

Vergaderjaar 2019–2020

28 638

Mensenhandel

Nr. 179

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2020

Op 18 oktober 2019 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Nationaal Rapporteur) zijn rapport *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014–2018* gepubliceerd. Hierin doet de Nationaal Rapporteur verschillende aanbevelingen op basis van de bevindingen uit de monitor. Ik dank de Nationaal Rapporteur en zijn onderzoekers voor de constructief kritische monitor. In de bijlage treft u de *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014–2018* aan¹.

Zoals de Nationaal Rapporteur stelt in zijn monitor, staat dit complexe fenomeen hoog op de politieke agenda. Na de aangekondigde versterking van de aanpak van mensenhandel in het Regeerakkoord, is het programma *Samen tegen Mensenhandel*² eind 2018 van start gegaan. De eventuele effecten van het programma zijn hierdoor nog niet zichtbaar in deze monitor, die ziet op de periode voordat het programma daadwerkelijk van start is gegaan. Over de voortgang op het programma en de aanpak is uw Kamer geïnformeerd door middel van een voortgangsbrief³ op 13 november 2019.

In zijn rapport doet de Nationaal Rapporteur vijf aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel. Hieronder wordt ingegaan op elk van deze aanbevelingen.

Aanbeveling 1. *Zorg voor structurele programmacoördinatie en monitoring van het programma Samen tegen mensenhandel (p. 159)*

De Nationaal Rapporteur vraagt met zijn eerste aanbeveling aandacht voor de coördinatie en monitoring van het programma *Samen tegen mensenhandel*. Ook de komende periode blijft dit kabinet zich, samen met

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 28 638, nr. 164.

³ Kamerstuk 28 638, nr. 177.

de vele betrokken organisaties, inzetten voor een integrale aanpak van mensenhandel. Om het integrale karakter van het programma te borgen is ook interdepartementale samenwerking cruciaal. Deze is terug te zien in de organisatie van het programma waarin de verschillende betrokken departementen vertegenwoordigd zijn. Vanuit het programmateam mensenhandel worden de departementale opgaven en maatregelen opgepakt, onder coördinatie van het Ministerie van JenV. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur om de programmacoördinatie goed te borgen.

Zoals aangekondigd in de voortgangsbrief zullen dit jaar een aantal acties in gang gezet worden om de monitoring van het programma verder te borgen. Voor het monitoren van de effecten van het programma is het van belang dat we voldoende zicht houden op de aard en omvang van mensenhandel. Het WODC is daarom verzocht een tweede schatting uit te voeren naar het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

Daarnaast wordt, conform aanbeveling 2, aan de Nationaal Rapporteur om, in afstemming met het CBS, nader te verkennen welke rol het CBS zou kunnen spelen bij de dataverzameling. Tot slot zal dit jaar gestart worden met een traject om een programmamonitor te ontwikkelen. U wordt door middel van de jaarlijkse voortgangsbrief van het programma geïnformeerd over de voortgang op dit traject.

Aanbeveling 2. Completeer en verrijk het zicht op de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld komen en verken hierbij de rol van het Centraal Bureau voor de Statistiek (p. 161)

De Nationaal Rapporteur vraagt met zijn aanbeveling aandacht voor het belang van goede dataverzameling voor het ontwikkelen en monitoren van beleid. Hierbij draagt de Nationaal Rapporteur de implicaties van de AVG voor het registreren en delen van data aan als knelpunt. Over dit onderwerp zijn eerder ook Kamervragen⁴ gesteld. Daarbij is het goed om oog te houden voor het onderscheid tussen twee type AVG-vraagstukken. Enerzijds betreft het hier een vraagstuk waarbij bezien wordt in hoeverre de gegevens van slachtoffers geregistreerd mogen worden ten behoeve van het in kaart brengen van de aard en omvang van mensenhandel. Anderzijds speelt het vraagstuk rondom het delen van informatie tussen ketenpartners, in het kader van de zorg- en hulpverlening aan slachtoffers en het aanpakken van daders.

Dit laatste vraagstuk is complex en vraagt om nog verdere uitwerking en toetsing. Ik moet daarom terugkomen op de toezegging⁵ die ik u tijdens het Algemeen Overleg van 5 december jl. deed. Om te voorkomen dat ik op een later moment terug moet komen op de door de projectleider centraal gestelde uitgangspunten heb ik een toets laten doen op de gestelde grondslagen voor gegevensdeling. De uitkomsten hiervan zullen, in samenspraak met betrokken partijen, omgezet worden in toegankelijke handvatten voor de praktijk door het CCV. Ik streef ernaar deze voor het zomerreces met de Kamer te kunnen delen.

Met betrekking tot het eerste vraagstuk beveelt de Nationaal Rapporteur aan om de rol die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kan spelen bij de dataverzameling te verkennen. De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur wordt overgenomen, in die zin dat het CBS is verzocht om binnen de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot de meldplicht slachtoffers mensenhandel bij CoMensha, de data-uitvraag met de

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 943 en Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 944.

