

Vergaderjaar 2012–2013

28 638

Mensenhandel

Nr. 97

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2013

Conform mijn toezegging tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Veiligheid en Justitie op 28 november 2012 (Handelingen II 2012/13, nr. 28) informeer ik u hierbij over de stand van zaken en de plannen met betrekking tot het mensenhandelbeleid en de uitkomst van de herbezinning op het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp). Ik zal hierbij ingaan op de punten die de heren Van der Staaij, Segers en Oskam hebben aangedragen in een door hen aangehouden motie tijdens de begrotingsbehandeling.

Integrale visie op mensenhandel

De bestrijding van mensenhandel is een prioriteit van dit kabinet. Het gaat om een zeer ernstig delict waarbij slachtoffers worden uitgebuit en gebruikt voor geldelijk gewin. De impact van dergelijke gebeurtenissen op het leven van een slachtoffer is zeer groot. Alle vormen van mensenhandel – zowel seksuele als arbeidsuitbuiting – dienen krachtig te worden bestreden. Hieronder zal ik mijn visie op de aanpak van mensenhandel uiteenzetten.

De strijd tegen mensenhandel wordt gekenmerkt door een integrale en innovatieve aanpak. Het barrièremodel speelt hierbij een belangrijke rol. Dit model is erop gericht de barrières voor mensenhandelaren te verhogen waardoor mensenhandel wordt bemoeilijkt, minder winstgevend wordt en daardoor minder aantrekkelijk. Het Nederlandse mensenhandelbeleid wordt conform de «3 p's» (*prevention, prosecution* en *protection*) vormgegeven, zoals tevens verwoord in het actieplan voor de rijksbrede aanpak van loverboyproblematiek.

In het kader van een integrale en innovatieve aanpak is de Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld. Ook onder de vlag van deze Task Force blijft de strijd tegen de verschillende vormen van mensenhandel een hoge prioriteit bij het grote aantal betrokken instanties dat op dit terrein hecht samenwerkt. De Task Force faciliteert samenwerking op landelijk en

regionaal niveau, zodat de betrokken instanties adequaat kunnen reageren op signalen van mensenhandel en dwang. Zo lopen er op dit moment verschillende pilots bij de Kamer van Koophandel waarbij signalen van mensenhandel worden doorgegeven aan de betrokken ketenpartners. Ook blijkt de integrale en innovatieve aanpak uit de acties die in prostitutiegebieden in Den Haag en Eindhoven hebben plaatsgevonden. Onder regie van de lokale driehoek en in samenwerking met diverse organisaties als Belastingdienst, Regionaal Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), Landelijk Parket, Korps Landelijke Politiediensten en zorginstellingen heeft hier een geïntegreerde aanpak plaatsgevonden, waarbij de betrokken overheden gebruik hebben gemaakt van hun bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegdheden. Deze acties hebben belangrijke informatie opgeleverd over mogelijke misstanden. Hieronder zal ik nader ingaan op preventie, de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers.

Preventie is een belangrijk onderdeel van de aanpak van mensenhandel en van het actieplan rijksbrede aanpak loverboyproblematiek. Om slachtofferschap te voorkomen is het van belang een kwetsbare groep als jongeren bewust te maken en voor te lichten over de risico's dat bepaald (grensoverschrijdend) gedrag met zich meebrengt. In dit kader zijn diverse maatregelen op het gebied van voorlichting genomen. Zo is de We can Jongerencampagne van start gegaan en is er – onder meer ten behoeve van scholen – een handreiking opgesteld en een voorlichtingsfilm ontwikkeld. Het werken in de prostitutie brengt risico's met zich mee. Met de in het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) opgenomen registratieverplichting voor prostituees, en de daarbij behorende schriftelijke en mondelinge informatieverstrekking, wordt de prostituee hierover voorgelicht. Daarnaast zal de prostituee nadrukkelijk geïnformeerd worden over zijn of haar rechten en hoe hier voor op te komen.

