
Vergaderjaar 2008–2009

28 638

Mensenhandel

Nr. 41

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2009

Hierbij bied ik de kabinetsreactie aan op het rapport «Uitgebuit en in de bak!» van Bonded Labour in the Netherlands (BlinN) van januari 2009 en op het advies «De mens beschermd en de handel bestreden» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken van 12 februari 2009.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

KABINETSREACTIE RAPPORTEN BLINN EN ACVZ INZAKE MENSENHANDEL D.D. 24 APRIL 2009.

Inleiding

Op 13 januari 2009 is door Bonded Labour in the Netherlands (BLinN) het rapport «Uitgebuit en in de bak!» aangeboden. Het rapport vormt de weerslag van een vervolgonderzoek van BLinN in het kader van een signalerings- en ondersteuningsproject voor slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie. In deze brief gaat het Kabinet in op het verzoek van de VKC voor Justitie (00477/2009D0395) om een reactie te geven op de bevindingen en aanbevelingen die door BLinN gedaan zijn. In deze reactie zullen wij tevens ingaan op de aanbevelingen uit het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), 'De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel». Dit advies is op initiatief van de ACVZ opgesteld en op 12 februari jl. gepubliceerd. In beide rapporten worden aanbevelingen gedaan hoe slachtoffers van mensenhandel beter kunnen worden beschermd.

Voornaamste conclusies rapporten BLinN en ACVZ

BLinN geeft als voornaamste conclusie dat de signalering van slachtoffers in vreemdelingenbewaring moet worden verbeterd. Tevens concludeert BLinN dat slachtoffers van mensenhandel nooit in vreemdelingenbewaring mogen worden gesteld. Hoewel sinds 2005 veel maatregelen zijn genomen om de signalering van slachtoffers te verbeteren, heeft dit onze blijvende aandacht. Het rapport van BLinN laat het belang zien van een vroegtijdige en zorgvuldige signalering van slachtoffers van mensenhandel. Voorkomen moet worden dat slachtoffers van mensenhandel niet of onvoldoende worden onderkend en in detentie terecht komen. Het rapport wijst op mogelijke verbeterpunten en geeft bruikbare adviezen voor een meer optimale signalering en bescherming van de slachtoffers van mensenhandel. Dat maakt het rapport ook waardevol.

Bij de bestrijding van mensenhandel hebben zich de laatste jaren veel ontwikkelingen voorgedaan.

Van belang is nu dat wordt ingezet op het bestendigen van de kwaliteit van de uitvoering. Detentie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel is evenwel niet altijd te voorkomen. Daarbij kan wanneer het slachtofferschap niet aannemelijk is, in individuele gevallen terugkeer (en daarmee vreemdelingenbewaring) aan de orde zijn.

De ACVZ geeft als voornaamste advies dat de huidige koppeling tussen de verblijfsvergunning, en daarmee opvang en begeleiding, en het doen van aangifte dient te worden losgelaten. Dit wordt, mede met het oog op de strafrechtelijke aanpak van het fenomeen mensenhandel, in zijn algemeenheid niet wenselijk geacht. Met het verleggen van de prikkel tot het doen van aangifte naar het moment dat de vreemdeling voortgezet verblijf aanvraagt is noch de opsporing en bestrijding van mensenhandel noch het slachtoffer zelf gebaat. Dat er verblijfsmogelijkheden moeten zijn voor slachtoffers die geen aangifte durven doen, wordt onderkend. Die mogelijkheden zijn er ook. Om recht te doen aan deze slachtoffers hoeft genoemde koppeling niet te worden losgelaten.

Het voorstel van de ACVZ bevat daarbij weinig stimulans om medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek. In het advies wordt een onderscheid gemaakt tussen slachtofferbescherming enerzijds en de opsporing en vervolging anderzijds. Voor een adequate aanpak van mensenhandel zijn slachtofferbescherming, opsporing en vervolging

echter onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bovendien is vanuit het Openbaar Ministerie gewezen op het risico dat belangrijk opsporingsmateriaal verloren kan gaan doordat het slachtoffer een langere bedenktijd heeft. De ont koppeling van een strafrechtelijke procedure en de B9-regeling kan er bovendien mogelijk toe leiden dat slachtoffers op voorhand door mensenhandelaren worden geïnstrueerd om niet mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek.

De verblijfsregeling die de ACVZ voorstelt, voorziet in een gefaseerde en verlengde periode van tijdelijk verblijfsrecht voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. De voorgestelde procedure kan evenwel leiden tot een langere periode van onzekerheid voor de slachtoffers, hetgeen niet wenselijk wordt geacht.

De verbeteringen die de ACVZ voorstelt in de opvang van risico-groepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) en mogelijk ook van meerderjarige vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel worden opgepakt in de pilot voor categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel en bezien in samenhang met de evaluatie van de pilot voor beschermde opvang.

Zo is de bestrijding van mensenhandel zowel voor de Politie als Justitie landelijk als prioriteit aangemerkt in het «Nationaal Actieplan tegen Mensenhandel» van december 2004. Ook is op 1 april 2006, aangepast op 1 januari 2009, de Aanwijzing mensenhandel van het college van Procureurs-Generaal in werking getreden. De uitvoerende diensten hebben steeds uitvoering gegeven aan de gestelde prioriteiten en de implementatie van relevante beleidsdocumenten. Een belangrijk punt is de inrichting van een opleiding bij de politie en de certificering van speciale politieambtenaren voor het tijdig onderkennen van signalen van mensenhandel. Daarnaast speelt de politie een rol bij de opleiding van medewerkers van andere diensten, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Kanttekeningen

De positie van slachtoffers verdient aanhoudende aandacht, en knelpunten in de zorg, opvang en begeleiding moeten voortvarend opgepakt worden. Vanzelfsprekend is een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen hierbij van het grootste belang. Door zowel BLinN als de ACVZ wordt een aantal knelpunten benoemd, hetgeen aanleiding vormt om te bezien op welke wijze gesignaleerde knelpunten zouden kunnen worden aangepakt. Onderstaand bespreken wij de gesignaleerde knelpunten, de voorgestelde oplossingsrichtingen en de wijze waarop knelpunten worden opgepakt en aanbevelingen kunnen worden overgenomen. Niet alle gesignaleerde knelpunten worden door ons als zodanig herkend. Derhalve zijn enkele kanttekeningen vooraf op zijn plaats.

Allereerst dient het BLinN rapport naar het oordeel van het Kabinet te worden gelezen als een verslag van bevindingen. BLinN geeft aan bij het opstellen van het rapport van een praktische aanpak te zijn uitgegaan. De conclusies in het rapport worden niet altijd onderbouwd. BLinN heeft geen uitputtend onderzoek gedaan naar signalering binnen de vreemdelingenketen maar geeft een weergave van de eigen ervaringen. De conclusies vertegenwoordigen daarmee een mening van BLinN. Daarom is enige terughoudendheid geboden bij het volgen van de conclusies en aanbevelingen. Zo meldt BLinN dat de samenwerking met Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) stroef zou zijn verlopen. Dit beeld wordt niet herkend.

De cijfermatige resultaten in het rapport – BLinN noemt 112 gemiste signalen van slachtoffers – worden door de Politie niet herkend. De Politie geeft aan in de betreffende onderzoekersperiode 23 signalen van slachtoffers van mensenhandel in detentie van BLinN te hebben ontvangen. Verder wordt in het rapport de term slachtoffer van mensenhandel niet uitsluitend gebruikt voor «erkende slachtoffers» van mensenhandel, maar veelal ook voor vermoedelijke slachtoffers (of aangevers) van mensenhandel. Wij zijn van mening dat dit onderscheid van belang is.

Zoals reeds gesteld, zijn er sinds de aanvang van het onderzoek van BLinN in 2005 grote vorderingen gemaakt bij het tijdig onderkennen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel en het voorkomen dat mogelijke slachtoffers worden gedetineerd. Veel van de zaken die in het rapport worden geconstateerd zijn daarmee enigszins achterhaald. De toekenning van de hoogste prioriteit aan de bestrijding van mensenhandel door het kabinet, hiervan getuige de oprichting van de Task Force Aanpak Mensenhandel op 27 februari 2008, en de voortvarendheid waarmee uitvoerende diensten medewerkers hebben opgeleid en procedures hebben gestroomlijnd worden naar onze mening onvoldoende in het rapport onderkend.

BLinN geeft in het rapport aan incidenteel aan illegale vreemdelingen ondersteuning te bieden. De bestrijding van illegaliteit vormt echter een belangrijke prioriteit van het kabinet. Effecten van illegaliteit, namelijk belasting voor de maatschappij en de kwetsbare positie van de illegaal verblijvende vreemdelingen, met name de minderjarigen, maakt dat illegaal verblijf in zijn algemeenheid dient te worden bestreden. Zo is onder meer gebleken dat er een toenemende vraag is van illegale vrouwen naar gezondheidszorg en ook dat er zich minderjarigen en illegale prostituees in werksituaties bevinden die aan uitbuiting doen denken. Het kabinet is dan ook van oordeel dat indien slachtofferschap niet wordt onderkend de oplossing niet ligt in illegaal verblijf. Zeker niet nu bekend is dat juist vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven in handen kunnen vallen van mensenhandelaren. Het verdient dan ook veeleer aanbeveling om deze mogelijk niet onderkende slachtoffers van mensenhandel te wijzen op het belang van medewerking met de autoriteiten en de mogelijkheid door deze autoriteiten te worden ondersteund. Als rechtmatig verblijf op basis van het beleid of op basis van de discretionaire bevoegdheid op geen enkele wijze mogelijk is gebleken is illegaal verblijf als vervolg geen wenselijke situatie. In dat geval dient de vreemdeling Nederland te verlaten. Terugkeer naar het land van herkomst, waar de situatie voor betrokkene ook veiliger kan zijn, is dan aan de orde.

Daarnaast wordt in het rapport een aantal constatering gedaan dat niet (geheel) juist is en worden conclusies getrokken waarin betrokken organisaties zich niet herkennen. Het Kabinet hecht eraan daar waar nodig conclusies en constatering te nuanceren.

