

Vergaderjaar 2013–2014

33 309

Implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging kaderbesluit 2002/269/JBZ van de Raad (PbEU L 101)

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2014

In oktober 2013 is het interdepartementale project Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (VenJ, VWS en SZW) van start gegaan. Dit mede in reactie op de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (verder: Nationaal Rapporteur) in haar Negende Rapportage om te komen tot een Nationaal Verwijsmechanisme en op het actiepunt met hetzelfde doel uit de EU-mensenhandelstrategie. Ook in de debatten met uw beide Kamers¹ bleek niet alleen dat een verwijsmechanisme voor slachtoffers mensenhandel op veel draagvlak kon rekenen, maar ook dat er de nodige wensen waren om in dit traject mee te nemen. Rapporten van GRETA, Intervict en Unicef /Defence for Children-Ecpat zijn betrokken. Ten slotte heeft de Nationaal Rapporteur in haar rapportage «Mensenhandel in en uit beeld 2» van 13 mei 2014 nadere wensen kenbaar gemaakt voor het te ontwikkelen nationaal verwijsmechanisme.

De Nationaal Rapporteur ziet het verwijsmechanisme als een allesomvattend, bindend kader waarin de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties zijn vastgelegd; wie doet wat wanneer voor slachtoffers mensenhandel. Signalering en bescherming van het slachtoffer staat centraal. Transparant moet zijn waar slachtoffers mensenhandel aanspraak op kunnen maken. Ook is dit het instrument om de verschillende kaders en regelingen, zoals de Aanwijzing van het OM, het Referentiekader van de politie en de Vreemdelingencirculaire beter op elkaar af te stemmen. Het verwijsmechanisme is bovendien van belang voor de opsporing en vervolging van daders. Goede bescherming kan immers bijdragen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers en daarmee aan een succesvolle vervolging van mensenhandelaren. Kortom, in de analyse van de Nationaal Rapporteur zijn kernelementen van het

¹ het AO mensenhandel en prostitutie in de Tweede Kamer op 31 oktober 2013, het debat inzake de implementatie van het wetsvoorstel mensenhandel in de Eerste Kamer op 5 november 2013 en het AO Kinderhandel in de Tweede Kamer op 15 januari 2014

verwijsmechanisme: overzicht, transparantie en formalisering, daar waar dit toegevoegde waarde heeft voor het slachtoffer.

Met deze elementen van het verwijsmechanisme van de Nationaal Rapporteur als uitgangspunt en met het concrete doel om het hulp- en ondersteuningsaanbod – en de toegang daartoe – voor *alle* slachtoffers mensenhandel te verbeteren, is in deze eerste fase van dit project het bestaande hulp- en ondersteuningsaanbod voor slachtoffers mensenhandel kritisch tegen het licht gehouden. Dit in nauwe samenwerking met de relevante professionals. Brede expertmeetings vonden plaats, werkbezoeken zijn afgelegd aan organisaties in Nederland, evenals aan het Verenigd Koninkrijk en België. Ten slotte hebben gestructureerde interviews met slachtoffers plaatsgevonden.

In deze brief wordt aangegeven hoe het Nederlandse verwijsmechanisme slachtoffers mensenhandel wordt ingevuld; de contouren hiervan staan. Ook zijn concrete verbeteracties op geconstateerde knelpunten in gang gezet. Daarbij geef ik tevens aan welke stappen nog moeten worden gezet.

Deze brief zend ik u mede namens de Minister van SZW en de Staatssecretarissen van VWS en VenJ.

De opbouw van deze brief is als volgt:

- I. Slachtofferschap van mensenhandel; complex en divers
- II. Doorlichting van het bestaande hulp- en ondersteuningsaanbod; kansen en knelpunten
- III. Het Nederlandse Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel op hoofdlijnen
- IV. Concrete verbeteracties
- V. Het Verwijsmechanisme steeds actueel

I. Slachtofferschap van mensenhandel; complex en divers

Ik hecht eraan om als context eerst een beeld te geven van wie centraal staan in het verwijsmechanisme: de slachtoffers van mensenhandel. Gemene deler bij alle slachtoffers mensenhandel is dat zij slachtoffer zijn van praktijken die gekenmerkt worden door dwang, geweld en misleiding. Zij worden misbruikt voor geldelijk gewin. We zien steeds dat daders hen op slinkse wijze hun eigenwaarde, zelfvertrouwen en vertrouwen in anderen ontnemen. Door mensenhandelaren worden deze slachtoffers vaak in een meervoudige afhankelijkheidsrelatie gebracht, bijvoorbeeld door hun paspoort af te pakken of te zorgen dat zij een schuld opbouwen. De slachtoffers worden in een geïsoleerde positie gebracht. Toepassing van geweld of de dreiging daarmee en inspelen op angstgevoelens zijn veel voorkomend. Als gevolg van de (emotionele) afhankelijkheid van de mensenhandelaar zijn de slachtoffers in veel gevallen niet meer in staat zelf melding en aangifte te doen en zijn ze hiervoor afhankelijk van anderen. Ook zien zij zichzelf soms niet als slachtoffers. Voor minderjarige slachtoffers kan het slachtofferschap als extra ingrijpend worden gekwalificeerd. Ten slotte gaat het hierbij in veel gevallen om personen, die zich al voordat zij slachtoffer werden in een kwetsbare positie bevonden en vaak beperkt weerbaar zijn. Regelmatig is sprake van multiproblematiek (trauma, licht verstandelijk beperking e.d.).

