volgens één beslismedewerker heeft dit op Schiphol echter meer gevolgen dan wanneer misbruik plaatsvindt bij de politie of ISZW-DO. In tegenstelling tot de politie en ISZW-DO, hebben personen met wie het sluisteam in contact treedt nog geen toegang tot Nederlands grondgebied. Het verlenen van de bedenktijd is dan ook een “entreeticket” voor Nederland, wat bij de politie en ISZW-DO niet zo is.

3.5.4.3 ISZW

Hoewel ISZW-DO in tegenstelling tot de politie en de KMar niet is opgenomen in de Vc 2000, verlenen beslismedewerkers van deze organisatie de bedenktijd in de praktijk wel. Welk criterium daarbij gehanteerd dient te worden door ISZW-DO, is dan ook niet gespecificeerd in het beleid. Desgevraagd geeft ISZW aan ook het criterium van de geringste aanwijzing tot uitgangspunt te nemen bij het verlenen van de bedenktijd. Daarmee conformeert ISZW-DO zich aan het criterium zoals dat expliciet voor de politie

in de Vc 2000 is opgenomen. In dit onderzoek wordt er dan ook vanuit gegaan dat dit criterium ook voor beslissers in dienst van ISZW-DO te gelden heeft.

Doelen en functies bedenktijd

Uit de interviews blijkt dat vrijwel alle beslismedewerkers het tweeledige karakter van de bedenktijd onderschrijven. Allereerst dient volgens de respondenten de bedenktijd het slachtoffer te ondersteunen in het maken van een weloverwogen beslissing over het al dan niet verlenen van zijn of haar medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek. Ten tijde van het informatief gesprek kunnen slachtoffers de consequenties van het doen van aangifte niet altijd goed overzien. Om tot een weloverwogen beslissing te komen over het verlenen van medewerking hebben zij daarom tijd nodig. Daarnaast helpt de rust die slachtoffers gedurende de bedenktijd ontvangen idealiter ook bij de verwerking van hetgeen hen is overkomen en kan deze bijdragen aan inzicht in het eigen slachtofferschap, zoals onderstaand citaat illustreert.

“Misschien vind je na een maand inderdaad dat je toch misleid bent, dat ze je toch hadden moeten zeggen waar je recht op had. Dat je veel meer had kunnen verdienen hier. Of dat de omstandigheden waarin je woonde of werkte absoluut niet veilig zijn en dat dat in Nederland niet geoorloofd is. Dat heeft tijd nodig.” (ISZW-DO 7)

Ten tweede benoemen de beslissers ook het beschermingselement dat aan de bedenktijd is gekoppeld. De bedenktijd is bedoeld om een slachtoffer uit een onveilige situatie te halen, bescherming en hulpverlening te bieden, en – indien van toepassing – uitzetting op te schorten.

Overwegingen bij verlenen bedenktijd

Ook bij de beslissers van ISZW-DO speelt het criterium ‘geringste aanwijzing’ nauwelijks een rol bij het al dan niet verlenen van de bedenktijd. Uit de interviews blijkt dat beslissers een breed scala aan alternatieve ‘werkdefinities’ hanteren op basis waarvan de bedenktijd wordt aangeboden, zoals onder meer ‘signalen’, ‘indicatoren’, ‘aanwijzingen’, ‘onderbuikgevoelens’, ‘gestapelde signalen’, ‘geringste aanleiding’ en ‘signalen met een plusje’. De respondenten geven aan dat binnen ISZW-DO verschillende opvattingen bestaan rondom het begrip ‘geringste aanwijzing’. Zo beschouwt het merendeel van de onderzochten het criterium als te inclusief en onhandzaam.

“Ik denk niet dat het een goed criterium is nee. Je moet wel heel goed afwegen of er sprake is van mogelijk slachtofferschap. Want anders krijg je, of ik weet niet of je een hele toeloop zal krijgen, dat zeg ik niet, maar de geringste aanwijzing dat is wel heel snel. Want als je in de kantoren gaat kijken, zal al een groot deel van de Nederlanders eronder vallen, terwijl ze het fantastisch naar hun zin hebben en alles goed geregeld is.” (ISZW-DO 3)

“Ik snap dat de geringste aanwijzing er is, en die aanwijzing moet bestaan uit het gedrag, een omstandigheid en het oogmerk van uitbuiting. Ik heb er zelf in het begin, toen had ik daar niet zoveel moeite mee, maar ja in het begin, toen was er nogal wat onderzoek waarvan wij zeiden: we hebben het toch? [...] alleen de rechterlijke macht zei van: ‘nee, nee, nee, dit is niets’. Dan word je ook wat wijzer, en dan ga je ook kijken, wat ik daar straks al aangaf, van ja, die geringste aanwijzing, dat is leuk dat die op papier staat, maar in de praktijk, tenminste voor mij in de praktijk, ik moet niet één aanwijzing hebben: ik wil twee of drie of vier aanwijzingen hebben, dus ik wil niet één gedraging hebben, maar ik wil er twee hebben plus een omstandigheid.” (ISZW-DO 1)

“Ik denk dat een aanwijzing, een signaal of een indicatie elkaar niet veel ontloopt. Ik zie een signaal iets platter dan een aanwijzing. Ik zie een aanwijzing als een signaal die daarnaast ook nog een bepaalde lading dekt. Dus die ene euro onderbetaling waarover ik net sprak is voor mij een signaal, maar een combinatie met dwang of een afhankelijkheid waardoor die kan bestaan, dat vind ik meer een aanwijzing [...] Maarja, je ziet al aan mijn gestotter dat het gewoon niet duidelijk is.” (ISZW-DO 2)

Het criterium van de geringste aanwijzing wordt door vrijwel geen beslisser van ISZW-DO gehanteerd bij de beslissing rondom het verlenen van de bedenktijd. Wanneer gekeken wordt naar de overwegingen die een rol spelen bij het maken van deze beslissing, valt op dat de respondenten gebruik maken van een omvangrijk en uiteenlopend toetsingskader. Zo wordt allereerst gekeken naar de vorm van uitbuiting, de mate van dwang en naar de vraag in hoeverre hiertussen een relatie bestaat. Daarnaast geven respondenten aan dat ook de arbeidsomstandigheden waaronder het potentieel slachtoffer aangeeft gewerkt te hebben veelal worden besproken, zoals het loon, de aanwezigheid van een arbeidscontract, de duur van een werkdag, het aantal vrije dagen en de veiligheid op de werkplek. Evenzeer stelt het merendeel van de respondenten dat vaak wordt ingegaan op de mate van keuzevrijheid waarover het slachtoffer ten tijde van de tewerkstelling beschikte, de leefomstandigheden in het thuisland en de reden van vertrek naar Nederland, in hoeverre sprake is van werving, misleiding, afhankelijkheid en kwetsbaarheid en de wijze waarop de huisvesting is vormgegeven. Zodoende wordt een veelheid aan informatie uitgevraagd die ook van invloed is op de beslissing rondom de bedenktijd.

“Gewoon het hele proces van het land van herkomst naar hier proberen we zo snel mogelijk in kaart te brengen. Dus: wanneer heb je besloten naar Nederland te komen? Hoe is dat in zijn werk gegaan? Wie heeft je daarbij geholpen? [...] Had je je paspoort bij je? Wat is er met je paspoort gebeurd? Heb je dat nog en zo niet, waar is het dan? Hoe is je situatie hier in Nederland? Waar ben je terecht gekomen? Ben je wel of niet aan het werk gegaan? Hoe zijn de omstandigheden? Waar woon je? Waar verblijf je? Dat speelt allemaal mee in je afweging of je wel of niet de B8 gaat aanbieden.” (ISZW-DO 8)

Ook wanneer potentiële slachtoffers zelf aangeven slachtoffer van uitbuiting te zijn geweest, leidt dit niet automatisch tot het verlenen van de bedenktijd. Veelal wordt in deze situaties doorgevraagd met als doel de informatie te verrijken en/of te verifiëren.

“Ik heb letterlijk gehad: ‘Ik heb bij een Chinees gewerkt, maar ik weet niet waar. Ik werd daar uitgebuit’. Ja, vertel eerst maar hoe en wat. ‘Ik heb bij een Chinees gewerkt en in de voorraadruimte moest ik slapen.’ Ja, en hoe zag deze eruit?” (ISZW-DO 5)

“Iedereen kan roepen dat die slachtoffer van mensenhandel is, maar dat moet nog wel blijken uit de feiten en omstandigheden. En daar heb je handvatten voor in 273f.” (ISZW-DO 8)

Een belangrijke verklaring voor het feit dat ISZW-DO een omvangrijkere toets hanteert dan bijvoorbeeld de politie, heeft volgens het merendeel van de geïnterviewden te maken met het gegeven dat de ‘geringste aanwijzing’ bij seksuele uitbuiting, waar de politie voornamelijk mee in aanraking komt, veel duidelijker zou zijn dan bij arbeidsuitbuiting.

“Ik vind dat bij seksuele uitbuiting de dwang meer aanwezig is. Want ik kan mij niet, of nauwelijks, voorstellen dat een vrouw vrijwillig achter de ramen of bij escort zit, of wat dan ook, om klanten te ontvangen. En dat is natuurlijk in de arbeidsferen heel anders. Vaak komen ze met een hele andere intentie al hier naar toe, namelijk voor een beter leven; voor arbeid. Uiteindelijk kunnen ze dan in een uitbuitingssituatie terecht komen.” (ISZW-DO 3)

“Ik denk dat als jij zegt dat je als prostituee werkt onder bepaalde omstandigheden, dat het makkelijker is om een B8 te verlenen. Terwijl als jij zegt: ‘ik moet werken’. Ja, dat doen we allemaal. Dus als jij zegt: ‘Ik werk als prostituee of ik werk als autowasser’. Ja, prostitutie ondanks dat het werk is heeft iedereen iets van hmm...terwijl als jij zegt: ‘ik ben autowasser’, dan is er niemand die aanslaat. Dat blijft dan toch een groot verschil. En als je zegt van: ‘ik moet mijn geld afstaan aan mijn pooier’, dan kunnen we eigenlijk bijna al stoppen. Terwijl wij zeggen van: ‘wat zijn je omstandigheden? Hoelang moet je werken? Hoeveel dagen? Heb je een arbeidscontract?’” (ISZW-DO 5)

Vrijwel alle geïnterviewden spreken dan ook over het bestaan van een ‘grijs gebied’ tussen het strafrechtelijk te vervolgen mensenhandel en situaties die wel worden aangeduid als ‘slecht werkgeverschap’. In sommige gevallen blijft het tijdens het informatief gesprek onduidelijk in hoeverre de signalen die uit het informatief gesprek naar voren komen ook daadwerkelijk passen binnen het mensenhandelartikel, en dus kunnen leiden tot een succesvol vervolgings- en berechtingstraject. In de praktijk lijkt dit er toe te hebben geleid dat binnen ISZW-DO twee stromingen zijn daar waar het gaat over de beslissing rondom de bedenktijd.

Bij de eerste stroming, die uit ongeveer de helft van de ondervraagden bestaat, lijkt bij het verlenen van de bedenktijd, in uiteenlopende mate, geanticipeerd te worden op de haalbaarheid van een vervolging dan wel een veroordeling. Dit betekent niet dat door de desbetreffende beslismedewerkers opsporings-indicatoren worden uitgevraagd die kunnen leiden tot een succesvol opsporingsonderzoek, maar wel dat de signalen die uit het informatief gesprek naar voren komen volgens deze respondenten in meer of mindere mate moeten passen in het juridisch kader dat ook door de officier van justitie en/of de rechter als uitgangspunt wordt genomen. Anders dan het geval is bij de politie en de KMar kijken deze beslissers van ISZW-DO al meer vooruit naar vervolgbeslissingen van een officier van justitie en/of de mogelijke uitspraak van een rechter.

“Als een Chinees een euro per uur verdiende, zei de rechterlijke macht: ‘ja, nou en’? Dat is toch nog altijd meer dan hij in China verdiende? Dan kun je wel heel stug zeggen van elke Chinees die zegt: ‘ik verdien maar een euro per uur, huppakee de B8-regeling in’, als er dan nog wat bij komt, maar zo werkt het natuurlijk niet. Op een gegeven moment ga je denken: ik moet toch iets extra’s hebben wil ik tot een succesvol vervolg komen. Dus dan eigenlijk zou dat moeten komen bij de aangifte, maar daar hou je al een beetje rekening mee bij de intake-gesprekken: is dit wel iets waar ik verder mee kan straks? Dat is uiteindelijk het vervolg: strafrechtelijk onderzoek.” (ISZWO-DO 1)

“Dat heeft zeker invloed, ja. Maar dan hebben we het over termen van haalbaarheid. Ja, als je aan iets begint waarvan je zeker weet dat het nooit iets kan worden, ja. Je kunt allerlei standpunten innemen van: ‘we hebben de geringste aanwijzing’, maar dan heb je geen casus. Maar wel [de] geringe aanwijzing.” (ISZW-DO 4).

“Ik heb er ook met officieren van justitie over gesproken, die zeggen elke keer van: ‘als ze maar twee euro per uur verdienen en ze moesten zoveel werken...ja dat moesten ze in het land van herkomst ook, dus waar zit de uitbuiting?’ Maar in Nederland zijn we iets anders gewend. En er zijn veel verschillende uitspraken geweest. Bij de ene rechter krijg je een veroordeling en bij de andere niet. Hier hebben ook zaken gespeeld van: ‘Is het uitbuiting of slecht werkgeverschap?’ [...] niet alle zaken leiden tot een onderzoek. We gaan er misschien wat kritischer mee om dan als slachtoffers van seksuele uitbuiting zich zouden melden.” (ISZW-DO 5)

“Als je bij een officier komt en je vertelt: ‘ja, iemand krijgt weinig betaald, moet lange dagen werken’... ‘ja, ja, hij gaat er toch elke dag weer heen, dat is toch zijn keus?’ In het begin was dat het idee. Ja, later is dat gelukkig wel bijgedraaid en die dingen zijn wel wat rechtgetrokken, maar we blijven hem altijd houden. Dat heeft ook te maken met de discussie van: ja hebben we het over uitbuiting of slecht werkgeverschap?” (ISZW-DO 6)

Bij de tweede stroming lijkt de haalbaarheid van het opsporingsonderzoek of welke beslissing de rechter eventueel zal nemen op generlei wijze een rol te spelen in de te nemen beslissing rondom het verlenen van de bedenktijd. Weliswaar wordt ook hier veel informatie uitgevraagd gedurende het informatief gesprek, maar speelt informatie met betrekking tot een eventueel opsporingsonderzoek geen rol in de beslissing rondom de bedenktijd.

“In een eerste gesprek kan je nooit de haalbaarheid van je zaak voorspellen. Ik bedoel, iemand geeft je als het goed is in het gesprek toch wel aanknopingspunten die jij vanaf je bureautje tijdens het informatieve gesprek toch niet kan uitlopen [...] Dus die bedenktijd kan jij dan gerust aanbieden en dan heb jij tijd om achter de schermen het verhaal te verifiëren, en dan is het aan de officier om uiteindelijk te zeggen ja of nee.” (ISZW-DO 8)

“Als iemand een verhaal vertelt dat hij is uitgebuit en dat is allemaal gebeurd door één man, waarvan hij niet meer weet hoe hij eruit ziet, niet meer weet hoe hij heet, geen telefoon heeft, geen agenda heeft, geen mensen kent die die man...hij is absoluut niet meer herleidbaar. Ja, is hij dan opeens geen slachtoffer meer? [...] Misschien wordt hij later nog gecontact of kan hij zich opeens herinneren dat er wel een agendaatje ligt waar we misschien iets kunnen afleiden.” (ISZW-DO 2)

Het idee dat er verschillen bestaan tussen de gronden waarop beslismedewerkers van ISZW-DO de bedenktijd al dan niet verlenen, is ook een gedachte die door de respondenten diverse malen in de interviews wordt uitgesproken.

“Gelet op mijn ervaring denk ik dat ik hem soms anders insteek dan een collega die daar nog weinig ervaring mee heeft, net de opleiding heeft afgerond en nog helemaal vers is [...] Ik zeg niet minder kritisch, maar die zijn nog wel...hoe zeg je dat...vanuit de opleiding leggen ze de lat lager. En door ervaring, als je een aantal keren gehad hebt dat mensen er misbruik van wilde maken, van de regeling, dan word je kritischer en leg je de lat wat hoger.” (ISZW-DO 5)

Dat deze verschillen zich ook in de praktijk voordoen, illustreert een geschetste casus van één van de geïnterviewden. De beslisser stelt dat een groep van tien potentiële slachtoffers onder identieke omstandigheden in Nederland werd aangetroffen. Vervolgens vond gelijktijdig per slachtoffer een informatief gesprek plaats, waarbij elk informatief gesprek door verschillende beslissers werd gevoerd. Na afloop werd aan één van de tien potentiële slachtoffers geen bedenktijd aangeboden, hoewel de casus volgens de geïnterviewde “aan alle kanten hetzelfde” was. De geïnterviewde stelt dat dit komt doordat de bedenktijd alleen wordt verleend op basis van signalen die *tijdens* het informatief gesprek naar voren komen, en zich daarom dus beperken tot het individuele geval, en niet op basis van signalen die afkomstig zijn van de groep als geheel.

“Zo’n interview is een één-op-één verhaal. En dat is het beslismoment [...] Ik heb wel het gevoel, die ene persoon die niet doorgaat zit in hetzelfde gevaar, is hetzelfde overkomen. En die heeft dan door spanning of angst niet alles volledig verteld. En die wordt dan eigenlijk een beetje te kort gedaan. Die krijgt niet de ondersteuning en de rest van de groep misschien wel.” (ISZW-DO 7).

In de praktijk komt het er op neer dat de beslissing over het verlenen van de bedenktijd doorgaans een één-op-één beslissing betreft tussen de beslismedewerkers van ISZW-DO die het informatief gesprek voeren en het potentieel slachtoffer. Hierdoor kunnen in de praktijk soms verschillen ontstaan wanneer groepen worden aangetroffen.

Niet zelf aanbieden bedenktijd

In de Vc 2000 is opgenomen dat alleen de politie en de KMar de bedenktijd aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel kunnen aanbieden. ISZW-DO is niet in de Vc 2000 opgenomen, terwijl opsporingsambtenaren binnen die organisatie weldegelijk de bedenktijd aanbieden. Het daadwerkelijk ondertekenen van het zogenoemde M55-formulier – dat formeel recht geeft op de bedenktijd – geschiedt echter altijd door de politie, ook als de bedenktijd in feitelijke zin verleend is door een medewerker van ISZW-DO. In de praktijk betekent dit dat een ISZW-DO-beslisser na het feitelijk verlenen van de bedenktijd contact moet opnemen met de betrokken eenheid binnen de politie om het M55-formulier – en dus het verlenen van de bedenktijd in formele zin in behandeling te nemen en door te sturen naar de IND.

Uit de interviews komt naar voren dat beslissers van ISZW-DO diverse bezwaren zien in het feit dat zij als organisatie niet zijn opgenomen in de Vc 2000. Allereerst geven meerdere respondenten aan dat zij moeite hebben met het feit dat zij personen van een andere opsporingsorganisatie met extra werk belasten, terwijl deze niet bij de verdere afhandeling van de zaak betrokken zijn. Dit geldt met name wanneer grote groepen potentiële slachtoffers worden aangetroffen.

“Als je met een groep aankomt dan ben je genoodzaakt daar, als het kan, een week van te voren melding van te doen van: ‘Hou er rekening mee dat we wellicht met een groep aankomen’. Dat houdt voor zo’n afdeling wel wat in bij de politie. Dat vind ik altijd wel een dingetje en voel ik me weleens bezwaard. Dat hoeft dan niet, want het is gewoon ons werk, maar ik weet ook hoe politiewerk is. Die hebben ook hun bezigheden en dan komen wij, Inspectie SZW, en het levert voor hen geen product op alleen maar werk.” (ISZW-DO 4)

“Ik vind dat ik een ander daarmee lastig moet vallen. Zij moeten dan voor mij zo’n M55-formulier opmaken, terwijl zij ook met andere werkzaamheden bezig zijn. Die lopen ook

over. Waarom mogen wij dat niet zelf? Daar voel ik mij bezwaard onder. Dat te verzoeken, terwijl het eigenlijk gewoon mijn verantwoordelijkheid is.” (ISZW-DO 5)

Tevens wordt opgemerkt dat het voor deze constructie van belang is dat goed contact bestaat tussen de diverse AVIM's en de medewerkers van ISZW-DO. Elke keer dat de bedenktijd feitelijk verleend wordt door een beslisser van ISZW-DO moet immers contact worden gezocht met het AVIM om de bedenktijd ook formeel te kunnen verlenen. Bij enkele respondenten bestaan momenteel zorgen over de contacten tussen de AVIM's en ISZW-DO, omdat deze voornamelijk op individueel niveau bestaan, maar niet op organisatieniveau zijn geconcretiseerd.

Een tweede nadeel van het niet zelf formeel kunnen aanbieden van de bedenktijd is dat de gehanteerde constructie extra tijd met zich brengt, aangezien een extra schakel is gecreëerd alvorens de bedenktijd formeel kan worden verleend. Ook in de periode na het verlenen van de bedenktijd kan het zo zijn dat nog meerdere keren contact nodig is tussen de politiemedewerker die formeel de bedenktijd heeft verleend en de feitelijke beslisser van ISZW-DO die het onderzoek draait. Deze extra schakels en contactmomenten gaan ten koste van de efficiëntie en andere (opsporings)taken bij ISZW-DO.

Een laatste bezwaar dat in de interviews naar voren komt, is dat beslismedewerkers van ISZW-DO vinden dat het formeel verlenen van de bedenktijd aan vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting zou moeten horen te liggen bij een organisatie die de bestrijding van arbeidsuitbuiting als taakstelling heeft.

“In zoverre is het een rare drempel...wij zijn wel de gecertificeerd hoorders, wij kunnen wel iets aan, maar de afwerking administratief kunnen wij niet doen. We moeten er andere mensen mee belasten. [...] en dan denk ik: zoiets hoort een organisatie zoals wij zijn, wij pretenderen een professionele organisatie te zijn, dan vind ik dat we dat zelf ook wel moeten kunnen.” (ISZWO-DO 1)

Tegelijkertijd geven diverse respondenten wel aan dat, alvorens ISZW-DO daadwerkelijk formeel de bedenktijd kan aanbieden, enkele veranderingen moeten worden doorgevoerd, zowel op het gebied van capaciteit als op de toegang tot diverse informatie- en registratiesystemen.

3.5.4.4 Observaties bij de bevindingen omtrent bedenktijd

Hoewel tussen beslismedewerkers van de verschillende opsporingsinstanties nuanceverschillen lijken te bestaan tussen de door hen onderscheiden doelen en functies van de bedenktijd, onderschrijven de drie organisaties grosso modo het tweeledige karakter van de bedenktijd: enerzijds dient het mogelijk slachtoffer deze periode te gebruiken om te komen tot een weloverwogen keuze over het al dan niet meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek. Anderzijds is de bedenktijd bedoeld om een slachtoffer uit een onveilige situatie te halen, bescherming en hulpverlening te bieden en – indien relevant – uitzetting op te schorten.

Voorts blijkt uit de interviews dat bij geen van de opsporingsorganisaties de voor hun geldende 'slagboomcriteria', te weten de 'geringste aanwijzing' bij de politie en ISZW-DO en 'voldoende signalen' bij de KMar, een rol lijken te spelen bij het nemen van de beslissing rondom het verlenen van de bedenktijd. Beslismedewerkers geven aan gebruik te maken van diverse 'werkdefinitie's' op basis waarvan zij deze keuze baseren. Tevens is voor vrijwel alle beslismedewerkers onduidelijk op welke wijze het crite-

rium van de geringste aanwijzing in de praktijk verschilt van termen als ‘indicatoren’ en ‘signalen’. Ook voor de KMar is onduidelijk in hoeverre het criterium ‘voldoende signalen van mensenhandel’ verschilt van de ‘geringste aanwijzing’, het criterium dat de politie en ISZW-DO hanteren. Beslismedewerkers van de KMar geven echter aan niet bekend te zijn met het feit dat voor hun organisatie een ander criterium geldt dan dat van de politie.

Verder blijkt uit deze paragraaf dat verschillen bestaan tussen en binnen de verschillende opsporingsorganisaties waar het gaat over de hoeveelheid informatie die nodig is volgens de respondenten alvorens wordt overgegaan tot het verlenen van de bedenktijd. Zo geven beslismedewerkers van ISZW-DO en het KMar-sluisteam aan een uitgebreider toetsingskader te hanteren en meer informatie uit te vragen dan de politie en de KMar in de grensstreken vooraleer tot het verlenen van de bedenktijd wordt overgegaan. Dit verschil kan deels worden verklaard door de context waarin deze organisaties met mensenhandel in aanraking komen, zoals bijvoorbeeld de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel waarop de betreffende opsporingsdiensten zich richten. Daarnaast blijkt uit de interviews dat een deel van de beslismedewerkers van ISZW-DO en, in mindere mate ook het KMar-sluisteam, bij de beslissing rondom het verlenen van de bedenktijd ook de aanwezigheid van opsporingsindicatoren en/of de haalbaarheid van een strafrechtelijk onderzoek laten meewegen. Bij de politie lijkt dit gezinszins het geval.

Tot slot, daar waar het gaat over het aanbieden van de bedenktijd, valt op dat met name bij de politie en KMar informele overlegstructuren lijken te zijn ingericht op het moment dat twijfel bestaat over het wel of niet verlenen van de bedenktijd. Indien twijfel rijst, kan besloten worden ruggespraak te houden met een collega of het OM. Hoewel het OM in het geval van ISZW-DO in mindere mate bij de beslissing rondom de bedenktijd wordt betrokken, geeft een deel van de respondenten wel aan bij het verlenen van de bedenktijd te anticiperen op een eventuele vervolgingsbeslissing door het OM. Van een actieve rol vanuit het OM lijkt echter geen sprake.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe het beleid omtrent het verlenen van de bedenktijd in de praktijk wordt uitgevoerd. Centraal stond de vraag op welke wijze in de praktijk de bedenktijd wordt verleend. Om tot de beantwoording van deze vraag te komen, zijn in dit onderzoek twee deelvragen gesteld:

- 1 Welk proces ligt aan het verlenen van de bedenktijd ten grondslag?
- 2 Welke overwegingen laten beslissers een rol spelen bij de keuze om de bedenktijd al dan niet te verlenen?¹¹⁵

Vraag 1: Welk proces ligt aan het verlenen van de bedenktijd ten grondslag?

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat het proces rondom het verlenen van de bedenktijd in de praktijk complexer in elkaar steekt dan vanuit het beleid kan worden opgemaakt. Voorafgaand aan het moment dat een beslisser in aanraking komt met een potentieel slachtoffer van mensenhandel is doorgaans sprake van een fijnmazig proces van informatiefiltering, op meerdere niveaus. Doorgaans vangt dit proces aan met een melding die de organisatie binnenkomt en die, in meer of mindere mate, aan

¹¹⁵ Met beslisser wordt bedoeld de persoon die feitelijk is belast met het nemen van de beslissing om de bedenktijd te verlenen.

mensenhandel is gerelateerd. Daarna sijpelt de informatie uit de melding de organisatie binnen. De politie, KMar en ISZW-DO kennen uiteenlopende werkwijzen om vervolgens met de informatie uit een melding om te gaan. Gemene deler in deze fase, die in dit onderzoek het 'voorportaal' is genoemd, is dat steeds sprake is van een vorm van veredeling van de informatie. Eerst als deze informatie is uitgezocht komt men toe aan het besluit om met een potentieel slachtoffer een informatief gesprek te voeren, of niet. En pas in dit gesprek buigt men zich over de vraag of de bedenktijd al dan niet moet worden verleend.

Een van de vragen die naar aanleiding van deze bevinding rijst, is of niet reeds in een eerdere fase dan het informatief gesprek sprake kan zijn van de geringste aanwijzing van mensenhandel, het criterium om tot het aanbieden van de bedenktijd over te gaan. Op dit moment is deze taak in de praktijk voorbehouden aan opsporingsambtenaren die getraind zijn op het gebied van mensenhandel. Met andere woorden wordt een beslissing over de bedenktijd pas genomen als de informatie deze opsporingsambtenaar heeft bereikt. Uit dit onderzoek blijkt dat binnen de politie, KMar en ISZW-DO ook andere functionarissen in aanraking komen met signalen van mensenhandel. In het bijzonder geldt dat wanneer informatie wordt vergaard in het kader van bestuursrechtelijke controles, die mede kunnen zijn gericht op de detectie van signalen van mensenhandel. Te denken valt bijvoorbeeld aan de prostitutiecontroleteams binnen de politie, de MTV-teams of grensbewakingsdiensten van de KMar en de inspectiediensten van ISZW. Hoewel de beslissing omtrent de bedenktijd dus in de praktijk uitsluitend door opsporingsambtenaren wordt genomen, sluit het beleid een rol voor deze controleurs, of inspecteurs, niet uit. Het is de vraag of een beoordeling van de relevante feiten die een rol spelen bij het verlenen van de bedenktijd daardoor onnodig lang wordt uitgesteld.

Naast de belangrijke plaats van informatiefiltering blijkt uit dit onderzoek ook dat het informatief gesprek een structureel ingebedde rol heeft in de procedure die leidt tot het verlenen van de bedenktijd. Binnen alle organisaties is dit gesprek hét moment waarop de informatie wordt vergaard om tot het al dan niet verlenen van de bedenktijd over te gaan. Het informatief gesprek is in dit onderzoek dan ook beschouwd als een aparte stap in het proces van de bedenktijdprocedure. De rol van het informatief gesprek bij het verlenen van de bedenktijd ligt op grond van het beleid evenwel geenszins voor de hand. Het informatief gesprek, dat in de OM-aanwijzing mensenhandel is opgenomen, is bedoeld om het slachtoffer uitleg te geven over de strafrechtelijke procedure en om zicht te krijgen op het slachtofferchap, vanuit het perspectief van een eventueel strafrechtelijk vervolg. De bedenktijdregeling heeft evenwel andere doeleinden. Hoewel de doelstelling van de bedenktijd enerzijds het beschikbaar houden van het slachtoffer voor het strafrechtelijk onderzoek is, is de regeling vooral bedoeld om het slachtoffer de tijd te geven in alle rust na te kunnen denken over de vraag of hij of zij aangifte wil doen of op andere wijze medewerking wil verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek.

Het samenkomen van het informatief gesprek en de beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd heeft tot gevolg dat uiteenlopende belangen op hetzelfde moment aan de orde komen. Het risico bestaat dat het opsporings- en beschermingsbelang te zeer met elkaar op gespannen voet komen te staan. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het informatief gesprek niet louter op het informeren van het slachtoffer is gericht, maar ook in vergaande mate informatie wordt uitgevraagd en geverifieerd, met het oog op het opbouwen van een succesvol opsporingsonderzoek. Ook kan het hierdoor zijn dat opsporingsbelangen ten onrechte een rol spelen bij het maken van een beslissing over het verlenen van de bedenktijd, wat ook daadwerkelijk in dit onderzoek te zien is geweest. Daarnaast leidt de feitelijke rol van het informatief gesprek ertoe dat spanning bestaat met het uitgangspunt dat het OM bij het nemen van een

beslissing over de bedenktijd niet mag worden geraadpleegd.¹¹⁶ Voorzover uit het informatief gesprek strafvorderlijke informatie voortvloeit, valt dit gesprek namelijk – in elk geval ten aanzien van die informatie – onder gezag van de officier van justitie. Nu ook de bedenktijd in dit gesprek wordt verleend, is moeilijk transparant te maken dat het OM ook daadwerkelijk geen rol speelt bij het nemen van de beslissing over de bedenktijd. Uit dit onderzoek is overigens gebleken dat opsporingsdiensten dikwijls met de officier van justitie overleg plegen over het verlenen van de bedenktijd, hoezeer de minister ook heeft aangegeven dit onwenselijk te vinden.

Los daarvan kan op basis van dit onderzoek nog worden opgemerkt dat de respondenten uiteenlopend denken over de functies van het informatief gesprek. Naast een functie ten aanzien van de beslissing over de bedenktijd, werden van het informatief gesprek ook de in het beleid formeel vastgestelde functies onderscheiden. Dat zijn er twee: het verschaffen van informatie aan het slachtoffer over de strafrechtelijke procedure en het zicht krijgen op het slachtofferschap. De respondenten verschillen vooral in de mate waarin zij in het informatief gesprek doorvragen. Grosso modo zijn twee stromingen te onderscheiden: één waarbij zo min mogelijk wordt doorgevraagd en één waarbij informatie uit het gesprek juist wordt getoetst en geverifieerd. Deze uiteenlopende stromingen leiden tot een andere inhoud, indeling en uitkomst van het informatief gesprek in de praktijk. Dat is een onwenselijke situatie omdat dit betekent dat de bejegening van slachtoffers in het informatief gesprek in concrete gevallen kan verschillen. Vooral als de nadruk in het gesprek op het verifiëren ligt, kunnen opsporingsbelangen bovendien de overhand gaan krijgen, dit terwijl de bedenktijd nog moet ingaan. Bovendien wordt het slachtoffer in deze situaties in feite de mogelijkheid ontnomen om nog invloed uit te oefenen op de vraag of al dan niet een opsporingsonderzoek moet worden opgestart.¹¹⁷

Vraag 2: Welke overwegingen laten beslissers een rol spelen bij de keuze om de bedenktijd al dan niet te verlenen?

Naast het in kaart brengen van het proces rondom het verlenen van de bedenktijd is in dit onderzoek getracht meer inzicht te krijgen in de overwegingen die daarbij een rol spelen. In de Vc 2000 is opgenomen dat de politie reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de bedenktijd dient te verlenen. Desgevraagd geeft ISZW-DO aan zich in intern beleid ook aan dit criterium te conformeren. Voor de KMar daarentegen geldt het criterium van ‘voldoende signalen van mensenhandel’, hoewel vanuit het ministerie van VenJ is aangegeven dat dit criterium geen andere betekenis behoort te hebben dan dat van de geringste aanwijzing van mensenhandel.

Uit de interviews blijkt dat vrijwel geen van de beslismedewerkers van de diverse opsporingsorganisaties het criterium van de geringste aanwijzing hanteert. Beslissers lijken daarentegen gebruik te maken van een divers scala aan uiteenlopende ‘werkdefinities’ op basis waarvan zij overgaan tot het aanbieden van de bedenktijd, zoals ‘signalen’, ‘indicatoren’, ‘aanwijzingen’ en ‘onderbuikgevoelens’. Ook brengt dit onderzoek aan het licht dat de respondenten uiteenlopende betekenissen aanhouden van het criterium

¹¹⁶ Uitzondering op deze regel is, zoals reeds te zien is geweest, de overlegoptie van de KMar met het OM indien het vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel nog geen toegang heeft gehad tot Nederland.

¹¹⁷ Tegelijkertijd moet hier wel direct aan worden toegevoegd dat staten, onder meer op grond van het Europees recht, verplicht zijn operationele maatregelen te nemen indien zich een geloofwaardig vermoeden van mensenhandel voordoet. Ook geldt op basis van de OM-aanwijzing mensenhandel dat elk signaal moet worden opgepakt en schrijft diezelfde aanwijzing een doorlaatverbod voor. Hier is een spanningsveld waarneembaar tussen de zelfbeschikking van het slachtoffer enerzijds en de plicht voor staten om opsporingsactiviteiten te ontplooiën anderzijds.

geringste aanwijzing van mensenhandel. Zo kan daarvan volgens de ene beslisser reeds sprake zijn bij de allereerste melding over een mogelijke situatie van mensenhandel, daar waar een andere beslisser pas van de 'geringste aanwijzing' spreekt op het moment dat wordt besloten tot het aanbieden van de bedenktijd.

Het feit dat het criterium van de geringste aanwijzing in de praktijk geen belangrijke rol lijkt te spelen bij de beslissing rondom het verlenen van de bedenktijd is niet geheel verrassend. In de Vc 2000, en in enkele andere beleidsstukken, wordt het criterium wel genoemd, maar wordt daaraan verder geen invulling gegeven. Ook is het beleid onduidelijk, omdat voor de politie het criterium van de 'geringste aanwijzing' geldt, terwijl de KMar zich, in elk geval vanuit het formele beleid, heeft te committeren aan het criterium van 'voldoende signalen'. In het beleid wordt verder niet gespecificeerd met welke reden de twee organisaties verschillende criteria te gelden hebben bij de beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd. Ook maakt het formele beleid niet duidelijk of, en in hoeverre, de twee criteria van elkaar verschillen in de uitvoering: een indruk die bij het lezen van de Vc 2000 al snel kan ontstaan. In het geval van ISZW-DO geldt zelfs dat deze organisatie in het geheel niet in het beleid voorkomt.

Wanneer gekeken wordt naar de beleidsdoelstellingen omtrent het verlenen van de bedenktijd, kan alleen worden gesteld dat 'een lage drempel van groot belang is'. Op welke wijze in de praktijk gevolg moet worden gegeven aan deze lage drempel is niet nader uiteengezet. Het gebruik van te algemene slagboomcriteria in combinatie met een onvoldoende gespecificeerde beleidsdoelstelling laat veel ruimte voor discussie over de gronden waarop de bedenktijd dient te worden verleend, zowel binnen opsporingsorganisaties als tussen opsporingsorganisaties en maatschappelijke organisaties.¹¹⁸

Een tweede inzicht dat dit onderzoek naar voren heeft gebracht, is dat, zowel tussen als binnen de drie opsporingsorganisaties, verschil lijkt te bestaan in de hoeveelheid informatie die nodig wordt geacht alvorens de bedenktijd wordt aangeboden. Het verschil tussen organisaties lijkt voor een deel te verklaren door de verschillende vormen van en uiteenlopende contexten waarin de diverse organisaties met mensenhandel in aanraking komen. Zo lijkt de politie aanzienlijk minder informatie uit te vragen voor over wordt gegaan tot het verlenen van de bedenktijd dan de twee andere organisaties. De politie komt veelal met potentiële slachtoffers van mensenhandel in aanraking, waarbij sprake is van uitbuiting binnen de seksindustrie en waarin de uitbuitingssituatie reeds heeft plaatsgevonden. Aangezien de KMar in de grensgebieden opereert, is het zowel voor het potentieel slachtoffer als voor de beslismedewerkers nog vaak onbekend in hoeverre sprake is of zal zijn van mensenhandel, hetgeen het vaststellen van signalen bemoeilijkt. In het geval van ISZW-DO lijkt het grijze gebied tussen slecht werkgeverschap en arbeidsuitbuiting van invloed te zijn op de hoeveelheid informatie die beslismedewerkers aangeven nodig te hebben alvorens de beslissing over het aanbieden van de bedenktijd wordt genomen.