De algemene conclusie dat de signalering onder de maat is kunnen wij niet onderschrijven. Overigens zij opgemerkt dat wanneer Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) of de advocatuur op het aanmeldcentrum (AC) menen dat een vreemdeling mogelijk slachtoffer is van mensenhandel, zij het slachtoffer kunnen aanraden contact op te nemen met de Politie of dit kunnen melden aan de IND, waarna de IND de nodige actie zal ondernemen. Zo heeft de Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND op verzoek van de Raad voor de Rechtsbijstand op 13 februari jl. een overleg geïnitieerd over slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure, waarbij ook de advocatuur aanwezig was. De knelpunten en aanbevelingen die naar voren zijn gebracht op 3 april 2009 zijn besproken met de contactpersonen mensenhandel in het proces asiel. Indien daar aanleiding toe bestaat zullen de werkafspraken en de werkinstructie aangepast worden.

Verder wordt in het rapport getwijfeld aan de deskundigheid van het personeel betrokken bij de signalering van slachtoffers van mensenhandel. Er zijn echter geen aanwijzingen dat het hen aan kennis en betrokkenheid ontbreekt. Zoals de ACVZ in haar rapport terecht constateert, speelt mensenhandel zich vaak af in moeilijk toegankelijke criminele milieus en 'grijze' economische sectoren. Slachtoffers zijn, om uiteenlopende redenen, dikwijls niet in staat en/of bereid om hun situatie te melden en hulp te aanvaarden. Dit maakt het herkennen van slachtoffers moeilijk. Ieder slachtoffer dat niet wordt gesignaleerd is er één te veel. Dat is echter niet zonder meer toe te schrijven aan nalatigheid van de overheid, maar is ook het gevolg van de complexe omstandigheden waarin slachtoffers verkeren. Het is een moeilijke opgave om slachtoffers te herkennen als deze zich niet als zodanig aan de Nederlandse autoriteiten bekend maken. Het slachtoffer (en de hulpverlener) heeft hierbij ook een eigen verantwoordelijkheid.

Daarnaast komt in de beleidsreactie ook naar voren dat het Informatie en Analysecentrum (INDIAC) van de IND met de Mensensmokkel Informatiegroep (MIG) actief is in het verzamelen, veredelen en analyseren van signalen van mensensmokkel én mensenhandel waarbij goed samengewerkt wordt met het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM), en de signaleringsrol van de uitvoerende diensten wordt geoptimaliseerd.

Het advies van de ACVZ vraagt eveneens de aandacht voor het signaleren en onderkennen van signalen van mensenhandel. Daarbij zijn de ervaringen die thans worden opgedaan door de Politie Rotterdam-Rijnmond van belang. Direct na de staandehouding wordt door het gecombineerde controleteam prostitutie en mensenhandel¹, een intakegesprek gehouden met alle mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Zo kan in een zeer vroeg stadium slachtofferschap worden onderkend. Het advies van de ACVZ doet een voorstel voor een aanpassing van de B9-regeling en geeft, evenals het rapport van BLinN, aanbevelingen ten aanzien van (het voorkomen van) vreemdelingenbewaring van slachtoffers van mensenhandel en ten aanzien van de opvang van risicogroepen (AMV's). Het advies van de ACVZ gaat in op mogelijke alternatieven voor de huidige werkwijze bij het onderkennen van slachtoffers van mensenhandel.

Financiële gevolgen

Een deel van de aanbevelingen die door de ACVZ en BLinN wordt voorgesteld, wordt door het Kabinet niet overgenomen aangezien deze voorstellen onwenselijk worden geacht. De meeste aanbevelingen betekenen een bestending van de huidige praktijk. Zij worden reeds uitgevoerd of zijn opgenomen in lopende trajecten of proefprojecten. Deze aanbevelingen hebben geen noemenswaardige extra financiële consequenties en leiden hooguit tot een verschuiving van gelden.

Naar aanleiding van de aanbevelingen in de rapporten, heeft op 5 maart jl. een eerste bijeenkomst van de meest betrokken diensten plaatsgevonden. Daarbij is nagegaan welke aanbevelingen op korte termijn tot verbeteringen in de uitvoeringspraktijk kunnen leiden en die binnen het huidige budgettaire kader kunnen worden uitgevoerd. De uitkomsten van deze bijeenkomst zijn in de reactie meegenomen.

Reactie op de aanbevelingen

Hieronder wordt, thematisch geclusterd, inhoudelijk ingegaan op de aanbevelingen van het rapport van BLinN en van de ACVZ. Voor de duidelijkheid zijn de aanbevelingen van de ACVZ romeins genummerd.

¹ Bestaande uit rechercheurs Vreemdelingpolitie, Zeden en Opsporing.

1. De B9-regeling aanpassen zodat niet de aangiftebereidheid maar het slachtofferschap als beoordelingscriterium geldt voor bescherming en opvang. Daarbij dient het Verdrag van de Raad van Europa als uitgangspunt te worden genomen.

Mensenhandel is een misdrijf en een schending van de mensenrechten. De bescherming van de slachtoffers van mensenhandel door de overheid is een groot goed. Medewerking ten behoeve van opsporing en vervolging is essentieel voor opsporingsonderzoeken om de mensenhandel tegen te gaan en te voorkomen dat nieuwe slachtoffers worden gemaakt.

In de aanpak van mensenhandel is een belangrijke plaats ingeruimd voor strafrechtelijk onderzoek.

Dit laat onverlet dat de zorg voor slachtoffers evenzeer van het grootste belang wordt geacht. Snelle verlening van een verblijfsvergunning en verlening van ondersteuning en opvang zijn zeer belangrijke pijlers van de B9-regeling. Daarbij komt dat het verlenen van medewerking aan de opsporing en vervolging eveneens grond voor een verblijfsvergunning is en niet uitsluitend het doen van aangifte. Medewerking verlenen is breder dan het doen van aangifte. Daarom houden wij vast aan de voorwaarde van medewerking voor toegang tot de B9-regeling.

Daarnaast kan op grond van de discretionaire bevoegdheid vanwege individuele humanitaire gronden een vergunning verleend worden. In tegenstelling tot een B9-vergunning is deze vergunning niet tijdelijk van aard. Ook slachtoffers die drie jaar of langer in het bezit zijn van een B9-vergunning kunnen in aanmerking komen voor voortgezet verblijf, ook als de strafzaak nog loopt. De B9-regeling is daarmee belangrijk verruimd, zonder het opsporingsbelang uit het oog te verliezen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de aangiftebereidheid en de medewerking aan onderzoek door slachtoffers uit derde landen veel hoger is dan die van EU-burgers en Nederlanders.

Overigens is het zo dat op korte termijn de B9-regeling wordt verduidelijkt, daar waar het slachtoffers van overige uitbuiting betreft. De bereidheid tot het doen van aangifte blijft echter ook voor deze groep het uitgangspunt. Voor de bescherming en ondersteuning van slachtoffers die geen medewerking kunnen of willen verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek, bijvoorbeeld omdat zij zich ernstig bedreigd voelen of in verband met lichamelijke of psychische klachten, kan worden beoordeeld of er bijzondere individuele omstandigheden zijn op grond waarvan zij in aanmerking kunnen komen voor een verblijf op humanitaire gronden.

Het Verdrag van de Raad van Europa dient als ondersteuning bij de maatregelen tot intensivering van de aanpak van mensenhandel en de bestrijding van de illegaliteit en criminaliteit in de prostitutiebranche.

- I. Verleen bij een «geringste aanwijzing» van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van zes maanden.**
- II. Stel een onderzoek in naar het slachtofferschap van de vreemdeling. De Staatssecretaris van Justitie beoordeelt hiertoe de persoonlijke situatie van de betrokkene, waarbij de onderzoeksplicht actief wordt ingevuld. Dit betekent dat bij die beoordeling, naast gegevens van de Politie en het OM, informatie wordt betrokken van hulpverleningsinstanties en,**

waar noodzakelijk, kennis wordt genomen van medische informatie.

III. Verleen een (tweede) tijdelijke verblijfsvergunning aan de vreemdeling van wie aannemelijk is dat hij slachtoffer van mensenhandel is.

IV. Verleen erkende slachtoffers van mensenhandel die hebben meegewerkt aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n) een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf.

In aanbevelingen I tot en met IV doet de ACVZ voorstellen tot het aanpassen van de B9 regeling voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel waarbij wordt uitgegaan van een ontkoppeling van de vergunning en de bereidheid tot aangifte en tevens een gefaseerd tijdelijk verblijfsrecht wordt voorgesteld. Zoals reeds betoogd verdient de ontkoppeling en een verlengde periode van tijdelijk verblijfsrecht niet onze steun. Thans worden bij het onderzoek naar het slachtofferschap ook gegevens omtrent de persoonlijke situatie betrokken, waarbij ook relevante informatie van derde organisaties wordt betrokken. Het onderzoek naar de persoonlijke situatie van slachtoffers zoals door de ACVZ wordt aanbevolen, wordt derhalve reeds uitgevoerd. Dat geldt ook voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf van erkende slachtoffers van mensenhandel die aan onderzoek hebben meegewerkt.

Met betrekking tot het oordeel van de ACVZ dat het Nederlandse beleid onvoldoende in overeenstemming is met de verplichtingen op grond van het Mensenhandelverdrag van de Raad van Europa wordt het volgende opgemerkt. De ACVZ focust met deze veronderstelling uitsluitend op de B9-regeling en op de voorwaarde in de B9-regeling van het verlenen van medewerking ten behoeve van de opsporing en de vervolging. Het verdrag benoemt twee gronden op basis waarvan verblijf gegeven dient te worden aan slachtoffers. Daarbij is het aan de lidstaten om te bepalen of zij beide bepalingen hanteren als grondslag voor vergunningverlening dan wel één van de twee genoemde bepalingen, te weten: op grond van individuele omstandigheden of op grond van het verlenen van medewerking. Het Nederlandse beleid voorziet in vergunningverlening op grond van het verlenen van medewerking en op vergunningverlening op grond van individuele omstandigheden. Nederland geeft daarmee wel degelijk opvolging aan de betreffende bepalingen van het verdrag.

