

Portefeuille Georganiseerde Criminaliteit
Project Prostitutie/Mensenhandel DNP

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

Afsluitende rapportage

Datum, 5 december 2004
R.Coster
Landelijk Projectleider PPMDNP

1	Inleiding	3
2	De korpsmonitor	4
3	De korpsen.	5
3.1	toezicht.....	5
3.2	opsporing.....	6
3.3	Algemeen	7
3.4	De gemeenten.....	7
3.5	Het openbaar ministerie	8
3.6	De stichting tegen vrouwenhandel.....	8
3.7	De belastingdienst.....	8
4	Het project PPMdNP.....	8
5	De toekomst.	9
6	Extra punten van aandacht	10
	Tot slot	10

1 Inleiding

Naar aanleiding van de (aanstaande) legalisering van de seksbranche en de opdracht aan politie en justitie de aanpak van mensenhandel te intensiveren dd.13 september 1999, nam de Nederlandse Politie zich 13 september 1999 voor hierop proactief te reageren.

Besloten werd om de vastgestelde doelstellingen in een aantal fasen te bereiken door een zogenaamde 'concernaanpak' middels het landelijk Project Prostitutie Mensenhandel de Nederlandse Politie (PPMdNP).

Het project kende drie sporen met elk een eigen dynamiek:

de uitvoering van het huidige beleid (operationeel)

de verbetering van de aanpak door de Nederlandse politie (ontwikkeling)

de bestuurlijke overgang van het bordeelverbod naar een vergunningstelsel (participatie)

De politieregio Haaglanden en KLPD/dNRI (directie Nationale Recherche Informatie) zijn als vliegwiel voor het samenwerkingsverband van de korpsen verantwoordelijk geweest, voor de uitvoering van de tweede en derde fase.

De eerste fase van het project liep van 1 juni 1999 tot 1 januari 2001, de tweede fase liep van 1 januari 2001 tot 1 januari 2003 en de afsluitende fase van 1 januari 2003 tot 1 januari 2005.

Gedurende alle fasen van het project is sprake geweest van ontwikkeling, implementatie, evaluatie en bijstelling van beleid, regelgeving en operationele uitvoering, zowel binnen de politie als haar partners.

Tevens zijn we geconfronteerd met (inter)nationale ontwikkelingen op het gebied van de opsporing van mensenhandel. Als belangrijkste worden genoemd:

- De aanstaande (her)inrichting van de opsporing op het gebied van de aanpak van (boven)regionale en (inter)nationale criminaliteit;
- Het onlangs verschenen Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit¹;

De noodzaak om op het niveau van de Europese Unie op korte termijn concrete stappen te maken in de aanpak van mensenhandel;

- De 10 onlangs tot de Europese Unie toegetreden nieuwe landen; waarvan een aantal als 'bronland' van potentiële slachtoffers en daders van mensenhandel zijn gedefinieerd;
- De eventuele nieuwe toetreders;
- De implementatie van het zogenaamde Palermo protocol (uitbreiding definitie mensenhandel).

¹ Uit paragraaf 1.5 (p10) en conclusie in paragraaf 3.2.4. leid ik af dat mensenhandel een van de dreigingen is waarmee rekening te houden is. Met een score van 7.2 staat mensenhandel op de 4e plek in de top 15 van criminele verschijnselen (maar eigenlijk ook op nr. 1: criminaliteit in relatie tot Oost en Zuid Europa en op nr. 2: internationale samenwerkingsverbanden).

2 De korpsmonitor

Bij aanvang van het project werd door de Raad van Hoofdcommissarissen besloten, de voortgang van het project jaarlijks te monitoren op basis van 'compare en contrast', middels het zogenaamde korpsgesprek. Een gesprek waarin de feitelijke toestand in elk korps in kaart wordt gebracht. Primair heeft de monitor tot doel de Raad van Hoofdcommissarissen te informeren over de stand van zaken van het project als geheel en de toestand in elk korps. Het vertrekpunt daarbij is dat vanuit de beschrijving van de feitelijke toestand wordt bepaald of wat is beoogd werkt, resultaten afwerpt en of het gewenste effect is bereikt.