Het verschil in de hoeveelheid informatie die wordt uitgevraagd vooraleer wordt overgegaan tot het aanbieden van de bedenktijd binnen organisaties laat zich moeilijker verklaren. Mogelijk dat eerdere ervaringen en de achtergrond van de beslismedewerker hierbij een rol spelen. Dit onderzoek toont aan dat van verschil wel degelijk sprake lijkt te zijn. In het geval van de politie wordt ten tijde van de infor-

118 Zie bijvoorbeeld de conferentie over de 'geringste aanwijzing', die plaatsvond op 29 mei in Amersfoort, en werd georganiseerd door FairWork, CoMensha en het OM.

matieve gesprekken door een deel van de ondervraagden weliswaar doorgevraagd naar opsporingsinformatie, maar heeft het ontbreken hiervan geen invloed op de beslissing rondom de bedenktijd. Dit onderzoek laat evenwel zien dat dit bij beslismedewerkers van het KMar-sluisteam en ISZW-DO niet altijd zo is. Zo geeft een deel van de respondenten van ISZW-DO aan dat bij het verlenen van de bedenktijd rekening wordt gehouden met de eventuele vervolgbeslissing van de officier van justitie en/of met de wijze waarop de rechter over arbeidsuitbuiting oordeelt. Op het moment dat de informatie die door het potentieel slachtoffer naar voren wordt gebracht tijdens het informatief gesprek niet direct lijkt te passen in de wijze waarop de rechter arbeidsuitbuiting in haar uitspraken beoordeelt, kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat de bedenktijd niet wordt aangeboden. Andere beslismedewerkers van ISZW-DO geven daarentegen aan dat de kans op een veroordeling geen enkele rol speelt bij de beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd. Daarbij wordt aangegeven dat de haalbaarheid van een zaak zich tijdens het informatief gesprek niet laat voorspellen. De drempel om voor de bedenktijd in aanmerking te komen, lijkt bij de eerste groep aanzienlijk hoger dan bij de tweede groep.

In het geval van de KMar lijkt verschil te bestaan tussen de recherche in de grensstreken en het sluissteam op Luchthaven Schiphol over de informatie die door beslissers wordt uitgevraagd voordat de beslissing over de bedenktijd wordt genomen. Bij de recherche in de grensstreken lijkt het verlenen van de bedenktijd veelal een formaliteit, aangezien informatieve gesprekken vaak volgen naar aanleiding van een concrete verdenking die al is gerezen gedurende controles van de MTV-controleteams.

In het geval van het KMar-sluisteam lijkt gebruik te worden gemaakt van een omvangrijker toetsingskader rondom het besluit over de bedenktijd. Beslismedewerkers geven dan ook aan dat zij meer informatie uitvragen voordat de beslissing over het aanbieden van de bedenktijd wordt genomen. Daarnaast lijkt verschil te bestaan tussen de geïnterviewde beslissers van het KMar-sluisteam in de manier waarop zij opsporingsindicatoren een rol laten spelen in de beslissing over het verlenen van de bedenktijd. Waar twee personen aangeven dat opsporingsindicatoren – in ieder geval op de achtergrond – een rol spelen in de verlening van de bedenktijd, geeft een ander aan dat dit geen enkele rol speelt. Ook hierbij kan de vraag worden gesteld in hoeverre de gehanteerde drempels voor het verlenen van de bedenktijd door alle beslismedewerkers van de KMar gelijkelijk worden toegepast.

Het feit dat verschil lijkt te bestaan tussen en binnen de drie opsporingsorganisaties is omwille van drie redenen onwenselijk. In de eerste plaats lijkt het erop dat de gehanteerde drempel niet door elke beslismedewerker als 'laag' kan worden getypeerd. Met name daar waar het gaat om het meewegen van de haalbaarheid van een zaak of de aanwezigheid van opsporingsindicaties bij de beslissing over de bedenktijd, kan worden gesteld dat dit niet congruent is met het in het beleid voorgestane uitgangspunt van een lage toekenningsdrempel. Bovendien staat dit uitgangspunt in schril contrast met de ratio achter de bedenktijd, namelijk dat 'slachtoffers van mensenhandel vaak pas na langere tijd hun ervaringen kunnen uiten'. In een eerste gesprek mag er dan ook niet van uit worden gegaan dat een potentieel slachtoffer gedetailleerde informatie kan verstrekken over de haalbaarheid van een opsporingsonderzoek. De haalbaarheid van een onderzoek betreft een separate vraag die losstaat van de beslissing over de bedenktijd en deze mag dan ook pas spelen op het moment van aangifte. De rust en hulpverlening die een vermoedelijk slachtoffer gedurende de bedenktijd ontvangt, leidt idealiter tot een kwalitatief betere en meer gedetailleerde aangifte. Door bij de beslissing over het aanbieden van de bedenktijd al voor te selecteren op de eventuele haalbaarheid van een opsporingsonderzoek wordt daarom niet alleen tekort geschoten in de bescherming van een vermoedelijk slachtoffer, maar neemt ook de kans op het vervolgen van een dader af.

Een tweede punt van zorg is dat door het verschil tussen en binnen opsporingsorganisaties in de hoeveelheid informatie die beslismedewerkers aangeven nodig te hebben voordat de bedenktijd wordt verleend, rechtsongelijkheid op de loer ligt. Daar waar het beleid uitgaat van een uniforme regeling, blijkt het in de praktijk niet alleen van invloed te zijn met welke organisatie een potentieel slachtoffer in aanraking komt, maar ook met welke beslismedewerker van de betreffende organisatie. Hoewel verschillen als deze inherent zijn aan een grote mate van discretionaire bevoegdheid, lopen de kaders waarbinnen de beslissing plaatsvindt teveel uiteen. Dit kan grote consequenties hebben. Het verlenen van de bedenktijd vormt immers het startschot van de bescherming van het slachtoffer en draagt op lange termijn bij aan de opsporing van een verdachte. Het verdient dan ook de aanbeveling de eenduidigheid tussen beslismedewerkers en opsporingsorganisaties te versterken, waarbij de lage drempel heeft te gelden.

Ten derde lijken de gehanteerde verschillen tussen en binnen opsporingsorganisaties ook onduidelijkheid richting ketenpartners in de rechtsbijstand en hulpverlening in de hand te werken, hetgeen als katalysator kan dienen voor discussies rondom het al dan niet verlenen van de bedenktijd. Het onderzoek heeft zich op deze vraag echter niet primair gericht.¹¹⁹

Tot slot komt uit dit onderzoek naar voren dat beslismedewerkers van de politie en KMar regelmatig ruggespraak houden met het OM daar waar het gaat om het beslissen over het verlenen van de bedenktijd. In de Vc 2000 staat opgenomen dat alleen de KMar met het OM mag overleggen over de beslissing rondom de bedenktijd. Voor de politie geldt dit niet.¹²⁰ De minister heeft zelfs expliciet aangegeven overleg tussen de politie en het OM onwenselijk te vinden en kondigde eerder aan dat het kabinet actie zal ondernemen indien blijkt dat niet volgens deze regels wordt gehandeld. Ondanks dat overleg tussen de politie en het OM structureel lijkt voor te komen, kan niet worden gesteld dat dit leidt tot het niet verlenen van de bedenktijd aan potentiële slachtoffers.

Wel kan hier worden gesproken van een inconsistente uitvoering van beleid. Ook hier kan de vraag worden gesteld in hoeverre dit het gevolg is van de centrale plek die het informatief gesprek in de praktijk inneemt bij de beslissing rondom de bedenktijd. In het kader van de Aanwijzing mensenhandel van het OM is het immers zo dat signalen van mensenhandel in overleg met de officier van justitie dienen te worden besproken en onderzocht. Deze signalen zijn veelal afkomstig uit het informatief gesprek. In ditzelfde gesprek worden ook de signalen geconstateerd die aanleiding kunnen geven tot het aanbieden van de bedenktijd aan een potentieel slachtoffer. Vanuit beleid mag over deze beslissing vanuit de politie echter geen overleg worden gevoerd met het OM. Het is niet moeilijk voor te stellen dat dit in de praktijk soms lastig is te onderscheiden voor zowel de beslismedewerkers als het OM. Tegelijkertijd is de vraag in hoeverre niet reeds in de fase van het informatief gesprek sprake is van een opsporingsonderzoek. In dat geval staat ook het informatief gesprek onder gezag van de officier van justitie – in elk geval ten aanzien van de strafvorderlijke informatie die daaruit voortvloeit – en is het maar de vraag in hoeverre dit strikte ‘contactverbod’ handhaafbaar is.

119 Dit kwam bijvoorbeeld ook tot uiting tijdens de conferentie over de geringste aanwijzing die plaatsvond op 29 mei 2017 in Amersfoort, en werd georganiseerd door FairWork, CoMensha en het OM.

120 ISZW-DO is niet opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 2000, maar aangezien zij aangeven zich te conformeren aan de positie van de politie, ligt het voor de hand dat ook voor ISZW-DO geldt dat het geen overleg mag voeren met het OM over de beslissing rondom de bedenktijd.

In hoeverre het onwenselijk is dat het OM betrokken is bij de beslissing omtrent het verlenen van de bedenktijd, kan op basis van dit onderzoek niet worden beantwoord. Wel rijst de vraag waarom het door beslismedewerkers nodig wordt geacht bij twijfel overleg te voeren met een officier van justitie, aangezien de beslissing rondom de bedenktijd los staat van een eventueel opsporingsonderzoek. Daarnaast is het zo dat de eenduidigheid in de uitvoering van het beleid in het geding komt, doordat niet elke beslisser, en elke organisatie, overleg voert met het OM over de beslissing rondom de bedenktijd. Het verdient dan ook aanbeveling deze afspraken tussen de drie opsporingsorganisaties gelijk te trekken.

Overige bevindingen

Los van de onderzoeksvragen komen enkele andere interessante bevindingen in dit onderzoek naar voren. Zo is de rol van sommige organisaties ten aanzien van het verlenen van de bedenktijd niet beleidsmatig verankerd. Nergens wordt in de Vc 2000 melding gemaakt van de rol van ISZW-DO bij het aanbieden van de bedenktijd, terwijl medewerkers van deze organisatie in de praktijk weldegelijk met het aanbieden van de bedenktijd zijn belast. Ook is het op basis van het beleid niet op te maken welk criterium beslissers van ISZW-DO hanteren bij het verlenen van de bedenktijd, hoewel in de praktijk is gebleken dat deze zich aan het criterium van de geringste aanwijzing committeren. Het verdient aanbeveling deze rol formeel te bevestigen, zodat het beleid een getrouwe afspiegeling vormt van de beleidspraktijk. Bovendien articuleert dit vastleggen de volwaardige rol die ISZW-DO speelt bij de signalering en opsporing van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. Het verankeren van de positie van ISZW-DO schept bovendien duidelijkheid voor ketenpartners en maakt inzichtelijk op basis van welke regels de organisatie werkt bij het verlenen van de bedenktijd. De zichtbaarheid van ISZW-DO zou overigens ook in de Aanwijzing mensenhandel van het OM vergroot kunnen worden.

Ook ten aanzien van de KMar geldt dat het beleid onduidelijk is over de precieze rol van deze organisatie bij het verlenen van de bedenktijd. In de Vc 2000 is bepaald dat, indien zich indicaties van mensenhandel voordoen bij een vreemdeling die via Schiphol Nederland inreist, de bevoegdheden van de Districtscommandant KMar Schiphol gelijkgesteld zijn met die van de Korpschef van Politie. De vraag rijst of de bevoegdheden op grond van de Vc 2000 B8/3 niet ook te gelden hebben voor districtscommandanten van andere KMar-onderdelen die een taak hebben bij de signalering en opsporing van mensenhandel. Het is wenselijk als hierover meer duidelijkheid wordt verschaft in de Vc 2000.

Ten aanzien van de KMar zijn voorts enkele andere bevindingen naar boven gekomen. Zo blijkt een meerderheid van de respondenten het wenselijk te vinden als de bestrijding van mensenhandel wettelijk wordt verankerd als specifieke taak van de KMar (in de Politiewet 2012). Momenteel is daarvan nog geen sprake en de minister heeft recent per brief nog aangegeven dit vooralsnog niet nodig te vinden.¹²¹ Opvallend is overigens dat de wettelijke verankering niet zo zeer wenselijk wordt gevonden vanwege het ontbreken van adequate bevoegdheden om mensenhandel op een effectieve manier aan te kunnen pakken. Veeleer maken respondenten zich zorgen over de borging van het mensenhandelthema binnen de eigen organisatie, vooral op het moment dat de capaciteit onder druk komt te staan. Respondenten geven aan dat de grote aandacht voor andere vormen van migratiecriminaliteit, waaronder mensensmokkel, in de afgelopen jaren ook daadwerkelijk ten koste is gegaan van de aanpak van mensenhandel.¹²²

121 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.).

122 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november inzake investering in aanpak mensenhandel.

Daarbij komt nog een andere ontwikkeling, namelijk de verschijning van een arrest van de Hoge Raad in 2016. Daarin is aan de delictsomschrijving in het Wetboek van Strafrecht waarop de KMar lange tijd een deel van zijn opsporingsactiviteiten heeft gegrond een extra (te bewijzen) bestanddeel toegevoegd. In de praktijk is het daardoor lastiger geworden in een vroeg stadium onderzoeksactiviteiten te ondernemen, wat overigens uit de interviews met de respondenten ook heel duidelijk is gebleken. Op dit moment lijkt zowel binnen als buiten de KMar weinig aandacht uit te gaan naar de vraag welke precies de implicaties zijn van het arrest van de Hoge Raad voor de (signalerings)taak van de KMar, zowel op de luchthavens als in de grensstreken. Het strekt tot aanbeveling een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van het arrest voor de rol van de KMar bij de signalering en verdere aanpak van mensenhandel. In het kader hiervan is het ook raadzaam de wenselijkheid van wettelijke verankering van de mensenhandeltaak nogmaals te onderzoeken.

3.7 Aanbevelingen

Uit het onderzoek dat in dit hoofdstuk centraal stond, vloeien verschillende aanbevelingen voort. Alle aanbevelingen zijn gericht aan de staatssecretaris van JenV. Ten eerste is in dit onderzoek gebleken dat niet elke instantie die in de praktijk is betrokken bij de verlening van de bedenktijd is opgenomen in de regelgeving daaromtrent, die is neergelegd in Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000. Deze regeling vormt daarmee op dit moment geen getrouwe afspiegeling van de praktijk. Het verdient aanbeveling deze regeling met de praktijk in overeenstemming te brengen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen in wet- en regelgeving neer te leggen welke organisaties in de praktijk betrokken zijn bij het verlenen van de bedenktijd en daarin hun rollen en bevoegdheden te expliciteren.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de doelstellingen, uitgangspunten en criteria die samenhangen met de bedenktijdregeling in het beleid onvoldoende vindbaar en toegelicht zijn. Zo is het door de minister genoemde uitgangspunt, dat bij het verlenen van de bedenktijd een lage drempel moet worden aangehouden, niet in de Vc 2000 opgenomen. Ook is daarin niet beschreven dat opsporings- en vervolgingsbelangen daarbij in principe geen rol mogen spelen.

Daarnaast is uit dit onderzoek gebleken dat het criterium van de geringste aanwijzing niet wordt gebruikt of op zeer uiteenlopende wijze wordt gehanteerd bij het nemen van de beslissing over de bedenktijd. Bovendien kan vanuit het beleid niet duidelijk worden opgemaakt welk criterium voor welke organisatie op welk moment precies heeft te gelden. Voor de politie geldt altijd het criterium van de geringste aanwijzing van mensenhandel, maar de KMar is, indien slachtoffers nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, gebonden aan het criterium van 'voldoende signalen van mensenhandel'. In dit verband is ook opvallend dat voor de KMar bij het verlenen van de bedenktijd een overlegoptie met het OM is opgenomen, terwijl de minister het zeer onwenselijk vindt dat dit door de politie wordt gedaan. Omdat ISZW-DO in het beleid niet wordt genoemd valt niet op te maken aan welk criterium deze organisatie zich heeft te committeren. De bovenstaande onduidelijkheden zijn eens te meer zorgelijk nu uit dit onderzoek blijkt dat de drempels voor het verlenen van de bedenktijd zowel tussen als binnen de betrokken organisaties in (te) sterke mate uiteenlopen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2

Het criterium van de geringste aanwijzing dient voor alle organisaties die de bedenktijd verlenen te gelden. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen dit in wet- en regelgeving op te nemen en daarin tevens de uitgangspunten en doelstellingen van de bedenktijdregeling te verduidelijken.

In aanvulling op de opvolging van deze aanbeveling is het belangrijk dat de minister van VenJ de naleving van het in de Vc 2000 opgenomen beleid op structurele basis waarborgt.

Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat het informatief gesprek structureel is ingebed in de bedenktijdprocedure: het is *de facto* hét moment waarop de beslissing over het verlenen van de bedenktijd wordt genomen. Dit is in het beleid in het geheel niet zichtbaar; het informatief gesprek staat weliswaar in de OM-aanwijzing over mensenhandel, maar is in de Vc 2000 afwezig. De rol van het informatief gesprek in de bedenktijdprocedure is in dit onderzoek geproblematiseerd omdat dit gesprek een figuur is uit het strafvorderlijk beleid, dat onder meer tot doel heeft zicht te krijgen op slachtofferschap met het oog op een eventueel op te starten strafrechtelijk onderzoek. Het risico bestaat dat door de vermenging van bedenktijdprocedure en informatief gesprek opsporingsbelangen bij het nemen van een beslissing over de bedenktijd de overhand krijgen. In dit onderzoek is ook daadwerkelijk gebleken dat beslissers opsporingsbelangen bij het nemen van een beslissing over de bedenktijd een rol laten spelen. Bovendien geven respondenten zelf aan door deze botsende belangen te worstelen met de invulling die zij aan het informatief gesprek moeten geven: dient dit gesprek primair een beschermingsbelang, het verlenen van de bedenktijd daarbij inbegrepen, of moet de nadruk liggen op het opsporingsbelang? In dit onderzoek blijkt dat in de praktijk sprake is van twee stromingen, waardoor het beleid op dit moment niet consistent wordt uitgevoerd en slachtoffers op uiteenlopende wijze worden behandeld. De onwenselijkheid van de hierboven genoemde situatie leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 3

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen in wet- en regelgeving helderheid te scheppen over de rol en invulling van het informatief gesprek en duidelijk te maken of, en zo ja in hoeverre dit informatief gesprek een rol moet spelen in de bedenktijdprocedure.

In de (inter)nationale wetenschappelijke literatuur klinkt steeds vaker de oproep om de medische sector een prominenter rol te geven bij de aanpak van mensenhandel. Medische professionals hebben wegens de aard van hun werkzaamheden een grote kans om in een vertrouwelijke omgeving met slachtoffers van mensenhandel in aanraking komen, en vormen derhalve een belangrijke groep bij het signaleren en doorverwijzen van slachtoffers van mensenhandel.¹ Uit diverse internationale onderzoeken blijkt ook dat relatief veel slachtoffers gedurende de uitbuitingsperiode contact hebben met een medisch professional.² Tegelijkertijd komt uit verscheidene studies naar voren dat medische professionals niet altijd in staat zijn signalen van mensenhandel adequaat te herkennen en/of door te zetten naar de juiste instanties.³ Ook uit de jurisprudentie blijkt dat slachtoffers van mensenhandel in Nederland tijdens de uitbuitingsperiode in contact komen met een medisch professional, maar signalen niet altijd worden opgepikt of correct worden doorgezet.⁴ Dit werpt de vraag op in hoeverre de medische sector in Nederland voldoende geëquipeerd is voor – en betrokken is bij – de aanpak van mensenhandel.

Zeventien keer bij de huisarts

Op 30 juni 2015 ontvangt de politie in Amersfoort de melding dat een jonge vrouw op de derde verdieping van haar balkon naar dat van haar burens is gesprongen.⁵ Aan de politie verklaart de vrouw dat zij ruim een jaar lang door haar vriend is gedwongen tot het verrichten van seksuele handelingen voor de webcam. Alle opbrengsten heeft zij aan hem moeten afstaan. Wanneer de vrouw niet doet wat haar vriend zegt, wordt ze mishandeld. Haar vriend maakt daarbij gebruik van onder meer een honkbalknuppel, glazen flessen, aanstekers en brandende sigaretten.

Uit het medisch dossier blijkt dat het slachtoffer gedurende de uitbuitingsperiode zeventien keer haar huisarts bezocht. Onder meer voor een gebroken middelvinger, rugklachten, een brandwond in haar nek, een hoofdwond en een brandplek onder haar oog. Daarnaast is zij door een spoedarts behandeld aan een ontstekende brandwond aan haar been, gehecht aan een hoofdwond op de eerste hulp en bezocht zij een gynaecoloog. Tijdens letselonderzoek worden 24 ver-

1 Zie bijvoorbeeld Goldberg, Moore & Houck 2017; Varma, Gillespie, McCracken et al. 2015; Stoffels 2013; Baldwin, Eisenman, Sayles et al. 2011.

2 Zie bijvoorbeeld Lederer & Wetzel 2014; Chisolm-Straker, Baldwin, Gaigbe-Togbé et al. 2016.

3 Titchen, Loo, Berdan et al. 2017; Ross, Dimitrova, Howard et al. 2015; Chisolm-Straker, Richardson & Cassio 2012.

4 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8522; Rb. Amsterdam 23 maart 2017, ECLI:NLRBAMS:2017:1803.

5 Hof Arnhem-Leeuwarden 14 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3203.

schillende letsels en littekens gevonden op het lichaam van het slachtoffer die duiden op systematische mishandeling, waarvan zeven op een zichtbare plek in het gezicht.

In het medisch dossier⁶ wordt niet vermeld dat een van de medische professionals de signalen van mensenhandel, of mishandeling in het algemeen, heeft herkend en hierop actie heeft ondernomen. Wel vraagt de huisarts haar tijdens het laatste bezoek half mei of de brandwonden in het gezicht door een ander persoon zijn aangericht, waarop ontkennd wordt geantwoord. Hoewel op basis van het medisch dossier niet uit te sluiten is dat toch actie is ondernomen door een van de medische professionals, suggereert het feit dat de vrouw pas anderhalve maand later op gevaarlijke wijze besloot te vluchten dat dit niet gebeurd is.

Dit onderzoek geeft inzicht in de rol die de medische sector in Nederland speelt bij de aanpak van mensenhandel. In totaal zijn zeven verschillende groepen medische professionals, waarvan op basis van academische literatuur en jurisprudentie bekend is dat zij een aanzienlijke kans hebben in contact te komen met slachtoffers van mensenhandel, voor dit onderzoek bevestigd. Allereerst wordt ingegaan op internationaal onderzoek naar het signaleren van mensenhandel in de medische sector. Vervolgens wordt het juridisch kader weergegeven. Tot slot worden de resultaten van de vragenlijst besproken.

4.1 Internationaal onderzoek naar medische sector

Onderzoek naar slachtoffers van mensenhandel toont een kloof aan tussen het aantal slachtoffers dat gedurende de uitbuitingssituatie in contact komt met een medische professional en het herkennen van deze slachtoffers dóór een medische professional. Zo blijkt uit onderzoek van Lederer en Wetzel uit 2014 dat 87,8% van de slachtoffers van seksuele uitbuiting minimaal één keer in contact komt met een medische professional gedurende de uitbuitingsperiode.⁷ In het onderzoek van Chisolm-Straker, Baldwin, Gaïgbe-Togbé et al. uit 2016 ligt dit percentage op 68% van slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, bedelen onder dwang en uitbuiting binnen het huishouden.⁸ Uit beide studies blijkt echter dat een groot deel van de slachtoffers niet als zodanig wordt herkend tijdens hun contact met de medische sector.⁹

6 Met toestemming van het OM heeft een onderzoeker van het Bureau inzicht gehad in het strafdossier, waarin het medisch dossier is opgenomen.

7 Lederer & Wetzel 2014, p. 73. Voor dit onderzoek werden in totaal 107 (voormalige) slachtoffers van mensenhandel via een *mixed-method* studie bevestigd naar hun ervaringen met de medische sector. 97 (voormalig) slachtoffers gaven antwoord op deze specifieke vraag. Zij gaven aan met name in contact te komen met medische professionals van de spoedeisende hulp.

8 Chisolm-Straker, Baldwin, Gaïgbe-Togbé et al. 2016, p. 1227. Voor dit onderzoek werden in totaal 173 slachtoffers van mensenhandel bevestigd. Ook andere studies laten zien dat een aanzienlijk percentage slachtoffers gedurende de uitbuitingssituatie in contact komt met een medische professional. Zie bijvoorbeeld ook: Stoffels 2013; Ravi, Pfeifer, Rosner et al. 2017; Ahn, Alpert, Purcell et al. 2013; Rollins, Gribble, Barrett et al. 2017; Family Violence Prevention Fund 2005; Baldwin, Eisenman, Sayles et al. 2011; Ross, Dimitrova, Howard et al. 2015.

9 In de studie van Lederer & Wetzel gaf 19,5% van de respondenten aan dat de arts wist dat zij 'een pooier' hadden. In de studie van Chisolm-Straker, Baldwin, Gaïgbe-Togbé et al. 2016 gaf 22,3% van de vrouwelijke slachtoffers (N=121) en 47,1% van de mannelijke slachtoffers (N=51) dat zij met hun arts hadden gesproken over hun situatie en deze op de hoogte was.

Onderzoek onder medische professionals bevestigt bovenstaand beeld. Zo geeft in een studie uit de Verenigde Staten 90,7% van de artsen aan nog nooit een vermoeden te hebben gehad dat een patiënt van hen slachtoffer van mensenhandel was.¹⁰ Uit ander onderzoek blijkt dat dit voor medische professionals werkzaam op de spoedeisende hulp zelfs 93,9% is.¹¹ Ook in Europa is onderzoek gedaan naar de rol van de medische professional. 82% van de huisartsen in Antwerpen geeft aan nog nooit een slachtoffer van mensenhandel te hebben onderzocht.¹² In een studie uitgevoerd in het Verenigd Koninkrijk geeft 87% van de ondervraagde National Health Service (NHS) medewerkers aan nooit contact te hebben gehad met een patiënt van wie ze wisten of vermoedden dat het een slachtoffer van mensenhandel was.¹³

Het verschil tussen het percentage slachtoffers dat medische hulp zoekt tijdens de periode van uitbuiting, en het aandeel medische professionals dat aangeeft in contact te zijn geweest met een slachtoffer van mensenhandel, is opmerkelijk, maar niet per se problematisch. Zo zijn er in Nederland aanzienlijk meer medische professionals werkzaam dan dat er slachtoffers van mensenhandel worden geregistreerd.¹⁴ Daarnaast is het mogelijk dat één medische professional meerdere slachtoffers signaleert. Het feit dat uit bovenstaande onderzoeken en de jurisprudentie blijkt dat slachtoffers aangeven gedurende hun uitbuitingsperiode wél bij een medische professional te zijn geweest, maar niet als zodanig zijn herkend, geeft echter aan dat dit onderwerp wel verdere aandacht vereist.

Meerdere bezoeken aan ziekenhuis

In februari 2017 heeft de Rechtbank Amsterdam¹⁵ een jonge man voor de tweede keer veroordeeld voor uitbuiting in de prostitutie van hetzelfde slachtoffer. De verdachte heeft gedurende een periode van vier jaar het slachtoffer gedwongen in de prostitutie te werken en haar verdiensten aan hem af te staan. Hij heeft daarbij fors geweld gebruikt. Uit het vonnis blijkt dat als het slachtoffer niet genoeg geld verdiende, zij mishandeld werd. Meerdere malen heeft zij letsel opgelopen waarvoor ze in het ziekenhuis is behandeld: onder meer voor zwellingen op het hoofd, een gebroken neus, bloedingen aan de oorschelp en rode en blauwe plekken.

Uit het medisch dossier blijkt dat zij in deze periode zes keer bij het ziekenhuis is geweest in verband met het opgelopen letsel.¹⁶ Alleen tijdens het laatste bezoek heeft de behandeld arts iets

-
- 10 Titchen, Loo, Berdan et al. 2017, p. 106. Voor deze studie werden 1.130 artsen van verschillende specialisaties bevraagd in verschillende staten van de Verenigde Staten.
 - 11 Chisolm-Straker, Richardson & Cassio 2012, p. 983. Voor dit onderzoek werden 180 medische professionals werkzaam op de spoedeisende hulpafdeling bevraagd.
 - 12 Payoke 2014, p. 15. Voor dit onderzoek werden 160 huisartsen bevraagd.
 - 13 Ross, Dimitrova, Howard et al. 2015, p. 4. Voor dit onderzoek werden 782 medische professionals bevraagd. De respondenten in deze studie waren NHS professionals van de spoedeisende hulp, kraamverpleegsters, geestelijke gezondheidszorg, kindergeneeskunde en andere klinische disciplines.
 - 14 Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel veel lager ligt dan het daadwerkelijk aantal slachtoffers van mensenhandel, aangezien niet elk slachtoffer wordt gesignaleerd dan wel geregistreerd. Uit een recente studie die werd uitgevoerd door de UNODC en de Nationaal Rapporteur blijkt dat het aantal geschatte slachtoffers van mensenhandel met 6.250 ligt en vijf keer hoger is dan het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel (UNODC & Nationaal Rapporteur 2017).
 - 15 Rb. Amsterdam 23 maart 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1830.
 - 16 Schriftelijke informatie van een betrokken officier van justitie d.d. 5 april 2017.

opgenomen in het medisch dossier waaruit zou kunnen worden afgeleid dat mogelijk twijfel bestond over het verhaal van het slachtoffer. De behandeld arts vermeldt echter in de conclusie dat het verhaal van de patiënte en haar partner (de mensenhandelaar) consistent is, maar dat niet apart met het slachtoffer is gesproken.

Vanuit het onderzoeksveld worden diverse verklaringen aangedragen voor het niet-herkennen van slachtoffers in de medische sector. Zo bestaan diverse barrières die slachtoffers ervan kunnen weerhouden over hun situatie te vertellen. Dit kan allereerst te maken hebben met angst voor repercussies van de mensenhandelaar. In sommige gevallen kan het zelfs voorkomen dat de mensenhandelaar bij het gesprek met de medische professional aanwezig is.¹⁷ Angst voor de medische professional kan echter ook een rol spelen.¹⁸ Buitenlandse slachtoffers hebben in het land van herkomst soms minder positieve ervaringen met dokters, waardoor wantrouwen bestaat. Indien slachtoffers niet over een geldig verblijfsdocument beschikken, kan de angst bestaan dat zij worden uitgezet wanneer zij over hun situatie vertellen.¹⁹ Een tweede reden is dat niet alle slachtoffers over hun problematiek kunnen of willen spreken, omdat zij zich schamen of binnen de cultuur een taboe rust op hetgeen hen is overkomen.²⁰ Een derde reden is dat niet alle slachtoffers zichzelf als zodanig identificeren. Dit kan komen doordat zij zichzelf niet als slachtoffer zien, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een liefdesrelatie tussen het slachtoffer en de dader. Maar ook omdat zij niet altijd weten dat zij slachtoffer zijn, omdat zij onbekend zijn met de Nederlandse wet- en regelgeving.²¹ Een laatste verklaring is dat medische professionals niet over de benodigde kennis en expertise beschikken die hen in staat stelt slachtoffers van mensenhandel te herkennen.²²

Het feit dat medische professionals onvoldoende in staat lijken te zijn signalen van mensenhandel te herkennen en deze door te zetten, is een belangrijke constatering, aangezien de beroepsgroep zelf een rol kan spelen om hierin verbetering aan te brengen. Onderzoek onder medische professionals werkzaam op de spoedeisende hulp in de VS laat zien dat 97,8% van de respondenten nooit een formele training heeft gevolgd in het herkennen van signalen van mensenhandel.²³ Slechts 4,8% van de deelnemende artsen gaf aan enigszins vertrouwen te hebben in hun competentie slachtoffers van mensenhandel te herkennen.²⁴ In een studie in het Verenigd Koninkrijk gaf 7,8% van 782 deelnemende medische professionals aan een training te hebben gevolgd inzake het herkennen van signalen van mensenhandel.²⁵ 60,2% van de medische professionals stelde over zeer weinig kennis te beschikken over hun rol in het identificeren van en reageren op mensenhandel.

17 Bohnert, Calhoun & Mittel 2017.

18 Ahn, Alpert, Purcell et al. 2013, p. 28.

19 Chisolm-Straker, Baldwin, Gaïgbe-Togbé et al. 2016.

20 Ahn, Alpert, Purcell et al. 2013.

21 Rollins, Gribble, Barrett et al. 2017, p. 65. Zie over specifiek zelfidentificatie van slachtoffers van arbeidsuitbuiting Tielbaard, van Meeteren & Commandeur 2016.

22 Titchen, Loo, Berdan et al. 2017; Ross, Dimitrova, Howard et al. 2015; Chisolm-Straker, Richardson & Cassio 2012.

23 Chisolm-Straker, Richardson & Cassio 2012.

24 Chisolm-Straker, Richardson & Cassio 2012.

25 Ross, Dimitrova, Howard et al. 2015, p. 4. In de studie geeft 86,8% van de medische professionals aan niet te weten welke vragen te stellen voor de identificatie van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel. 80% claimt niet genoeg training te hebben gehad om slachtoffers van mensenhandel bij te staan.

Tegelijkertijd geven medische professionals aan dat zij wel graag training²⁶ rondom dit onderwerp zouden willen ontvangen. 74,6% van medische professionals van de NHS geeft aan graag meer training te willen ontvangen over mensenhandel.²⁷ 88% van de huisartsen in Antwerpen zou meer informatie willen krijgen over het doorverwijzingsmechanisme, wat helpt bij het nemen van vervolgstappen nadat signalen van mensenhandel zijn geconstateerd.²⁸

Onderzoek van Chisolm-Straker, Baldwin, Gaïgbe-Togbé et al. toont aan dat medische professionals wel degelijk een belangrijke rol kunnen spelen bij het in veiligheid brengen van slachtoffers van mensenhandel. Van de kleine groep slachtoffers die tijdens het bezoek aan een medische professional werd herkend, ontving 72% advies over hoe zij aan de situatie konden ontsnappen.²⁹ Tegelijkertijd is van belang dat medische professionals weten wanneer en op welke wijze zij een melding kunnen maken. Het niet op een veilige of correcte wijze doorzetten van signalen, kan namelijk schadelijk zijn voor slachtoffers of hun directe omgeving.³⁰

4.2 Indicatoren van mensenhandel in de medische sector

Om slachtoffers van mensenhandel effectief te kunnen signaleren, is het van belang dat medische professionals bekend zijn met de indicatoren van mensenhandel. Op basis van de internationale wetenschappelijke literatuur kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende categorieën van indicatoren die medische professionals kunnen herkennen, te weten fysieke indicatoren, psychische indicatoren en contextuele indicatoren.

Fysieke indicatoren

Fysieke indicatoren zijn signalen die direct samenhangen met de lichamelijke conditie van het mogelijke slachtoffer. Veelvoorkomende fysieke indicatoren zijn verwondingen overeenkomend met fysieke mishandeling of marteling, hersenletsel, ondervoeding, (veelvuldig) drugsgebruik en middelen gebonden stoornissen.³¹ Daarnaast zijn problemen gerelateerd aan de reproductieve gezondheid vaak zichtbaar bij slachtoffers van seksuele uitbuiting, zoals seksueel overdraagbare aandoeningen³², abortussen³³, (ongewenste) zwangerschap, seksueel trauma, gynaecologische infecties en bekkenpijn.³⁴

26 Zie voor onderzoeken over trainingen van mensenhandel binnen de medische sector bijvoorbeeld: Thompson, Mahay & Stuckler 2017; Viergever, West, Borland et al. 2015; Titchen, Loo, Berdan et al. 2017; Beck, Lineer, Melzer-Lange et al. 2015; Grace, Lippert, Collins et al. 2014; Wong, Hong, Leung et al. 2011.

27 Ross, Dimitrova, Howard et al. 2015, p. 5.

28 Payoke 2014, p. 15.

29 Chisolm-Straker, Baldwin, Gaïgbe-Togbé et al. 2016, p. 1228.

30 Viergever, West, Borland et al. 2015.

31 Goldberg, Moore & Houck 2017; Oram, Abas, Bick et al. 2016; Lederer & Wetsel 2014; Hossain, Zimmerman, Abas et al. 2010.

32 Zimmerman, Yun, Shvab 2003; Muftic & Finn 2013.

33 In het onderzoek van Lederer & Wetsel uit 2015 gaf 55% van de 67 respondenten aan minimaal één abortus te hebben gehad tijdens de periode van uitbuiting, en 30% gaf aan gedurende deze periode meerdere abortussen te hebben ondergaan.

34 Cdebaca & Sigmon 2014, p. 263.

Psychische indicatoren

Psychische indicatoren zijn signalen die samenhangen met de mentale gesteldheid van het slachtoffer. Slachtofferschap gaat vaak gepaard met psychische problematiek. Psychische stoornissen die op slachtofferschap kunnen wijzen zijn, onder meer, post-traumatische stress stoornis (PTSS), depressie, angststoornissen en suicidaliteit.³⁵ Medische professionals kunnen ook letten op psychologische symptomen die veel voorkomen bij slachtoffers van mensenhandel, zoals onder andere een verhoogd gevoel van stress, schaamte en emotionele verdoving.³⁶ Mentale aandoeningen kunnen tevens tegelijkertijd voorkomen.

Contextuele indicatoren

De derde categorie van indicatoren heeft betrekking op de contextuele omstandigheden waarin een klinische ontmoeting plaatsvindt. Voorbeelden van contextuele indicatoren die kunnen wijzen op slachtofferschap zijn een verhaal dat constant verandert, een inconsistente medische geschiedenis, het niet beheersen van de (Nederlandse) taal, het niet in het bezit zijn van identiteitspapieren of het gebruik maken van een valse identiteit. Ook de aanwezigheid van een ander persoon waarbij het lijkt alsof deze persoon controle heeft over of druk uitoefent op de patiënt, zoals het spreken voor de patiënt of controle hebben over zijn of haar documenten kan wijzen op mensenhandel.³⁷ Dit geldt tevens voor het regelmatig wisselen van huisarts.

Bovenstaande indicatoren verschillen per slachtoffer en zijn gerelateerd aan leeftijd, geslacht en de vorm van uitbuiting. Daarnaast kunnen fysieke, psychische en contextuele indicatoren met elkaar overlappen en elkaar versterken. Tegelijkertijd betekent het niet dat wanneer één of meer signalen aanwezig zijn de patiënt per definitie slachtoffer van mensenhandel is. Veel van de fysieke en psychische indicatoren zijn immers algemeen van aard en kunnen bij veel mensen voorkomen. Wel vraagt het constateren van deze signalen om verdere alertheid bij de medische professional.

Er zijn verschillende internationale³⁸ en Nederlandse³⁹ handreikingen ontwikkeld die (medische) professionals kunnen hanteren wanneer zij vermoeden dat ze te maken hebben met een slachtoffer van mensenhandel. De handreikingen bevatten informatie die medische professionals kunnen helpen bij het identificeren van een mogelijk slachtoffer en deze door te verwijzen naar de juiste instantie.

