

Vergaderjaar 2013–2014

28 638

Mensenhandel

Nr. 123

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 augustus 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de brieven van 13 mei 2014 en 23 juni 2014 inzake het rapport «Mensenhandel in en uit beeld 2» van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Kamerstuk 28 638, nrs. 114 en 120), de antwoorden op Kamervragen van de leden Berndsen-Jansen, Segers, Kooiman, Van der Steur, Van Oosten, Oskam, Rebel, Van Laar, Bontes en Jadnanansing over mensenhandel (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2336), de brief van 23 juni 2014 inzake een reactie op verzoek van het lid Kooiman op het bericht «Nederland moet meer doen tegen mensenhandel» (Kamerstuk 28 638, nr. 117), de brief van 23 juni 2014 inzake toezeggingen op het terrein van mensenhandel (Kamerstuk 28 638, nr. 118), de brief van 23 juni 2014 inzake diverse toezeggingen op het terrein van prostitutiebeleid en een reactie op twee rapporten en bijbehorende resoluties van het Europees parlement en de Raad van Europa (Kamerstuk 28 638, nr. 119), de brief van 23 juni 2014 inzake de Doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel (Kamerstuk 28 638, nr. 121) en de brief van 23 juni 2014 inzake Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (Kamerstuk 28 638, nr. 122).

De vragen en opmerkingen zijn op 8 juli 2014 aan de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voorgelegd. Bij brief van 27 augustus 2014 zijn ze door de Minister van Veiligheid en Justitie beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

De adjunct-griffer van de commissie,
Van Doorn

| Inhoudsopgave | blz. |
|--|-------------|
| I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties | 2 |
| 1. Inleiding | 2 |
| 2. Rapport «Mensenhandel in en uit beeld 2» | 2 |
| 3. Brief met antwoorden op Kamervragen | 5 |
| 4. Brief inzake toezeggingen op het terrein van mensenhandel | 6 |
| 5. Brief inzake diverse toezeggingen op het terrein van prostitutiebeleid en een reactie op twee rapporten en bijbehorende resoluties van het Europees parlement en de Raad van Europa | 7 |
| 6. Doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel | 8 |
| 7. Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel | 8 |
| II Reactie van de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie | 9 |

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven van de Minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de Minister) op het terrein van mensenhandel. Zij zijn verheugd over de snelheid waarmee de aanbevelingen zijn opgepakt uit het rapport «Mensenhandel in en uit beeld 2» van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Deze leden hebben een aantal vragen die verderop in dit verslag aan de orde zullen komen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende brieven inzake mensenhandel. Zij willen allereerst weten wat de Minister doet om niet alleen de mensenhandelaren op te pakken, maar ook het netwerk wat daar vaak aan vast zit op te rollen. Kan de Minister aangeven wat er wordt gedaan om mensenhandel buiten de seksbranche aan te pakken, zoals uitbuiting in de tuinbouw, horeca, binnenvaart, visserij en bij diplomaten?

Regelmatig nemen deze leden met afschuw kennis van de vreselijke berichten over de schendingen van arbeidsrechten bij de bouw van stadions in Qatar, ten behoeve van het wereldkampioenschap voetbal in 2022, waar de hele (voetbal)wereld tegen die tijd van zal profiteren. Dit zijn «slaafachtige omstandigheden». Wat is de reactie hierop van de Minister? Heeft hij hier in internationaal verband stelling tegen genomen en acties ondernomen om dit aan de orde te stellen of een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de mensonterende toestanden die plaatsvinden? Welke mogelijkheden ziet hij hiertoe?

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de resultaten van het project over de verbetering van ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel bij vrijwillige terugkeer.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brieven. Zij merken op dat de Minister alle vormen mensenhandel wil aanpakken, dus niet alleen seksuele uitbuiting, maar ook arbeidsuitbuiting, gedwongen bedelarij en het gedwongen worden tot criminele activiteiten. Hier is in eerste instantie goede informatie voor nodig, maar deze leden constateren dat juist deze informatie ontbreekt. Hoe gaat de Minister het zicht op uitbuiting buiten de seksindustrie vergroten, bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw, de binnen- en scheepvaart of bedelarij? Hoe wordt de aanpak van deze soorten mensenhandel verbeterd?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggende brieven. Zij hebben met name nog enkele vragen over de uitwerking van diverse toezeggingen met betrekking tot prostitutie.

2. Rapport «Mensenhandel in en uit beeld 2»

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de Minister van mening is dat een meer gedetailleerde registratie niet direct ten goede komt aan de informatie-gestuurde-aanpak van mensenhandel. De Minister geeft in zijn reactie op het Rapport «Mensenhandel in en uit beeld 2» (hierna: het rapport) aan eerder voor een diepteanalyse te kiezen dan voor een gedetailleerde registratie. Op welke gebieden is hij voornemens een diepteanalyse uit te voeren? Ook vragen deze leden hoe vaak de Minister verwacht dit middel in te gaan zetten.

De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat het percentage zaken waarin ontnemingsmaatregelen worden getroffen erg laag is. Daarom is het goed dat de Minister dit herkent en aangeeft dat de inzet op

ontneming beter kan. Hoe gaat hij de inzet verbeteren en verhogen? Deze leden vragen of er voldoende zicht bestaat op mensenhandelaren die opereren in grote, vaak internationale netwerken. Zo ja, waar blijkt dit uit? Heeft de politie voldoende zicht op netwerken die zich richten op Nederlandse minderjarigen en die hier ook geronseld worden? Hoe wordt de mensenhandel expertise gewaarborgd bij de politie? Hoe beziet de Minister de rol van exploitanten en de aanpak tegen diegenen die mensenhandel faciliteren? Deelt de Minister de mening dat deze groep steviger mag worden aangepakt? Welke middelen kan de Minister gebruiken om dit te bewerkstelligen?

Deze leden vragen voorts of er voldoende zicht op mannelijke slachtoffers van mensenhandel, waaronder jongens die als prostituee worden uitgebuit? Zo ja, waar blijkt dit uit? Zo nee, hoe wordt dit aangepakt en verbeterd?

De leden van de PvdA-fractie vinden de aanpak van mensenhandel voortvarend. Zij zien echter nog liever dat minder mensen slachtoffer worden van mensenhandel. Ook moet worden gekeken naar de ouders, ofwel de mensenhandelaren zelf. Heeft de Minister voldoende zicht op jongeren die dreigen mensenhandelaar te worden? Wordt er voldoende ondernomen aan preventie op dit gebied? Kan hij aangeven welke concrete maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de leden van deze groep mensenhandelaar worden?

De leden van de SP-fractie lezen in het rapport dat de politie werd geconfronteerd met 200 aangiftes van Afrikaanse vrouwen. Deze aangiftes zijn geseponeerd omdat er te weinig aanknopingspunten zouden zijn voor een strafrechtelijk onderzoek. Klopt het dat deze aangiftes niet geregistreerd, gebundeld en geanalyseerd worden om te zien of er overeenkomsten en aanknopingspunten te vinden zijn ten behoeve van de opsporing van mogelijke mensenhandelaren? Is de Minister bereid dit alsnog te doen? Klopt het dat het ontbreken van een goede politieregistratie bovendien een informatie-gestuurde-opsporing in de weg staat? Hoe gaat de Minister dit verbeteren?

De aan het woord zijnde leden constateren eveneens dat in ongeveer een kwart van het door het Openbaar Ministerie (OM) gedagvaarde zaken voor mensenhandel een onvoorwaardelijk sepot volgde. Een vijfde deel daarvan betrof een beleidssepot. Dat is opmerkelijk te noemen. Kan de Minister hierop reageren en is hij bereid ervoor te zorgen dat in de gehele keten de mensenhandelzaken worden geregistreerd? De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is daar mee bezig, maar het OM nog niet. Gaat de Minister dit verbeteren?

De leden van de SP-fractie vinden voorkomen beter dan genezen en wijzen erop dat voorlichting kan helpen als het gaat om uitbuiting. Het Nederlands Jeugdinstuut houdt een database bij waarin wetenschappelijk erkende interventies rondom seksualiteit en seksuele weerbaarheid zijn opgenomen. Hoewel er redelijk veel aandacht is voor preventie van seksueel geweld tegen kinderen, is van veel preventieve maatregelen niet bekend in hoeverre zij dergelijk geweld daadwerkelijk kunnen voorkomen en wat werkt. Waarom wordt er geen onderzoek verricht naar de voorlichtingsprogramma's die scholen op dit moment hanteren?

Al eerder hebben de leden van de SP-fractie zorgen geuit over de opvang, begeleiding en inzet van preventieve middelen als het gaat om jongens die het slachtoffer zijn van mensenhandel. Kan worden aangegeven welke specialistische zorg er voor deze groep jongens momenteel is? Is er tevens categoriale opvang voor deze jongens?

De aan het woord zijnde leden stellen vast dat de politie en het OM momenteel inzetten op ontneming, maar dat de Minister aangeeft dat dit beter kan. Deze leden willen weten watbeter kan, waar de politie, het OM en de rechtspraak volgens de Minister tegenaan lopen en hoe deze knelpunten weggenomen kunnen worden. Er zijn op dit moment ook

verschillende methodes die kunnen worden ingezet ten behoeve van de financiële ontneming. Deze leden horen graag welke methodes dat zijn. Kan worden toegelicht onder welke voorwaarden deze verschillende methodes kunnen worden ingezet?

Voornoemde leden merken op dat de Minister het positief acht dat 95% van de doorgelichte opsporingsonderzoeken gebaseerd is op verklaringen van slachtoffers, gelet op het feit dat de aangiftebereid normaliter laag is. Kan dit verband duidelijk worden toegelicht? Deelt de Minister de mening dat juist meer moet worden gewerkt aan de aangiftebereidheid, aangezien klaarblijkelijk bijna alle opsporingsonderzoeken zich puur baseren op aangiftes en verklaringen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke manier zal worden gewerkt aan de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen? Kunnen slachtoffers ook anoniem aangifte doen en een verklaring afleggen? Zo nee, waarom niet en op welke manier kunnen slachtoffers dan wel veilig aangifte doen?

De leden van de SP-fractie vinden het goed dat wordt onderzocht of alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die de beschermde opvang verlaten langer begeleid kunnen worden. Amv's worden pas uit de beschermde opvang gelaten als zij voldoende weerbaar zijn. Deze leden vragen wat er gebeurt als blijkt dat een 18-jarige nog onvoldoende weerbaar is en deze toch vanwege zijn/haar leeftijd geen recht meer heeft op opvang. De aan het woord zijnde leden vragen met betrekking tot het afpakken van crimineel vermogen of het klopt dat dit maar in 3% van de zaken gebeurt? Zo nee, in hoeveel zaken dan wel? Wordt er dan ook gebruik gemaakt van de omkering van de bewijslast op grond van artikel 36e, derde lid, Wetboek van Strafrecht (Sr)? Tegen welke problemen loopt het OM aan, ook als het gaat om het toepassen van de artikelen 33a en 36e Sr? Wordt er standaard in alle mensenhandelzaken financieel onderzoek verricht na veroordeling? Zo nee, waarom niet? Klopt het dat omkering van de bewijslast mogelijk is op grond van artikel 36e, derde lid, Sr? Werkt dit in de praktijk goed of loopt het OM nog tegen problemen aan? Zo ja, welke?

De leden van de D66-fractie vragen extra toelichting op de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. Als de politie, de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoende zicht hebben op criminele samenwerkingsverbanden, waarom worden deze dan nauwelijks aangepakt? Wat zijn de knelpunten? Welke oplossingen biedt de Minister hiervoor?

Voornoemde leden begrijpen uit het rapport dat bij mensenhandel vonnissen het percentage van ontnemingen heel laag ligt (3%). Hoe verklaart de Minister dit? Hoe kan ontneming van geld van mensenhandelaars worden bevorderd?

Deze leden maken zich zorgen over de amv's die met onbekende bestemming de beschermde opvang hebben verlaten. Hoe wordt voorkomen dat deze kinderen weer in handen komen van mensenhandelaars? Welke specifieke maatregelen worden genomen voor de bescherming van amv's? Hoe wordt de verblijfsregeling mensenhandel voor amv's verbeterd zodat deze aansluit op de behoeften van slachtoffers?

3. Brief met antwoorden op Kamervragen

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het train-de-trainer event waar medewerkers van de Task Force Mensenhandel getraind werden om slachtoffers van mensenhandel te signaleren. Zij vragen of deze trainingen in verschillende sectoren wordt ingezet. Worden er nog meer organisaties getraind om slachtoffers van mensenhandel te herkennen buiten de organisaties die aangesloten zijn bij de Task Force

Mensenhandel? Zo ja, welke organisaties zijn dit? Zo nee, waarom niet, is dit een bewuste beleidskeuze en welke middelen worden dan wel worden ingezet om medewerkers uit verschillende sectoren te trainen? Op welke termijn zal dit gebeuren?

De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering in zijn beantwoording aangeeft dat de Nederlandse politie niet op etniciteit registreert. Hoewel deze leden hiervoor begrip kunnen opbrengen, vragen zij of dit de politie niet belemmert in het uitwerken van een treffende aanpak voor Roma-slachtoffers van mensenhandel. Hoe zetten zij de meldingen door naar CoMensha? Heeft CoMensha behoefte aan meer gedetailleerde informatie over de mogelijke slachtoffers? De leden van de PvdA-fractie willen benadrukken dat ze niet om etnische registratie vragen van iedereen die bij de politie terecht komt maar wel om een registratiesysteem waarin slachtoffers van mensenhandel zichtbaar zijn. Voor deze leden staat namelijk voorop dat CoMensha, de politie en andere organisaties duidelijk zicht hebben op de slachtoffers. Zij hopen dat dit ten goede komt aan de opsporing van de netwerken achter de slachtoffers. Voornoemde leden zijn verheugd dat de meerwaarde van verhoorstudio's op locatie voldoende is om hiervoor een pilot op te starten. Zij kijken dan ook uit naar de resultaten hiervan. Hoe wordt de mogelijkheid tot inschrijving gecommuniceerd naar de opvanglocaties? Kunnen alle opvanglocaties zich hier voor inschrijven? Wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten?

De leden van de SP-fractie constateren dat er volop wordt samengewerkt op Europees niveau. Heeft de Minister zicht op de concrete vorderingen die hierdoor zijn geboekt in Bulgarije en Roemenië? Hoe wordt gemonitord welke knelpunten er nog zijn bij de aanpak van mensenhandel en de opvang en begeleiding van slachtoffers in deze landen? Tijdens het werkbezoek aan deze landen is gebleken dat de opvang onvoldoende was geregeld of alleen maar door niet-gouvernementele organisaties werd opgepakt. Is de Minister van plan hier op korte termijn verbeteringen in aan te brengen? Zullen er niet alleen vaste liaisons in Roemenië maar ook in Bulgarije gestationeerd blijven? Zo nee, waarom niet? Zo ja, voor hoe lang? Hoeveel liaisons zijn er op dit moment en is dit aantal voldoende?

4. Brief inzake toezeggingen op het terrein van mensenhandel

De leden van de SP-fractie staan positief tegenover een verhoorstudio in de opvang en willen graag weten wanneer de pilot wordt geëvalueerd en of de Kamer op de hoogte wordt gebracht van de resultaten hiervan. Deze leden merken op dat rechercheurs mensenhandel op dit moment een gespecialiseerde opleiding krijgen aangeboden. Zij vragen of er voldoende rechercheurs mensenhandel zijn. Voorts vragen zij in hoeverre er voldoende gespecialiseerde rechters zijn om mensenhandelzaken te kunnen beoordelen?

De aan het woord zijnde leden willen graag nog een reactie ontvangen op het idee om de loverboyproblematiek mee te nemen in de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Wat is het standpunt van de Minister ter zake?

De leden van de SP-fractie merken op dat er fors wordt bezuinigd op de zorg en de jeugdzorg. Binnenkort worden gemeentes verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdzorg. Hoe wordt voorkomen dat de nodige kennis en capaciteit wordt wegbezuinigd omdat gemeentes onvoldoende middelen krijgen?

5. Brief inzake diverse toezeggingen op het terrein van prostitutiebeleid en een reactie op twee rapporten en bijbehorende resoluties van het Europees parlement en de Raad van Europa

De leden van de SP-fractie constateren dat er in een algemene maatregel van bestuur nadere regels zullen worden gesteld over de voorwaarden waar een prostitutiebedrijf aan moet voldoen. Wordt hierbij dan ook rekening gehouden met de rol van andere belangrijke instanties, zoals het OM, de politie en CoMensha? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Voornoemde leden hebben kennisgenomen van het rapport van Geisha, maar horen graag in hoeverre gemeentes door bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op de hoogte worden gesteld van de inhoud van dit rapport en de rol die gemeentes kunnen spelen bij het mogelijk maken van zelforganisatie voor prostituees. Zijn er al gemeentes die op deze manier samenwerken met de in hun gemeente werkzame prostituees en organisaties van belangenbehartigers? Zo ja, welke gemeentes zijn dit?

Deze leden vragen, als er een vergunning wordt ingetrokken of een locatie wordt gesloten, ook automatisch op grond van het strafrecht actie ondernomen naar aanleiding van eventuele signalen van mensenhandel en uitbuiting. Hoe wordt voorts voorkomen dat de prostituees in de illegaliteit belanden door het sluiten van locaties?

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Kinderen met een Roma achtergrond zouden volgens de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings extra kwetsbaar zijn voor criminele uitbuiting, gedwongen bedelen en zakkenrollen. Hoe pakt de Minister het specifiek probleem van Roma kinderen aan?

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het belang van de beschikbaarheid van uitstapprogramma's. De Kamer heeft vorig jaar de motie Van der Staaij/Segers (Kamerstuk 33 750 VI, nr. 80) ter zake aangenomen. Deze leden zijn blij dat het geld hiervoor intussen in de suppletoire begroting is opgenomen. Wel vragen zij wat de precieze stand van zaken is van de uitvoering van deze motie. Welke stappen zijn intussen gezet? Worden alle gemeentes benaderd met een aanbod om bij te dragen in het aanbieden van uitstapprogramma's? Is er meer zicht op hoeveel organisaties gebruik maken van deze regeling, waarvan de inschrijfdatum afloopt per 31 juli 2014? In hoeverre gaat het om nieuwe programma's en in hoeverre is er sprake van uitbreiding van bestaande programma's?

Voornoemde leden vinden het belangrijk dat ook de Kamers van Koophandel nauwkeurig onderzoek verrichten en zeker bij signalen van mogelijke dwang voorzichtig zijn met registratie. Deze leden vernemen graag hoeveel prostituees zich op dit moment hebben ingeschreven als zelfstandige. Hoe verhoudt zich dit tot het geschatte aantal zelfstandig werkende prostituees (al dan niet onder invloed van dwang).

De leden van de SGP-fractie merken op dat het rapport «Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe» van de Raad van Europa onder meer een aanbeveling bevat om het Zweedse model te overwegen als meest effectieve model om de exploitatie van vrouwen als prostituee tegen te gaan. Deze leden vinden dat een aanbeveling die het overwegen meer dan waard is. Kan de Minister aangeven welke maatregelen uit het Zweedse model in Nederland niet voorkomen en wat daar de precieze argumenten voor zijn?

Voornoemde leden zijn ten slotte zeer benieuwd naar het onderzoek over het invoeren van een pooiervod. De Minister meldt dat dit onderzoek in het najaar gereed is. Zij hopen dat de Minister snel tot een dergelijk

verbod komt. Wanneer kan het onderzoek en het standpunt van het kabinet verwacht worden?

6. Doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel

De leden van de SP-fractie constateren dat er niet alleen voldoende ruimte is om de koppeling tussen het doen van aangifte en het recht op verblijf te handhaven, maar dat er dus ook voldoende ruimte is om die los te laten. Is deze constatering juist? Waaruit blijkt dat de aangiftebereidheid daalt op het moment dat de koppeling wordt losgelaten? Zijn er geen andere manieren om te bewerkstelligen dat iemand aangifte doet? Welke rol kan het multidisciplinair kunnen vaststellen van slachtofferschap hierbij spelen? Kan het bestaan van een dergelijk expertiseteam ertoe kunnen leiden dat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: de Staatssecretaris) wel bereid is de genoemde koppeling los te laten? Zo nee, waarom niet? Deze leden zijn in ieder geval blij dat de mogelijkheden voor een multidisciplinair expertiseteam en het vaststellen van het slachtofferschap worden onderzocht. In hoeverre gebeurt dit al in andere landen? Wanneer komt hier meer duidelijkheid over?

De aan het woord zijnde leden horen van de partners van het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM) dat er een sterke afname is in de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen. Dit zou te maken hebben met het feit dat slachtoffers niet juist worden geïnformeerd over de drie maanden bedenktijd. Deze bedenktijd wordt door politie en Kmar steeds minder vaak en korter aangeboden. Slachtoffers krijgen hun rechten onvoldoende uitgelegd. Is de Staatssecretaris bereid dit probleem op te pakken met de politie en de Kmar? Hoe flexibel wordt er omgegaan met deze drie maanden bedenktijd? Kan het zijn dat als iemand bijvoorbeeld na drie en een halve maand pas de moed heeft verzameld aangifte te doen, deze persoon direct buiten de boot valt? Is het voorts waar dat veel van de slachtoffers in hun periode van bedenktijd niet naar een specialistische opvang worden gebracht maar naar een noodbed in de regio? Hier krijgen zij echter niet de juiste juridische ondersteuning (naast de psychische ondersteuning). Hoe gaat de Staatssecretaris ervoor zorgen dat slachtoffers altijd geplaatst worden in een gespecialiseerde opvang?

