

Vergaderjaar 2013–2014

28 638

Mensenhandel

Nr. 124

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2014

Op 18 juni 2014 heeft de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) van de Raad van Europa zijn eerste evaluatie-rapport gepubliceerd over het Nederlandse mensenhandelbeleid. In dit rapport neemt GRETA de Nederlandse aanpak van mensenhandel onder de loep en bekijkt of deze aanpak voldoet aan de bepalingen van het mensenhandelverdrag van de Raad van Europa. GRETA is op grond van artikel 36 van het verdrag ingesteld, met als taak de naleving van het verdrag te monitoren, en is bevoegd niet-bindende aanbevelingen op te stellen. Op basis van de evaluatie heeft GRETA 23 aanbevelingen opgesteld. De gebruikelijke procedure is dat het «Committee of the Parties» (Comité van de Partijen) dit soort aanbevelingen endosseert door middel van een resolutie. Dit heeft het Comité tijdens zijn bijeenkomst van 7 juli 2014 gedaan.

In mijn brieven van 23 juni 2014 over het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel¹ en de doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel² ben ik reeds ingegaan op enkele van de GRETA-aanbevelingen. Daarnaast ben ik in mijn brief over het verzoek van het Kamerlid Kooiman (SP) inzake berichtgeving op nu.nl met de titel «Nederland moet meer doen tegen mensenhandel»³ al kort ingegaan op het GRETA-rapport. Ook de antwoorden op de schriftelijke vragen van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie gaan in op de verschillende aspecten aangehaald door GRETA⁴.

In deze brief bericht ik u, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de kabinetsreactie op het rapport en de daarin vervatte aanbevelingen. U ontvangt

¹ Kamerstuk 28 638, nr. 122.

² Kamerstuk 28 638, nr. 121.

³ Kamerstuk 28 638, nr. 117.

⁴ Kamerstuk 28 638, nr. 123.

tevens het rapport zelf en de resolutie inzake de aanbevelingen die door het Comité van de Partijen is aangenomen op 7 juli 2014⁵.

1. Algemene reactie

Het kabinet is verheugd dat de Raad van Europa veel positieve aspecten in het Nederlandse beleid ziet. Het rapport geeft een gedegen overzicht van de inspanningen die in Nederland gepleegd worden door de vele organisaties die betrokken zijn bij het signaleren en opvangen van slachtoffers, bij het opsporen en vervolgen van daders en bij het voorkomen van mensenhandel.

2. Reactie op de aanbevelingen

De aanbevelingen kunnen als volgt worden geclusterd: a) Algemeen; b) Preventie; c) Identificatie van en verlenen van hulp en bescherming aan slachtoffers; d) Verblijfsregeling van slachtoffers; en e) Strafrecht, opsporing en vervolging.

a) Algemeen (aanbevelingen 1–6)

Deze GRETA aanbevelingen liggen op het terrein van de integrale aanpak van met name arbeidsuitbuiting, de training van professionals, het verzamelen van data, het verrichten van onderzoek en internationale samenwerking.

Het kabinet kan zich goed vinden in de GRETA-aanbeveling de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting te continueren, waarbij meer aandacht moet komen voor vergroting van de bewustwording van professionals, in risicosectoren en van het algemene publiek.

Arbeidsuitbuiting is in de derde termijn van de Task Force mensenhandel benoemd als specifiek thema. De inzet is erop gericht om meer zicht te krijgen op de aard, locatie en – zo mogelijk – de omvang van arbeidsuitbuiting binnen en buiten de bekende arbeidssectoren, alsmede in andere fenomenen van arbeidsuitbuiting (zoals gedwongen bedelen). Trainingen zullen worden gecontinueerd en uitgebreid.

