

INTERVIEW *Uitvoeringsmap bestuurlijke aanpak mensenhandel*

“GEMEENTE IS ONMISBAAR BIJ EFFECTIEVE BESTRIJDING”

Mensenhandel is een ernstige vorm van georganiseerde criminaliteit. De aanpak ervan is door justitie en politie tot prioriteit benoemd. De twee instanties kunnen het probleem echter niet samen oplossen. Samenwerking en informatie-uitwisseling met andere partijen zijn van cruciaal belang. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Rotterdam-Rijnmond bracht in maart de *Uitvoeringsmap bestuurlijke aanpak mensenhandel* uit, want juist gemeenten kunnen bijdragen aan de bestrijding van mensenhandel.





door Sandra Put

De auteur is werkzaam als journalist bij KEPCOM Creatieve Communicatie.

Jonge vrouwen uit Oost-Europa die naar Nederland komen met het idee dat ze een goede baan krijgen in de horeca, maar in werkelijkheid gedwongen worden in de prostitutie te werken. Chinezen die Nederland worden binnengesmokkeld en vervolgens onder erbarmelijke omstandigheden in restaurantkeukens aan de slag moeten. Roemenen die enthousiast komen werken in de land- en tuinbouw en te maken krijgen met schrijnende arbeidsomstandigheden: paspoort afgepakt, minder salaris dan beloofd, slapen in vieze en brandonveilige ruimten zonder ramen. Het zijn slechts een paar voorbeelden van mensenhandel in Nederland.

“De precieze aard en omvang zijn eigenlijk niet bekend”, zegt Bob Peters, beleidsmedewerker bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Rotterdam-Rijnmond. “Veel van dit soort criminaliteit speelt zich buiten ons gezichtsveld af. Keiharde cijfers zijn er niet, maar we weten wel dat in deze vorm van criminaliteit miljarden omgaan. Je kunt mensenhandel vatten in één term: uitbuiting. Het is een vorm van criminaliteit waarbij sprake is van een hoog slachtofferschap en veel fysieke en economische schade. De schaal waarop het zich afspeelt, is grenzeloos. Bij mensenhandel wordt geen rekening gehouden met gemeente-, regio- of landsgrenzen. Daarom is het ook moeilijk om er grip op te krijgen.”

BARRIÈRES

Gemeenten spelen volgens het RIEC Rotterdam-Rijnmond een cruciale rol in de aanpak van mensenhandel. “Maar wij hebben geconstateerd dat de lagere overheden op dit moment nog, meestal onbewust, een faciliterende rol spelen bij dit soort criminele activiteiten. Dat zou niet moeten gebeuren.

Het raakt ook aan de integriteit van de overheden. Het is echt van groot belang dat de gemeenten gaan beseffen dat zij de middelen hebben op het gebied van preventie, signalering en hulpverlening, maar ook voor het opwerpen van barrières om mensenhandel tegen te gaan. Vooral dat laatste is belangrijk. Het zijn de gemeenten die vergunningen afgeven, bestemmingsplannen maken, dwangsommen kunnen opleggen en panden kunnen sluiten.” Peters wijst erop dat een criminele organisatie die zich bezighoudt met mensenhandel, een aantal hindernissen moet nemen om met criminele activiteiten te kunnen starten en daarna om het verdiende geld te kunnen gebruiken. “Hiervoor is contact met de bovenwereld nodig. Zo’n eerste contactmoment begint al zodra de slachtoffers het land binnenkomen. Ze hebben een visum of een verblijfsvergunning nodig. Als ze eenmaal in het land zijn, moeten ze ergens wonen. Ze worden veelal ondergebracht in particuliere woningen, maar het gebeurt ook in de sociale woningbouw.

Op zo’n moment hebben de criminelen een contactmoment met de woningcorporaties, maar tevens met de gemeenten, want er is een huisvestingsvergunning nodig. Uiteindelijk moeten de slachtoffers ook ergens gaan werken. Is dat bijvoorbeeld in een seksclub, dan is voor die gelegenheid een vergunning nodig van de burgemeester.”

INFORMATIE

Zo zijn er een heleboel raakmomenten met de gemeenten, stelt Peters. “De slachtoffers schrijven zich bijvoorbeeld ook in bij de Gemeentelijke Basisadministratie van Persoonsgegevens – GBA. Er zijn gevallen bekend waarbij de gemeentemedewerker elke week verschillende dames voor zich krijgt die zich komen inschrijven, terwijl achter hen telkens dezelfde brede meneer staat. Als we al die contactmomenten met de bovenwereld in beeld kunnen brengen en kunnen verstoren, dan is het voor de gemiddelde crimineel een stuk minder makkelijk om succesvol te zijn. Ze hebben er echt last van als een burgemeester besluit hun pand voor een jaar te sluiten.”

