

Vergaderjaar 2017–2018

**28 638**

**Mensenhandel**

**Nr. 160**

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2017

De aanpak van mensenhandel heeft de volle aandacht van het kabinet. In het regeerakkoord zijn verschillende maatregelen aangekondigd om de aanpak te intensiveren. Met deze brief informeer ik uw Kamer over het plan van aanpak dat ik hiertoe zal formuleren. Ik ga ook in op de stand van zaken rond de uitvoering van enkele door uw Kamer aangenomen moties (moties Van Nispen en Volp<sup>1</sup> en Toorenborg en Van Nispen<sup>2</sup>). Verder reageer ik – mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – op het verzoek van de vaste commissie inzake het bericht «Gemeenten volgen advies over aanpak mensenhandel slecht op». Tot slot maak ik van de gelegenheid gebruik om enkele rapporten van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Nationaal Rapporteur) door te geleiden naar uw Kamer, alsmede de evaluatie van dit instituut.

### **Intensivering aanpak mensenhandel**

Mensenhandel kan alleen effectief worden bestreden, met een integrale benadering waarbij wordt ingezet op preventie, repressie, bescherming en samenwerking. Deze integrale aanpak is de afgelopen jaren gemeengoed geworden. Dit is onder andere goed zichtbaar in de activiteiten van de Taskforce Mensenhandel, die recent een vierde termijn is gestart. Er zijn de afgelopen jaren diverse goede resultaten bereikt. Het veroordelingspercentage, de hoogte van de straffen en het aantal geregistreerde slachtoffers lieten tot enkele jaren geleden een stijgende lijn zien. In internationaal perspectief doet Nederland het goed, er worden relatief veel slachtoffers gesignaleerd en daders vervolgd. Ook is de afgelopen jaren met onder andere het Nationaal Verwijsmechanisme en de loverboy-aanpak stevig ingezet op het verbeteren van de preventie en bescherming van slachtoffers. De operationele resultaten laten de laatste tijd echter een

<sup>1</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 153.

<sup>2</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 155.

terugloop zien. Een intensivering van de aanpak van mensenhandel over de hele linie is daarom noodzakelijk. De reeds voor OM en politie vrijgemaakte middelen – vanaf 2018 structureel twee miljoen per jaar – zijn een goede basis voor verdere maatregelen om de aanpak te versterken. De lopende intensiveringsmaatregelen zijn een belangrijke eerste stap om mogelijke slachtoffers en daders van mensenhandel beter te signaleren en informatie te bundelen en analyseren, en daarmee te komen tot een betere aanpak. Daarnaast is er ook een impuls nodig in de aandacht van andere partijen dan de politie en het OM voor de aanpak van mensenhandel. De recente slachtoffermonitor en de tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur laten dit duidelijk zien.

Uw Kamer heeft bij herhaling aandacht gevraagd voor de aanpak van mensenhandel. Zo roept de tijdens het VAO Mensenhandel d.d. 23 februari jl. aangenomen motie Van Nispen en Volp op om mensenhandel effectiever te bestrijden, en hierover in gesprek te gaan met de betrokken partijen. De motie Toerenburg en Van Nispen verzoekt de regering daarnaast om maatregelen te nemen met het oog op mensenhandel in relatie tot de migratie- en vluchtelingenstroom. In navolging van deze moties hebben de afgelopen periode in verschillende gremia gesprekken plaatsgevonden, met overheidspartners en NGO's. Deze gesprekken hebben het beeld aangescherpt van de huidige stand van zaken met betrekking tot de aanpak en de maatregelen die reeds in gang zijn gezet, alsmede waar verdere intensiveringen gewenst zijn.

