

*Toespraak van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen,
mr. C.E. Dettmeijer-Vermeulen*

*Ter gelegenheid van de aanbidding van het rapport
'Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal rapporteur' aan minister Opstelten
van Veiligheid en Justitie*

Den Haag, 10 september 2013.

*- Concept -
(kan afwijken van uitgesproken tekst)*

Excellentie, geachte aanwezigen,

Mensenhandel is om ons heen.

Vorige maand zag een conducteur van de NS op station Sittard twee jonge Hongaarse vrouwen, in het gezelschap van een oudere man. De vrouwen hadden tassen met lingerie bij zich. "Opvallend", dacht hij. "Foute boel?" En hij meldde bij de politie dat het drietal in de trein naar Utrecht stapte. Door zijn oplettendheid kon de man anderhalf uur later door de politie worden aangehouden; inderdaad voor mensenhandel. Wat betekent dit bericht? Dat er sprake was van bewustzijn, dat signalen van mensenhandel zijn opgepikt en dat de conducteur niet alleen wist waar hij met die signalen terecht kon maar dat met zijn alertheid ook iets is gedaan. En dat is pure winst.

Bewustwording, training en signalering. Sleutelwoorden als het gaat om het *willen* en vervolgens *kunnen* zien van mensenhandel. En dan te ageren. Dat de politie dat kan, is duidelijk, en dat moet zo blijven. Ook met de Nationale Politie. Het OM zet zich in met mensenhandelofficieren. En het zal u niet zijn ontgaan dat ook de rechtspraak zich thans specialiseert. Maar ook de Dienst Terugkeer & Vertrek identificeert per jaar in de terugkeerfase gemiddeld 35 buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Dat is het resultaat van het investeren in trainingen.

Maar er is niet alleen *goed* nieuws.

Er zijn blijvende zorgen en er komen nieuwe zorgen bij.

Minderjarige slachtoffers mensenhandel

Een blijvende zorg betreft het Nederlandse minderjarige slachtoffer, beter bekend onder de naam loverboyslachtoffer. Uw voorganger heeft die benaming willen veranderen in pooierboy. Dat is niet aangeslagen. Ik wil ook van die term 'loverboy' af en het duiden voor wat het is. Een loverboyslachtoffer is een slachtoffer van *binnenlandse* mensenhandel, mensenhandel waarbij slachtoffer en dader uit hetzelfde land afkomstig zijn, in casu Nederland. Dit kan zowel meerder- als minderjarige slachtoffers betreffen, maar ik beperk me hier tot de minderjarige slachtoffers.

Wat weten we daarvan? Niet genoeg. We weten dat door de jaren heen ongeveer een derde van de geregistreerde slachtoffers uit Nederland komt; We weten ook dat ruim een derde daarvan minderjarigen betreft. En dat nog eens bijna de helft tussen de 18 en 23 is waarbij verreweg de meesten net 18. Als we zouden kijken naar de leeftijd waarop het

slachtofferschap *begon* dan vrees ik dat we een veel grotere groep jongere kinderen terug zullen zien in de cijfers. Kortom: als we kijken naar wat we weten gaat het om een substantiële groep. Maar, en dat is waar ik nu met name de aandacht voor vraag, we hebben eigenlijk volstrekt onvoldoende zicht op de aard en omvang van die groep.

Hoe komt dat? Een belangrijke oorzaak ligt in het feit dat binnen de jeugdzorg de signalen onvoldoende worden herkend en, zoal herkend, nauwelijks worden gemeld. Als ik spreek over jeugdzorg bedoel ik jeugdzorg in brede zin, dus niet alleen de Bureaus Jeugdzorg maar ik doel ook op bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming, de Jeugd-GGZ en zorgteams op scholen. Deze instellingen worden ook bedoeld in zowel de EU-Richtlijn Seksuele uitbuiting van kinderen als de Richtlijn Mensenhandel. Daarin worden namelijk die instellingen aangesproken op hun verantwoordelijkheid, binnen hun overheidstaak, in de bescherming van deze kwetsbare groep.