GRETA doet de aanbeveling om uitbetaling van loon door de werkgever in natura te beperken en malafide uitzendbureaus aan te pakken. In het kader van het Wetsvoorstel aanpak schijnconstructies (WAS) dat in het najaar van 2014 wordt aangeboden aan de Tweede Kamer, zullen aanvullende voorwaarden worden gesteld om betaling onder het wettelijk minimumloon tegen te gaan. Op grond van de WAS wordt de werkgever verplicht minimaal het gedeelte gelijk aan het wettelijk minimumloon giraal uit te betalen. Ook wordt het op grond van de WAS niet langer toegestaan onbeperkt kosten met het wettelijk minimumloon te verrekenen. Voorts wordt de werkgever verplicht onkostenvergoedingen te specificeren op de loonstrook. Daarnaast wordt een ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon geïntroduceerd voor alle sectoren en voor alle opdrachtgevers. Verder wordt met de WAS wettelijke verlenging van algemeen verbindend verklaring (avv) mogelijk gemaakt ter verbetering van cao-naleving en -handhaving en bevat het wetsvoorstel een wettelijke basis waarmee de Inspectie SZW vermoedens van niet-naleving van de cao kan doorgeven aan private cao-handhavers en/of sociale partners. De Inspectie SZW heeft extra inspecteurs aangesteld voor het aanpakken van schijnconstructies.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Specifiek voor de aanpak van malafide uitzendbureaus is in 2012 een programma opgezet. Onderdeel hiervan is het opzetten van een interventieteam bestaande uit de Inspectie SZW, de Belastingdienst en douaneadministratie, UWV en gemeenten, alsmede het opzetten van een hotline waar burgers en bedrijven malafide uitzendbureaus kunnen melden. De handhaving via het interventieteam Aanpak Malafide Uitzendbureaus wordt voortgezet. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ook overeenkomsten gesloten met Polen, Roemenië en Bulgarije voor de uitwisseling van gegevens over malafide uitzendbureaus.

De sector zelf werkt ook aan het verbeteren van de kwaliteit door onder meer het keurmerk voor uitzendbureaus van de Stichting Normering Arbeid verder te verbeteren en intensiever te controleren. LTO Nederland (de Nederlandse Federatie van land- en tuinbouw) heeft met steun van SZW een campagne uitgevoerd onder de naam «Goed Werkgeverschap». Bedrijven van land- en tuinbouwproducten werden voorzien van informatie over goede arbeidsomstandigheden, fatsoenlijke huisvesting en gelijke beloning voor gelijk werk door middel van flyers, affiches, regionale bijeenkomsten en een film.

Ik ben met GRETA van mening dat training van professionals van groot belang is in de strijd tegen mensenhandel. Een groot aantal organisaties zoals politie, KMar, OM, COA, RIECs en gemeenten zijn getraind of hebben speciale opleidingen gevolgd in het herkennen van signalen en patronen van mensenhandel en het identificeren van mogelijke slachtoffers. Deze trainingen en opleidingen zullen worden voortgezet. Op 12 juni 2014 zijn handleidingen voor signalering van slachtoffers mensenhandel voor eerstelijns professionals onder een groot aantal organisaties in Nederland uitgerold. De IND-mensenhandeltrainingen worden dit jaar en in 2015 gecontinueerd. Dit geldt ook voor de trainingen van arbeidsinspecteurs en rechercheurs van Inspectie SZW en de trainingen aan gemeenten. Daarnaast komt mensenhandel/loverboyproblematiek aan de orde in cursussen die worden ontwikkeld voor docenten aan de beroepsopleidingen, namelijk de cursus «Lesgeven over geweld in afhankelijkheidsrelaties» en de cursus «Communiceren over seksualiteit». Er is verder een speciale cursus voor rechters over mensenhandel ontwikkeld.

De GRETA-aanbeveling tot verbetering van de registratie van meldingen van mogelijke slachtoffers aan Comensha zal worden opgepakt in het kader van het project Nationaal Verwijsmechanisme.

Met betrekking tot de aanbeveling tot voortzetting van onderzoek naar mensenhandel, zal met name de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen een belangrijke rol blijven vervullen.