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat de partners van het SOM-overleg zich ernstig zorgen maken over de sterke afname in de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen. Volgens het SOM-overleg is er in de afgelopen periode een verschuiving opgetreden in de praktische toepassing van de wettelijke bedenktijd en de uitvoeringspraktijk van de B8/3-regeling. Hiermee komt de bescherming van slachtoffers mensenhandel ernstig in het geding. Hoe zorgt de Minister ervoor dat de bedenktijd daadwerkelijk wordt gerespecteerd en de bescherming van de slachtoffer niet in het geding komt?

7. Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel

De leden van de PvdA-fractie zien veel mogelijkheden voor het Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (NVM). Zij kijken uit naar de verdere uitwerking van het NVM, maar vragen wie te midden van alle werkgroepen en projecten de rode draad in de gaten houdt. Kan de Minister aangeven wanneer het NVM startklaar is en of er voldoende zicht bestaat op de minderjarige slachtoffer in het NVM? Bestaat een aparte aanpak voor minderjarige slachtoffers? Zo ja, betreft de Minister ook leerplichtambtenaren en Raad voor de Kinderbescherming in de aanpak? Zo nee, waarom niet? De informatievoorziening naar slachtoffers wordt ook door het NVM gezien als een knelpunt. Hoe worden gemeenten en daarmee ook lokale diensten bewust gemaakt van de mogelijkheden en regelingen die er voor slachtoffers bestaan?

De aan het woord zijnde leden constateren dat wordt gesproken over de onbekendheid van CoMensha bij verschillende instanties. Kan de Minister aangeven op welke manieren de rol van CoMensha duidelijk naar de sector kan worden gecommuniceerd, naast de centrale website? Deze leden vinden het belangrijk dat gemeenten hun rol in het signaleren van slachtoffers van mensenhandel goed kunnen uitoefenen. Op welke termijn start het traject voor kennisverbetering en -overdracht van de VNG? Kan de Minister dieper ingaan op de wijze waarop de koppeling tussen het NVM en het programma «Aanpak uitbuiting (Roma) kinderen» zal worden gelegd?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd tegen welke drempels partijen oplopen door de verschillende regelingen en voorzieningen. Kan de Minister hier uitgebreider op ingaan en voorbeelden geven?

Als het gaat om de zorg voor minderjarige slachtoffers willen deze leden graag weten of er al concreet is nagedacht over de transitie van de jeugdzorg en de consequenties voor de minderjarige slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden op welke manier slachtoffers worden geholpen bij het innen van hun schadevergoeding na toewijzing door de civiele rechter. Welke knelpunten worden hierbij ervaren?

II Reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie

Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van de vragen en opmerkingen vanuit de fracties aangehouden.

1. Inleiding

Mensenhandel is een ernstig misdrijf en de bestrijding ervan is een prioriteit van dit kabinet. Het belang hiervan blijkt ook uit de uitgebreide reacties van de diverse fracties, waar ik hieronder nader op in zal gaan. Zoals uit de beantwoording van de vragen wederom blijkt, worden meerdere initiatieven ontplooid om de aanpak van mensenhandel verder te verstevigen. Bij de beantwoording zijn de vragen waar mogelijk per onderwerp gebundeld, ten behoeve van een zo overzichtelijk mogelijk geheel.

Alvorens in te gaan op de vragen per brief en onderwerp, ga ik in op de algemene vragen die de SP- en D66-fracties hebben gesteld over onder andere de aanpak van de netwerken achter mensenhandelaren, en over de aanpak van mensenhandel buiten de seksbranche.

Met betrekking tot de aanpak van de criminele samenwerkingsverbanden die zich schuldig maken aan mensenhandel, kan ik aangeven dat de integrale aanpak van mensenhandel zich zowel richt op individuele mensenhandelaren, als op de criminele netwerken en faciliteerders die mensenhandel mogelijk maken. Kern van de integrale aanpak is dat het probleem zo volledig mogelijk wordt teruggedrongen, door middel van het aanpakken van daders, het opwerpen van barrières en het afbreken van de criminele infrastructuur. Om de problematiek effectief aan te pakken wordt zowel ingezet op begeleiding en opvang van slachtoffers, als op het opsporen en vervolgen van de daders, individueel en in netwerkverband. Op de prioritaire aandachtsgebieden, binnen de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, heb ik de doelstelling geformuleerd om in 2014 twee keer zoveel criminele samenwerkingsverbanden aan te pakken als in 2009 het geval was. Hieronder valt ook de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden op het gebied van mensenhandel. Bij de aanpak van mensenhandel is in 2013 al een verdubbeling van het aantal projectmatige onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden gerealiseerd. Onder 2 ga ik meer in detail in op

enkele elementen van de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden in het kader van mensenhandel.

Met betrekking tot de aanpak van mensenhandel buiten de seksbranche, kan ik meedelen dat uitbuiting buiten de seksindustrie – waaronder arbeidsuitbuiting – een specifiek aandachtsgebied is in de derde termijn van de Taskforce Mensenhandel. De komende jaren wordt op verschillende manieren ingezet op het vergroten van het zicht op uitbuiting buiten de seksindustrie. Zo wordt in opdracht van het Ministerie van SZW onderzoek uitgevoerd met het doel meer zicht te krijgen op de aard en – zo mogelijk – de omvang van uitbuiting buiten de seksindustrie, en vindt een internationale (Europese) verkenning plaats naar nieuwe vormen van uitbuiting, die zich mogelijk ook in Nederland kunnen gaan voordoen. Daarnaast wordt ingezet op meer bewustwording. Er wordt geïnvesteerd in kennisvergroting over uitbuiting buiten de seksindustrie bij gemeenten. In vervolg op voorlichtingsbijeenkomsten wordt nu ingezet op handvatten voor gemeenten om arbeidsuitbuiting effectief aan te pakken, door middel van trainingen waarbij onder andere aandacht wordt gevraagd voor fenomenen als uitbuiting van straatkrantverkopers en bedelaars. Ook start de Inspectie SZW een apart programma arbeidsuitbuiting met extra focus op samenwerkingsverbanden en het analyseren van doelgroepen en indicatoren. Verder zijn er wat betreft in Nederland gestationeerde buitenlandse diplomaten die bediendes uit landen buiten de EU willen laten overkomen, reeds de nodige maatregelen getroffen. Zo moeten in dit kader procedures worden gevolgd met het doel ervoor te zorgen dat het Nederlands arbeidsrecht in acht wordt genomen.

De leden van de SP-fractie hebben verder een vraag gesteld naar aanleiding van (pers)berichten over misstanden bij de bouw van voetbalstadions in Qatar. Evenals in een aantal andere landen van de Golfregio worden arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de bouwsector in Qatar geconfronteerd met slechte arbeidsomstandigheden. De bouw van voetbalstadions ten behoeve van de wereldcup 2022 is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Mede dankzij Nederlandse inzet heeft Qatar een aantal constructieve stappen gezet zoals het uitvaardigen van speciale regels inzake de arbeidsomstandigheden voor de bouw van sportfaciliteiten, een verdubbeling van het aantal arbeidsinspecteurs en het aanscherpen van tendercriteria. Dit duidt erop dat Qatar internationale kritiek serieus neemt. Qatar moet nog wel meer doen om de situatie wezenlijk te verbeteren. De International Labour Organization (ILO) is rond deze thematiek de normstellende organisatie en is bij uitstek geschikt landen te helpen verbeteringen aan te brengen. Nederland zal zowel bilateraal via de ambassade in Doha en tijdens hoge bezoeken, zoals dat van Minister Kamp in november 2013, als in multilateraal verband bij de Qatarese autoriteiten aandacht blijven vragen voor de problematiek van arbeidsmigranten.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie een reactie op de resultaten van het project over de verbetering van ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel bij vrijwillige terugkeer. Hoewel ik uit de vraag niet kan opmaken op welk specifiek project de SP-fractie doelt, kan ik in algemene zin stellen dat terugkeer- en reïntegratieprogramma's een belangrijke toevoeging vormen aan het gehele aanbod van zorg- en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Op dit moment bestaan er verschillende terugkeerprojecten voor slachtoffers van mensenhandel. Deze zijn te onderscheiden in programma's voor slachtoffers vanuit specifieke bronlanden, en programma's voor specifieke doelgroepen. Voor een uitgebreide toelichting verwijs ik u naar de antwoorden op de Kamervragen van 28 mei 2014 van de leden Berndsen-Jansen (D66), Segers (ChristenUnie), Kooiman (SP), Van der Steur (VVD), Van Oosten (VVD),

Oskam (CDA), Rebel (PvdA), Van Laar (PvdA), Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren) en Jadnanansing (PvdA).¹

2. Rapport «Mensenhandel in en uit beeld II»

Hieronder ga ik in op de vragen die de verschillende fracties gesteld hebben, waarbij ik de antwoorden waar mogelijk per onderwerp heb gebundeld.

Voorkomen en voorlichting

Net als de leden van de PvdA- en SP-fracties vind ik het van groot belang dat mensenhandel allereerst zoveel als mogelijk wordt voorkomen. Uiteraard is de inzet van diverse partijen bij de bestrijding van mensenhandel onder meer gericht op het voorkomen van mensenhandel, door het opwerpen van barrières die het plegen van dit delict terugdringen. Over de rol van exploitanten en de aanpak van diegenen die mensenhandel faciliteren, kan ik de leden van de PvdA-fractie dan ook meedelen dat onder de vlag van de Taskforce mensenhandel, waarvan de derde termijn dit jaar is aangevangen, tussen OM, opsporingsdiensten, gemeenten en andere partners – waaronder de Kamer van Koophandel en Jeugdzorg Nederland – wordt samengewerkt om barrières op te werpen tegen verschillende vormen van mensenhandel. Onderdeel van het barrièremodel is de focus op (bewuste) faciliteerders van mensenhandel. Bewuste faciliteerders worden (strafrechtelijk) aangepakt, zoals blijkt uit verschillende opsporingsonderzoeken. Daarnaast worden onbewuste faciliteerders voorgelicht. Zo is er door Koninklijke Horeca Nederland, het OM en de politie de film «Please disturb» ontwikkeld om hotelpersoneel bewust te maken van signalen van mensenhandel en het belang van melding van deze signalen.

In het kader van voorkoming kan ik voorts de leden van de SP-fractie informeren over de voorlichting over uitbuiting aan jongeren. Op dit moment zijn er diverse initiatieven die beogen jongeren bewust te maken van grenzen rond seksualiteit, zoals de in opdracht van Veiligheid en Justitie ontwikkelde voorlichtingsfilm «De mooiste chick van het web» en bijbehorend lespakket. In de databank van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) zijn diverse interventies rondom seksualiteit en seksuele weerbaarheid opgenomen. Deze databank bevat ook veel erkende interventies (voorlichtingsprogramma's) die gebruikt worden door scholen. Aan deze databank zijn recent nog de interventies «Lang leve de liefde» en «Begrijp me goed» over o.a. grenzen rond seksualiteit toegevoegd. Hoewel de werkzaamheid van dergelijke preventieve interventies vanwege het vaak verborgen karakter in de praktijk moeilijk te meten is, heeft het NJI werkzame elementen van interventies benoemd. Welke dit zijn is afhankelijk van het probleem en de doelgroep (bijvoorbeeld pubermeisjes).