De aanpak en de vervolging van mensenhandel heeft een hoge prioriteit bij opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie. Ik heb als doelstelling dat eind 2014 het aantal criminele organisaties dat wordt aangepakt, waaronder organisaties die zich met mensenhandel bezighouden, moet zijn verdubbeld. Voor een effectieve aanpak van mensenhandel worden ook instellingen zoals het onderwijs, de zorg, gemeenten, GGD, Sociale Diensten en Reclassering betrokken. Stichting M. organiseert bijvoorbeeld workshops voor hulpverleners met als doel hen handvatten te bieden om signalen van mensenhandel (anoniem) te delen met opsporingsinstanties. Bij de aanpak van mensenhandel speelt ook de burger een cruciale rol, daarom wordt de landelijke campagne «Schijn bedriegt» van Stichting M. met als doel de meldingsbereidheid van prostitueebezoekers te vergroten ook in 2013 herhaald.

Daarnaast heeft uw Kamer eind 2012 ingestemd met een verhoging van de strafmaxima voor het delict mensenhandel. In het kader van een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf of in geval van voorwaardelijke invrijheidsstelling kunnen in een gedwongen kader bijzondere voorwaarden worden gesteld aan terugkeer in de samenleving van veroordeelden wegens mensenhandel. De reclassering houdt toezicht op de naleving van deze voorwaarden en de intensiteit van het reclasseringstoezicht wordt afgestemd op het risico van overtreding van de voorwaarden. Justitiabelen, bijvoorbeeld mensenhandelaren, waarvoor een strikte controle noodzakelijk wordt geacht, worden intensiever gevolgd, zodat signalen van terugval en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd en zo nodig kan worden ingegrepen.

Het slachtoffer staat centraal bij de aanpak van mensenhandel. Goede zorg en bescherming van slachtoffers is van belang voor een effectieve aanpak van dit mensonterende delict. Slachtoffers worden vaak ernstig

bedreigd door hun mensenhandelaar. Het bieden van een goede bescherming kan de aangiftebereidheid vergroten, waardoor mensenhandelaars beter kunnen worden aangepakt. Er zijn dan ook vele maatregelen getroffen om de opvang van slachtoffers mensenhandel te verbeteren. Zo is de COSM (Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel) per juli 2012 uitgebreid van 50 naar 70 plaatsen.

De genoemde maatregelen en de visie die hieraan ten grondslag ligt hebben geleid tot een verdere versterking van de aanpak van mensenhandel. Het Nederlandse beleid ter bestrijding van mensenhandel loopt in internationaal perspectief voorop, zoals blijkt uit het meest recente TIP-rapport van de Verenigde Staten. In dit rapport is onder meer opgenomen dat de Nederlandse overheid zijn internationale leiderschap op het gebied van mensenhandelbestrijding moet uitbreiden door *best practices* met andere landen te delen, vooral die op het gebied van identificatie en opvang van slachtoffers. Ook wordt gesteld dat Nederland een pragmatische en zelf-kritische aanpak heeft die leidt tot concrete verbeteringen in het mensenhandelbeleid.

Onlangs heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen het rapport «Mensenhandel: Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk» gepubliceerd. Hierin stelt de nationaal rapporteur dat gemeenten de spil zijn in de aanpak van mensenhandel en dat het noodzakelijk is dat gemeenten hun bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen om te komen tot een effectieve integrale aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau. Zoals benoemd per brief van 25 februari 2013¹ hecht ik veel waarde aan de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en acht ik het belangrijk dat er reeds in verschillende structuren aandacht wordt besteed aan de rol van gemeenten in de aanpak van mensenhandel. De Task Force Mensenhandel, de RIEC's en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) zetten in op de vergroting van kennis en vaardigheden met betrekking tot de aanpak van mensenhandel door gemeenten en besteden ruim aandacht aan regionale samenwerking op dit vlak.