V. Verleen erkende slachtoffers van mensenhandel die niet hebben meegewerkt aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n) geen verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf na één jaar, maar verricht voor hen op dat moment een individuele terugkeertoets/risicoanalyse, waarbij zowel de persoonlijke situatie van de vreemdeling als de situatie in het land van herkomst wordt beoordeeld. Als uit deze analyse geen terugkeerbelemmeringen naar voren komen, kan de terugkeerprocedure in gang worden gezet. Mocht de persoonlijke situatie van de vreemdeling of de situatie in het land van herkomst aan terugkeer in de weg staan, dan wordt de tijdelijke verblijfsvergunning verlengd. Volgens de ACVZ dient aan vreemdelingen uit deze groep, voorwie gedurende drie jaar dergelijke terugkeerbelemmeringen bestaan, voortgezet verblijf te worden toegestaan.

In het advies van de ACVZ wordt voorgesteld het verblijfrecht van vermoedelijke slachtoffers niet langer uitsluitend afhankelijk te laten zijn van de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek. In het ACVZ-advies wordt gesproken over een verklaring van de Officier van Justitie. Het College van PG's wijst erop dat een dergelijke verklaring in bepaalde gevallen het opsporingsonderzoek kan frustreren. Sommige strafrechtelijke onderzoeken dienen immers geheim te blijven voor een verdachte. Niet kan worden uitgesloten dat een verdachte via het slachtoffer via bedoelde verklaring te weten komt dat er een onderzoek tegen hem/haar loopt. Ook ontbreekt thans een wettelijke basis voor het verstrekken van een dergelijke verklaring. Het is niet duidelijk welke rechtsgevolgen kleven aan het afgeven van een verklaring zowel vanuit strafrechtelijk als vreemdelingrechtelijk perspectief.

In het advies van de ACVZ is sprake van slachtoffers die niet hebben meegewerkt aan strafrechtelijke opsporing en vervolging. Op grond van de huidige regelgeving voor slachtoffers van mensenhandel bestaat reeds de mogelijkheid om op grond van individuele humanitaire gronden een vergunning ex artikel 3.4 derde lid Vreemdelingenbesluit 2000 te verkrijgen, waarbij al sprake is van een vergunning op grond van een niet-tijdelijk doel. De voorgestelde analyse van mogelijke terugkeerbelemmeringen wordt standaard uitgevoerd bij verzoeken om voortgezet verblijf in die gevallen waarin geen voortgezet verblijf verleend kan worden in verband met een veroordeling of tijdsverloop.

2. De B9-regeling openstellen voor slachtoffers die in andere landen zijn uitgebuit en via Nederland zijn verhandeld of naar Nederland zijn gevlucht.

Slachtoffers van mensenhandel worden door mensenhandelaren regelmatig van het ene naar het andere land gebracht om hun afhankelijkheid te vergroten en de opsporing te bemoeilijken. In de B9-regeling is nu al vastgelegd dat de vreemdelingen die in Nederland niet over een geldige verblijfstitel beschikken, maar mogelijk buiten Nederland slachtoffer zijn geworden van mensenhandel ook een beroep kunnen doen op de B9-regeling. Het gaat daarbij om vreemdelingen die zich in Nederland bevinden en mogelijk buiten Nederland slachtoffer van mensenhandel zijn geworden maar in Nederland (nog) niet in een feitelijke uitbuitingssituatie terecht zijn gekomen.

Het is van belang dat ook deze vreemdelingen ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek worden gehoord en dat zij in de gelegenheid worden gesteld om aangifte te doen, of op andere wijze medewerking aan een onderzoek naar mensenhandel verlenen. Dit belang wordt nog versterkt doordat met verschillende herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel samenwerkingsverbanden met Politie en Justitie zijn opgezet waarmee wordt bijgedragen aan een betere operationele samenwerking in strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast is het mogelijk slachtoffers in het buitenland te horen. Hiervoor kan onder andere gebruik gemaakt worden van samenwerkingsverbanden die bestaan met herkomstlanden.

3. Gegevens en meningen van hulpverlening en ondersteunende organisaties betrekken bij die van de Politie over de beoordeling van slachtofferschap.

De beoordeling van slachtofferschap is niet enkel en alleen gebaseerd op de bevindingen van de Politie. Ook informatie uit andere bronnen, zoals die van de hulpverlening en ondersteunende organisaties, wordt hierbij betrokken. Zo wordt bij de beslissing op een aanvraag om «voortgezet verblijf» na een B9 verblijfsvergunning door de contactpersonen mensen-

handel van de IND standaard informatie van derden meegewogen. Maar ook voor de beoordeling van een individuele aanvraag op grond van de discretionaire bevoegdheid wordt gebruik gemaakt van een uiteenlopende hoeveelheid van informatie, waaronder die van de hulpverlening, opvang en politie.

De intake gebeurt door speciale gecertificeerde politieambtenaren. Mogelijke slachtoffers van mensenhandel worden daarbij op hun rechten en plichten gewezen, zodat zij weloverwogen een beslissing kunnen nemen of zij aangifte willen doen. Signaleringsgesprekken zoals BLinN die voert kunnen hierop een aanvulling zijn, zeker als deze, met het oog op strafrechtelijke indicaties, schriftelijk worden vastgelegd.

Signalen van derden¹ kunnen bijdragen aan het identificeren van het slachtofferschap gedurende de bewaring. Indien er indicaties zijn, wordt direct contact gelegd met de contactpersoon van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van het in vreemdelingenbewaringstellende politiekorps.

4. De definitie van mensenhandel in overige sectoren aanscherpen door jurisprudentie en beleid zodat betere signalering kan plaatsvinden.

In de (inter-)nationale regelgeving worden definities van mensenhandel gehanteerd, die algemeen zijn aanvaard. Zo wordt mensenhandel in het Palermo-protocol gedefinieerd als: «*werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betaalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting.*»

De begrippen dwang en uitbuiting staan centraal bij de boordeling van slachtofferschap. Indien wordt beoogd een persoon met behulp van dwang, misleiding of misbruik van overwicht in een uitbuitingssituatie te brengen is dit mensenhandel. In de Nederlandse strafwetgeving is voorts niet alleen het in een uitbuitingssituatie brengen strafbaar, maar ook het in die situatie houden of het beletten van een persoon zich aan die situatie te onttrekken. Zowel in de Aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal als de B9-regeling zelf wordt gesteld dat reeds bij *een geringe aanwijzing* van mensenhandel de B9-regeling moet worden aangeboden, inclusief de bedenktijd.

Een betere definitie van het begrip overige uitbuiting zal tot stand moeten komen door middel van jurisprudentie. Het aantal zaken dat voor de rechter is geweest is momenteel nog beperkt. Bovendien ligt er nog een zaak bij de Hoge Raad en is er in drie zaken hoger beroep ingesteld². Verwacht wordt dat ook deze uitspraken zullen bijdragen aan meer duidelijkheid over de definitie.

Ook het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) doet momenteel onderzoek naar de jurisprudentie op dit gebied, hetgeen zeer wordt toegejuicht. Al naar gelang de uitkomsten van de genoemde strafzaken en het onderzoek van BNRM zal worden beoordeeld of nadere verduidelijking nodig is. BNRM heeft onlangs in samenwerking met de Universiteit Utrecht een expertmeeting en een academische conferentie georganiseerd over «overige uitbuiting». Daarbij zijn de toegang tot de arbeidsmarkt, andere vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie en bescherming van mensenrechten aan de orde gekomen. Overigens zijn op

¹ O.a. ook van Meld Misdaad Anoniem.

² Volgens recente informatie van BNRM is in drie strafzaken inzake «overige vormen van uitbuiting» hoger beroep ingesteld. Het gaat om de zaken Rb Leeuwarden, 10 februari 2009, vrijspraak mensenhandel inzake misbruik door hulpverlener, LJN: BH2373. Hof Leeuwarden; Rb Zwolle-Lelystad, 29 april 2008, vrijspraken mensenhandel inzake tofufabriek, LJN BD0846. Hof Arnhem; Rb Den Haag, 14 december 2007, veroordelingen voor (ondermeer) mensenhandel, LJN BC1195 en BC0775. Hof Den Haag.

grond van slachtofferschap van overige uitbuiting reeds diverse vergunningen op grond van de B9 regelingen verleend. Tevens is een van de maatregelen in de Task Force het vergroten van het bewustzijn in de hele keten dat er mogelijk sprake kan zijn van mensenhandel. Dit behelst onder andere praktische zaken als de folder uitbuiting voor risicogroepen, die onlangs in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot stand is gekomen en waaraan ook BLinN zijn medewerking heeft verleend. De Ministers van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben de genoemde academische conferentie bijgewoond waarbij ook de folder is gepresenteerd.

5. Het benoemen van de prioriteit van signalering van mensenhandel in relevante beleidsdocumenten en prestatiecontracten van het gezag met uitvoerende diensten.

De signalering en bestrijding van mensenhandel staat nationaal en internationaal hoog op de agenda. Zo is de afgelopen jaren in EU verband gewerkt aan de implementatie van het EU Actieplan Mensenhandel. Daarnaast is de bestrijding van mensenhandel en -smokkel door de JBZ Raad benoemd tot één van de EU prioriteiten in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

De aanpak van mensenhandel vormt ook nationaal een speerpunt. De opsporing van mensenhandel heeft de hoogste prioriteit bij OM en Politie. Over de prioriteit mensenhandel voeren wij regelmatig overleg met OM en Politie. In de meeste politiekorpsen wordt veel tijd en aandacht besteed aan de opsporing van mensenhandelzaken. Waar dat niet het geval is, worden de regio's aangesproken door de portefeuillehouder mensenhandel. Daarnaast zijn de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) betrokken bij de bestrijding van de vorm van mensenhandel die bekend staat als 'overige uitbuiting'. De SIOD voert, al dan niet in samenwerking met anderen, strafrechtelijke onderzoeken uit op dit terrein.

Binnen de Politie is in samenwerking met Justitie de laatste hand gelegd aan het zogenaamde referentiekader mensenhandel, dat aangeeft aan welke maatstaven de aanpak van mensenhandel in de regiokorpsen moet voldoen. Aan de hand hiervan kan vervolgens worden gemeten of de korpsen op het gebied van de bestrijding van mensenhandel voldoende presteren.