Grofweg kunnen slachtoffers mensenhandel als volgt worden onderverdeeld:

- 1) seksuele uitbuiting of uitbuiting buiten de seksindustrie;
- 2) meerderjarig of minderjarig;
- 3) nationaal, EU of buiten EU.

Echter, het is van belang oog te hebben voor de grote verschillen tussen slachtoffers van mensenhandel. De behoeften van slachtoffers worden vaak niet alleen ingegeven door de ernst en de duur van de mensenhandelsituatie waarin zij hebben verkeer, maar ook door hun eigen persoonlijke achtergrond en situatie. Er moet voor worden gewaakt om te zeer in categorieën te denken; de behoeften kunnen namelijk per slachtoffer zeer verschillen. Zorg- en hulpbehoeften van deze slachtoffers worden bovendien niet alleen bepaald door hetgeen zij in het kader van de mensenhandelsituatie hebben meegemaakt, maar ook door eerdere (traumatische) ervaringen.

Eén vast «standaardpakket» per categorie slachtoffers volstaat derhalve niet. Het is niet «one size fits all». Het is steeds de uitdaging de individuele slachtoffers die hulp te bieden waar ze ook echt mee zijn geholpen. Kortom, gezien de grote complexiteit en diversiteit moet maatwerk het uitgangspunt zijn. Alleen dan wordt recht gedaan aan de complexe problematiek van de slachtoffers.

II. Doorlichting van het huidige hulp- en ondersteuningsaanbod; kansen en knelpunten;

In het kader van het nationaal verwijzingsmechanisme heeft een doorlichting van het huidige zorg- en ondersteuningsaanbod plaatsgevonden. Tijdens deze doorlichting stonden de volgende vragen centraal:

- Hebben slachtoffers van mensenhandel goed toegang tot het hulp- en ondersteuningsaanbod?
- Worden zij voldoende gesignaleerd?
- Is sprake van maatwerk voor slachtoffers mensenhandel?
- Waar is sprake van kansen en knelpunten?

Vanuit de doelstelling om slachtoffers te beschermen is de afgelopen tien jaar «bottom up» aan de bescherming van slachtoffers gewerkt. In de opvang, bij het maatschappelijk werk, bij politie, Inspectie SZW, OM en ZM heeft specialisatie plaatsgevonden. Vele professionals spannen zich voor deze slachtoffers in. Hierbij gaat het niet alleen om maatschappelijk werkers, rechercheurs, zorgcoördinatoren en advocaten, maar bijvoorbeeld ook SOA-verpleegkundigen en medewerkers van de Kamers van Koophandel. Ook is voor verschillende categorieën slachtoffers bijvoorbeeld specifiek opvangaanbod gecreëerd, zoals de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel voor buitenlandse slachtoffers en de Beschermd Opvang voor amv's en de landelijke programma's bij Fier Fryslan.

Kijkend naar dit hele stelsel van verschillende opvang- en ondersteuningsfaciliteiten zijn samen met de betrokken professionals de volgende kansen en knelpunten uit de doorlichting naar voren gekomen:

1. Het aanbod is erg versnipperd -> kansen voor verduidelijking, verbinding en maatwerk

De grote mate van complexiteit en diversiteit was een rode draad in deze hele doorlichting. Dit geldt niet alleen voor de problematiek van deze slachtoffers, zoals in het voorgaande is beschreven, evenzeer voor het hulp- en ondersteuningsaanbod. Er is sprake van veel verschillende regelingen en voorzieningen waar slachtoffers aanspraak op kunnen maken. Ook het aantal organisaties dat zich inspant voor deze slachtoffers is groot. Tegelijkertijd is door de vele regelingen en voorzieningen sprake van versnippering. Betrokken professionals gaven ons mee dat het in de praktijk een hele puzzel is om voor elk individueel slachtoffer de voor haar of hem passende hulp te vinden. Ook is bij deze slachtoffers veelal sprake

van complexe juridische vraagstukken; niet alleen strafrechtelijke aspecten zijn aan de orde, maar ook vreemdelingrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke. De eerste conclusie binnen dit project is dan ook dat er behoefte is aan een voor iedereen toegankelijk overzicht van het hulp- en ondersteuningsaanbod, dat is toegespitst op slachtoffers van mensenhandel. Zoals treffend verwoord door de Nationaal Rapporteur in haar recente rapportage «Mensenhandel in en uit beeld 2» moet steeds worden gekeken naar de individuele kenmerken van slachtoffers en naar de hulpbehoeften van slachtoffers die voor ieder slachtoffer anders kunnen zijn.

2. De strafrechtsketen,(jeugd) zorgketen en vreemdelingenketen sluiten onvoldoende op elkaar aan

De verschillende ketens zijn nog te vaak aparte werelden. Hierbij gaat het niet alleen om informatiedeling, maar ook om het meer opereren vanuit dezelfde kaders. Dit evenwel met inzicht van en begrip voor elkaars context en handelingsperspectief. Meer vanuit eenzelfde visie handelen zal naar verwachting zowel positief uitpakken voor de zorg aan, en opvang van, de slachtoffers, als voor de aanpak van de daders. De bestaande regelingen, kaders en werkprocessen binnen de verschillende ketens sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Verschillende instanties werken bijvoorbeeld met andere indicatorenlijsten. Sommige organisaties melden slachtoffers al bij een «geringste aanwijzing» aan bij Comensha, terwijl anderen dat pas doen als er vermoedens zijn van slachtofferschap of wanneer een slachtoffer is gehoord. Voorkomen moet worden dat mogelijke slachtoffers mensenhandel door dit verschil in werkwijzen buiten beeld raken en niet het hulp- en ondersteuningsaanbod krijgen dat op hun problematiek is toegesneden. Bovendien leidt dit ook tot een ongelijksoortige registratie van (mogelijke) slachtoffers mensenhandel.