Er zijn plannen in de Rijksbrede Aanpak Loverboys uit 2011 die zich richten op verbetering, maar binnen de jeugdzorginstellingen is hiervoor weinig animo. Zonder gerichte training en een meldplicht lijkt de kans op het vergroten van signalering en registratie, en daarmee een beter inzicht in aard en omvang van het fenomeen, niet nabij. En waarom is het herkennen van die signalen zo ingewikkeld? Wellicht zit hem dat in de benaming. Er wordt gesproken over meisjes met loverboyproblematiek, een van de vele problemen die pubermeisjes kunnen hebben.

Onzin, het gaat om slachtoffers van mensenhandel. Het gaat niet aan dat jeugdzorgmedewerkers hun eigen invulling geven aan het loverboyfenomeen. Dat *zij* bepalen of het feit dat een meisje wel of niet reeds in de prostitutie werkt, daarbij een rol speelt. Het is mensenhandel: dus artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht moet leidend zijn bij de invulling van de definitie. En daarvoor is training nodig. Niet vrijblijvend zoals we tot nu toe gezien hebben maar verplicht. Om in lijn te komen met de twee relevante EU-Richtlijnen, die van mensenhandel en die van seksuele uitbuiting van kinderen. En om te voldoen aan de verplichtingen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelde in de Rantsev-zaak; een zaak waaraan uw ministerie eerder dit jaar een belangrijke conferentie wijdde.

En natuurlijk moet die training en specialisatie zich ook uitstrekken tot de hulpverlening en de opvang. Ruim vijftien jaar kennen wij het fenomeen binnenlandse mensenhandel en de voornamelijk minderjarige slachtoffers. Natuurlijk moet gesproken worden over de beste vormen van opvang en hulpverlening en het is ook niet gek dat daarbij verschil van inzicht is. Maar die discussies, debatten en expertmeetings moeten als uitgangspunt ook kennis van *mensenhandel* hebben, en dat gaat verder dan kennis van puberproblematiek.

Ik ben verheugd over de plannen die er zijn voor gespecialiseerde opvang en hulpverlening in de vorm van een pilot in Rotterdam. Hierbij wordt kennis van jeugdhulpverlening gecombineerd met kennis van mensenhandel. Ik ga ervan uit dat die pilot er komt. Maar één ding weet ik zeker: meisjes die niet als slachtoffer van mensenhandel worden herkend zullen nooit de bescherming krijgen die ze verdienen. Dat moet veranderen en dat is mijn eerste aanbeveling.

Aanbeveling 1

De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie dienen de bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel in lijn te brengen met Europese wet- en regelgeving. Signalering, registratie en hulpverlening, waaronder geschikte en veilige opvang, zijn daarvan cruciale onderdelen. Dit vergt onder meer bewustwording en training.

Nationaal verwijzingsmechanisme

Mijn tweede aanbeveling betreft *alle* slachtoffers. Vanaf het moment dat een mensenhandelsituatie wordt ontdekt, moet duidelijk zijn wie wat voor het slachtoffer moet doen, en hoe. Ik beschrijf in mijn rapport de weg die het slachtoffer gaat vanaf het moment van signaleren tot en met de nazorg en zo nodig, bij buitenlandse slachtoffers, de terugkeer naar het land van herkomst. Ik beschrijf daarbij wat slachtoffers kan overkomen in de rechtszaal, maar ook wat het betekent als het onduidelijk is of kosten voor een tolk worden vergoed. Hoe de vreemdelingrechtelijke procedures beter kunnen worden benut. De hele weg die het slachtoffer aflegt zit vol hobbels en kuilen. Dat is niet nodig. Het slachtoffer mag door die hele procedure niet opnieuw slachtoffer worden.

Secundaire victimisatie moet ten alle tijde worden voorkomen. Dat is ook de strekking van de EU-Richtlijn Mensenhandel waarvan de implementatie thans voorligt bij de Eerste Kamer. Om die weg voor het slachtoffer zoveel mogelijk glad te strijken is een alomvattende procesbeschrijving nodig. Dat noemen we in navolging van de mensenhandelrichtlijn een ‘nationaal verwijzingsmechanisme’.

