

*Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen*  
Corinne Dettmeijer-Vermeulen

*INTERVICT i.s.m slachtofferhulp*  
*Mensenhandel: het slachtofferperspectief*

*Den Haag, 10 september 2013*

Geachte aanwezigen,

Waar tien jaar geleden nog vooral de nadruk lag op de opsporing en vervolging van daders, verschuift de focus thans meer en meer naar de *bescherming* van het slachtoffer. En met recht.

In Europese en nationale wet- en regelgeving is de positie van het slachtoffer verder verankerd. En de bescherming neemt niet alleen toe op papier; maar *ook* in de praktijk. Dit is een goede ontwikkeling.

En het rapport dat vanmiddag centraal staat betekent een verdere ontwikkeling in de bescherming van slachtoffers. En dat alleen al is een compliment waard.

Ik ben blij dat ik de gelegenheid heb hier enige woorden te zeggen. Vanochtend, het zal u wellicht niet zijn ontgaan, heb ik mijn Negende rapportage aan de minister van VenJ aangeboden. In mijn rapport heb ik trends en ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers beschreven.

Ik ben nu bijna zeven jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel en heb in die zeven jaar het landschap van mensenhandel zien veranderen. Veranderingen en ontwikkelingen op meerdere terreinen.

Ik start deze bijdrage met het schetsen van een viertal ontwikkelingen die voor het onderwerp van vanmiddag relevant zijn. Ik wil het dan hebben over bewustwording, nieuwe vormen van mensenhandel, de veranderingen in de prostitutiesector en de multidisciplinaire aanpak, alle vanuit het slachtofferperspectief. Het slachtofferperspectief is het onderwerp van het rapport van Intervict en daar zal ik uiteraard vervolgens nader op in gaan.

## **De ontwikkelingen**

**Allereerst**, de bewustwording is toegenomen. Op bijna elk gebied. Zo ook binnen de vreemdelingenprocedure. Alle medewerkers van het COA zijn getraind of hebben een training aangeboden gekregen. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel heeft ook de verwachting uitgesproken dat het COA *ná* de opsporingspartners weleens de grootste melder kan worden van signalen mensenhandel. Ook DT&V heeft geïnvesteerd in trainingen om slachtoffers te identificeren in de terugkeerfase. We hebben het dan over vreemdelingen die al een hele weg gegaan zijn. En toch haalt DT&V er jaarlijks gemiddeld nog 35 uit die eerder onder de radar bleven. Deze ontwikkelingen komen de bescherming van slachtoffers ten goede.

De bescherming van slachtoffers start vanaf het moment van signalering. Zonder identificatie van het slachtoffer, geen bescherming.

En hoewel bij de meeste ketenpartners de bewustwording is toegenomen en daarmee ook het belang van training is onderkend, zie ik bij de jeugdzorg die ontwikkeling nog niet. Daarover heb ik vanochtend mijn zorg al gedeeld met de minister van VenJ. Ik maak u daar deelgenoot van. Dit congres gaat over de bescherming van slachtoffers en daar horen Nederlandse slachtoffers bij. Door de jaren heen komt ongeveer een derde van de geregistreerde slachtoffers uit Nederland; Ruim een derde daarvan betreft minderjarigen. En dan nog eens bijna de helft tussen de 18 en 23 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.

Een groot gedeelte van deze meisjes komt vroeg of laat in contact met jeugdzorg en worden in deze contacten nog te vaak gezien als meisjes met loverboyproblematiek of andersoortige puberproblematiek. En niet altijd worden gepercipieerd als wat ze daadwerkelijk zijn, namelijk: Slachtoffer van *binnenlandse* mensenhandel. mensenhandel, waarbij dader en slachtoffer uit hetzelfde land komen. Ik hoop dat dit de nieuwe term gaat worden voor het verfoeilijke loverboyfenomeen. Want daar wil ik vanaf.

Waar Nederland lange tijd het enige land leek te zijn waar binnenlandse mensenhandel als fors probleem werd onderkend, zie ik daar een kentering. De VS, het VK, Duitsland en België zien in eigen land steeds meer die problemen. Duitsland en Engeland hebben zelfs onze term daarvoor, die ik hier niet meer uit wil spreken, overgenomen.

