

Vergaderjaar 2013–2014

28 638

Mensenhandel

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2013

I. Inleiding:

Op 10 september 2013 heb ik de Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (verder: Nationaal rapporteur) in ontvangst mogen nemen (Kamerstuk 28 638, nr. 102). De rapportages van de Nationaal rapporteur acht ik van groot belang voor de verdere aanscherping en versterking van de aanpak van mensenhandel. De rapportages maken het mogelijk om met elkaar het debat over mensenhandel te voeren op basis van feiten. De Negende rapportage biedt inzicht in de aard en omvang van dit misdrijf, evenals trends en ontwikkelingen. Verder beschrijft deze rapportage welke actoren actief zijn op het terrein van mensenhandel, welke initiatieven worden ondernomen en welke regelingen van toepassing zijn, hoe zij op elkaar ingrijpen en waar nog ruimte is voor aanscherping en verbetering.

In deze brief geef ik – mede namens de Minister van SZW en de Staatssecretarissen van VWS en VenJ – een reactie op dit rapport.

II. De Negende rapportage op hoofdlijnen:

Hoofdlijnen:

Zoals wederom uit de Negende rapportage van de Nationaal rapporteur blijkt, is mensenhandel een zwaar misdrijf, dat gepaard gaat met ernstig slachtofferschap. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om jonge meisjes die onder dwang als prostituee te werk gesteld worden, maar bijvoorbeeld ook om werknemers in de landbouw die worden uitgebuit.

In de afgelopen jaren hebben we – zoals de Nationaal rapporteur concludeert – een enorme verbreding van de aanpak kunnen zien; niet alleen wat betreft de vele partijen die een bijdrage leveren om mensenhandel te signaleren, maar ook – mede in het verlengde van het barrière-model en strafmaatverhogingen – wat betreft het instrumentarium en de

mogelijkheden waarover zij kunnen beschikken. Deze verbreding geldt ook voor de erkenning van de verschillende verschijningsvormen van het delict en de verschillende categorieën slachtoffers. De aanpak van daders en het bieden van adequate ondersteuning aan slachtoffers zijn nog altijd complexe uitdagingen waar vele professionals van zeer diverse organisaties zich dagelijks hard voor maken. Zoals de Nationaal rapporteur beschrijft, gebeurt dit steeds meer op multidisciplinaire, innovatieve wijze, mede door de inspanningen van de Task Force mensenhandel. Signalen van mensenhandel worden steeds beter herkend.

Voor steeds meer mensen is duidelijk waar je met deze signalen terecht kan. Dit alles betaalt zich onder andere uit in een toename van de instroom van het aantal zaken in de strafrechtsketen. Ook komen steeds meer (mogelijke) slachtoffers in beeld.

Los van deze positieve ontwikkelingen, stipt de Nationaal rapporteur ook enkele punten aan in haar Negende rapportage waar noodzaak is – of kansen liggen – voor aanscherping en versterking van de aanpak.

Aanbevelingen:

De Nationaal rapporteur doet de volgende concrete aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel

«De Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie dienen de bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel in lijn te brengen met Europese wet- en regelgeving. Signalering, registratie en hulpverlening, waaronder geschikte en veilige opvang, zijn daarvan cruciale onderdelen. Dit vergt onder meer bewustwording en training.»

Aanbeveling 2: Bescherming in één alomtvattend document: het nationaal verwijzingsmechanisme

«Aan de Minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen zorg te dragen voor de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme ter bescherming van slachtoffers mensenhandel, ongeacht de vorm van uitbuiting en ongeacht of dit binnenlandse slachtoffers dan wel slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel betreft.»

Aanbevelingen 3.1. en 3.2.: Kwetsbaarheid van legale prostitutiebranche verkleinen

«De Ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden aanbevolen om de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken. Hoekstenen hiervoor vormen het opzetten van een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid en de aanpak en de versterking van de positie van de prostituee.»

«De wetgever wordt aanbevolen om strafbaar te stellen degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitué(e) terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, en dus slachtoffer is van mensenhandel.»

Aanbeveling 4. Nieuwe vormen van mensenhandel:

«De Ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid moeten meer aandacht besteden aan de aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie. Organisaties die te maken krijgen met nieuwe vormen van mensenhandel moeten blijvend inzetten op training en bewustwording en omgaan met signalen van mensenhandel.»