3. Taakafbakening en rolvastheid ontbreekt -> kansen voor doorverwijzen

Soms blijken professionals – vaak met de beste bedoelingen of uit onwetendheid van wat anderen kunnen betekenen – terughoudend in het doorverwijzen. Het resultaat is dat deze professionals dan zelf hulp verlenen aan deze slachtoffers, terwijl niet zij maar anderen daarin de experts zijn. Een deel van de oplossing hiervoor zou kunnen liggen in een betere aansluiting vanuit het «mensenhandel-domein» bij andere voorzieningen, zoals Slachtofferhulp Nederland, het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het Juridisch Loket.

Professionals benadrukten ook dat zij in bepaalde gevallen behoefte hebben aan duidelijkere taakafbakening. Waar stopt de bemoeienis van de ene organisatie en begint die van de andere organisatie? Doel is te voorkomen dat slachtoffers tussen wal en schip vallen. Het tegengaan van overlap staat hierbij eveneens centraal. Rolvastheid is een belangrijk thema gebleken.

4. Toegang tot hulp- en ondersteuningsaanbod -> kansen voor vroegsignalering en melden en registreren

Niet alle slachtoffers komen in beeld van de instanties die hen tot hulp kunnen zijn. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk slachtoffers mensenhandel te bereiken en zo min mogelijk slachtoffers te missen. Conform de weerbarstige praktijk is hiervoor geen blauwdruk. Het is zaak zoveel mogelijk verschillende «ogen en oren» in te schakelen en de drempels voor de slachtoffers zoveel mogelijk weg te nemen om zich te melden. Doel is dat zoveel mogelijk slachtoffers «een ingang» van het nationaal verwijsmechanisme weten te vinden.

5. Zorgen over minderjarige slachtoffers

De Nationaal Rapporteur heeft zich in haar Negende rapportage met name hard gemaakt voor een betere bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. Signalering, registratie en hulpverlening, waaronder geschikte en veilige opvang, zouden daarvan cruciale onderdelen moeten zijn. In het verlengde van deze aanbeveling kan worden geconstateerd dat binnen de Jeugdzorg nog veel winst is te behalen in vroegsignalering van slachtofferschap van mensenhandel. Doel is met name dat deze meisjes, want daar gaat het in het merendeel van de gevallen om, een veilige opvangplek krijgen, waarbij de hulp zich niet beperkt tot onderliggende, maar ook specifiek op de mensenhandelproblematiek wordt gericht. Er liggen kansen om dit hulpaanbod te verbeteren en de taakafbakening tussen Comensha en Jeugdzorg voor deze slachtoffers te verduidelijken. Ten slotte zal nadrukkelijk oog dienen te zijn voor de transitie van jeugdzorg naar de gemeenten per 1 januari 2015.

UNICEF Nederland en Defence for Children hebben zorgen geuit over de positie van minderjarige buitenlandse slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfstitel. In het Algemeen Overleg Kinderhandel van 15 januari 2014 dat door uw Kamer naar aanleiding van het gelijknamige rapport van UNICEF Nederland en Defence for Children was georganiseerd, is vooral aandacht gevraagd voor de continuïteit van de beschermings- en zorgvraag bij amv's in de beschermde opvang (BO) die de leeftijd van 18 jaar bereiken. De Nationaal Rapporteur heeft op haar beurt in het rapport «Mensenhandel in en uit beeld 2» meer duidelijkheid gevraagd wat er met amv's gebeurt wanneer zij de beschermde opvang verlaten. Zij doet hier momenteel zelf nog nader onderzoek naar, dat in de tweede helft van 2014 wordt verwacht.

6. EU-slachtoffers raken uit beeld

Uit de doorlichting kwam naar voren dat slachtoffers mensenhandel die uit de EU afkomstig zijn extra aandacht verdienen. Zij lijken om meerdere redenen uit beeld te raken, waardoor zij niet altijd aanspraak maken op hulp- en ondersteuningsaanbod, dat voor hen beschikbaar is. Te denken valt aan sommige slachtoffers van arbeidsuitbuiting, die geen behoefte hebben aan opvangvoorzieningen en vrijwel direct weer vertrekken of elders weer aan het werk gaan. Ook worden – vanwege het feit dat bij dit soort zaken vaak verhoudingsgewijs grote groepen mogelijke slachtoffers worden aangetroffen – zij niet altijd allemaal meegenomen in het strafproces en gemeld bij Comensha voor coördinatie van hulp en opvang. Gemeenten blijken niet altijd op de hoogte te zijn van het feit dat deze EU-burgers in voorkomende gevallen ook aanspraak kunnen maken op bijvoorbeeld de Wmo en de Jeugdwet.

7. De Verblijfsregeling mensenhandel tegen het licht gehouden

Ten slotte zijn tijdens de doorlichting ten aanzien van de verblijfsregeling mensenhandel verschillende kansen en knelpunten door de betrokken professionals naar voren gebracht. Parallel aan het project nationaal Verwijsmechanisme werd door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gewerkt aan een doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel. U wordt door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie separaat geïnformeerd over de resultaten van deze doorlichting.

In het navolgende zal uiteen worden gezet hoe deze kansen en knelpunten vertaald zijn naar een Nederlandse variant van een nationaal verwijsmechanisme en de concrete verbeteracties die hiervoor nodig zijn.