Scholen en docenten kunnen op basis van hun eigen professionele inzichten en overtuigingen de kerndoel-onderdelen aangaande seksualiteit en seksuele weerbaarheid uitwerken in concrete onderwijsprogramma's en kunnen daarbij hun eigen lesmaterialen kiezen. Vanwege het belang van dit thema zal de Minister van OCW begin 2015 een landelijke conferentie voor (aankomende) docenten organiseren. Deze conferentie is gericht op de deskundigheidsbevordering bij het bespreekbaar maken van thema's op het terrein van sociale veiligheid, waaronder seksualiteit en seksuele diversiteit.

¹ Aangangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2336

Registratie slachtoffers mensenhandel

De leden van de PvdA- en SP-fracties stellen enkele vragen met betrekking tot de registratie van slachtoffers. Voorop staat dat zicht op de aard en omvang van mensenhandel voor de aanpak van cruciaal belang is. In aansluiting op de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur wordt er dan ook naar gestreefd om nog in 2015 de uitsplitsing van het soort mensenhandelzaken (seksuele uitbuiting, uitbuiting buiten de seksindustrie of andere vormen van mensenhandel) binnen de registratie van het OM te realiseren. Bovendien registreert de politie sinds april dit jaar mensenhandelzaken (273f Sr) en mensensmokkelzaken (197a Sr) met aparte feiten-codes. Bij de registratie kan vermeld worden welke vorm van uitbuiting het betreft. Bundeling van deze informatie kan gebruikt worden voor een informatiegestuurde opsporing. Registratie moet gepaard gaan met een goede (diepte) analyse van mensenhandelzaken. Het gaat uiteindelijk immers om de duiding van de geregistreerde gegevens. In het kader van de informatiegestuurde aanpak van mensenhandel vinden analyses naar bijvoorbeeld slachtoffers, daders, faciliteerders en modus operandi plaats. Door kritisch te bezien welke gegevens nodig zijn voor goede registratie en analyse, wordt getracht het evenwicht tussen de administratieve last, die (gedetailleerde) registratie met zich meebrengt, en de voordelen ervan niet uit het oog te verliezen. Op deze wijze wordt gezocht naar verdere verbetering van de informatiepositie op het terrein van mensenhandel, waarbij overigens ook de onderzoeken van de Nationaal Rapporteur een belangrijke rol spelen.

Aangiften

De leden van de SP-fractie vragen om verduidelijking van de opmerking dat ik het positief acht dat 95% van de doorgelichte opsporingsonderzoeken gebaseerd is op verklaringen van slachtoffers, gelet op het feit dat de aangiftebereid normaliter laag is. Zoals de Nationaal rapporteur in haar rapport «Mensenhandel in en uit beeld II» opmerkt, heeft in bijna alle mensenhandelonderzoeken ten minste één van de slachtoffers uiteindelijk een verklaring afgelegd. In 78% van de onderzochte zaken hebben alle slachtoffers meegewerkt aan het onderzoek. Dit is positief. Een belastende verklaring, al dan niet in de vorm van een aangifte, vormt een belangrijk onderdeel van opsporingsonderzoeken. Belastende verklaringen komen immers ten goede aan de bewijsbaarheid van mensenhandelzaken. Deze cijfers vallen in positieve zin op, gezien de aanname dat bij mensenhandel doorgaans geen sprake is van een hoge aangiftebereidheid, vanwege de aard van het delict en van het slachtofferschap. In de aanpak van mensenhandel wordt daarom met name de focus gelegd op het verkrijgen van signalen van mensenhandel over de volle breedte, en het gaandeweg tijdens een onderzoek winnen van het vertrouwen van de slachtoffers. Ook kan de politie gebruik maken van verklaringen van andere getuigen (niet-zijnde slachtoffers) en zijn er landelijke actiedagen van onder meer politie en OM, waarbij actief op zoek wordt gegaan naar mogelijke mensenhandelsituaties. De Nationaal Rapporteur geeft in haar rapport aan dat informatie over mensenhandel via Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD'en), controleteams en ander onderzoek ook als startinformatie bij de politie en de inspectie SZW terecht komt. Hiermee worden andere informatiebronnen dan aangiften aanbevoerd en wordt ingezet op een bredere informatiepositie ten aanzien van mensenhandel. En met resultaat: in een groot deel van de onderzoeken vormde andere (opsporings)informatie de aanleiding tot de start van het onderzoek. Dit laat echter onverlet dat er aan de aangiftebereidheid moet worden blijven gewerkt. Aangiftes blijven dan ook een belangrijke bron van informatie, waarop we moeten blijven investeren. Daarom is een voortdurende investering in goede slachtofferbejegening van belang.

Binnen alle eenheden en bij de Inspectie SZW zijn voldoende gekwalificeerde/gecertificeerde medewerkers die deskundig zijn om slachtoffers van mensenhandel te woord te staan en te helpen. Ik kan de leden van de SP-fractie meedelen dat er verschillende mogelijkheden zijn tot het stimuleren van aangiftebereid bij slachtoffers in relatie tot bijvoorbeeld gevoelens van onveiligheid of bedreiging. Het slachtoffer moet de juiste combinatie van goede opvang, adequate begeleiding, en zo nodig verdergaande veiligheidsmaatregelen kunnen worden aangeboden. Zo kan bij aangifte of verhoor bij de politie een slachtoffer of getuige domicilie op het politiebureau kiezen. Ook is het mogelijk aangifte onder nummer te doen. Slachtoffers van mensenhandel kunnen verder anoniem via Meld Misdaad Anoniem (NL Confidential) een melding doen. In uitzonderlijke gevallen zijn er mogelijkheden om het slachtoffer als bedreigde getuige aan te merken of anoniem door de rechter-commissaris te laten horen.

De leden van de SP-fractie lezen verder in het rapport «Mensenhandel in en uit beeld II» dat de politie werd geconfronteerd met 200 aangiftes van met name West-Afrikaanse mannen en vrouwen en vragen om meer informatie over deze aangiftes. Momenteel wordt in opdracht van de programmamanager mensenhandel vanuit de Landelijke Eenheid een onderzoek gedaan naar de aard en omvang van West-Afrikaanse slachtoffers van mensenhandel. Het gaat om vermoedelijke slachtoffers afkomstig uit de landen Nigeria, Guinee, Sierra Leone en Ghana. Voor meer inzicht in de omvang en mogelijke trends en verbanden in de verklaringen worden de aangiftes van Nigeriaanse, Guineese, Sierra Leone en Ghanese slachtoffers en hun eventuele asielaanvragen geanalyseerd. Daarnaast worden interviews afgenomen met experts vanuit verschillende organisaties.

Zicht op problematiek

De PvdA-leden vragen of de politie voldoende zicht heeft op netwerken die zich richten op Nederlandse minderjarigen, die hier ook geronseld worden. De bescherming (en opvang) van minderjarige Nederlandse slachtoffers is een belangrijk aandachtsgebied van de Taskforce mensenhandel. Onlangs is Jeugdzorg Nederland aangesloten bij de Taskforce mensenhandel om de verbinding tussen de zorg- en de strafrechtketen in de Taskforce verder te versterken. Jeugdzorg Nederland zal in de Taskforce casus inbrengen om zo met de diverse leden van de Taskforce knelpunten te analyseren en oplossingen te zoeken. Ook wordt er momenteel gewerkt aan een wetsvoorstel dat de inzet van de «lokpuber» mogelijk maakt. Middels deze «lokpuber» kunnen politie en OM ronse-laars, zoals loverboys, eenvoudiger opsporen.

Bij de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen wordt op dit moment onderzoek naar loverboys verricht. Naar verwachting zal dit onderzoek een belangrijke bijdrage leveren aan een meer (informatiegestuurde) dadergerichte aanpak van loverboyproblematiek. Er zijn signalen dat loverboys veelal (grotendeels) zelfstandig opererende daders zijn. Zo worden er in de politie-eenheid Rotterdam op jaarbasis ongeveer 40 minderjarigen uit het circuit gehaald waarbij geen crimineel netwerk is vastgesteld. Het betreft hier nagenoeg zelfstandig opererende daders die zo nu en dan gebruik maken van mededaders zonder hiërarchie in de samenwerking. Naar verwachting zal dit onderzoek meer duidelijkheid geven over de achtergrond en modus operandi van loverboys. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek en de eindrapportage in het kader van de huidige Rijksbrede Aanpak Loverboyproblematiek dat eind 2014 afloopt, zal worden gezien hoe de huidige aanpak verder kan worden versterkt. Zoals gemeld in mijn brief d.d. 4 juli 2013 zal de eindrapportage in het kader van het actieplan

Rijksbrede Aanpak loverboyproblematiek begin 2015 aan uw Kamer worden toegezonden.²

De leden vragen voorts of er voldoende zicht is op mannelijke slachtoffers van mensenhandel, waaronder jongens die als prostituee worden uitgebuit. Veruit de meerderheid van de geregistreerde (mogelijke) slachtoffers is vrouw. Dit neemt echter niet weg dat ook mannen slachtoffer worden van uitbuiting (zowel seksuele als overige uitbuiting). Voorkomen moet worden dat stereotypering ertoe leidt dat mannelijke slachtoffers over het hoofd worden gezien. Binnen het Nationaal Verwijsmechanisme is signalering dan ook een aandachtspunt, waarbij tevens aandacht voor mannelijke slachtoffers is.

Op dit moment worden minderjarige loverboyslachtoffers niet als een aparte categorie geregistreerd als zij in jeugdzorg worden behandeld. De commissie Azough heeft het signaleren en registreren van deze slachtoffers als een aandachtspunt benoemd. In het najaar van 2014 presenteert de commissie haar Actieplan, waarin dit punt ook specifiek zal worden opgenomen. Een verbeterde signalering en registratie van slachtoffers van loverboyproblematiek dient het zicht op minderjarige slachtoffers van mensenhandel verder te verbeteren.

Aanpak netwerken

In reactie op de vragen van de leden van de SP-, D66- en PvdA-fractie over het zicht op, en de aanpak van, (internationale) mensenhandelnetwerken, kan ik u het volgende mededelen. De integrale aanpak van mensenhandel richt zich op individuele mensenhandelaren, faciliteerders en criminele netwerken. De aanpak van criminele samenwerkingsverbanden wordt in algemene zin geïntensiveerd. Zoals eerder gemeld, is de doelstelling van het OM en de politie om in 2014 twee maal zoveel criminele samenwerkingsverbanden aan te pakken als in 2009. In de periode na 2015 wordt deze intensivering voortgezet, met de nadruk op het effectief ontregelen van criminele samenwerkingsverbanden door inzet op sleutelfiguren binnen de netwerken. Specifiek voor de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden op het gebied van arbeidsuitbuiting, start de Inspectie SZW een apart programma. De bestrijding van internationale mensenhandel netwerken heeft de aandacht van diverse partijen in binnen- en buitenland. Om het zicht op dergelijke internationale netwerken verder te vergroten wordt steeds meer internationaal samengewerkt met bronlanden, bijvoorbeeld in het kader van het EMPACT-project Mensenhandel bij Europol. Ook zijn er in de afgelopen jaren samenwerkingsovereenkomsten (MoU's) tussen bronlanden (Bulgarije en Roemenië) en Nederland afgesloten die de aanpak van internationale netwerken vergemakkelijken.