Aanbeveling 5. De aanpak op regionaal en lokaal niveau en de verbinding tussen RIEC's en Veiligheidshuizen

«De Minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen de verbinding tussen RIEC's en Veiligheidshuizen te bevorderen. RIEC's en Veiligheidshuizen dienen zorg te dragen voor de noodzakelijke verbinding tussen hun organisaties, zodat op lokaal en regionaal niveau de rol van de zorgpartners bij de aanpak van mensenhandel wordt gewaarborgd en daarmee de bescherming van het slachtoffer.»

III. Beleidsreactie:

Terugblik:

Alvorens op de afzonderlijke aanbevelingen in te gaan, wil ik graag – mede op basis van deze Negende rapportage en met de kennis en ervaringen uit andere recente onderzoeken en werkbezoeken – eerst ingaan op waar we nu anno 2013 staan met de aanpak van mensenhandel.

Hierbij staan voor mij de volgende vragen centraal:

- Wat is met name effectief gebleken en zou dus extra focus moeten krijgen?
- Waar is nog ruimte voor verbetering of is sprake van «witte vlekken» of zijn nieuwe ontwikkelingen die vragen om een antwoord?

Ik onderschrijf het beeld dat de Nationaal rapporteur op hoofdlijnen schetst. Mede dankzij de inzet in het kader van de Task Force mensenhandel en de Nationaal rapporteur heeft de aanpak van mensenhandel absolute prioriteit. Over een breed front worden mensen en middelen ingezet. OM, politie, gemeenten, KMar, RIECs, de Inspectie SZW en bijvoorbeeld Kamers van Koophandel trekken samen op. Ambitieuze doelstellingen op mensenhandel zijn richtinggevend voor de betrokken diensten – zoals de doelstelling van verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden 2009 – 2015. Onder de vlag van de Task Force worden onder andere innovatieve instrumenten ontwikkeld en concrete operationele acties op touw gezet. Voorbeelden hiervan zijn de integrale handhavingsacties in verschillende gemeenten (Amsterdam, Alkmaar, Den Haag) én de landelijke acties om illegale prostitutie tegen te gaan, waarbij advertenties op het internet de aanleiding vormden. Ook is de inzet van gespecialiseerde teams en rechercheurs mensenhandel van de politie, gespecialiseerde officieren van justitie én gespecialiseerde rechters het vermelden waard.

Over de gehele linie zijn de resultaten positief. Uit de cijfermatige rapportage van de Nationaal rapporteur «Mensenhandel in en uit beeld. Cijfers vervolging en berechting 2008 – 2012» blijkt onder andere dat – uitgaande van de cijfers over 2012 – sinds 2000 het grootste aantal mensenhandelzaken bij het OM is ingeschreven (maar liefst 311). Dit geldt ook voor het aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken (ook maar liefst 338 zaken). Het aandeel dagvaardingen voor mensenhandel binnen het totaal aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken is in de periode 2008–2012 ongeveer gelijk gebleven (gemiddeld 70% variërend tussen de 65% in 2009 en de 73% in 2010). In lijn met

voorgaande ontwikkeling heeft de rechter in eerste aanleg in 2012 de meeste mensenhandelzaken afgedaan (153). Het aandeel veroordelingen voor mensenhandel – dat in de periode 2004–2009 met 25% was gedaald – is zowel in 2010 als in 2012 flink toegenomen (naar 71%). Door het OM is mij onder andere gemeld dat in 2012 106 projectmatige onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel door politie en OM in de regio's zijn uitgevoerd. In 2011 waren dit er 76.

Kortom, de aanpak van mensenhandel «staat» en via een breed front aan menskracht en middelen wordt mensenhandel intensief aangepakt.