III. Het Nederlandse verwijzingsmechanisme slachtoffers mensenhandel op hoofdlijnen;

Wat betreft het Nederlandse verwijzingsmechanisme pleit de Nationaal Rapporteur voor een allesomvattend, bindend kader waarin de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties zijn vastgelegd. Maatwerk voor het slachtoffer moet daarin centraal staan. Ook zou dit kader goed kenbaar moeten maken waar slachtoffers mensenhandel aanspraak op kunnen maken. Samengevat omvat het verwijzingsmechanisme de volgende elementen: overzicht van het hulpaanbod, transparantie en formalisering.

Het Nederlandse verwijzingsmechanisme wordt als volgt vormgegeven:

1. De wegwijzer «Slachtoffer mensenhandel centraal»;
2. De bindende kaders van de verschillende relevante uitvoeringsorganisaties op elkaar Afgestemd;
3. Afspraken over taakafbakening en rolvastheid met en tussen uitvoeringsorganisaties.

1. Wegwijzer «Slachtoffer mensenhandel centraal»

Er zijn reeds diverse «mensenhandelwebsites», maar er is geen centrale website, waarop op toegankelijke wijze een totaaloverzicht van alle relevante regelingen en instanties voor slachtoffers mensenhandel vermeld staat. Bij professionals is hier behoefte aan. Professionals moeten «op meerdere borden schaken» om slachtoffers goede hulp te bieden. Zij moeten daarin nog te vaak «opnieuw het wiel uitvinden».

De *wegwijzer* is een website waarin het hulp- en ondersteuningsaanbod duidelijk inzichtelijk wordt gemaakt door het slachtoffer «op de middenstip» te plaatsen en de mogelijke behoeften van het slachtoffer als uitgangspunt te nemen. Het gaat hierbij om behoeften in brede zin, zoals opvang, behoefte aan medische of psychologische hulp, juridische en praktische hulp tot aan opsporing van de dader en een zorgvuldige bejegening tijdens het strafproces. Vanuit het voorblad (zie hiervoor de bijlage² bij deze brief) kan worden doorgelinkt naar het specifieke hulpaanbod inclusief de regelingen die hierop van toepassing zijn en profielpagina's van relevante organisaties. Op de profielpagina's kunnen zij concreet hun aanbod voor de slachtoffers mensenhandel aangeven. De website zal naar verwachting eind 2014 worden gelanceerd. Deze wegwijzer zal regelmatig worden geactualiseerd. Uitgangspunt bij het actualiseren, is dat het een product van interdepartementale samenwerking is én blijft.

Met de website worden twee doelen gediend. Professionals krijgen een overzicht van het zogeheten zorglandschap. Daarnaast verwacht ik dat van deze website een ordende werking uit zal gaan; transparant wordt wie wat doet voor mensenhandelslachtoffers. Dit geldt niet alleen voor overheidsinstanties, maar ook voor organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

Op de website «Wegwijzer slachtoffer mensenhandel centraal» zal – mede in het verlengde van de eerste aanbeveling van de Nationaal Rapporteur in haar rapportage «Mensenhandel in en uit beeld 2» en aanbeveling 4 van GRETA – duidelijk worden opgenomen dat betrokken instanties alle mogelijke slachtoffers dienen te melden aan Comensha. Het *signaleren, melden en registreren* krijgt daarmee een duidelijke plaats in het nationaal verwijzingsmechanisme en zal in die zin naar verwachting voor het brede

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 155404.

scala aan stakeholders duidelijk maken dat bij Comensha gemeld dient te worden. Oorzaak van niet melden lijkt vooral onbekendheid met Comensha te zijn en men lijkt niet altijd doordrongen te zijn van de meerwaarde van melden en registreren. Gemonitord zal worden of inderdaad meer signalen en meldingen bij Comensha terecht komen.

Structureel overleg vindt plaats vanuit VenJ met de Nationaal Rapporteur en Comensha over nadere aspecten ten aanzien van het melden en registreren, waarbij tevens nadrukkelijk oog is voor privacyaspecten.

2. De bindende kaders van de verschillende relevante (uitvoerings)organisaties op elkaar afgestemd

Zoals de Nationaal Rapporteur in haar Negende Rapportage constateerde, sluiten de bestaande bindende kaders en regelingen van de verschillende uitvoerende diensten en van het OM voor de aanpak van mensenhandel en bescherming van de slachtoffers, niet altijd goed op elkaar aan. Hierbij gaat het niet alleen om gehanteerde definities en uitgangspunten, maar ook om concrete werkafspraken. Eind 2014 moeten *de verschillende (bindende) kaders beter op elkaar afgestemd zijn*. Omdat dit de (formele en) zorgvuldige betrokkenheid vereist van veel partners als het OM, politie, KMar, Inspectie SZW en Jeugdzorg hierbij goed dienen te worden betrokken, wordt een projectleider aangesteld om dit omvangrijke karwei op te pakken.

3. Afspraken over taakafbakening en rolvastheid met en tussen uitvoeringsorganisaties

Gebleken is dat het meerwaarde heeft duidelijke afspraken te maken over afbakening van taken van de verschillende organisaties; de onderlinge rollen moeten worden verduidelijkt. Sommige organisaties bleken – soms noodgedwongen of met de beste intenties – in gaten te springen, terwijl ze eigenlijk zouden moeten doorverwijzen. Ook zijn er in bepaalde gevallen dubbelingen in het aanbod van verschillende organisaties. Vaak was onduidelijkheid over wat er is en wat ieders rol is. Onder meer zullen nadere afspraken worden gemaakt tussen Comensha en Slachtofferhulp Nederland. Ook de taakafbakening tussen Comensha en de Jeugdzorg wat betreft de coördinatie van opvang en zorg voor minderjarige slachtoffers zal nader tegen het licht worden gehouden.