Mede op basis van dit beeld zal ik met mijn collega bewindspersonen de ambities uit het regeerakkoord op het dossier mensenhandel nader invullen. In het eerste kwartaal van 2018 zal ik aan uw Kamer een plan van aanpak presenteren voor de verdere intensivering van de aanpak. Dit plan van aanpak zal de brede scope van de mensenhandelproblematiek beslaan, en meerdere vormen van uitbuiting omvatten. In ieder geval zal dit plan maatregelen bevatten die zijn neergelegd in het regeerakkoord, alsmede maatregelen voor de invulling van de zorgcoördinatiefunctie en de ondersteuning van minderjarige slachtoffers. Daarnaast zijn in het Regeerakkoord bij het Ministerie van VWS middelen beschikbaar gesteld voor de verbetering van opvang en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. De Minister van VWS en ik zullen in overleg treden met de betrokken partijen om vast te stellen hoe deze middelen het beste kunnen worden ingezet. De uitkomsten van deze gesprekken zullen ook worden meegenomen in het plan van aanpak.

### **Implementatie adviezen commissie Lenferink**

De ondersteuning van slachtoffers is een centraal element binnen de aanpak van mensenhandel. De vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid heeft gevraagd om een reactie op het bericht dat een groot deel van de gemeenten het advies van de commissie Lenferink, dat ziet op de verantwoordelijkheid van gemeenten voor deze ondersteuning, niet heeft opgevolgd.

In 2014 hebben de VNG en de Federatie Opvang een commissie ingesteld onder leiding van burgemeester Lenferink van Leiden, om de verantwoordelijkheid van gemeenten voor slachtoffers van mensenhandel in beeld te brengen. In april 2015 heeft burgemeester Lenferink het advies aan de VNG aangeboden. De aanbevelingen zagen op de noodzaak van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren, en op afspraken die gemeenten onderling moeten maken (over de inschrijving van slachtoffers in de gemeentelijke basisadministratie en over de financiering van de zorg). Dit belangrijke advies is door de beleidscommissie Gezondheid en Welzijn van de VNG omarmd. Echter tot op heden verloopt de

implementatie hiervan moeizaam. Op 3 november jl. hebben de wethouders van de 35 centrumgemeenten voor vrouwenopvang over dit onderwerp gesproken. Zij hebben bij deze gelegenheid unaniem uitgesproken dat er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren moet komen en dat zij zich hiervoor in gaan zetten. Door de NGO's verenigd in het Strategisch Overleg Mensenhandel en de reeds actieve zorgcoördinatoren, worden daarnaast reeds handreikingen gedaan om de uitrol van het advies van de commissie Lenferink in de verschillende regio's, verder te stimuleren.

De Minister van VWS en ik zullen met de gemeenten in overleg treden over hoe de aanbevelingen van de commissie Lenferink zo snel mogelijk door gemeenten kunnen worden geïmplementeerd. De uitkomst hiervan wordt betrokken bij het plan van aanpak voor de intensivering.

## **Rapporten van de Nationaal Rapporteur**

De afgelopen tijd heeft de Nationaal Rapporteur verschillende rapporten gepubliceerd. Deze rapporten en vooral de aanbevelingen die daaruit voortvloeien vormen een belangrijke bron bij het formuleren van het plan van aanpak. Met de relevante partners wordt reeds gesproken over de wijze van opvolging van verschillende van de aanbevelingen.

### *1. Tiende rapportage mensenhandel*

Op 9 november jl. heeft de Nationaal Rapporteur de tiende rapportage mensenhandel gepubliceerd. Dit is een periodiek overkoepelend rapport, waarin de aanpak van mensenhandel in algemene zin wordt beoordeeld. Naast een algemene beschouwing van de huidige staat van de mensenhandelaanpak in Nederland, bevat het rapport deelonderzoek op drie thema's: de verblijfsregeling mensenhandel en de bedenktijd, de rol van gemeenten, en de rol van medische professionals in de signalering. De aanbevelingen op deze thema's hebben betrekking op: het uniformeren van de werkwijze voor toekenning van de bedenktijd aan slachtoffers mensenhandel door de politie, Koninklijke Marechaussee en de Inspectie SZW, een stevigere rol van gemeenten en betere sturing daarop vanuit het Rijk, en signaleringstraining voor medische professionals. In reactie op twee sets Kamervragen van de leden Segers en Kuik, en van het lid Van der Staaij over het rapport van de Nationaal Rapporteur, ga ik hier nader op in. Ik heb de beantwoording van deze sets Kamervragen gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer verzonden.