Een bindend document dat beschrijft welke stappen moeten worden gezet, op welke termijn en door wie. Dit document bestaat nog niet en moet er dus komen. Uit mijn rapport blijkt duidelijk welke elementen dat document op zijn minst moet bevatten. In ieder geval de stappen die in verschillende separate procesbeschrijvingen al zijn opgenomen. Maar er is meer. Zoals uit mijn eerdere pleidooi moge blijken horen de jeugdzorginstellingen natuurlijk in dit document thuis.

Steeds meer mogelijke slachtoffers komen in beeld en steeds meer vormen van mensenhandel worden gezien. De druk op de verschillende ketenpartners neemt daardoor toe. En daarmee de noodzaak van duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden. Daarom beveel ik U aan om zorg te dragen dat dit nationaal verwijzingsmechanisme wordt ontwikkeld, een soort spoorboekje voor de omgang met en de hulpverlening aan slachtoffers. Dat dus niet vrijblijvend, maar *bindend* is.

Aanbeveling 2

Aan de minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen zorg te dragen voor de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht de vorm van uitbuiting en ongeacht of dit binnenlandse slachtoffers dan wel slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel betreft.

Mijn eerste aanbevelingen gaan over slachtoffers; mijn volgende aanbevelingen betreffen de prostitutiesector en de uitbuiting *buiten* de seksindustrie.

Kwetsbaarheid prostitutiesector

Prostitutie is geen synoniem voor mensenhandel. Wel is de prostitutiesector *kwetsbaar* voor mensenhandel. Het ideaalbeeld van mondige prostituees die zelf hiervoor kiezen wordt ondergraven door een harde realiteit. Een realiteit waarin mensenhandel welig tiert.

Ik besteed aandacht aan de meer *fundamentele* discussie over het te voeren prostitutiebeleid. Ik denk dat die discussie met name moet gaan over de vraag welk prostitutiebeleid de sector het minst kwetsbaar maakt voor mensenhandel. En daar is nu nog geen reëel antwoord op te geven. Over de wijziging van het prostitutiebeleid en de nieuwe prostitutiewet is dit jaar veel te doen geweest.

Deze wet, de Wrp, zal voor een deel zeker voor grotere eenvormigheid zorgen. Maar minder dan bedoeld. Dat legt een stevige druk op de gemeenten om gezamenlijk die uniformiteit te waarborgen. Het is dan ook goed dat U gisteren met de gemeenten hierover hebt gesproken. Maar kijkend naar de forse verschillen die in de aanloop naar de Wrp in de gemeenten zijn ontstaan, maak ik me wel zorgen. Mensenhandelaren zullen altijd blijven profiteren van de zwakke plekken in het systeem.

Ik begrijp dat in uw overleg met de gemeenten gisteren samenwerking een prominent onderwerp van gesprek was en dat een notitie op dat punt zal volgen. Ik kan niet anders dan mijn waardering daarvoor uitspreken; niettemin zult u begrijpen dat ik de uitvoering daarvan zeer kritisch zal volgen. Overleg en samenwerking, maar ook uniformiteit, om de gemeentelijke verschillen – en daarmee het waterbedeffect – te verkleinen zijn essentieel. Net als stevig toezicht en handhaving, ook in prostitutievormen als escort, hotel- en thuisprostitutie, al dan niet via internet. Dat de grote gemeenten hierbij voorop lopen is evident. Dat ze daarbij niet alle in dezelfde richting lopen blijkt uit mijn rapport. En of dit zich tot het hele land zal uitstrekken? Op grond van mijn ketenonderzoek van eind vorig jaar ben ik daarover wat aarzelend.

Ook de positie van de prostituee moet worden betrokken bij het te vormen gemeentelijk prostitutiebeleid. Die positie moet versterkt. Bijvoorbeeld in haar relatie tot exploitanten. Dat is met name relevant voor de zelfstandig werkende vrouwen. Voor diegenen die reeds slachtoffer van mensenhandel zijn is het effect maar zeer betrekkelijk.

Aanbeveling 3.1

De ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden aanbevolen om de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken. Hoekstenen hiervoor vormen het opzetten van een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid en de aanpak en de versterking van de positie van de prostituee.