Deze korpsgesprekken hebben ook nog een andere betekenis. In dit gesprek tussen de lokale verantwoordelijken op dit terrein en de landelijk projectleider komen met nadruk ook specifiek lokale aspecten aan de orde. Zonodig worden oplossingsrichtingen voor lokale problemen aangereikt. Ook in de monitor van deze laatste fase van het project, zijn wederom enkele verfijningen en/of uitbreidingen doorgevoerd, waarbij overigens de kern ongewijzigd is gebleven.

De elementen weergegeven in het verslag van het korpsgesprek hebben een groot gewicht in het eindoordeel. De scherpte van de analyse over de feitelijke stand van zaken is vooral in de korpsmonitor van 2004, gebaseerd op deze elementen. Het overzicht m.b.t. het toezicht en de opsporing (het detailoverzicht) is een instrument waarin een aggregatie is toegepast van onderdelen uit de vragenlijst. Het presenteert het totaalbeeld van de per korps beschouwde onderdelen. Daarmee is het tevens bruikbaar ten behoeve van benchmarking.

De relatie tussen deze overzichten van de korpsmonitor 2003 en 2004 verschaft per korps een beeld van de verschillen/overeenkomsten op deze, geaggregeerde onderdelen.

Overigens wordt ter zake het gewicht en positie van de korpsmonitor 2004 in relatie tot de korpsmonitor 2003 het volgende opgemerkt. De ervaring heeft geleerd, dat de besluitvormingstrajecten binnen de politie en daarbuiten zich kenmerken door een zeker 'naijleffect'. Hierop is geanticipeerd door in de voorgaande rapportage (2003) 'De korpsmonitor in perspectief', een krachtig appel te formuleren en te adresseren. Dit appel heeft inmiddels zijn gevolg c.q. neerslag gevonden/gehad in de 3^e rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de plannen van het kabinet². Gewicht, inhoud, richting en positie van de korpsmonitor 2004 evenals deze afsluitende rapportage zijn daarmee in samenhang afgestemd.

² Plan van aanpak "ordening en bescherming prostitutiebranche" en "aanpak mensenhandel"

3 De korpsen.

3.1 toezicht

Na 1 mei 2004 is de politie bij het tegengaan van de inzet van illegalen (i.c. de onlangs toegetreden landen) in de seksindustrie tegen een fors probleem aangelopen. De formele situatie is als volgt;

- Het vrije verkeer van personen van het gemeenschapsrecht voor de nieuwe toetreders is met ingang van 1 mei 2004 volledig van toepassing, echter met uitzondering van de toegang tot de arbeidsmarkt voor de duur van voorlopig 2 jaar. Deze uitzondering geldt voor onderdanen van Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië, en hun gezinsleden of familieleden, ongeacht hun nationaliteit³. Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid de arbeidsmarkt te reguleren. Een TWV is voor arbeid in loondienst vereist. In de prostitutiesector worden geen TWV's verleend vanwege een verbodsbepaling in de WAV. Prostituees uit de nieuwe landen kunnen daarom geen arbeid in loondienst verrichten maar wel arbeid als zelfstandige. Op grond van de richtlijnen mogen de lidstaten ter afgifte van een verblijfsdocument eisen dat de burger van de Unie bewijs levert dat hij of zij arbeid als zelfstandige verricht. Hoe dat bewijs wordt geleverd, staat nergens in de richtlijnen omschreven. Er staat ook niet wat de bewijsmiddelen zijn. De burger van de Unie mag alle mogelijke bewijsmiddelen inzetten. Het is niet toegestaan in bijvoorbeeld de Vc op te nemen dat is vereist dat men over een BTW-nummer beschikt. Het niet daarover beschikken kan echter wel aanleiding zijn om nader onderzoek in te stellen of er al dan niet sprake is van arbeid als zelfstandige. Het niet afdragen van BTW betekent eventueel 'zwart werk'. Dat wil nog niet zeggen dat er geen sprake is van arbeid als zelfstandige.