Voornemens

Echter, met de blik van effectiviteit en «witte vlekken» kijkend naar de aanpak van mensenhandel anno 2013 en de kritische kanttekeningen die de Nationaal rapporteur in haar Negende rapportage plaatst, is het met name zaak om de komende tijd vooral op de volgende aspecten in te zetten:

1. Naar nog slimmer samenspel:

De aanpak kenmerkte zich de afgelopen jaren – kort gezegd – door steeds meer «awareness», meer signalen, meer mogelijke slachtoffers in beeld, meer betrokken partijen, meer instrumenten, meer initiatieven etc. Er lijkt nu met name winst te behalen uit het beter verbinden van al deze verschillende spelers en acties. Dit bijvoorbeeld door voor iedereen duidelijk te maken wie wat wanneer doet. Ook blijkt de werkelijkheid van de uitvoeringspraktijk – ondanks dat alle partijen (afzonderlijk) met de beste intenties aan de slag zijn – vanwege de complexe problematiek en de vele spelers in bepaalde opzichten weerbarstig. Ten slotte is het goed om – zonder stil te zitten – meer beleidsinformatie te genereren uit de vele acties die nu lopen. Dit met het oog op nog effectiever opereren.

2. Meer aansluiting tussen de Strafrechtsketen en de (jeugd)zorgketen:

De Strafrechtsketen en de (jeugd)zorgketen zijn nog te vaak twee aparte werelden. Hierbij gaat het dan niet alleen om meer contact en informatiedeling, maar ook om het meer opereren met inzicht van en begrip voor elkaars context en handelingsperspectief. Meer vanuit eenzelfde visie handelen zal naar verwachting zowel positief uitpakken voor de zorg aan, en opvang van, de slachtoffers, als voor de aanpak van de daders.

3. Versterkte verbinding met nieuwe en staande structuren:

Enerzijds is de conclusie gerechtvaardigd dat in de aanpak mensenhandel nog beter de verbinding kan worden gezocht met staande structuren als Slachtofferhulp Nederland, het Schadefonds Geweldsmisdrijven, de RIECs en Veiligheidshuizen. Anderzijds is goede verbinding met recente en aankomende ontwikkelingen als de Nationale Politie en de stelselwijzigingen waarbij de WMO en jeugdzorg verantwoordelijkheid van gemeenten worden van belang. Uit deze brede trajecten is voor de aanpak mensenhandel meerwaarde te behalen; voorkomen moet worden dat de aanpak van mensenhandel te veel op zichzelf staat.

Tegen deze achtergrond zal de komende tijd met name worden ingezet op volgende brede trajecten:

1. Nationaal verwijzingsmechanisme: wegwijzer voor slachtofferhulp en -samenwerking

Mede in het licht van de tweede aanbeveling van de Nationaal rapporteur – is recent een interdepartementale werkgroep (VenJ, VWS en SZW) van start gegaan, die tot en met maart 2014 voorstellen voor een nationaal verwijzingsmechanisme zal uitwerken. Relevante uitvoeringsorganisaties, NGO's en de Nationaal rapporteur mensenhandel zullen hierbij worden betrokken.

Wat wordt onder een nationaal verwijzingsmechanisme verstaan?

Een nationaal verwijzingsmechanisme is een wegwijzer of raamwerk waarin is aangegeven hoe de verschillende ketenpartners van zowel de zijde van de overheid (OM, politie, lokaal bestuur, KMar, ISZW, IND, COA, jeugdzorg, UWV, Slachtofferhulp Nederland, RIECs, Veiligheidshuizen etc.) als maatschappelijke organisaties (vrouwenopvang, Comensha etc.) handelen om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, ondersteunen en indien nodig op te vangen. Dit door hen door te verwijzen naar relevante diensten en organisaties.

Waarom een nationaal verwijzingsmechanisme?

Een nationaal verwijzingsmechanisme is een instrument om de hulp aan slachtoffers mensenhandel te verbeteren. Daarnaast is het een middel om meer gecoördineerd handelen van de verschillende organisaties in de verschillende ketens (o.a. strafrechts-, zorg- en vreemdelingenketen) te bewerkstelligen. Dit bijvoorbeeld door het verschaffen van inzicht en duidelijkheid en de aansluiting te zoeken. In het slimmer samenwerken is nog de nodige winst te behalen. Denk aan witte vlekken, het hanteren van verschillende definities, onduidelijkheid ten aanzien van bestaande regelingen, onduidelijkheid met betrekking tot wie wat wanneer doet, rolvastheid van de verschillende ketenpartners en efficiëntie. Het nationaal verwijzingsmechanisme zal bovendien een instrument zijn om beleidsinformatie te genereren en kennis te delen. Daarmee zal het tevens informatie verschaffen voor wat betreft effectieve handelingsperspectieven en zullen uiteindelijk mogelijk weer meer (mogelijke) slachtoffers in beeld komen.