Zoals aanbevolen door GRETA, zal Nederland zijn actieve inzet voor internationale samenwerking bij de bestrijding van mensenhandel voortzetten. Nederland blijft een van de trekkers van het EU EMPACT-project mensenhandel. Dit project is erop gericht om de samenwerking tussen opsporingsautoriteiten van de EU-lidstaten te verbeteren. Op bilateraal niveau werkt Nederland samen met belangrijke herkomstlanden, zoals Bulgarije, Hongarije en Roemenië. Nederland neemt ook deel in een project waarin samen met België en Hongarije wordt gewerkt aan het opzetten van een transnationaal verwijsmechanisme.

b) Preventie (aanbevelingen 7 en 8)

Ik onderstreep het belang dat GRETA hecht aan vergroting van de bewustwording in de strijd tegen mensenhandel en ter voorkoming van mensenhandel. Bewustwording is dan ook nadrukkelijk onderdeel van het

Nederlandse beleid. Bij het ontwikkelen van nieuwe initiatieven in dit kader wordt rekening gehouden met de impact van eerdere acties. Een voorbeeld hiervan is de campagne «Schijn bedriegt», waarin bewustwording centraal staat. Deze campagne, die als doel had om klanten van prostituees bewust te maken van signalen van mensenhandel, heeft geresulteerd in een groot aantal meldingen van gedwongen prostitutie. Gezien het succes van deze campagne is deze recent voortgezet. Daarbij is de doelgroep van de campagne uitgebreid naar prostituees zelf en hulpverleners.

Daarnaast zijn activiteiten ontplooid om de bewustwording van mensenhandel onder scholieren te vergroten. Zo zijn bijvoorbeeld in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie de voorlichtingsfilm «De mooiste chick van het web» en bijbehorend lespakket ontwikkeld. Verder worden migranten geïnformeerd over de risico's die samenhangen met malafide (uitzend)bedrijven en misbruik, alsmede waar ze terecht kunnen met vragen en waar zij misstanden kunnen melden. In samenwerking met onder meer de ambassades van de betreffende landen, wordt ingezet op informatievoorziening in Polen, Roemenië en Bulgarije.

Ook de vermindering van de vraag naar diensten en producten van slachtoffers van mensenhandel krijgt de aandacht. Er wordt nauw samengewerkt met NGO's en in toenemende mate met de private sector zoals met Koninklijke Horeca Nederland en de hotelbranche. De NGO FairWork zet zich ook in om de bewustwording van arbeidsuitbuiting bij het brede publiek te vergroten.

c) Identificatie van en het verlenen van hulp en bescherming aan slachtoffers (aanbevelingen 9–15)

GRETA heeft meerdere aanbevelingen opgesteld ter verbetering van de identificatie van slachtoffers van mensenhandel en het verlenen van hulp en bescherming aan slachtoffers.

Uiteraard onderschrijft het kabinet het door GRETA geformuleerde uitgangspunt dat slachtoffers van mensenhandel adequaat opgevangen en ondersteund moeten worden. In de brief over het Nationaal Verwijsmechanisme ga ik in op de verschillende aspecten genoemd door GRETA. Ook geef ik hierin aan dat de behoeften van het slachtoffer centraal moeten staan binnen dit mechanisme. In dat verband is het van het grootste belang dat zoveel mogelijk slachtoffers van mensenhandel worden geïdentificeerd. Daarnaast is al uitgangspunt van het Nederlandse beleid dat alle slachtoffers die dit nodig hebben, gebruik kunnen maken van de opvangvoorzieningen.

De projectgroep Nationaal Verwijsmechanisme zal onderzoeken of – en zo ja hoe – het slachtofferschap van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel multidisciplinair kan worden vastgesteld. Er wordt in dit kader gewerkt aan de verdere versteviging van de signalering, identificatie en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Begin 2015 komt de projectgroep met concrete resultaten.