De feitelijke situatie momenteel is als volgt;

- Indien in het kader van handhaving controle uitgeoefend wordt door de politie, loopt de politie en gemeente momenteel door het bovenstaande tegen het probleem aan dat vreemdelingrechtelijk geen stappen ondernomen kunnen worden tegen een vreemdeling afkomstig uit de bovengenoemde landen, die aangetroffen wordt in de seksindustrie of bestuursrechtelijke maatregelen kunnen worden genomen tegen de bordeelhouders in wiens bordeel deze vreemdeling is aangetroffen.

Een en ander geeft ook aanleiding tot misverstanden en onduidelijkheid tussen de verschillende ketenpartners in de handhaving maar ook in de legale branche. Momenteel blijkt op dit specifieke punt het nagenoeg onmogelijk nog geloofwaardigheid te opereren. Een en ander begint ook het draagvlak voor de verdere handhaving van het beleid aan te tasten. De roep om ingrijpen is dan ook massief en scherp.

³ Het betreft hier 'bronlanden' van zowel slachtoffers als daders van mensenhandel

Ik stel dan ook voor;

- 1^e. de handhaving van deze regeling in de seksindustrie met onmiddellijke ingang op te schorten en derhalve toe te staan dat personen afkomstig uit de onlangs toegetreden landen mogen werken in de seksindustrie;
- 2^e. de regeling dit momenteel verbiedt per 2006 niet te verlengen;
- 3^e. op basis van deze ervaringen een dergelijke regeling op de a.s. toetreders (Roemenie en Bulgarije) niet toe te passen.

Voor wat betreft het toezicht op de niet vergunde (heimelijke) seksindustrie kan worden opgemerkt dat ten aanzien van het zogenaamde escortgedeelte inmiddels het juridisch en methodisch kader is afgerond door afsluiting van het HON-escort traject. Aanvullend hierop wordt nog eens uitdrukkelijk verwezen naar de notitie 'toezicht niet locatiegebonden seksindustrie', zoals deze onlangs door verschillende gremia is vastgesteld. Deze notitie is leidend en richtinggevend waar het gaat om de (verdere) operationalisering van dit specifieke onderwerp. In het komende jaar zal hiervan de volledige implementatie dienen te geschieden en de eerste resultaten worden vastgesteld.

In dit verband moet worden opgemerkt, dat inmiddels is vastgesteld dat slachtoffers van mensenhandel nadrukkelijk in dit segment van de seksindustrie moeten worden gezocht en daar ook worden gevonden.

3.2 opsporing

Uit het overzicht van de korpsen op het gebied van toezicht en opsporing is een trend te zien. Het adequaat functioneren van toezicht en IGO blijkt de kritische succesfactor te zijn voor de opsporing van mensenhandel. Het afgelopen jaar zijn meer onderzoeken mensenhandel gestart en uiteindelijk bij het OM ingeleverd. De verwachting is gerechtvaardigd dat het doorzetten van dit proces de effectiviteit en efficiency van de opsporing nog verder zal doen toenemen.

Aanvullend wordt opgemerkt, dat hiermee ook het moment nadert de stap te maken in het verder mobiliseren van de wijkpolitie op dit specifieke terrein in de doorontwikkeling van het concept informatiegestuurde politie (IGP)⁴.

Het concept van de Bovenregionale Recherche (BR) is eveneens in de korpsmonitor getoetst. Vanwege het belang van dit concept is gekozen voor een volledige weergave van twee gesprekken die zijn gevoerd met de BR Noord en Oost Nederland en Haaglanden/Hollands Midden. Gebleken is, dat dit concept werkt en een zeer waardevolle bijdrage levert in de aanpak van mensenhandel.

⁴ E.e.a. b.v. via de briefing en de-briefing

Per 1-1-2005 is de inrichting van de Nationale Recherche (NR) een feit en is de reorganisatie van de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI) in de afrondende fase. In de korpsmonitor wordt vastgesteld, dat in de nieuwe structuur de verantwoordelijkheden voor de expertise en informatie op het thema mensenhandel binnen deze beide onderdelen van het KLPD onduidelijk zijn. Deze dienen overigens complementair te zijn aan de al beschikbare expertise en informatie die binnen de regiokorpsen beschikbaar is.