Handreiking signaleren mensenhandel in de gezondheidszorg

In 2014 werd door Soa Aids Nederland een handreiking opgesteld met het doel de signalering van mensenhandel in de gezondheidszorg te vergroten.⁴⁰ De handreiking is gericht op het bieden van ondersteuning aan medische professionals wanneer zij bij een patiënt signalen van mensenhandel constateren. Het verschaft informatie over het maken van een zorgvuldige afweging omtrent

35 Oram, Khondoker, Abas et al. 2015.

36 Lederer & Wetsel 2014; IOM 2009, p. 138.

37 Payoke 2014; Westwood, Howard, Stanley et al. 2016; Soa Aids Nederland 2014; IOM 2009; Zimmerman, Yun & Shvab 2003.

38 Vera Institute for Justice 2014; Payoke 2014.

39 Zie bijvoorbeeld Ministerie van VenJ 2015; Nederlands Jeugdinstituut 2015; Veilig Thuis & Moviera 2016; Steunpunt Huiselijk Geweld, *Signaleringsprotocol Loverboys*, <http://www.moviera.nl/wp-content/uploads/2014/02/20140224-sig-naleringsprotocol-loverboysdefinitief.pdf> (laatst geraadpleegd 14 september 2017).

40 Soa Aids Nederland 2014.

het doorbreken van het beroepsgeheim en de vervolgstappen die de medische professional kan zetten zodat hulp en bescherming geboden kan worden aan de patiënt. Het doel van de handreiking is het verkleinen van de 'handelingsverlegenheid' van medische professionals. Na het uitbrengen van de handreiking, heeft Soa Aids Nederland ook een *e-learning* module uitgebracht die inmiddels door 185 deelnemers is afgerond. Tevens heeft de organisatie ongeveer 300 artsen en verpleegkundigen getraind in het gebruik van de handreiking.⁴¹

In tegenstelling tot de meldcode 'Huiselijk Geweld en Kindermishandeling' zijn medische professionals niet verplicht de handreiking mensenhandel te hanteren. Zorginstellingen kunnen zelf kiezen of ze een beleid over het signaleren en melden van signalen van mensenhandel ontwikkelen binnen de organisatie en of ze dit beleid baseren op een van de bestaande handreikingen.

Onderzoek van Ambagtsheer, Van Balen, Duijst-Heesters et al. naar de rol van transplantatieprofessionals inzake het voorkomen van (gedwongen) orgaanhandel toont het belang aan van zo een handreiking.⁴² Hoewel orgaanhandel en mensenhandel niet aan elkaar gelijk kunnen worden gesteld, bestaat in het geval van commerciële orgaanhandel wel een risico op mensenhandel. Uit de studie blijkt dat ruim 64% procent van de ondervraagde medische professionals aangeeft niets te kunnen doen aan het voorkomen van (gedwongen) orgaanhandel, zelfs wanneer concrete signalen zich voordoen. Als reden wordt aangegeven dat dit niet kan vanwege het medisch beroepsgeheim waaraan zij gebonden zijn. Het onderzoek geeft aanleiding tot het implementeren van een handreiking voor medische professionals die signalen van (gedwongen) orgaanhandel constateren. Een handreiking biedt namelijk handvatten aan medische professionals in de te nemen stappen na het constateren van vermoedens van (gedwongen) orgaanhandel, waaronder ook mensenhandel met het oogmerk van gedwongen orgaanverwijdering.

Recent onderzoek in de Verenigde Staten toont bovendien aan dat screeninginstrumenten een veelbelovend middel kunnen zijn om mogelijke slachtoffers van mensenhandel te identificeren.⁴³ In de studie werden 143 patiënten op de spoedeisende hulp veertien vragen gesteld waarop zij met ja of nee konden antwoorden. Op basis van de antwoorden werd besloten een patiënt al dan niet te verwijzen naar een maatschappelijk werker. Van de 39 patiënten die op basis van het screeningsinstrument werden doorverwezen, bleken tien patiënten ook daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel te zijn.

4.3 Juridisch kader

Wanneer gekeken wordt naar de rol van medische professionals bij de aanpak van mensenhandel moet zowel het internationale als het nationale juridische kader worden geraadpleegd. Het internationale kader richt zich op de plichten die de Nederlandse staat heeft met betrekking tot het opleiden van beroepsgroepen die mogelijk in contact komen met slachtoffers van mensenhandel. Het nationale kader richt zich op de rechten en plichten waaraan een medische professional gebonden is bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden.

41 Schriftelijke informatie Soa Aids Nederland op 12 september 2017.

42 Ambagtsheer, Van Balen, Duijst-Heesters et al. 2015.

43 Mumma, Scofield, Mendoza et al. 2017.

4.3.1 Rol van overheden

Er zijn diverse internationale verdragen en richtlijnen met betrekking tot de bestrijding van mensenhandel waar Nederland aan gebonden is. In deze internationale rechtsdocumenten wordt een ondergrens aangegeven waaraan Nederland dient te voldoen. In een aantal van deze verdragen wordt ook ingegaan op de wijze waarop Nederland de rol van de medische professional bij de aanpak van mensenhandel vorm zou moeten geven.

In artikel 5 lid 2 van het Verdrag van de Raad van Europa (RvE) ter bestrijding van mensenhandel staat dat iedere Partij doeltreffende beleidslijnen en programma's moet ontwikkelen en/of ondersteunen 'teneinde mensenhandel te voorkomen door middel van: onderzoeken, voorlichtings-, bewustmakings- en educatiecampagnes, sociale en economische initiatieven en opleidingsprogramma's, in het bijzonder ten behoeve van personen die kwetsbaar zijn voor mensenhandel en van personen die beroepshalve bij mensenhandel zijn betrokken.'⁴⁴ In het artikel wordt niet nader gespecificeerd welke personen beroepshalve bij mensenhandel betrokken zijn, maar op basis van de voornoemde onderzoeken kan worden beargumenteerd dat de medische beroepsgroep wel degelijk een rol speelt of kan spelen in de aanpak van mensenhandel.

In de EU-richtlijn Mensenhandel wordt explicieter verwezen naar professionals werkzaam in de gezondheidszorg. Zo vermeldt de preambule dat 'functionarissen die mogelijk in contact komen met een slachtoffer of een potentieel slachtoffer van mensenhandel, een passende opleiding [moeten] krijgen om dergelijke slachtoffer te herkennen en met hen om te gaan. Deze opleidingsverplichting moet worden aangemoedigd voor leden van de onderstaande categorieën die met slachtoffers in contact kunnen komen: [...] sociale, kinder- en gezondheidsmedewerkers [...], maar ook voor, [...] andere groepen overheidspersoneel die bij de uitoefening van hun taak in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel.'⁴⁵ De EU-richtlijn spreekt van een opleidingsverplichting voor groepen overheidspersoneel die bij de uitoefening van hun taak mogelijk in contact komt met slachtoffers van mensenhandel. Dit betekent dat deze opleidingsverplichting ook geldt ten aanzien van medische professionals in dienst van de overheid die mogelijk in contact komen met slachtoffers van mensenhandel.⁴⁶

Specifiek ten aanzien van minderjarigen is de EU-richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie relevant.⁴⁷ Deze schrijft voor dat lidstaten verplicht zijn zorg te dragen voor het feit dat professionele dienstverleners die mogelijk in contact komen met kinderen die slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting adequaat worden opgeleid om dergelijke slachtoffers te herkennen en met hen om te gaan. Een dergelijke opleiding moet worden aangemoedigd voor gezondheidswerkers die in het kader van hun werk mogelijk met deze groep in aanraking komen.

In de bovenstaande internationale instrumenten kan heel duidelijk een aansporing worden gelezen de medische sector te trainen in het herkennen en doorzetten van signalen van mensenhandel. Ook komt daarin naar voren dat de groep die in aanraking komt met mensenhandel – en derhalve baat heeft bij een opleiding – groter is dan alleen actoren in de strafrechts- en vreemdelingenketen.

44 Artikel 5(2) Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel.

45 Richtlijn 2011/36/EU (25).

46 Denk bijvoorbeeld aan medische professionals in dienst van de gemeentelijke gezondheidsdienst.

47 Richtlijn 2011/93/EU. Zie bijvoorbeeld ook het Verdrag van de Raad inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Lanzarote, 25-10-2007.

4.3.2 Wettelijk kader in Nederland

In Nederland bestaan voor medische professionals geen juridische verplichtingen expliciet gericht op het signaleren of melden van mensenhandel. Alle professionals werkzaam in de medische sector hebben te maken met het beroepsgeheim. Dat stelt grenzen aan het delen van informatie over patiënten. Het beroepsgeheim beschermt de gegevens van de patiënt en bestaat uit zowel de zwijgplicht als het verschoningsrecht. De zwijgplicht verbiedt de medische professional zonder toestemming persoonlijke informatie over de cliënt aan derden te verstrekken. Het verschoningsrecht is het recht te weigeren als getuige vragen van politie of justitie over een patiënt te beantwoorden.

Naast het beroepsgeheim heeft een medische professional ook te maken met een zorgplicht.⁴⁸ De zorgplicht verlangt van de medische professional dat hij bij zijn werkzaamheden 'de zorg van een goed hulpverlener' in acht neemt. De zorgplicht houdt in dat de arts een patiënt die aan zijn zorg is toevertrouwd, behoedt voor schade. Het opzettelijk verzaken van deze zorgplicht is strafbaar gesteld.⁴⁹

Het kan voorkomen dat de zorgplicht en de zwijgplicht met elkaar conflicteren. Men spreekt dan van een 'conflict van plichten'. Dit doet zich voor wanneer 'een zwaarwegend belang van de cliënt of een ander dan de cliënt doorbreking van de geheimhouding rechtvaardigt, omdat het bewaren van het geheim voor de cliënt of een ander ernstig gevaar of nadeel oplevert'.⁵⁰ Het beroepsgeheim is derhalve niet absoluut en op de regel dat geen informatie aan derden mag worden vertrekt, bestaan een aantal uitzonderingen die kunnen leiden tot een spreekrecht van de medische professional.

In de richtlijn van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) worden vijf voorwaarden genoemd waaraan in beginsel moet worden voldaan vooraleer het beroepsgeheim op grond van het 'conflict van plichten' kan worden doorbroken: (1) alles is in het werk gesteld om eerst toestemming van de patiënt te verkrijgen; (2) de arts verkeert in gewetensnood door het handhaven van zijn zwijgplicht; (3) er is geen andere weg om het probleem op te lossen dan het doorbreken van de zwijgplicht; (4) als de arts de zwijgplicht niet doorbreekt, levert dat voor een ander ernstige schade op; (5) het is vrijwel zeker dat die schade kan worden voorkomen of beperkt door de zwijgplicht te doorbreken.⁵¹

Gebruik meldcode en tuchtrecht

Professionals in de gezondheidszorg zijn sinds 1 juli 2013 bij wet verplicht een meldcode tot hun beschikking te hebben waarmee zij in actie kunnen komen tegen kindermishandeling en huiselijk geweld. Indien signalen van kindermishandeling of huiselijk geweld worden geconstateerd zijn

48 Rijksoverheid, 'Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode> (geraadpleegd 2 augustus 2017).

49 Art. 255 Sr stelt strafbaar 'hij die opzettelijk iemand tot wiens onderhoud, verpleging of verzorging hij krachtens wet of overeenkomst verplicht is, in een hulpeloze toestand brengt of laat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie'.

50 Soa Aids Nederland 2014.

51 KNMG 2016, p. 130.

zij verplicht de meldcode te hanteren. De meldcode beschrijft stapsgewijs⁵² hoe een arts het beste kan handelen en welke plicht voorrang krijgt.⁵³

Uit een quickscan van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) blijkt dat het merendeel van de artsen die aangesloten is bij het KNMG de meldcode zeer behulpzaam vindt.⁵⁴ Eerder onderzoek laat zien dat professionals die met een meldcode werken gemiddeld drie keer vaker actie ondernemen bij signalen van kindermishandeling dan professionals die hier niet mee werken.⁵⁵ Indien artsen naar aanleiding van een concreet vermoeden besluiten om het beroepsgeheim te doorbreken, kan een klacht worden ingediend door een belanghebbende bij het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg. Onderzoek uit 2015 naar tuchtrechtelijke uitspraken inzake kindermishandeling wijst uit dat in de periode 2001-2013 slechts één klacht tegen een kinderarts gegrond is verklaard, terwijl de arts de stappen van de meldcode aantoonbaar had gevolgd.⁵⁶ De bevindingen onderschrijven de uitkomsten van een soortgelijk onderzoek uit 2009⁵⁷ waaruit bleek dat artsen die aan kunnen tonen dat zij volgens de meldcode hebben gehandeld niet hoeven vrezen voor de tuchtrechter.⁵⁸ Zorgvuldige verslaglegging is daarbij van groot belang.

Mensenhandel als misdaad is een vorm van criminaliteit die direct gevaar voor het slachtoffer – en soms ook de omgeving – met zich kan brengen. Het ligt derhalve voor de hand dat het in sommige gevallen gerechtvaardigd kan zijn het beroepsgeheim te doorbreken, ook wanneer de patiënt hiervoor geen toestemming geeft. De handreiking van Soa Aids Nederland kan worden geraadpleegd voor verdere informatie betreffende de stappen die een medische professional in deze situatie kan nemen.

4.4 Mensenhandel en de medische sector in Nederland

In Nederland bestaat nog vrijwel geen onderzoek naar de mate van signaleren in de medische sector. Stoffels heeft in 2013 onderzoek uitgevoerd onder elf medisch specialisten en hun mogelijke rol bij het signaleren van seksuele uitbuiting.⁵⁹ In dit verkennende onderzoek werd geconcludeerd dat de kennis over signalen van seksuele uitbuiting ontbreekt bij deze groep en dat onder artsen ‘handelingsverlegenheid’ bestaat om op vermoedens van mensenhandel te acteren. Een studie van Ambagtsheer, Van Balen, Duijst-Heesters et al. naar het signaleren van (gedwongen) orgaanverwijdering door medische professionals in de transplantatiesector toont aan dat 100 (42%) van de 241 deelnemende professionals wel eens een patiënt hebben behandeld die naar het buitenland was afgereisd voor een niertransplantatie.

52 KNMG, ‘Stappenplan kindermishandeling’, <https://www.knmg.nl/web/file?uuid=ba9bc3c4-4dc3-46d9-8643-2968852cec31&owner=5c945405-d6ca-4deb-aa16-7af2088aa173&contentid=960> (laatst geraadpleegd 2 augustus 2017).

53 KNMG, ‘Kindermishandeling en huiselijk geweld’, <https://www.knmg.nl/advies-richtlijnen/dossiers/kindermishandeling-en-huiselijk-geweld-5.htm> (laatst geraadpleegd 2 augustus 2017).

54 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2015, p. 2-12.

55 Doeven 2008, p. 3.

56 Berkers, Biesart & Leeuwenburg-Pronk 2015, p. 6-7. Overigens werd deze gegrondverklaring als een uitgljider bestempeld door het tijdschrift *Medisch Contact*.

57 Hendriks, de Roode & Sombroek-van Doorn 2009.

58 Hendriks, de Roode & Sombroek-van Doorn 2009.

59 Stoffels 2013. De respondenten in dit onderzoek bestonden uit acht huisartsen, één GGD-arts, één gynaecoloog en één abortusarts.

31 hiervan waren bovendien overtuigd dat deze nieren in het buitenland waren gekocht.⁶⁰ Ambagtsheer, Van Balen, Duijst-Heesters et al. stellen dan ook dat medische professionals werkzaam binnen de transplantatiesector een belangrijke rol kunnen spelen in het voorkomen van orgaanhandel door middel van het delen van informatie over orgaanhandelnetswerken.⁶¹ Ook De Jong concentreert zich in haar proefschrift op mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, maar richt zich niet primair op de rol die de medische sector in deze handel speelt.⁶² Tot slot heeft ook Viergever zich in zijn proefschrift gericht op de relatie tussen medische zorg en slachtoffers van mensenhandel in Nederland, maar hij concentreert zich in zijn studie voornamelijk op de post-mensenhandelsituatie.⁶³ Wel pleit hij voor een overkoepelende meldcode voor medische professionals, waarin diverse specifieke vormen van geweldsmisdrijven zijn opgenomen, waaronder mensenhandel.⁶⁴ De conclusies uit de internationale wetenschappelijke literatuur gekoppeld aan het geringe inzicht in de Nederlandse situatie, maakt een onderzoek naar de rol van de medische professionals in Nederland bij de aanpak van mensenhandel van belang.

4.4.1 Methodologie

Voor dit onderzoek is een [vragenlijst \(zie Bijlage 3\)](#) uitgezet onder zeven verschillende groepen medische professionals via het online platform SurveyMonkey. In deze vragenlijst moesten de participanten vragen beantwoorden over hun kennis en opleiding op het gebied van mensenhandel, en de ervaring die zij met mensenhandel hebben opgedaan tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden als medische professional. In totaal zijn zeven verschillende groepen medische professionals benaderd, waarvan uit de literatuur, jurisprudentie of het werkveld naar voren is gekomen dat zij (mogelijk) in contact komen met slachtoffers van mensenhandel.

De eerste groep betreft huisartsen. Verschillende studies hebben aangetoond dat de eerstelijns hulpverlening een veel voorkomende vorm van klinische hulp is die door slachtoffers van mensenhandel wordt bezocht.⁶⁵ Tevens dient de huisarts in Nederland als poortwachter; indien het nodig is om een specialist te zien moet de patiënt worden doorverwezen door de huisarts. Om zoveel mogelijk huisartsen te bereiken, is contact gelegd met de Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV). De vragenlijst is middels de nieuwsbrief onder alle huisartsen aangesloten bij de LHV uitgezet. Daarnaast is ook contact gezocht met het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA). Huisartsen die – onder meer – in asielzoekerscentra werken zijn bij deze instantie aangesloten. Ook zij hebben de vragenlijst per email onder de bij hun aangesloten huisartsen uitgezet.

De tweede groep betreft spoedeisende hulp artsen (SEH artsen). Slachtofferschap van mensenhandel kan gepaard gaan met fysieke mishandeling. Hierdoor komt het voor dat slachtoffers acuut medische hulp nodig hebben. Uit internationaal onderzoek blijkt ook dat slachtoffers van mensenhandel het

60 Ambagtsheer, Van Balen, Duijst-Heesters et al. 2015.

61 Zie ook het volledige proefschrift van Ambagtsheer naar mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering Ambagtsheer 2017.

62 De Jong 2017.

63 Viergever 2016.

64 Viergever 2016, zie hierover specifiek hoofdstuk 7.

65 Soa Aids Nederland 2014, p. 12; Lederer & Wetzel 2014, p. 8; Chisolm-Straker, Baldwin, Gaïgbe-Togbé et al. 2016, p. 1227.

vaakst in aanraking komen met de spoedeisende hulp.⁶⁶ Om zoveel mogelijk SEH artsen te bereiken, is contact opgenomen met de Nederlandse Vereniging voor Spoedeisende Hulp Artsen (NVSHA). De vragenlijst is middels een email onder alle SEH artsen aangesloten bij de NVSHA uitgezet.

De derde groep betreft artsen werkzaam binnen een abortuskliniek. Zowel vrijwillige als gedwongen abortussen komen voor onder slachtoffers van mensenhandel, waardoor de kans aanwezig is dat deze medische beroepsgroep in aanraking komt met deze doelgroep.⁶⁷ Om zoveel mogelijk abortusartsen te bereiken, is contact opgenomen met het Nederlands Genootschap voor Abortusartsen (NGvA). De vragenlijst is middels een email uitgezet onder alle abortusartsen aangesloten bij de NGvA.

De vierde groep medische professionals bestaat uit GGZ-consulenten die werkzaam zijn binnen een asielzoekerscentrum (AZC). Slachtoffers van mensenhandel binnen de migratiestromen worden niet altijd direct als zodanig herkend. Op dat moment worden zij opgevangen in een asielzoekerscentrum. Indien sprake is van psychische problematiek bij asielzoekers, kunnen zij terecht bij een GGZ-consulent.⁶⁸ Om GGZ-consulenten die werkzaam zijn binnen een asielzoekerscentrum te bereiken, is contact opgenomen met GC A. De vragenlijst is middels een email onder alle GGZ-consulenten aangesloten bij GC A uitgezet.

Tot slot is de vragenlijst uitgezet onder drie artsengroepen werkzaam bij de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), te weten 1) jeugdartsen, 2) forensisch artsen en 3) infectieziekte-artsen. Kinderen kunnen worden beschouwd als inherent kwetsbaar voor mensenhandel, gegeven de afhankelijkheidsrelatie waarin zij zich bevinden ten opzichte van volwassenen.⁶⁹ Jeugdartsen richten zich derhalve primair op een groep die een verhoogde kwetsbaarheid voor mensenhandel kent.⁷⁰ Forensische artsen ondersteunen politie en justitie bij vragen op medisch gebied. Daarnaast zijn zij betrokken bij onder meer letselbeschrijvingen en onderzoek bij zedendelicten. Hierdoor bestaat de kans dat zij ook in contact komen met slachtoffers van (seksuele) uitbuiting. Infectieziekte-artsen, tot slot, kunnen, onder meer, onderzoek doen naar de reproductieve gezondheid van patiënten. Verschillende studies hebben aangetoond dat slachtoffers van mensenhandel vaak geen gebruik kunnen of mogen maken van voorbehoedsmiddelen en een hoog risico lopen om geïnfecteerd te raken met een soa zoals HIV.⁷¹ Het is overigens niet zo dat elke infectieziekte-arts patiënten ziet in het kader van reproductieve gezondheid. Om zoveel mogelijk jeugd-, forensische- en infectieziekte-artsen te bereiken, is contact opgenomen met de Gemeentelijke Gezondheidsdienst – Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GGD-GHOR). De vragenlijst is vervolgens via het verenigingssecretariaat GGD-GHOR Nederland onder alle GGD'en in Nederland verspreid met het verzoek deze uit te zetten onder deze drie verschillende artsengroepen.

66 Zie bijvoorbeeld Goldberg, Moore & Houck 2017; Oram, Zimmerman, Adams et al. 2011; Lederer & Wetzel 2014; Chisolm-Straker, Baldwin, Gaigbe-Togbé et al. 2016; Ravi, Pfeife, Rosner et al. 2017; Grace, Lippert, Collins et al. 2014.

67 Lederer & Wetzel 2014; Titchen, Loo, Berdan et al. 2017, p. 5. Zie bijvoorbeeld ook Rb. Overijssel 13 juli 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:2973; Rb. Den Haag 6 maart 2014, ECLI:RBDHA:2014:3048; Rb. Amsterdam 20 februari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:758.

68 Zie over het identificeren van mensenhandel bij patiënten in een psychiatrische instelling Nguyen, Lamkin, Covendale et al. 2017.

69 Europese Commissie 2015.

70 Titchen, Loo, Berdan et al. 2017, p. 5.

71 Zie bijvoorbeeld Zimmerman, Yun & Shvab 2003; Oram, Abas, Bick et al. 2016; CdeBaca & Sigmon 2014; Ravi, Pfeifer, Rosner et al. 2017.

4.4.1.1 Achtergrond informatie per groep

In totaal hebben voor dit onderzoek 333 unieke medische professionals een online vragenlijst ingevuld.⁷² Zij zijn gemiddeld 12 jaar werkzaam (SD=10).⁷³ Het minimaal aantal werkjaren is nul jaar (net beginnend) en het maximaal aantal werkjaren is 37 jaar. Gemiddeld zien zij 45 patiënten⁷⁴ per week (SD=39).⁷⁵

De 333 unieke medische professionals zijn afkomstig uit zeven verschillende beroepsgroepen van medische professionals. Niet elke medische professional heeft de vragenlijst compleet ingevuld, waardoor de omvang van de populatie in dit onderzoek kan verschillen per besproken onderdeel.

Abortusartsen

In totaal hebben achttien van de veertig abortusartsen de vragenlijst ingevuld, wat neerkomt op een responspercentage van 45%. Zij zijn gemiddeld 10 jaar werkzaam (SD=7).⁷⁶ Het minimaal aantal werkjaren is één jaar en het maximaal aantal werkjaren is 23 jaar. Gemiddeld zien zij 38 patiënten⁷⁷ per week (SD=14).⁷⁸

Spoedeisende hulp artsen (SEH artsen)

In totaal hebben 52 van de vijfhonderd SEH artsen de vragenlijst ingevuld, wat neerkomt op een responspercentage van 10,4%. Zij zijn gemiddeld 10 jaar werkzaam (SD=6).⁷⁹ Het minimaal aantal werkjaren is één jaar en het maximaal aantal werkjaren is 25 jaar. Gemiddeld zien zij 58 patiënten per week (SD=36).⁸⁰

Huisartsen

In totaal hebben 51 huisartsen de vragenlijst ingevuld. Negentien hiervan zijn geworven via de nieuwsbrief van de LHV, welke verstuurd wordt aan alle leden van de LHV. Dit zijn bijna 12.000 huisartsen⁸¹, wat betekent dat sprake is van een zeer laag responspercentage en de resultaten dan ook op generlei wijze als representatief kunnen worden beschouwd. 32 van de 230 huisartsen die de vragenlijst via GC A hebben ontvangen, hebben deze ook ingevuld, wat neerkomt op een responspercentage van 13,3%. De 51 huisartsen zijn gemiddeld 12 jaar werkzaam als huisarts (SD=9).⁸² Het minimaal aantal werkjaren is één jaar en het maximaal aantal werkjaren is 35 jaar. Gemiddeld zien zij 99 patiënten per week (SD=44).⁸³

GGZ-consulenten GC A

In totaal hebben zeventien van de 41 GGZ-consulenten de vragenlijst ingevuld, wat neerkomt op een responspercentage van 41,5%. Zij zijn gemiddeld 5 jaar werkzaam (SD=5).⁸⁴ Het minimaal aantal werkjaren is twee jaar en het maximaal aantal werkjaren is 24 jaar. Gemiddeld zien zij 22 patiënten per week (SD=6).⁸⁵

72 Niet alle 333 respondenten hebben elke vraag van de vragenlijst beantwoord. Indien dit het geval is, zal dit vermeld worden.
 73 De mediaan is 10 jaar.
 74 De mediaan is 30 patiënten.
 75 Tien medische professionals hebben deze vraag niet beantwoord (N=323).
 76 De mediaan is 10 jaar.
 77 De mediaan is 33 patiënten.
 78 Dit is gebaseerd op zestien van de achttien abortusartsen. Twee abortusartsen hebben deze vraag niet ingevuld.
 79 De mediaan is 9 jaar.
 80 De mediaan is 50 patiënten.
 81 Zie <https://www.lhv.nl/vereniging>.
 82 De mediaan is 10 jaar.
 83 De mediaan is 90 patiënten.
 84 De mediaan is 4 jaar.
 85 De mediaan is 21 patiënten.

GGD-artsen

Voor dit onderzoek zijn drie verschillende groepen GGD-artsen bevestigd, te weten 1) forensische artsen 2) infectieziekte-artsen en 3) jeugdartsen. In totaal hebben 214 unieke GGD-artsen de vragenlijst ingevuld. Tien van de ondervraagden respondenten gaven echter aan dat zij geen patiënten zagen en zijn derhalve niet meegenomen in dit onderzoek. Daarnaast zijn nog negen respondenten buiten dit onderzoek gelaten, aangezien zij niet werkzaam waren als forensisch arts, infectieziekte-arts of jeugdarts. In totaal zijn 195 unieke vragenlijsten ingevuld die geschikt waren voor de analyse. Gezien de vragenlijst via het verenigingssecretariaat van de GGD is verspreid onder de diverse GGD-vestigingen in Nederland met de vraag deze per vestiging verder te verspreiden, kan weinig worden gezegd over het responspercentage.⁸⁶

Artsen werkzaam voor de GGD kunnen meerdere, en overlappende, functies hebben. In totaal was dit bij zestien respondenten het geval: acht respondenten zijn zowel werkzaam als jeugdarts als forensisch arts. Zeven respondenten zijn zowel forensisch arts als infectieziekte-arts. Eén respondent is zowel jeugdarts als infectieziekte-arts. Geen van de respondenten oefende alle drie de functies gelijktijdig uit. In dit onderzoek worden de drie groepen soms ook apart van elkaar besproken. In dat geval komen de zestien GGD-artsen met een dubbele functie in meerdere groepen als ‘unieke’ respondent terug en tellen zij dus dubbel. Indien dit het geval is, zal dit worden aangegeven.

Forensische artsen

In totaal hebben 36 forensische artsen de vragenlijst ingevuld. Acht hiervan zijn daarnaast ook werkzaam als jeugdarts en zeven zijn nog actief als infectieziekte-arts. De forensisch artsen zijn gemiddeld 16 jaar werkzaam ($SD=9$).⁸⁷ Het minimaal aantal werkjaren is één jaar en het maximaal aantal werkjaren is 31 jaar. Gemiddeld zien zij 20 patiënten per week ($SD=29$).⁸⁸

Infectieziekte-artsen

In totaal hebben 22 infectieziekte-artsen de vragenlijst ingevuld. Zeven hiervan zijn ook actief als forensisch arts. Eén is daarnaast werkzaam als jeugdarts. De infectieziekte-artsen zijn gemiddeld 11 jaar werkzaam ($SD=10$).⁸⁹ Het minimaal aantal werkjaren is nul (net beginnend) en het maximaal aantal werkjaren is 31 jaar. Gemiddeld zien zij 22 patiënten⁹⁰ per week ($SD=47$).⁹¹

Jeugdartsen

In totaal hebben 153 jeugdartsen de vragenlijst ingevuld. Acht hiervan zijn daarnaast ook werkzaam als forensisch arts en een is nog actief als infectieziekte-arts. De jeugdartsen zijn gemiddeld 13 jaar werk-

86 Zeventien GGD-instellingen hebben aangegeven onder hoeveel artsen de vragenlijst is uitgezet. Dit telt bij elkaar op tot 681 artsen. Hierin kunnen echter dubbelingen zitten. Daarnaast gaven nog drie GGD'en aan de vragenlijst te hebben verspreid, maar is niet vermeld onder hoeveel artsen dit is gedaan. Het is goed mogelijk dat de vragenlijst onder nog meer GGD'en is uitgezet. Tot slot heeft een link naar de vragenlijst ook online gestaan op de website van het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, www.ncj.nl/actueel/nieuws/artikel/?item=1211 (laatst geraadpleegd 19 oktober 2017).

87 De mediaan is 17 jaar.

88 De mediaan is 11 patiënten.

89 De mediaan is 7 jaar.

90 Het minimum aantal patiënten is nul en het maximum 200. De mediaan is 5 patiënten.

91 Dit is gebaseerd op twintig van de 22 infectieziekte-artsen. Twee van hen hebben deze vraag niet ingevuld.

zaam ($SD=10$).⁹² Het minimaal aantal werkjaren is nul jaar (net beginnend) en het maximaal aantal werkjaren is 37 jaar. Gemiddeld zien zij 31 patiënten per week ($SD=16$).⁹³ Drie respondenten hebben aangegeven dat zij voornamelijk gespecialiseerd zijn in jonge kinderen die een minder groot risico hebben om slachtoffer van mensenhandel te worden.

Beperkingen van deze studie

Alvorens wordt ingegaan op de resultaten van deze studie, worden kort enkele beperkingen van dit onderzoek besproken. Allereerst is het van belang te benoemen dat in dit onderzoek geen gebruik is gemaakt van een aselechte steekproef. De vragenlijsten zijn onder alle leden van de diverse belangenorganisaties verspreid, maar respondenten konden vervolgens zelf besluiten of zij de vragenlijst ook daadwerkelijk wilden invullen. Hierdoor bestaat de kans dat medische professionals die reeds affiniteit of ervaring met het onderwerp mensenhandel hebben eerder geneigd waren de vragenlijst in te vullen, en derhalve oververtegenwoordigd zijn binnen deze steekproef. Dit geldt met name voor de groepen medische professionals onder wie de responspercentages het laagst is. Het gevolg hiervan is dat de resultaten uit dit onderzoek niet zomaar gegeneraliseerd kunnen worden naar medische professionals die niet aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Een tweede beperking is de relatief kleine onderzoekspopulatie binnen dit onderzoek ($N=333$) in vergelijking met het totaal aantal medische professionals dat werkzaam is in één van deze zeven disciplines. Voorzichtigheid is dan ook gevraagd bij het trekken van (te) algemene conclusies op basis van dit onderzoek.

4.4.2 Resultaten

In het navolgende wordt ingegaan op de resultaten van de survey. Allereerst wordt gekeken naar de kennis en opleiding rondom het onderwerp mensenhandel van de medische professionals. Vervolgens wordt ingegaan op het signaleren van vermoedelijke slachtoffers door de respondenten. Daarna wordt weergegeven op welke wijze medische professionals opvolging geven aan deze vermoedens. Afsluitend wordt ingegaan op de wijze waarop de locatie waar de respondenten werkzaam zijn, is ingericht op het omgaan met signalen van mensenhandel.

4.4.2.1 Opleiding en kennis rondom mensenhandel

In de survey is de medische professionals onder meer gevraagd naar hun opleiding en kennis op het gebied van mensenhandel. Tabel 4.1 en 4.2 geven de resultaten per medische groep weer.

Uit dit onderzoek blijkt dat slechts een klein deel van de ondervraagden artsen en GGZ-consulenten ooit een 'opleiding, cursus en/of nascholing' hebben gevolgd gericht op het herkennen van signalen van mensenhandel in de medische sector. Van alle respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld, heeft 22,2% ooit een training op dit thema gevolgd. Van de ondervraagde respondenten hebben abortusartsen (55,6%) en GGZ-consulenten (47,1%) het vaakst een training gevolgd. Dit percentage ligt aanzienlijk hoger dan in gelijksoortige internationale onderzoeken.⁹⁴ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat medische professionals die een training hebben gevolgd eerder geneigd waren aan dit onderzoek deel te nemen en derhalve oververtegenwoordigd zijn.

92 De mediaan is 11 jaar.

93 De mediaan is 30 patiënten.

94 Bijvoorbeeld 7.8% in het onderzoek van Ross, Dimitrova, Howard et al. uit 2015 en 2.2% in het onderzoek van Chisolm-Straker, Richardson & Cassio uit 2012.

72,6% van de medische professionals (N=332) geeft aan nauwelijks tot niet bekend te zijn met signalen die kunnen wijzen op mensenhandel. Van de respondenten geven GGZ-consulenten (76,5%) en abortusartsen (66,7%) het vaakst aan dat zij zeer tot redelijk bekend zijn met signalen van mensenhandel. Ook bestaat een significant verband tussen het volgen van een training en de mate van bekendheid met signalen die kunnen wijzen op mensenhandel.⁹⁵ Medische professionals die aangeven een training te hebben gevolgd geven significant vaker aan dat zij redelijk tot zeer bekend zijn met de signalen van mensenhandel dan artsen die nog nooit training hebben gevolgd.⁹⁶ Dit correspondeert met conclusies uit internationale studies.⁹⁷

Tabel 4.1 laat zien dat het merendeel van de respondenten geïnteresseerd is in het volgen van een (korte) training of cursus die zich richt op het herkennen van signalen van mensenhandel in de medische sector. Van alle ondervraagden (N=332) is 75,9% redelijk tot zeer geïnteresseerd in een training wanneer deze hen zou worden aangeboden. Slechts 6,3% van de ondervraagden staat hier onwelwillend tegenover. Dit is vergelijkbaar met de resultaten uit internationale studies.⁹⁸

Tabel 4.1 Opleiding en kennis omtrent mensenhandel

		Huisarts (N=51)	Abortusarts (N=18)	SEH arts (N=52)	GGD-arts (N=195)	GGZ- consulent (N=17)	Totaal (N=333)
Training gevolgd	Ooit	19,6% (10)	55,6% (10)	11,5% (6)	20,4% (40)	47,1% (8)	22,2% (74)
	Nooit	80,4% (41)	44,4% (8)	88,5% (46)	79,1% (155)	52,9% (9)	77,8% (259)
Bekend met signalen mensenhandel ⁹⁹	Zeer tot redelijk bekend	33,3% (17)	66,7% (12)	17,3% (9)	20,4% (40)	76,5% (13)	27,4% (91)
	Nauwelijks tot niet bekend	66,7% (34)	33,3% (6)	82,7% (43)	78,6% (154)	23,5% (4)	72,6% (241)
Geïnteresseerd in (korte) training ¹⁰⁰	Zeer tot redelijk geïnteresseerd	72,5% (37)	83,3% (15)	75,0% (39)	73,5% (144)	100% (17)	75,9% (252)
	Neutraal	13,7% (7)	11,1% (2)	13,5% (7)	21,9% (43)	0,0% (0)	17,8% (59)
	Nauwelijks tot niet geïnteresseerd	13,7% (7)	5,6% (1)	11,5% (6)	3,6% (7)	0,0% (0)	6,3% (21)

95 $\chi^2(1)=41,22; p<0,001; j=0,352$.

96 56,8% versus 19%. Dit toont overigens aan dat trainingen mogelijk wel effectiever kunnen worden ingericht.

97 Grace, Lipperts, Collins et al. 2014; Viergever, West, Borland et al. 2015.

98 In de studie van Ross, Dimitrova, Howard et al. uit 2015 betrof dit 74,6% van de respondenten en bij het onderzoek van Payoke uit 2014 lag dit zelfs op 88%.

99 Eén medische professionals heeft deze vraag niet beantwoord. In totaal betreft dit dus 332 medische professionals.

100 Eén medische professionals heeft deze vraag niet beantwoord. In totaal betreft dit dus 332 medische professionals.

Tabel 4.2 GGD-artsen uitgesplitst¹⁰¹

		Forensische arts (N=36)	Infectieziekte-arts (N=22)	Jeugdarts (N=153/152) ¹⁰²
Training gevolgd	Ooit	19,4% (7)	22,7% (5)	20,3% (31)
	Nooit	80,6% (29)	77,3% (17)	79,7% (122)
Bekend met signalen mensenhandel	Zeer tot redelijk bekend	25,0% (9)	40,9% (9)	18,4% (28)
	Nauwelijks tot niet bekend	75,0% (27)	59,1% (13)	81,6% (124)
Geïnteresseerd in (korte) training	Zeer tot redelijk geïnteresseerd	75,0% (27)	63,6% (14)	75,0% (114)
	Neutraal	25,0% (9)	27,3% (6)	21,7% (33)
	Nauwelijks tot niet geïnteresseerd	0,0% (0)	9,1% (2)	3,3% (5)

4.4.2.2 Contact met (vermoedelijke) slachtoffers mensenhandel

Tabel 4.3 geeft weer in hoeverre respondenten gedurende hun werkzaamheden weleens in aanraking zijn gekomen met een patiënt van wie werd vermoed dat hij of zij slachtoffer van mensenhandel was. Van de 332 respondenten die deze vraag hebben beantwoord, geven 167 aan weleens het vermoeden te hebben gehad dat een patiënt van hen slachtoffer van mensenhandel was. Dit komt neer op 50,3% van de medische professionals. Hoewel gezien de samenstelling van de respondentenpopulaties vergelijkingen met buitenlandse onderzoeken lastig te maken zijn, valt het op dat de medische professionals binnen dit onderzoek veel vaker in contact zijn geweest met patiënten van wie vermoed werd dat het een slachtoffer van mensenhandel betrof.¹⁰³ Ook hier is een mogelijk verklaring dat medische professionals die weleens vermoedens van mensenhandel hebben gehad eerder geneigd waren aan dit onderzoek deel te nemen en derhalve oververtegenwoordigd zijn.