Opsporingsinstanties hebben steeds vaker zicht op de criminele samenwerkingsverbanden achter individuele daders. Bij de vervolging van daders die onderdeel uitmaken van criminele netwerken beziet het OM per geval voor welke feiten zij het beste tot een vervolging kunnen komen en of een vorm van medeplegen daadwerkelijk bewijsbaar is. Maatwerk staat bij de aanpak van daders en netwerken voorop. Het in georganiseerd verband (twee of meer verenigde personen) plegen van mensenhandel is een strafverzwarende omstandigheid (art. 273f Sr, lid 3, onder 1) en wordt door het OM meegenomen in de bepaling van de strafeis. Echter, ook als er mogelijk sprake is van een crimineel samenwerkingsverband hoeft niet altijd art. 140 Sr ten laste te worden gelegd. Dat is een keuze die mede afhankelijk is van het bewijs dat in een zaak voorhanden is.

² Kamerstuk 31 839, nr. 306.

Sepot

De SP-leden vragen een reactie op het aantal gedagvaarde zaken waarin een onvoorwaardelijk sepot volgde. Waar mogelijk worden mensenhandelzaken door middel van een dagvaarding afgedaan. In het merendeel van de mensenhandelzaken heeft het OM besloten te dagvaarden. De officier van justitie kan, op gronden aan het algemeen belang ontleend, beslissen af te zien van (verdere) vervolging. De zaak wordt dan geseponeerd. Er zijn verschillende soorten sepots: technische en beleidssepots. De beleidssepots zijn weer onder te verdelen in voorwaardelijke en onvoorwaardelijke sepots. Art. 167 lid 2 Sv geeft het Openbaar Ministerie (OM) de mogelijkheid de vervolgingsbeslissing onder het stellen van bepaalde voorwaarden uit te stellen; als de verdachte aan de voorwaarden heeft voldaan, kan de zaak vervolgens onvoorwaardelijk worden geseponeerd. De officier van justitie beslist ook over begeleidende maatregelen. Het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots in mensenhandelzaken betrof in de periode 2008–2012 vier procent. Het OM gaat slechts in uitzonderingsituaties over tot beleidssepots. Een voorbeeld is de situatie wanneer een zaak wordt overgedragen aan het buitenland om daar afgedaan te worden.

Ontneming en schadevergoeding

Over het onderwerp schadevergoeding en ontneming kan ik de PvdA- en SP-fractie meedelen dat het afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen en het vergoeden van schade aan slachtoffers prioriteit krijgt van de politie en het OM.

Dit is voor wat betreft schadevergoedingsmaatregelen onder meer te zien in de CJIB-registraties die de Nationaal Rapporteur in haar rapport Mensenhandel in en uit beeld II aanhaalt. In 2012 zijn twee-en-een-half keer meer schadevergoedingsmaatregelen opgelegd dan in 2011 (150% meer). Ten opzichte van 2011 zijn er 171% meer slachtoffers mensenhandel betrokken bij deze maatregelen. Deze stijgingen overtreffen de stijging van het aantal afgehandelde mensenhandelzaken. Er zijn bovendien meerdere voorbeelden van recente zaken waarin hoge bedragen aan schadevergoeding zijn uitgekeerd. Zo is in de regio Noord-Nederland vorig jaar door het Hof in een mensenhandelzaak een schadevergoeding van 843.500 euro toegekend.

Bij ontneming staat het veiligstellen van een financiële vergoeding voor het slachtoffer voorop. Momenteel wordt er door politie en OM al ingezet op ontneming, gebaseerd op een bredere investering in ontneming, waarbij in 2018 een stijging van het te ontnemen crimineel vermogen tot 100 miljoen euro moet zijn gerealiseerd. Er zijn diverse middelen beschikbaar voor financiële ontneming. Zo kan er al naar gelang de zaak worden gekozen voor een ontnemingsmaatregel (art. 36e WvSr), verbeurdverklaring (art. 33a WvSr of art. 34 WvSr). Ter ondersteuning van financiële ontneming kan conservatoir beslag op de vermogensbestanddelen van de verdachte worden gelegd (art. 94a WvSv). Vanaf 1 januari 2014 is het mogelijk om conservatoir beslag te leggen ten behoeve van de schadevergoedingmaatregel aan slachtoffers.

Naast deze mogelijkheden kan de officier van Justitie, als leider van het onderzoek, besluiten de informatie die de politie heeft, ter beschikking te stellen aan andere instanties. Het komt voor dat ontneming van het wederrechtelijk voordeel niet of zeer moeilijk te berekenen is, maar dat fiscaal gezien vrij gemakkelijk een aanslag kan worden opgelegd. Dan kan de officier besluiten om de Belastingdienst inzage te geven, in inbeslaggenomen documenten of in de bij de politie aanwezige onderzoeksinformatie. De officier kan ook een ontnemingsrapportage aan de Belastingdienst doen toekomen.

Het is in algemene zin ingewikkeld om in mensenhandelonderzoeken het criminele vermogen te achterhalen. Zo wordt veel vermogen doorgesluist naar het buitenland. Er wordt daarom gekeken naar mogelijkheden van het leggen van beslag op goederen in het herkomstland van de daders. Ook richten onderzoeken zich op financiële facilitators, om via deze weg de geldstromen in beeld te krijgen en te kunnen ontnemen. Internationale financiële samenwerking is hierbij van groot belang. In het EMPACT-project Mensenhandel is dit één van de topprioriteiten. Specifiek wordt nog gevraagd of er gebruik gemaakt wordt van de omkering van de bewijslast op grond van artikel 36e, derde lid, Wetboek van Strafrecht. Artikel 36e is in feite een codificatie van de bestaande praktijk en jurisprudentie. Als uitgangspunt is hiermee in de wet verankerd dat de veroordeelde bij wie vermogensbestanddelen zijn aangetroffen waaraan geen legale bron van herkomst ten grondslag ligt, in de gelegenheid wordt gesteld de legale herkomst daarvan aan te tonen. Deze bewijslast houdt aannemelijk maken in en wordt in de praktijk gebruikt. Het gaat daarbij niet zozeer om een omkering van de bewijslast, maar om een «redelijke en billijke verdeling van de bewijslast».

Expertise

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de expertise mensenhandel binnen de politie wordt gewaarborgd. Binnen de Nationale Politie zijn Teams mensenhandel ingericht. De taak van de politie ten aanzien van de aanpak van mensenhandel is daarmee geborgd. In iedere eenheid is substantiële researchcapaciteit beschikbaar (o.a. gespecialiseerde rechercheurs). Dit garandeert flexibiliteit en slagkracht, waarbij de inzet wordt afgestemd op wat landelijk, regionaal en lokaal nodig is. Het Expertise Centrum Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (EVIM) vervult binnen de politie een coördinerende rol. Daarnaast kan ik met enige trots vermelden dat er de afgelopen jaren 1300 reku's (researchkundigen) bijgekomen zijn (HBO+ niveau). Deze hoog opgeleide rechercheurs zullen de opsporing en de aanpak van criminaliteit over de gehele linie versterken, en zullen specifiek ingezet worden binnen de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit, met mensenhandel als belangrijk aandachtsgebied.

Ook de vraag van de SP-fractie of er voldoende gespecialiseerde rechters zijn om mensenhandelzaken te kunnen beoordelen, kan ik bevestigend beantwoorden. Het belang van specialisatie van rechters wordt door de Rechtspraak gedeeld. Het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) heeft eind 2012 hiertoe een doelstelling geformuleerd. Uit een inventarisatie van het LOVS is gebleken dat inmiddels alle elf rechtbanken en vier gerechtshoven concreet invulling geven aan rechterlijke specialisatie op het gebied van mensenhandel. De gespecialiseerde rechters (rechtbanken) en raadsheren (gerechtshoven) worden ondersteund door gespecialiseerd personeel. Ook biedt het opleidingsinstituut van de Rechtspraak (SSR) in dit kader gespecialiseerde cursussen en trainingen voor rechters en officieren van justitie. Verder heeft de Raad voor de rechtspraak een handleiding gepubliceerd over het slachtoffer in relatie tot het strafrecht. Deze handleiding geeft de ontwikkeling naar de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces weer. Het is een naslagwerk voor de Rechtspraak en het is ontwikkeld voor praktische assistentie bij het toekennen van specifieke rechten aan slachtoffers. Dit naslagwerk komt ook slachtoffers van mensenhandel ten goede door te faciliteren bij de toekenning van compensatie aan slachtoffers.

Opvang

De leden van de SP-fractie hebben verder hun zorgen geuit over de opvang, begeleiding en inzet van preventieve middelen als het gaat om

jongens die het slachtoffer zijn van mensenhandel. In het Algemeen Overleg van 17 juni jl. heeft de Staatssecretaris van VWS uw Kamer reeds toegezegd met de sector en met de Nationaal Rapporteur in overleg te gaan over de zorg voor jongens die het slachtoffer zijn van mensenhandel. Er is geen categorale opvang voor jongens die het slachtoffer zijn van mensenhandel. De professionals in de jeugdzorg bezien aan de hand van de problematiek van de individuele jongen waar hij het beste kan worden behandeld.

De leden van de SP-fractie vinden het verder goed dat wordt onderzocht of alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die de beschermde opvang verlaten langer begeleid kunnen worden. Daarbij hebben zij nog wel vragen bij wat er gebeurt als blijkt dat een 18-jarige nog onvoldoende weerbaar is en deze toch vanwege zijn/haar leeftijd geen recht meer heeft op opvang. Asielzoekers hebben recht op opvang zolang zij nog in de asielprocedure of in de rust- en voorbereidingstermijn zitten. In de beschermde opvang kunnen amv's blijven tot zij de leeftijd van 18 jaar bereiken en de noodzaak van opvang in de beschermde opvang nog aanwezig is. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie beziet momenteel de mogelijkheden om de begeleiding voort te zetten voor hen die 18 jaar worden, nog begeleiding nodig hebben en recht hebben op opvang.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die met onbekende bestemming de beschermde opvang hebben verlaten en mogelijk weer in handen van mensenhandelaren komen. Het komt echter nagenoeg niet voor dat amv's uit de beschermde opvang verdwijnen. De opvang en begeleiding in de beschermde opvang is er op gericht amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel en onder invloed staan van een netwerk hiervan los te maken. De amv's worden losgeweekt van de mensenhandelaar en krijgen gaandeweg steeds meer vrijheden. In de beschermde opvang werken alle partijen nauw samen: het COA, Nidos, de contractpartner en ook de plaatselijke politie en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Als een amv verdwijnt uit de beschermde opvang wordt er direct geschakeld tussen betrokken partijen en wordt er op basis van de beschikbare informatie actie ondernomen om de amv op te sporen. Zoals ik uw Kamer al vaker heb bericht, is van veel amv's die uit de opvang vertrekken bij de mentor of voogd bekend waar hij verblijft. En zoals hierboven aangegeven zijn er voorzieningen die zich specifiek op deze doelgroep richten. Zie hierover ook de brief over de doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel.³ In de tweede helft van 2014 brengt de Nationaal Rapporteur een rapport uit specifiek over de opvang van amv's in de beschermde opvang (BO). In dit rapport zal zij ook kijken naar de verblijfsregeling mensenhandel, in combinatie met de bescherming van slachtoffers van mensenhandel binnen de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Ik wacht dit rapport van de Nationaal Rapporteur af, waarna ik zal bezien of vervolgstappen noodzakelijk zijn voor deze bijzondere groep slachtoffers.

3. Brief met antwoorden op Kamervragen

Naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie over het train-de-trainer event waar medewerkers van de leden van de Taskforce Mensenhandel aan deelnamen kan ik meedelen dat veel organisaties, zoals enkele gemeenten, OM, KMar, politie, Inspectie SZW en de Kamers van Koophandel, de afgelopen jaren werknemers hebben geïnformeerd en getraind om signalen van mensenhandel te leren herkennen. Ik ben blij met al deze genomen initiatieven. Het materiaal dat dient als praktische

³ Brief doorlichtingverblijfsregeling mensenhandel (Kamerstuk 28 638, nr. 121)

handleiding om signalen van mensenhandel te herkennen is bedoeld als een extra stimulans om dit soort trainingen verder in deze – en ook andere – organisaties te verspreiden. Het materiaal zorgt ervoor dat in de basis gebruik gemaakt wordt van een vast informatiepakket voor het herkennen van signalen van mensenhandel.

Naast de organisaties die zijn aangesloten bij de Taskforce hebben ook andere gemeenten, RIECs, Veiligheidshuizen, GGD's en NGO's deelgenomen aan de train-de-trainerbijeenkomst in juni. De komende periode zal het CCV monitoren welke organisaties de trainingen naar aanleiding van de bijeenkomst hebben opgepakt. Bovendien is het CCV in 2013 een voorlichtingscampagne gestart in opdracht van SZW en in samenwerking met de Inspectie SZW, om gemeenten bewuster te maken van het bestaan van uitbuiting buiten de seksindustrie.

De leden van de D66- en PvdA-fracties vragen naar de aanpak van het probleem van Roma-slachtoffers van mensenhandel. Voor de aanpak van de specifieke problematiek van Roma kinderen en van multiprobleemgezinnen met een Roma achtergrond werd in 2011 het programma «Aanpak uitbuiting Roma kinderen» gestart. Op drie belangrijke terreinen werd samengewerkt om uitbuiting van kinderen tegen te gaan: zo werd ingezet op kennisvergroting over Roma-specifieke problematiek onder professionals. Daarnaast werden in vier proeftuinen (de gemeenten Ede, Lelystad, Nieuwegein en Veldhoven) maatregelen en instrumenten ontwikkeld om uitbuiting tegen te gaan. Via het derde spoor werd ook in Europa aandacht gevraagd voor uitbuiting van Roma-kinderen en criminaliteit. De resultaten van het programma zijn beschreven in een brief aan uw Kamer. Het programma is verlengd tot 2017. Voor het vervolgprogramma blijft het uitgangspunt dat enerzijds perspectief moet worden geboden en anderzijds regels moeten worden gehandhaafd. Het bieden van perspectief moet leiden tot een volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving. In de praktijk gaat het er om kinderen de kans te geven om zich te ontwikkelen en een opleiding te volgen en af te ronden. Op deze manier wordt geprobeerd de kwetsbaarheid van de kinderen te verminderen en hen een toekomstperspectief te bieden. Steeds duidelijker wordt dat een lange adem (vastberaden zijn om te blijven investeren in de Roma kinderen) en een goede samenwerking in de zorg- en veiligheidsketen noodzakelijk zijn om resultaten te bereiken. Hier zet het programma de komende jaren stevig op in, zodat uitvoerende professionals zich bewust zijn van de problematiek, en effectief kunnen handelen waar zij Roma kinderen aantreffen die risico lopen om uitgebuit te worden. De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat de Nederlandse politie niet op etniciteit registreert, dit is echter geen voorwaarde voor een doeltreffende aanpak. Bepaalde factoren dragen bij aan de kwetsbaarheid voor slachtofferschap van mensenhandel, zoals armoede en een lage sociale status. Een deel van de Roma-kinderen bevindt zich in een dergelijke kwetsbare positie. Belangrijk is dat (politie-)functionarissen specifieke kennis en competenties hebben die nodig zijn om slachtoffers van mensenhandel te signaleren en delicten in de juiste context te plaatsen. Zo kan een winkeldiefstal of een woninginbraak door een kind een vorm van mensenhandel zijn. Bewustwording van deze specifieke aspecten draagt bij aan de aanpak, zonder de noodzaak van registratie op etniciteit.

De leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie vragen naar details over de verhoorstudio's op locatie. Momenteel wordt hiervoor een plan van aanpak opgesteld. Dit plan zal medio september 2014 gereed zijn. Met betrekking tot de uitwerking verwijs ik verder naar de uitkomst van de verkenning die plaats heeft gevonden naar de mogelijke wenselijkheid van het inrichten van een verhoorstudio op de opvanglocaties slachtoffers mensenhandel, en die is opgenomen in mijn brief toezeggingen mensen-

handel van 23 juni jl.⁴ In deze brief staat aangegeven welke opvanglocaties in aanmerking kunnen komen voor deelname voor de pilot. De leden van de SP-fractie constateren dat er volop wordt samengewerkt binnen de Europese Unie, onder andere met Roemenië en Bulgarije en vragen naar vorderingen rondom de samenwerking. Zoals ook is aangegeven in het antwoord op de vragen van de leden Berndsens-Jansen (D66), Segers (ChristenUnie), Kooiman (SP), Van der Steur (VVD), Van Oosten (VVD), Oskam (CDA), Rebel (PvdA), Van Laar (PvdA), Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren) en Jadnanansing (PvdA) over mensenhandel⁵ werkt Nederland volop samen met landen als Roemenië en Bulgarije, onder andere bij voorlichting over arbeidsmigratie, opsporing en vervolging van mensenhandel en terugkeer en re-integratie van slachtoffers. De Nederlandse overheid is betrokken bij of financiert – zoals beschreven in het genoemde antwoord – meerdere projecten op het gebied van opvang, terugkeer en re-integratie en levert daarmee een bijdrage aan de opvang en ondersteuning van slachtoffers in Roemenië en Bulgarije. Het voorzien in – en zo nodig verbeteren van – de opvang van slachtoffers is primair een verantwoordelijkheid van de Roemeense en Bulgaarse overheden zelf. In Bulgarije en Roemenië leveren NGO's inderdaad een waardevolle bijdrage aan de opvang van slachtoffers. Het is evenwel niet zo dat de opvang in deze landen uitsluitend door NGO's wordt opgepakt. Beide landen hebben ook opvangfaciliteiten («shelters») die van overheidswege zijn opgericht. Nederland blijft op de hoogte van ontwikkelingen in deze landen door middel van de bilaterale samenwerking, deelname aan EU-projecten en -overleggen, internationale rapportages, contacten met (Nederlandse) NGO's en via de ambassades. Mede dankzij de diverse vormen van assistentie die Nederland in de loop der jaren aan Bulgarije en Roemenië heeft gegeven, ontwikkelen deze landen zich tot steeds effectievere samenwerkingspartners bij de aanpak van mensenhandel. Omwille van de samenwerking worden er op dit moment ook geen vaste liaisons uit Europa teruggetrokken. De functie van politieliaison officers in Boekarest is in de zomer van 2013 met 2 jaar verlengd. Het huidige plaatsingsplan voor de politieliaison officers van de nationale politie loopt af in 2015. Op dit moment wordt door mijn ministerie samen met de politie en het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie gewerkt aan een nieuw plan. Eind 2014 zal ik uw Kamer – conform toezegging – informeren over het nieuwe plaatsingsplan.

4. Brief inzake toezeggingen op het terrein van mensenhandel

De vragen van de SP-fractie met betrekking tot expertise bij politie en rechterlijke macht, en over verhoorstudio's heb ik onder respectievelijk 2 en 3 reeds beantwoord.

Graag geef ik de leden van de SP-fractie een reactie op het idee om loverboyproblematiek (mensenhandel) mee te nemen in de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Hulpverlening bij geweld in huiselijke kring heeft een ander uitgangspunt dan de hulpverlening bij mensenhandel. Na het stoppen van huiselijk geweld is er dikwijls nog steeds contact tussen dader en slachtoffer. De hulpverlening gaat daarom uit van een systeemgerichte benadering, waarbij (waar mogelijk) het hele gezin bij de hulpverlening wordt betrokken. Op die manier kan, indien gewenst, worden gewerkt aan het herstel van de relatie. Bij mensenhandel is dit niet aan de orde. Daarbij komt dat de Wet verplichte meldcode huiselijke geweld en kindermishandeling geen meldplicht bevat. Een melding kan achterwege blijven als professionals in staat zijn zelf hulp te organiseren. Het opnemen van mensenhandel in de wet meldcode levert daardoor geen goed zicht op het aantal minderjarige

⁴ Brief «toezeggingen mensenhandel» d.d. 23 juni 2014 (Kamerstuk 28 638, nr. 118)

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2185

slachtoffers van mensenhandel. Zoals vermeld in mijn toezeggingenbrief d.d. 23 juni 2014⁶ is het om loverboyslachtoffers te kunnen registreren allereerst nodig om deze slachtoffers te signaleren. De commissie Azough heeft uw Kamer op 10 april jl. geïnformeerd over haar samenstelling en aandachtspunten (waaronder goede signalering en duidelijke registratie). De commissie komt in het najaar met een actieplan, maar is al bezig met een aanpak voor het signaleren van loverboyslachtoffers in jeugdzorg. De leden van de SP-fractie merken verder op dat er fors wordt bezuinigd op de zorg en de jeugdzorg en vragen hoe wordt voorkomen dat de nodige kennis en capaciteit wordt wegbezuinigd omdat gemeentes onvoldoende middelen krijgen. Hiervoor verwijs ik u naar de beantwoording van de eerder door de leden Berndsen-Jansen en Segers gestelde Kamervragen.⁷ Hierin is aangegeven dat de beschikbaarheid van speciaal voor slachtoffers van loverboys ingestelde opvangplaatsen nu en in de toekomst geborgd blijft. Daar waar knelpunten ontstaan voor instellingen, bijvoorbeeld omdat er van tevoren onvoldoende wordt ingekocht, kunnen deze instellingen terecht bij Transitieautoriteit Jeugd (TAJ). Deze kan bemiddelen, gemeenten adviseren, eventueel de staatssecretarissen adviseren een aanwijzing aan gemeenten te geven en/of adviseren een vergoeding toe te kennen aan de instelling.