Gezien de ervaringen⁵ in het verleden en gezien het feit, dat mensenhandel als aandachtsgebied voor de Nationale Recherche is benoemd, wordt aangedrongen de expertise en informatie binnen het KLPD zoveel en dicht mogelijk te organiseren tegen de operationele uitvoering en deze dan ook onder te brengen bij de NR.

De partners.

3.3 Algemeen

Met de opheffing van het bordeelverbod is door de overheid eveneens gekozen voor een integrale en multidisciplinaire aanpak van de seksindustrie. Terugkijkend mag geconcludeerd worden dat een dergelijke samenwerking werkt! Een adequate informatiehuishouding en (mogelijkheid tot) uitwisseling van informatie is daarbij echter wel cruciaal.

3.4 De gemeenten

De bestuurlijke handhaving van het vergunde deel van de seksindustrie is, op een paar uitzonderingen na, goed op gang gekomen. Een aantal gemeenten hebben de eerste stappen gezet in het toepassen van het BIBOB traject als het gaat om de vergunningverlening c.q. –verlenging. De uitdaging zit nu vooral in de aanpak van de illegale (heimelijke) seksindustrie o.a. door de implementatie van de HON-escort methodiek.

De centrale overheid dient dan ook prioriteit te geven aan de concrete invulling van de aanbevelingen in haar richting terzake dit specifieke onderwerp, als zeer belangrijke randvoorwaarde voor een positief resultaat.

Het feit, dat inmiddels al één regio heeft besloten haar inzet op dit punt afhankelijk te maken van die concrete invulling en dat er signalen zijn dat andere regio's dit ook overwegen, is zorgelijk.

⁵ O.a. de uitkomsten van het rapport Faber

3.5 *Het openbaar ministerie*

Het OM is duidelijk een inhaalslag aan het maken. Op alle terreinen (sturing, kennis en betrokkenheid) is duidelijk verbetering waarneembaar. De initiatieven binnen het OM⁶ beginnen hun vruchten af te werpen. Het krachtig doorzetten van deze activiteiten is overigens nog steeds noodzakelijk. Bijzondere punten van aandacht zijn, de prioritering/capaciteitstoedeling, de strafmaat en het uit het 'milieu' halen van de slachtoffers, indien een onderzoek al dan niet vanwege capaciteitsgebrek niet kan plaatsvinden.

Om het OM in staat te stellen 'maatwerk' te leveren in deze verdere doorontwikkeling wordt het op het OM betrekking hebbende deel van de vragenlijst per korps aan de landelijk O.v.J. aangereikt.

3.6 *De stichting tegen vrouwenhandel*

De STV is van ver gekomen. De bereikbaarheid is werkelijk prima verbeterd. Punten die nu aandacht behoeven zijn de opvang en de concrete begeleiding van slachtoffers van mensenhandel⁷ wat in de kern natuurlijk het belangrijkste is.

Om de STV in staat te stellen 'maatwerk' te leveren in deze verdere doorontwikkeling wordt aan haar de op het STV betrekking hebbende deel van de vragenlijst per korps aangereikt.

3.7 *De belastingdienst*

De ervaringen met de belastingdienst zijn binnen de verschillende HON projecten zonder meer positief. De kritische punten zijn vooral toe te schrijven aan het uitblijven van duidelijkheid van de arbeidsverhoudingen in de seksindustrie en de gewenste samenwerking met de politie. De opvattingen binnen de regiokorpsen zijn daarin overigens ook redelijk divers.

4 Het project PPMdNP.

Zoals genoemd wordt per 1 januari 2005 het project PPMdNP afgesloten. Inmiddels is binnen de Raad van Hoofdcommissarissen een nieuwe portefeuillehouder benoemd in de persoon van de korpschef van het regiokorps Limburg-Zuid Dhr. W. Velings. De heer Velings heeft eveneens zitting in de board opsporing.