Uitgangspunten bij de uitwerking van een Nederlandse variant:

In het verlengde van de Negende rapportage van de Nationaal rapporteur en rapporten van Intervict en Unicef Nederland en de gevoerde gesprekken met de praktijk, zullen vooralsnog de volgende uitgangspunten worden aangehouden voor het uitwerken van voorstellen.

- Uitgangspunt is dat maatwerk voor *alle* slachtoffers van mensenhandel wordt geleverd; aansluitend bij de daadwerkelijke behoeften van het individuele slachtoffer. Minderjarige slachtoffers maken hier ook nadrukkelijk deel vanuit.
- De bestaande regelingen, kaders en werkprocessen zijn het vertrekpunt.
- Het zal geen statisch verwijzingsmechanisme zijn, maar een die steeds – naar gelang nieuwe omstandigheden en ontwikkelingen – kan worden aangevuld.

2. De Task Force mensenhandel: succesvol in het versterken van de integrale aanpak

De Task Force mensenhandel, onder voorzitterschap van de voorzitter van het College van Procureurs-generaal, is een belangrijke aanjagende kracht achter de integrale aanpak van mensenhandel, zoals wij die vandaag de dag kennen. In de Task Force zijn naast het OM, de Rechtspraak, de opsporingsdiensten, de Nationaal rapporteur, de gemeenten Den Haag, Amsterdam, Utrecht en Rotterdam en Comensha ook de departementen vertegenwoordigd die een rol spelen bij de aanpak van mensenhandel. Doelstelling daarbij is het bevorderen en aanmoedigen van een integrale bestrijding van mensenhandel, met inschakeling van alle partners die daar op één of andere manier aan kunnen bijdragen. Bijvoorbeeld door het treffen van preventieve maatregelen, het alert zijn op signalen van mensenhandel, het structureel bemoeilijken van het werk van mensenhandelaren of door het opleggen van sancties aan mensenhandelaren. De aanpak kan bestaan uit zorg, preventie, bestuurlijke of strafrechtelijke aanpak.

Begin 2014 loopt de tweede termijn van de Task force af. De Task Force heeft recent besloten mij te adviseren de instelling van de Task Force met een derde termijn te verlengen. Voor het werk in de derde termijn zal door de Task Force een agenda worden opgesteld. Naar verwachting zal die langs de volgende lijnen zijn opgebouwd: het signaleren van nieuwe fenomenen van mensenhandel en het formuleren en uitvoeren van een aanpak daarbij, het aanpakken van belangrijke knelpunten in de aanpak en het borgen van de samenwerking die in de eerste twee termijnen van de grond is gekomen. Gezien de aanbevelingen van de NRM ligt het in de rede dat het betrekken van (jeugd)zorginstellingen bij de aanpak van mensenhandel daar een plaats in zal krijgen, evenals het versterken van de verbinding met bestaande structuren.

3. Brede onderzoeksagenda: meer inzicht om effectiever te opereren

Momenteel lopen zeer veel onderzoeken op het terrein van mensenhandel en slachtofferschap, die meer inzicht zullen geven in deze complexe problematiek en – mede in het verlengde daarvan – van mogelijke effectieve interventies en initiatieven.

1. Onderzoek naar slachtoffers van loverboys [minderjarige binnenlandse slachtoffers van mensenhandel]

Er zijn in het (recente) verleden veel rapporten en onderzoeken verschenen over de opvang en behandeling van slachtoffers van loverboys. Al deze rapporten hebben een ding gemeen: ze constateren allemaal dat er weinig bekend is over de effectiviteit van interventies die worden ingezet in dit kader. Sterker nog, op dit moment is geen enkele interventie bewezen effectief. Ook is niet bewezen dat de categorale opvang voor de slachtoffers beter is dan generieke opvang, zoals Movisie bijvoorbeeld onlangs nog in een rapportage concludeerde. Een recent gestarte quickscan door het Verweij-Jonker Instituut naar werkzame elementen in de huidige interventies en een meerjarig effectiviteitsprogramma door ZonMw naar toegepaste methodieken, moeten hierin verandering brengen.