Met de instelling op 27 februari 2008 van de Taskforce Aanpak Mensenhandel is een belangrijke impuls gegeven aan de bestrijding van mensenhandel. De Taskforce is ingesteld teneinde knelpunten in de uitvoering van het beleid op te lossen. De Taskforce heeft een tiental maatregelen opgesteld, waaronder het vergroten van het bewustzijn in de hele keten dat er sprake kan zijn van mensenhandel en de verbetering van de positie van het slachtoffer. Hierbij kan worden gedacht aan verbetering in de registratie, de mogelijkheid voor het slachtoffer tot het opnemen van (anoniem) contact, het verbeteren van juridische ondersteuning, alsook het verbeteren van de informatie-uitwisseling over het verloop van de strafzaak. Daarnaast wordt in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) gewerkt aan het opzetten van een pilot voor categorale opvang van slachtoffers van mensenhandel.

De Taskforce Aanpak Mensenhandel is erop gericht problemen snel en op het juiste niveau te benoemen en te beleggen en oplossingen voor te dragen. Naast de landelijk officier mensenhandel zijn er in alle parketten officieren van justitie aangesteld als portefeuillehouder mensenhandel-

smokkel. De brede samenstelling van de Taskforce maakt het mogelijk om het probleem van de mensenhandel integraal te benaderen. Niet alleen wordt geïnvesteerd op het aanpakken en straffen van de daders, maar ook wordt ingezet om het verschijnsel mensenhandel structureel te bemoeilijken. Door voldoende drempels op te werpen moet worden voorkomen dat anderen de plek van de daders snel in kunnen nemen.

Bij de uitvoerende diensten vertaalt de prioriteit van de aanpak van mensenhandel zich in verschillende initiatieven. Zo is reeds vermeld dat bij het Informatie en Analysecentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (INDIAC) de Mensensmokkel Informatiegroep (MIG) actief is. De MIG houdt zich ook bezig met het verzamelen, veredelen en analyseren van signalen van mensenhandel. Deze signalen worden doorgestuurd naar (MIG-medewerkers die werkzaam zijn bij) het Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (EMM), alwaar de informatie, eventueel aangevuld en veredeld, wordt doorgeleid aan de opsporingsinstaties. De MIG heeft inmiddels een aantal activiteiten ontplooid teneinde de signaleringsrol (op het vlak van mensenhandel) van de IND te optimaliseren. Deze activiteiten zien op bewustwording binnen diverse geledingen van de organisatie. Een voorbeeld hiervan is de «roadshow» die door de MIG wordt gegeven aan de loketmedewerkers.

Het EMM is een samenwerkingsverband van de Nationale Recherche, SIOD, IND en KMar. Het EMM is als uitvoerende dienst verantwoordelijk voor het verzamelen, veredelen en verstrekken van informatie op de verschillende niveau's (regionaal, bovenregionaal, nationaal, internationaal). Het EMM neemt deel aan de LEM. Het EMM wordt door de KMar, Politie en SIOD in kennis gesteld van alle lopende en nieuwe onderzoeken mensenhandel. De Landelijk Officier van Justitie bewaakt de kwaliteit van lopende onderzoeken door regelmatig overleg.

- VI. Neem in de Vc 2000 expliciet op dat bij staandehouding van illegale vreemdelingen vóór inbewaringstelling wordt beoordeeld of sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel.**
- VII. Neem in de Vc 2000 expliciet op dat bij een geringste aanwijzing van mensenhandel wordt afgezien van inbewaringstelling (tenzij er concrete, op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende, feiten en omstandigheden aanwezig zijn die inbewaringstelling vorderen in het belang van de openbare orde en/of de nationale veiligheid) en dat de vreemdeling in dat geval direct wordt gewezen op de B9-regeling. Definieer geringste aanwijzing.**
- VIII. Neem in de Vc 2000 expliciet op dat bij constatering van een geringste aanwijzing van mensenhandel bij een persoon die – ondanks het onder aanbeveling 7 vermelde uitgangspunt – in vreemdelingenbewaring is gesteld, de bewaring direct wordt opgeheven (tenzij er concrete, op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende, feiten en omstandigheden aanwezig zijn die inbewaringstelling vorderen in het belang van de openbare orde en/of de nationale veiligheid) en betrokkene direct wordt gewezen op de B9-regeling.**
- IX. Neem in de algemene bepalingen over vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen in de Vc 2000 bij de omschrijving van de plicht tot belangenafweging expliciet op dat, in die zaken waar het gaat om inbewaringstelling van slachtoffers**

van mensenhandel met een vertrekplicht, zwaarwegende betekenis wordt toegekend aan het individuele belang van betrokkene. Voor inbewaringstelling van deze groep vreemdelingen geldt dus 'nee, tenzij...»

De ACVZ beveelt onder VI tot en met IX aan, dat de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc) op deze punten wordt gewijzigd. In het algemeen geldt dat deze aspecten reeds zijn verwoord in de B9-regeling zoals deze is opgenomen in de Vc (zie paragraaf B9/3.1 Vc) of is opgenomen in de werkprocessen van de Politie, de KMar of het OM. Zo wordt «geringste aanwijzing» toegelicht in de Aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal. Het is daarom niet nodig om het beleid in de Vc op genoemde punten aan te passen, wel zal bij een herziening van de VC overwogen worden of het gestelde in B9 ter verduidelijking ook opgenomen moet worden in het onderdeel A6 van de Vc.

Het voorstel van de ACVZ om erkende slachtoffers van mensenhandel niet in bewaring te stellen is reeds staand beleid. Als er sprake is van slachtofferschap, en er is in verband hiermee een vergunning verleend, hetzij op grond van de B9-regeling, hetzij op grond van individuele omstandigheden, is in bewaringstelling niet aan de orde. In die gevallen waarin geen voortgezet verblijf verleend kan worden in verband met een veroordeling of tijdsverloop, en ook overigens er geen grond is voor de verlening van voortgezet verblijf, waarbij uiteraard ook een analyse wordt gemaakt van belemmeringen bij terugkeer, komt terugkeer naar het land van herkomst aan de orde en kan ook vreemdelingendetentie aan de orde zijn.

Opvang en terugkeer

6. Uitbreiding van de opvangcapaciteit en capaciteit reserveren zodat wordt voorkomen dat slachtoffers die in detentie worden gesignaleerd op opvang moeten wachten.

Hoewel het beleid erop is gericht zoveel mogelijk te voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel in detentie terecht komen, gebeurt het dat potentiële slachtoffers eerst in detentie worden gesignaleerd. In het rapport wordt daarom aanbevolen om voordat ongedocumenteerde vreemdelingen in bewaring worden gesteld standaard te beoordelen of er sprake is van mensenhandel, naar voorbeeld van het Politiecorps Rotterdam-Rijnmond. Dit heeft onze steun. Zo kan verder voorkomen worden dat slachtoffers in detentie terecht komen.

Indien eerst in bewaring blijkt dat iemand naar het oordeel van het OM en de Politie vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel is, wordt hem/haar bedenkijd verleend en wordt de bewaring opgeheven, nu de grondslag hiervoor is komen te vervallen. De bedenkijd is een periode die een vermoedelijk slachtoffer wordt verleend om daarin te bepalen of hij of zij aangifte wil doen dan wel op andere wijze medewerking wil verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Gedurende de fase van de bedenkijd, en erna, als aangifte wordt gedaan of op andere wijze medewerking wordt verleend aan het strafrechtelijke opsporings- en vervolgingsonderzoek, zijn de faciliteiten die slachtoffers van mensenhandel aangeboden krijgen ook beschikbaar voor deze groep vreemdelingen.

Dit betekent dat de Politie het vermoedelijke slachtoffer dat van de bedenkijdfase gebruik wil maken, aanmeldt bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) ten behoeve van plaatsing in een veilige opvanglocatie. Het Coördinatiecentrum Mensenhandel schakelt vervol-

gens een zorgcoördinator in, die zorgdraagt voor de dagelijkse begeleiding van het vermoedelijke slachtoffer. Tevens komt het vermoedelijke slachtoffer in aanmerking voor een financiële voorziening in het kader van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) om in de kosten van het levensonderhoud te voorzien, als ook voor medische bijstand en rechtshulp.

7. Mogelijkheden onderzoeken voor alternatieve opvang voor slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte kunnen of willen doen zodat wordt voorkomen dat zij in afwachting van terugkeer naar hun land van herkomst in vreemdelingendetentie worden gesteld.

X. Onderzoek of alternatieven voor vrijheidsontneming van vermoedelijke en erkende slachtoffers van mensenhandel kunnen worden toegepast.

Aanbeveling X van de ACVZ en 7 van BLinN zien ongeveer op hetzelfde: het onderzoeken van mogelijkheden van alternatieve opvang voor (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. In het algemeen geldt dat slachtoffers van mensenhandel een beroep kunnen doen op de B9-regeling. Voor slachtoffers die niet kunnen of willen meewerken, bijvoorbeeld wegens ernstige bedreiging of om medische redenen, aan de opsporing en vervolging van daders, bestaat de mogelijkheid om de aanvraag in het kader van de discretionaire bevoegdheid in te dienen. Het slachtoffer krijgt hierbij een voorziening op grond van de Rvb en opvang wordt verleend.

Justitie en VWS werken gezamenlijk aan het opzetten van een pilot categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Deze pilot zal twee jaar duren. De eerste periode in de categorale opvang kan dan worden gebruikt om tot een eerste beoordeling van de hulpbehoefte te komen. Na deze periode kunnen de slachtoffers zo nodig gebruik maken van reguliere vervolgoevang, die op deze groepen beter zou moeten worden toegerust. Aan de invulling en uitwerking van de pilot wordt hard gewerkt, teneinde in het kader van deze pilot zo snel mogelijk met categorale opvang van start te gaan.

De slachtoffers van mensenhandel worden in deze pilot opgevangen door hulpverleners met specifieke kennis over deze groep. Naast deze begeleiding zal hen ook de benodigde rust en veiligheid worden geboden. Dit moet slachtoffers helpen bij de overweging om wel of geen aangifte te doen of mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek tegen mensenhandelaren. Bij de uitvoering van de pilot zal zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van al bestaande voorzieningen en netwerken.

XI. Laat NGO's als SAMAH en BLinN toe tot de beschermde opvang om de risico-AMV's te begeleiden bij het zoeken naar alternatieve toekomstperspectieven.

XII. Betrek bij de evaluatie van de pilot beschermde opvang ook de resultaten van de pilot van het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel en Nidos waarin minderjarige slachtoffers van mensenhandel intensief worden begeleid zonder te worden geplaatst in een besloten setting.