Er is een significant verband tussen de functie die een respondent heeft en het feit of deze ooit het vermoeden heeft gehad dat een patiënt mogelijk slachtoffer van mensenhandel was.¹⁰⁴ Binnen deze steekproef signaleert geen enkele medische beroepsgroep significant vaker of minder vaak vermoedens van mensenhandel dan *alle* andere medische groepen. Wel bestaan tussen de groepen onderling

101 Deze tabel telt op tot 211 respondenten. Zestien respondenten zijn echter dubbel geteld, omdat zij in meerdere functies werkzaam zijn als GGD-arts. In totaal gaat het om 195 'unieke' artsen.

102 Eén jeugdarts heeft geen antwoord gegeven op de vraag of ze bekend zijn met signalen van mensenhandel en of ze geïnteresseerd zijn in een training/cursus.

103 Zie voor vergelijkende onderzoeken bijvoorbeeld Chisolm-Straker, Baldwin, Gaïgbe-Togbé et al. 2016; Ross, Dimitrova, Howard et al. 2015.

104 $\chi^2(4)=41,88$; $p < 0,001$; $j = 0,355$.

significante verschillen. Zo hebben GGD-artsen significant minder vaak een vermoeden van mensenhandel gehad dan GGZ-consulenten, abortusartsen en huisartsen. *Binnen* de steekproef zien GGZ-consulenten (94,1%) en abortusartsen (83,3%) het vaakst een patiënt waarbij het vermoeden bestaat dat dit een slachtoffer van mensenhandel is. Met name het hoge percentage GGZ-consulenten werkzaam binnen een AZC dat aangeeft vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel te signaleren is een interessante bevinding. Het maakt aannemelijk dat slachtoffers van mensenhandel zich ook binnen de vluchtelingen- en migrantenstroom in Nederland bevinden.

In Tabel 4.4 zijn de GGD-artsen opgesplitst per beroepsgroep. In totaal hebben negen van de zestien GGD-artsen die gedurende het uitoefenen van hun functie in aanraking zijn gekomen met een vermoedelijk slachtoffer mensenhandel een dubbele functie.

Tabel 4.3 Signaleren van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel door medische professionals

	Huisarts (N=51) ^{a,b}	Abortusarts (N=18) ^{a,b}	SEH arts (N=52) ^{b,c}	GGD-arts (N=194) ^{c,105}	GGZ consulent (N=17) ^a	Totaal (N=332) ¹⁰⁶
Ooit vermoedens mensenhandel gehad	72,5% (37)	83,3% (15)	46,2% (24)	38,7% (75)	94,1% (16)	50,3% (167)
Nooit vermoedens mensenhandel gehad	27,5% (14)	16,7% (3)	53,8% (28)	61,3% (119)	5,9% (1)	49,7% (165)

Groepen met dezelfde letter verschillen **niet** significant van elkaar. Groepen met verschillende letters verschillen **wel** significant van elkaar.

Tabel 4.4 GGD-artsen uitgesplitst¹⁰⁷

	Forensische arts (N=36)	Infectieziekte-arts (N=22)	Jeugdarts (N=152) ¹⁰⁸
Contact met vermoedelijk slachtoffer	18 (50%)	10 (45,5%)	56 (36,8%)
Geen contact met vermoedelijk slachtoffer	18 (50%)	12 (54,5%)	96 (63,2%)

105 Eén GGD-arts heeft deze vraag niet beantwoord.

106 Eén GGD-arts heeft geen antwoord gegeven op de vraag of zij wel eens een vermoeden van mensenhandel heeft gehad, vandaar dat het totaal aantal artsen 332 in plaats van 333 is.

107 Deze tabel telt op tot 211 respondenten. Zestien respondenten zijn echter dubbel geteld, omdat zij in meerdere functies werkzaam zijn als GGD-arts. In totaal gaat het om 195 'unieke' artsen.

108 Eén arts heeft deze vraag niet beantwoord.

Medische professionals die ooit een training hebben gevolgd gericht op het herkennen van signalen van mensenhandel in de medische sector geven significant vaker aan dat zij weleens een vermoeden van mensenhandel hebben gehad bij hun patiënten dan medische professionals die nog nooit een training hebben gevolgd.¹⁰⁹ 74,3% van de respondenten die ooit een training heeft gevolgd heeft weleens een vermoeden geconstateerd tegenover 43,4% van de medische professionals die nog nooit een training heeft gevolgd. Dit verband blijft bestaan nadat is gecontroleerd op het aantal jaren dat medische professionals werkzaam zijn, hetgeen aangeeft dat training meer invloed heeft op het signaleren van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel dan het aantal jaren dat iemand werkzaam is.¹¹⁰ Ook bestaat een significant verband tussen medische professionals die aangeven redelijk tot zeer bekend te zijn met signalen van mensenhandel en het daadwerkelijk signaleren van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.¹¹¹ 79,1% van de respondenten die aangeeft redelijk tot zeer bekend te zijn met deze signalen heeft ook weleens vermoedens geconstateerd bij een patiënt tegenover 39,4% van de medische professionals die aangeeft niet of nauwelijks bekend te zijn met signalen van mensenhandel.

Hoewel bovenstaande resultaten niet zomaar gegeneraliseerd kunnen worden naar de gehele populatie medische professionals bieden zij wel waardevolle informatie over het belang van training om mogelijke slachtoffers van mensenhandel te signaleren. De bevindingen maken aannemelijk dat het volgen van een training en kennis over het onderwerp mensenhandel bijdraagt aan het signaleren van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.

Aantal vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel

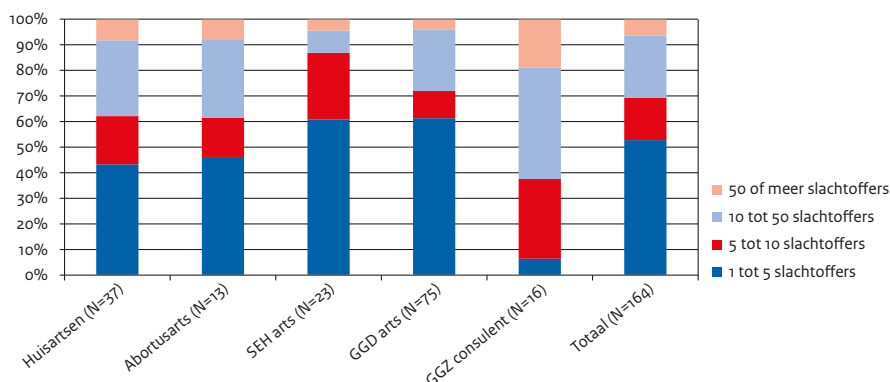
Aan de groep medische professionals die aangeeft tijdens het uitoefenen van hun functie weleens in contact is getreden met een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel is gevraagd een schatting te geven van het aantal patiënten bij wie zij ooit een vermoeden van mensenhandel hebben gehad. Hieruit blijkt dat de 164¹¹² unieke medische professionals gezamenlijk aangeven dat zij naar schatting 1.979 patiënten hebben gezien bij wie zij een vermoeden van mensenhandel hebben gehad, hetgeen neerkomt op een gemiddelde van twaalf slachtoffers per respondent ($SD=25$). Gezien de grootte van de standaardafwijking is het hierbij goed te vermelden dat de mediaan vier geschatte slachtoffers is. Het minimaal aantal geschatte vermoedelijke slachtoffers is één en het meest aantal geschatte vermoedelijke slachtoffers is tweehonderd. Tevens moet worden opgemerkt dat sprake kan zijn van dubbelstellingen, aangezien patiënten door verschillende medische professionals gezien kunnen zijn. Figuur 4.1 geeft per medische beroepsgroep weer hoeveel slachtoffers zij gezamenlijk hebben geïdentificeerd. In Figuur 4.2 zijn de GGD-artsen per beroepsgroep opgesplitst.

109 $\chi^2(1)=21,98$; $p<0,001$; $j=0,257$.

110 Een logistische regressie is gedraaid met 'training' ($p<.001$) en 'aantal jaren werkzaam' ($p=.725$) als voorspellers van 'ooit vermoedens van mensenhandel'.

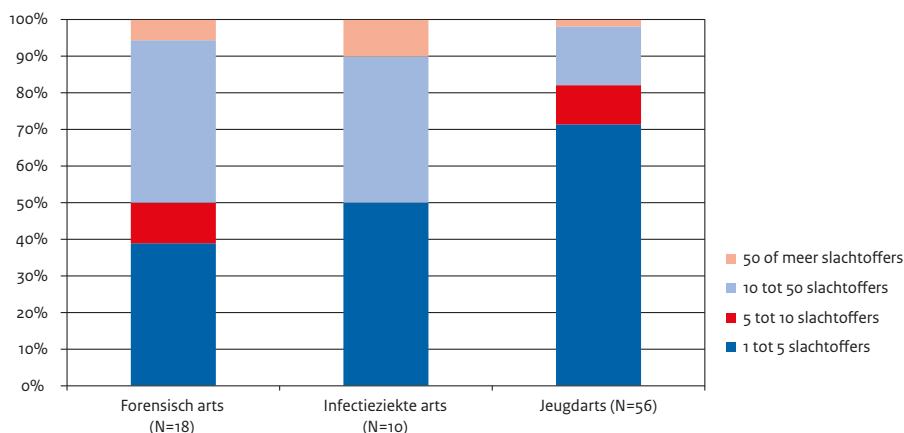
111 $\chi^2(1)=41,65$; $p<0,001$; $j=0,354$.

112 Drie van de 167 signalerende medische professionals hebben niet aangegeven hoeveel vermoedelijke slachtoffers zij naar schatting hebben gezien.



Figuur 4.1 Geschat aantal vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel door medische professionals die weleens een vermoeden hebben gehad¹¹³

Totaal aantal gesignaleerde vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel per medische groep: abortusartsen (311)¹¹⁴, SEH artsen (147)¹¹⁵, GGD-artsen (579)¹¹⁶, huisartsen (497)¹¹⁷ en GGZ-consulent (445)¹¹⁸.



Figuur 4.2 GGD-artsen uitgesplitst¹¹⁹

Totaal aantal gesignaleerde vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel uitgesplitst bij GGD-artsen: Forensisch arts (250), infectieziekte-arts (112) en jeugdarts (278). In totaal zijn 61 slachtoffers dubbel meegeteld, omdat zij door artsen met een dubbele functie zijn gesignaleerd.

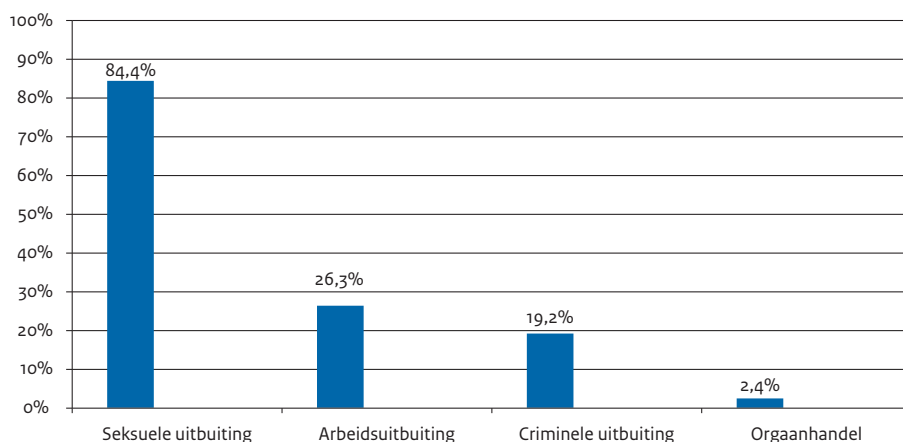
- 113 Twee abortusartsen en één SEH arts die gedurende hun werkzaamheden weleens in aanraking zijn gekomen met vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel hebben deze vraag niet beantwoord en zijn derhalve buiten beschouwing gelaten.
- 114 Gemiddeld zagen abortusartsen 24 (SD=54) vermoedelijke slachtoffers. De mediaan is 5.
- 115 Gemiddeld zagen SEH artsen 6 (SD=11) vermoedelijke slachtoffers. De mediaan is 2.
- 116 Gemiddeld zagen GGD-artsen 28 (SD=39) vermoedelijke slachtoffers. De mediaan is 11.
- 117 Gemiddeld zagen huisartsen 13 (SD=23) vermoedelijke slachtoffers. De mediaan is 5.
- 118 Gemiddeld zagen GGZ-consulenten 24 (SD=54) vermoedelijke slachtoffers. De mediaan is 5.
- 119 In totaal gaat het om 75 'unieke' artsen.

Uit het onderzoek blijkt dat medische professionals die ooit training hebben gevolgd een hogere schatting (gemiddeld 18, $SD=36$) geven van het aantal patiënten waarbij zij vermoedens van mensenhandel hadden, dan medische professionals die aangaven wel ooit vermoedens van mensenhandel te hebben geconstateerd, maar geen training hebben gevolgd (gemiddeld 10, $SD=18$). Dit verschil is echter niet significant.¹²⁰ Medische professionals die een training hebben gevolgd lijken niet alleen vaker een vermoedelijk slachtoffer te zien, maar ook méér verschillende slachtoffers.

Vervolgens is ook gevraagd naar de verschillende vormen van mensenhandel waarvan de respondenten het vermoeden hadden dat hun patiënt slachtoffer was. Respondenten konden hierbij meerdere antwoorden aangeven, aangezien zij bij meerdere patiënten het vermoeden konden hebben dat zij slachtoffer van mensenhandel waren. Tevens kunnen slachtoffers van mensenhandel soms ook van meerdere vormen tegelijkertijd slachtoffer zijn.

In Figuur 4.3 is te zien dat medische professionals voornamelijk in contact treden met patiënten van wie het vermoeden bestaat dat zij slachtoffer van seksuele uitbuiting zijn. 84,4% van de medische professionals die weleens een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel heeft gesignaleerd, geeft aan dat dit een situatie van seksuele uitbuiting betrof. Dit is niet verwonderlijk, aangezien dit de meest gesignaleerde vorm van mensenhandel is.¹²¹

Opvallend is wel dat patiënten die vermoedelijk slachtoffer zijn van arbeidsuitbuiting (26,3%) of criminele uitbuiting (19,2%) ook relatief vaak door medische professionals worden gesignaleerd. Dit zijn over het algemeen vormen van uitbuiting die lastiger te constateren zijn en waarover minder kennis bestaat – en aandacht voor is – in de samenleving. Tot slot is noemenswaardig dat ook vermoedens van gedwongen orgaanhandel enkele keren zijn genoemd door respondenten. Dit is een mensenhandelvorm die in Nederland vrijwel nooit gemeld wordt bij CoMensha.



Figuur 4.3 Gesignaleerde vormen van mensenhandel door medische professionals

120 $t(64,872) = -1,542, p = 0,128$.

121 Nationaal Rapporteur 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

Tot slot is aan de respondenten gevraagd op welke wijze de geconstateerde vermoedens van mensenhandel aan het licht kwamen. Respondenten konden daarbij meerdere antwoorden geven. Opvallend is dat vermoedens het vaakst (63,5%) ontstonden op basis van signalen die door de betreffende medische professional zelf werd geconstateerd, zonder dat de patiënt of een ander persoon hen hierover had geïnformeerd. 46,7% van de respondenten gaf aan dat patiënten zelf over hun ervaringen vertelden. Tot slot gaf 29,9% van de respondenten aan dat zij door een andere medische professional over deze signalen zijn geïnformeerd.

4.4.2.3 Contact met derde partijen na vermoedens

Naar aanleiding van een vermoeden van mensenhandel kunnen medische professionals ervoor kiezen contact op te nemen met een derde partij. In sommige gevallen om meer informatie in te winnen over de geconstateerde situatie. In het uiterste geval om een formele melding te maken, bijvoorbeeld bij een opsporingsinstantie.

In de survey is aan de medische professionals gevraagd of zij ooit contact hebben opgenomen met een derde partij naar aanleiding van een vermoeden van mensenhandel bij een patiënt. Respondenten konden meerdere antwoorden invullen. Zoals uit tabel 4.5 blijkt, heeft 68,8% (N=108) van de 157 signalerende medische professionals die deze vraag beantwoordden naar aanleiding van geconstateerde signalen weleens contact opgenomen met een derde partij.¹²² Binnen deze steekproef blijkt dat GGZ-consulenten¹²³ (86,7%) en huisartsen (75,7%) het vaakst contact opnemen met een derde partij naar aanleiding van een vermoeden van mensenhandel. SEH artsen¹²⁴ nemen het minst vaak contact op met een derde partij (39,1%).

Wanneer wordt gekeken naar de partijen waarmee weleens contact is opgenomen, valt op dat dit met name gebeurt met hulpverleners/zorginstellingen (38,9%) en andere medische professionals (30,6%). Over de aard van dit contact kan op basis van dit onderzoek niets gezegd worden. Verder valt op dat kennisinstututen op het gebied van mensenhandel bijna nooit geraadpleegd worden (6,4%).

31,2% van de medische professionals die weleens het vermoeden had dat een patiënt slachtoffer van mensenhandel was, heeft nog nooit contact opgenomen met een derde partij is. Van deze groep heeft echter 10,2% de geconstateerde vermoedens wél vastgelegd in het medisch dossier van de patiënt. 21% van de signalerende artsen heeft naar aanleiding van deze vermoedens noch contact opgenomen met een derde partij noch de vermoedens opgetekend in het medisch dossier. Binnen de onderzoekspopulatie geldt voornamelijk dat SEH artsen (43,5%) geen opvolging geven aan signalen van mensenhandel noch dat zij de vermoedens vastleggen in het medisch dossier van de betreffende patiënt.

122 10 van de 167 medische professionals die rapporteerden wel een het vermoeden te hebben gehad dat een patiënt van hun slachtoffer van mensenhandel was, vulden deze vraag niet in.

123 Eén GGZ-consulent die aangaf wel een vermoeden van mensenhandel te hebben gehad, beantwoordde deze vraag niet.

124 Van de 24 SEH artsen die rapporteerden weleens vermoedens te hebben gehad van mensenhandel vulde één deze vraag niet in.

Tabel 4.5 Contact met derde partij naar aanleiding van een vermoeden van mensenhandel

		Huisarts (N=37)	Abortusarts (N=13)	SEH arts (N=23)	GGD arts (N=69)	GGZ- consulent (N=15)	Totaal (N=157) ¹²⁵
Contact met..	Medische professional	27,0% (10)	46,2% (6)	21,7% (5)	30,4% (21)	40,0% (6)	30,6% (48)
	Hulpverlener/ zorginstelling	43,2% (16)	38,5% (5)	17,4% (4)	44,9% (31)	33,3% (5)	38,9% (61)
	Politie	18,9% (7)	46,2% (6)	17,4% (4)	24,6% (17)	20,0% (3)	23,6% (37)
	Kennisinstituut	8,1% (3)	-	-	5,8% (4)	20,0% (3)	6,4% (10)
	COA ¹²⁶	21,6% (8)	-	-	-	73,3% (11)	12,1% (19)
	Totaal aantal artsen dat contact heeft opgenomen met derde	75,7% (28)	69,2% (9)	39,1% (9)	71% (49)	86,7% (13)	68,8% (108)
Geen contact	Notitie in dossier	10,8% (4)	15,4% (2)	17,4% (4)	7,2% (5)	6,7% (1)	10,2% (16)
	Geen notitie in dossier	13,5% (5)	15,4% (2)	43,5% (10)	21,7% (15)	6,7% (1)	21,0% (33)

Medische professionals die ooit een vermoeden van mensenhandel bij een patiënt hebben geconstateerd én een training hebben gevolgd nemen significant vaker contact op met een derde partij dan dezelfde groep medische professionals die geen training hebben gevolgd (78,8% versus 63,2%).¹²⁷ Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat medische professionals door deze training beter weten hoe zij met signalen kunnen omgaan en welke instanties zij daarvoor kunnen benaderen.

Tot slot is aan de medische professionals die weleens een vermoeden hebben gehad, gevraagd of hij of zij ooit een 'ongeanonimiseerde formele melding (bij de politie of een andere meldinstantie)' heeft gemaakt, omdat vermoed werd dat een patiënt slachtoffer van mensenhandel was. Hieruit blijkt dat 18,0% (27) van de medische professionals weleens heeft overwogen om een melding te maken. Uiteindelijk heeft 48,1% van degene die dit overwoog ook daadwerkelijk een melding gemaakt. In vrijwel alle gevallen was dit met toestemming van de patiënt. Meldingen werden voornamelijk gemaakt bij de politie en Veilig Thuis.

125 Tien van de 167 respondenten die aangaven weleens het vermoeden te hebben gehad dat een patiënt van hun slachtoffer van mensenhandel was, hebben deze vraag niet beantwoord.

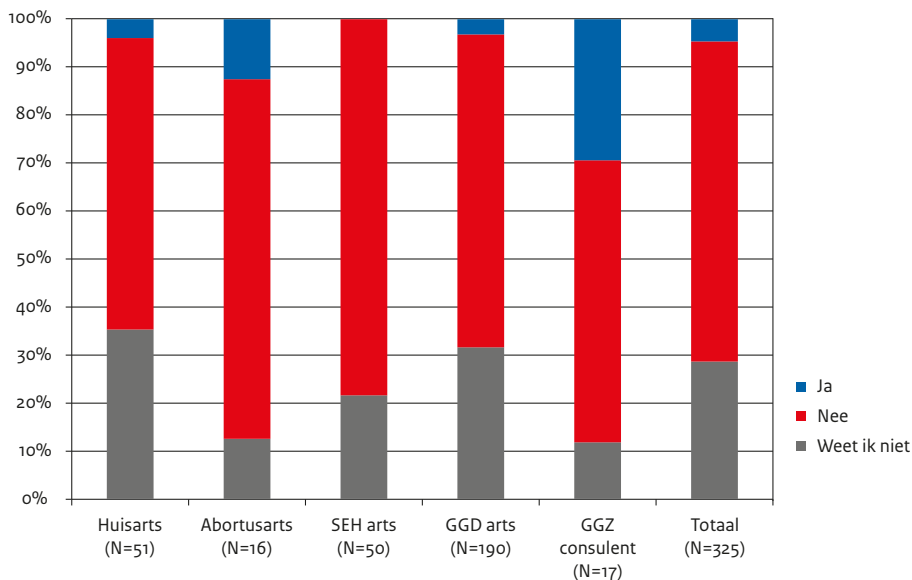
126 Alleen huisartsen en GGZ-consulenten die via GC A bevestigd zijn hadden het COA ook als antwoordoptie bij deze vraag.

127 $\chi^2(1)=3,94$; $p=0,047$; $j=0,158$.

4.4.2.4 Werkplek en handreikingen

Zoals reeds gesteld in [paragraaf 4.2](#) bestaan diverse richtlijnen, handreikingen en protocollen die een medische professional kan raadplegen bij het nemen van vervolgstappen nadat vermoedens van mensenhandel zijn geconstateerd. De medische professionals die de vragenlijst hebben ingevuld geven echter aan dat zij weinig gebruik maken van zulke documenten. Slechts 29 (8,9%) van *alle* respondenten (N=325) geeft aan hier ooit gebruik van te hebben gemaakt.¹²⁸ Van de respondenten die weleens een vermoeden hebben gehad dat een patiënt van hun slachtoffer was (N=162),¹²⁹ geven 23 (14,2%) aan wel eens gebruik te hebben gemaakt van een richtlijn, handreiking of protocol.

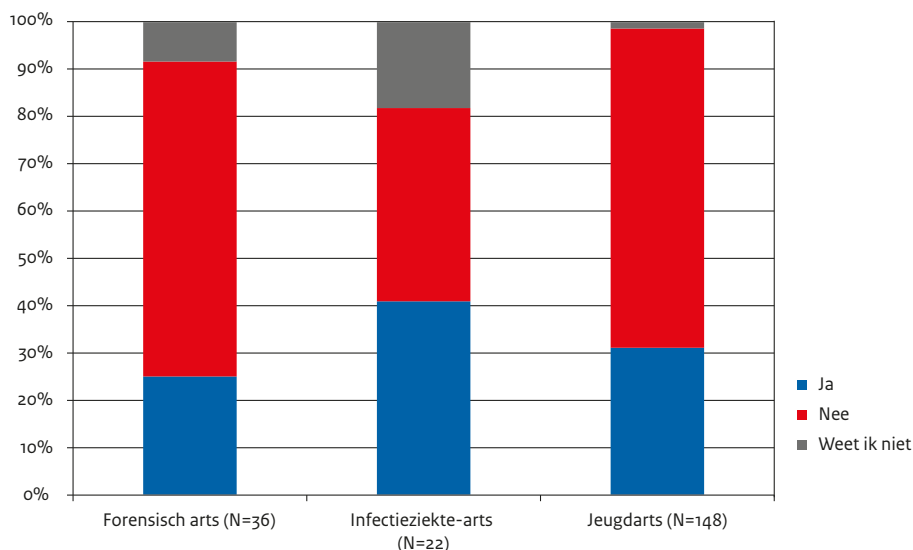
Ook is gevraagd in hoeverre afspraken bestaan over hoe met geconstateerde vermoedens van mensenhandel wordt omgegaan binnen de werkplekken van de medische professionals. Figuur 4.4 laat zien dat slechts vijftien (4,6%) van de medische professionals (N=325) aangeeft werkzaam te zijn op een werkplek waar afspraken bestaan die gaan over het omgaan met geconstateerde vermoedens van *specifiek* mensenhandel. Een ruime meerderheid (66,8%) geeft aan dat geen afspraken specifiek voor mensenhandel bestaan op hun werkplek. Wel kan eventueel worden aangesloten op bestaande afspraken rondom vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. In hoeverre de medische professionals in dit onderzoek dit ook doen is niet uitgevraagd. Tot slot is 28,6% niet op de hoogte van het feit of op hun werkplek afspraken bestaan rondom het signaleren van mensenhandel.



Figuur 4.4 Afspraken op de medische werkplek over mensenhandel.

128 Acht van de 333 respondenten hebben deze vraag niet ingevuld.

129 Vijf respondenten die weleens een vermoeden hadden, hebben deze vraag niet ingevuld.



Figuur 4.5 GGD-artsen uitgesplitst

In 2014 is in Nederland de handreiking 'Signalering van mensenhandel voor werkers in de gezondheidszorg' door Soa Aids Nederland ontwikkeld.¹³⁰ Deze kunnen medische professionals hanteren bij het nemen van vervolgstappen bij geconstateerde signalen van mensenhandel. Zoals uit tabel 4.6 is op te maken, is slechts 7,4% van de respondenten (N=325) bekend met deze handreiking. Abortusartsen (31,3%) en GGZ-consulenten (23,5%) geven het vaakst aan de handreiking te kennen.

In voornoemde handreiking is CoMensha bij meerdere stappen opgenomen als de te raadplegen instantie voor advies. Daarnaast kunnen medische professionals vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha melden ten behoeve van de registratie van het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Om deze reden is aan de medische professionals gevraagd of zij bekend zijn met deze organisatie. Tabel 4.6 laat zien dat van alle respondenten 11,7% aangeeft de organisatie te kennen. Vooral onder GGZ-consulenten en infectieziekte-artsen (zie tabel 4.7) is CoMensha bekend.

130 Zie daarover p. 136-137.

Tabel 4.6 Bekend met handreiking ‘Signalering van mensenhandel voor werkers in de gezondheidszorg’

		Huisarts (N=51)	Abortusarts (N=16) ¹³¹	SEH arts (N=51) ¹³²	GGD arts (N=190) ¹³³	GGZ- consulent (N=17)	Totaal (N=325) ¹³⁴
Handreiking	Bekend	7,8% (4)	31,3% (5)	0% (0)	5,8% (11)	23,5% (4)	7,4% (24)
	Niet bekend	92,2% (48)	68,8% (11)	100% (51)	94,2% (179)	76,5% (13)	92,6% (301)
CoMensha	Bekend	11,8% (6)	18,8% (3)	2% (1)	11,1% (21)	41,2% (7)	11,7% (38)
	Niet bekend	88,2% (45)	81,3% (13)	98% (50)	88,9% (169)	58,8% (10)	88,3% (287)

Tabel 4.7 GGD-artsen uitgesplitst

		Forensische arts (N=36)	Infectieziekte-arts (N=22)	Jeugdarts (N=148) ¹³⁵
Handreiking	Bekend	13,9% (5)	36,4% (8)	1,4% (2)
	Niet bekend	86,1% (31)	63,6% (14)	98,6% (146)
CoMensha	Bekend	11,1% (4)	22,7% (5)	9,5% (14)
	Niet bekend	88,9% (32)	77,3% (17)	90,5% (134)

4.5 Conclusie

Dit onderzoek toont aan dat medische professionals een belangrijke beroepsgroep zijn daar waar het gaat om het signaleren en doorverwijzen van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. De helft van de medische professionals die voor dit onderzoek een vragenlijst heeft ingevuld, geeft aan gedurende de werkzaamheden minimaal één keer in contact te zijn geweest met een patiënt van wie werd vermoed dat het een slachtoffer van mensenhandel was (N=332). Geen van de zeven medische

131 Twee abortusartsen hebben deze vragen niet beantwoord.

132 Eén SEH arts heeft deze vragen niet beantwoord.

133 Vijf GGD-artsen hebben deze twee vragen niet beantwoord.

134 Acht medische professionals hebben deze twee vragen niet beantwoord.

135 Vijf jeugdartsen hebben deze vragen niet beantwoord.

beroepsgroepen die in dit onderzoek centraal stonden, signaleert significant vaker vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel dan *alle* andere groepen. Wel bestaan significante verschillen *tussen* de zeven medische beroepsgroepen. De meeste signalerende medische professionals gaven bovendien aan gedurende hun loopbaan meerdere keren een vermoedelijk slachtoffer te hebben gesignaleerd. In vergelijking met gelijksoortige onderzoeken in het buitenland geven medische professionals in dit onderzoek veel vaker aan het vermoeden te hebben gehad dat een patiënt slachtoffer van mensenhandel was. Hierbij moet echter direct de kanttekening worden geplaatst dat dit mogelijk wordt verklaard door een aselecte steekproef, waardoor medische professionals die reeds ervaring met mensenhandel hebben gehad mogelijk oververtegenwoordigd zijn. Het is dan ook van belang voorzichtig te zijn wat betreft het generaliseren van de resultaten van dit onderzoek.

Verder blijkt uit de resultaten dat medische professionals binnen dit onderzoek met diverse vormen van mensenhandel in aanraking komen gedurende hun werkzaamheden. Hoewel vermoedens van seksuele uitbuiting het vaakst worden waargenomen, geeft 26,3% van de medische professionals die weleens een vermoeden heeft geconstateerd bij een patiënt aan dat dit een vermoeden van arbeidsuitbuiting betrof. Ook vermoedens van criminele uitbuiting worden relatief vaak waargenomen (19,2%) door deze medische professionals. Het is positief dat de medische professionals die aan dit onderzoek hebben deelgenomen oog hebben voor de verschillende verschijningsvormen waarop mensenhandel zich kan manifesteren.

Tegelijkertijd laat deze studie zien dat nog veel ruimte bestaat om de medische beroepsgroep sterker bij de aanpak van mensenhandel te betrekken. Dit geldt allereerst voor medische professionals zelf. Zo heeft 77,8% van de medische professionals die de vragenlijst heeft ingevuld nooit een training gevolgd gericht op het herkennen van signalen van mensenhandel binnen de medische sector. 'Slechts' 27,4% geeft aan redelijk tot zeer bekend te zijn met signalen die kunnen wijzen op mensenhandel. 7,4% stelt de handreiking 'Signaleren van mensenhandel voor werkers in de gezondheidszorg' van Soa Aids Nederland te kennen, die specifiek is ontwikkeld voor professionals die werkzaam zijn in de medische sector. Dit laat ook zien dat het ontwikkelen van een handreiking ineffectief kan zijn wanneer dit niet wordt gekoppeld aan een sterk implementatietraject. Ook bestaat weinig bekendheid met CoMensha onder de medische professionals binnen dit onderzoek (11,7%). Tot slot geeft ruim één op de vijf medische professionals (21,0%) die weleens een vermoeden van mensenhandel heeft geconstateerd aan naar aanleiding hiervan noch contact te hebben opgenomen met een derde partij noch deze vermoedens van mensenhandel te hebben vastgelegd in het medisch dossier van de betreffende patiënt. Daarbij lijkt het erop dat op generlei wijze gevolg wordt gegeven aan deze vermoedens. Bij voornoemde resultaten moet bovendien rekening worden gehouden met het feit dat medische professionals met affiniteit en/of ervaring met het onderwerp mensenhandel mogelijk oververtegenwoordigd zijn binnen dit onderzoek.

Vooraf het optekenen van geconstateerde signalen in het medisch dossier is van groot belang. Allereerst omdat meerdere kleine signalen niet zelden ten grondslag liggen aan het identificeren van een mensenhandelsituatie. Ten tweede omdat hierdoor ook andere medische professionals met wie het vermoedelijke slachtoffer in aanraking komt op de hoogte zijn van deze signalen en, indien nodig, hierop kunnen acteren of de signalen kunnen concretiseren. Tot slot kunnen aantekeningen

in het medisch dossier tijdens een proces als steunbewijs dienen tegen een verdachte. In diverse rechtszaken is hier reeds sprake van geweest.¹³⁶

Uit bovenstaande blijkt dat in de medische sector nog veel winst behaald kan worden rondom het signaleren van mensenhandel. Het is positief dat dit ook door de medische professionals in dit onderzoek zelf gedeeld wordt. Zo geeft meer dan driekwart van de medische professionals binnen dit onderzoek aan redelijk tot zeer geïnteresseerd te zijn in het volgen van een (korte) training en/of cursus wanneer deze hen zou worden aangeboden. Dat meer training de aanpak van mensenhandel ten goede komt, lijkt op basis van dit onderzoek ook aannemelijk. Zo geven medische professionals die een training hebben gevolgd significant vaker aan bekend te zijn met signalen van mensenhandel. Ook nemen zij significant vaker contact op met een derde partij wanneer zij signalen van mensenhandel hebben geconstateerd bij een patiënt. Laatstgenoemde wordt mogelijk verklaard door het feit dat getrainde medische professionals beter op de hoogte zijn van de relevante partijen met wie zij contact kunnen opnemen en op welke wijze zij dit kunnen doen. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat medische professionals die een training hebben gevolgd significant vaker een vermoeden van mensenhandel constateren bij een patiënt dan medische professionals die nog nooit een training hebben gevolgd. Bovenstaande suggereert dat als de kennis omtrent mensenhandel onder medische professionals wordt vergroot, slachtoffers vaker gesignaleerd worden, wat bijdraagt aan een betere bescherming.

Een ander inzicht dat dit onderzoek heeft opgeleverd, heeft betrekking op de protocollen en handreikingen die medische professionals kunnen hanteren bij het nemen van vervolgstappen nadat vermoedens van mensenhandel aan het licht zijn gekomen. Hoewel in de loop der tijd diverse van deze protocollen zijn ontwikkeld, blijkt dat slechts 8,9% van de respondenten hiervan ooit gebruik heeft gemaakt. Ook geeft slechts 4,6% van de ondervraagden aan werkzaam te zijn op een werkplek waar *specifiek* afspraken bestaan over het omgaan met geconstateerde signalen van mensenhandel. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit percentage, gezien de mogelijke oververtegenwoordiging van medische professionals die reeds ervaring hebben gehad met mensenhandel binnen dit onderzoek, waarschijnlijk zelfs lager ligt bij medische professionals die niet aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Op dit gebied is derhalve nog veel winst te behalen.

Het is belangrijk dat medische professionals die een vermoeden constateren weten hoe zij op een veilige en correcte wijze gevolg kunnen geven aan deze signalen en welke partijen zij hierbij kunnen contacteren. In de eerste plaats voor het vermoedelijk slachtoffer dat – indien inderdaad sprake is van slachtofferschap – zo snel mogelijk uit een onveilige situatie kan worden gehaald. Indien signalen niet worden opgepakt blijven slachtoffers onnodig in hun situatie vastzitten. Daarnaast kan het niet op een veilige of correcte wijze doorzetten van signalen zelfs schadelijk zijn voor slachtoffers of hun directe omgeving.

Voor medische professionals is het ook van belang dat zij kennis van zaken hebben over de manier waarop zij met vermoedens van mensenhandel kunnen omgaan en hoe zij op een verantwoorde wijze medische gegevens kunnen delen. In de eerste plaats kan het acteren op vermoedens van mensenhandel risico's met zich brengen voor de veiligheid van de medische professional. Via het volgen van een stap-

136 Zie bijvoorbeeld: Hof Arnhem 14 december 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BV9434; Rb. Den Haag 6 maart 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:3048; Rb. Amsterdam 17 mei 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013CA0424.

penplan kunnen deze risico's verkleind worden. Ten tweede speelt het tuchtrecht op de achtergrond. Onderzoek naar het gebruik van meldcodes voor aanpalende fenomenen laat zien dat het gebruik van een meldcode medische professionals kan ondersteunen bij het nemen van vervolgstappen op het moment dat zij een conflict van plichten ervaren. Door de stappen in een meldcode te volgen hoeven zij niet te vrezen voor de tuchtrechter.¹³⁷

Er bestaan in Nederland reeds diverse handreikingen over het signaleren van en/of omgaan met signalen van mensenhandel binnen de gezondheidszorg.¹³⁸ Hoewel deze handreikingen kunnen bijdragen aan het signaleren van slachtoffers van mensenhandel door medische professionals, werkt dit ook een wildgroei aan dergelijke documenten in de hand, hetgeen ten koste gaat aan overzichtelijkheid voor de medische professional. Daarnaast heeft geen van de beschikbare handreikingen momenteel de formele status van een meldcode,¹³⁹ waardoor voor de medische professional ook geen handvatten of richtlijnen bestaan welke van deze handreikingen te gebruiken indien vermoedens van mensenhandel worden geconstateerd.

De resultaten uit dit onderzoek geven aanleiding te komen tot een meldcode mensenhandel voor medische professionals. Medische professionals binnen dit onderzoek geven per slot van rekening aan relatief vaak in aanraking met mensenhandel te komen, maar maken daarbij vrijwel geen gebruik van handreikingen op dit gebied. Door een meldcode mensenhandel te ontwikkelen wordt het voor medische professionals eenvoudiger om op een veilige en verantwoorde manier gevolg te geven aan dergelijke vermoedens. Dit komt zowel de positie van medische professionals als slachtoffers van mensenhandel ten goede. Daarnaast draagt het ontwikkelen van een meldcode bij aan de bekendheid met het fenomeen en derhalve, idealiter, ook aan het signaleren en beschermen van slachtoffers van mensenhandel. In plaats van het ontwikkelen van een aparte meldcode ligt het echter meer voor de hand om de meldcode 'Huiselijk geweld en kindermishandeling' uit te breiden met het onderwerp mensenhandel, en relevante informatie en adviesinstanties rondom dit onderwerp daarin op te nemen. Medische professionals zijn reeds bekend met deze meldcode en verplicht deze te gebruiken. Daarnaast is het overzichtelijker voor medische professionals wanneer het onderwerp mensenhandel in deze meldcode wordt opgenomen, aangezien alle onderwerpen dan in één document staan.