2. Onderzoekstraject m.b.t. effectief diagnose stellen en behandelen in geval van buitenlandse slachtoffers mensenhandel

Voor buitenlandse slachtoffers mensenhandel in de B8-bedenktijd is in juni 2010 een pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel (COSM) ingericht en deze is in juni 2012 verlengd tot eind 2014. Het aantal opvangplaatsen is met ingang van juni 2012 van 50 naar 70 plaatsen uitgebreid. Bij HVO-Querido (Amsterdam) en Humanitas (Rotterdam) zijn 54 plaatsen beschikbaar voor vrouwelijke slachtoffers. Bij Jade (Geeuwenbrug, Drenthe) zijn 16 plaatsen voor mannelijke slachtoffers beschikbaar. Gedurende deze initiële opvang kan het slachtoffer nadenken of zij/hij aangifte wil doen. In deze periode wordt ook een eerste algemene diagnose van het slachtoffer gesteld. Deze opvanginstellingen en Fier Fryslan zullen gezamenlijk – onder coördinatie van Equator Foundation en de Universiteit van Amsterdam – een onderzoekstraject opzetten. Doel is – op basis van de ervaringen die zij in de praktijk opdoen – kennis te genereren over effectieve diagnosestelling en behandeling van slachtoffers mensenhandel. Niet alleen zal hierbij aandacht worden besteed aan behandeling van traumatische ervaringen, maar ook aan de psychologische factoren die de cliënten kwetsbaar maken voor herhaald slachtofferschap. Tegen deze achtergrond hebben recent twee expertmeetings plaatsgevonden. Uiteindelijk moet dit onderzoekstraject ook inzichten opleveren voor andere groepen slachtoffers mensenhandel.

3. Onderzoek WODC met betrekking tot getuigenverklaringen en traumatische ervaringen van slachtoffers mensenhandel

In opdracht van het WODC van het Ministerie van Veiligheid en Justitie verricht Intervict momenteel een onderzoek naar getraumatiseerde mensenhandelslachtoffers en de ervaringen van vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie en hulpverleningsinstanties daarmee. Centraal in dit onderzoek staan met name hun ervaringen met de (negatieve) rol van trauma bij mogelijke inconsistente of incoherente verklaringen en hoe in de praktijk daarmee wordt omgegaan om die rol zoveel als mogelijk te beperken. Het onderzoek kan bijdragen aan een betere omgang met deze problematiek. Naast dit kwalitatieve onderzoeksdeel wordt ook een literatuurstudie uitgevoerd naar de prevalenties van psychische stoornissen onder slachtoffers van mensenhandel.

4. Onderzoeken verblijfsregeling(en) mensenhandel en pilot kansloze aangiften mensenhandel:

Deze zomer is een onderzoek afgerond naar de verblijfsregelingen mensenhandel in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië en het mogelijk oneigenlijk gebruik van die regelingen (Kamerstuk 28 638, nr. 100). Ditzelfde geldt voor het vooronderzoek naar oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel in Nederland (voorheen de B9-regeling). Samen met de uitkomsten van de pilot kansloze aangiften mensenhandel zullen de onderzoeken mede bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de verblijfsregeling mensenhandel in de huidige vorm gehandhaafd kan blijven of dat aanpassing (op onderdelen) wenselijk is. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft bij brief van 17 december 2012 (Kamerstuk 28 638, nr. 95) en van 9 augustus 2013 (Kamerstuk 28 638, nr. 100) toegezegd de Tweede Kamer hierover te zijner tijd te informeren.

5. Onderzoeken in het kader van «Recht doen aan slachtoffers»

Om de zorg voor en hulp aan slachtoffers mensenhandel tijdens het strafproces te verbeteren, loont het ook om aansluiting te zoeken bij brede onderzoeken naar de positie van slachtoffers in de strafrechtketen. Denk

daarbij met name aan de eerste meting van de Slachtoffermonitor, die op 4 september 2013 aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstuk 33 552, nr. 7). Ook wordt medio 2014 een reeks van drie onderzoeken naar civiel schadeverhaal door slachtoffers afgerond, waarover de Staatssecretaris van VenJ uw Kamer ter zijner tijd zal informeren.