XIII. Betrek naast IOM niet-gouvernementele organisaties bij de voorbereiding op terugkeer van minderjarige slachtoffers van mensenhandel en onderzoek of de terugkeerprogramma's

voor AMV's van deze organisaties ook toe te passen zijn op minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

Met betrekking tot aanbeveling XI, XII en XIII van de ACVZ over de beschermde opvang en de voorbereiding op de terugkeer van minderjarige slachtoffers van mensenhandel (in casu van minderjarige alleenstaande vreemdelingen van wie het slachtofferschap niet is vastgesteld) merken we het volgende op.

De pilot beschermde opvang kent een duidelijk andere doelgroep dan de eerder genoemde pilot categorale opvang die door Justitie en VWS wordt geëntameerd. De pilot beschermde opvang is gericht op het beschermen van risico-AMV's in kleinschalige, besloten, opvangmodaliteiten ter voorkoming van het belanden in uitbuitingssituaties. De pilot is begin 2008 gestart en zal vanaf eind 2009 geëvalueerd worden. In de pilot wordt intensief samengewerkt tussen betrokken ketenpartners. Vanwege het besloten karakter van de pilot, het belang van de jongeren en eventueel lopende (stafrechtelijke) onderzoeken wordt zeer selectief omgegaan met het verlenen van toegang aan derden. De pilot van het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel en Nidos verschilt van opzet en doelstelling van de pilot beschermde opvang. Daarmee zijn de resultaten niet onderling vergelijkbaar. Wel zal bekeken worden op welke wijze geleerd kan worden van NGO's als BLinN en SAMAH bij de begeleiding van de jongeren in de pilot beschermde opvang.

8. Onderzoek moet worden gedaan naar alternatieve mogelijkheden voor de huidige besloten/beschermde opvang voor minderjarigen. De resultaten van de huidige opvangprojecten dienen daarin meegenomen te worden.

Op 1 januari 2008 is de reeds genoemde tweejarige pilot beschermde opvang voor risico-AMV's formeel van start gegaan. De pilot geldt voor AMV's in de leeftijd van 13 tot 18 jaar, bij wie op basis van risicoprofielen of op grond van individuele aanwijzingen een vermoeden is ontstaan van mensenhandel-smokkel en bij wie er dientengevolge risico aanwezig wordt geacht op verdwijning uit de opvang. Door deze jongeren beschermde opvang te bieden, kan een intensief begeleidingstraject ingezet worden. In de pilot wordt een inspanning gepleegd op het versterken van de competenties van de jongeren en de voorbereiding op de toekomst, waarvan terugkeer naar het land van herkomst onderdeel kan uitmaken. Daarmee wordt ingezet op het verlagen van het percentage van AMV's en jong volwassenen dat met onbekende bestemming vertrekt. Deze pilot wordt eind 2009 geëvalueerd. Zoals reeds genoemd zal dit jaar ook de pilot categorale opvang slachtoffers van mensenhandel van start gaan. Waar mogelijk zullen dan dwarsverbanden gelegd kunnen worden en kan bezien worden wat uiteindelijk de meest gewenste vorm van opvang is voor meerderjarige slachtoffers en minderjarige slachtoffers. Hierbij wordt ook gekeken naar de huidige inrichting van de besloten opvang.

Van belang is in dit verband ervaring op te doen met vormen van opvang waarbij óók het perspectief op daadwerkelijke terugkeer naar het land van herkomst wordt gegeven. Uiteraard staat voor minderjarigen die onder de pilot vallen en die medewerking verlenen aan opsporing en vervolging, de B9-regeling open. Echter, in het individuele geval kan terugkeer wenselijker zijn dan verblijf in Nederland. (Ex-)AMV's en jonge volwassenen lopen in het bijzonder een risico het slachtoffer te worden van vormen van (hernieuwde) uitbuiting en/of mensenhandel. Uitgangspunt is dat met het inzetten op daadwerkelijke terugkeer voorkomen kan worden dat minder-

jarigen en jongvolwassenen in de illegaliteit terecht komen en ten prooi vallen aan uitbuiting.

9. Voorkomen dat de besloten opvang voor slachtoffers vanuit grensdetentie het karakter krijgt van een detentie.

Met ingang van 1 januari 2009 is het ook voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel die via de Schengen buitengrens inreizen mogelijk om de bedenktijd aangeboden te krijgen. Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 12 november 2008 is reeds aangegeven dat hierbij geen onderscheid gemaakt zal worden tussen slachtoffers die elders in het land worden aangetroffen en slachtoffers die op Schiphol gesignaleerd worden. Ook voor de opvang zal hierbij geen onderscheid worden gemaakt. Dit betekent dus dat ook deze slachtoffers, als zij door de KMar de bedenktijdperiode aangeboden krijgen en daarvan gebruik willen maken, recht hebben op de opvang voor slachtoffers van mensenhandel.

10. De overheid dient de veiligheid van (vermoedelijke) slachtoffers bij terugkeer naar het land van herkomst te garanderen. Uitzetting van slachtoffers moet niet mogelijk zijn zonder een gedegen risicoanalyse. Rapporten van onafhankelijke organisaties als Amnesty International en Human Rights Watch moeten bij deze analyse worden betrokken.

In het kader van de beoordeling van een aanvraag om voortgezet verblijf na B9, worden mogelijke risico's voor represailles bij terugkeer naar het land van herkomst, gerelateerd aan mensenhandel meegewogen. Dit gebeurt door de IND, die verantwoordelijk is voor de beoordeling van de toelating van vreemdelingen. De ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken vormen een basis waarop de risico's voor de veiligheid bij terugkeer kunnen worden ingeschat. Bij de ambtsberichten wordt ook informatie van onafhankelijke maatschappelijke organisaties betrokken. Indien de risico's als onaanvaardbaar groot worden beoordeeld, is terugkeer naar het land van herkomst niet aan de orde.

Hoewel vooraf de risico's voor de veiligheid van terugkeer van (vermoedelijke) slachtoffers zo goed als mogelijk in beeld worden gebracht, en daaraan gevolgen worden verbonden, kan de Nederlandse overheid in het buitenland niet garant staan voor de veiligheid van vreemdelingen. De Nederlandse overheid kan wel zoveel mogelijk (indirect) bijdragen aan de herintegratie van slachtoffers van mensenhandel. Een succesvolle herintegratie maakt de slachtoffers immers weerbaarder en minder kwetsbaar. De Nederlandse overheid heeft bijvoorbeeld in het IOM project Voluntary Assisted Return Programme for Vulnerable Irregular Nigerian Nationals (VARRP-VINN) de laatste jaren positieve ervaringen opgedaan met herintegratieondersteuning in de vorm van scholing, hulp bij de bemiddeling naar werk en begeleiding bij het opzetten van een eigen bedrijf, inclusief toegang tot microkrediet. Dit, alsmede de betrokkenheid vanuit Nederland, kan een veilige basis blijken. Verder bestaat het voornemen om herintegratieprojecten voor specifieke groepen voort te zetten, met inachtneming van de instroom. Hierbij zal het gaan om (mogelijk uiteenlopende) projecten voor kwetsbare groepen, zoals minderjarige migranten, slachtoffers van mensenhandel of personen met bepaalde medische klachten¹.

¹ Naar een effectievere asielpcedure en een effectiever terugkeerbeleid (Tweede Kamer, Kamerstuk 2007–2008, 29 344, nr. 67) en de notitie Internationale migratie en ontwikkeling 2008 (Tweede Kamer, Kamerstuk 2007–2008, 30 573, nr. 11).

11. Om gezamenlijk met de instanties binnen de vreemdelingenketen zoals DT&V en IND te kunnen werken aan signalering, moeten maatschappelijke organisaties zoals BLinN een formele rol krijgen in de keten.

Bij een formele rol als ketenpartner hoort de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een onderdeel van het vreemdelingenbeleid, zoals de Politie, KMar, DT&V en IND die hebben. Hierop wordt gestuurd en wordt verantwoording aan het gezag afgelegd. Het signaleren van mogelijke slachtoffers van mensenhandel is primair een politietaak. De inzet en betrokkenheid van maatschappelijke en vrijwilligersorganisaties bij de uitvoering van vreemdelingentaken worden in het algemeen toegejuicht. Een formele relatie tussen een maatschappelijke organisatie als BLinN en de overheid lijkt echter minder aangewezen. Samenwerking hoeft niet altijd op basis van convenanten te gebeuren en kan praktisch en ad hoc van aard zijn. De verdere ontwikkeling van vormen van praktische samenwerking tussen verantwoordelijke diensten en maatschappelijke organisaties, met name binnen de ketenaanpak Mensenhandel, verdient onze steun.

12. Signalering binnen de asielprocedure moet verder geïntensiveerd worden, met name in de aanmeldcentra. Zo kan worden voorkomen dat slachtoffers in detentie terechtkomen. Onderzoek moet gedaan worden naar de aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel in asielzoekerscentra.

In de uitvoering zijn de nodige maatregelen genomen om signalen van mensenhandel te onderkennen. De IND heeft oog voor signalen van mensenhandel, zowel in de aanmeldcentra als in de asielvolgprocedure. In geval van signalen van mensenhandel legt de IND contact met de regionale contactpersoon mensenhandel van de Nederlandse politie.

De samenwerking tussen de ketenpartners binnen de asielprocedure op het Aanmeldcentrum (AC) Schiphol verloopt goed. Voor asielzoekers die de asielprocedure op AC Schiphol doorlopen geldt, dat een convenant is gesloten tussen de IND en de KMar, waarin is afgesproken dat (vermeende) slachtoffers primair worden aangemeld bij de KMar. Zo wordt samengewerkt bij het signaleren van asielzoekers aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en die op grond van artikel 6 Vw de vrijheid is ontnomen, alsmede asielzoekers in vreemdelingenbewaring ex artikel 59 Vw en alleenstaande minderjarige asielzoekers. Sinds 2006 wordt voor een goede signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel in aanmeldcentra door de KMar mede gebruik gemaakt van een door die organisatie opgesteld slachtofferprofiel.

Ook op de andere aanmeldcentra in Ter Apel en Zevenaar bestaan samenwerkingsverbanden tussen de betrokken ketenpartners op het gebied van het detecteren van signalen van mensenhandel. De stelling dat signalering op de AC's onvoldoende zou zijn is gebaseerd op geluiden die BLinN heeft opgevangen vanuit de advocatuur maar wordt niet nader onderbouwd. Opgemerkt hierbij wordt dat wanneer de advocatuur op het AC van mening is dat een vreemdeling slachtoffer is van mensenhandel, dit gemeld kan worden aan de IND, waarna de IND de nodige actie zal ondernemen. Zowel in de aanmeldcentra als in de asielvolgprocedure legt de IND in geval van signalen van mensenhandel contact met de regionale contactpersoon mensenhandel van de Nederlandse politie. Daarnaast treedt de IND met enige regelmaat in contact met de Raad voor Rechtsbij-

stand om de knelpunten en aanbevelingen in de samenwerking op deze locaties te bespreken en zonodig de werkprocessen daarop aan te passen.

Voor wat betreft de signalering binnen de reguliere procedure, constateert BLinN dat de contactpersonen gender van de IND¹ in relatie tot de KMar en de Politie een meer proactieve rol zouden dienen te hebben met betrekking tot signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. De contactpersonen gender van de IND zijn professionals en hebben een proactieve en betrokken houding bij het optimaliseren van het signaleren van mensenhandel. Zo treden zij in contact met de Politie en de KMar in geval zij bijvoorbeeld constateren dat er aangifte is gedaan maar de aangifte niet is doorgestuurd naar de IND. Een meer proactieve rol bij het signaleren ligt echter, gezien de positie van de contactpersonen binnen de organisatie niet in de rede. De signalering ligt veeleer bij medewerkers van de IND die ook direct contact hebben met de vreemdeling, zoals in de asielprocedure of aan de loketten. Zoals eerder in de reactie aangegeven, zijn deze medewerkers daartoe opgeleid.

Uitvoering binnen vreemdelingendetentie

1. Signalering van mensenhandel moet prioriteit krijgen in de sector vreemdelingendetentie. DJI dient concrete maatregelen te nemen zodat het personeel een taak in de signalering op zich kan nemen, hierbij ondersteund door maatschappelijke organisaties.

Het Kabinet onderschrijft het belang van signalering van mensenhandel gedurende de periode dat potentiële slachtoffers zich in vreemdelingebewaring bevinden. BLinN heeft in een aantal inrichtingen voorlichting aan personeel van DJI gegeven. Hoewel BLinN meldt de samenwerking met DJI als stroef te hebben ervaren, wordt dit beeld niet herkend en is de beleving dat de samenwerking positief is verlopen. Justitie is voornemens om samen met BLinN de mogelijkheden te bezien de activiteiten uit te breiden.

2. Alle instanties die mogelijk in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel binnen vreemdelingendetentie, dienen structureel en regelmatig te worden getraind in het herkennen van signalen. Het betreft hier personeel werkzaam in grensdetentie en vreemdelingebewaring en van DT&V dat actief is in vreemdelingendetentie.

Naar aanleiding van het onderzoek is geconstateerd dat signalering van mensenhandel binnen de detentie prioriteit dient te krijgen en dat personeel dat werkzaam is in de detentiesector regelmatig dient te worden opgeleid. Wij onderschrijven het belang van opleiding en training van personeel in de detentiesector in het herkennen van signalen van mensenhandel. In het protocol voor het personeel van DT&V staat aandacht voor mensenhandel en hoe vervolgens te handelen expliciet beschreven.

¹ De contactpersonen gender-gerelateerde zaken zijn deskundige medewerkers die binnen de IND de zaken afdoen waarin de aspecten van mensenhandel, achterlating, huiselijk en eengerelateerd geweld een rol spelen. Deze contactpersonen handelen vanuit een pro-actieve opstelling. Zij nemen deel aan regionale netwerken en geven voorlichting zowel binnen hun eigen organisatie als daarbuiten. Tevens adviseren zij rechtstreeks ook de klanten (slachtoffers, hulpverlening, ketenpartners, ed.) indien zij met bepaalde vragen zitten.

Na een vermoeden van slachtofferschap moeten zo spoedig mogelijk de relevante diensten worden ingeschakeld: Politie, KMar, CoMensha. Slachtofferzorg zou zo snel mogelijk dienen te worden opgestart. Hoewel de eerste verantwoordelijkheid ligt bij medewerkers van de politie en de detentie en opvangorganisaties, zijn wij van mening dat maatschappelijke organisaties zoals BLinN een ondersteunende rol spelen bij het verbeteren van de signalering en slachtofferzorg. Zoals reeds hierboven is vermeld, bestaat het voornemen de voorlichting aan personeel van DJI in overleg met BLinN uit te breiden.

Voor wat betreft de training van personeel van DJI, is DJI in overleg met BLinN en CoMensha. Personeel met een hulpverlenende taak ten aanzien van de vreemdeling, bijvoorbeeld geestelijk verzorgers, medewerkers van de medische dienst en terugkeerfunctionarissen worden voorgelicht in het herkennen van mensenhandel. Bij positieve ervaringen verdienen deze activiteiten opvolging.

Op Schiphol wordt door de KMar thans prioriteit gegeven aan opleiding en training van personeel in het herkennen van signalen van mensenhandel. Zo verzorgt het Sluisteam¹ van de KMar vanaf maart 2009 trainingen aan al het personeel dat op Schiphol werkt met vreemdelingen die mogelijk slachtoffer kunnen zijn van mensenhandel. Dit betreft personeel dat werkzaam is in grensdetentie, maar bijvoorbeeld ook personeel van de beveiliging van de luchthaven. Dit draagt ertoe bij dat de signalering (ook in detentie) van slachtoffers van mensenhandel verder wordt verbeterd.

Het EMM verzorgt trainingen voor DT&V over het onderkennen van signalen die kunnen duiden op mensenhandel. Tevens worden in deze trainingen het DT&V werkproces en de B9 procedure toegelicht.

Ook de IND ontplooit activiteiten teneinde de signaleringsrol op het vlak van mensenhandel van zijn medewerkers te optimaliseren. Deze activiteiten zien onder andere op bewustwording van de signalen van mensenhandel bij de diverse geledingen van de organisatie. Bij de directie asiel zijn, juist vanwege de signaalfunctie voor asielzoekers die (potentieel) slachtoffer van mensenhandel zijn, op de aanmeldcentra samenwerkingsverbanden met ketenpartners tot stand gekomen.

3. Maatschappelijke organisaties moeten toegang krijgen tot vreemdelingendetentie om rechtstreeks contact te kunnen leggen met mogelijke slachtoffers en met detentiepersoneel.

7. Het is van belang dat slachtoffers van mensenhandel die in vreemdelingendetentie verblijven, goed geïnformeerd worden over hun rechten en mogelijkheden. Daartoe moet een onafhankelijk informatiesprekuur opgezet worden, waar maatschappelijke organisaties als Juridisch Loket, BLinN en andere instanties informatie kunnen verstrekken. Het Juridische Loket moet een signalerende rol krijgen, in samenwerking met BLinN.

Aanbeveling 7 biedt een uitwerking van aanbeveling 3. In de detentiecentra is inmiddels een spreekuur van het Juridisch Loket gerealiseerd en houdt het IOM spreekuur. Indien bij medewerkers van deze organisaties of bij personeel van DJI het vermoeden rijst van eventueel slachtofferschap van mensenhandel kan, met instemming van de vreemdeling, een rechtstreeks contact met contactpersonen van overheids- of relevante maatschappelijke organisaties worden georganiseerd. Samenwerking met hulpverleningsinstanties zoals BLinN en het Juridisch Loket wordt toegejuicht.

¹ Het Sluisteam is een researchteam van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol ter bestrijding van mensensmokkel. De KLM neemt contact op met dit Sluisteam, indien er vermoedens bestaan over «verdachte reisbewegingen». Het Sluisteam kan bij de KLM passagierslijsten opvragen en gebruiken, doch enkel ten behoeve van strafrechtelijke onderzoeken naar mensensmokkel. De KLM krijgt geen informatie van het Sluisteam omdat het gaat om vertrouwelijke gegevens in het kader van het strafrechtelijk onderzoek.

4. De taakinhoud van DT&V op het gebied van signalering moet worden uitgewerkt. Het is onwenselijk dat haar rol beperkt blijft tot het aanleveren van informatie; ook daarna moet zij mensenhandelzaken blijven monitoren. Daarnaast moeten formele afspraken een basis leggen voor structurele samenwerking tussen DT&V en relevante maatschappelijke organisaties zoals BLinN. Dit met als doel signalering in detentie vorm te geven. Het gaat met name om informatie-uitwisseling.

Het werkproces van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is uitgewerkt en vastgelegd in instructies. Het is dusdanig ingericht dat in het gehele vertrekproces oog is voor mogelijke signalen van mensenhandel, zodat deze ook in een later stadium kunnen worden onderkend. Indien er indicaties zijn van mensenhandel neemt de DT&V contact op met de politie met het verzoek om een nader onderzoek in te stellen. Het inschatten en beoordelen van terugkeerrisico's behoort tot de taken van de IND. De rol van de DT&V richt zich met name op het proces bij het al dan niet gedwongen, vertrek van vreemdelingen uit Nederland.

5. Er moet in vreemdelingendetentie meer aandacht komen voor de psychosociale situatie van slachtoffers van mensenhandel. Maatschappelijk werkers moeten hiervoor worden aangesteld in vreemdelingendetentie: zij hebben aandacht voor getraumatiseerde vreemdelingen, kunnen de signalering verbeteren en gerichte ondersteuning bieden.

6. Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie met ernstige psychische problemen dienen onmiddellijk vrijgelaten en in een adequate opvang geplaatst te worden, ongeacht of zij aangifte willen doen of niet. Zij mogen in geen geval in een isoleercel geplaatst worden.