4.6 Aanbevelingen

Uit de conclusies van dit onderzoek vloeien twee aanbevelingen voort. Alle aanbevelingen zijn gericht aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hoewel de aanbevelingen primair gericht zijn aan het ministerie van VWS, is het van belang dat ook de medische beroepsgroep en koepelorganisaties zelf initiatief nemen en de reeds beschikbare informatie over het onderwerp mensenhandel actief onder de aandacht brengen.

137 Berkers, Biesart & Leeuwenburg-Pronk 2015.

138 Zie bijvoorbeeld Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015; Nederlands Jeugdinstituut 2015; Veilig Thuis & Moviera 2016; Steunpunt Huiselijk Geweld, *Signaleringsprotocol Loverboys*, <http://www.moviera.nl/wp-content/uploads/2014/02/20140224-signaleringsprotocol-loverboysdefinitief.pdf> (laatst geraadpleegd 14 september 2017).

139 In tegenstelling tot de diverse handreikingen is het gebruik van de meldcode 'Huiselijk geweld en kindermishandeling' per wet verplicht gesteld.

De resultaten uit dit onderzoek maken inzichtelijk dat medische professionals een belangrijke rol kunnen spelen in het signaleren van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. De medische professionals in dit onderzoek geven aan relatief vaak in contact te komen met patiënten van wie zij vermoeden dat het een slachtoffer van mensenhandel betreft. Tegelijkertijd blijkt dat het een groot deel van hen ontbeert aan gedegen kennis over mensenhandel en de vraag hoe signalen van mensenhandel door te zetten. De belangrijke rol die medische professionals in de aanpak van mensenhandel kunnen spelen wordt op dit moment dan ook niet optimaal benut. Het is daarom van belang de medische beroepsgroep te versterken in hun rol bij het signaleren en doorverwijzen van slachtoffers van mensenhandel. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 4

De minister voor Medische Zorg wordt aanbevolen ervoor zorg te dragen dat medische professionals worden getraind in het herkennen en doorzetten van signalen van mensenhandel.

Het trainen van medische professionals op signalen van mensenhandel binnen de medische sector is een goede mogelijkheid om de rol van deze beroepsgroep bij de aanpak van mensenhandel te versterken. Het feit dat ruim 75% van de medische professionals binnen dit onderzoek aangeeft graag training te volgen indien hen deze wordt aangeboden, geeft aan dat hier ook behoefte aan is. Bovendien maakt dit onderzoek aannemelijk dat het trainen van medische professionals bijdraagt aan kennis over het onderwerp en aan het vaker signaleren van slachtoffers van mensenhandel binnen de medische sector. Hoewel in dit onderzoek met name artsen centraal staan, ligt het voor de hand ook medische professionals te trainen die niet in dit onderzoek zijn meegenomen, maar mogelijk wel in aanraking met slachtoffers van mensenhandel komen, zoals bijvoorbeeld verpleegkundigen en assistenten.

Belangrijk hierbij is dat de trainingen goed aansluiten op de betreffende medische groep aan wie deze wordt aangeboden. Ook ligt het voor de hand om beroepsgroepen met een kleine omvang, zoals bijvoorbeeld abortusartsen of GGZ-consulenten, door middel van een interventie te trainen, terwijl bij beroepsgroepen met een grote omvang, zoals bijvoorbeeld huisartsen, training middels een *e-learning* geschikter lijkt. Tevens kan worden nagedacht om trainingen op het gebied van mensenhandel te accrediteren, zodat medische professionals hier ook opleidingspunten voor ontvangen, hetgeen als stimulans kan werken voor het volgen van een training. Daarnaast is het van belang dat de effectiviteit van de trainingen wordt gemonitord.

Tot slot is het belangrijk dat medische professionals die een vermoeden van mensenhandel constateren bij een patiënt, bekend zijn met de wijze waarop zij op een veilige en correcte wijze gevolg kunnen geven aan deze signalen en met welke partijen zij hierover contact kunnen opnemen. Hoewel op dit moment een handreiking bestaat die medische professionals kunnen hanteren bij het nemen van vervolgstappen, geniet deze in de praktijk nauwelijks bekendheid. Het is belangrijk dat medische professionals kunnen beschikken over een overzichtelijk stappenplan indien zij vermoedens constateren van mensenhandel. Zowel vanuit het oogpunt van slachtoffers als medische professionals zelf. Een handreiking heeft echter niet dezelfde status als een meldcode, die door sommige medische professionals verplicht moet worden gehanteerd. Onderzoek wijst uit dat het merendeel van de medische professionals die met de meldcode 'Huiselijk geweld en kindermishandeling' werkt deze zeer behulpzaam vindt. Ander onderzoek toont aan dat professionals die met een meldcode werken gemiddeld drie keer vaker actie ondernemen bij signalen van kindermishandeling dan professionals die hier niet mee werken. Ook draagt

het hanteren van een meldcode aan bij de bekendheid over het fenomeen, hetgeen de signalering van slachtoffers idealiter ten goede komt. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 5

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt ten aanzien van medische professionals aanbevolen het onderwerp mensenhandel op te nemen in de meldcode 'Huiselijk geweld en kindermishandeling'.

De handreiking 'Signaleren van mensenhandel door professionals in de gezondheidszorg' kan hierbij als voorbeeld dienen.

‘Gemeenten en politie moeten over effectieve mogelijkheden beschikken om mensenhandel te voorkomen, te signaleren en te bestrijden’, zo staat in het pas gesloten regeerakkoord, dat de basis vormt voor het kabinet-Rutte III.¹ De afgelopen jaren is het besef toegenomen dat alleen een strafrechtelijke aanpak niet volstaat voor het effectief aanpakken van mensenhandel.² Hoewel het strafrecht een ‘onmisbaar sluitstuk’³ blijft, is in de beleidspraktijk de overtuiging gegroeid dat het ook noodzakelijk is een aanpak na te streven waarbij meer dan alleen strafrechtelijke instanties en bevoegdheden betrokken zijn.⁴ Deze tendens in de aanpak van mensenhandel past in een bredere ontwikkeling waarin, naast het strafrecht, ook andere normenstelsels worden aangewend om tegen criminaliteit op te treden.⁵

Bij de aanpak van mensenhandel is de laatste jaren uitgebreid aandacht geweest voor de rol van het bestuursrecht naast die van het strafrecht. Vertrekpunt van deze aanpak is dat ook overheidsorganisaties die handelen op grondslag van het bestuursrecht bevoegdheden toekomen die behulpzaam kunnen zijn bij het voorkomen en stoppen van mensenhandel.⁶ De groeiende rol van het ‘bestuur’ bij de beheersing van georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel, wordt wel een ‘bestuurlijke aanpak’ of

-
- 1 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 2017, p. 4, raadpleegbaar via <https://www.kabinetsformatie2017.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/Regeerakkoord+2017-2021.pdf> (laatst geraadpleegd 11 oktober 2017).
 - 2 Van der Meij & Van der Leun 2010, p. 67-83. Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau).
 - 3 Alink & Wiarda 2010, p. 177.
 - 4 Van Gestel & Verhoeven 2009. Als een soort van mantra klinkt die overtuiging ook door in het boek dat de bestuurskundige Pieter Tops samen met journalist Jan Tromp schreef over de verstrengeling van de ‘onder- en bovenwereld’ in Nederland. P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2017.
 - 5 Cleiren 2010; Dölle 2010, p. 120. Vgl. bijvoorbeeld de Taskforce Mensenhandel, waarin partijen met uiteenlopende mandaten zitting hebben, waaronder OM, politie, ISZW-DO, KMar, enkele grote gemeenten en de Belastingdienst. Een soortgelijk gremium is de Taskforce Brabant-Zeeland, die zich richt op de bestrijding van ‘ondermijnende criminaliteit’ in het zuiden van Nederland. Zie daarover de Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 15 juni 2016 inzake de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Zuid-Nederland <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2016/06/15/tweede-kamerbrief-aanpak-ondermijnende-criminaliteit-in-zuid-nederland-rapportages-van-de-taskforce-brabant-zeeland-en-intensivering-zuid-nederland/tk-aanpak-ondermijnende-criminaliteit-in-zuid-nederland-rapportages-van-de-taskforce-brabant-zeeland-in-intensivering-zuid-nederland.pdf> (laatst geraadpleegd 26 april 2017).
 - 6 Holvast & Van der Meij 2011, p. 5; Huisman 2017, p. 335-339.

‘bestuurlijk-juridische’ aanpak genoemd.⁷ In feite gaat het daarbij steeds om de vraag welke maatregelen het bestuur kan nemen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden.⁸ Bij ‘bestuur’ kan dan worden gedacht aan een veelheid aan overheidsdiensten die handelen op grondslag van het bestuursrecht, zoals de Belastingdienst, maar ook bijvoorbeeld de inspectiediensten van de Inspectie SZW⁹ of de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).¹⁰ Een meer centrale plaats wordt binnen de bestuurlijke aanpak toegedicht aan gemeenten.¹¹ In de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, spelen gemeenten een centrale rol in het overheidsfunctioneren. Niet in de laatste plaats is dat de afgelopen jaren te zien geweest aan de overheveling van aanzienlijke taken naar gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdhulp, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen.¹²

Ook de rol van gemeenten bij de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit staat steeds meer in de belangstelling en ook ten aanzien van specifiek mensenhandel is dat het geval. In het bijzonder gaat het daarbij om de mogelijkheden die gemeenten hebben om via hun handhavingsinstrumentarium op te treden tegen overtredingen die samenhangen, of kunnen samenhangen, met mensenhandel. Een voorbeeld is te zien in de gemeente Utrecht. Daarin is in de vergunningvoorwaarden voor de exploitant van een seksbedrijf ook een meldplicht over mensenhandel opgenomen.

Meldplicht in Utrecht

In art. 3:11 lid 7 van de Utrechtse APV is opgenomen dat exploitanten, indien bij hen redelijkerwijs een vermoeden dient te ontstaan van mensenhandel en/of andere vormen van uitbuiting, zij dit direct moeten melden bij de politie en de gemeentelijke toezichthouders. In de Beleidsregel ‘Melden signalen mensenhandel’ is verder uitgewerkt wanneer en bij wie gemeld moet worden.¹³ Uitgangspunt van de meldplicht is dat exploitanten en beheerders een ‘verlengstuk’ zijn van de door de gemeente uitgevoerde controles in seksinrichtingen: ‘De beheerder/exploitant heeft een grote verantwoordelijkheid bij de bestrijding van mensenhandel. Op het moment van vergun-

7 Zie Van der Meij & Van der Leun 2010, p. 69. De laatste jaren wordt, waar het gaat om de rol van gemeenten bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, ook veel gesproken over ‘ondermijnende criminaliteit’ of de ondermijnende effecten van criminaliteit. Zie over de (nogal onbepaalde) term ‘ondermijning’ o.a. Huisman 2017 en Koltthoff & Khonraad 2016.

8 Van Daele 2013, p. 287 verstaat onder een bestuurlijke aanpak ‘[...] alle bestuurlijke maatregelen die mogelijk zijn ter beheersing van georganiseerde criminaliteit’. Het gaat in potentie om alle overheidsorganisaties met een bestuursrechtelijk mandaat, ofwel organisaties die bevoegdheden hebben op grondslag van het bestuursrecht. Van Daele benadrukt dat de bestuurlijke aanpak de strafrechtelijke niet vervangt, maar geldt als ‘complementair optreden’.

9 Niet moet worden gedacht aan Inspectie SZW, Directie Opsporing omdat het hier gaat om een (bijzondere) opsporingsdienst die bijgevolg acteert op grondslag van *strafrechtelijke* bevoegdheden.

10 Zo was de Inspectie Leefomgeving en Transport betrokken bij een door ISZW-DO opgezette actiedag tegen uitbuiting in de transportsector. Zie daarover Inspectie SZW, ‘Arbeidsuitbuiting op de loer bij vrachtwagenchauffeurs’, raadpleegbaar via <https://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2016/05/30/arbeidsuitbuiting-op-de-loer-bij-vrachtwagenchauffeurs> (laatst geraadpleegd 3 mei 2017).

11 Zo nu en dan lijkt het zelfs erop dat met de ‘bestuurlijke aanpak’ niets anders wordt bedoeld dan de ‘gemeentelijke aanpak’ van georganiseerde criminaliteit. Smits en Struiksma verstaan in een recent onderzoek onder de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ‘het geheel van activiteiten van gemeenten die gericht zijn op het bestrijden, voorkomen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten, al dan niet in samenwerking met andere partners in een (geïntegreerde) aanpak’ [cursivering Nationaal Rapporteur]. Smits & Struiksma 2016, p. 15. De gelijkstelling van gemeenten en het ‘bestuur’ in de ‘bestuurlijke aanpak’ is ook vindbaar bij Huisman 2017, p. 335-336.

12 Vgl. in dit verband de totstandkoming van de Jeugdwet van 2014 en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

13 *Gemeentebled* 2015, nr. 42885, p. 1-2.

ningverlening dient de beheerder in staat te zijn om signalen van mensenhandel te herkennen. Als dat niet het geval is, is deze beheerder niet geschikt voor het vak van beheerder'.¹⁴

Naast het concreet inzetten van bestuurlijke instrumenten is ook te denken aan het formuleren van een specifiek, lokaal beleid ten aanzien van mensenhandel, waardoor het thema een meer duurzame plaats krijgt binnen het lokaal veiligheidsbeleid. Daarbij is een onderscheid te maken tussen *algemeen lokaal beleid*, waarbij mensenhandel louter is opgenomen in meer algemeen veiligheidsbeleid, zoals het integraal en regionaal veiligheidsplan¹⁵, en *specifiek lokaal beleid*, waarbij specifiek ten aanzien van mensenhandel op lokaal niveau een beleidsdocument tot stand is gekomen. Voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld vindbaar in de gemeenten Eindhoven en Hilversum.

Beleidsplan over mensenhandel in de gemeentes Eindhoven en Hilversum

Het beleidsplan over mensenhandel in Eindhoven omvat onder meer een oriëntatie op de aard en omvang van de problematiek in de stad en regio Eindhoven, een analyse van het huidige beleid en de opneming van verbeterpunten. Bovendien wordt daarin voorzien in een plan van aanpak voor het verbeteren van het beleid en wordt in het beleidsplan uitgebreid beschreven wie op welk moment welke bevoegdheden kan inzetten om mensenhandel te voorkomen en stoppen.¹⁶ Specifiek lokaal beleid zal doorgaans een omschrijving van mensenhandel bevatten, de vraag of en zo ja, hoe mensenhandel zich in de gemeente voordoet, de vraag welk lokaal instrumentarium kan worden gehanteerd bij het voorkomen en stoppen daarvan en op welke manier de zorg en opvang voor slachtoffers lokaal en regionaal is geregeld. Dat is ook het geval in de gemeente Hilversum, waarin in 2013 een 'Nota Mensenhandel' is opgesteld, die de basis legt voor de mensenhandelaanpak in die gemeente. In een brief van juli 2017 heeft de burgemeester van Hilversum bovendien aangegeven te werken aan een regionale zorgstructuur, die moet waarborgen dat in de regio Gooi- en Vechtstreek slachtoffers op adequate wijze kunnen worden beschermd.¹⁷

Naast het al genoemde instrumentarium kan daarnaast, en in het bijzonder, worden gedacht aan de rol van de burgemeester. Los van de bevoegdheden die hem toekomen op grondslag van specifiek op mensenhandel toegesneden beleid, staan hem ook een groeiend aantal algemene openbare orde-bevoegdheden ter beschikking die kunnen worden gebruikt.¹⁸ Ook kan de burgemeester in het zogeheten (lo-

14 Gemeentebld 2015, nr. 42885, p. 1.

15 Art. 38b lid 1 Pw 2012 bepaalt dat de gemeenteraad ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vaststelt die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie. De wettelijke grondslag van dit regionaal veiligheidsplan kan worden gevonden in art. 39 lid 1 Pw 2012. Dit plan wordt gezamenlijk samengesteld door de burgemeesters in de eenheid, tezamen met de hoofdofficier van justitie. De regioburgemeester speelt bij de opstelling van dit plan doorgaans een belangrijke, coördinerende rol.

16 Gemeente Eindhoven, 'Beleidsplan mensenhandel Eindhoven', Eindhoven 2014, raadpleegbaar via <https://eindhoven.raadsinformatie.nl/document/1745501/1/document> (laatst geraadpleegd: 25 juli 2017).

17 Brief van de burgemeester van Hilversum d.d. 25 augustus 2017 inzake het aanstellen van een zorgcoördinator mensenhandel.

18 Zie voor een overzicht van meer recent geïntroduceerde bevoegdheden uitgebreid Dölle 2010 en Engberts & Cornelissen 2010. Voor een actueel overzicht van de bevoegdheden van de burgemeester zie Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Zakboek Openbare orde en veiligheid*, Den Haag: NGB 2017. Ten aanzien van gebiedsverboden zie nader Van der Vorm 2017, p. 344-360. Over de meer centrale rol die de burgemeester heden ten dage inneemt bij de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit zie ook M. Misérus & N. Zoetbrood, 'Sheriff aan het hoofd ener gemeente', *de Volkskrant* 29 april 2017.

kaal) ‘driehoeksoverleg’ een belangrijke ‘aanjager’ zijn om het thema van de mensenhandel op de gemeentelijke agenda te zetten en daarvoor blijvend aandacht te vragen.¹⁹

Vanuit deze verschillende invalshoeken wordt duidelijk dat gemeenten²⁰ een meer dan substantiële rol kunnen spelen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, en mensenhandel in het bijzonder. In een onderzoek uit 2012 heeft de Nationaal Rapporteur expliciet aandacht gevraagd voor de rol van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel.²¹ Daarin wordt weliswaar vastgesteld dat mensenhandel meer onder de aandacht van gemeenten wordt gebracht, maar zijn ook tekortkomingen naar boven gekomen. Ook andere onderzoeken constateren lacunes bij de aanpak van mensenhandel door gemeenten. In een recent, in opdracht van het WODC, uitgevoerd onderzoek geeft ruim de helft van de ondervraagde gemeenten aan geen zicht te hebben op de aanwezigheid van mensenhandel in de gemeente.²² Ook geeft 63 procent van de respondenten aan geen zicht te hebben op het schaalniveau waarop mensenhandel zich binnen de gemeentegrenzen manifesteert.²³

Het is om uiteenlopende redenen lastig een algemeen overzicht te krijgen van de stand van zaken op het gebied van de aanpak van mensenhandel in Nederlandse gemeenten. Daaraan ten grondslag ligt in eerste instantie een kwantitatief aspect: het aantal gemeenten in Nederland – op 1 januari 2017 waren dat er 388 – maakt van monitoring een omvangrijke taak. Ten tweede kan worden gewezen op de ruimte die gemeenten toekomt bij het maken van mensenhandelbeleid. Hoewel de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van hulp en opvang aan slachtoffers van mensenhandel wettelijk zijn verankerd,²⁴ ligt dat voor de rol van gemeenten bij de bestuurlijke aanpak van mensenhandel anders. De wijze waarop aan deze rol invulling wordt gegeven is in sterke mate een kwestie die aan gemeenten zelf is gelaten. Dit betekent dat een grote diversiteit aan gemeentelijk mensenhandelbeleid kan bestaan en, vooruitlopend op de resultaten die in dit hoofdstuk worden besproken, ook daadwerkelijk bestaat.

19 Het driehoeksoverleg is geformaliseerd in art. 13 lid 1 Pw 2012. In art. 13 lid 3 Pw 2012 is voorts bepaald dat op verzoek van de burgemeester het driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau plaatsvindt. De belangrijke rol van de burgemeester werd door de Nationaal Rapporteur reeds benadrukt in een onderzoek uit 2012. Daarin luidde een van de aanbevelingen: ‘Bestuurlijke daadkracht is noodzakelijk voor een effectieve aanpak van mensenhandel op regionaal niveau. Eén van de burgemeesters uit de regio, bij voorkeur de regiogemeente, moet de regierol op zich nemen om mensenhandel effectief te bestrijden. [Nationaal Rapporteur 2012 \(Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau\)](#), p. 158.

20 Hieronder worden in dit hoofdstuk gemakshalve de gemeente zelf, de burgemeester, het college van b en w en de gemeenteraad verstaan. Bij de gemeentelijke aanpak gaat het vaak om een bestuurlijke aanpak, die zich primair richt op de bevoegdheden die de burgemeester toekomt. Niet moet echter uit het oog worden verloren dat de gemeenteraad een minstens zo grote rol kan spelen bij het initiëren en controleren van een effectief mensenhandelbeleid.

21 [Nationaal Rapporteur 2012 \(Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau\)](#).

22 Smits & Struiksma 2016, p. 22. Gemeenten zijn in dit onderzoek bevraagd door middel van een survey. 270 van de 389 geïnviteerde gemeenten hebben de survey ingevuld, een respons van 69%.

23 Smits & Struiksma 2016, p. 24; p. 29-30. De onderzoekers onderscheiden een lokale, regionale en landelijke en internationale schaal. Doel van de vraag is geweest om te achterhalen of gemeenten indicaties hebben of mensenhandel zich ook buiten de lokale schaal voordoet. Inschatting van een meerderheid van de respondenten is dat mensenhandel zich vooral op lokaal niveau voordoet, en op meerdere locaties binnen de gemeenten (p. 25).

24 [VNG 2015](#). Zie ook §5.3.4.

Om de rol van gemeenten bij de mensenhandelaanpak meer te uniformeren zijn de afgelopen jaren enkele initiatieven ontplooid.²⁵ Vooral het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft hierin een belangrijke adviserende en ondersteunende rol.²⁶ In samenwerking met het CCV en het LIEC/RIEC heeft het ministerie van VenJ in 2014 het 'Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel' ontwikkeld, waarin staat welke maatregelen – minimaal – nodig zijn om mensenhandel vanuit gemeenten effectief aan te pakken.²⁷ Drie onderdelen vormen de kern van dit basisniveau:

Gemeenten moeten mensenhandel actief signaleren, en dus moeten medewerkers van gemeenten worden getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel;

Elke gemeente moet beschikken over een functionaris 'die optreedt als contactpersoon binnen de gemeente, bekend is met de bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel en bekend is met de instanties waar slachtoffers mensenhandel terecht kunnen';

Elke gemeente dient gemeentelijk beleid en lokale regelgeving te hebben die de aanpak van mensenhandel ondersteunt.

De totstandkoming van het basisniveau past in een tendens om de 'oren-en-ogefunctie' van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel uit te lichten. Ook de EU-richtlijn mensenhandel getuigt daarvan. In artikel 18 lid 3 van deze richtlijn staat:

De lidstaten bevorderen regelmatige opleiding voor functionarissen, waaronder eerstelijns politieagenten, die mogelijk in contact komen met slachtoffers en potentiële slachtoffers van mensenhandel; deze opleiding moet hen in staat stellen slachtoffers en potentiële slachtoffers van mensenhandel te herkennen en met hen om te gaan.

Hoewel in deze bepaling niet specifiek de gemeenten worden genoemd is in de preambule van de richtlijn opgenomen dat functionarissen die mogelijk in contact komen met slachtoffers of potentiële slachtoffers van mensenhandel, dus ongeacht voor welke organisatie zij werkzaam zijn, een passende opleiding moeten krijgen om dergelijke slachtoffers te herkennen en met hen om te gaan. Ook is bepaald dat deze 'opleidingsverplichting' moet worden aangemoedigd voor, 'afhankelijk van lokale omstandigheden', andere groepen overheidspersoneel die bij de uitoefening van hun taak in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel.²⁸

25 Zie bijvoorbeeld ook de checklist die het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) recent heeft ontwikkeld voor de aanpak van loverboyproblematiek door gemeenten. De checklist is raadpleegbaar via <https://www.nji.nl/nl/Download-Nji/Publicatie-Nji/Hoe-pak-je-loverboyproblematiek-aan-Checklist-voor-gemeenten.pdf> (laatst geraadpleegd 2 november 2017).

26 Het CCV wordt gefinancierd door het ministerie van VenJ en ontwikkelt voor gemeenten onder meer praktische handboeken, die behulpzaam kunnen zijn bij het ontwikkelen van beleid op meerdere veiligheidsthema's. Meer informatie over het CCV is vindbaar op www.hetccv.nl (laatst geraadpleegd 28 augustus 2017).

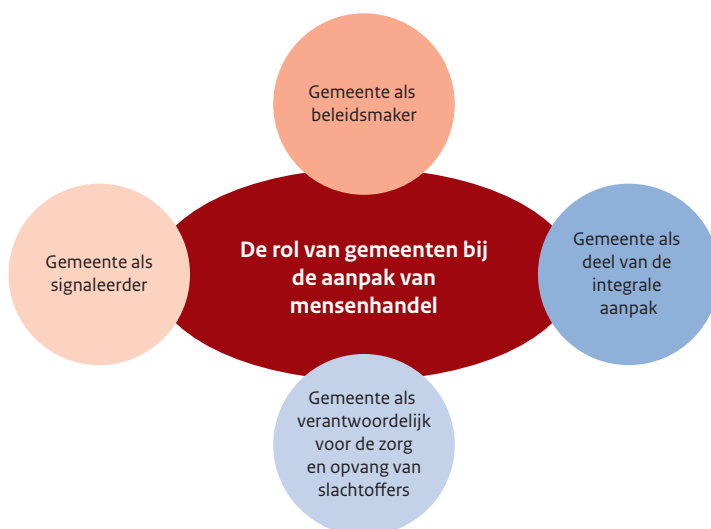
27 Volgens de minister van VenJ dient het basisniveau 'als referentiekader voor gemeenten en biedt [het] concrete handelingsperspectieven. Het is zowel bedoeld als middel om gemeenten bewust te maken van hun rol in de aanpak van mensenhandel, als een ondersteuning voor gemeenten bij het vormgeven van deze rol als partner in de integrale aanpak'. *Kamerstukken II 2014/15*, 28638, 128, p. 1. Het basisniveau kan als een verbijzondering worden gezien van het meer in het algemeen op de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit toegespitste 'Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit', dat door het CCV in 2010 is uitgegeven, vgl. CCV 2010.

28 Overweging 25 Preambule EU-richtlijn mensenhandel.

Beide 'kaders' zijn interessant, omdat zij gezamenlijk een soort van randvoorwaarden scheppen waaraan gemeentelijk mensenhandelbeleid zou moeten voldoen. In dit verband is ook noemenswaardig dat het CCV op basis van het basisoniveau de drie genoemde onderdelen verder heeft uitgewerkt en informatiebrochures heeft gemaakt die gemeenten bij de implementatie ervan behulpzaam kunnen zijn.²⁹ Ook is Stichting FairWork nauw betrokken bij het op grotere schaal trainen van gemeentepersoneel. Zo werden in 2015 113 gemeenten bereikt die een opleiding voor beleidsmedewerkers hebben gevolgd, in 2016 waren dit er 78. Voorts volgden in 2016 en 2017 zeven gemeenten een opleiding voor 'personeel met burgercontact'; het kan dan gaan om baliepersoneel, toezichhouders of leden van de sociale wijkteams.³⁰

5.1 Het doel en de ordening van dit onderzoek

Gemeenten kunnen uiteenlopende initiatieven nemen om mensenhandel te voorkomen en stoppen, zo werd hierboven gaandeweg al duidelijk. In dit onderzoek worden ten aanzien van de plaats van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel vier rollen onderscheiden.



Figuur 5.1 De rol van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel

Het groot aantal gemeenten, in combinatie met de vrijheid die gemeenten hebben om zelf te beslissen of, en zo ja hoe het lokaal beleid ten aanzien van mensenhandel wordt ingericht, maakt de vraag interessant op welke wijze daaraan in de onderscheiden gemeenten invulling wordt gegeven. Daartoe is ten behoeve van dit onderzoek een vragenlijst uitgezet onder alle, in 2016 in Nederland bestaande gemeenten. De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal stond, luidt: welke inhoud geven gemeenten aan hun

29 Dit materiaal is raadpleegbaar via <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/> (laatst geraadpleegd 26 april 2017).
30 Schriftelijke informatie van Stichting FairWork d.d. 26 april 2017.

rol bij de aanpak van mensenhandel? De vragenlijst die gemeenten voorgelegd hebben gekregen was geordend aan de hand van de vier voornoemde rollen. Bij de inhoud van elk van die rollen wordt hieronder beknopt stilgestaan.

De gemeente als signaleerder. In eerste instantie is het van belang dat gemeenten in staat zijn mensenhandelsignalen te herkennen. Eerst als gemeenten weten waar zij op moeten letten, kan mensenhandel effectief worden herkend, kunnen slachtoffers worden beschermd en de signalen worden doorgezet naar ketenpartners die handelen vanuit een eigen verantwoordelijkheid. De signaleringsfunctie van gemeenten is opgenomen in het ‘Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel’ en wordt daarin beschouwd als een minimumeis voor een effectieve, gemeentelijke aanpak.

De gemeente als beleidsmaker. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opmaken van veiligheidsbeleid. Zij voeren daarover zelf de regie. Naast een meer algemeen veiligheidsbeleid kan ook worden gedacht aan thematisch veiligheidsbeleid, dat zich in het bijzonder richt op het voorkomen en tegengaan van specifieke verschijningsvormen van criminaliteit, bijvoorbeeld drugscriminaliteit of mensenhandel.

De gemeente als deel van de integrale aanpak. De grondgedachte achter de bestuurlijke aanpak is dat verschillende organisaties complementair aan elkaar functioneren. Het aanwenden van gemeentelijke bestuurlijke bevoegdheden zal doorgaans samenlopen met een strafrechtelijke aanpak, waarvoor politie en OM verantwoordelijk zijn. Een effectieve aanpak vergt afstemming. Een belangrijke rol komt in dit verband toe aan de sinds 2007 bestaande RIEC’s. Een gemeentelijke aanpak die met andere partijen is afgestemd wordt ‘integrale aanpak’ genoemd. Om verplaatsingseffecten te voorkomen – het zogenoemde ‘waterbedeffect’ – is het regionaal afstemmen van lokaal beleid bovendien van groot belang.³¹

De gemeente als verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Gemeenten zijn financieel en organisatorisch verantwoordelijk voor de zorg voor en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Dit is een wettelijk verankerde verplichting, die primair voortvloeit uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet. De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van de bescherming van slachtoffers zijn uitgebreid beschreven in een rapport van de VNG uit 2015.³²

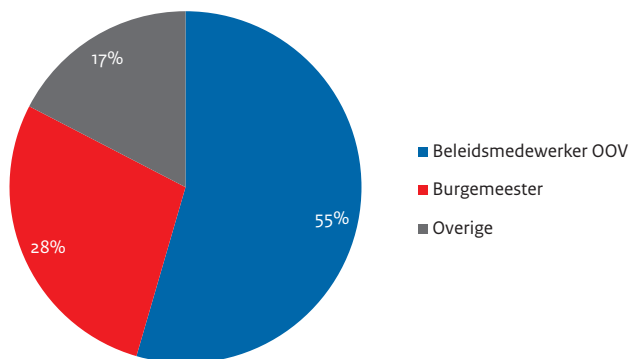
5.2 Methodologie

Voor dit onderzoek is een [vragenlijst \(zie Bijlage 4\)](#) uitgezet onder alle gemeenten van Nederland. In juli 2016, toen Nederland in totaal 390 gemeenten kende, zijn de gemeenten per e-mail benaderd om deel te nemen door middel van een uitnodiging, gericht aan de burgemeester. De survey is uitgezet via het online platform SurveyMonkey en bestond uit vragen over de signalering van mensenhandel, het beleid over mensenhandel, de integrale en regionale samenwerking op het terrein van mensenhandel en de zorg voor en opvang van slachtoffers van mensenhandel. In december 2016 is een herinnering gestuurd naar gemeenten die de survey nog niet hadden ingevuld. In april 2017 is de survey voor de laatste maal ingevuld. In de uitnodigingsbrief werden burgemeesters aangemoedigd zelf de

31 Zie daarover uitgebreid Bernasco, Elffers & Bruinsma 2006.

32 VNG 2015.

survey in te vullen, maar werd hen ook gewezen op de mogelijkheid om dit te laten doen door een bij het thema betrokken beleidsmedewerker. 28,1% van de respondenten bestaat uit burgemeesters.³³ 54,5% van de respondenten is beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid (in beleidsjargon ook wel 'OOV'er' of 'AOV'er' genoemd). 17,4% van de surveys is ingevuld door gemeenteambtenaren met een andere functie. In deze gevallen werd bijvoorbeeld alleen 'beleidsmedewerker' ingevuld, zonder dat de precieze portefeuille bekend werd. In veel gevallen ging het wel om functies die gerelateerd zijn aan het veiligheidsdomein, maar die niet zonder meer kunnen worden gelijkgesteld met die van de beleidsadviseur.³⁴



Figuur 5.2 Functies van de respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt (N=167)

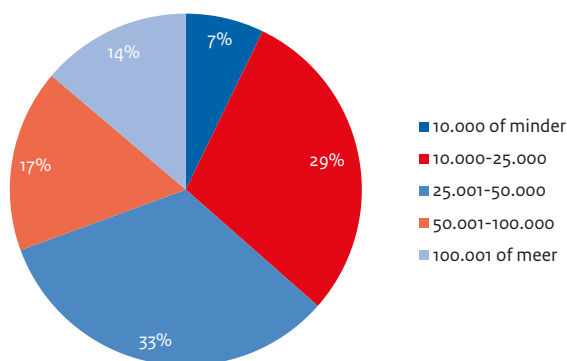
In totaal is de vragenlijst 186 maal ingevuld. 19 gemeenten hebben de vragenlijst twee of meer keren ingevuld. Van die gemeenten is voor de analyse slechts één ingevulde vragenlijst gebruikt, waarbij als uitgangspunt is gehanteerd dat de meest compleet ingevulde vragenlijst is gebruikt of, indien de gemeente twee compleet ingevulde vragenlijsten had ingevoerd, de laatst ingediende. In totaal blijven dan 167 unieke gemeenten over die de enquête hebben ingevuld. In het jaar dat de enquête voor het eerst werd uitgezet – 2016 – waren in Nederland 390 gemeenten.³⁵ Dit betekent dat de vragenlijst door 42,8% van de gemeenten is ingevuld. Niet elke gemeente heeft de vragenlijst compleet ingevuld, waardoor de omvang van de populatie in dit onderzoek kan verschillen per te bespreken onderdeel.

De namen van de gemeenten worden in dit onderzoek niet vermeld: het invullen van de survey is namelijk gebeurd op voorwaarde van anonieme verwerking van de data. In de volgende figuur is te zien wat het inwoneraantal is van de gemeenten waarin de respondenten werkzaam zijn.

33 Daarvan was één persoon loco-burgemeester.

34 Het gaat dan bijvoorbeeld om een 'coördinator sluitende aanpak jeugd', de coördinator van een fraudeteam of een 'beleidsadviseur sociaal domein'.

35 Op 1 januari 2017 waren er nog 388 gemeenten. Vgl. Centraal Bureau voor de Statistiek, 'In twintig jaar bijna 240 gemeenten minder', raadpleegbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/52/in-twintig-jaar-bijna-240-gemeenten-minder> (laatst geraadpleegd 25 juli 2017).



Figuur 5.3 Inwoneraantal van de gemeenten waarin respondenten werkzaam zijn.

Aan de methode die in dit onderzoek is gebruikt, zijn een aantal beperkingen verbonden. Allereerst hebben niet alle 390 gemeenten die zijn uitgenodigd om aan dit onderzoek deel te nemen de vragenlijst ook daadwerkelijk ingevuld. In totaal hebben 167 gemeenten de vragenlijst ingevuld, een *response rate* van 42,8%. Er kan dan ook niet worden gesproken van een aselechte steekproef. Het gevolg hiervan is dat voorzichtigheid is geboden bij het generaliseren van de resultaten uit dit onderzoek. Een tweede beperking is dat de kwantitatieve benadering die in dit onderzoek is gehanteerd het bemoeilijkt om te achterhalen wat de dieperliggende oorzaken zijn voor de stand van zaken in de gemeenten. Zo heeft de vragenlijst bijvoorbeeld inzicht gegeven in het bewustzijn over mensenhandel bij gemeenten, of de aan- of afwezigheid van beleid in gemeenten, maar is het slechts tot op zekere hoogte mogelijk geweest uit te vragen welke verklaringen aan de antwoorden ten grondslag hebben gelegen.

5.3 Bespreking van de resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten besproken. Zoals hierboven al is toegelicht, gebeurt dat aan de hand van verschillende rollen die gemeenten bij de aanpak van mensenhandel kunnen spelen.

5.3.1 De gemeente als signaleerder

Het goed kunnen signaleren van mensenhandel door medewerkers van gemeenten is van groot belang voor het ondernemen van vervolgacties. Die vervolgacties bestaan niet alleen uit het oppakken van de eigen verantwoordelijkheden die gemeenten hebben, maar in het bijzonder ook uit het delen van signalen met andere ketenpartners. Idealiter immers delen gemeenten signalen van mensenhandel direct met de politie en het OM. Die organisaties kunnen, indien daartoe aanleiding bestaat, een opsporingsonderzoek starten.³⁵ Niet zelden gebeurt het dat gemeenten belangrijke informatie aanleveren waarop vervolgens politie en OM een opsporingsonderzoek kunnen bouwen.

³⁵ In de OM-aanwijzing mensenhandel staat: 'Signalen van mensenhandel moeten in alle gevallen worden opgepakt. Dat betekent dat wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn. Als dat het geval is, dienen deze in overleg met de officier van justitie, te worden onderzocht'. Aanwijzing mensenhandel, Stcrt. 2013, 16816, onder 'Opsporing'.

Van signaal tot opsporingsonderzoek

In Amsterdam werd dit jaar door een toezichthouder van de afdeling Wonen een controle uitgevoerd wegens meldingen van overlast door burens. De toezichthouder trof een volgepakte woning aan met matrassen op de grond. De aangetroffen mensen bleken afkomstig uit Bangladesh en India. De signalen zijn door de portefeuillehouder mensenhandel van de gemeente Amsterdam doorgezet naar het casuoverleg van het RIEC, waarin naast de gemeente onder andere ook politie, OM, IND en de Belastingdienst zitting hebben. De politie startte daarop een nader onderzoek.³⁶

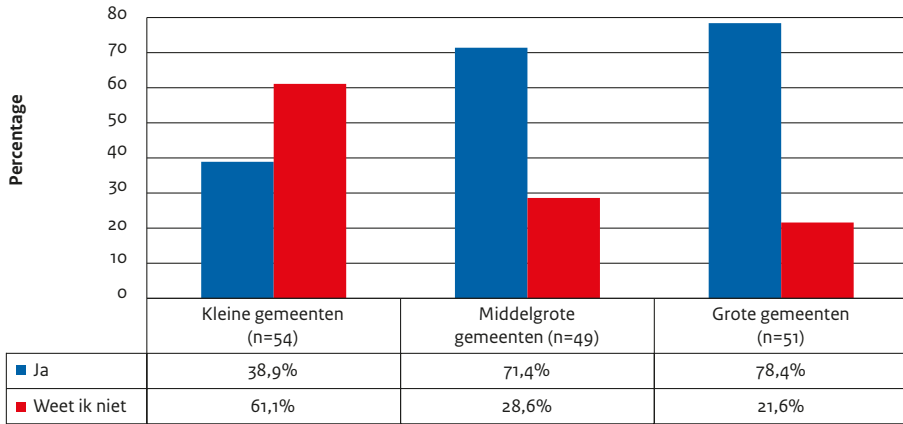
Bewustzijn

Uit dit onderzoek blijkt dat de mate waarin respondenten zich bewust zijn van het voorkomen van mensenhandel in hun gemeente, uiteenloopt. Op de vraag of mensenhandel voorkomt in de gemeente geeft 35,2% (N=165) van de respondenten aan dat niet te weten. 6,7 procent geeft aan dat mensenhandel niet voorkomt in de gemeente. De overige 58,2% geeft aan dat mensenhandel *wel* voorkomt in de gemeente.

Er blijkt een significant verband te zijn tussen het inwoneraantal van de gemeenten en de mate waarin de respondent aangeeft niet te weten of mensenhandel in de gemeente voorkomt.³⁷ Kleinere gemeenten (0-25.000 inwoners, n=54) geven significant vaker aan niet te weten of mensenhandel voorkomt dan middelgrote en grotere gemeenten; 61,1% van de respondenten in kleine gemeenten heeft ingevuld niet te weten of mensenhandel naar zijn of haar oordeel voorkomt. In middelgrote en grote gemeenten ligt dit aantal veel lager. In de middelgrote gemeenten (25.001-50.000 inwoners) geeft 28,6% (n=49) van de respondenten aan niet te weten of mensenhandel voorkomt. In de grote gemeenten (50.001->300.000) ligt dat percentage op 21,6% (n=51).

36 Schriftelijke informatie van de gemeente Amsterdam d.d. 23 augustus 2017.

37 ($\chi^2=19,998$; $df=2$; $p=0,000$; $V=0,360$; $p=0,000$). Om dit significant verband te vinden, is het nodig geweest het aantal gemeentecategorieën (naar inwonertal) te reduceren tot drie groepen. Bovendien is daarbij de groep respondenten die heeft aangegeven dat mensenhandel *niet* voorkomt in de gemeente uitgesloten, waardoor de omvang van de populatie 154 is (slechts 6,7% van de gemeenten heeft aangegeven dat mensenhandel *niet* voorkomt in de gemeente).

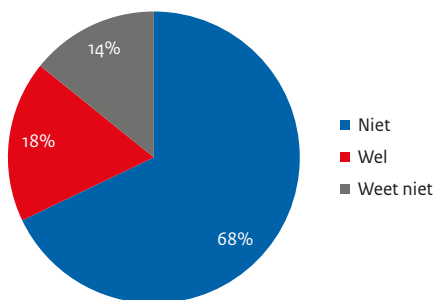


Figuur 5.4 Mate waarin respondenten aangeven of mensenhandel voorkomt in de gemeente (N=154)

Respondenten is ook gevraagd aan te geven of specifieke sectoren bestaan die binnen hun gemeente kwetsbaar zijn voor mensenhandel (N=162). Van de kleine gemeenten (n=60) geeft 45% aan dat de seksindustrie een kwetsbare sector is voor mensenhandel en geeft 48,3% aan dat de land- en tuinbouw een kwetsbare sector is voor mensenhandel; in de groep met middelgrote gemeenten (n=52) is dit 59,6% voor de seksindustrie en 67,3% voor de land- en tuinbouwsector; van de grotere gemeenten (n=50) is dit 84% voor de seksindustrie en 24% voor de land- en tuinbouwsector.

Registratie

Op het gebied van signalering is ook belangrijk te weten of gemeenten het aantal (mogelijke) gevallen van mensenhandel bijhouden. Dit blijkt voor het merendeel van de gemeenten niet het geval: 67,9% van de respondenten (N=162) geeft aan het aantal (mogelijke) gevallen van mensenhandel in de gemeente in 2015 *niet* te hebben geregistreerd. 17,9% geeft aan dit aantal *wel* bij te houden, 14,2% van de respondenten geeft aan dit *niet te weten*. In de meeste gevallen lag het aantal geregistreerde (mogelijke) gevallen onder de 10, op één uitschieter na: in een grote, randstedelijke gemeente werden 260 (mogelijke) gevallen van mensenhandel geregistreerd in 2015.



Figuur 5.5 Mate waarin gemeenten het aantal gevallen van mensenhandel registreerden in 2015 (N=162)

De vraag of binnen de gemeente een contactpersoon werkzaam is bij wie signalen van mensenhandel gemeld kunnen worden, heeft 81,3% bevestigend beantwoord (N=160). In het merendeel van de gevallen (68,8%) ging het om een contactpersoon die in dienst was van de gemeente. 12,5% van de 160 respondenten gaf aan dat de contactpersoon is aangesteld bij een andere organisatie. 15,6% gaf aan niet te beschikken over een contactpersoon of dit niet te weten (3,1%). In veel gevallen is deze contactpersoon overigens de beleidsmedewerker op het gebied van openbare orde en veiligheid of integrale veiligheid. In een meerderheid van de gevallen heeft deze persoon ook een training genoten in het herkennen van signalen van mensenhandel (66,4%, n=110). 28,2% van de respondenten geeft aan dat deze persoon daarin geen training heeft gehad. Van de gemeenten met een eigen contactpersoon voor het melden van signalen van mensenhandel gaf een meerderheid aan dat ook andere functionarissen dan die contactpersoon zijn getraind in het herkennen van signalen. Het ging dan onder meer om (andere) beleidsmedewerkers, toezichthoudend en handhavend personeel en balie-medewerkers. Ook vulden respondenten in dat GGD-medewerkers zijn getraind, medewerkers van het Centrum Jeugd en Gezin, het sociaal wijkteam en de leerplichtambtenaren. Sommige respondenten gaven aan dat ook brandweer-medewerkers waren getraind, evenals ambtenaren van de afdeling bouw- en woningtoezicht.

5.3.2 De gemeente als beleidsmaker

In dit onderzoek is respondenten gevraagd naar de aanwezigheid van mensenhandelbeleid in hun gemeente. Om zicht te krijgen op de manier waarop dit mensenhandelbeleid vorm heeft gekregen is een tweedeling aangehouden tussen twee 'vormen' van mensenhandelbeleid, dat hierboven werd geïntroduceerd: *algemeen* lokaal beleid en *specifiek* lokaal beleid. Algemeen lokaal beleid heeft, zoals de naam al doet vermoeden, een algemeen karakter. Van algemeen mensenhandelbeleid is bijvoorbeeld sprake bij opnemings van mensenhandel in het om de vier jaar vast te stellen Integraal Veiligheidsplan. Maar ook kan daarvan sprake zijn als gemeenten alleen zijn aangesloten bij regionale initiatieven. De gemeente is in dat geval wel deel van 'een' beleid, maar beschikt niet zelf over een specifiek daarop toegesneden beleidsplan. Tot slot kan worden gedacht aan opnemings van mensenhandel in het coalitieakkoord; dat wordt na de gemeenteraadsverkiezingen opgesteld door de gevormde coalitie en vormt op hoofdlijnen het beleid voor het college van b en w in de vierjarige zittingsperiode. Opnemings van mensenhandel in dit akkoord is in dit onderzoek als een algemene beleidsvorm gezien. Daarin staat namelijk niet uitgebreid beschreven hoe en met welke middelen mensenhandel op lokaal niveau kan worden tegengegaan, maar wordt als gezegd veel meer op hoofdlijnen bepaald wat de prioriteiten op veiligheidsgebied zijn. Van *specifiek* lokaal beleid is sprake als de gemeente beschikt over een specifiek op de aanpak van mensenhandel gericht beleidsplan of beleidsdocument. Zo'n plan ziet in directe zin op het thema mensenhandel en de vraag welke middelen de gemeente voor de aanpak daarvan, gelet op de lokale situatie, kan inzetten.

Uit dit onderzoek blijkt dat weinig gemeenten over *specifiek* lokaal mensenhandelbeleid beschikken. Daarnaast gevraagd geeft slechts 4,5% (N=156) van de respondenten aan dat de gemeente beschikt over een specifiek op mensenhandel gericht beleidsplan. Eenzelfde percentage van de gemeenten werkt daar momenteel aan. Van de gemeenten die niet beschikken over een specifiek op mensenhandel gericht beleidsplan, geeft ongeveer de helft als reden op (48,9%, N=137) dat de opnemings van mensenhandel in het integraal of regionaal veiligheidsplan volstaat. 41,6% vindt specifiek beleid niet noodzakelijk omdat per geval wordt bekeken welke middelen nodig zijn om mensenhandel aan te pakken (*ad hoc*-beleid). 10,2% geeft aan dat mensenhandel in de betreffende gemeente geen prioriteit heeft en 5,8% zegt dat mensenhandel in de gemeente niet voorkomt. 32,1% van de respondenten heeft ook andere redenen voor het ontbreken van specifiek beleid genoemd. In sommige gemeenten is de aanpak van mensenhandel bijvoorbeeld ondergebracht in regio-overstijgende beleidsplannen, waarbij ook de opnemings van mensenhandel in een meer algemene 'ondermijningsaanpak' wordt genoemd. Ook komt bij de antwoordcategorie 'overige',

waarin respondenten zelf iets konden invullen, meermalen terug dat mensenhandel in de gemeente niet voorkomt of dat er geen bekende gevallen bekend zijn. Overigens is het vermeldenswaardig dat het overgrote deel van de gemeenten dat beschikt over specifiek lokaal beleid, of dat op dit moment ontwikkelen, aangeeft dat zij zicht hebben op mensenhandel in hun gemeente.

Ten aanzien van het *algemeen* lokaal beleid valt op dat een bijzonder laag aantal gemeenten mensenhandel in het coalitieakkoord heeft opgenomen; daarvan is slechts in 7,6% van de gemeenten sprake (N=158). Een andere vorm van algemeen beleid is het zoeken van aansluiting bij regionale initiatieven. Een voorbeeld daarvan is de participatie in een regionaal veiligheidsplan, waarin de regionale veiligheidsdoelen voor een periode van vier jaar zijn vastgelegd. 73,6% (N=155) van de respondenten geeft aan dat de gemeente waarvoor zij werkzaam zijn, participeert in een regionaal veiligheidsplan waarin mensenhandel een onderwerp is. In de overige gevallen is mensenhandel geen thema in dat plan, participeert de gemeente daar niet in of zegt de respondent niet te weten of mensenhandel een thema is op regionaal niveau.

Ingezette middelen

Mensenhandelbeleid kan bestaan uit verschillende middelen om de daarin gestelde doelen te bereiken. Respondenten is in dit onderzoek gevraagd welk instrumentarium zij gebruiken bij hun aanpak van mensenhandel en kregen daarbij enkele keuzes voorgelegd. Daarbij is geabstraheerd van de vorm waarin het mensenhandelbeleid is gegoten. De vragen zijn dus zowel beantwoord door gemeenten die mensenhandel wel en gemeenten die mensenhandel niet in een (specifiek) lokaal mensenhandelbeleid hebben verankerd. Idee daarachter is dat de nog te noemen instrumenten ook los van het bestaan van beleid kunnen worden ingezet, op *ad hoc*-basis. De afwezigheid van beleid impliceert immers niet dat gemeenten in concrete gevallen niet goed zouden kunnen handelen.

Een minderheid van de respondenten geeft aan geen instrumenten in te zetten dan wel niet te weten welke dat zijn (13,7%, N=153). 62,8% antwoordt dat regulering met betrekking tot prostitutie wordt gebruikt om mensenhandel aan te pakken. 60,1% hanteert ook regulering ten aanzien van burgerzaken, bijvoorbeeld rondom de inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Ook wordt regelgeving over ruimtelijke ordening (45,1%) en brandveiligheid (34,6%) gebruikt. Bij de antwoordcategorie 'overige' wordt door respondenten meermaals de Wet Bibob genoemd, die gemeenten de mogelijkheid verschaft om, voorafgaand aan het verlenen van een vergunning, de (criminele) antecedenten van de aanvrager na te gaan en op basis daarvan eventueel niet tot het verlenen daarvan over te gaan.

In veel van de gemeenten is in de APV regelgeving omtrent prostitutie opgenomen, namelijk 93,5% (N=153).³⁸ Op verschillende manieren wordt in de APV-regelgeving over prostitutie rekening gehouden met aspecten die relevant kunnen zijn voor een beleid gericht op het voorkomen van mensenhandel, zoals te zien in de onderstaande tabel.³⁹ In 10,6% van de deelnemende gemeenten (N=142) geldt de zogenaemde 'nuloptie', wat inhoudt dat deze *geen* prostitutievergunningen verlenen.

38 Dit percentage komt in sterke mate overeen met bevindingen uit eerder onderzoek van Van Wijk, Van Ham, Hardeman en Bremmers, dat werd uitgevoerd in opdracht van het WODC. In dat onderzoek heeft 83% van de gemeenten een vragenlijst ingevuld over het lokale prostitutiebeleid. 94,7% van de respondenten geeft aan te beschikken over APV-regels omtrent de exploitatie van prostitutiebedrijven. Van Wijk, Van Ham, Hardeman et al. 2014, p. 55.

39 Uit het reeds aangehaalde onderzoek van Van Wijk, Van Ham, Hardeman et al. blijkt dat bijna 60% van de respondenten in het prostitutiebeleid aandacht besteedt aan het bestrijden van mensenhandel. Van Wijk, Van Ham, Hardeman et al. 2014, p. 54.

Tabel 5.1 Vorm waarin rekening wordt gehouden met mensenhandelaspecten in de APV-regelgeving omtrent prostitutie (in procenten, N=142)

Vorm waarin rekening wordt gehouden met mensenhandelaspecten in de APV-regelgeving omtrent prostitutie	Percentage gemeenten (N=142)
Voordat een vergunning wordt verleend controleert de gemeente of de aanvrager van een vergunning criminele antecedenten heeft	64,8%
Voordat een vergunning wordt verleend controleert de gemeente of de werknemers (beheerders) die staan op de vergunning criminele antecedenten hebben	57,8%
Een vergunning wordt ingetrokken indien blijkt dat binnen een bedrijf slachtoffers van mensenhandel aanwezig zijn	47,2%
Om een vergunning te verkrijgen, moet de aanvrager aantonen dat hij maatregelen neemt om mensenhandel te voorkomen	17,6%
Er wordt geen rekening gehouden met mensenhandelaspecten	15,5%

5.3.3 De gemeente als deel van de integrale aanpak

Bij de aanpak van mensenhandel lijkt het zoeken van samenwerking met andere partijen voor gemeenten zeer voor de hand liggend. Juist omdat naast een bestuursrechtelijke óók een strafrechtelijke aanpak staat, is samenwerking als het ware inherent aan elke aanpak van mensenhandel die op dit 'integrale' idee is gestoeld. Ook uit de enquête blijkt dat veel gemeenten bij de aanpak van mensenhandel samenwerken met andere partijen. Zo geeft 96,1% (N=152) van de respondenten aan bij de bestrijding van mensenhandel samen te werken met andere partijen. Natuurlijke partners betreffen vooral de politie, de RIEC's en het OM, zoals uit onderstaande tabel kan worden opgemaakt:

Tabel 5.2 Partijen waarmee wordt samengewerkt bij de bestrijding van mensenhandel (in procenten, N=146)

Partijen waarmee wordt samengewerkt bij de bestrijding van mensenhandel	Percentage gemeenten (N=146)
Politie	96,6%
RIEC	94,5%
Openbaar Ministerie	83,6%
Veiligheidshuis	67,8%
Belastingdienst	65%
Zorg- en hulpverleningsinstanties	56,2%
Inspectie SZW	48%

Andere instanties die door gemeenten worden genoemd zijn andere gemeenten, de KvK, de KMar, IND en woningbouwverenigingen. In het geval van een grote, randstedelijke gemeente wordt ook contact onderhouden met de ministeries van VenJ en SZW. Eén gemeente geeft aan in contact te staan met het ministerie van Buitenlandse Zaken; aannemelijk is dat het in dit geval vooral gaat om de positie van huishoudelijk werkers in diplomatieke dienst.

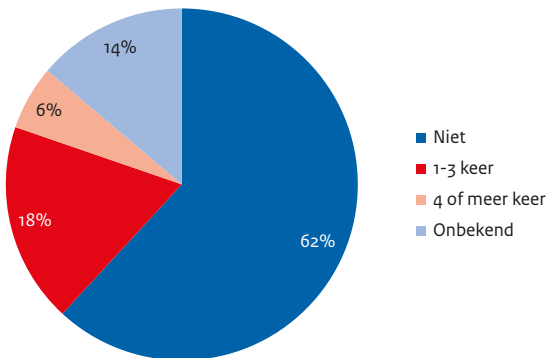
Samenwerking in RIEC-verband

Veel gemeenten geven aan samen te werken in het verband van een RIEC (94,7%, N=152) en waarderen die samenwerking over het algemeen goed. Zo geeft 66% (N=144) aan tevreden te zijn met de samenwerking en 13,9% zelfs zeer tevreden. 18,8% is tevreden noch ontevreden en 1,4% is ontevreden. Geen van de respondenten is zeer ontevreden. Door meer respondenten wordt de toegankelijkheid van het RIEC als positief ervaren. Sommige gemeenten geven aan alleen op andere thema's dan de mensenhandel ervaring met het RIEC te hebben.

Het aantal keren dat in 2015 is deelgenomen aan overleggen over mensenhandel in het verband van een RIEC loopt uiteen. Van de 144 respondenten nam 43,8% in 2015 deel aan één tot vijf overleggen. 6,9% voerde 6-10 overleggen, 3,5% voerde 11-15 keer overleggen. 29,2% voerde geen overleggen.

Gelet op het hoge samenwerkingsgehalte is het opvallend dat het aantal bestuurlijke rapportages dat gemeenten in 2015 hebben ontvangen in sterke mate varieert. Deze bestuurlijke rapportages kunnen door de politie worden opgemaakt indien tijdens controles of de uitvoering van andere politietaken ook informatie wordt gevonden die voor gemeenten relevant kan zijn, bijvoorbeeld omdat regelgeving is overtreden die door gemeenten kan worden gehandhaafd. Bestuurlijke rapportages spelen in potentie dan ook een belangrijke rol bij het delen van informatie tussen opsporing en bestuur, en kunnen daarmee het 'smeermiddel' zijn voor een bestuurlijke aanpak.⁴⁰

Bijna tweederde van de respondenten (61,8%, N=152) geeft aan in 2015 geen bestuurlijke rapportages te hebben ontvangen met betrekking tot het onderwerp mensenhandel.⁴¹ 18,4% van de gemeenten heeft één tot drie keer een rapportage ontvangen. 5,9% van de respondenten ontving vier of meer rapportages. 13,8% van de respondenten heeft geen aantal ingevuld. Een aantal gemeenten leek onbekend met het 'fenomeen' 'bestuurlijke rapportage'.



Figuur 5.6 Aantal keren dat gemeenten een bestuurlijke rapportage over mensenhandel ontvingen in 2015 (N=152)

⁴⁰ Vgl. over de bestuurlijke rapportage uitgebreid Gorissen 2015.

⁴¹ Van Wijk, Van Ham, Hardeman et al. deden onder meer onderzoek naar de inhoud van 100 bestudeerde bestuurlijke rapportages, waarvan de meeste betrekking hadden op illegale thuisprostitutie. In 10 van de 100 rapportages heeft de politie ook (signalen van) mensenhandel genoteerd. Van Wijk, Van Ham, Hardeman et al. 2014, p. 86.

Het RIEC kan gemeenten adviseren over de vraag op welke manier, en met welk instrumentarium, kan worden gereageerd op de door de politie in een bestuurlijke rapportage gerapporteerde overtredingen. Hoewel naar de adviesrol van het RIEC geen onderzoek is gedaan, lijkt uit het jaarverslag van het LIEC voort te vloeien dat niet in elke regio de RIEC's structureel worden betrokken bij het doorgeleiden van bestuurlijke rapportages door de politie. Zo werden in de RIEC-regio's Amsterdam-Amstelland, Oost-Brabant, Rotterdam en Zeeland-West-Brabant door het RIEC geen bestuurlijke rapportages ontvangen vanuit de politie, terwijl de regio Limburg 439 bestuurlijke rapportages ontving.⁴² Het al dan niet betrekken van het RIEC lijkt in sterke mate af te hangen van de bereidheid daartoe aan de kant van de regionale politie-eenheden. De uitkomsten uit dit onderzoek geven een divers, regionaal beeld te zien.

5.3.4 De gemeente als verantwoordelijke voor de zorg voor en opvang van slachtoffers van mensenhandel

Gemeenten spelen een centrale rol bij de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Daarvoor zijn gemeenten in beginsel zowel financieel als organisatorisch verantwoordelijk.⁴³

Commissie-Lenferink

De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten bij de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel zijn uitgebreid onderzocht door een commissie die in 2014 is ingesteld door de VNG en onder leiding stond van Henri Lenferink, de burgemeester van Leiden (doorgaans wordt dan ook gesproken van de commissie-Lenferink). In het eindrapport van de commissie, dat in 2015 verscheen, staan bovendien tal van aanbevelingen, die onder meer zien op de vraag welke de meest passende vorm van zorg is voor slachtoffers van mensenhandel en hoe gemeenten die zorg ook daadwerkelijk kunnen bieden. Bovendien wordt in het rapport aanbevolen dat een zogeheten 'gezamenlijk financieel arrangement' wordt gecreëerd uit middelen afkomstig uit de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Zo'n arrangement is een soort van fonds waaruit gemeenten kunnen putten indien slachtoffers gebruik maken van (vaak dure) specialistische zorg.⁴⁴

De coördinatie van hulp en opvang kan bij gemeenten zelf zijn belegd, maar ook op regionaal niveau zijn vormgegeven. Er is dan bijvoorbeeld een regionale zorgcoördinator die in meer gemeenten een coördinerende rol vervult. Op dit moment bestaat nog geen landelijke dekking van zorgcoördinatie.⁴⁵ In dit onderzoek is alleen gevraagd of op lokaal niveau een zorgcoördinator is aangesteld. In 40,6% van de deelnemende gemeenten is dat niet het geval (N=128). 35,9% van de gemeenten beschikt wel over een zorgcoördinator. 23,4% geeft aan niet te weten of een zorgcoördinator is aangesteld.

In het jaar waarover de deelnemers aan dit onderzoek zijn bevraagd, 2015, heeft een grote decentralisatie van zorgtaken plaatsgevonden in de richting van gemeenten. (Sociale) wijkteams zijn voor veel gemeenten het primaire middel om vorm te geven aan de extra verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de decentralisaties in de zorg- en welzijnssector.⁴⁶ Uit onderzoek van Movisie blijkt dat 87% van de

42 LIEC 2016, p. 35.

43 Vgl. het uitgebreide rapport hierover van de zogeheten commissie-Lenferink. VNG 2015, p. 26-30.

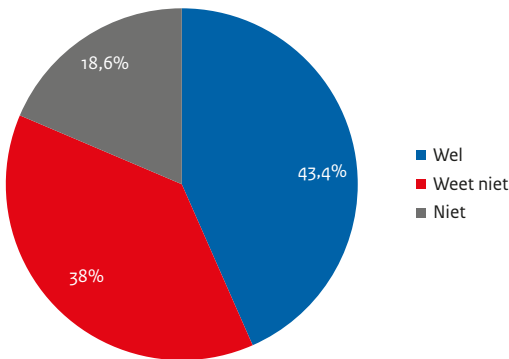
44 VNG 2015, p. 29-30.

45 CoMensha 2016, p. 11.

46 Movisie 2015, p. 6.

gemeenten in 2015 al één of meer sociale wijkteams had.⁴⁷ Het sociaal wijkteam bestaat veelal uit professionele hulpverleners die verantwoordelijk zijn voor het geven van uitvoering aan zorgtaken waarmee gemeenten zijn belast.

Sociale wijkteams kunnen vanwege hun ogen- en orenfunctie ook een belangrijke rol spelen bij de signalering van mensenhandelslachtoffers en het coördineren van hulp en opvang. Bovendien hebben de teams een belangrijke functie bij het doorverwijzen van slachtoffers van mensenhandel naar de (gespecialiseerde) hulpverlening. In dit onderzoek is aan respondenten de vraag voorgelegd of zij beschikken over een sociaal wijkteam. 85,4% van de participanten geeft aan dat hun gemeente over een sociaal wijkteam beschikt (N=151). In 43,4% van de deelnemende gemeenten is het sociaal wijkteam belast met de ondersteuning van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel (N=129). 38% geeft aan dit niet te weten. In 18,6% van de gemeenten heeft het sociaal wijkteam geen rol bij de ondersteuning van slachtoffers.



Figuur 5.7 Rol van het sociaal wijkteam bij de ondersteuning van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel (N=129)

5.4 Reflecties op de bevindingen

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij het voorkomen, signaleren en stoppen van mensenhandel. Maar uit dit onderzoek blijkt dat de mensenhandelaanpak op gemeentelijk niveau nog veel te wensen overlaat. Dat blijkt al uit het beeld dat van de informatiepositie van gemeenten is ontstaan. Ruim 35 procent van de respondenten geeft aan niet te weten of mensenhandel in zijn of haar gemeente voorkomt. Hoewel een meerderheid van de gemeenten onderkent dat mensenhandel voorkomt in de gemeente (58,2%), is het aandeel respondenten dat niet onder deze groep valt groot. De bevindingen uit dit onderzoek worden bevestigd in een recent in opdracht van het WODC uitgevoerd onderzoek, waaruit

47 Movisie 2016, p. 13.

blijkt dat ruim de helft van de ondervraagde gemeenten geen zicht heeft op de specifieke aanwezigheid van mensenhandel in de gemeente.⁴⁸

De cijfers uit dit onderzoek baren zorgen, vooral in het licht van de belangrijke rol die gemeenten bij de aanpak van mensenhandel kunnen spelen. Extra zorgelijk is de informatiepositie bij de kleinere gemeenten. In dit onderzoek geven kleinere gemeenten significant vaker dan middelgrote en grote gemeenten aan dat zij niet weten of mensenhandel in hun gemeente voorkomt. Ruim 61% van de respondenten uit kleine gemeenten geeft aan niet te weten of mensenhandel binnen hun gemeente voorkomt. In middelgrote en grote gemeenten ligt dit percentage veel lager. Omdat mensenhandel zich overal kan voordoen, ook in kleinere gemeenten, is dit een zorgelijk getal, mede in het licht van mogelijke verplaatsingseffecten vanuit grotere gemeenten. Deze bevinding onderstreept dat in de toekomst vooral op het investeren van kennis moet worden ingezet, niet alleen in de grote en middelgrote, maar juist ook in de kleine gemeenten.

In dit onderzoek is ook gevraagd naar de vorm waarin gemeenten hun mensenhandelbeleid, indien dat aanwezig is, hebben gegoten. Een onderscheid is daarbij aangehouden tussen specifiek lokaal beleid en algemeen lokaal beleid. Weinig gemeenten blijken te beschikken over een specifiek lokaal beleid (4,5%, N=156), bijvoorbeeld in de vorm van een speciaal op de gemeente toegesneden beleidsplan. Wel wordt doorgaans aansluiting gezocht bij regionale beleidsinitiatieven, bijvoorbeeld in de vorm van de participatie van de gemeente in een regionaal veiligheidsplan waarin de aanpak van mensenhandel is opgenomen. De afwezigheid van specifiek lokaal beleid zegt niet *per se* iets over de kwaliteit van de menshandeleraanpak in gemeenten of over de vraag of gemeenten in een concreet geval de juiste acties ondernemen. Wel waarborgt de aanwezigheid van specifiek beleid een duurzame plaats van het onderwerp mensenhandel op de politieke en bestuurlijke agenda en zorgt zulk beleid ervoor dat een meer structurele aanpak van de grond komt. Dat het in veel gemeenten aan zo'n structurele aanpak nog ontbreekt, doet de vraag rijzen of gemeenten in voldoende mate in staat zijn om slachtoffers van mensenhandel te signaleren en beschermen en informatie over daders te delen. Het ontbreken van een structurele aanpak in veel gemeenten geeft in dit verband aanleiding tot zorg.

Op regionaal niveau werken veel gemeenten op het thema mensenhandel reeds samen met de politie, het RIEC en het OM. Zo geeft 94,5% van de respondenten aan dat de gemeente participeert in het verband van een RIEC en waarden zij die samenwerking over het algemeen goed. De participatiegraad in RIEC-verbanden verschilt wel. En bovendien blijkt uit dit onderzoek dat bijna tweederde van de deelnemende gemeenten in 2015 geen bestuurlijke rapportages over mensenhandel heeft ontvangen. Dit instrument, dat dient om informatie vanuit opsporingsinstanties terug te leggen bij het gemeentebestuur, kan in de praktijk een belangrijke rol spelen bij het vormgeven van een bestuurlijke aanpak, maar niet elke gemeente heeft daarmee dus op regelmatige basis te maken. Het is belangrijk dat RIEC's bij het doorgeleiden van bestuurlijke rapportages standaard worden betrokken, maar in de praktijk blijkt dit nog niet het geval te zijn.

Gemeenten zijn financieel en organisatorisch verantwoordelijkheid voor de hulp en opvang aan slachtoffers van mensenhandel. In de praktijk kan een belangrijke rol zijn weggelegd voor zorgcoördinatoren, die zowel op lokaal als regionaal niveau een coördinerende rol hebben bij het laten aansluiten van zorgvraag

en zorgaanbod. Uit dit onderzoek blijkt dat niet alle respondenten zich bewust zijn van het bestaan van een zorgcoördinator voor de gemeente. Ander onderzoek laat zien dat nog geen landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie bestaat; in grote delen is van zorgcoördinatie nog geen sprake. Wel blijkt uit dit onderzoek dat 43,4% van de gemeenten het sociaal wijkteam een rol laat spelen bij de ondersteuning van vermoedelijke slachtoffers (N=129). Die teams hebben een belangrijke 'ogen- en orenfunctie' en kunnen bovendien een slachtoffer doorverwijzen naar de meest passende (specialistische) zorg. 38% van de respondenten geeft aan niet te weten of het wijkteam een rol speelt bij de ondersteuning van vermoedelijke slachtoffers, in 18,6% van de gemeenten is daarvan expliciet geen sprake.

5.5 Aanbevelingen

De cijfers uit dit onderzoek baren zorgen. Het aandeel gemeenten dat zich niet bewust is van mensenhandel in de gemeente is aanzienlijk. Ook beschikken weinig gemeenten over een uitgewerkt, specifiek mensenhandelbeleid. Kleinere gemeenten geven bovendien significant vaker aan niet te weten of mensenhandel in hun gemeente voorkomt. Tegelijk blijkt dat in weinig gemeenten zicht bestaat op het aantal gevallen van mensenhandel dat zich in de gemeente heeft voorgedaan; in veel gemeenten ontbreekt het nog aan registratie van de mensenhandelslachtoffers.

Gelet op de belangrijke rol die gemeenten kunnen spelen bij de aanpak van mensenhandel, en de centrale plaats die hen daarbij door zowel de Nederlandse regering als de Europese Unie wordt toegedicht, zal in de toekomst een aanzienlijke investering moeten worden gedaan in het betrekken van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel. Die investering zal niet alleen moeten inzetten op het vermeerderen van de kennis over mensenhandel in gemeenten, maar ook moet worden toegespitst op de beleidsvorming over mensenhandel op gemeentelijk niveau. Tegen deze achtergrond is de volgende aanbeveling geformuleerd:

AANBEVELING 6

De minister van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen de komende jaren structureel en substantieel te investeren in de gemeentelijke aanpak van mensenhandel, en ervoor zorg te dragen dat elke gemeente in staat is mensenhandel te voorkomen en herkennen, slachtoffers te beschermen en signalen door te geleiden naar de relevante instanties.

Hoewel de minister van JenV bij het betrekken van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel een leidende rol speelt, is het verbeteren van de gemeentelijke aanpak niet alleen zijn taak: het prioriteren van mensenhandel op gemeentelijk niveau ligt uiteindelijk bij de gemeenten zelf. In dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat nog weinig gemeenten beschikken over een specifiek, op mensenhandel toegesneden lokaal beleid. Hoewel 73,6% participeert in een regionaal veiligheidsplan waarin (ook) mensenhandel is opgenomen, zijn de gemeenten waarin mensenhandel een apart beleidsthema vormt, een zeldzaamheid: de specificiteit van het mensenhandelbeleid lijkt over het algemeen beperkt, en veel gemeenten lijken vooral te vertrouwen op het zoeken van aansluiting bij regionale initiatieven.

Hoewel dat laatste op zichzelf is toe te juichen, en de regionale afstemming van het beleid van groot belang is om verplaatsingseffecten te voorkomen, is het de vraag in hoeverre de plaats van het mensenhandelsthema op de gemeentelijke, politieke en bestuurlijke agenda's op die wijze in voldoende mate is geborgd. Voor het verkrijgen van inzicht in de lokale situatie en het vormgeven van een adequate aanpak

op lokaal niveau lijkt het juist ook van belang dat gemeenten beschikken over een meer op de gemeente toegespitst beleidsplan, waarin wordt geëxpliciteerd hoe de gemeente zich tot het mensenhandel-thema verhoudt, welke regelgeving en handhavingsinstrumentarium de gemeente bij de aanpak van mensenhandel kan gebruiken, op welke manieren de gemeente in regionale netwerken is ingebed en hoe de belangrijke, financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor de zorg aan en opvang van slachtoffers wordt vormgegeven. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 7

Elke gemeente dient te beschikken over specifiek, op de lokale omstandigheden toegespitst beleid over mensenhandel. Om verplaatsingseffecten te voorkomen, wordt gemeenten aanbevolen hun lokaal mensenhandelbeleid op regionaal niveau af te stemmen.

Een effectieve bestuurlijke aanpak staat of valt bij gemeenten die weten welke hun rol kan zijn indien zich een situatie van mensenhandel voordoet. Omdat regelgeving per gemeente uiteenloopt, laat zich juist op dit terrein goed verklaren waarom het belangrijk is dat gemeenten zich, naast het zoeken van aansluiting bij regionale initiatieven, ook zelf oriënteren op het thema mensenhandel. Voor het uitwerken van de rol van gemeenten als verantwoordelijke voor de zorg aan slachtoffers verdient het aanbeveling dat wordt aangesloten bij de uitgangspunten die dienaangaande zijn geformuleerd in een in 2015 verschenen rapport van de commissie-Lenferink. Daarin staan uitgebreid de verantwoordelijkheden van gemeenten beschreven en wordt, net als in dit onderzoek, het belang van het uitbouwen van het stelsel van zorgcoördinatie benadrukt. Het is belangrijk dat de daarin gedane aanbevelingen op korte termijn worden geïmplementeerd.

6 Conclusies en aanbevelingen

Onlangs werd uitspraak gedaan in een zaak waarin een Marokkaans meisje jarenlang in het huishouden werd uitgebuit in Den Haag.¹ Het meisje werd zeven jaar lang gedwongen tot zwaar huishoudelijk werk en moest de volledige zorg voor de gehandicapte dochter van haar mensenhandelaren op zich nemen. Zonder te beschikken over verblijfspapieren, verstoken van school en medische zorg. Wat aan deze zaak in het bijzonder opviel, was dat het meisje jarenlang onderdeel uitmaakte van de Nederlandse samenleving. De kapper kwam over de vloer, het meisje ging mee als de dochter van haar uitbuiters naar de dokter moest. Bewoners in het appartementencomplex waarin zij woonde, viel het op dat zij nooit naar school ging en zich eigenlijk continu beschikbaar moest houden als een 'soort slaafje'.

De zaak van het Marokkaanse meisje staat helaas niet op zichzelf. In de loop der jaren zijn in Nederland talloze mannen, vrouwen en kinderen uitgebuit, terwijl zij zeker niet altijd onzichtbaar waren voor anderen. Slachtoffers kwamen in contact met artsen, met de wijkagent, de buurvrouw of een klant. Zaken als deze illustreren dat iedereen in aanraking kan komen met mensenhandel.

In deze rapportage is geen onderzoek gedaan naar de mate waarin het algemeen publiek zich bewust is van mensenhandel. Wel hebben in dit rapport een drietal onderzoeken centraal gestaan waarin is gekeken in hoeverre organisaties toegerust zijn om mensenhandel te herkennen en procedures voor slachtoffers van mensenhandel effectief in te richten. Uit deze rapportage blijkt dat nog op veel fronten verbetering mogelijk is. Het is een uitdaging niet alleen 'usual suspects' – opsporingsdiensten, hulpverleningsinstellingen en gemeenten – bij de aanpak van mensenhandel te betrekken, maar ook organisaties die tot op heden nog weinig met het thema mensenhandel 'doen', maar wel degelijk met slachtoffers of situaties van mensenhandel in aanraking komen.

Die groep is breder dan de medische professionals die in deze rapportage zijn onderzocht. Naast de medische beroepsgroep zijn tal van andere actoren te onderscheiden die meer bij de aanpak van mensenhandel betrokken kunnen worden. Banken hebben een belangrijke informatiepositie: uit hun data kunnen niet zelden financiële transacties worden afgeleid die wijzen op strafbare feiten, waaronder mensenhandel. Vliegtuigmaatschappijen en medewerkers op luchthavens kunnen een belangrijke rol spelen bij de signalering van grensoverschrijdende mensenhandel, naast en complementair aan de rol die de KMar op die plekken al heeft. Leraren in het basis- en voortgezet onderwijs zijn cruciaal in het geven van voorlichting over mensenhandel en het doorgeven van signalen indien die worden geconstateerd. Ook uit deze rapportage blijkt dat een breed scala aan organisaties in aanraking komt met men-

¹ Hof Den Haag 6 juli 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2232.

senhandel. Vaak zijn dit organisaties die niet direct een taak of verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de aanpak van mensenhandel, maar hier vanwege de aard van hun werkzaamheden toch op stuiten. Het is belangrijk dat zij zich hiervan bewust zijn. Asielzoekerscentra, reclasseringsorganisaties, jeugdhulpinstellingen, zelfs het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Nieuwsmedia spelen bovendien bij de verspreiding van kennis over mensenhandel een belangrijke rol en zijn in de afgelopen jaren ook onmisbaar geweest bij het agenderen van het thema mensenhandel.

Journalistieke prijs voor onderzoek naar mensenhandel

In de afgelopen jaren is vanuit de media in toenemende mate aandacht geweest voor het onderwerp mensenhandel. Een goede en belangrijke ontwikkeling, want media zijn cruciaal voor het verspreiden van kennis en informatie over mensenhandel en voor het betrekken van het algemeen publiek bij dit onderwerp. Op 18 april 2017 mocht onderzoeksjournalist Sjors van Beek de Tegel voor Onderzoek in ontvangst nemen, één van de belangrijkste prijzen in de journalistiek. Hij won de prijs voor een serie artikelen in dagblad *De Limburger* over de werk- en leefomstandigheden van Filipijnse chauffeurs die werkzaam waren bij een transportbedrijf in Venlo.² Het is van groot belang dat media in de komende jaren dezelfde aandacht voor mensenhandel blijven genereren en het onderwerp daarmee hoog op de agenda houden.