**Ten tweede**, de aandacht voor uitbuiting buiten de seksindustrie neemt toe. Niet alleen voor arbeidsuitbuiting, maar ook voor de vele andere verschijningsvormen. Denk hierbij aan criminele uitbuiting en uitbuiting door gedwongen bedelen. Maar ook uitbuiting door fraude met toeslagen. Benefit fraud werd in Engeland al een aantal jaren geleden gepercipieerd als een vorm van uitbuiting. Wij zien dat vooral als fraude.

Eind vorig jaar heeft de burgemeester van den Haag een voorstel gedaan om bedelen strafbaar te stellen. Bedelen werd vooral gezien als orde verstorend. Ik heb hem geadviseerd dat bij een dergelijke strafbaarstelling de realisatie dat de bedelaars slachtoffer van mensenhandel kunnen zijn een onderdeel moet zijn. En dat vereist training van de handhavers op dit punt. Om die slachtoffers te identificeren, slachtoffers die recht hebben op bescherming in plaats van een boete.

**Ten derde**, de kwetsbaarheid van de prostitutiesector voor mensenhandel is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden. Ook verschuift het beeld van de vergunde prostitutie; niet langer de mondige Nederlandse prostituee, maar voornamelijk vrouwen uit midden en oost Europa bevolken de raamprostitutie. Tegelijkertijd verschuift de plek waar prostitutie wordt aangeboden en afgenomen naar het internet, hetgeen de bescherming van eventuele slachtoffers compliceert.

De uitdaging waar Nederland zich, net als diverse andere landen, voor gesteld ziet, is hoe de bescherming van prostituees te verbeteren *en* mensenhandel binnen de seksbranche effectief aan te pakken. De *morele* discussie, die thans weer opblaait, is binnen deze context verhelderend en weerspiegelt ook de normatieve tijdsgeest. Tegelijkertijd moet er voor worden gewaakt dat niet wordt blind gestaard op morele dogma's. Om mensenhandel effectief aan te pakken binnen de prostitutiebranche is het verstandiger om te kijken naar wat effectief is om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Enerzijds wordt het Zweeds model aangehaald en anderzijds komen beschermingsmaatregelen voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel niet door de Eerste Kamer. In beide discussies lopen morele

argumenten en effectiviteitsargumenten door elkaar. Niettemin is op grond van huidig wetenschappelijk onderzoek, noch het ene. noch het andere model te onderbouwen.

**En dan kom ik bij de laatste ontwikkeling;** de aanpak van mensenhandel kenmerkt zich meer en meer door multidisciplinaire samenwerkingsverbanden. De gedachte dat mensenhandel effectief is te bestrijden door een strafrechtelijke aanpak alleen heeft Nederland definitief achter zich gelaten. De politie en het Openbaar Ministerie werken tegenwoordig nauw samen met gemeenten, inspectie SZW, de Belastingdienst, woningbouwcoöperaties, maar bijvoorbeeld ook met hotels.

Maar zoals ik in een eerder onderzoek ook aanbevolen heb, is het voor de aanpak van mensenhandel evenzo belangrijk dat opvang- en hulpverleningsinstellingen een rol spelen in deze samenwerkingsverbanden ter bescherming van slachtoffers. Het zijn zij die de zorg- en hulpvraag van slachtoffers effectief in kaart kunnen brengen en de bescherming van het slachtoffer in samenwerking met alle andere partners, effectief kunnen waarborgen. Dit komt niet alleen de bescherming van slachtoffers ten goede, maar zal ook een positief effect hebben op de bereidheid van het slachtoffer om te verklaren en mee te werken aan het strafproces.

En dat brengt mij tot:

### **Het rapport dat vandaag centraal staat**

Het rapport dat vandaag centraal staat is gericht op het inzichtelijk maken van het slachtofferperspectief. Een perspectief dat nog onvoldoende belicht is.