5. Brief inzake diverse toezeggingen op het terrein van prostitutiebeleid en een reactie op twee rapporten en bijbehorende resoluties van het Europees parlement en de Raad van Europa

De leden van de SP-fractie constateren dat er in een algemene maatregel van bestuur nadere regels zullen worden gesteld over de voorwaarden waar een prostitutiebedrijf aan moet voldoen en vragen of dan ook rekening gehouden wordt met de rol van andere belangrijke instanties. Artikel 24 van de Wrp bepaalt dat de exploitant bij het aanvragen van een vergunning een bedrijfsplan moet overleggen, zodat vooraf kan worden beoordeeld of de exploitant voldoende oog heeft voor de positie van de prostituee en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden. Uitgangspunt is dat ook de exploitant een verantwoordelijkheid heeft en dat hij in zijn bedrijfsplan in ieder geval aangeeft welke maatregelen de exploitant treft ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees en algemeen op het gebied van hygiëne. In de amvb worden nadere regels gesteld met betrekking tot deze maatregelen, zodat er landelijk aan minimumvoorwaarden wordt voldaan. Daarmee levert iedere vergunde exploitant een bijdrage aan het tegengaan van misstanden. In geval zich strafbare feiten voordoen is het uiteraard een taak van politie en OM om hierin op te treden. Voornoemde leden hebben tevens kennisgenomen van het rapport van Geisha, maar horen graag in hoeverre gemeentes door bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op de hoogte worden gesteld van de inhoud van dit rapport en de rol die gemeentes kunnen spelen bij het mogelijk maken van zelforganisatie voor prostituees. Ik werk zoals u weet nauw samen met (middel) grote gemeenten en de VNG in het landelijk programma prostitutie. De geschetste beleidslijn in mijn brief met betrekking tot belangenorganisaties van prostituees is vanzelfsprekend besproken in dit programma. Dit geldt ook voor het rapport «Mobilisatie sekswerkers» van Stichting Geisha. Onder meer de gemeenten Amsterdam en Utrecht hebben inmiddels enige ervaring met het betrekken van prostituees en organisaties van belangenbehartigers. De leden van de SP-fractie vragen verder of, als er een vergunning wordt ingetrokken of een locatie wordt gesloten, er ook automatisch op grond

⁶ Brief «toezeggingen mensenhandel», 23 juni 2014 (Kamerstuk 28 638, nr. 118)

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2185

van het strafrecht actie ondernomen wordt en hoe voorkomen wordt dat prostitueés in de illegaliteit belanden.

De geïntegreerde aanpak maakt het mogelijk om, conform het barrière-model, over de hele linie signalen van mensenhandel op te pakken, er zo veel mogelijk drempels tegen op te werpen en strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en/of fiscale interventies te plegen. Binnen de geïntegreerde aanpak wordt dan ook de beste samenstelling van maatregelen gekozen. De integrale aanpak vindt onder andere plaats in RIEC-verband. Er zijn al goede ervaringen opgedaan in de aanpak van mensenhandel binnen de verschillende RIEC's in onder meer Den Haag, Rotterdam en Amsterdam. Signalen van mensenhandel moeten in alle gevallen worden opgepakt. Dat betekent dat wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn. Als dat het geval is dienen deze, in overleg met de officier van justitie, te worden onderzocht. Afhankelijk van de plaats waar en het niveau waarop mensenhandel zich voordoet, kan de opsporing van mensenhandel geschieden door de politie, de bijzondere opsporingsdiensten (zoals de directie opsporing van de Inspectie SZW) en de KMar, of door een combinatie daarvan. Middels landelijke actiedagen van onder meer politie en OM, wordt ook onderzoek gedaan naar mensenhandel buiten de vergunde sector. De politie heeft de plicht ieder (mogelijk) slachtoffer aan te melden bij CoMensha, zodat elke slachtoffer passende opvang kan krijgen.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het belang van de beschikbaarheid van uitstapprogramma's. De Regeling uitstapprogramma's prostitueés II is op 9 mei jl. in de Staatscourant gepubliceerd. Via het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is bekendheid gegeven aan de regeling en zijn alle gemeenten hierover geïnformeerd. Bovendien is aandacht aan de regeling besteed in het Landelijk Programma prostitutie. De deadline voor het indienen van aanvragen is gesteld op 31 juli 2014. Ik heb 12 reacties ontvangen. Een deel hiervan betreft gecombineerde aanvragen. Dat wil zeggen dat meerdere organisaties in samenwerking 1 aanvraag hebben ingediend voor een regio. Voor 1 oktober 2014 neem ik een besluit over de aanvragen. Gelet op een zorgvuldige afhandeling doe ik over de inhoud van de aanvragen thans geen mededelingen.

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat ook de Kamers van Koophandel nauwkeurig onderzoek verrichten en zeker bij signalen van mogelijke dwang voorzichtig met registratie zijn. Deze leden vernemen graag hoeveel prostitueés zich op dit moment hebben ingeschreven als zelfstandige en hoe dit zich verhoudt tot het geschatte aantal zelfstandig werkende prostitueés (al dan niet onder invloed van dwang). De Kamer van Koophandel heeft geen gegevens beschikbaar over het aantal prostitueés dat is ingeschreven als zelfstandige. Dit komt mede doordat prostitueés niet langer onder deze omschrijving worden opgenomen in het handelsregister. Mij zijn geen actuele betrouwbare cijfers bekend van het geschatte aantal zelfstandig werkende prostitueés. De Kamer van Koophandel geeft wel signalen die kunnen duiden op mensenhandel door aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. In bepaalde gevallen kan de Kamer van Koophandel via toetsing op zelfstandig ondernemerschap besluiten om de in de context van vermoedens van mensenhandel (schijnzelfstandigheid) niet tot inschrijving over te gaan. De leden van de SGP-fractie vragen voorts of ik kan aangeven welke maatregelen uit het Zweedse model in Nederland niet voorkomen en wat daar de precieze argumenten voor zijn. Bij de totstandkoming van de Wrp zijn ook andere prostitutie modellen dan het regulerende model overwogen. Het Nederlands prostitutiebeleid valt onder de regulerende benadering van prostitutie terwijl het Zweeds model uitgaat van een

abolitionistische benadering. Hieronder ga ik in op de uitgangspunten en bijbehorende maatregelen van het Zweeds prostitutiebeleid in relatie tot het Nederlands prostitutiebeleid.

Het Zweeds prostitutiemodel kent een aantal uitgangspunten.⁸ Het model beschouwt prostitutie als een schending van vrouwenrechten die voortkomt uit een achtergestelde economische positie van vrouwen (die seks verkopen) ten opzichte van mannen (die seks kopen) en uit seksueel geweld tegen vrouwen in de maatschappij. Dit maakt het verschil tussen vrijwillige en niet-vrijwillige prostitutie volgens het Zweeds model irrelevant. De focus van het Zweeds model ligt op het terugdringen van de vraag, en daarmee op de klant, in plaats van op het aanbod van prostitutie. Als gevolg van deze uitgangspunten wordt het kopen van seksuele diensten beboet of heeft het een maximale gevangenisstraf van 1 jaar als gevolg. Prostitutie is geen illegale activiteit en prostituees worden niet gestraft. Prostitutie gerelateerde activiteiten zoals de exploitatie van een seksbedrijf zijn verboden.

Prostitutie is in ons land geen illegale activiteit en prostituees zijn niet strafbaar. De exploitatie van prostitutie is in Nederland aan regels gebonden en daarom in beginsel een legale economische activiteit. Het is een recht van meerderjarige vrouwen en mannen om te kiezen voor het verlenen van seksuele diensten tegen betaling. Het onderscheid tussen vrijwillige prostitutie en uitbuiting is hierbij essentieel. Om deze individuele keuze goed te kunnen maken, zet dit kabinet zich in om onderliggende oorzaken van geweld tegen vrouwen en ongelijkheid tussen mannen en vrouwen te adresseren. Het kabinet zet bijvoorbeeld met de «WE CAN Young»-campagne in op het vergroten van het bewustzijn van ongelijkheid en machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en het vergroten van de seksuele weerbaarheid van jongeren. Ook voor prostituees die al werkzaam zijn in de prostitutie zet dit kabinet zich in door maatregelen te treffen ter verbetering van hun sociale positie. Voor degenen die willen uitstappen zijn uitstapprogramma's beschikbaar. Voornoemde leden zijn ten slotte zeer benieuwd naar het onderzoek over het invoeren van een pooierverbod. Zoals vermeld is dit onderzoek in het najaar gereed. Indien de inventarisatie die thans door het WODC wordt uitgevoerd geen vertraging oploopt, verwacht ik begin volgend jaar het onderzoek vergezeld van een standpunt naar de Tweede Kamer te zenden.

6. Doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over de koppeling tussen het doen van aangifte en het recht op verblijf. Voor deze koppeling wordt in Nederland bewust gekozen, omdat deze bijdraagt aan het kunnen vervolgen van de daders van mensenhandel en daarmee tevens aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers. Daarom is medewerking aan de opsporing en vervolging van de daders het uitgangspunt. Ik voel mij hierin gesteund door de Nationaal Rapporteur. De Nationaal Rapporteur geeft aan dat de bescherming van slachtoffers en de opsporing en veroordeling van daders twee kanten van dezelfde medaille vormen. Ik deel deze visie.

De Verblijfsregeling Mensenhandel biedt echter ook de mogelijkheid voor slachtoffers om een tijdelijke verblijfsvergunning te verkrijgen zonder medewerking aan het strafproces. Deze mogelijkheid is er voor het slachtoffer dat wegens een ernstige medische beperking of bedreiging niet mee kán werken aan het strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een verblijfsvergunning aan te vragen op niet-tijdelijke humanitaire gronden wanneer het strafproces is afgerond of

⁸ Volgens het rapport «Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality» [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493040/IPOL-FEMM_ET\(2014\)493040_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493040/IPOL-FEMM_ET(2014)493040_EN.pdf)

geseponneerd en er van medewerking geen sprake meer is. Nederland kent dus verschillende mogelijkheden voor rechtmatig verblijf voor slachtoffers mensenhandel.

Er wordt verder gevraagd naar de impact van het loslaten van de koppeling op de aangiftebereidheid. De koppeling tussen verblijfsrecht en aangifte is mede ingegeven door het belang van aangifte door het slachtoffer voor het onderzoek en uiteindelijk veroordeling van de dader. Veroordeling van de dader is van wezenlijk belang om deze zijn straf niet te laten ontlopen en om nieuwe slachtoffers te voorkomen. Uit het laatste rapport van de Nationaal Rapporteur, «In en uit beeld II», blijkt dat voor het grootste deel van de opsporingsonderzoeken geldt dat er sprake is van minimaal één aangifte dan wel andere belastende verklaring. Juist omdat ik wil voorkomen dat de bereidheid om aangifte te doen daalt, wordt de koppeling tussen het doen van aangifte en de verblijfsvergunning mensenhandel gehandhaafd.