Waar het gaat om betrekkelijk nieuwe spelers in de aanpak van mensenhandel is in deze rapportage vooral aandacht geweest voor medische professionals. Deze professionals kunnen in hun contact met patiënten signalen van mensenhandel waarnemen. Vanuit het perspectief van de bescherming van slachtoffers is het belangrijk dat in zulke gevallen een afweging plaatsvindt of dit signaal met andere instanties moet worden gedeeld. Uit dit onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de medische professionals in contact komt met vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Tegelijkertijd is het aantal medische professionals dat een training heeft gevolgd over mensenhandel laag, maar blijkt de behoefte hieraan sterk.

Niet alleen op het terrein van het betrekken van nieuwe spelers is nog een wereld te winnen. Uit deze rapportage blijkt dat mensenhandel allerm minst een duurzame plaats heeft op de agenda's van de 'usual suspects'. Zo is een groot deel van de capaciteit van de KMar in de afgelopen jaren besteed aan de bestrijding van mensensmokkel, een bewuste, politieke keuze die zijn weerslag heeft gehad op de aanpak van mensenhandel. Ook binnen de politie bestaan zorgen of de capaciteit die is vrijgemaakt voor de bestrijding van mensenhandel een effectieve aanpak van de problematiek mogelijk maakt. Vanuit jeugdhulpinstellingen blijft het aantal gemelde slachtoffers laag, ondanks de zorgen die de Nationaal Rapporteur daarover bij herhaling heeft geuit; het is belangrijk dat voor dit melden snel een wettelijke grondslag wordt gecreëerd, zodat slachtoffers in deze instellingen in beeld komen.

In dit onderzoek is uitgebreid stilgestaan bij de gemeente als belangrijke partner in de aanpak van mensenhandel. Hoewel de rol die gemeenten bij de aanpak van mensenhandel spelen door internationale instrumenten voorop wordt gesteld, en deze rol recent in het regeerakkoord nog eens is bevestigd, blijkt dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse gemeenten niet weet of mensenhandel bij hen voorkomt. Ook blijkt dat slechts in heel beperkte mate specifiek, op mensenhandel toegesneden beleid tot stand is geko-

2 <http://www.detegel.info/nieuwsitem/mooie-winnaars-volle-koninklijke-schouwburg/> (laatst geraadpleegd 23 oktober 2017).

men. De informatiepositie van gemeenten laat, met andere woorden, nog in sterke mate te wensen over en dat is, indachtig de belangrijke rol van gemeenten, reden tot grote zorg. Uit het onderzoek in hoofdstuk 3 blijkt dat nog veel lacunes bestaan in het beleid omtrent het verlenen van de bedenktijd, een verblijfsrechtelijke beschermingsmaatregel voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Niet alleen het 'beleid op papier' is in hoofdstuk 3 bekritiseerd, maar ook de uitvoering daarvan in de praktijk.

Naast het betrekken van nieuwe actoren is het voor de toekomst van belang te blijven werken aan de verankering van mensenhandel op de agenda van organisaties die van oudsher al bij de aanpak daarvan zijn betrokken. Mensenhandel is geen onderwerp dat er 'bij' kan worden gedaan; het leed dat door mensenhandel wordt aangericht, rechtvaardigt een duurzame plaats van het onderwerp op de agenda's van een veelheid aan organisaties, zowel binnen als buiten de overheid.

Zicht op buitenlandse slachtoffers van mensenhandel

In hoofdstuk 3 stond de vraag centraal op welke wijze in de praktijk de bedenktijd wordt verleend. Die vraag is weer uiteengevallen in twee delen. De eerste deelvraag ziet op het proces dat aan het verlenen van de bedenktijd voorafgaat. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit proces veel complexer is dan op basis van het beleid kan worden opgemaakt. Voorafgaand aan het verlenen van de bedenktijd vindt een vergaande mate van informatiefiltering plaats waarbij diverse personen in de betrokken organisaties een rol spelen. Ten aanzien van het proces is in dit onderzoek bovendien te zien geweest dat het informatief gesprek, dat is geregeld in de Aanwijzing mensenhandel van het OM, structureel is ingebed in het proces rondom de verlening van de bedenktijd. Dit gesprek is feitelijk hét moment waarop de informatie wordt vergaard op basis waarvan de beslissing wordt genomen om al dan niet de bedenktijd te verlenen. Omdat de beslissing over de bedenktijd en het informatief gesprek, dat strafvorderlijke doeleinden dient, in de praktijk samenvallen, bestaat het gevaar dat opsporings- en beschermingsbelangen met elkaar in strijd komen. Hierdoor rijst voor beslissers de moeilijke vraag: dient dit gesprek primair een beschermingsbelang, het verlenen van de bedenktijd daarbij inbegrepen, of moet de nadruk liggen op het opsporingsbelang, namelijk het vinden van een dader? In dit onderzoek geven beslissers ook zelf aan dat zij worstelen met dit spanningsveld.

De tweede deelvraag die in hoofdstuk 3 centraal stond, ziet op de overwegingen die beslissers een rol laten spelen bij het verlenen van de bedenktijd. In de Vreemdelingencirculaire 2000, waarin het beleid over de bedenktijd is opgenomen, is bepaald dat de politie reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de bedenktijd verleent. In de praktijk committeren ook de KMar en ISZW-DO zich aan dit criterium. Uit dit onderzoek blijkt dat verschillende overwegingen ten grondslag worden gelegd aan het verlenen van de bedenktijd. Deze verschillen doen zich zowel voor tussen als binnen organisaties. Met name beslissers van ISZW-DO maken gebruik van een omvangrijker toetsingskader bij het verlenen van de bedenktijd. Bovendien geeft een deel aan bij de beslissing over de bedenktijd al te anticiperen op de haalbaarheid van een opsporingsonderzoek. De drempel om voor de bedenktijd in aanmerking te komen, lijkt binnen deze organisatie aanmerkelijk hoger te liggen dan bij de politie. Hoewel deze verschillen deels verklaarbaar zijn door de aard en vorm van de mensenhandel waarmee ISZW-DO in aanraking komt, zijn de ontstane verschillen onwenselijk vanuit het perspectief van een consistente uitvoering van het beleid. Zo'n uniforme uitvoering is noodzakelijk om slachtoffers goed en op gelijkwaardige wijze te beschermen.

Uit dit onderzoek zijn tot slot ook enkele overige bevindingen voortgevloeid. Zo is gebleken dat het beleid over de bedenktijd momenteel geen getrouwe afspiegeling vormt van de beleidspraktijk. Zo verlenen beslissers van ISZW-DO in de praktijk de bedenktijd, maar is deze bevoegdheid formeel niet geregeld: de rol van ISZW-DO is in wetgeving, regelgeving noch in het beleid zichtbaar. Ook ten aanzien van de door de organisaties te hanteren criteria voor het verlenen van de bedenktijd bestaat onduidelijkheid. Zo is niet helder waarom voor de KMar in sommige gevallen een ander criterium te gelden heeft dan voor de politie; in gevallen waarin een slachtoffer nog geen toegang tot Nederland heeft gehad, geldt dat sprake moet zijn van 'voldoende signalen van mensenhandel'. Bovendien kan de KMar in deze gevallen overleg plegen met de officier van justitie, een figuur die de minister voor de politie als zeer onwenselijk heeft beschouwd, omdat op opsporingsbelangen in deze gevallen dan te zeer de nadruk kan komen te liggen.

Uit het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen voortgevloeid:

AANBEVELING 1

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen in wet- en regelgeving neer te leggen welke organisaties in de praktijk betrokken zijn bij het verlenen van de bedenktijd en daarin hun rollen en bevoegdheden te expliciteren.

AANBEVELING 2

Het criterium van de geringste aanwijzing dient voor alle organisaties die de bedenktijd verlenen te gelden. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen dit in wet- en regelgeving op te nemen en daarin tevens de uitgangspunten en doelstellingen van de bedenktijdregeling te verduidelijken.

AANBEVELING 3

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen in wet- en regelgeving helderheid te scheppen over de rol en invulling van het informatief gesprek en duidelijk te maken of, en zo ja in hoeverre dit informatief gesprek een rol moet spelen in de bedenktijdprocedure.

Zicht op mensenhandel bij medische professionals

In hoofdstuk 4 is via het uitzetten van een vragenlijst onder 333 medische professionals onderzocht in hoeverre de medische sector in Nederland voldoende geëquipeerd is voor – en betrokken is bij – de aanpak van mensenhandel. Medische professionals vormen een relevante beroepsgroep omdat zij, wegens de aard van hun werkzaamheden, een aanzienlijke kans hebben om met slachtoffers van mensenhandel in aanraking te komen, en dus een rol kunnen spelen in de signalering en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel.

Uit het onderzoek blijkt dat de helft van de medische professionals die aan dit onderzoek heeft deelgenomen, aangeeft minimaal één keer in contact te zijn geweest met een patiënt waarvan zij het vermoeden hadden dat het een slachtoffer van mensenhandel betrof. De overgrote meerderheid van de onderzochte medische professionals (77,8%) heeft echter nooit een training gevolgd in het herkennen van signalen van mensenhandel, en slechts 27,4% geeft aan bekend te zijn met signalen die kunnen wijzen op mensenhandel. In het onderzoek wordt tevens geconcludeerd dat medische professionals die een

training hebben gevolgd significant vaker vermoedens van mensenhandel constateren dan medische professionals die geen training hebben gehad. Het is dan ook positief dat ruim driekwart van de ondervraagden aangeeft geïnteresseerd te zijn in een training omtrent het herkennen van signalen van mensenhandel.

Ten tweede komt uit de studie naar voren dat ruim één op de vijf ondervraagde medische professionals aangeeft naar aanleiding van een vermoeden mensenhandel noch contact op te hebben genomen met een derde partij noch de vermoedens in het medisch dossier vast te hebben gelegd. Het noteren van vermoedens van mensenhandel in het medisch dossier is van groot belang, aangezien kleine signalen niet zelden ten grondslag liggen aan het identificeren van een mensenhandelsituatie. Bovendien is uit diverse rechtszaken gebleken dat aantekeningen in het medisch dossier als steunbewijs kunnen dienen tijdens een strafproces tegen de mensenhandelaar.

Een derde bevinding in dit onderzoek is dat ruim 95% van de ondervraagde medische professionals werkzaam is op een locatie waar geen afspraken bestaan over het omgaan met geconstateerde vermoedens van specifiek mensenhandel. Tevens is slechts 7,4% bekend met de handreiking 'Signalering van mensenhandel voor medewerkers in de gezondheidszorg', die medische professionals kunnen hanteren bij het nemen van vervolgstappen na het constateren van vermoedens van mensenhandel. Het is zowel voor de medische professional als voor het slachtoffer belangrijk dat op veilige en correcte wijze gevolg kan worden gegeven aan vermoedens van mensenhandel. Op dit gebied valt nog veel winst te behalen.

Uit het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen voortgevloeid:

AANBEVELING 4

De minister voor Medische Zorg wordt aanbevolen ervoor zorg te dragen dat medische professionals worden getraind in het herkennen en doorzetten van signalen van mensenhandel.

AANBEVELING 5

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt ten aanzien van medische professionals aanbevolen het onderwerp mensenhandel op te nemen in de meldcode 'Huiselijk geweld en kindermishandeling'.

Zicht op mensenhandel bij Nederlandse gemeenten

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de aanpak van mensenhandel in Nederland. In hoofdstuk 5 heeft de vraag centraal gestaan welke inhoud gemeenten geven aan hun rol bij de aanpak van mensenhandel. In totaal hebben 167 gemeenten aan dit onderzoek deelgenomen. Daaruit is gebleken dat ruim 35% van de gemeenten niet weet of mensenhandel voorkomt. Dit geldt met name voor kleine gemeenten; zo geeft ruim 61% van de kleine gemeenten (0-25.000 inwoners) aan niet te weten of mensenhandel voorkomt. Dit percentage ligt in middelgrote en grote gemeenten aanzienlijk lager, hoewel zorgwekkend is dat ook in deze groepen nog steeds een aanmerkelijk deel aangeeft geen weet te hebben van de aanwezigheid van mensenhandel binnen de gemeentegrenzen.

Het bewustzijnsniveau lijkt invloed te hebben op de mate waarin gemeenten beleid over mensenhandel tot stand hebben gebracht. In slechts 4,5% van de gemeenten is specifiek beleid over mensenhandel geformuleerd. Hoewel blijkt dat het leeuwendeel van de gemeenten onderdeel uitmaakt van regionale

initiatieven op het terrein van de aanpak van mensenhandel blijft de vorming van beleid op lokaal niveau in sterke mate achter. Dit is een onwenselijke situatie, omdat de afwezigheid van lokaal mensenhandelbeleid het gevaar met zich brengt dat het mensenhandelthema op lokaal niveau onvoldoende politiek en bestuurlijk is geborgd. Tevens is gemeentelijk beleid van belang om de aanpak van mensenhandel te kunnen toespitsen op de lokale omstandigheden. In dit kader is het ook vermeldenswaardig dat het overgrote merendeel van de gemeenten die beschikken over specifiek lokaal beleid, of dat op dit moment ontwikkelen, aangeeft dat zij zicht hebben op mensenhandel in hun gemeenten.

Uit het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen voortgevloeid:

AANBEVELING 6

De minister van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen de komende jaren structureel en substantieel te investeren in de gemeentelijke aanpak van mensenhandel, en ervoor zorg te dragen dat elke gemeente in staat is mensenhandel te voorkomen en herkennen, slachtoffers te beschermen en signalen door te geleiden naar de relevante instanties.

AANBEVELING 7

Elke gemeente dient te beschikken over specifiek, op de lokale omstandigheden toegespitst beleid over mensenhandel. Om verplaatsingseffecten te voorkomen, wordt gemeenten aanbevolen hun lokaal mensenhandelbeleid op regionaal niveau af te stemmen.

Literatuurlijst

Ahn, Alpert, Purcell et al. 2013

R. Ahn, E.J. Alpert & G. Purcell et al., 'Human Trafficking. Review of Educational Resources for Health Professionals', *American Journal of Preventive Medicine* 2013-44/3, p. 283-289.

Alink & Wiarda 2010

M. Alink & J. Wiarda, 'Materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel in het Nederlands strafrecht', in: D. de Prins, B. Drexhage, R. Nehmelman, G. Vermeulen, M. Alink, J. Wiarda, I. Boone, B. Wylleman, E. Engelhard, *De staatsrechtelijke positie van de politieke partijen; Materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel; Schade van derden in het aansprakelijkheidsrecht* (Preadvies van Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 175-262.

Ambagtsheer 2017

F. Ambagtsheer, *Organ Trade*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017.

Ambagtsheer, Van Balen, Duijst-Heesters et al. 2015

F. Ambagtsheer, L.J. van Balen, W.L.J.M. Duijst-Heesters, E.K. Massey & W. Weimar, 'Reporting Organ Trafficking Networks: A Survey-Based Plea to Breach the Secrecy Oath', *American Journal of Transplantation* 2015/15, p. 1759-1767.

Baldwin, Eisenman, Sayles et al. 2011

S.B. Baldwin, D.P. Eisenman, J.N. Sayles, G. Ryan & K.S. Chuang, 'Identification of Human Trafficking Victims in Health Care Settings', *Health and Human Rights* 2011-13/1, p. 36-49.

Beck, Lineer & Melzer-Lange et al. 2015

M.E. Beck, M.M. Lineer, M. Melzer-Lange, P. Simpson, M. Nugent & A. Rabbitt, 'Medical Providers' Understanding of Sex Trafficking and their Experience with At-Risk Patients', *Pediatrics* 2015-134/4, p. 895-902.

Beijer 2010

A. Beijer, 'Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting: de interpretatie van artikel 273f Sr', *DD* 2010/60, p. 989-1012.

Berkers, Biesaat & Leeuwenburg-Pronk 2015

G. Berkers, M.C.I.H. Biesaat & W.G. Leeuwenburg-Pronk, 'Tuchtrechtelijke uitspraken inzake kindermishandeling. Lessen voor de kindarts', *Ned Tijdschr Geneesk* 2015/159, p. 1-7.

Bernasco, Elffers & Bruinsma 2006

W. Bernasco, H. Elffers & G. Bruinsma, 'Het waterbedeffect. Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie* 2006/3, p. 243-258.

Bloemen & Mellink 2008

E. Bloemen & R. Mellink, "Ik kan niet alles vertellen..." Asielzoekers met psychische problemen in de asielprocedure", *MGv* 2008/1 p. 890-902.

Bohnert, Calhoun & Mittel 2017

C.A. Bohnert, A.W. Calhoun & O.F. Mittel, 'Taking Up the Mantle of Human Trafficking Education: Who Should Be Responsible', *AMA Journal of Ethics* 2017-19/1, p. 35-42.

Boot-Matthijssen/Esser 2017

M. Boot-Matthijssen & L.B. Esser, commentaar op de Richtlijn 2011/36/EU, in: *Tekst & Commentaar Internationaal strafrecht*, Deventer: Kluwer 2017 (boek en online).

Borgers 2009

M.J. Borgers, 'Het opsporingsbegrip anno 2009', in: M.J. Borgers, M.J.A. Duker en L. Stevens, *Politie in beeld* (Naeyé-bundel), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 27-64.

Bos, Loyens, Nagy et al. 2016

A. Bos, K. Loyens, V. Nagy & B. Oude Breuil, *Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2016.

Bosma, Van Krimpen & Menenti 2015

A.K. Bosma, L. van Krimpen & L. Menenti, 'Het slachtoffer van seksueel geweld verklaar(d)(t)', *DD* 2015/2, p. 9-21.

Brinkhoff 2014

S. Brinkhoff, *Startinformatie in het strafproces*, Deventer: Kluwer 2014.

Cdebaca & Sigmon 2014

L. Cdebaca & J.N. Sigmon, 'Combating Trafficking in Persons: a Call to Action for Global Health Professionals', *Global Health: Science and Practice* 2014-2/3 p. 261-267.

Chisolm-Straker, Baldwin, Gaïgbe-Togbé et al. 2016

M. Chisolm-Straker, S. Baldwin, B. Gaïgbe-Togbé, N. Ndukwe, P.N. Johnson & L.D. Richardson, 'Health Care and Human Trafficking: We are Seeing the Unseen', *Journal of Health Care for the Poor and Underserved* 2016/27 1220-1233.

Chisolm-Straker, Richardson & Cassio 2012

M. Chisolm-Straker, L.D. Richardson & T. Cassio, 'Combating Slavery in the 21st Century: The Role of Emergency Medicine', *Journal of Health Care for the Poor and Underserved* 2012/23, p. 980-987.

Cleiren 2010

C.P.M. Cleiren, *Evolueren naar meer horizontale en multi-dimensionale verhoudingen in het strafrecht*, Mechelen: Wolters Kluwer 2010.

Cleiren & Dorst 2017

C.P.M. Cleiren & J. Dorst, 'Wetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel. Een toets vanuit wetssystematisch en dogmatisch perspectief', *NJB* 2017/14, p. 1960-1966.

CoMensha 2017

Comensha, *Mensenhandel in beeld. Het beeld van 2016*, Amersfoort: 2017.

Commissie Azough 2013

Commissie Azough, *Hun verleden is niet hun toekomst, actieplan aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd*, Utrecht: 2013.

De Jong 2017

J. De Jong, *Human Trafficking for the Purpose of Organ Removal*, Universiteit Utrecht: 2017.

De Jong 2014

J. de Jong, *Orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Een verkennend onderzoek naar de betrokkenheid van Nederland en Europa*, Woerden: Nationale Politie 2014.

De Jong 2015

J. De Jong, *De aard en omvang van West-Afrikaanse mensenhandel in Nederland*, Woerden: Nationale Politie 2015.

De Volder 2017

E. de Volder, *Demand in the Context of Trafficking in Human Beings in the Domestic Work Sector in the Netherlands*, ICMPD 2016.

Dettmeijer-Vermeulen & Boot-Matthijssen, 2014

C.E. Dettmeijer-Vermeulen & M. Boot-Matthijssen, 'Minderjarige slachtoffers in mensenhandelzaken: Ze wilde het zelf. Toch?', *TPWS* 2014/30.

Digidiki & Bhabha 2017

V. Digidiki & J. Bhabha, *EmergencyWithin an Emergency. The Growing Epidemic of Sexual Exploitation and Abuse of Migrant Children in Greece*, Harvard University 2017.

Doeven 2008

I. Doeven, *Meldcodes Kindermishandeling. Beschikking, waardering, gebruik en scholing*, Amsterdam 2008.

Dorst 2016

N. Dorst, *De Loverboy bestaat niet*, Leiden (masterscriptie criminologie 2016).

Dölle 2010

A.H.M. Dölle, 'Burgemeester in de branding', *TvCR* 2010/4, p. 119-145.

DSP-Groep Amsterdam & Universiteit Tilburg 2016

DSP-Groep Amsterdam & Universiteit Tilburg, *Niets is wat het lijkt. Eritrese organisaties en integratie*, Amsterdam: 2016.

Engberts & Cornelissen 2010

A.B. Engberts & H.G.M. Cornelissen, 'Swiebertje en Superman. De burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid', *JV* 2010/3, p. 73-85.

Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017a

L.B. Esser & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, 'The victim of human trafficking as offender: A combination with grave consequences. A reflection on the criminal, immigration and labour law procedures involving a victim of human trafficking in the Dutch Mehak case', *Journal of Trafficking and Human Exploitation* 2017/1, p. 77-94.

Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017b

L.B. Esser & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, 'Van beginsel tot praktijk. Het non-punishmentbeginsel in mensenhandelzaken', *DD* 2017/40, p. 412-434.

Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2016

L.B. Esser & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, 'The Prominent Role of National Judges in Interpreting the International Definition of Human Trafficking', *Anti-Trafficking Review* 2016/6, p. 91-105.

Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2015

L.B. Esser & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, 'Van aardbeien en telefoonabonnementen. Een nieuw beoordelingsschema voor het bewijs van uitbuiting buiten de seksindustrie?', *Trema. Tijdschrift voor de rechterlijke macht* 2015/10, p. 262-267.

Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2014

L.B. Esser & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, 'Mensenhandel op een tweesprong. De omgang van rechters met de ruim geformuleerde mensenhandelgedraging in de delictomschrijving van artikel 273f lid 1 sub 4 Sr', *DD* 2014/48, p. 512-528.

Europese Commissie 2016

Europese Commissie, *Report on the Progress made in the Fight against Trafficking in Human Beings*, Brussel 2016.

Europese Commissie 2015

Europese Commissie, *A Study on High-risk Groups for Trafficking in Human Beings*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2015.

Europol 2016

Europol, *Migrant Smuggling in the EU*, Brussel 2016.

Evenhuis 2017

E. Evenhuis, *EU-burgers en de Verblijfsregeling Mensenhandel* (bachelorscriptie in het kader van de HBO-rechten aan de Hanzehogeschool Groningen 2017).

Family Violence Prevention Fund 2005

Family Violence Prevention Fund, *Turning Pain into Power: Trafficking Survivors' Perspectives on Early Intervention Strategies*, San Fransisco 2005.

Gangoli & McCarry 2009

G. Gangoli & M. McCarry, 'Child Marriage or Forced Marriage? South Asian Communities in North East England', *Children & Society* 2009/23, p. 418-429.

Goderie, Dirks & Van Dorst 2016

M. Goderie, H. Dirks & M. van Dorst, 'Informatief gesprek mensenhandel: tegenstrijdige belangen, onduidelijkheden en spagaten', *het Tijdschrift voor de Politie* 2016/10, p. 26-29.

Goldberg, Moore & Houck 2017

A.P. Golberg, J.J. Moore & D.M. Houck, 'Domestic Minor Sex Trafficking Patients: A Retrospective Analysis of Medical Presentation', *J Pediatr Adolesc Gynecol* 2017/30, p. 109-115.

Gorissen 2015

I. Gorissen, *De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast*, Amsterdam: Reed Business 2015.

Grace, Lippert, Collins et al. 2014

A.M. Grace, S. Lippert & K. Collins et al., 'Educating Health Care Professionals on Human Trafficking', *Pediatr Emerg Care* 2014-30/12, p. 856-861.

Hendriks, de Roode & Sombroek-van Doorn 2009

A.C. Hendriks, R.P. de Roode & M.P. Sombroek-van Doorn, 'Nieuwe KNMG-meldcode kindermishandeling aan de tuchtrechtspraak getoetst. Code biedt artsen steun bij doorbreken van beroepsgeheim', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2009/107, p. 285-90.

Hopper 2017

E.K. Hopper, 'Polyvictimization and Developmental Trauma Adaptations in Sex Trafficked Youth', *Journ Child Adol Trauma* 2017-10/2, p. 161-173.

Horbach & Rijken 2017

D. Horbach & C.R.J.J. Rijken, 'Veiligheid en welzijn van Eritreeërs in het geding. Onderzoek naar zorgen rondom veiligheid en welzijn van Eritrese vluchtelingen en asielzoekers in Nederland', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2017-16/2/3, p. 41-55.

Hossain, Zimmerman, Abas et al. 2010

M. Hossain, C. Zimmerman & M. Abas et al., 'The Relationship of Trauma to Mental Disorders Among Trafficked and Sexually Exploited Girls and Women', *American Journal of Public Health* 2010-100/12, p. 2442-2449.

Huisman 2017

W. Huisman, 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?', *DD* 2017/31, p. 331-343.

Humphris 2013

R. Humphris, *Refugees and Rashaida: Human Smuggling and Trafficking from Eritrea to Sudan and Egypt*, UNHCR Research Paper 254 2013.

IND 2015

IND, *Asylum Trends. December 2015*, Den Haag 2015.

IND 2016

IND, *Asylum Trends. December 2016*, Den Haag 2016.

IND 2017

IND, *Asylum Trends. July 2017*, Den Haag 2017.

Inspectie SZW 2017

Inspectie SZW, *Jaarverslag 2016*, Den Haag: Inspectie SZW 2016.

Inspectie Jeugdzorg en Inspectie VenJ 2016

Inspectie Jeugdzorg en Inspectie VenJ, *De kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Den Haag, Utrecht 2016.

Inspectie Jeugdzorg & Inspectie VenJ 2017

Inspectie Jeugdzorg & Inspectie VenJ, *De kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Hertoets*, Utrecht 2017.

Inspectie VenJ 2017

Inspectie VenJ, *De opvolging van signalen uit het asielproces*, Den Haag 2017.

Inspectie VenJ 2016.

Inspectie VenJ, *De identificatie van asielzoekers in Nederland. Vervolgonderzoek*, Den Haag 2016.

International Organization for Migration 2017

International Organization for Migration, *Flow Monitoring Surveys. The Human Trafficking and other Exploitative Practices Prevalence Indication Survey. April 2017*, Geneva 2017.

International Organization for Migration 2016

International Organization for Migration, *Flow Monitoring Surveys. The Human Trafficking and other Exploitative Practices Prevalence Indication Survey. September-November 2016*, Geneva 2016.

International Organization for Migration & Unicef 2017

International Organization for Migration & Unicef, *Harrowing Journeys. Children and Youth on the Move Across the Mediterranean Sea, at Risk of Trafficking and Exploitation*, New York 2017.

International Organization for Migration, UN.GIFT & London School of Hygiene and Tropical Medicine 2009

Zimmerman & Borland, *Caring for Trafficked Persons. Guidance for Health Provider*, Geneva: IOM 2009.

Jägers & Rijken 2014

N. Jägers & C.R.I.J. Rijken, 'Prevention of Human Trafficking for Labor Exploitation: The Role of Corporations', *Northwestern Journal of International Human Rights* 2014/1, p. 47-73.

Kahneman 2011

D. Kahneman, *Ons feilbare denken*, Amsterdam/Antwerpen: Business Contact 2011.

KNMG 2016

KNMG, *Omgaan met medische gegevens*, Utrecht 2016.

Kolthoff & Khonraad 2016

E. Kolthoff & S. Khonraad, 'Ondermijnde aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld', *Tijdschrift voor Criminologie* 2016/2, p. 76-90.

Leary 2014

M.G. Leary, 'Fighting Fire with Fire: Technology in Child Sex Trafficking', *Duke Journal of Gender Law & Policy* 2015, p. 289-323.

Lederer & Wetzel 2014

L.J. Lederer & C.A. Wetzel, 'The Health Consequences of Sex Trafficking and Their Implications for Identifying Victims in Healthcare Facilities', *Annals of Health Law* 2014/23, p. 61-91.

Leermakers, Glasgow-Kulu, Heeringa et al. 2017

Leermakers, Glasgow-Kulu, Heeringa & Noteboom, *Verblijfsrechtelijke bescherming van slachtoffers mensenhandel in Nederland. Een verkennende studie*, Den Haag 2017.

Lestrade & Rijken 2014

S.M.A. Lestrade & C.R.J.J. Rijken, 'Mensenhandel en uitbuiting nader bepaald', *DD* 2014/64, p. 664-681.

RIEC-LIEC 2016

RIEC-LIEC, *Jaarverslag 2016. Resultaten en inzichten op aanpak ondermijning*, Den Haag: RIEC-LIEC 2017.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Handboek eerstelijns signalering van slachtoffers van mensenhandel in Europa juni 2013*, Den Haag 2015.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

A.G.A. Pons, T.M.Y. Lie, M.M. De Jong & A. van Den Heuvel, *Rapportage onderzoek onder artsen naar werking van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*. Den Haag: BMC Onderzoek 2015.

Moore, Houck & Hirway 2017

Moore, Houck & Hirway, 'Trafficking Experiences and Psychosocial Features of Domestic Minor Sex Trafficking Victims', *Journal of Interpersonal Violence* 2017, p. 1-16.

Movisie 2015

S. van Arum & R. Schoorl, *Sociale (wijk)teams in vogelvlucht*, Utrecht: Movisie 2015.

Movisie 2016

S. van Arum & R. Schoorl, *Sociale (wijk)teams in beeld*, Utrecht: Movisie 2016.

Muftic & Finn 2013.

L.R. Muftic & Finn, 'Health Outcomes Among Women Trafficked for Seks in the United States: A Closer Look', *Journal of Interpersonal Violence* 2013-28/9, p. 1859-1885.

Mumma, Scofield, Mendoza et al. 2017

B.E. Mumma, M.E. Scofield, L.P. Mendoza et al., 'Screening for Victims of Sex Trafficking in the Emergency Department: A Pilot Program', *West J Emerg Med* 2017-18/4, p. 616-620.

Murk & Van Wijk 2015

J. Murk & J. van Wijk, *Multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel*, 2015.

Myria 2017

Myria 2017, *Jaarrapport 2017. Mensenhandel en mensensmokkel*, Brussel: Myria 2017.

Myria 2015

Myria, 'Slachtoffers van kindhuwelijken en van gedwongen huwelijken', in: *Mensenhandel en mensensmokkel. Schakels Verbinden*, Brussel: Myria 2015.

Nationaal Dreigingsbeeld 2017

F. Boerman, M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis, E. Stoffers, *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer: Nationale Politie 2017.

Nationaal Dreigingsbeeld 2012

F. Boerman, M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis, E. Stoffers, *Nationaal dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer: Nationale Politie 2012.

Nationaal Rapporteur 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016)

Nationaal Rapporteur, *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*, Den Haag 2017.

Nationaal Rapporteur 2016 (Prostitutie en mensenhandel)

Nationaal Rapporteur, *Prostitutie en mensenhandel*, Den Haag 2016.

Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid)

Nationaal Rapporteur, *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*, Den Haag 2016.

Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015)

Nationaal Rapporteur, *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*, Den Haag 2016.

Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015)

Nationaal Rapporteur, *Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015*, Den Haag 2016.

Nationaal Rapporteur 2015 (Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen)

Nationaal Rapporteur, *Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Den Haag 2015.

Nationaal Rapporteur 2015 (De klant erbij)

Nationaal Rapporteur, *De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling*, Den Haag 2015.

Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage)

Nationaal Rapporteur, *Negende Rapportage Mensenhandel*, Den Haag 2013.

Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap)

Nationaal Rapporteur, *Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap*, Den Haag 2012.

Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012)

Nationaal Rapporteur, *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*, Den Haag 2012.

Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau)

Nationaal Rapporteur, *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau*, Den Haag 2012.

Nationaal Rapporteur 2007 (Vijfde rapportage)

Nationaal Rapporteur, *Mensenhandel. Vijfde rapportage*, Den Haag 2007.

National Crime Agency 2017

National Crime Agency, *National Referral Mechanism Statistics – End of Year Summary 2016*, 2017.

Nederlands Jeugdinstuut 2015

Nederlands Jeugdinstuut, *Hoe signaleer je slachtoffers? Stappenplan voor professionals?*, Utrecht 2015.

Nguyen, Lamkin, Coverdale et al. 2017

P.T. Nguyen, J. Lamkin, J.H. Coverdale, S. Scott, K. Li & M.R. Gordon, 'Identifying Human Trafficking Victims on a Psychiatry Inpatient Service: a Case Series', *Psychiatr Q* 2017, p. 1-8.

Nijenhuis 2016

R.G.M. Nijenhuis, *Leren signaleren. Een onderzoek naar de signalering van criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij door de politieorganisatie* (masterscriptie recherchekunde), Groningen: Nationale Politie, Eenheid Noord-Nederland 2016 (niet gepubliceerd).

Oram, Abas, Bick et al. 2016

S. Oram, M. Abas, D. Bick et al, 'Human Trafficking and Health: A Survey of Male and Female Survivors in England', *American Journal of Public Health* 2016-106/6, p. 1073-1078.

Oram, Khondoker, Abas et al. 2015

S. Oram, M. Khondoker, M. Abas et al., Characteristics of trafficked adults and children with severe mental illness: a historical cohort study, *Lancet Psychiatry* 2015/2, p. 1084–1091.

Oram, Zimmerman, Adams et al. 2011

S. Oram, C. Zimmerman, B. Adams & J. Busza, 'International Law, National Policymaking, and the Health of Trafficked People in the UK', *Health and Human Rights* 2011-13/2, p. 1-16.

Payoke 2014

Payoke, *Human Trafficking. What to Do? A Practical Guideline for Healthcare Providers, Law Enforcement, NGOs & Border Guards*, Antwerpen 2014.

Pharos 2016

Pharos, 'Van ver gekomen...'. Een verkenning naar het welzijn en de gezondheid van Eritrese Vluchtelingen, Utrecht 2016.

Post & Brouwer 2017

C. Post & J. Brouwer, 'Wet regulering prostitutie of Wet deregulering thuisprostitutie?', *Nederlands juridisch tijdschrift* 2017/4, p. 253-256.

Ravi, Pfeifer, Rosner et al. 2017

A. Ravi, M.R. Pfeifer, Z. Rosner & J.A. Shea, 'Identifying Health Experiences of Domestically Sex-Trafficked Women in the USA: A Qualitative Study in Rikers Island Jail', *J Urban Health* 2017-94/3, p. 408-416.

Regioplan en SHOP Den Haag 2017

L. Bakker, K.B.M. De Vaan, W. Smit & P. van Gelder, *Seksuele uitbuiting van jongens in Nederland*, Amsterdam 2017.

Roeleven 2013

A.J. Roeleven, *De geringste aanwijn. De signalering en toegang tot bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel* (masterscriptie in het kader van de opleiding Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Tilburg, 2013.

Rollins, Gribble, Barrett et al. 2017

R. Rollins, A. Gribble, S.E. Barrett & C. Powell, 'Who Is in Your Waiting Room? Health Care Professionals as Culturally Responsive and Trauma-Informed First Responders to Human Trafficking', *AMA Journal of Ethics* 2017-19/1, p. 63-71.

Ross, Dimitrova, Howard et al. 2015

C. Ross, S. Dimitrova, L.M. Howard, M. Dewey, C. Zimmerman & S. Oram, 'Human Trafficking and Health: a Cross-sectional Survey of NHS Professionals' Contact with Victims of Human Trafficking', *BMJ Open* 2015/5, p. 1-7.

Rutten, Van Eijk, Drost et al. 2015

S. Rutten, E. van Eijk, L. Drost, L. Kadrouch-Outmany & E. Smits van Waesberghe, *Gewoon getrouwd. Een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken in Nederland*, Maastricht 2015.

Rijken, Van Dijk & Klerx-Van Mierlo, 2013

C.R.J.J. Rijken, J.J. van Dijk & J.J.M. Klerx-van Mierlo, *Mensenhandel. Het slachtofferperspectief*, Oisterwijk 2013.

Rijken, 2012

C.R.J.J. Rijken, 'Versterkte bescherming voor slachtoffers van mensenhandel' *JNVR* 2012/7, p. 89-99.

Rijken & Van Reis 2015

C.R.J.J. Rijken & M. van Reis, 'Sinai Trafficking: Origin and Definition of a New Form of Human Trafficking', *Social Inclusion* 2017-3/1, p. 113-124

Save the Children 2016

Save the Children, *Young Invisible Enslaved*, Rome 2016.

Seale 2012

C. Seale, *Researching Society and Culture*, third edition, London 2012.

Shibolet 2014

T. Shibolet, *Being a John. A Client's Perspective on Paying for Pleasure*, Masterscriptie Universiteit Utrecht 2014.

Smits & Struiksma 2016

J. Smits & N. Struiksma, *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar de stand van zaken in 2016*, Deventer/Groningen: Arena Consulting & Pro Facto 2016.

Soa Aids Nederland 2014

M. Wijers & M. Albrecht, *Handreiking Signalering Mensenhandel voor werkers in de gezondheidszorg*, Amsterdam: Soa Aids Nederland 2014.

Sollie, Wijkhuis, Hilhorst et al. 2013

H. Sollie, V. Wijkhuis, W. Hilhorst, R. van der Wal & N. Kop. *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals*. Den Haag 2013.

Staring 2012

R. Staring, 'Human Trafficking in the Netherlands: Trends and Recent Developments', *International Review of Law, Computers and Technology*, 2012-26/1, p. 59- 72.

Stoffels 2013

C. Stoffels, *Seksuele uitbuiting in de spreekkamer. Een onderzoek naar de signalerende rol van artsen op het gebied van seksuele uitbuiting in het kader van de opsporing*, Apeldoorn: Recherchekundige Master aan de Politieacademie 2013.

Tankink & Lambrichts 2017

M. Tankink & R. Lambrichts, 'Rammelende verklaringen en de vrije wil. Over inconsistente verklaringen en keuzevrijheid bij slachtoffers van seksuele uitbuiting', *DD* 2017/2, p. 13-25.

Terpstra, Van Duijneveldt, Eikenaar et al. 2016

J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga, B. van Stokkom, *Basisteam in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*, Amsterdam: Reed Business 2016.

Thompson, Mahay, Stuckler 2017

C.D.R. Thompson, A. Mahay, D. Stuckler & S. Steele, 'Do Clinicians Receive Adequate Training to Identify Trafficked Persons? A Scoping review of NHS Foundation Trusts', *Journal of the Royal Society of Medicine Open* 2017-8/9, p. 1-17.

Tielbaard, Van Meeteren & Commandeur 2016.