Om de bescherming in de toekomst te verbeteren moet in kaart worden gebracht welke hulp- en zorgvraag slachtoffers van mensenhandel hebben. Deze vragen kunnen van uiteenlopende aard zijn en deze liggen op uiteenlopende terreinen, waaronder op het terrein van informatie, erkenning, veiligheid, bejegening en psychologische hulp.

Het verkennende onderzoek van INTERVICT in samenwerking met Slachtofferhulp Nederland, geeft een goede kijk op de behoeften van Nederlandse, Europese en niet-Europese slachtoffers van seksuele *en* arbeidsuitbuiting. Hetgeen direct opvalt uit het onderzoek, is dat naast de overeenkomsten, ook duidelijke verschillen bestaan in behoeften tussen, maar ook binnen, de onderzochte slachtoffergroepen.

Bij het in kaart brengen van de diverse hulp- en zorgvragen zijn vele instanties betrokken. Zoals hulpverlenings- en opvanginstanties, maar ook de politie, het Openbaar Ministerie, inspectie SZW, gemeenten en talloze andere organisaties.

Ook hebben deze organisaties die verantwoordelijkheid hebben in de bescherming van het slachtoffer, te maken met diverse wet- en regelgeving waarin de rechten van het slachtoffer zijn vastgelegd. Denk hierbij aan Europese richtlijnen, protocollen en de Aanwijzing mensenhandel.

De optelsom van de uiteenlopende behoeften van de verschillende slachtoffers, de talloze instanties die bij de bescherming betrokken zijn en de vele regelingen kunnen onoverzichtelijkheid en onduidelijkheid in de hand werken. Dit kan afbreuk doen aan de bescherming van het slachtoffer. In het rapport van INTERVICT komt hierover het volgende naar voren:

‘Zowel bij slachtoffers, als bij instanties die werken met slachtoffers, bestaat het beeld dat er een labyrint bestaat van met elkaar vervlochten en voortdurend wijzigende regelingen, die onder meer zien op de intakegesprekken, aangiftes, verblijfsvergunningen, hulpverlening, psychiatrische hulp, het onderwijs en de schadevergoeding.’

Ik ben het daarmee eens. De weg die het slachtoffer aflegt vanaf de signalering tot en met de nazorg, of soms, in het geval van buitenlandse slachtoffers, de terugkeer naar het land van herkomst, zit vol hobbels en kuilen. En dat is niet nodig en kan in het ergste geval leiden tot secundaire victimisatie. Ik heb vanmorgen aan de Minister van Veiligheid en Justitie aanbevolen een nationaal verwijzingsmechanisme te ontwikkelen.

Een verwijzingsmechanisme waarin de bescherming van het slachtoffer in één alomvattend document wordt neergelegd. Een document waarin centraal staat hoe de bescherming van het slachtoffer adequaat wordt ingevuld in de praktijk. Een document ook waarin de verantwoordelijkheden van de diverse instanties opgenomen zijn en bindende procesafspraken worden vastgesteld.

Een bijkomende ontwikkeling is dat verschillende instanties zijn, of momenteel worden getraind op het herkennen van signalen en het doorverwijzen van slachtoffers van mensenhandel naar de juiste instanties. De verwachting is dat dit zal leiden tot meer signalen en mogelijk ook tot meer druk op de beperkte opvangcapaciteit, hulpverleningscapaciteit, maar ook opsporingscapaciteit.

Om de beperkte capaciteit zo zorgvuldig en efficiënt mogelijk in te zetten is het daarom van groot belang dat de procesafspraken tussen de verschillende instanties helder zijn en deze ook worden nagekomen. Zo blijft meer capaciteit over voor hetgeen wat daadwerkelijk aandacht behoeft, namelijk de bescherming van deze kwetsbare groep.

Dit nationale verwijzingsmechanisme moet op korte termijn ontwikkeld worden en gelden voor alle slachtoffers van mensenhandel. Het is in dit verband ook zorgelijk dat in het vandaag voorliggende onderzoek wordt geconstateerd dat Nederlandse slachtoffers een op hun problemen toegesneden hulpaanbod missen. En zich soms ook achtergesteld voelen bij buitenlandse slachtoffers als het aankomt op het hulpaanbod.