Op één cruciaal punt ben ik het echter oneens met de experts van GRETA. GRETA pleit in aanbeveling 11 voor een loskoppeling tussen een verblijfsvergunning en het verlenen van medewerking met opsporingsautoriteiten. Volgens mij is de koppeling tussen het beschermen van slachtoffers van mensenhandel en de opsporing en vervolging van de daders juist van cruciaal belang. Ik deel het standpunt dat de Nationaal Rapporteur in haar reactie op het GRETA rapport heeft geformuleerd, namelijk dat bescherming en opsporing twee kanten van dezelfde

medaille zijn. Juist goede opvang en bescherming van slachtoffers dragen bij aan de mogelijkheden voor slachtoffers om mee te werken aan het strafproces. Om mensenhandel goed te kunnen aanpakken, moeten wij ons immers ook richten op de aanpak van de daders van mensenhandel. Dit draagt bij aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers. Informatie verkregen van slachtoffers over de mensenhandelzaak is een van de belangrijkste instrumenten in het opsporen en vervolgen van de daders.

d) Verblijfsregeling voor slachtoffers (aanbevelingen 16,17 en 21)

Met betrekking tot de aanbevelingen over de reflectieperiode en de verblijfsvergunning kan ik verwijzen naar de informatie beschreven in de brief over de doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel, waarin ook is ingegaan op de GRETA-aanbevelingen.

e) Strafrecht, opsporing en vervolging (aanbevelingen 18–23)

GRETA heeft aanbevelingen gedaan op het terrein van strafwetgeving, opsporing en vervolging en specialisatie van rechters.

Over de strafbaarstelling van personen die gebruik maken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel kan ik het volgende zeggen. 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. Zoals gesteld in mijn brief van 3 maart 2014 (Kamerstuk 28 638, nr. 110) heb ik veel sympathie voor het voorstel om 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 of bewogen, en dus slachtoffer is van mensenhandel – apart strafbaar te stellen. Ik wacht het daartoe strekkende initiatiefvoorstel van de CU dan ook met belangstelling af.

De beginselen van niet-vervolgung en niet-bestrafing van slachtoffers van mensenhandel zijn opgenomen in de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie. Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op bescherming tegen vervolging en bestraffing wegens criminele activiteiten, tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel. De beginselen komen ook aan bod tijdens opleidingen mensenhandel voor officieren van justitie en rechters.

Uit een inventarisatie van het Landelijk Overleg van Voorzitters van de Strafssectoren (LOVS) is gebleken dat 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.

Er wordt inderdaad geen gebruik gemaakt van het getuigenbeschermingsprogramma voor slachtoffers van mensenhandel. De achterliggende reden is dat de opvangmogelijkheden voor slachtoffers in Nederland goed zijn. Daarnaast is de belangrijkste voorwaarde voor opname in een sociaal beschermingsprogramma dat een slachtoffer een goede getuige kan zijn die cruciaal bewijs moet kunnen aanleveren om een zaak rond te krijgen

die niet op een andere manier is rond te krijgen. In de praktijk kan bij mensenhandelonderzoeken veelal gebruik worden gemaakt van verklaringen van meerdere slachtoffers of van verklaringen van andere getuigen (niet-zijnde slachtoffers), informatie van Bijzondere Opsporingsdiensten en informatie van andere partijen en/of uit actiedagen. De politie en het OM geven aan dat de bekendheid met het programma voldoende is.

Conclusie

Het GRETA-rapport geeft een gedegen overzicht van de inspanningen die in Nederland gepleegd worden door de vele organisaties die betrokken zijn bij de geïntegreerde aanpak van mensenhandel. Het laat zien dat er in Nederland door vele organisaties hard aan wordt gewerkt.

Ik zie dit GRETA-rapport dan ook als een aanmoediging om op de ingeslagen weg door te gaan. Veel aanbevelingen benadrukken positieve aspecten van het Nederlandse beleid en verzoeken Nederland hiermee door te gaan. Andere benoemen specifieke aspecten van de problematiek, waaraan in de toekomst meer aandacht moet worden gegeven. GRETA doet daarbij aanbevelingen om het beleid, en de uitvoering ervan, te verbeteren. In deze brief heb ik de lijnen geschetst waarlangs het kabinet hier verder aan wil werken. Het genoemde Comité van de Partijen zal uiterlijk 2 januari 2017 worden geïnformeerd over de implementatie van de aanbevelingen.

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