In reactie op vragen van de SP-fractie over het belang van het multidisciplinair vaststellen van slachtofferschap, kan ik u het volgende meedelen. In de huidige praktijk bekijken de opsporingsdiensten en het OM of er voldoende opsporingsindicaties zijn. Andere partijen, zoals bijvoorbeeld de IND of zorgverleners hebben hierin nauwelijks een rol. Er bestaat dan ook geen multidisciplinaire, formele identificatie van het slachtofferschap. Door professionals wordt aangegeven dat bij hen wel de behoefte bestaat om op deze wijze slachtofferschap vast te stellen. Tijdens verschillende expertmeetings en werkbezoeken is echter gebleken dat dit niet eenvoudig is. Het denkproces hierover is reeds gestart en wordt uitgevoerd door de door mij ingestelde projectgroep in het kader van het Nationaal Verwijsmechanisme Mensenhandel, die gaat onderzoeken of en op welke wijze identificatie van slachtofferschap mogelijk is. Hierbij worden ook de internationale ervaringen betrokken. Raadpleging van de landenrapporten van de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) van de Raad van Europa leert dat landen de identificatie van slachtoffers mensenhandel verschillend hebben georganiseerd. In een aantal landen zijn een of meer overheidsinstanties aangewezen om het slachtofferschap formeel vast te stellen. Soms worden daarbij ook specifieke procedures voorgeschreven, onder andere betreffende de betrokkenheid van NGOs. De aangewezen instanties en voorgeschreven procedures vertonen evenwel een grote mate van diversiteit. Vanuit Nederland zijn er al werkbezoeken gebracht aan België en het Verenigd Koninkrijk om meer informatie te verkrijgen over hun identificatieproces. Deze informatie wordt betrokken bij de werkgroep multidisciplinaire identificatie. Ik zal uw Kamer begin 2015 informeren over de resultaten van deze projectgroep. Ik wil niet vooruit lopen op de uitkomsten van deze werkgroep, maar ik zie momenteel in de mogelijkheden van multidisciplinaire identificatie van slachtofferschap geen reden de koppeling tussen het doen van aangifte en het verblijfsrecht los te laten.

De leden van de SP-fractie en de leden van de D66-fractie vragen of de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bereid is problemen rondom de bedenktijd aan te pakken: slachtoffers zouden hun rechten onvoldoende uitgelegd krijgen. Voorop staat dat slachtoffers recht hebben op de volle bedenktijd van drie maanden. Alleen op initiatief van het slachtoffer zelf kan de bedenktijd korter uitvallen, bijvoorbeeld doordat het slachtoffer besluit reeds voor afloop van de drie maanden aangifte te doen. Nadat aangifte is gedaan, wordt de bedenktijd, zoals bekend, omgezet in een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de strafrechtelijke vervolging van de daders. Slachtoffers moeten over hun rechten geïnformeerd worden. Dit is reeds een vast onderdeel van de werkwijze van politie, Inspectie SZW en KMar.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft bovendien in zijn brief over de doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel nogmaals

benadrukt dat bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de bedenktijd moet worden aangeboden en informatie over de rechten moeten worden verstrekt. Op de vraag van de SP-fractie hoe flexibel wordt omgegaan met de drie maanden bedenktijd, kan ik u aangeven dat officieel de bedenktijd van maximaal drie maanden niet kan worden verlengd. In de praktijk gebeurt het echter een enkele keer dat slachtoffers langer in de bedenktijdfase zitten. Dit kan om uiteenlopende redenen zijn, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende beschikbaarheid van gecertificeerd personeel (bv tolken).

Ook vraagt de SP-fractie of het waar is dat veel van de slachtoffers in hun periode van bedenktijd niet naar een specialistische opvang worden gebracht, maar naar een noodbed in de regio. Het gebruik van een noodbed gebeurt alleen in bepaalde gevallen en voor één tot maximaal drie nachten. Alle slachtoffers die opvang nodig hebben worden gemeld bij Comensha en door Comensha geplaatst in de specialistische opvang. Het is mogelijk dat plaatsing niet direct mogelijk is. Het is dan echter wenselijk om die slachtoffers wel direct een veilige opvangplek te bieden. Een noodbed in de regio is dan een goede voorziening.

7. Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffer Mensenhandel

De leden van de PvdA-fractie zien veel mogelijkheden voor het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (NVM) en vragen wie de rode draad in de gaten houdt. Het NVM is een interdepartementale samenwerking en het is van belang dat dit zo blijft. Als coördinerend bewindspersoon op het mensenhandeldossier zal ik het eerste aanspreekpunt zijn. De interdepartementale stuur- en werkgroep komen regelmatig bijeen om alle projecten en activiteiten in het kader van het NVM actueel te houden.

Eind 2014 zal de eerste opzet van de website van het NVM gereed zijn. Deze website zal doorlopend aangepast en verbeterd worden om op die manier voor elk slachtoffer van mensenhandel maatwerk te kunnen leveren. Voor de minderjarige slachtoffers zijn verschillende acties uitgezet. Zo zullen de resultaten van de Commissie Azough worden meegenomen in het NVM. Ook worden er in het kader van het NVM afspraken over taakafbakening en rolvastheid gemaakt met en tussen uitvoeringsorganisaties. De taakafbakening tussen CoMensha en de Jeugdzorg voor wat betreft de coördinatie van opvang en zorg voor minderjarige slachtoffers zal nader tegen het licht worden gehouden. Het NVM beoogt ook de verbinding tussen verschillende organisaties verder te verbeteren om zo meer maatwerk voor slachtoffers (waaronder minderjarigen) te kunnen leveren. Het uitgangspunt is dat instanties die met (minderjarige) slachtoffers in aanraking kunnen komen, waaronder de Raad voor de Kinderbescherming en leerplichtambtenaren, deze kunnen signaleren en hen hulp kunnen bieden of door kunnen verwijzen. Hierbij staat maatwerk voorop. Het Rotterdamse voorbeeld van samenwerken in een zorgtafel en andere good practices worden daarnaast gezien en zullen worden uitgewerkt tot een raamwerk voor casusoverleggen.

De website, die als onderdeel van het NVM zal worden ontwikkeld, geeft een duidelijk hulp- en ondersteuningsaanbod en is voor alle hulpverleners toegankelijk. De website plaatst het slachtoffer op de middenstip en neemt mogelijke behoeften van het slachtoffer als uitgangspunt. Via het NVM kunnen gemeente en lokale diensten goed inzichtelijk krijgen welke mogelijkheden en regelingen er voor elke individuele slachtoffer aanwezig is.

Het kennistraject van de VNG is inmiddels gestart. Er is een commissie ingesteld onder leiding van burgermeester Lenferink van Leiden. De VNG en de Federatie Opvang hebben zitting in deze commissie. De opdracht van de Commissie is te komen tot een analyse van de knelpunten ten aanzien van de opvang van de slachtoffers van mensenhandel, waar het

de gemeentelijke verantwoordelijkheid betreft en ten tweede te komen tot een voorstel voor oplossingen en de daarbij behorende financiering, rekening houdend met de brede verantwoordelijkheid van de gemeenten voor het sociale domein.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd tegen welke drempels partijen oplopen door de verschillende regelingen en voorzieningen. Zoals in de brief over het «Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel» aangegeven, sluiten de bestaande kaders en regelingen van de verschillende uitvoerende diensten op het gebied van mensenhandel niet altijd voldoende op elkaar aan. Ten behoeve van de slachtoffers van mensenhandel worden hier momenteel nadere afspraken over gemaakt. Zo worden er nadere afspraken gemaakt tussen Comensha en Jeugdzorg en tussen Comensha en Slachtofferhulp Nederland.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welke wijze de koppeling tussen het NVM en het programma «Aanpak uitbuiting (Roma) kinderen» zal worden gelegd. Binnen de lokale ketens zorg en handhaving begint enig besef te ontstaan dat het inzetten van (Roma) kinderen in de criminaliteit of bedelarij kan wijzen op mensenhandel. Om dit te bevorderen werkt het programma Aanpak uitbuiting Roma kinderen aan kennisopbouw onder professionals. Er worden instrumenten ontwikkeld om de aanpak op lokaal niveau te faciliteren. De kennis die vanuit het programma «Aanpak uitbuiting Roma kinderen» wordt opgedaan zal worden gedeeld met het project Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel. Indien blijkt dat er een leemte is in het hulp- en ondersteuningsaanbod voor minderjarige Roma slachtoffers van mensenhandel dan zal er in gezamenlijkheid tot een concrete aanvulling gekomen worden.

De SP-fractie vraagt naar de transitie van de jeugdzorg en de consequenties voor de minderjarige slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting. Ik verwijs hiervoor naar de beantwoording van de eerder gestelde Kamervragen door de leden Berndsen-Jansen en Segers over dit onderwerp d.d. 11 juni 2014.⁹ Hierin is aangegeven dat de beschikbaarheid van speciaal voor de slachtoffers van loverboys ingestelde opvangplaatsen nu en in de toekomst geborgd blijft.

Tot slot vraagt de SP-fractie op welke manier slachtoffers worden geholpen bij het innen van hun schadevergoeding na toewijzing door de civiele rechter en welke knelpunten hierbij worden ervaren. Er zijn verschillende wegen waarlangs een slachtoffer een schadevergoeding toegewezen kan krijgen. Dit kan om te beginnen door een civiele voeging in het strafproces. In de regel wordt het geheel of gedeeltelijk toewijzen van de vordering benadeelde partij gecombineerd met het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel. In dat geval int het CJIB de schadevergoeding bij de dader en keert deze aan het slachtoffer uit. Voor slachtoffers van onder andere gewelds- en zedenmisdrijven en mensenhandel geldt, dat wanneer de veroordeelde niet (alles) binnen acht maanden heeft betaald, het CJIB het (restant van het) bedrag aan het slachtoffer uitkeert, conform de voorschotregeling.

Wanneer een slachtoffer hier niet voor kiest of wanneer de civiele voeging geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk wordt verklaard, dan kan het slachtoffer zich met een civiele vordering wenden tot de civiele rechter of de kantonrechter. In dat geval kan er geen schadevergoedingsmaatregel worden opgelegd en is het slachtoffer zelf verantwoordelijk voor het innen van de toegewezen schadevergoeding, bijvoorbeeld door het inschakelen van een deurwaarder. Uit onderzoek blijkt dat dit voor particulieren vaak een moeilijk begaanbare weg is. Als potentiële knelpunten worden daarbij genoemd: de hoge kosten en lange duur van de procedure, onbekendheid met civiel procederen en niet-gespecialiseerde rechtsbijstand in complexe

⁹ Aangangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2185

letselschadezaken. Recent is de laatste van een serie van drie onderzoeken afgerond naar civiel schadeverhaal door slachtoffers. Deze wordt eind september aangeboden aan de Kamer, met een beleidsreactie op alle drie onderzoeken.