Inmiddels is het regiokorps Brabant Zuid-Oost bereid gevonden als zogenaamd 'adoptiekorps' de 'fakkel' van het regiokorps Haaglanden over te nemen. Dit korps heeft tevens een nieuwe landelijk coördinator prostitutie/mensenhandel ter beschikking van de portefeuillehouder gesteld. Als zogenaamde 'duwers' achter het vervolg van dit eindigende project zal het KLPD (NR/dNRI) en het Landelijk Selectie en Opleidingscentrum Politie (LSOP) gaan optreden.

⁶ O.a. aanstellen O.v.J.'s mensenhandel, vorming landelijk platform en volgen specifieke opleiding.

⁷ Deze is te vaak te weinig toegesneden (of vindt te weinig plaats) op deze specifieke slachtoffergroep

Zoals eerder gerapporteerd is de voortzetting van het huidige landelijk platform geborgd door dit platform in te richten als landelijke expertgroep prostitutie en mensenhandel onder voorzitterschap van de nieuw benoemde landelijk coördinator. Deze heeft vanuit dien hoofde tevens zitting in de strategische beleidsadviesgroep (SBG) van de board opsporing⁸

Voor wat betreft de landelijke stuurgroep wordt opgemerkt, dat na de opheffing⁹, zal worden teruggevallen op de gebruikelijke structuur van de drie politieberaden binnen het Nederlands Politie Instituut (NPI).

Op basis van bovenstaande lijkt de verwachting gerechtvaardigd, dat hiermee de benodigde structuur voor de noodzakelijke voortgang van activiteiten t.b.v. de aanpak van de prostitutiebranche en mensenhandel zoveel als mogelijk 'toekomstproof' is geborgd.

5 De toekomst.

In de meergenoemde plannen van aanpak van het kabinet op beide onderhavige beleidsterreinen zijn concrete activiteiten en de daarvoor verantwoordelijke ministeries en uitvoeringsorganisaties benoemd. Deze plannen dienen de aankomende periode tot uitvoering te worden gebracht. In dat verband heeft de landelijke stuurgroep in haar reactie op het plan van aanpak ordening en bescherming prostitutiebranche wel een aantal kanttekeningen gemaakt.¹⁰

Binnen het project PPMdNP is getracht het uiteindelijke doel weer te geven als 'de feitelijk gewenste situatie'. Hoofddoel voor de politie is en blijft;

- Feitelijk gewenste situatie bij de politie zoals weergegeven in de korpsmonitor 2003 te bereiken;
- Feitelijk gewenste situatie bij de partners zoals weergegeven in de korpsmonitor 2003 te bereiken;

Voor de beschrijving van deze gewenste (feitelijke) toestand wordt korthedshalve verwezen naar de korpsmonitor. In de korpsmonitor 2004 wordt op basis van het bovenstaande als opdracht voor de toekomst aan de korpsen gecommuniceerd;

- Dreiging vasthouden op legale industrie;
- Handhaving illegale industrie inclusief stappenplan 'escortpilot' implementeren en deze herleiden tot tastbare resultaten;
- Koppeling te realiseren tussen toezicht, opsporing en wijkpolitie, zowel inhoudelijk als procesmatig ondersteund door een adequaat werkende IGP¹¹;

⁸ Deze bestaat uit de huidige korpsprojectleiders, vertegenwoordigers van verschillende partners en een lid van het bureau van de Nationaal Rapporteur mensenhandel

⁹ Dd. 1-1-2005

¹⁰ Zie hiervoor de bijgevoegde reactie van de stuurgroep kenmerk 006/2004 dd.7-10-2004

¹¹ Informatie Gestuurde Politie

6 Extra punten van aandacht

Duidelijkheid over de consequenties van de uitbreiding van het artikel mensenhandel zowel v.w.b het toezicht, de opsporing/vervolgning evenals de ketenpartners (let op opnemen hiervan in nieuwe aanwijzing mensenhandel door de PG's!!);

Jaarlijkse korpsmonitor inbedden of koppelen in/aan evaluatie van de plannen van aanpak ordening en bescherming prostitutie en aanpak mensenhandel;

Verdere ontwikkeling van de landelijke expertgroep prostitutie/mensenhandel en koppeling aan de nieuw te vormen strategische beleidsadviesgroep onder verantwoordelijkheid van de nieuwe portefeuillehouder Dhr. W. Velings (korpschef Limburg-Zuid);

Koppeling van de landelijke expertgroep aan het nog te vormen expertisecentrum van de Nationale Recherche team Noord- en Oost Nederland.