“Gemeenten zijn heel waardevol en zelfs onmisbaar bij een effectieve bestrijding en voorkoming van mensenhandel”

Nationaal Rapporteur Mensenhandel

“HERKENNEN EN ERKENNEN IS NOODZAKELIJK”

Nederland heeft sinds 2000 een onafhankelijke Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Corinne Dettmeijer-Vermeulen vervult deze taak sinds 2006. “Ik monitor wat de overheid doet ter bestrijding van mensenhandel en kijk of dat op een effectieve manier gebeurt en waar er verbeterpunten zijn. Ik kijk naar de gehele breedte. Wij noemen dat de drie P’s: *prevention, protection and prosecution*. Dat houdt in dat ik aanbevelingen geef over preventieprojecten, bescherming van slachtoffers, zowel voor wat betreft adequate opvang alsook vreemdelingrechtelijke aspecten, effectieve opsporingsmodaliteiten, vervolging en berechting. Mijn aanbevelingen gaan over beleid en wetgeving, maar ook over capaciteit en prioritering en het effectueren van vastgesteld beleid.”

Weten wat mensenhandel inhoudt, signalen herkennen en de problematiek erkennen. Dat zijn volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel voor wat betreft de bestuurlijke taak bij de gemeenten de belangrijkste verbeterpunten om tot een effectieve aanpak te komen. “De aanpak van mensenhandel is niet een taak voor politie en justitie alléén, ook de lokale overheid speelt hierin een belangrijke rol. In een aantal grote gemeenten is er wel kennis en besef over de ernst en omvang van de problematiek, maar dat is lang niet overal het geval. Soms is er onvoldoende kennis over de problematiek. Ik heb met een burgemeester gesproken die zei: ‘Nee, mensenhandel komt bij mij niet voor.’ En toen ik vroeg: ‘En loverboys, heeft u daar last van?’, was het antwoord: ‘Oh ja, dat is wel een groot probleem.’ Loverboys zijn gewoon mensenhandelaren. Gebrek aan kennis leidt dan ook tot gebrek aan perceptie van de urgentie van het probleem.” Sinds 2005 is uitbuiting buiten de prostitutie – bijvoorbeeld het onder zeer slechte omstandigheden laten werken van mensen – ook in de wet opgenomen. Ook die link met mensenhandel wordt volgens Dettmeijer-Vermeulen nog niet altijd gelegd. “En daardoor zien veel burgemeesters mensenhandel ook niet als hun probleem. Logisch, want als je er niet naar kijkt, zie je het niet.” De rapporteur vertelt dat ze dit jaar voor het eerst

haar meer dan 700 pagina’s tellende rapportage naar alle burgemeesters heeft gestuurd. “Ik heb er twee teruggekregen. Die burgemeesters vonden het ongepast dat ik hen mijn rapportage stuurde. Mijn bedoeling was uiteraard niet dat ze het boek van a tot z zouden lezen, maar wel om ze alert te maken op het feit dat mensenhandel een probleem is en dat het ook hún probleem is. In de rapportage is een hoofdstuk gewijd aan bestuurlijke handhaving. Daar zouden gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.” Op bestuurlijk gebied kan er heel wat worden gedaan. Dettmeijer-Vermeulen wijst naar de zaak met de aspergeteler in Someren vorig jaar. Die vrouw liet haar Oost-Europese werknemers onder erbarmelijke omstandigheden werken. “Daar waren echt signalen van misstanden op meerdere terreinen, zoals huisvesting, brandveiligheid en overtredingen van de arbeidswetgeving. Die misstanden waren ook bekend bij meerdere gemeentelijke instellingen. De Arbeidsinspectie heeft aan deze aspergeteler zelfs in totaal voor 566 250 euro aan boetes opgelegd. De signalen hadden echt veel eerder kunnen en moeten worden opgepikt. Het gaat om bewustwording, en het herkennen van signalen. Gemeenteambtenaren moeten beseffen dat het toch heel gek is wanneer twaalf mensen op tachtig vierkante meter wonen.” De rapporteur geeft aan dat het belangrijk is om het bewustzijn te vergroten door middel van voorlichting en trainingen. “Daarbij gaat het uiteraard ook om het onderkennen van de problematiek – het willen zien. Het is niet alleen het probleem van de grote gemeente met een omvangrijk prostitutiegebied. Het gaat ook om kleine gemeenschappen, gewoon om de hoek.

Ook moet informatie worden gedeeld tussen de instanties, bijvoorbeeld door middel van bestuurlijke rapportages. De RIEC’s kunnen daar een belangrijke rol in spelen, maar het is ook een taak die bij de gemeenten ligt. Met informatie-uitwisseling kun je bijvoorbeeld voorkomen dat iemand die in de ene gemeente geen vergunning krijgt om een seksinrichting te exploiteren, alsnog aan de slag gaat in een andere gemeente.”