Mede daarom is het zo van belang dat het nationaal verwijzingsmechanisme ziet op de bescherming van *alle* slachtoffers van mensenhandel. Zowel op slachtoffers van binnenlandse als grensoverschrijdende mensenhandel, *ongeacht* de leeftijd, *ongeacht* de vorm van uitbuiting.

Om het nationaal verwijzingsmechanisme aan te laten sluiten bij de behoeften en de zorg- en hulpvraag van slachtoffers is het van belang om dit voor de diverse groepen in kaart te brengen. Dit onderzoek vormt hiervoor een van de bouwstenen.

De afgelopen jaren is onderzoek naar de behoeften en bescherming van het slachtoffer toegenomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de internationale onderzoeken van Cathy Zimmerman, maar, dichterbij huis, ook aan het recente onderzoek van Ecpat en Unicef. Niettemin, blijft verder onderzoek nodig.

Naast het doen van onderzoek is men ook in de praktijk actief op zoek naar mogelijkheden de bescherming van slachtoffers te verbeteren. Hoopvolle ontwikkelingen kunnen worden waargenomen binnen de categorale opvang. Binnen deze opvangcentra is besloten om de expertise te bundelen en bij elkaar te brengen in expertmeetings. Inzet van deze expertmeetings is het verbeteren van de diagnostiek en de behandeling.

Hoewel het rapport dat vandaag centraal staat genoeg aanleiding geeft om nog veel meer te zeggen, rond ik af met een paar laatste opmerkingen.

In het rapport wordt veel aandacht geschonken aan de verblijfsregeling en de mogelijke effecten hiervan op buitenlandse slachtoffers. Zo komt onder meer naar voren dat de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel niet voldoende aansluit op de dynamiek van het verwerkingsproces van slachtoffers. Dit is interessant en moet nader worden onderzocht. Bijvoorbeeld binnen de categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel.

Ook in de praktijk zie ik tekenen die deze interessante invalshoek onderstrepen. Zo volgt uit gesprekken met medewerkers van de categorale opvangcentra dat het voorkomt dat voor slachtoffers die psychisch nog niet in staat zijn om een goede aangifte te doen, om uitstel van aangifte wordt gevraagd bij de politie. De politie blijkt hier in bepaalde gevallen aan mee te werken. En wel met het idee dat zowel het slachtoffer als de politie niet gebaat zijn bij een inconsistente *en* onduidelijke aangifte.

Deze verregaande samenwerking tussen de politie en de opvang is ook een goed voorbeeld van hoe belangrijk de samenwerking is in het beschermen van slachtoffers en het opsporen en vervolgen van daders.

Hetgeen in het rapport weinig aan bod komt, is de uitbreidingsgrond die voorheen bekend stond onder de B9/12- regeling en van kracht is sinds eind 2010. Deze grond is thans opgenomen in hoofdstuk B8, paragraaf 3 en houdt in dat slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen, ofwel doordat zij te erg getraumatiseerd zijn ofwel doordat zij bedreigd worden, in aanmerking *kunnen* komen voor een tijdelijke verblijfsregeling zonder dat zij medewerking hoeven te verlenen. Het betreft de codificering van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris. Codificering betekent dat er nu ook rechtsmiddelen openstaan. Van deze optie wordt nog te weinig gebruik gemaakt. De vraag is waarom *en hoe* hier verandering in kan worden gebracht.

Ik sluit af met te zeggen dat de verkennende studie van INTERVICT in samenwerking met slachtofferhulp, een goed inzicht geeft in de behoeften en belangen van slachtoffers van mensenhandel. Kennis die nodig is om de bescherming te verbeteren. Ook laat het rapport eens te meer zien dat het waardevol is voor Nederland over haar grenzen te kijken naar hoe andere landen de bescherming van slachtoffers hebben ingevuld.

Want hoe de bescherming van het slachtoffer zo goed mogelijk kan worden ingevuld, verdient onze continue aandacht. Het is een belangrijk onderdeel van de gehele aanpak van mensenhandel. Nu en in de toekomst. Het is immers het slachtoffer dat centraal moet staan in de aanpak van mensenhandel.