Verantwoordelijkheid van klanten

Prostitutie is een sector van prostituees *en* klanten. In de vergunde sector valt op dat klanten bij misstanden deze soms melden bij Meld Misdaad Anoniem. Dat is goed en een van de verworvenheden van het Nederlandse systeem. Er zijn evenwel ook situaties waarbij klanten weten of redelijkerwijs moeten vermoeden dat de prostituee die zij bezoeken slachtoffer is van mensenhandel. Het kan dan gaan om duistere manieren om bij een prostituee te komen, informatie die is gedeeld op websites of de situatie waarin de klant de vrouw aantreft. Voor die gevallen beveel ik een expliciete strafbaarstelling aan.

Aanbeveling 3.2

De wetgever wordt aanbevolen om strafbaar te stellen degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitué(e) terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, en dus een slachtoffer is van mensenhandel.

Nieuwe vormen van mensenhandel

Mensenhandel komt niet alleen voor in de seksindustrie. Niettemin blijft uitbuiting buiten de seksindustrie te veel een witte vlek en wordt het niet gezien als een vorm van ondermijnende criminaliteit. Afgeronde opsporingsonderzoeken inzake arbeidsuiting blijven op de plank liggen. Slechts één zaak leidde in 2012 tot een vonnis van de rechtbank. Het hardnekkige beeld blijft bestaan dat het een ‘minder erge vorm’ van mensenhandel is dan seksuele uitbuiting. Ten onrechte.

Ook mist bij nieuwe vormen van uitbuiting de sensibiliteit, zeg maar de ‘mensenhandelradar’. Dit levert nieuwe zorgen. En dan denk ik aan bedelarij of het verkopen van straatkranten. Deze verschijnselen worden vaak door de gemeente als verstorend gezien. Bij de maatregelen die zij hiertegen willen nemen, zoals een bedelverbod in de APV, is vaak geen aandacht voor de reële mogelijkheid dat deze bedelaars slachtoffer van mensenhandel kunnen zijn. En dat signalering dáárvan meer in de rede ligt dan het opleggen van een boete. Kortom die radar moet blijvend getraind. Overal waar geld te verdienen is door het gebruiken van mensen zullen mensenhandelaren daar ook gebruik van maken.

Soms zijn oude vormen van uitbuiting in een nieuw jasje verpakt. De musical Oliver? Naar het bekende boek van Dickens? Waar aan het begin van de 19^e eeuw de dief Fagin kinderen dwong voor hem te stelen? Of recenter: Slumdog Milionnaire, waarin Indiase zwerfkinderen worden gedwongen tot allerlei vormen van criminaliteit. Iets van vroeger? Iets van ver weg? Nee. Iets van hier en nu: Nog geen 2 maanden geleden werd een opa uit Wageningen veroordeeld voor mensenhandel. Wat had hij gedaan? Hij had zijn 10-jarige kleindochter gebruikt als dief, door haar voor hem te laten stelen in een supermarkt.

Criminele uitbuiting, bedelen, maar ook fraude met toeslagen, alle drie nieuwe vormen van uitbuiting, die leiden tot nieuwe zorgen. Mensenhandelaren zijn innovatief. De overheid moet dit ook zijn.

Aanbeveling 4

De ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid moeten meer aandacht besteden aan de aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie. Organisaties die te maken krijgen met nieuwe vormen van mensenhandel moeten blijvend inzetten op training en bewustwording en het omgaan met signalen van mensenhandel.

Mensenhandel in welke vorm dan ook ondermijnt de samenleving. Om mensenhandel te voorkomen, te herkennen en te bestrijden en om slachtoffers te beschermen is een innovatieve aanpak vereist waarin alle betrokken partijen samenwerken en beleid en acties op elkaar afstemmen. Dit is mijn kernboodschap en deze is verweven door het hele rapport. Het moet de leidraad vormen voor de aanpak van mensenhandel, nu en in de toekomst. Een aanpak waarbij opsporing en zorg op elkaar aansluiten en elkaar versterken.

Excellentie, het is mijn taak om de aanpak van mensenhandel te monitoren. Dat heb ik wederom kritisch gedaan. Het resultaat daarvan, dit rapport met daarin mijn conclusies en aanbevelingen, bied ik u thans aan. Mijn ervaring is dat u mijn aanbevelingen serieus neemt en in veel gevallen opvolgt. Ik hoop dat u dat met deze aanbevelingen ook zult doen.