Tot slot

In de vorige paragraaf is de 'nieuwe' structuur op de beleidsterreinen prostitutie en mensenhandel binnen de Nederlandse Politie beschreven. Zoals bekend mag zijn is een structuur slechts een randvoorwaarde.

In de kern gaat het om de inzet op concrete activiteiten en het behalen van meetbare resultaten. Het is om die reden, dat al in de vorige korpsmonitor en de rapportage 'de korpsmonitor in perspectief', aandacht werd gevraagd voor een 'bijeffect' van de zogenaamde 'prestatieconvenanten op dit specifieke beleidsterrein'¹².

Uit de korpsmonitor 2004 blijkt, dat dit effect krachtiger en breder wordt gevoeld. Ter zake dit punt wil ik de stuurgroep een tweetal uitspraken van korpsportefeuillehouders en een uitkomst van een visitatiecommissie n.a.v. de visitatie van een regiokorps die hieraan zou kunnen worden gekoppeld, niet onthouden;

"Op een aantal onderdelen (vooral in de opsporing mensenhandel) is een verbetering van de resultaten noodzakelijk, mede in het licht van het geweld van de discussie binnen het korps betreffende het realiseren van de doelstellingen conform het prestatieconvenant";

"De portefeuillehouder voegt daaraan toe, dat dergelijke onderzoeksvoorstellen mensenhandel door de groter wordende druk van het prestatieconvenant minder gewicht in de schaal leggen dan delicten die wel scoren in dit verantwoordingsmodel. Het korps voelt zich daarom meer en meer beperkt in haar eigen ambities vanwege de sturende invloed die uit dit systeem voortvloeit".

¹² de aandacht van de korpsen is momenteel zeer *gericht* op die onderwerpen, die zijn benoemt in de zogenaamde korpsconvenanten. In de huidige prestatie-convenanten tussen de politiekorpsen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is geen enkele aandacht ingeruimd voor inspanningen in het kader van toezicht op de prostitutiebranche. Ook investeringen ten behoeve van het IGO-concept tellen *niet* mee bij het bepalen van de inzet en resultaten van de korpsen. Dit reduceert de kans dat dergelijke activiteiten en inspanningen ook in de toekomst in het korps de noodzakelijke aandacht krijgt voor deze landelijke prioriteit

“De sturende werking van het prestatieconvenant op inzet en resultaten van het korps is ook in de regio Midden en West Brabant voelbaar. De aandacht en inzet van het onderwerp prostitutie/mensenhandel komt bij voortduring in de knel in de competitie met meer voor de hand liggende en tegen een aanmerkelijk geringere capaciteitsinzet te scoren, repressieve, resultaten”.

“Dit in het licht van de huidige tijdgeest waarin concreet telbare (primair repressieve) output het adagium lijkt te zijn als representant van het sturings- en verantwoordingsdenken zoals momenteel door de centrale overheid wordt gehanteerd”.

De visitatiecommissie was onder de indruk van de prestaties van het korps, het korps staat er volgens de voorzitter beter voor dan directie en bestuur denken. De commissie constateerde echter ook, dat de managementkracht zo sterk wordt ingezet op resultaatgerichtheid dat de verbeterdynamiek daardoor dreigt te verkleinen.

Ik stel de stuurgroep dan ook voor te bevorderen dat onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheid de aanpak (toezicht en opsporing) van het onderhavige thema in enigerlei vorm op te nemen in de zogenaamde ‘prestatieconvenanten’.