Het beleid is erop gericht zoveel mogelijk te voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel in bewaring worden gesteld. Erkende slachtoffers verblijven in principe niet in detentie. Kwetsbare groepen kunnen, indien daar aanleiding toe bestaat, in de vrijheidsbeperkende locatie worden geplaatst. Om de individuele omstandigheden van het geval te kunnen beoordelen, achten wij het niet aangewezen om een algemeen verbod in te stellen op bewaring van kwetsbare groepen als mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

Het feit dat er sprake is van medische klachten zal niet noodzakelijk hoeven te leiden tot het oordeel dat er sprake is van detentieongeschiktheid. Bij binnenkomst van de vreemdeling wordt door de verschillende disciplines in de inrichting intakegesprekken gehouden om de zorgbehoefte van betrokkene in beeld te krijgen. Vreemdelingen met psychische problemen krijgen na indicatie psychische zorg tijdens vreemdelingenbewaring. Hiertoe zijn in de centra psychologen werkzaam en verricht de psychiater wekelijks consulten. Bovendien worden de vreemdelingen, waar aangewezen, wekelijks besproken in het Psycho Medisch Overleg, waarin de arts, de psycholoog, de psychiater en een verpleegkundige zitting hebben. Voorts kunnen vreemdelingen met psychische problematiek worden geplaatst op een Individuele Begeleidingsafdeling (IBA) of een Forensische Observatie en Begeleidingsafdeling (FOBA) waar zij de noodzakelijke medische en/of psychiatrische zorg kunnen krijgen. In de meeste gevallen waarin sprake is van medische klachten die behandeling behoeven, zal in beginsel worden aangestuurd op behandeling van deze klachten in bewaring.

In het rapport beveelt BLinN aan slachtoffers van mensenhandel in geen geval in een isoleercel te plaatsen. Wij zien geen aanleiding deze aanbeveling over te nemen. Het plaatsen van een vreemdeling in een afzonderingscel is aan strenge voorwaarden verbonden. Alleen de directeur van de instelling kan een beslissing nemen over plaatsing in een afzonderingscel. Plaatsing in een afzonderingscel als ordemaatregel gebeurt uitsluitend indien naar het oordeel van de directeur de orde en veiligheid dusdanig in het geding zijn dat dit noodzakelijk is. In deze gevallen komt een verpleegkundige dagelijks langs. Een plaatsing om medische redenen is alleen mogelijk op advies van een arts of psychiater. In deze gevallen gaat altijd binnen 24 uur een arts langs. De redenen om tot afzondering over te gaan zijn zo zwaarwegend dat wij het in voorkomende gevallen niet verantwoord acht daarvan op voorhand af te zien.

Politie en KMar

1. Signalering van slachtoffers van mensenhandel moet formeel tot duidelijke prioriteit gemaakt worden in het handhavingsbeleid ten aanzien van de prostitutiesector en vreemdelingenbeleid.

In het uitvoeringsbeleid is, zoals reeds is opgemerkt, veel aandacht voor de signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Ingevolge de aanwijzing mensenhandel (1 april 2006; aangepast op 1 januari 2009) heeft de aanpak van mensenhandel de hoogste prioriteit.

Er komt, gericht op het signaleren van slachtoffers, landelijk een richtgetal voor het aantal te voeren gesprekken met slachtoffers van mensenhandel door de korpsen. De regio's geven voor 2009 nog zelf aan wat voor hen reëel is voor 2009. Op basis van ervaringen over 2009 wordt het quotum voor 2010 en 2011 vastgesteld. Vanaf 2007 is jaarlijks een honderdtal speciale politieambtenaren getraind en gecertificeerd voor het voeren van intakegesprekken en het opnemen van aangiftes mensenhandel.

Op Schiphol komt dit onder meer tot uitdrukking in de geïntegreerde aanpak van mensenhandel door het Sluisteam, de afdeling Jeugd en Zeden en het Team Migratie Criminaliteit van de KMar. Deze stemmen de werkzaamheden op elkaar af. Alle KMar medewerkers die informatieve gesprekken houden zijn gecertificeerd in mensenhandel. Daarnaast zijn er inmiddels een aantal medewerkers ook gecertificeerd in Prostitutiecontrole & Mensenhandel. Op Schiphol zijn reeds enkele escortcontroles uitgevoerd. Zoals eerder vermeld, wordt het KMar personeel van het detentiecentrum Schiphol vanaf 1 maart 2009 getraind in het onderkennen van signalen mensenhandel ingevolge de aanwijzing mensenhandel.

2. Onderzocht moet worden hoe het werk van de Politie op kwaliteit gecontroleerd kan worden, zodat problemen als weigering van aangiften en opleggen van zaken worden opgelost. Een centrale regiefunctie is hierbij weggelegd voor het EMM.

Het referentiemodel aanpak mensenhandel van de Nederlandse politie, vormt de basis voor het formuleren van richtlijnen om de kwaliteit, continuïteit en vergelijkbaarheid van de aanpak van mensenhandel door de Nederlandse politie te waarborgen. Dit is ook afgesproken in overleg tussen de PG portefeuillehouder met de korpschef portefeuillehouder ter gelegenheid van de bespreking van de tweejarige korpsmonitor prostitutie en mensenhandel. Voorts zal dit punt nogmaals onder de aandacht worden gebracht van de portefeuillehouders aanpak mensenhandel-smokkel bij het OM. Ook zal het punt in het overleg van Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)-contactpersonen worden aangekaart.

Behalve door de korpsmonitor wordt de kwaliteit van de geleverde prestaties van de Politie op het gebied van de aanpak van mensenhandel gevolgd door het OM en door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM).

Bij de uitvoerende diensten is al geruime tijd geen sprake meer van het niet of te laat opnemen van aangiftes. De laatste jaren is veel verbeterd. Een ieder die aangifte wenst te doen van mensenhandel krijgt daartoe de gelegenheid. Naar aanleiding van een aangifte wordt onderzoek ingesteld, hetgeen uitmondt in een dossier. Het dossier wordt voorgelegd aan de Officier van Justitie. In het verleden (2005/2006) werd een zaak 'opgelegd' (terzijde gelegd in afwachting van een mogelijke andere zaak) wanneer er te weinig opsporingsindicatoren waren en er geen verdachte in beeld was. Deze werkwijze is echter veranderd. De OVJ seponereert de zaken nu, zodat de B9 formeel kan worden beëindigd.

In zijn algemeenheid kost het veel tijd om het bewijs in mensenhandelzaken rond te krijgen. Vaak zijn er geen of weinig aangiften van slachtoffers en moet door middel van de «stapelmethode» uit diverse bronnen informatie bij elkaar gelegd worden om tot een verdenking te komen. Hoewel tijdrovend, is het goed mogelijk om via deze weg tot een veroordeling te komen. De afweging, welke zaken zullen worden opgepakt in verband met de schaarse opsporingscapaciteit, is altijd moeilijk, maar hierbij hebben mensenhandelzaken wel een hoge prioriteit. Overigens dient in dit verband nog te worden opgemerkt dat indien de strafrechtelijke procedure wordt losgekoppeld van de verblijfsrechtelijke procedure, dit kan impliceren dat Politie en OM capaciteit in zaken steekt waar weinig opsporingsindicaties in zitten. Uiteindelijk lopen deze zaken op niets uit en worden geseponereerd. Het OM heeft in verband hiermee een stappenplan opgesteld om zo snel mogelijk te komen tot een efficiënte beoordeling van de aangiftes. Dit is ook van belang om in zaken waarin geen opsporingsindicaties zitten, tot een juiste afweging te komen in het kader van de eventuele verlenging of intrekking van de B9-vergunning.

Daarnaast doet de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) in samenwerking met de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van de Politie nader onderzoek naar deze problematiek. Er wordt soms gesproken over «plankzaken», maar wat hier onder verstaan wordt is niet eenduidig. Soms gaat het om signalen, maar niet om volwaardige dossiers. Soms wordt op goede gronden een mensenhandelzaak geseponereerd. Het is goed dat hier nader naar gekeken wordt. De resultaten van dit onderzoek zullen worden opgenomen in de zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

De LEM is het overlegorgaan binnen de Nederlandse politie dat verantwoordelijk is voor de implementatie van beleidsmatige veranderingen bij de politieregio's. In het LEM hebben de portefeuillehouders mensenhandel uit de politieregio's zitting. De LEM legt via de portefeuillehouder Mensenhandel in de Raad van Hoofdcommissarissen verantwoording af voor het functioneren van de Nederlandse politie op strategisch, beleidsmatig en operationeel niveau. De LEM heeft ook een functie als het gaat om afstemming over de stroomlijning van de operationele uitvoering en werkwijzen in de regio's.

Zoals reeds eerder aangegeven is het EMM een expertisecentrum. De centrale regiefunctie voor de kwaliteit van de opsporing van mensenhandel door de Nederlandse politie ligt bij het OM.

3. Binnen de Politie moeten voldoende menskracht en middelen beschikbaar worden gesteld voor de aanpak en signalering van mensenhandel.

Zoals reeds eerder gesteld heeft de aanpak van mensenhandel een hoge landelijke prioriteit.

De uitvoerende diensten beschikken over de nodige menskracht voor de aanpak en signalering van mensenhandel. Momenteel wordt vooral geïnvesteerd in de kwaliteit (o.a. bewustwording, opleiding, training). Het Convenant Uitvoering Politie Vreemdelingentaak 2009–2011, dat op 10 oktober 2008 mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door de Minister van Justitie, de Staatssecretaris van Justitie en de voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen is ondertekend, benoemt duidelijke hoofdprioriteiten bij de aanpak van mensenhandel: illegale tewerkstelling met speciale aandacht in de prostitutiesector, opsporingsonderzoeken naar verdwijning van AMV's uit de beschermde opvang, de hulp aan slachtoffers van uitbuiting en het voorkomen van identiteitsfraude gerelateerd aan verblijfstatus.

De afweging van de inzet vindt in de lokale driehoek plaats. Om de aanpak zo eenduidig en eenvormig mogelijk te maken en te komen tot een meer kwalitatieve, continue en vergelijkbare aanpak van mensenhandel in de regio's is door de LEM in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen in 2008 een referentiekader Mensenhandel opgesteld. Daarin staat een aantal kaders voor de organisatie van de aanpak van mensenhandel bij de Nederlandse politie, zoals de beschrijving van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de samenwerking met andere diensten, de informatie-uitwisseling en de tweejarige korpsmonitor prostitutie en mensenhandel. Via dit referentiekader en de korpsmonitor worden de prestaties van de korpsen gemeten.

Over de signalering van slachtoffers van mensenhandel wordt nog het volgende opgemerkt. De benadering binnen het korps Rotterdam-Rijnmond is dat alle vrouwen die zich in vreemdelingenbewaring bevinden worden benaderd door gecombineerde teams om te zien of er signalen van mensenhandel zijn. Hiermee zijn goede resultaten behaald. Deze verdienen opvolging en wellicht uitbreiding in andere regio's.