6. Evaluatie GRETA – onafhankelijk expertgroep mensenhandel van de Raad van Europa

Begin juni van dit jaar is een delegatie van GRETA, de groep van onafhankelijke experts die de implementatie van het mensenhandelverdrag van de Raad van Europa monitort, in Nederland geweest voor een evaluatiebezoek. Tijdens dit bezoek heeft GRETA met meer dan 20 organisaties gesproken, zowel overheidsorganisaties als NGO's. GRETA heeft ook twee opvanglocaties bezocht. In de loop van 2014 zal GRETA haar evaluatieonderzoek publiceren. Het rapport zal tevens aan uw Kamer worden gezonden. De aanbevelingen van GRETA zullen ons helpen om de aanpak van mensenhandel verder te ontwikkelen en te versterken. Voor wat betreft de onderzoeken met het oog op de aanpak van misstanden in de prostitutiebranche naar de brief aan uw Kamer van 24 oktober 2013 inzake de gevolgen van de behandeling van de Wrp voor beleid op prostitutie en mensenhandel en toezeggingen 27 maart 2013 (Kamerstuk 28 638, nr. 105).

Dit alles uiteraard in aanvulling op de enorme bijdrage die de Nationaal rapporteur met haar rapportages hieraan levert.

Het project om te komen tot een nationaal verwijzingsmechanisme, een derde termijn voor de Task Force mensenhandel en de brede onderzoeksagenda zijn drie brede initiatieven, die bijdragen aan het aanscherpen en steeds meer op maat maken van de huidige aanpak van mensenhandel; afzonderlijk, maar met name ook in gezamenlijkheid. Het nationaal verwijzingsmechanisme zal – werkende weg, op termijn – informatie genereren voor onderzoek. Tegelijkertijd kunnen de bevindingen uit de onderzoeken aanleiding zijn om het nationaal verwijzingsmechanisme te zijner tijd bij te stellen. Ook kunnen zij aanzetten tot actie in de Task Force. Focus en effectiviteit staan hierbij voorop.

Reactie per aanbeveling:

Aanbeveling 1: Minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel

Voor deze aanbeveling kan worden verwezen naar het nationaal verwijzingsmechanisme; niet alleen voor de verbinding tussen de Justitie- en de (Jeugd)zorgketen is het project nationaal verwijzingsmechanisme relevant, maar ook op het punt van het beter in beeld krijgen van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

Zoals reeds in de zogeheten loverboybrief van 4 juli jl. is gemeld, zijn verschillende acties in gang gezet om de zorg voor, en bescherming van, slachtoffers van loverboys te verbeteren. Het gaat dan om het verbeteren op het terrein van identificatie en registratie en de opvang en behandeling. Ook gaat het om het investeren in aangiftebereidheid.

Het gaat om de volgende acties:

- Gesprek met Jeugdzorg Nederland om te bezien op welke manier de registratie van slachtoffers van loverboys verbeterd kan worden bij de bureaus jeugdzorg en de instellingen voor jeugdzorg. Ook het verhogen van de aangiftebereidheid wordt hierbij betrokken.
- Quickscan werkzame huidige elementen, zoals in het voorgaande reeds aan de orde is geweest;

- Tevens een meerjarig effectiviteitsprogramma waarin de komende jaren de methodieken die toegepast worden gevolgd worden in hun resultaten (mogelijk met inbegrip van pilot Fier Fryslân, Horizon, Humanitas).

De succesvolle campagne «Schijn bedriegt» van Meld Misdaad Anoniem, die in opdracht van Veiligheid en Justitie wordt uitgevoerd, is in dit opzicht eveneens vermeldingswaardig. Deze campagne had over de periode juni 2012 – mei 2013 76 procent meer meldingen opgeleverd. Opvallend was daarbij de stijging over mogelijke minderjarige slachtoffers: 1 op de 4 meldingen over mensenhandel ging hierover. In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is tevens de film «De mooiste chick van het web» ontwikkeld. Doel van deze film is om kinderen, ouders, vrienden en leraren te wijzen op de risico's van social media. Deze film is onder andere via www.mediawijzer.net te bekijken. Codename Future heeft in opdracht van het Ministerie een lespakket rond deze film ontwikkeld, waarmee scholen actief aan de slag kunnen. De doelgroep bestaat uit leerjaar 1 en 2 van scholen in het voortgezet onderwijs. De scholen zijn per september 2013 over het lespakket geïnformeerd. In de eerste week hadden zich al 45 scholen hiervoor aangemeld.

Tijdens het AO Kinderpornografie van 4 juli 2013 heb ik aangegeven dat ik me in ga zetten om de zogeheten «lokpuber-methode», oftewel «lokprofielen op het internet» te behouden voor de opsporing en vervolging, waarbij een opsporingsambtenaar zich voordoet als een minderjarige om zodoende «groomers» op het spoor te komen voordat ze minderjarigen daadwerkelijk misbruikt dan wel uitgebuit hebben. Dit biedt mogelijkheden om daders in beeld te krijgen, aan te pakken en daarmee slachtofferschap te voorkomen.

Aanbeveling 2: Bescherming in één alomvattend document: het nationaal verwijzingsmechanisme

Op deze aanbeveling is in het voorgaande reeds uitgebreid ingegaan.

Aanbevelingen 3.1. en 3.2.: Kwetsbaarheid van legale prostitutiebranche verkleinen

De Nationaal rapporteur roept in haar aanbevelingen op tot het opzetten van een landelijk kader voor prostitutiebeleid om de kwetsbaarheid van de legale branche voor misstanden als mensenhandel te verkleinen, de aanpak van mensenhandel in de gehele seksbranche te versterken en tot de aanpak en versterking van de positie van de prostituee. Voor een reactie op deze aanbeveling verwijs ik naar de brief aan uw Kamer van 24 oktober 2013 inzake de gevolgen van de behandeling van de Wrp voor beleid op prostitutie en mensenhandel en toezeggingen 27 maart 2013.

Ten aanzien van de aanbeveling van de Nationaal rapporteur om strafbaar te stellen degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostituee terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen, en dus een slachtoffer is van mensenhandel merk ik het volgende op:

Op dit moment biedt de strafwet al mogelijkheden om de klant strafrechtelijk ter verantwoording te roepen. Zo is de klant van een minderjarige prostituee strafbaar op grond van artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht en is het trekken van profijt uit uitbuiting strafbaar gesteld in artikel 273f, eerste lid, onderdelen 6 en 8, van het Wetboek van Strafrecht. Dit laat onverlet dat ik voortdurend bekijk of er verbeteringen in de strafwetgeving op het gebied van mensenhandel mogelijk zijn. Voor het voorstel van de Nationaal rapporteur – om strafbaar te stellen degene die

gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitué(e) terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, en dus slachtoffer is van mensenhandel – heb ik veel sympathie. Ik heb vernomen dat de CU momenteel een initiatiefvoorstel op dit onderwerp voorbereidt. Dit initiatiefvoorstel wacht ik met belangstelling af.

Aanbeveling 4. Nieuwe vormen van mensenhandel:

De aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie is en blijft prioriteit voor SZW en VenJ. Dit staat los van het feit dat de wetenschap op dit moment nog geen eenduidig antwoord kan geven op de vraag wat de aard en omvang van uitbuiting buiten de seksindustrie is. Bij de aanpak van SZW en VenJ is ook aandacht voor mogelijke nieuwe vormen van uitbuiting. Deze worden in overleg met de ketenpartners opgepakt. Signalen komen mede voort uit de aanpak van schijnconstructies en malafide uitzendbureaus, waar ook opsporing deel van uitmaakt. Daarnaast komen signalen van inspecteurs die bij een inspectie vermoedens hebben van arbeidsuitbuiting. Bij de aanpak richt Inspectie SZW zich op het maximaal afpakken van crimineel verkregen vermogen, teneinde te voorkomen dat misdaad loont.

De ernst van uitbuiting buiten de seksindustrie staat niet ter discussie. Dat aandacht nodig is voor bewustwording over wat uitbuiting is en hoe en waar signalen over uitbuiting te melden, wordt onderschreven. LTO Nederland heeft bijvoorbeeld met een campagne geïnvesteerd in goed werkgeverschap. Om gemeenten meer bewust te maken van het bestaan van uitbuiting buiten de seksindustrie en de kennis te vergroten, verzorgt het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid in 2013 in opdracht van SZW en in samenwerking met de Inspectie SZW een voorlichtingscampagne bestaande uit onder andere een informatiebrochure, een webdossier en regionale bijeenkomsten. De NGO FairWork en Stichting Meld Misdaad Anoniem dragen inhoudelijk bij aan deze voorlichtingscampagne.