IV. Concrete verbeteracties:

Naast de hoofdlijnen van het verwijsmechanisme, zullen concrete verbeteracties in gang worden gezet op de volgende terreinen:

- Een toegankelijker hulp- en ondersteuningsaanbod
- Kansen voor meer maatwerk
- Minderjarige slachtoffers beter beschermd
- EU-slachtoffers beter in beeld

– Een toegankelijker hulp- en ondersteuningsaanbod

Slachtoffers mensenhandel durven in veel gevallen geen aangifte te doen en hulp te vragen. Daarom wordt vooral ingezet op het signaleren van slachtofferschap door onder andere professionals. De hernieuwde Schijn bedriegt-campagne van *Meld Misdaad Anoniem*, die op 12 juni 2014 van start is gegaan, heeft tot doel sekswerkers, prostitueebezoekers en zorgprofessionals rondom de seksbranche te bereiken. Deze campagne is eerder succesvol gebleken.

Om de drempel voor slachtoffers zelf zo laag mogelijk te maken om zich te melden of hulp te zoeken, zal *een 24/7 meldlijn* van start gaan. Slachtoffers mensenhandel kunnen nu weliswaar al tijdens kantooruren terecht bij Comensha voor hulpvragen, maar buiten kantooruren is er niet één duidelijk herkenbaar telefoonnummer voor de mensenhandelslachtoffers. Het is zaak dat in voorkomende gevallen ook direct wordt doorgeschakeld naar concreet hulp- en opvangaanbod. De 24/7 meldlijn zal na een jaar worden geëvalueerd.

Alle ketenpartners gebruiken verschillende indicatorenlijsten om mogelijke slachtoffers vroegtijdig te signaleren. Om tot meer eenvoudigheid te komen, wordt vanuit de vele bestaande indicatorenlijsten in samenwerking met de Nationaal Rapporteur *één indicatorenlijst* opgesteld. Bij de indicatorenlijst wordt ook een handelingsinstructie opgenomen, die beschrijft wat te doen in geval van signalen mensenhandel. Hierbij wordt eveneens aangesloten bij het EU-project over het signaleren van mensenhandel dat onder leiding van Frankrijk is uitgevoerd in 2012 en 2013 en waarvan Nederland een van de deelnemers was. Dit project heeft geresulteerd in handleidingen voor signalering van slachtoffers mensenhandel voor eerstelijns professionals, waarin ook een indicatorenlijst is opgenomen. Op 12 juni 2014 heeft in Amsterdam een *train-de-trainer Signaleren van mensenhandel bijeenkomst* plaatsgevonden op basis van deze handleidingen voor medewerkers van de organisaties uit de Task Force Mensenhandel. Dit trainingsproject sluit aan bij aanbeveling 3 van GRETA om door te gaan met het trainen van professionals, zodat zij onder andere slachtoffers mensenhandel kunnen herkennen. De nieuwe indicatorenlijst wordt eind 2014 verspreid onder de organisaties die in contact komen met slachtoffers mensenhandel.

In verschillende rapporten, waaronder die van GRETA³ en Intervict, wordt Nederland opgeroepen om te werken aan (multidisciplinaire) identificatie van slachtoffers van mensenhandel. Ook in de EU-mensenhandelrichtlijn (artikel 11 lid 4) en het mensenhandelverdrag van de Raad van Europa (artikel 10) wordt opgeroepen om slachtoffers van mensenhandel te identificeren. In Nederland vindt momenteel geen formele *identificatie van slachtofferschap* plaats. De politie stelt alleen vast of een aangifte voldoende opsporingsindicaties heeft. Dit is niet hetzelfde als het identificeren van het slachtofferschap. Ook tijdens de doorlichting die in het kader van het Nationaal Verwijsmechanisme heeft plaatsgevonden, werd door professionals aangegeven dat er behoefte bestaat aan het multidisciplinair vaststellen van slachtofferschap van mensenhandel. Dit houdt identificatie van slachtofferschap in met meerdere disciplines naast de politie. Ook GRETA beveelt aan om multidisciplinaire betrokkenheid bij de besluitvorming rond identificatie te versterken.

Tegelijkertijd werd tijdens de expertmeetings en de werkbezoeken duidelijk dat het identificeren van slachtofferschap geen gemakkelijke opgave is. Vragen als: Wie zou het slachtoffer(schap) moeten identificeren? Met welk doel vindt identificatie plaats? Op welk moment vindt deze plaats? bleken uiterst lastig eenduidig te beantwoorden. Aangespoord door zowel de aangehaalde rapporten, de EU-mensenhandelrichtlijn, het mensenhandelverdrag van de Raad van Europa, als de behoefte bij professionals uit het veld wordt daarom een projectgroep opgestart die gaat onderzoeken of en op welke wijze identificatie van slachtofferschap mogelijk is. Naast bovengenoemde vragen, zullen vragen centraal staan als: Is het mogelijk advies uit te brengen over slachtofferschap van mensenhandel? Met welk doel en aan wie wordt advies uitgebracht over het slachtofferschap van een mogelijk slachtoffer van

³ Aanbevelingen 9 en 10.

mensenhandel? Gaat dit niet ten koste van de medewerking door mogelijke slachtoffers aan het strafproces? Hierbij zullen de ervaringen met de werkwijze van het Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd Geweld en de Landelijke Expertgroep Bijzondere Zedenzaken worden betrokken. Ik zal uw Kamer begin 2015 informeren over de resultaten van deze projectgroep.