De gemeente kan volgens Peters nog veel meer doen: een goede intake bij vergunningaanvragen, een goede controle van identiteitspapieren bij de publieksbalie, controle van woningen en logementen, het goed en consequent toepassen van de mogelijkheden die de wet BIBOB (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) biedt en een strikte toepassing van het sanctioneringsinstrumentarium. “Gemeenten hebben op hun beurt ook weer veel informatie die voor de regionale partners van belang is”, aldus Peters. “Zo helpt de informatie uit de GBA, in combinatie met informatie van de Belastingdienst en uitkeringsinstanties, bij het opsporen van inkomens-, uitkerings- en indentiteitsfraude. Dat kan weer van pas komen bij horecacontroles en het verlenen van vergunningen. Gemeenten zijn dus heel waardevol en zelfs onmisbaar bij een effectieve bestrijding en voorkoming van mensenhandel.”

UITVOERINGSMAP

Om de gemeenten duidelijk te maken op welke manier zij een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van mensenhandel, is het RIEC in maart 2010 met de *Uitvoeringsmap bestuurlijke aanpak mensenhandel Rotterdam-Rijnmond* gekomen. “Daarmee komt een sluitende bestuurlijke aanpak voor mensenhandel binnen bereik”, vertelt Peters. “De map bevat handvatten die een gemeente nodig heeft om mensenhandel effectief aan te pakken.

In het eerste deel geven we algemene informatie en achtergronden van mensenhandel. Het blijkt dat niet voor iedereen duidelijk is wat mensenhandel nu precies is.”

“Mensenhandel is niet alleen een probleem van de grote steden”

Peters legt uit dat er vaak wordt gedacht aan mensensmokkel – die ook kan leiden tot mensenhandel. “Mensensmokkel hebben we niet, is dan vaak de redenatie. Daarna denken ze aan de seksindustrie en de land- en tuinbouw. Als ze die sectoren ook niet binnen hun gemeentegrenzen hebben, dan gaan ze ervan uit dat er binnen hun gebied geen sprake is van mensenhandel. Maar dan vergissen ze zich vaak toch. Het is een miljardenbusiness.

Leerplichtambtenaren zouden best kunnen zien dat er meisjes worden geronseld door loverboys en buitengewoon opsporingsambtenaren kennen misschien wel adresjes waar een enorme aanloop van mannen is die na een half uurtje weer buiten staan. Mensenhandel is niet alleen een probleem van de grote steden.”

MODELDOCUMENTEN

Naast een duidelijke beschrijving van mensenhandel bevat de uitvoeringsmap alle denkbare modeldocumenten voor het vormgeven van het gemeentelijke mensenhandel- en prostitutiebeleid. Van het toezichts- en handhavinginstrument Algemene Plaatselijke Verordening tot een besluit tot sluiting. De beleidsmedewerker van het RIEC geeft aan dat het bijzonder effectief zou zijn als alle gemeenten de uitvoeringsmap zo zouden overnemen. “Daarmee voorkomen we meteen het probleem van de shoppende crimineel. Het gemeentelijke landschap is op dit moment zo versnipperd dat als een crimineel in de ene gemeente geen vergunning krijgt voor zijn seksclub, hij simpelweg naar de andere gemeente gaat. Gemeenten hebben tenslotte allemaal hun eigen autonomie. Daar kunnen we niet aan tornen. Ze zijn echter wel de partij die echt een stap kan zetten om op hetzelfde niveau te komen waarop andere partijen, zoals de FIOD, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, het openbaar ministerie en de politie, deze vorm van criminaliteit al bestrijden. Gemeenten moeten onderdeel worden van de ketenaanpak.”

IMPLEMENTATIE

De uitvoeringsmap is inmiddels aangeboden aan het Regionaal College en daarna toegestuurd aan alle twintig colleges van burgemeester en wethouders in het gebied Rotterdam-Rijnmond.

“De reacties zijn positief. Nu is het aan de gemeenten om er ook daadwerkelijk intern mee aan de slag te gaan”, aldus Peters. “De map kan in de andere tien RIEC-regio’s dienen als blauwdruk.” Voor het RIEC Rotterdam-Rijnmond is er op dit moment nog een andere belangrijke taak weggelegd. “We zijn nu voornamelijk bezig om de gemeenten een bepaald basisniveau aan paraatheid mee te geven over hoe zij hun instrumentarium kunnen inzetten en hoe zij aan het begin van de ketenaanpak staan, maar even belangrijk is de bewustwording. De gemeenten moeten zich allereerst bewust zijn van de problematiek. Zo’n pak papier als onze uitvoeringsmap is leuk, maar er moet wel wat mee gebeuren. We zijn ook al bezig met een vervolgetraject: het RIEC gaat de gemeenten faciliteren en adviseren bij de implementatie en uitvoering van deze regionale aanpak.” Toch denkt Peters dat, zelfs met een uniforme implementatie van de uitvoeringsmap en een effectieve informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners in de keten, de aanpak van mensenhandel ‘lastig’ blijft. “Het gaat uiteindelijk ook om het herkennen van mensenhandel. Slecht werkgeverschap ligt bijvoorbeeld heel dicht bij mensenhandel en geloof je een dame die zegt vrijwillig te werken in de prostitutie? Maar als de gemeenten aan de slag gaan met een versterking van de bestuurlijke aanpak, zijn we al wel een heel eind.” <<