Bij brief van 13 september 2013 bent u geïnformeerd over de voortgang van de maatregelen om EU-arbeidsmigratie in goede banen te leiden (Kamerstuk 29 407, nr. 175). Deze maatregelen dragen bij aan preventie en aanpak van uitbuiting.

Ook is en blijft aandacht voor training voor de rechercheurs en inspecteurs van de Inspectie SZW nodig. Bezien wordt of aanvullende training op het herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting nodig is. Bewustwording, training en signalering zijn ook aspecten die de Nationaal rapporteur terecht ziet als uitgangspunten voor de afwegingen omtrent een Nationaal Verwijzingsmechanisme.

Teneinde de aanpak van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting in Europa een impuls te geven heeft Nederland een groot trainingsproject opgezet om een veertiental landen van Midden- en Oost-Europa (van Polen tot Albanië) te trainen in de preventie en bestrijding hiervan. Deze landen zijn veelal bronland in relatie tot West-Europese landen, waaronder Nederland, maar tegelijkertijd in toenemende mate bestemmingsland in relatie tot meer oostwaarts gelegen landen. De financiering van het project werd verzorgd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Als uitvoerende organisatie fungeerde ICMPD, een internationale organisatie gevestigd te Wenen (ICMPD staat voor International Centre voor Migration Policy Development). Als trainers traden op deskundigen uit diverse Europese landen, waaronder ook de Inspectie SZW. Door internationale organisaties als ILO, UNODC, OVSE en

Europol werd eveneens expertise bijgedragen. Een belangrijk deel van de trainingen was speciaal gericht op de arbeidsinspecties in deze landen, teneinde hen bewust te maken van de problematiek van mensenhandel, een invalshoek die tot voor kort buiten hun traditionele blikveld lag. Ook werden politierechercheurs en openbare aanklagers uit deze 14 landen getraind, dit alles mede met het doel zowel de onderlinge samenwerking binnen deze landen te stimuleren als de internationale samenwerking. Het project heeft zich uitgestrekt over een periode van 19 maanden en werd in juli van dit jaar met succes afgerond.

In zijn algemeenheid geldt dat in een derde termijn de Task Force mensenhandel zich o.a. zal richten op het signaleren van nieuwe fenomenen en het formuleren van een aanpak daarbij. Dat geldt voor nieuwe vormen van uitbuiting zowel binnen als buiten de seksindustrie, maar ook ten aanzien van bijvoorbeeld criminele uitbuiting of gedwongen dienstverlening. Bekende voorbeelden van die laatste twee vormen zijn – het onder dwang knippen van hennep en het gedwongen afsluiten van een telefoonabonnement voor een ander. –. Met het nationaal verwijzingsmechanisme zal ook meer informatie worden verkregen met betrekking tot de aard en omvang van dit soort nieuwe vormen van mensenhandel.

Aanbeveling 5. De aanpak op regionaal en lokaal niveau en de verbinding tussen RIEC's en Veiligheidshuizen

Ik ben het met de Nationaal rapporteur eens dat de RIEC's en Veiligheidshuizen op een goede wijze met elkaar in verbinding moeten staan. Ik constateer dat op regionaal niveau momenteel al verschillende manieren worden ontwikkeld om deze verbinding gestalte te geven. Ik zal ervoor zorg dragen dat deze best practices worden gedeeld. Onlangs heeft reeds een eerste bijeenkomst hierover plaatsgevonden, waar medewerkers van de RIEC's, Veiligheidshuizen en deelnemende partners waren vertegenwoordigd.

IV. Concluderend:

Kortom, zowel meer slim samenspel tussen alle professionals en organisaties als het opbouwen van een meer gezamenlijk «body of knowledge» staat de komende periode centraal. Dit met het oog op bestendiging van de aanpak van mensenhandel, effectief te blijven opereren en het élan vast te houden. De Nationaal Rapporteur heeft hiervoor met haar Negende rapportage een stevige basis gelegd. Het project om te komen tot een nationaal verwijzingsmechanisme en een herijking van de Task Force mensenhandel zijn met name van belang om in de aanpak van mensenhandel de komende periode deze slag te maken.

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