### *2. Slachtoffermonitor*

Op 18 oktober jl. heeft de Nationaal Rapporteur de slachtoffermonitor gepubliceerd. Deze monitor bevat cijfers over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland over de jaren 2012 tot en met 2016. Volgens de meest recente cijfers zijn er in 2016, 952 mogelijke slachtoffers van mensenhandel geregistreerd. Dit is een daling van 21% ten opzichte 2015 en het laagste aantal sinds 2010. Voor deze dalende trend is al geruime de nodige aandacht. De investeringen in bijvoorbeeld de awarenessstrainingen voor de eerstelijnsmedewerkers van de politie zijn erop gericht hier verbetering in te brengen. Daarnaast zijn er in het regeerakkoord extra maatregelen aangekondigd om de aanpak te intensiveren, zoals het plaatsen van politieliaisons in bronlanden van mensenhandel.

In het rapport presenteert de Nationaal Rapporteur ook de resultaten van een eerste schatting van het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland, die zij in samenwerking met UNODC heeft uitgevoerd. Het geschatte aantal slachtoffers ligt een factor vijf hoger dan het

aantal geregistreerde mogelijke slachtoffers. In aanvulling op de slachtoffermonitor, worden de cijfers over de vervolging en berechting van daders over de jaren 2012 tot en met 2017 in 2018 verwacht.

### *3. Rapport prostitutie en mensenhandel*

In december 2016 kwam het Rapport Mensenhandel en Prostitutie uit. Dit rapport gaat over mensenhandel in relatie tot prostitutie in Nederland, en over hoe de aanpak van mensenhandel binnen deze branche moet worden versterkt. Hoofdconclusies en aanbevelingen gaan ten eerste over de mogelijkheden voor gemeenten en politie om toezicht te houden op de groep zelfstandige prostituees die bedrijfsmatig prostitutie aanbieden. Daarnaast wordt aanbevolen alert te zijn op de gevolgen van een arrest van de Hoge raad uit 2016 over de strafbaarstelling van een specifieke vorm van mensenhandel, het over de grens brengen van personen voor prostitutiedoeleinden, in artikel 273f, eerste lid, onder 3, van het Wetboek van Strafrecht.

Voor wat betreft de toezichtmogelijkheden is in het Regeerakkoord inmiddels aangekondigd dat de Wet regulering prostitutie wordt aangepast, om ook een vergunningsplicht voor zelfstandig werkende prostituees en escorts te creëren.

Wat betreft de aanbeveling om goed te kijken naar de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad over de strafbaarstelling van mensenhandel kan het volgende worden opgemerkt. Als gevolg van het arrest van de Hoge Raad dient voor een veroordeling van het over de grens brengen van personen voor prostitutiedoeleinden bewezen te kunnen worden dat er sprake is van een uitbuitingssituatie. De Nationaal Rapporteur acht het wenselijk dat het bij het over de grens brengen van personen voor prostitutiedoeleinden, mogelijk blijft om een opsporingsonderzoek naar mensenhandel te starten. Om hieraan uitvoering te geven heeft de Koninklijke Marechaussee de werkwijze bij de signaleringen bij de grens aangepast en zijn de samenwerkingsafspraken met de politie over de opvolging van signalen aangescherpt. De ervaringen die met deze samenwerkingsafspraken worden opgedaan, zullen uitwijzen of deze maatregelen voldoende zijn.

### **Evaluatie Nationaal Rapporteur**

Tot slot stuur ik uw Kamer graag de uitkomsten van de evaluatie van de Nationaal Rapporteur, die is uitgevoerd in opdracht van het WODC. Het doet mij plezier te zien dat de algemene beoordeling van de Nationaal Rapporteur zeer positief is. De waardering van externen voor de taakuitvoering door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen is groot. Het staat buiten kijf dat het instituut van de Nationaal Rapporteur ook de komende jaren een belangrijke rol zal blijven spelen bij – het adviseren over en aanjagen van – de aanpak van mensenhandel.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
M.G.J. Harbers