Wrp

Per brief van 8 maart 2013 heb ik de Eerste Kamer verzocht² de behandeling van de Wrp zo snel mogelijk voort te zetten. Tijdens de herbezinningsperiode heb ik alle argumenten en opties voor het beter reguleren en tegengaan van misstanden in de branche, zoals mensenhandel, opnieuw gewogen.

Een landelijk en uniform vergunningenstelsel is noodzakelijk om bestaande waterbedeffecten tegen te gaan. Hiermee wordt elke bedrijfsmatige exploitatievorm van prostitutie in Nederlandse gemeenten vergunningplichtig, waardoor dit deel van de sector beter wordt gereguleerd. De registratie van prostituees is onlosmakelijk verbonden met de effectiviteit van de wet om mensenhandel in de sector aan te pakken. Zonder een landelijk register voor prostituees is er geen sluitend systeem van zicht en controle op alle vormen van prostitutie, waardoor misstanden zich gemakkelijker blijven voordoen. Een alternatief voor een landelijk register in de vorm van certificering leidt tot veel vertraging, terwijl ook hier een vorm van inschrijving van prostituees noodzakelijk blijft. Certificering stuit hierdoor mogelijk op dezelfde bezwaren ten aanzien van de privacy van prostituees als het huidige wetsvoorstel. Het alternatief om

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 638, nr. 96

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de keus voor registratie vrij te laten aan gemeenten is onwenselijk, aangezien dit een waterbedeffect veroorzaakt.

De invoering van de Wrp maakt het mogelijk om op effectieve en efficiënte wijze te toetsen op de leeftijd van prostituees. De voorgestelde leeftijdsverhoging van 18 naar 21 jaar, die in dit wetsvoorstel is gekoppeld aan de registratie, beschouw ik als een effectieve maatregel ter bestrijding van gedwongen prostitutie. Prostituees van 21 jaar en ouder zijn weerbaarder. Ook de strengere eisen die landelijk worden gesteld aan exploitanten van seksbedrijven door middel van vergunningvoorwaarden dragen bij aan de bestrijding van mensenhandel in de branche. Dit zijn voorwaarden omtrent het (strafrechtelijk) verleden en het gedrag van de exploitant, voorwaarden omtrent de bedrijfsvoering en voorwaarden met betrekking tot de rechten van prostituees. Hiermee wordt onder exploitanten het kaf van het koren gescheiden. Exploitanten die zich niet aan de regels houden, kunnen niet langer een seksbedrijf uitbaten.

De Wrp creëert een duidelijk kader ten aanzien van het gemeentelijk prostitutiebeleid. De onderlinge verschillen in beleid, die momenteel zorgen voor een ongewenst waterbedeffect, worden hiermee voor het grootste deel teniet gedaan. Gemeenten houden wel beleidsvrijheid binnen de kaders van de Wrp, waardoor het mogelijk blijft te kiezen voor een nulloptie voor prostitutiebedrijven. Ook de verantwoordelijkheid voor uitstapprogramma's voor prostituees blijven bij gemeenten belegd, omdat prostitutiebeleid in eerste instantie een lokale aangelegenheid is. Gezien het positieve verloop van de warme overdracht van uitstapprogramma's³ zie ik geen aanleiding om hier verandering in aan te brengen.

Gelet op het bovenstaande concludeer ik dat het nodig is de Wrp zo snel mogelijk in te voeren. Het is een effectief middel om te zorgen voor een schonere, legale branche en de alternatieven voor het wetsvoorstel zijn onwenselijk gebleken. Dit beeld wordt bevestigd door mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de G4plus gemeenten,⁴ de VNG en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Voor een uitgebreide weergave van mijn herbezinning verwijs ik u graag naar de brief van 8 maart 2013 aan de Eerste Kamer.

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

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VI, nr. 68

⁴ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Alkmaar, Eindhoven, Leeuwarden en Den Bosch.