⁵ Kamerstuk 28 638, nr. 178: De Staatssecretaris zal in het eerste kwartaal van 2020 de rapportage over de knelpunten plus de handreiking bij de informatie-delings tussen ketenpartners aan de Kamer sturen.

Nationaal Rapporteur verder uit te werken, in afstemming met alle dataleveranciers, maar in het bijzonder met CoMensha als hoofdleverancier.

Aanbeveling 3. *Geef prioriteit aan de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting en focus daarbij op de jonge slachtoffer- en dadergroep (p. 162)*

Jonge slachtoffergroepen

Uit de Slachtoffermonitor blijkt dat jonge slachtoffers van seksuele uitbuiting nog te vaak buiten beeld blijven van de opsporings- en hulpverleningsorganisaties. De aanbeveling pleit daarom voor een integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting te prioriteren en daarbij te focussen op jonge slachtoffer- en dadergroepen.

Ik deel met de Nationaal Rapporteur de zorg om jongeren en de noodzaak om dit integraal aan te pakken. In lijn daarmee wordt al, waar het gaat om jonge slachtoffergroepen een gevarieerd pakket aan maatregelen ingezet om dit punt te adresseren. Een groot deel van deze maatregelen en de resultaten zijn al uitgebreid aan bod gekomen in de voortgangsbrief van het programma Samen tegen mensenhandel.⁶ Daarnaast zijn de verschillende kernelementen van de Commissie Azough geborgd in bestaande werkwijzen van betrokken jeugdzorgorganisaties. De kernelementen creëren samen de beste voorwaarden om het hulpaanbod voor de jonge doelgroep te verbeteren.

Bij deze veelal onzichtbare groep is een *outreaching* benadering, het proactief benaderen van de doelgroep, van essentieel belang. Ik juich daarom belangrijke initiatieven voor laagdrempelige hulpverlening toe. Zo heeft Lumens recent een inloophuis voor jongens die seksueel zijn uitgebuit geopend en ondersteunt het Team Outreach van de Tussenvoorziening mensen die hulp behoeven bij seksuele uitbuiting. Er zijn daarnaast verschillende organisaties die digitale hulpverlening bieden door middel van een chatfunctie, waaronder Fier en Slachtofferhulp Nederland. Op 12 februari jl. is tijdens het VAO Zeden (Handelingen II 2019/20, nr. 53, item 3) ook een motie⁷ aangenomen die het kabinet oproept om in samenspraak met de ketenpartners te verkennen hoe een online outreachprogramma kan worden ontwikkeld voor slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Momenteel vinden in het kader van deze motie de eerste verkennende gesprekken plaats. Uw Kamer wordt op een later moment geïnformeerd over de uitkomsten van deze gesprekken.

Jonge dadergroepen

Er is nog weinig bekend over jonge dadergroepen en het effectief tegengaan van jonge aanwas in het mensenhandel domein. CKM heeft recent, in opdracht van de politie, onderzoek gedaan naar daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. De bevindingen uit dit onderzoek dienen onder meer om inzicht te krijgen in de achtergrond van de daders, de gebruikte modus operandi en eventuele samenwerkingsverbanden. Door de politie worden de bevindingen gedeeld met de eenheden in het kader van verhoren en strafrechtelijke onderzoeken. De bevindingen uit dit rapport zullen worden meegenomen in de doorontwikkeling van het programma Samen tegen mensenhandel, bijvoorbeeld door de

⁶ Kamerstuk 28 638, nr. 176.

⁷ Motie van de leden Van der Graaf, Kuik, Kuiken en Van Wijngaarden aangenomen (Kamerstuk 31 015, nr. 186).

uitkomsten te betrekken in reeds lopende initiatieven in de verschillende actielijnen.

Aanbeveling 4. *Zorg voor een effectieve aanpak van mensenhandel gepleegd ten aanzien van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus (p. 164)*

In deze monitor uit de Nationaal Rapporteur ook zijn zorgen over het ontstaan van ongelijkheid tussen buitenlandse slachtoffers zónder en buitenlandse slachtoffers mét een Dublinstatus. Dit naar aanleiding van de aanpassing van de verblijfsregeling mensenhandel, voor personen die onder de Dublinverordening vallen, die op 1 augustus 2019 in werking is getreden.

De aanpassing van de verblijfsregeling mensenhandel is onderdeel van een integraal pakket aan maatregelen⁸. Zo is sinds 1 september 2019 ook het Landelijk Coördinatie Centrum (LCC) bij de politie ingericht om de achterstanden in het opnemen van aangiften van mensenhandel terug te dringen. Daarnaast is er in de grensoverschrijdende samenwerking aandacht voor de onderliggende oorzaken van en de achterliggende mechanismen achter de toestroom van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Zo wordt het bestaand netwerk van liaisons van de politie, KMar en openbare aanklagers dit jaar verstevigd.