4. Nu besloten is dat ook de vreemdelingenpolitie aangiften van mensenhandel dient op te nemen, moet deze blijvend geschoold en begeleid worden zodat zij deze taak naar behoren kunnen uitvoeren. Een eenmalige certificeringstraining is niet voldoende.

De Politie stelt hoge criteria aan opleidingen die nader zijn bepaald door de aanwijzing in zaken van de PG. Certificatie gebeurt na het volgen van een goedgekeurde opleiding en het met goed gevolg afleggen van een officieel examen.

Er zijn ruim 100 opleidingsplaatsen beschikbaar en deze worden ook gevuld. Sinds 2007 is jaarlijks een honderdtal speciale politieambtenaren getraind en gecertificeerd voor het voeren van intakegesprekken en het opnemen van aangiftes mensenhandel. Specialistische teams hebben dus alleen maar gecertificeerd personeel. Niet gecertificeerd personeel voert geen gesprekken.

5. Samenwerking tussen Politie/KMar en maatschappelijke organisaties op het gebied van signalering van mensenhandel moet geïntensiveerd en geformaliseerd worden. Het wederzijds delen van informatie over bijvoorbeeld slachtofferprofielen kan dit bewerkstelligen.

Het is in de korpsen gebruikelijk dat prostitutie controleteams interdisciplinair zijn samengesteld: Jeugd&Zeden, Vreemdelingenpolitie, Drank&Horeca, tactische recherche etc. Verder zijn alle medewerkers uit een prostitutie controleteam gecertificeerd voor het doen van deze controles en kennen zij dus de signalen van mensenhandel.

Er bestaan de nodige samenwerkingsverbanden tussen de KMar en andere organisaties. Zo hebben Politie en het Sluisteam van de KMar contact met BLinN. Er zijn contacten met advocaten van vreemdelingen en wordt actie ondernomen als deze meldingen van mensenhandel doen. Tevens zijn er werkafspraken gemaakt tussen de verschillende betrokken partners, zoals CoMensha, IND, de Stichting Nidos¹ en de Raad van de Kinderbescherming.

Het delen van informatie is ook een van de actiepunten van de Taskforce Mensenhandel. Ook de afstemming in de samenwerking en de geldende procedures heeft de nodige aandacht van de Politie en de KMar. Voor Politie en KMar is de informatie van maatschappelijke organisaties vanuit tactisch oogpunt van belang voor het vervolgonderzoek naar de uitbuiters. Het belang van het slachtoffer, de overtuiging van de verklaringen en andere bewijsmiddelen staan hierin centraal.

Rechtsbijstand en hulpverlening

1. Er moet een kwaliteitscontrole komen voor advocatuur, met name het vreemdelingenpiket. Alle vreemdelingenadvocaten moeten worden geschoold in het thema mensenhandel.

Sinds 2005 organiseert de Opleiding sociaal recht een scholing voor advocaten, gericht op het herkennen en vervolgens ondersteunen van slachtoffers mensenhandel. De advocaten die deze cursus hebben gevolgd worden op een lijst van specialisten geplaatst. Deze lijst wordt o.m. door Politie en het Juridisch Loket benut om cliënten naar door te verwijzen.

In 2006 is het rapport gepubliceerd over de kwaliteit van de rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring: de kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland (IVA beleidsonderzoek en advies, 2006). Dit rapport gaf voor ten minste een deel van de advocaten reden tot zorg over de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand. Naar aanleiding hiervan hebben de raden voor rechtsbijstand een actieplan vreemdelingenbewaring opgesteld, met daarin maatregelen ter verbetering van de kwaliteit.

Het betreft onder andere:

- o de aanscherping van de inschrijvingsvoorwaarden van de raden voor rechtsbijstand voor advocaten vreemdelingenbewaring en piket (geïmplementeerd);
- o de instelling van een spreekuur in de bewaringslocaties voor vreemdelingen. Hiermee wordt beoogd te signaleren wanneer een advocaat klachtwaardig handelt. Zo nodig kan de mogelijkheid van een klachtenprocedure worden bepaald. Deze spreekuren zijn in de tweede helft van 2008 gestart. De effecten hiervan zijn in 2009 te verwachten;

¹ De Stichting Nidos is de voogdij- en gezinsvoogdijinstelling voor vluchtelingen en asielzoekers in Nederland.

- o er is een leidraad voor de advocaat in vreemdelingenbewaring en piket in ontwikkeling. Hierin wordt zowel de best practice als de minimumnorm waaraan de advocaat moet voldoen, beschreven. Naar verwachting wordt de leidraad in 2009 ingevoerd. Naleving van de minimumnormen wordt verplicht gesteld in de inschrijvingsvoorwaarden van de raden;
- o er worden in 2009 klachtencommissies vreemdelingenbewaring ingesteld. Op grond van een klacht toetst deze commissie of de minimumnormen uit de hiervoor bedoelde leidraad is nageleefd.

Hiermee lijken de eerder gesignaleerde problemen te worden onderzocht. De resultaten van de maatregelen hebben onze aandacht en dienen te zijner tijd worden geëvalueerd.

2. De zorgcoördinatoren mensenhandel moeten geïnformeerd worden over vreemdelingendetentie en de gevolgen voor slachtoffers van mensenhandel. Op die manier kunnen zij betere ondersteuning geven aan slachtoffers uit detentie.

Initiatieven op het gebied van de voorlichting van zorgcoördinatoren verdienen te worden ondersteund. De zorgcoördinatoren in de netwerken mensenhandel worden door CoMensha intensief geïnformeerd.

3. Hulpverleningsinstanties moeten informatie geven over aangifte en de B9-regeling aan slachtoffers van mensenhandel die zich bij hen melden maar (nog) geen aangifte hebben gedaan. Dit dient te gebeuren in een groter kader waarin terugkeer, toekomstperspectieven zonder verblijfsvergunning en andere juridische verblijfsprocedures aan bod komen. Alleen zo kunnen slachtoffers een weloverwogen beslissing nemen of zij aangifte willen doen.

Deze aanbeveling verdient navolging. Het is aan de hulpverleningsinstanties hieraan, in overleg met de betrokken ketenpartners, invulling te geven.

4. Gesignaleerde slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte kunnen of willen doen zouden na vrijlating uit detentie tenminste 72 uur opgevangen moeten worden door de hulpverlening.

De aanbeveling dat vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte willen doen en worden vrijgelaten uit vreemdelingenbewaring in aanmerking zouden moeten komen voor opvang door de hulpverlening verdient in onze optiek geen opvolging. In dit verband wordt verwezen naar het gestelde onder aanbeveling IX van de ACVZ.

5. Samenwerking tussen instanties die minderjarige en meerderjarige slachtoffers van mensenhandel opvangen en ondersteunen moet geformaliseerd worden om betere afstemming te bewerkstelligen.

Zoals eerder aangegeven zal dit jaar de pilot categorale slachtoffers mensenhandel van start gaan. Ook wordt de pilot beschermde opvang voor risico-AMV's geëvalueerd. Waar mogelijk zullen dan dwarsverbanden gelegd kunnen worden en kan worden nagegaan wat uiteindelijk de meest gewenste vorm van opvang is voor meerderjarige slachtoffers en minderjarige slachtoffers. Hierbij wordt ook gekeken naar de inrichting van de huidige besloten opvang.

6. Maatschappelijke organisaties als BLinN kunnen binnen de vreemdelingenketen een waardevolle bijdrage leveren aan het verbeteren van signalering in vreemdelingendetentie. Ook hebben zij een belangrijke rol in het aankaarten van knelpunten rond signalering. Voor dit werk is geld nodig. Het is van belang dat de overheid financiering beschikbaar stelt.

De waardevolle bijdrage van maatschappelijke organisaties wordt onderkend. De ondersteuning van het verbeteren van de signalering wordt gewaarborgd. Initiatieven zijn in het verleden ondersteund. De eventuele toekenning van een financiële bijdrage wordt op basis van geïdentificeerde activiteiten en voorgestelde projecten beoordeeld.

Conclusie

Zonder afbreuk te doen aan de vele activiteiten die reeds in gang zijn gezet, onderschrijft het Kabinet het belang van de verdere **verbetering van signalering** van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. De volgende activiteiten verdienen, binnen de bestaande budgettaire kaders, nadere uitwerking:

1. training en opleiding van personeel in de detentiesector;
2. expertise-uitwisseling tussen de verschillende onderdelen binnen de Politie en KMar;
3. expertise-uitwisseling tussen betrokken diensten en hulporganisaties;
4. binnen de mogelijkheden van de wettelijke kaders en protocollen verbetering van de samenwerking tussen de detentiesector, de politiediensten en de hulpverlening.

Het Kabinet onderschrijft eveneens het belang van het opdoen van kennis van vormen van **opvang van slachtoffers** van mensenhandel, met name binnen de pilots voor categorale en voor beschermde opvang. Daarbij kunnen de volgende activiteiten aan de orde zijn:

1. evaluatie van de vormen van opvang met het oog op de beoordeling van de hulpbehoefte;
2. evaluatie van de vormen van opvang met het oog op de bescherming en de veiligheid van slachtoffers;
3. evaluatie van de samenwerking van bij de opvang betrokken partners;
4. evaluatie van de mogelijke verbetering van de specifieke toerusting van vormen van opvang voor slachtoffers van mensenhandel;
5. onderzoeken van knelpunten en oplossingsrichtingen bij de opvang van vastgestelde slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte kunnen of willen doen;
6. het uitwerken van mogelijke projectvoorstellen naar aanleiding van de uitkomsten van bestaande proefprojecten.

Het (tijdelijk) **verblijfsrecht** van slachtoffers van mensenhandel op basis van de B9-regeling (en de regeling voor voortgezet verblijf in hoofdstuk B16 van de Vc) dient naar het oordeel van het Kabinet te worden gehandhaafd. De B9-regeling vormt een goede balans tussen het belang van het slachtoffer en het maatschappelijk belang van de aanpak van mensenhandel.

In bijgaande tabel worden de voorgestelde maatregelen in beide rapporten vermeld en wordt aangegeven of deze al dan niet worden overgenomen of reeds worden uitgevoerd in de bestaande praktijk.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.