Uit de expertmeetings is ook gebleken dat – die slachtoffers die geen behoefte hebben aan opvang, dan wel geen aanspraak maken op opvang – in veel gevallen niet goed de weg weten te vinden naar andere vormen van hulpverlening, zoals praktische hulp, ambulante psychosociale begeleiding en juridische ondersteuning. Veelal gaat het hier om Nederlandse slachtoffers en slachtoffers afkomstig uit de EU (niet zijnde Nederland). Voor deze groep kan met name *betere aansluiting bij het aanbod vanuit Slachtofferhulp Nederland* uitkomst bieden. Nu al kunnen slachtoffers (zowel Nederlands als EU) bijvoorbeeld door de politie bij Slachtofferhulp Nederland worden aangemeld, maar veelal worden zij enkel doorverwezen naar Comensha. Per 2015 zal worden gestimuleerd dat ook meer slachtoffers worden doorverwezen naar Slachtofferhulp Nederland. Hierover worden afspraken gemaakt tussen Comensha en Slachtofferhulp Nederland, onder meer wat betreft de taakafbakening, warme doorverwijzing en monitoring van de praktijkervaringen.

Uit de expertmeetings kwam naar voren dat er niet altijd duidelijkheid is over de rol die gemeenten (moeten) oppakken bij de ketenaanpak mensenhandel⁴, en de bescherming van slachtoffers mensenhandel in het bijzonder⁵. Ook werd naar voren gebracht dat een landelijk dekkend netwerk van regionale zorgcoördinatoren wenselijk is. De VNG zal het initiatief nemen voor een traject van kennisverbetering en – overdracht. Doel hiervan is duidelijk het wettelijk kader en de rol die gemeenten zouden dienen te vervullen bij de ketenaanpak en de (financiering) van de opvang, inclusief ambulante opvang o.g.v. de Wmo 2015 en de Jeugdwet te schetsen. De rol die gemeenten kunnen vervullen bij het signaleren van slachtoffers mensenhandel en het bieden van hulp en voorzieningen aan slachtoffers uit de EU wordt daarbij uitgewerkt en beter bekend. Good practices worden hierin meegenomen. Daarbij zal met name aandacht zijn voor het goed beleggen van de *coördinatiefunctie* met betrekking tot de zorg voor slachtoffers van mensenhandel in die regio's waar nog geen regiocoördinator is. Dit zal mede bijdragen aan de implementatie van GRETA-aanbeveling 12, waarin wordt aangegeven dat het verduidelijken en versterken van de rol van deze zorgcoördinatoren kan bijdragen aan de continuïteit van de psychologische en medische hulp aan slachtoffers na de bedenktijd.

Bij de verdere uitwerking van dit traject van kennisverbetering en -overdracht worden de conclusies van de recent ingestelde commissie onder leiding van burgemeester Lenferink van Leiden, waarin de VNG en de Federatie Opvang zitting hebben, betrokken. De commissie heeft tot doel om knelpunten en oplossingen rond mensenhandel in relatie tot de opvang in kaart te brengen.

⁴ Zie ook het onderzoek van de Nationale Rapporteur in 2012 «Mensenhandel: effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk», waarin de Nationale Rapporteur de aanpak van seksuele uitbuiting en overige vormen van uitbuiting in Arnhem, Eindhoven, Emmen en Vlaardingen heeft onderzocht.

⁵ Over de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en het basisniveau voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel bericht ik u separaat.

De contracten voor de *Categoriale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM)* worden in beginsel per 1 januari 2015 verlengd tot en met 2017. De uitbreiding van de capaciteit van de COSM van 50 naar 70 plekken sinds 2012 is afdoende gebleken. Het komt nu zelfs voor dat tijdelijk niet alle plekken bezet zijn. Dit terwijl ook is gebleken dat naast derdelanders ook in bepaalde gevallen EU-burgers in de COSM worden opgevangen. Tegen deze achtergrond zal de COSM per 1 januari 2015 in individuele gevallen ook worden opengesteld voor EU- en Nederlandse slachtoffers. Ook wordt bezien op welke wijze meer maatwerk kan worden geboden aan slachtoffers die kinderen bij zich hebben in de opvang. De ervaringen met deze nieuwe werkwijze worden na een jaar geëvalueerd.

Equator Foundation, een instelling gespecialiseerd op het gebied van complexe trauma's is bezig met de ontwikkeling, uitrol en implementatie van *diagnostisch instrumentarium* bij de COSMs, Fier Fryslân en andere instellingen betrokken bij de betreffende doelgroep. Hierdoor wordt de diagnostische werkwijze van deze instellingen op een hoger plan gebracht. Dit zal het mogelijk maken om meer eenduidig het psychologische profiel en klachtenpatroon onder een groot aantal slachtoffers van mensenhandel vast te stellen. Deze actie is een noodzakelijke stap om daar vervolgens een keuze voor passende behandelmethode op te baseren, en de effectiviteit van deze behandelingen te onderzoeken. Dit instrumentarium zal dit jaar nog gereed zijn.

Om te voorkomen dat slachtoffers wederom in een kwetsbare positie komen voor uitbuiting, is het zaak dat zij goed worden ondersteund, in die gevallen dat zij een grote som geld als schadevergoeding krijgen uitgekeerd. De Nationaal Rapporteur heeft in haar recente rapport «Mensenhandel in en uit beeld 2» een aanbeveling opgenomen over *begeleiding bij schadevergoeding*; daarnaast werd dit punt ook duidelijk gesignaleerd in de expertmeetings. Hiervoor kan worden aangesloten bij de reeds bestaande begeleiding die Slachtofferhulp Nederland in dergelijke gevallen aan slachtoffers verleent.

Mede in het verlengde van toezeggingen aan de leden Rebel (PvdA) en Berndsén (D66) tijdens het AO kinderhandel op 15 januari 2014 heeft een verkenning bij opvanginstellingen plaatsgevonden naar de wenselijkheid van *verhoorstudio's in opvanglocaties*. Dit mede tegen de achtergrond van de geringe aangiftebereidheid onder de slachtoffers. Ook is het standpunt van de politie gevraagd. De verkenning heeft opgeleverd dat het inrichten van verhoorstudio's met name op locaties waar sprake is van categoriale, specialistische opvang meerwaarde kan hebben. Besloten is een pilot te starten. Momenteel wordt een kader hiervoor opgesteld. Dit kader zal medio september 2014 gereed zijn, waarna opvanglocaties de mogelijkheid zal worden gegeven hierop in te schrijven.

In geval van mensenhandel is veelal sprake van complexe (straf)zaken. Mede als gevolg daarvan zijn advocaten veelal de belangrijkste belangenbehartigers van slachtoffers mensenhandel. Niet alleen gaat het hierbij om strafrechtelijke aspecten, maar ook om vreemdelingrechtelijke, civielrechtelijke, arbeidsrechtelijke en bestuursrechtelijke aspecten. Het is van belang dat – na specialisatie bij OM en ZM – nu ook een impuls wordt gegeven aan meer *specialisatie van de advocatuur* op mensenhandelzaken. Het Willem Pompe Instituut zal later dit jaar – mede op initiatief van VenJ – een specialisatieopleiding (i.s.m. de Erasmus Universiteit Rotterdam en Langzs) in het kader van het bijstaan van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven gaan aanbieden. Deze opleiding is gericht op privaatrechtelijke mogelijkheden tot schadeverhaal, de

strafrechtelijke mogelijkheden tot uitoefening van slachtofferrechten en de inzichten uit de victimologie: de psychosociale aspecten. Verder zal door OSR wederom – zoals ook in 2005 is gebeurd en waaraan ongeveer 250 advocaten hebben deelgenomen – een themadag mensenhandel worden georganiseerd. Al deze verbeteracties dragen eraan bij dat de hulp en ondersteuning aan slachtoffers, ongeacht waar ze vandaan komen, meer zal worden toegesneden op hun individuele behoeften. Daarmee wordt ook gehoor gegeven aan aanbeveling 13 van GRETA die daartoe oproept.

– Minderjarige slachtoffers beter beschermd

De *Commissie Azough* is recent van start gegaan en komt in het najaar met haar actieplan. Aan het signaleren en registreren van slachtoffers van loverboys wordt door de commissie bij voorrang aandacht besteed. Ook zal worden aangesloten bij kwaliteitskader «Voorkomen seksueel misbruik in de Jeugdzorg» voor wat betreft een te ontwikkelen risico-inventarisatieinstrument. Dit instrument is naar verwachting in het najaar 2014 gereed zijn. Verder wordt door ZonMw onderzoek voorbereid naar de *effectiviteit van interventies en behandelmethoden voor loverboyslachtoffers*. Zoals eerder aangegeven, zal overleg plaatsvinden tussen Comensha en de Jeugdzorg over taakafbakening bij de coördinatie van zorg en opvang voor minderjarige slachtoffers.

Het Rotterdamse voorbeeld van samenwerken in een zorgtafel is onlangs door het OM en Jeugdzorg NL als voorbeeld genoemd om in het kader van de aanpak loverboys landelijk nader uit te werken. Daarnaast zullen ook andere good practices worden gezien en dit zal worden uitgewerkt tot een *raamwerk voor casusoverleggen*.

Continuïteit van de beschermings- en zorgvraag bij amv's in de beschermde opvang (bo) die de leeftijd van 18 jaar bereiken is tijdens het debat met de Tweede Kamer over kinderhandel op 14 januari jl. aan de orde gesteld. De Staatssecretaris van VenJ heeft daarop toegezegd te bezien of de Nidosvoogd als coach/mentor kan blijven fungeren voor amv's uit de BO die 18 jaar worden. Deze toezegging wordt op dit moment nader onderzocht. Uw Kamer wordt daarover dit najaar geïnformeerd.

Het *NIDOS* voert op dit moment een project uit ten aanzien van buitenlandse minderjarige slachtoffers. Dit project wordt gefinancierd vanuit het Europees Vluchtelingen Fonds. Doel van het project is om door middel van regie in de keten het functioneren van de keten die verantwoordelijk is voor buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel, vanaf binnenkomst in Nederland tot uitstroom uit de keten, te verbeteren (in brede zin, dus terugkeer naar het land van herkomst of instroom in de Nederlandse maatschappij zonder verdere bescherming). Het project dat wordt uitgevoerd bij Nidos zoekt aansluiting bij het project Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel.

Ten slotte zal tussen het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel en het Programma aanpak uitbuiting Romakinderen nader de verbinding worden gelegd, en dan met name voor wat betreft de bescherming van Romakinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel.

Al deze acties om de bescherming van minderjarige slachtoffers te verbeteren, dragen bij aan de implementatie van de GRETA-aanbevelingen om door te gaan met de ontwikkeling van een proactieve benadering, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kwetsbaarheid van minderjarige slachtoffers (aanbeveling 2) en om de herkenning van minderjarige slachtoffers te verbeteren (aanbeveling 9).

Zoals in het voorgaande reeds bleek is vooral veel winst te behalen ten aanzien van de bescherming van slachtoffers mensenhandel, afkomstig uit de EU. Op tal van punten worden concrete verbeteracties ingezet, waar met name de EU-slachtoffers baat bij zullen hebben:

- Bezien mogelijkheden voor verbeterde informatieverstrekking m.b.t. opvang- en ondersteuningsaanbod aan mogelijke slachtoffers uitbuiting bij aantreffen van grote groepen;
- Het initiatief van de VNG met betrekking tot de Wmo en de Jeugdwet;
- De verbeterde aansluiting bij het zorg- en ondersteuningsaanbod vanuit Slachtofferhulp Nederland;
- De verbreding van de COSM in specifieke, individuele gevallen;
- Zo mogelijk de multidisciplinaire advisering ten aanzien van slachtofferschap.

V. Het verwijzingsmechanisme steeds actueel

Een verwijzingsmechanisme zal – zoals reeds bij de wegwijzer « Slachtoffer mensenhandel centraal » aan de orde kwam – telkens moeten worden aangepast aan actuele ontwikkelingen om slachtoffers van mensenhandel goed te kunnen blijven beschermen en ondersteunen. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de decentralisaties per 1 januari 2015, de herijking van de verblijfsregeling mensenhandel en mogelijke adviezen vanuit de Commissie Azough. Hetzelfde geldt uiteraard voor afstemming van de bindende kaders en de afspraken tussen de relevante organisaties. Het actueel houden van het verwijzingsmechanisme blijft dus nadrukkelijk aandacht vragen. Bij de verdere uitwerking van het verwijzingsmechanisme zal ook aandacht zijn voor de communicatie richting betrokken partijen en slachtoffers.

Uitgangspunt bij het actueel houden van het verwijzingsmechanisme is dat het een product van interdepartementale samenwerking is én blijft. Als coördinerend bewindspersoon op het mensenhandeldossier zal ik het eerste aanspreekpunt zijn. Voor een goede borging van het nationaal verwijzingsmechanisme wordt vooralsnog de volgende lijn aangehouden:

- De interdepartementale stuurgroep en werkgroep NVM zullen worden voortgezet.
- Ook zal een brede klankbordgroep worden ingericht. De expertmeetings hebben laten zien dat het veel meerwaarde heeft om de professionals goed te blijven betrekken.

Over structurele borging van het verwijzingsmechanisme wordt u nader geïnformeerd in de voortgangsrapportage die ik u voor de zomer van 2015 – mede namens de Minister van SZW en de Staatssecretarissen van VWS en VenJ – zal toezenden. Uiteraard zult u in deze rapportage ook nader worden geïnformeerd over het geheel aan acties, waarover u in deze brief bent geïnformeerd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Schema: knelpunten en acties

Knelpunten	Acties
1. Aanbod versnipperd	<ul style="list-style-type: none"> – Wegwijzer voor professionals (eind 2014) – Aandacht wegwijzer voor melding slachtoffers bij Comensha
2. Keten beter op elkaar aansluiten	<ul style="list-style-type: none"> – Bindende kaders op elkaar afstemmen
3. Taakafbakening en rolvastheid ontbreekt	<ul style="list-style-type: none"> – Nadere afspraken Comensha en Slachtofferhulp Nederland – Taakafbakening Comensha en Jeugdzorg
4. Toegang tot hulp en zorg verbeteren/ maatwerk	<ul style="list-style-type: none"> – Meldlijn 24/7 (eind 2014) – Één indicatorenlijst signaleren slachtoffers (eind 2014) – Projectgroep onderzoekt identificatie slachtofferschap (rapportage TK begin 2015) – Meer (NL en EU) slachtoffers ondersteuning via Slachtofferhulp Nederland (vanaf begin 2015) – Initiatief VNG mensenhandel gemeenten – Verlenging en verbreding COSM in individuele gevallen (EU en NL-slachtoffers) per 1 januari 2015 – Ontwikkelen diagnostisch instrumentarium COSM – Ondersteuning slachtoffers met grote som geld schadevergoeding (Slachtofferhulp Nederland) – Pilot verhoorstudio's in opvanglocaties (kader gereed medio september 2014) – Specialisatie advocatuur (2014)
5. Zorgen om minderjarige slachtoffers	<ul style="list-style-type: none"> – Commissie Azough: melding en registratie – Aansluiting bij kwaliteitskader «Voorkomen seksueel misbruik in de Jeugdzorg» voor een te ontwikkelen risico-inventarisatieinstrument. (najaar 2014) – Onderzoek ZonMw naar de effectiviteit van interventies en behandelmethoden voor loverboyslachtoffers. – Overleg tussen Comensha en de Jeugdzorg over taakafbakening bij de coördinatie van zorg en opvang voor minderjarige slachtoffers – Raamwerk casusoverleggen – Amv's in beschermde opvang (informer TK najaar 2014).
6. EU-slachtoffers beter in beeld	<ul style="list-style-type: none"> – Verbeterde informatieverstrekking i.g.v. aantreffen grote groepen; – De handreiking van de VNG met betrekking tot de WMO en de Jeugdwet; – De verbeterde aansluiting bij het zorgaanbod vanuit Slachtofferhulp Nederland; – De verbreding van de COSM in specifieke, individuele gevallen; – Zo mogelijk de multidisciplinaire advisering ten aanzien van slachtofferschap.