N. Tielbaard, M. van Meeteren & X. Commandeur, 'Slachtoffer van arbeidsuitbuiting? Een kwalitatieve studie naar ideaaltypische trajecten die leiden tot zelfidentificatie als slachtoffer van mensenhandel', *Tijdschrift voor Criminologie* 2016/2, p. 36-53.

Titchen, Loo, Berdan et al. 2017

K.E. Titchen, D.L. Loo, E. Berdan, M.B. Rysavy, J.J. Ng & I. Sharif, 'Domestic Sex Trafficking of Minors: Medical Student and Physician Awareness', *J Pediatr Adolesc Gynecol* 2017/30, p. 102-108.

Unicef & DFC 2017

Unicef en DFC, *Jaarbericht Kinderrechten 2017*, Den Haag, Leiden 2017.

Unicef & DFC-ECPAT, 2013

M. Kaandorp, J. Murk, T. Noten, L. Bosch, I. De Witte et al., *Beter Beschermd in de B8.3: een duurzame oplossing voor minderjarige slachtoffers mensenhandel*, Leiden & Den Haag 2013.

Unicef 2017

Unicef, *A Child is a Child. Protecting Children on the Move from Violence, Abuse and Exploitation*, New York 2017.

Unicef 2016

Unicef, *Neither Sound nor Safe. Unaccompanied Children on the Coastline of the English Channel and the North Sea*, Unicef France 2016.

UNODC 2016

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2016*, New York 2016.

UNODC & Nationaal Rapporteur 2017

J.M. van Dijk, M. Cruyff, P.G.M. van Der Heijden & S.L.J. Kragten-Heerdink, *Monitoring Target 16.2 of the United Nations' Sustainable Development Goals; a multiple systems estimation of the numbers of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010-2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality*, Research Brief 2017.

Van Can 2016

S. van Can, 'Interpreteren van verklaringen van mensenhandelslachtoffers is complex', *TPWS* 2016/41, p. 1-11.

Van den Brink 2013

S.E. van den Brink, 'De ratio en reikwijdte van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr', *TPWS* 2013/1, p. 2-6.

Van Husen & Van Dijk 2014

G. van Husen & T. van Dijk, *In gesprek met de klant. Een onderzoek naar klanten van prostituees en hun rol bij de aanpak van misstanden*, Amsterdam 2014.

Holvast & Van der Meij 2011

N. Holvast & P. van der Meij, 'De problematiek van sfeervervaging bij de bestuurlijk-strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de legale prostitutiesector', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2011/3, p. 3-16.

Van der Meij & Van der Leun 2010

P.P.J. van der Meij & J.P. van der Leun, 'Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel, in: G.K. Schoep, C.P.M. Cleiren, J.P. van der Leun & P.M. Schuyt, *Vervlechting van domeinen* (De Wijkerslooth-bundel), p. 67-83.

Van der Woude, Brouwer & Dekkers 2016

M.A.H. van der Woude, J. Brouwer, T.J.M. Dekkers, *Beslissen in grensgebieden. Een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*, Den Haag: Boom criminologie 2016.

Van der Woude, Dekkers & Brouwer 2015

M.A.H. van der Woude, T.J.M. Dekkers, J. Brouwer, 'Over crimmigratie en discretionair beslissen binnen het Mobiel Toezicht Veiligheid ... of Vreemdelingen ... of Veiligheid?', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2015/2, p. 19-35.

Van Eijnden 2011

D. van Eijnden, 'Slachtoffers van loverboys als daders bij de reclassering', *Proces* 2011/6, p. 354-362.

Van Gestel & Verhoeven 2014

B. van Gestel & M. Verhoeven, 'Autonomie, ambtelijke organisaties en criminaliteitsbestrijding. Over samenwerking tussen overheidsinstanties bij de aanpak van mensenhandel', *Tijdschrift voor Criminologie* 2014/1, p. 24-41.

Van Daele 2013

D. Van Daele, 'De gemeentelijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel: een analyse van het nieuwe artikel 134 quinquies van de Nieuwe Gemeentewet', *Nullum Crimen: Tijdschrift voor Straf- en Strafprocesrecht* 2013/4, p. 286-298.

Van Kempen 2017

P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Mensenhandel?', *DD* 2017/39, p. 397-411.

Van Wijk, Van Ham, Hardeman et al. 2014

A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman & B. Bremmers, *Prostitutie in Nederlandse gemeenten. Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*, Arnhem: Bureau Beke 2014.

Varma, Gillespie, McCracken et al. 2015

S. Varma, S. Gillespie & C. McCracken & V.J. Greenbaum, 'Characteristics of Child Commercial Sexual Exploitation and Sex Trafficking Victims Presenting for Medical Care in the United States', *Child Abuse & Neglect* 2015/44, p. 98-105.

Veilig Thuis & Moviera 2016

Veilig Thuis & Moviera, *Signaleringsprotocol mensenhandel*, Ede 2016.

Veld, Walraven, Morshuis & Turkoglu 2016

P. Veld, N. Walraven, M. Morshuis, G. Turkoglu, *Werken Met Effect. Onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW*, Den Haag: ABDTOPConsult 2016.

Veneman 2014

A. Veneman, *Huwelijksdwang bij Romameisjes. Een onderzoek naar vrije wil en wettelijke aanpak*, Politie Oost-Nederland, district Gelderland-Midden (niet gepubliceerd).

Vera Institute for Justice 2014

Vera Institute for Justice, *Screening for Human Trafficking. Guidelines for Administering the Trafficking Victim Identification Tool*, New York 2014.

Verwey-Jonker Instituut 2014

Verwey-Jonker Instituut, *De effectiviteit van behandelmethoden voor slachtoffers van loverboys*, Utrecht 2014.

Viergever 2016

R.F. Viergever, *Adapting to Survive: Facilitating Recovery after Human Trafficking*, London: London School of Hygiene & Tropical Medicine 2016.

Viergever, West, Borland et al. 2015

R.F. Viergever, H. West, R. Borland & C. Zimmerman, 'Health care providers and human trafficking: what do they know, what do they need to know? Findings from the Middle East, the Caribbean, and Central America', *Frontiers in Public Health* 2015-3/6, p. 1-9.

VNG 2015

C. Smit, *Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel*, Den Haag: VNG/Federatie Opvang 2015.

Wijers 2004

M. Wijers, *Documentanalyse B9-regeling mensenhandel*, Utrecht 2004

Westwood, Howard, Stanley et al. 2016

J. Westwood, L.M. Howard, N. Stanley, C. Zimmerman, C. Gerada & S. Oram, 'Access to, and Experiences of, Healthcare Services by Trafficked People: Findings from a Mixed-Methods Study in England', *British Journal of General Practice* 2016/66, p. 794-801.

Wong, Hong, Leung et al. 2011.

J.C. Wong, J. Hong, P. Leung, P. Yin & D.E. Stewart, 'Human Trafficking: An Evaluation of Canadian Medical Students' Awareness and Attitudes', *Educ Health* 2011-24/1.

Zaitch & Staring 2009

D. Zaitch & R. Staring, 'The flesh is weak the spirit even weaker, prostitution, clients and women trafficking in the Netherlands', in A. Di Nicola, A. Cauduro, M. Lombardi & P. Ruspini (Eds.), *Prostitution and human trafficking: Focus on clients*, New York 2009, p. 67-121.

Zimmerman, Yun & Shvab 2003

C. Zimmerman, K. Yun & I. Shav, *The Health risks and Consequences of Trafficking in Women and Adolescents. Findings from a European Study*, London: London School of Hygiene & Tropical Medicine 2003.



Bijlagen

- B1 Vreemdelingencirculaire 2000 B8/3 ad 1
- B2 Vragenlijst beslissers bedenktijd
- B3 Vragenlijst medische professionals
- B4 Vragenlijst gemeenten

B1 Vreemdelingencirculaire 2000 B8/3 ad 1

Vreemdelingencirculaire 2000 (B)

Geldend van 01-10-2017 t/m heden

Voor zover indicaties van mensenhandel zich voordoen bij een vreemdeling die via Schiphol Nederland inreist zijn de bevoegdheden van de Districtscommandant KMar Schiphol gelijkgesteld met die van de Korpschef van Politie.

EU-/EER onderdanen en Zwitserse onderdanen kunnen rechten ontleen aan de in deze paragraaf neergelegde bepalingen voor zover zij geen rechten ontleen aan het gemeenschapsrecht.

De IND onderscheidt drie verblijfsrechtelijke situaties met betrekking tot het tijdelijke verblijfsrecht van slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel:

1. de bedenktijd voor slachtoffers van mensenhandel;
2. de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel; en
3. de verblijfsvergunning voor getuige-aangevers van mensenhandel.

Ad 1. De bedenktijd

Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt op grond van artikel 8, onder k Vw een bedenktijd van maximaal drie maanden gegund, waarbinnen zij een beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van een verdachte van mensenhandel, of dat zij hiervan afzien.

Reeds bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel, biedt de politie aan het vermoedelijke slachtoffer de bedenktijd aan.

Gedurende de bedenktijd schort de IND het vertrek van het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel uit Nederland op.

De periode van de bedenktijd is eenmalig en wordt niet verlengd.

De bedenktijd staat uitsluitend open voor vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en:

- werkzaam zijn of zijn geweest in een situatie als strafbaar gesteld in artikel 273f WvSr;

- nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in een situatie die strafbaar is gesteld in artikel 273f WvSr, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel; of
- geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel waarbij de KMar, zo nodig in overleg met het OM, bepaalt of er voldoende signalen van mensenhandel zijn om bedenktijd aan te bieden.

De bedenktijd staat niet open voor getuige-aangevers van mensenhandel.

De IND verleent de bedenktijd aan vreemdelingen die zich in vreemdelingenbewaring bevinden uitsluitend als het OM en de politie hiermee akkoord gaan.

Gedurende de periode van de bedenktijd moet het vermoedelijke slachtoffer zich maandelijks bij de regionale eenheid van de politie waar hij of zij administratief is ondergebracht.

De bedenktijd eindigt op het moment dat:

- de politie vaststelt dat het vermoedelijke slachtoffer tijdens de periode van de bedenktijd ‘met onbekende bestemming’ is vertrokken;
- het vermoedelijke slachtoffer gedurende de periode van de bedenktijd aangeeft af te zien van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte;
- het vermoedelijke slachtoffer aangifte van mensenhandel heeft gedaan en het proces-verbaal heeft ondertekend, of op andere wijze medewerking heeft verleend aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte; of
- het vermoedelijke slachtoffer een aanvraag voor een verblijfsvergunning (anders dan op grond van deze paragraaf) indient.

Als de bedenktijd eindigt, heft de IND de opschorting van het vertrek op.

B2 Vragenlijst beslismedewerkers

1. Algemene informatie
 - Functie
 - Eenheid
 - Aantal dienstjaren (in huidige functie)
2. Identificeren slachtoffer
 - Met welke verschillende vormen van mensenhandel komt u vanuit uw functie in aanraking?
 - Wat is uw werkwijze met betrekking tot signalen van mensenhandel?
 - Op welke wijze komt u vanuit uw functie in contact met slachtoffers van mensenhandel?
 - Welke organisaties of personen zijn betrokken bij het identificeren van een slachtoffer?
3. Informatief gesprek
 - Wat is volgens u het doel en de functie van het informatief gesprek?
 - Hoeveel informatieve gesprekken voert u ongeveer per jaar?
 - Aan welke voorwaarden moet voldaan zijn alvorens een informatief gesprek met een mogelijk slachtoffer plaatsvindt?
 - Wie binnen uw team beslist of een informatief gesprek plaatsvindt en welke factoren spelen bij deze beslissing een rol?
 - Wat is uw rol tijdens het voeren van het informatief gesprek?
4. Bedenktijd
 - Wat is volgens u het doel en de functie van de bedenktijd?
 - Hoe vaak heeft u in het afgelopen jaar de bedenktijd aan een slachtoffer aangeboden?
 - Welke overwegingen spelen een rol bij de beslissing over het verlenen van de bedenktijd?
 - In de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt gesproken over de 'geringste aanwijzing van mensenhandel'. Wanneer is volgens u sprake van een 'geringste aanwijzing van mensenhandel'?
 - In hoeverre speelt het criterium van de geringste aanwijzing van mensenhandel een rol bij het verlenen van de bedenktijd?
 - Wie beslist uiteindelijk over het al dan niet verlenen van de bedenktijd en op welke wijze komt deze beslissing tot stand?
 - In hoeverre oefenen ook andere partijen invloed uit op de beslissing om de bedenktijd te verlenen?

B3 Vragenlijst medische professionals

Voorbeeld: Vragenlijst Spoedeisende hulp arts

Geachte heer, geachte mevrouw,

Bedankt voor uw bereidheid om deel te nemen aan dit onderzoek. Deze vragenlijst probeert inzichtelijk te maken in hoeverre medische professionals gedurende hun werkzaamheden in contact komen met mogelijke situaties van mensenhandel en op welke wijze aan deze vermoedens gevolg wordt gegeven.

In Nederland verstaat men onder mensenhandel het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang, geweld of misleiding (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. Van mensenhandel wordt gesproken wanneer individuen onder dwang dingen moeten doen waarvoor ze niet zelf kiezen en waar andere mensen (financieel) van profiteren. Wanneer het een minderjarige betreft, spreekt men ook van mensenhandel als er geen sprake is van dwang. Mensenhandel kan zowel grensoverschrijdend zijn als binnen Nederland plaatsvinden.

Er zijn verschillende varianten van mensenhandel. De meest voorkomende variant van mensenhandel is gedwongen prostitutie, bijvoorbeeld door een loverboy. Ook wanneer een persoon wordt gedwongen tot het verrichten van arbeid (arbeidsuitbuiting), het plegen van strafbare feiten (criminele uitbuiting) of tot het afstaan van een orgaan (gedwongen orgaanverwijdering) is sprake van mensenhandel, wanneer de persoon die diegene daartoe dwingt hiervan profiteert.

Deze vragenlijst wordt ingevuld op anonieme basis. Er zijn geen goede of foute antwoorden, omdat het om uw persoonlijke ervaringen gaat. Nadat u de vragenlijst heeft afgesloten, kunt u uw antwoorden niet meer wijzigen.

1. Introductie

1. In welke functie bent u werkzaam op de spoedeisende hulp?
 - A. Spoedeisende hulp arts KNMG.
 - B. Arts in Opleiding tot Specialist SEH (AIOS).
 - C. Arts Niet in Opleiding tot Specialist SEH (ANIOS)
 - D. Anders, namelijk (open)
2. Hoeveel jaar bent u werkzaam op de spoedeisende hulp? (numeriek, open)

2. Achtergrond

3. Heeft u tijdens uw universitaire opleiding ooit een vak en/of training gevolgd, gericht op het herkennen van signalen van mensenhandel in de medische sector? (ja, nee)
4. Heeft u na uw universitaire opleiding ooit een opleiding, training en/of nascholing gevolgd, gericht op het herkennen van signalen van mensenhandel in de medische sector? (ja, nee)
5. Kunt u aangeven in hoeverre u bekend bent met signalen die kunnen wijzen op mensenhandel? (zeer bekend, redelijk bekend, neutraal, nauwelijks bekend, niet bekend)
6. Zou u geïnteresseerd zijn in het volgen van een (korte) training of cursus gericht op het herkennen van signalen van mensenhandel in de medische sector wanneer deze aan u zou worden aangeboden? (zeer geïnteresseerd, redelijk geïnteresseerd, neutraal, nauwelijks geïnteresseerd, niet geïnteresseerd)

3. Signaleren

7. Bent u op de spoedeisende hulp weleens in aanraking gekomen met een patiënt waarvan u vermoedde dat hij of zij slachtoffer van mensenhandel was? (Indien ja, vraag 8. Indien nee, vraag 15)
8. Kunt u een schatting geven van het aantal patiënten dat u op de spoedeisende hulp zag van wie u vermoedde dat zij slachtoffer van mensenhandel waren? (numeriek, open)
9. Kunt u aangeven op welke manier(en) deze vermoedens van mensenhandel destijds tot stand kwamen? U kunt meerdere antwoorden invullen.
 - A. Op basis van signalen die u zelf constateerde bij de patiënt zonder dat uw patiënt of een ander persoon u daarover vertelde.
 - B. De patiënt vertelde u hier zelf over.
 - C. Via een andere medische professional die u hierover informeerde.
 - D. Dat weet ik niet meer.
 - E. Anders namelijk: (open).
10. Kunt u aangeven van welke vorm van mensenhandel u het vermoeden had dat uw patiënt slachtoffer was? Indien u bij meerdere patiënten het vermoeden had dat zij slachtoffer van mensenhandel waren, kunt u meerdere antwoorden invullen.
 - A. Seksuele uitbuiting, waarbij een persoon wordt gedwongen tot het verrichten van seksuele diensten en de daarbij vergaarde inkomsten moet afstaan.
 - B. Arbeidsuitbuiting, waarbij een persoon wordt gedwongen tot het verrichten van arbeid.
 - C. Criminele uitbuiting, waarbij een persoon wordt gedwongen tot het plegen van criminaliteit en de daarbij vergaarde inkomsten moet afstaan.
 - D. Gedwongen orgaanverwijdering, waarbij een persoon wordt gedwongen tot het afstaan van een of meerdere van zijn of haar organen.
 - E. Dat weet ik niet meer.
 - F. Anders namelijk: (open)

4. Doorzetten van signalen

Bedankt voor uw bereidheid om deel te nemen aan dit onderzoek. Deze vragenlijst probeert inzichtelijk te maken in hoeverre medische professionals gedurende hun werkzaamheden in contact komen met mogelijke situaties van mensenhandel en op welke wijze aan deze vermoedens gevolg wordt gegeven.

11. Heeft u ooit contact opgenomen met een derde partij nadat u vermoedde dat bij een patiënt van u sprake was van mensenhandel?
 - A. Nee.
 - B. Nee, maar ik heb de geconstateerde vermoedens in het medisch dossier vastgelegd.
 - C. Ja, met een andere medische professional.
 - D. Ja, met een hulpverlener of zorginstelling.
 - E. Ja, met een kennisinstituut of NGO op het gebied van mensenhandel.
 - F. Ja, met de politie.
 - G. Ja, anders namelijk: (open)

12. Bent u ooit in een situatie geweest waarin u heeft overwogen om een ongeanonimiseerde formele melding (bij de politie of een andere meldinstantie) te maken, omdat u vermoedde dat een patiënt van u slachtoffer van mensenhandel was? Indien beide situaties zich hebben voorgedaan, kunt u beide antwoorden invullen.
 - A. Ja, met toestemming van patiënt. (vraag 13)
 - B. Ja, door middel van het doorbreken van het beroepsgeheim. (vraag 13)
 - C. Nee. (vraag 15)

13. Heeft u ooit een ongeanonimiseerde formele melding (bij de politie of een andere meldinstantie) gemaakt, omdat u vermoedde dat een patiënt van u slachtoffer van mensenhandel was? Indien beide situaties zich hebben voorgedaan, kunt u beide antwoorden invullen.
 - A. Ja, met toestemming van patiënt. (vraag 14)
 - B. Ja, door middel van het doorbreken van het beroepsgeheim. (vraag 14)
 - C. Nee. (vraag 15)

14. Bij welke meldinstantie heeft u een formele melding gemaakt over door u geconstateerde vermoedens van mensenhandel? Indien u meerdere formele meldingen heeft gemaakt, kunt u meerdere antwoorden invullen.
 - A. Politie.
 - B. Veilig Thuis.
 - C. Raad voor de Kinderbescherming.
 - D. Anders, namelijk: (open)

5. Werkwijze

Bedankt voor uw bereidheid om deel te nemen aan dit onderzoek. Deze vragenlijst probeert inzichtelijk te maken in hoeverre medische professionals gedurende hun werkzaamheden in contact komen met mogelijke situaties van mensenhandel en op welke wijze aan deze vermoedens gevolg wordt gegeven.

15. Bestaan er binnen uw werkplek afspraken over hoe met geconstateerde vermoedens van mensenhandel wordt omgegaan?

- A. Ja, er bestaan afspraken die gaan over het omgaan met geconstateerde vermoedens van specifiek mensenhandel.
 - B. Nee, niet specifiek voor mensenhandel. (Evt. kan bij geconstateerde vermoedens van mensenhandel wel worden aangesloten op de bestaande afspraken rondom vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling.)
 - C. Dat weet ik niet.
16. Heeft u tijdens uw werkzaamheden weleens gebruik gemaakt van een richtlijn en/of een protocol, welke een medische professional kan ondersteunen bij het nemen van vervolgstappen nadat vermoedens van mensenhandel zijn geconstateerd? (ja, nee)
17. Bent u bekend met de handreiking 'Signalering mensenhandel voor werkers in de gezondheidszorg', welke in 2014 door de organisatie Soa Aids Nederland is ontwikkeld? (ja, nee)
18. Bent u bekend met het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha)? (ja, nee)

4. Afsluiting

Bedankt voor uw bereidheid om deel te nemen aan dit onderzoek. Deze vragenlijst probeert inzichtelijk te maken in hoeverre medische professionals gedurende hun werkzaamheden in contact komen met mogelijke situaties van mensenhandel en op welke wijze aan deze vermoedens gevolg wordt gegeven.

19. Hoeveel patiënten ziet u gemiddeld per week? (numeriek, open)
20. In welke provincie bent u (hoofdzakelijk) werkzaam? (12 provincies)
21. Hoeveel inwoners heeft gemeente waar u momenteel werkzaam bent?
- A. 0 – 24.999 inwoners (kleine gemeente)
 - B. 25.000 – 49.999 inwoners (middelgrote gemeente)
 - C. 50.000 inwoners of meer (grote gemeente)
22. Heeft u nog opmerkingen naar aanleiding van deze vragenlijst? (open)

B4 Vragenlijst gemeenten

Welkom

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen adviseert in onafhankelijkheid de minister van Veiligheid en Justitie over de aard en omvang van mensenhandel en doet aanbevelingen over het mensenhandelbeleid aan alle daarbij betrokken partijen.

In 2012 heeft de Nationaal Rapporteur een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar het mensenhandelbeleid in Nederlandse gemeenten. Met deze enquête wil de rapporteur dit onderzoek een vervolg geven. Haar doel is meer inzicht te krijgen in het mensenhandelbeleid van Nederlandse gemeenten. De onderzoeksresultaten worden vervolgens verwerkt in een rapport of vormen voor de rapporteur de aanleiding voor nader onderzoek.

De verwerking van data

Bij de verwerking van data zal de Nationaal Rapporteur niet de specifieke gemeentenamen noemen. Uitsluitend zullen gemeenten worden behandeld in clusters, bijv. naar grootte of geografische spreiding. Specifieke gemeentenamen worden dus niet door de Nationaal Rapporteur genoemd in de onderzoeken die mogelijk uit deze enquête voortvloeien.

Handleiding

Het invullen van deze enquête neemt 20-25 minuten van uw tijd in beslag. Het betreffen voornamelijk meerkeuzevragen. Alle vragen hebben betrekking op de situatie in uw gemeente in 2015.

1. Algemene vragen

1. Bij welke gemeente bent u werkzaam? [Open antwoord]
2. Hoeveel inwoners telt uw gemeente?
 - 0-2000
 - 2.001-5.000
 - 5.001-10.000
 - 10.001-25.000
 - 25.001-50.000
 - 50.001-100.000
 - 100.001-150.000
 - 150.001-200.000
 - 200.001-300.000
 - Meer dan 300.000

3. Wat is uw functie? [Open antwoord]
4. Kunt u aangeven wat u verstaat onder mensenhandel? U mag maximaal 100 woorden gebruiken. [Open antwoord]

2. Bewustzijn en signalering

Hieronder worden u enkele vragen gesteld over de signalering en prevalentie van mensenhandel in uw gemeente. Er wordt uitgegaan van de definitie van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht (Art. 273f Sr). De kern van mensenhandel is kort gezegd de uitbuiting van mensen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan verschillende vormen van gedwongen arbeid of diensten, zowel in de seksindustrie (bijv. in de raam- of thuisprostitutie) als daarbuiten (bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw of horecasector). Ook kan worden gedacht aan criminele uitbuiting. Daarbij worden mensen door anderen tot het plegen van strafbare feiten aangezet, zoals winkeldiefstal, woninginbraak, drugsmokkel of het knippen of telen van hennep. Het kan ook gaan om gedwongen bedelarij of straatkrantverkoop.

5. Komt mensenhandel naar uw oordeel voor in uw gemeente?
 - o Ja, mensenhandel komt voor in mijn gemeente
 - o Nee, mensenhandel komt niet voor in mijn gemeente
 - o Dat weet ik niet

Indien ja werd aangekruist, volgde de volgende vraag:

- 5a. In welke sectoren kan mensenhandel zich naar uw oordeel voordoen in uw gemeente? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - o Mensenhandel in de seksindustrie, bijv. in de raam- of thuisprostitutie, door loverboys, in de escortbranche of hotelprostitutie
 - o Mensenhandel buiten de seksindustrie, bijv. arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting of gedwongen bedelarij of straatverkoop
 - o Dat weet ik niet

Indien bij vraag 5 'nee' of 'weet ik niet' werd aangekruist en na vraag 5a volgde de volgende vraag:

6. Kunt u aangeven of er volgens u specifieke sectoren zijn die binnen uw gemeente kwetsbaar zijn voor mensenhandel? (Kruis het antwoord aan dat van toepassing is. Meerdere antwoordopties zijn mogelijk.)
 - o Seksindustrie, waaronder locatiegebonden en niet-locatiegebonden prostitutie (bijv. in de raam- of thuisprostitutie, hotelprostitutie, door loverboys of in de escortbranche)
 - o Land- en tuinbouw
 - o Schoonmaakbranche
 - o Bouw
 - o Horeca
 - o Scheep- en binnenvaart
 - o Straatkrantverkoop
 - o Bedelarij
 - o Overige sectoren, namelijk

7. Heeft uw gemeente het aantal (mogelijke) gevallen van mensenhandel in uw gemeente in 2015 geregistreerd?
- Ja
 - Nee
 - Weet ik niet

Indien bij vraag 7 'ja' werd aangekruist, volgde de volgende vraag:

- 7a. Hoeveel (mogelijke) gevallen van mensenhandel heeft uw gemeente geregistreerd in 2015? [Open antwoord]

Indien bij vraag 7 'nee' of 'weet ik niet' werd aangekruist en na vraag 7a volgde de volgende vraag:

8. Beschikt uw gemeente over een contactpersoon waar signalen van mensenhandel gemeld kunnen worden?
- Ja, deze contactpersoon is in dienst van de gemeente
 - Ja, deze contactpersoon is aangesteld bij een andere organisatie
 - Nee
 - Weet ik niet

Indien bij vraag 8 de eerste optie werd aangekruist, volgden de volgende vragen:

- 8a. Wat is de functie van deze contactpersoon? [Open antwoord]
- 8b. Heeft deze contactpersoon een training gehad in het herkennen van signalen van mensenhandel?
- Ja
 - Nee
 - Dat weet ik niet
- 8c. Zijn binnen uw gemeente andere functionarissen getraind op het herkennen van signalen van mensenhandel? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- Weet ik niet
 - Nee
 - Ja, (andere) beleidsmedewerkers zijn getraind
 - Ja, toezichhouders en handhavers zijn getraind
 - Ja, baliemedewerkers zijn getraind
 - Ja, ook andere functionarissen dan beleidsmedewerkers en toezichhouders/handhavers zijn getraind, namelijk [Open antwoord]

Indien bij vraag 8 de tweede optie werd aangekruist, volgde de volgende vraag:

- 8aa Bij welke organisatie is deze contactpersoon werkzaam? [Open antwoord]

3. Beleid, regelgeving en handhaving

Let op: in het navolgende worden u vragen gesteld over het mensenhandelbeleid dat specifiek is gericht op de situatie in uw gemeente. In de survey wordt onderscheid gemaakt tussen:

- een specifiek op de aanpak van mensenhandel gericht beleidsplan of beleidsdocument, nader aan te duiden als lokaal beleidsplan, en;
 - de opneming van mensenhandel in meer algemene beleidsplannen, zoals het Integraal Veiligheidsplan van uw gemeente of een regionaal veiligheidsplan waarbij uw gemeente is aangesloten.
9. Is de aanpak van mensenhandel opgenomen in het huidige coalitieakkoord van uw gemeente?
- Ja
 - Nee
10. Heeft de aanpak van mensenhandel een plaats in het beleid van uw gemeente? (Kruis aan wat het meest van toepassing is op uw gemeente)
- Ja, mijn gemeente beschikt over een specifiek op mensenhandel gericht beleidsplan (lokaal beleidsplan)
 - Ja, mijn gemeente werkt momenteel aan een specifiek op mensenhandel gericht beleidsplan (lokaal beleidsplan)
 - Ja, mensenhandel is één van de thema's in het Integraal Veiligheidsplan van mijn gemeente
 - Nee, mijn gemeente heeft mensenhandel niet in het beleid opgenomen
 - Weet ik niet

Indien bij vraag 10 optie 1 of 2 werd aangekruist, volgden de volgende vragen:

- 10a. Naar welke vormen van mensenhandel gaat in het lokale beleidsplan of beleidsdocument aandacht uit? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- Mensenhandel binnen de seksindustrie (bv. raamprostitutie, thuisprostitutie, hotelprostitutie, loverboys, escort)
 - Arbeidsuitbuiting (buiten de seksindustrie)
 - Criminele uitbuiting
 - Gedwongen bedelarij en/of straatverkoop
- 10b. Naar welke risicosectoren van mensenhandel gaat in het lokale mensenhandelbeleid aandacht uit? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- Seksindustrie, waaronder zowel locatiegebonden als niet locatiegebonden prostitutie (bv. raamprostitutie, thuisprostitutie, hotelprostitutie, loverboys, escort)
 - Land- en tuinbouw
 - Schoonmaakbranche
 - Bouw
 - Scheep- en binnenvaart
 - Straatkrantverkoop
 - Bedelarij
 - Horeca
 - Overige sectoren, namelijk [Open antwoord]

Indien bij vraag 10 opties 3 of 4 werden aangekruist, volgde de volgende vraag:

10aa. Wat is naar uw oordeel de oorzaak van het feit dat uw gemeente niet beschikt over een specifiek op mensenhandel gericht beleidsplan of beleidsdocument? (Er zijn meerdere antwoorden mogelijk. Kruis aan wat van toepassing is.)

- Mensenhandel komt niet voor in mijn gemeente
- De aanpak van mensenhandel heeft geen prioriteit in mijn gemeente
- De opnemng van mensenhandel in het Integraal Veiligheidsplan of regionaal veiligheidsplan volstaat
- Specifiek beleid is niet nodig; per geval wordt bekeken wat nodig is om mensenhandel aan te pakken
- Het is mij niet duidelijk hoe een specifiek op mensenhandel gericht beleidsplan of beleidsdocument eruit zou moeten zien
- Overige, namelijk [Open antwoord]

11. Heeft mensenhandel een plaats in regionaal beleid waarin uw gemeente participeert?

- Ja, mensenhandel is één van de thema's in een regionaal veiligheidsplan waarin mijn gemeente participeert
- Nee, in het regionaal veiligheidsplan waarin mijn gemeente participeert is mensenhandel niet één van de thema's
- Mijn gemeente participeert niet in een regionaal beleid
- Weet ik niet

Indien bij vraag 11 optie 1 werd aangekruist, volgden de volgende vragen:

11a. Naar welke vormen van mensenhandel gaat in het regionale beleidsplan aandacht uit? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Mensenhandel binnen de seksindustrie (bv. raamprostitutie, thuisprostitutie, hotelprostitutie, loverboys, escort)
- Arbeidsuitbuiting (buiten de seksindustrie)
- Criminele uitbuiting
- Gedwongen bedelarij of straatverkoop
- Niet van toepassing, mijn gemeente participeert niet in een specifiek regionaal beleidsplan of mensenhandel is geen onderwerp

11b. Naar welke risicosectoren van mensenhandel gaat in het regionale mensenhandelbeleid aandacht uit? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Niet van toepassing
- Seksindustrie, waaronder locatiegebonden en niet locatiegebonden prostitutie (bv. raamprostitutie, thuisprostitutie, hotelprostitutie, loverboys, escort)
- Land- en tuinbouw
- Schoonmaakbranche
- Bouw
- Scheep- en binnenvaart
- Straatkrantverkoop
- Bedelarij
- Horeca
- Overige sectoren, namelijk [Open antwoord]

12. Bent u tevreden met de prioriteit die mensenhandel krijgt binnen uw gemeente?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - Neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
13. Kunt u deze waardering toelichten? [Open antwoord]
14. Welk instrumentarium gebruikt uw gemeente om mensenhandel aan te pakken? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- Weet ik niet
 - Geen
 - Regulering m.b.t. prostitutie
 - Regulering m.b.t. ruimtelijke ordening (omgevingsvergunning/bestemmingsplan)
 - Regulering m.b.t. brandveiligheid
 - Regulering m.b.t. burgerzaken, zoals inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie
 - Overige, namelijk [Open antwoord]
15. Is in uw APV regelgeving omtrent prostitutie opgenomen?
- Ja
 - Nee
 - Weet ik niet

Indien bij vraag 15 antwoordoptie 1 werd aangekruist, volgde de volgende vraag:

- 15a. Wordt in de APV-regels omtrent prostitutie rekening gehouden met mensenhandelaspecten? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- Nee, er wordt geen rekening gehouden met mensenhandelaspecten
 - Ja, voordat een vergunning wordt verleend controleert de gemeente of de aanvrager van een vergunning criminele antecedenten heeft
 - Voordat een vergunning wordt verleend controleert de gemeente of de werknemers (beheerders) die staan op de vergunning criminele antecedenten hebben
 - Om een vergunning te verkrijgen moet de aanvrager aantonen dat hij maatregelen neemt om mensenhandel te voorkomen
 - Een vergunning wordt ingetrokken indien blijkt dat binnen een bedrijf slachtoffers van mensenhandel aanwezig zijn
 - Anders, namelijk [Open antwoord]
16. Op welke manier speelt uw gemeente een rol bij de handhaving van regelgeving die betrekking heeft op de aanpak van mensenhandel? [Open antwoord]

4. Samenwerking

Bij het aanpakken van mensenhandel wordt vaak door meerdere partijen samengewerkt. De volgende vragen gaan over de vormen van samenwerking waarbij uw gemeente betrokken is.

17. Werkt uw gemeente bij de bestrijding van mensenhandel samen met andere partijen?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Indien bij vraag 17 optie 1 werd aangekruist, volgden de volgende vragen:

17a. Met welke partijen werkt uw gemeente samen bij de bestrijding van mensenhandel? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Politie
- Openbaar Ministerie
- Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC)
- Veiligheidshuis
- Belastingdienst
- Inspectie SZW
- Zorg- en hulpverleningsinstanties
- Overige, namelijk [Open antwoord]

17b. Bent u tevreden over de samenwerking met andere partijen bij de aanpak van mensenhandel?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Tevreden noch ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden

17c. Kunt u deze waardering toelichten? [Open antwoord]

Indien bij vraag 17 optie 2 werd aangekruist, volgde de volgende vraag:

17a. Kunt u aangeven waarom uw gemeente niet samenwerkt met andere partijen? [Open antwoord]

De Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) bieden gemeenten advies en ondersteuning bij het inzetten van bestuurlijke instrumenten en bij het versterken van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen opsporingspartijen en bestuurlijke partijen.

18. Werkt uw gemeente m.b.t. het thema mensenhandel samen in een Regionaal Informatie- en Expertisecentrum?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Indien bij vraag 18 optie 1 werd aangekruist, volgden de volgende vragen:

18a. Hoe vaak heeft uw gemeente, bij benadering, in 2015 deelgenomen aan overleggen over mensenhandel in het verband van een RIEC? [Open antwoord]

18b. Bent u tevreden over de samenwerking van uw gemeente met het RIEC?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Tevreden noch ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden

18c. Kunt u deze waardering toelichten? [Open antwoord]

In een bestuurlijke rapportage delen partijen informatie uit eigen onderzoeken met de gemeente. De gemeente kan de informatie uit de bestuurlijke rapportage gebruiken om op basis daarvan handhavend op te treden en bestuursrechtelijke maatregelen te nemen of sancties op te leggen.

19. Hoeveel bestuurlijke rapportages over mensenhandel heeft uw gemeente door samenwerking met andere partijen ontvangen in 2015? [Open antwoord]

5. Zorg aan en opvang van slachtoffers

De gemeente is in de meeste gevallen verantwoordelijk voor de opvang van en zorg aan (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel die binnen hun gemeente woonachtig zijn. De volgende vragen zien op de invulling die uw gemeente geeft aan deze verantwoordelijkheid.

20. Beschikt uw gemeente over een (sociaal) wijkteam?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Indien bij vraag 20 optie 1 werd aangekruist, volgden de volgende vragen:

20a. Is het sociaal wijkteam in uw gemeente belast met de ondersteuning van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

20b. Is binnen uw gemeente een persoon aangesteld die de opvang van en hulp aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel coördineert?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

21. Welke optie is met betrekking tot de zorgfinanciering van slachtoffers van mensenhandel is in uw gemeente van toepassing? (Kruis het antwoord aan dat op uw gemeente van toepassing is. Meerdere antwoorden mogelijk.)

- Mijn gemeente heeft budget gereserveerd voor slachtoffers van mensenhandel (allocatie)
- Mijn gemeente heeft een contract afgesloten met (een) zorginstelling(en)

- o Een centrumgemeente heeft namens mijn gemeente budget gereserveerd
- o Een centrumgemeente heeft namens mijn gemeente een contract afgesloten met (een) zorginstelling(en)
- o De zorgfinanciering is anders geregeld, namelijk [Open antwoord]

22. Hebt u nog opmerkingen en/of aanvullingen bij deze enquête? [Open antwoord]

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland



Wat doet de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen?

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en heeft een onafhankelijke positie. De rapporteur monitort de effecten van het beleid dat op deze terreinen wordt gevoerd, signaleert knelpunten en doet aanbevelingen om de aanpak te verbeteren. De rapporteur heeft geen opsporingsbevoegdheden en is geen klachteninstantie.

Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Corinne Dettmeijer-Vermeulen. Zij wordt in haar werkzaamheden ondersteund door een team van onderzoekers afkomstig uit diverse disciplines.

Welke activiteiten verricht de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur verzamelt kwantitatieve en kwalitatieve gegevens door het doen van eigen onderzoek, intensief contact te onderhouden met het veld, het organiseren en bijwonen van conferenties en deel te nemen aan taskforces en expertgroepen. De onderzoeksresultaten en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen publiceert de rapporteur in openbare (deel)rapportages. Deze bevatten ook beschrijvende informatie over het fenomeen, relevante wet- en regelgeving en de aanpak: preventie, opsporing en vervolging van daders en hulpverlening aan slachtoffers. De rapporteur monitort of en hoe de aanbevelingen in de praktijk vorm krijgen. Omdat mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen dikwijls grensoverschrijdende aspecten kennen, is de rapporteur ook op internationaal niveau actief.

Postadres

Postbus 20301
2500 EH Den Haag
Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl
@NLRapporteur

November 2017