Daarnaast zet het Ministerie van Buitenlandse Zaken in op intensivering van de aanpak van mensenhandel in landen van herkomst. Tijdens de begrotingsbehandeling van BHOS is tevens een motie van leden Kuik en Voordewind aangenomen die onder andere ziet op het intensiveren van de aanpak van mensenhandel in samenspraak met bron- en transitie-landen (Kamerstuk 35 300 XVII, nr. 34). Er wordt in kaart gebracht hoe verdere intensivering van de aanpak van mensenhandel vormgegeven kan worden. Over de uitvoering hiervan zal worden gerapporteerd bij de volgende voortgangsbrief van het programma *Samen tegen Mensenhandel* in november 2020.

Tot slot heeft het WODC recent de opdracht gekregen een verkenning, en indien nodig een fenomeenonderzoek, te starten om meer duidelijkheid te krijgen over de achterliggende mechanismen die hebben bijgedragen aan de verhoogde instroom van Dublinclaimanten die aangifte doen van mensenhandel. Momenteel worden de mogelijkheden bekeken voor de opzet van deze verkenning.⁹

Aanbeveling 5. *Vergroot het presterend vermogen van de Nationale Politie in de aanpak van mensenhandel (p. 166)*

De Nationaal Rapporteur doet een aantal aanbevelingen om het presterend vermogen van de Nationale Politie te vergroten.

De afgelopen jaren is, mede doordat het thema mensenhandel als prioriteit in de Veiligheidsagenda is opgenomen, een versteviging van de aanpak ingezet. Hierover bent u reeds in verschillende brieven geïnformeerd.¹⁰ Het is nu belangrijk de aandacht vast te houden en de urgentie nog nadrukkelijker door te vertalen naar operationele keuzes. Momenteel wordt door de politie, het OM en Ministerie van Justitie en Veiligheid een prioritering aangebracht in de reeds ingezette maatregelen, zodat de

⁸ Kamerstuk 28 638, nr. 165.

⁹ Naar aanleiding van de motie van leden Segers en Buitenweg tijdens het VAO mensenhandel en prostitutie van 4 juli 2019 (Kamerstuk 28 638, nr. 172).

¹⁰ Kamerstuk 28 638, nrs. 164 en 177.

maatregelen met het meeste te verwachten effect komende periode meer prioriteit krijgen.

De aanpak van mensenhandel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vele partijen, de politie is daarbij een van de belangrijke partners die hier een rol in heeft. De politie tracht op diverse wijzen zicht te krijgen op de factoren die de aanpak van mensenhandel kunnen belemmeren. De politie is onder andere bezig met een verdere verscherping van de aanpak van mensenhandel. Het doel daarvan is om op basis van ervaringen van AVIM-medewerkers meer zicht te krijgen op wat er goed en minder goed gaat. Hierbij wordt ook het Openbaar Ministerie betrokken. Daarnaast moet de uitwerking van motie van de leden Segers en Asscher (Kamerstuk 35 300, nr. 25) bijdragen aan extra capaciteit en een verbeterde informatiepositie bij de AVIM.

Daarnaast zal een breed verantwoordelijkheidsgevoel en meer bewustwording ten aanzien van mensenhandel binnen de verschillende onderdelen van de politie en het OM kunnen bijdragen aan de aanpak. Hierbij is het van belang dat het bij het maken van keuzes in de opsporing steeds meer zichtbaar wordt dat de opsporing van mensenhandel niet enkel een zaak is van de AVIM, maar ook van de Regionale Recherche en sturing door het OM.

De Nationaal Rapporteur verwijst in zijn Slachtoffermonitor naar de eerdere aanbeveling om een extern onderzoek te laten doen naar de achtergrond van de verschillen in het aantal slachtoffermeldingen bij CoMensha. De politie heeft naar aanleiding van deze aanbeveling een intern onderzoek laten uitvoeren naar de verschillen in aantallen slachtoffermeldingen met betrekking tot binnenlandse seksuele uitbuiting tussen politie-eenheden. Hieruit volgden een aantal aanbevelingen waarmee aan de slag wordt gegaan. Een belangrijke aanbeveling betreft de overeenkomende behoefte binnen de eenheden om de meldingen aan CoMensha te automatiseren in de systemen. Deze automatisering krijgt momenteel vorm in samenwerking met CoMensha.

Ten slotte

De Nationaal Rapporteur adresseert in zijn Slachtoffermonitor een aantal belangrijke punten. In het voorgaande heb ik uiteengezet hoe wij hier als kabinet mee omgaan. Als kabinet zullen we ons onverminderd inzetten voor het tegengaan en voorkomen van mensenhandel en het beschermen van de kwetsbaren die hierdoor getroffen worden. Vanwege de coronacrisis verkeren we momenteel in een bijzondere situatie. Op het moment van schrijven zijn de eventuele gevolgen voor de aanpak van mensenhandel niet te voorzien en daarom ook niet meegenomen in bovenstaande reactie op de aanbevelingen. Uw Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van het programma Samen tegen mensenhandel.

Eventuele gevolgen van de coronacrisis voor de aanpak van mensenhandel en het programma zullen uiterlijk dan met uw Kamer gedeeld worden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol