

Vergaderjaar 2011–2012

28 638

Mensenhandel

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2012

Tijdens het Algemeen Overleg mensenhandel en prostitutie op 16 november 2011 (Kamerstuk 28 638, nr. 70) heb ik toegezegd te zullen reageren op het Actieplan mensenhandel van de Christenunie en het Zwartboek mensenhandel van schrijfster mevrouw M. Genova. Onderstaand treft u deze reactie aan. In onderstaande reactie ga ik ook in op mijn toezegging om na te denken over de vraag of levenslang toezicht moet gelden voor personen die voor mensenhandel zijn veroordeeld. Daarnaast heb ik toegezegd de gegevens van de Zweedse rapporteur mensenhandel aan u toe te zenden. Bijgevoegd treft u het meest recente rapport van deze rapporteur aan.¹

Actieplan tegen mensenhandel en prostitutie

In het actieplan worden 10 maatregelen opgesomd die zouden moeten worden getroffen om mensenhandel aan te pakken. Hieronder geef ik op elke maatregel een reactie.

1. *Zorg voor effectief voorlichtingsmateriaal voor scholen over loverboys.*
Per brief van 20 december 2011 (Kamerstuk 31 839/28 638, nr. 166) heb ik u het actieplan voor de rijksbrede aanpak van de loverboyproblematiek toegezonden. In dit plan zijn diverse maatregelen op het gebied van voorlichting opgenomen. Zo zal er een voorlichtingscampagne worden gevoerd en zal er – onder meer ten behoeve van scholen – een handreiking worden opgesteld en een voorlichtingsfilm worden ontwikkeld.
2. *Zorg voor één duidelijk meldpunt mensenhandel voor meldingen van misstanden in de prostitutie en signalen van mensenhandel.*
Meldingen van misstanden en signalen van mensenhandel dienen in eerste instantie terecht te komen bij de politie. De politie is namelijk de bevoegde instantie om mensenhandel in de prostitutie aan te pakken en te beëindigen. Indien burgers deze informatie niet willen doorgeven aan de politie dan kunnen zij deze op geanonimiseerde wijze bij stichting M. Kwijt. Juist in de jaren 2012 en 2013 zal – in het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kader van bovengenoemd actieplan voor de rijksbrede aanpak van de loverboyproblematiek – door stichting M. een campagne worden gevoerd om burgers te stimuleren deze informatie bij M. te melden. Een meldpunt is daarmee niet nodig.

3. *Faciliteer Kamers van Koophandel om bij vermoeden van dwang en mensenhandel bij inschrijving van prostituees deze signalen te melden.*

De Kamer van Koophandel Noord Nederland en de Kamer van Koophandel Amsterdam zetten hier al op in door signalen van mensenhandel door te geven aan de politie en informatie te verstrekken aan prostituees bij inschrijving in het Handelsregister. De ingezette maatregelen van de twee kantoren zijn bedoeld als proeftuinen die moeten leiden tot een landelijk uniforme aanpak voor het einde van 2012.

4. *Gebruik de voorlichting door de GGD ten volle om prostituees bewust te maken van het bestaan van misstanden, de risico's van uitbuiting en de bescherming en opvang die geboden kan worden bij het aangifte doen.*

Met de in het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche opgenomen registratieverplichting voor prostituees, en de daarbij behorende schriftelijke en mondelinge informatieverstrekking, wordt de prostituee onder meer geïnformeerd over de bestaande misstanden en de risico's van het werken in de prostitutie. Daarnaast zal de prostituee nadrukkelijk geïnformeerd worden over zijn of haar rechten en hoe hier voor op te komen. Daarvan zal het aangifteproces onderdeel uitmaken. De rol van de GGD als voorlichter zal bij de registratie zeker worden benut. De vertrouwensrelatie tussen prostituee en de GGD-medewerker is immers zeer belangrijk om de positie van de prostituee te versterken. Om deze reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat de burgemeester de GGD raadpleegt omtrent de organisatie van de gesprekken. In de gemeente Utrecht registreert de GGD al enige tijd prostituees, werkzaam in de raamprostitutie. De ervaringen met deze werkwijze zullen door mij worden meegenomen in de handreiking voor gemeenten, die zal worden ontwikkeld ter implementatie van deze wet.

5. *Geef bestrijding van mensenhandel en handhaven bij (illegale) prostitutie prioriteit, ook als het gaat om politiecapaciteit!*

De aanpak van mensenhandel is reeds een landelijke prioriteit van de politie. Er wordt zo veel capaciteit als nodig hiervoor ingezet. Het is niet nodig om capaciteit van onderdelen van de politie, zoals de in uw actieplan genoemde dierenpolitie, in te zetten voor de aanpak van mensenhandel.

6. *Zorg ervoor dat slachtoffers van loverboys en pooiers niet hoeven te wachten op een indicatie of opvang, maar direct in een veilige omgeving worden opgevangen.*

Voor dit onderwerp verwijs ik naar de – tijdens het afgelopen AO mensenhandel en prostitutie toegezegde – brief over de wijze waarop de opvang voor slachtoffers van mensenhandel structureel wordt georganiseerd. Deze is op 2 februari 2012 naar u toegezonden. In de brief wordt toegelicht op welke wijze het tekort aan opvangplaatsen tegen wordt gegaan.

7. *Maak uitstapprogramma's voor prostituees een structureel onderdeel van het prostitutiebeleid en zorg voor een landelijk geborgde dekking van de regeling voor uitstapprogramma's.*

De uitstapprogramma's moeten een onderdeel uitmaken van het lokale prostitutiebeleid. Om de totstandkoming van deze uitstapprogramma's te stimuleren was de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees tot stand gekomen. Uit de per brief op 21 juni 2011 aan u toegezonden evaluatie¹ bleek dat de Regeling op dit punt geslaagd is.

¹ Kamerstuknummer 32 500 VI, 109, vergaderjaar 2010–2011.

Ook heb ik u inmiddels bericht dat de «warme overdracht» richting gemeenten die gebruik maakten van de Regeling zeer positief is verlopen.¹

Op basis van de evaluatie is een handreiking opgesteld voor gemeenten en instellingen ter ondersteuning van het opzetten, uitbreiden of verbeteren van uitstapprogramma's. De handreiking is op diverse manieren onder de aandacht van gemeenten gebracht en ook bij de implementatie van de Wet Regulering Prostitutie zal met behulp van de handreiking, de noodzaak voor de ontwikkeling dan wel het behoud van uitstapprogramma's worden benadrukt.

Er zijn dus reeds diverse uitstapprogramma's tot stand gebracht die ook de komende tijd zullen doorlopen. Daarnaast zullen gemeenten de komende tijd worden gestimuleerd om uitstapprogramma's in het lokale beleid op te nemen. Ik ben van mening dat hiermee voldoende landelijke sturing op dit thema plaatsvindt.

8. *Verhoog het strafmaximum voor prostitutiegerelateerde mensenhandel naar 12 jaar.*

U zult van mij op zeer korte termijn een voorstel ontvangen voor de verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel.

9. *Pak mensenhandel bij de bron aan. Zorg voor een effectief preventieprogramma ten aanzien van bronlanden, zoals Hongarije, Roemenie en Bulgarije, door in te zetten op het delen van expertise, de ontwikkeling van uitstapprogramma's en in te zetten op veilige begeleiding richting thuislanden.*

Nederland doet al veel op dit terrein: er wordt uitgebreid samengewerkt met Roemenië en Bulgarije, zowel operationeel in opsporingsonderzoeken als niet-operationeel door projecten voor capaciteitsopbouw. Deze landen zijn zelf ook zeer actief op het gebied van preventie. Met Hongarije wordt operationeel samengewerkt en zal een project voor niet-operationele samenwerking worden geïnitieerd. Naar aanleiding van de motie Schouten² die de Tweede Kamer op 6 december heeft aangenomen wordt momenteel bezien of en zo ja waar eventueel extra activiteiten nodig zijn. U wordt hiervan op de hoogte gebracht.

10. *Onderzoek de mogelijkheden van het strafbaar stellen van de prostituant.*

In Nederland is, onder meer ter bestrijding van misstanden, gekozen voor legale prostitutie. De verdere regulering van de branche vindt plaats door middel van het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, waarin de juiste instrumenten zijn opgenomen om misstanden te kunnen bestrijden en prostituees weerbaarder te maken zodat zij beter voor hun rechten kunnen opkomen.

Het prostitutie- en mensenhandelbeleid in combinatie met de aankomende regelgeving reguleert de branche zoveel als nodig en versterkt het zicht op de branche, waardoor signalen van mensenhandel eerder worden ontdekt. Er is in de afgelopen jaren – bijvoorbeeld – steeds meer aandacht en prioriteit gegeven aan de opsporing en aanpak van mensenhandel. Dit werpt zijn vruchten inmiddels af. Zo worden er steeds meer slachtoffers van mensenhandel gevonden en blijkt dat Nederland ook in internationaal perspectief (zie hierna) een toonaangevend mensenhandelbeleid voert. Ik zie daarom geen aanleiding om naar de strafbaarstelling van de klant verder onderzoek te doen.

Zwartboek mensenhandel

In het zwartboek stelt mevrouw Genova de aanpak van mensenhandel in Nederland ter discussie. Er wordt een negatief beeld van deze aanpak

¹ Kamerstuknummer 33 000 VI, 68, vergaderjaar 2011–2012.

² Kamerstuknummer 28 638, nr. 65, vergaderjaar 2011–2012.

geschetst dat ik niet herken. In internationaal perspectief loopt ons land namelijk zelfs voorop bij de aanpak van mensenhandel, zoals blijkt uit het meest recente jaarlijkse TIP-report¹ van de Verenigde Staten. In het rapport is onder meer opgenomen dat de Nederlandse overheid regionaal en internationaal leiderschap toont voor wat betreft het ontwikkelen van innovatieve methoden om mensenhandel aan te pakken. Ook wordt gesteld dat Nederland een pragmatische en zelf-kritische aanpak heeft die leidt tot concrete verbeteringen in het mensenhandelbeleid. Daarnaast wordt in het rapport gesteld dat Nederland een sterke inzet pleegt voor wat betreft het identificeren en opvangen van slachtoffers.

Een groot aantal punten dat in het zwartboek naar voren wordt gebracht is in deze brief, tijdens het afgelopen AO mensenhandel en prostitutie of tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel regulering prostitutie al aan de orde geweest.

Op enkele punten die hierbij niet aan de orde zijn geweest ga ik hieronder in.

Specialisatie mensenhandel bij de Zittende Magistratuur (ZM)

Mevrouw Genova stelt in het zwartboek dat met het Wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart de kennis over mensenhandel bij de rechtbanken eerder wordt versnipperd dan verdubbeld. Dit is niet juist. Mensenhandelzaken kunnen na de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart op landelijk gespecialiseerd niveau worden afgedaan. Via het Landelijk Parket van het OM worden deze zaken dan afgedaan bij één van de vier gespecialiseerde rechtbanken, waarvan de grondslag in artikel 2 van het Wetboek van strafvordering wordt neergelegd.

Op regionaal niveau zullen mensenhandelzaken na de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart door 10 (in plaats van de huidige 19) rechtbanken worden behandeld. Specialisatie zal worden bevorderd door deze zaken – bijvoorbeeld – per rechtbank op één locatie te concentreren.

Het OM en de ZM werken de wijze waarop specialisatie wordt gerealiseerd nog nader uit.

Rol reclassering bij veroordeelde mensenhandelaren

In het zwartboek wordt gesteld dat veroordeelde mensenhandelaren niet onder het toezicht van de reclassering worden geplaatst. Dit is niet juist. In het kader van een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf of in geval van voorwaardelijke invrijheidsstelling worden in een gedwongen kader strikte bijzondere voorwaarden gesteld aan de terugkeer in de samenleving van veroordeelden wegens mensenhandel.

Deze voorwaarden kunnen bestaan uit:

- verplichte behandeling;
- gedragsinterventies;
- locatie- en contactverboden;
- inzet van elektronische controlemiddelen.

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 is, worden intensiever gevolgd, zodat signalen van terugval en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd en zo nodig kan worden ingegrepen. Overtreding van voorwaarden moet door de reclassering altijd worden gemeld aan het Openbaar Ministerie. De wet «Voorwaardelijke veroor-

¹ «Trafficking-in-persons:»jaarlijks rapport waarin de VS andere landen beoordeelt op hun aanpak van mensenhandel, te vinden op www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011.

deling en voorwaardelijke invrijheidstelling» die op 15 november 2011 door de Eerste Kamer is aangenomen maakt de aanhouding en insluiting van veroordeelden mogelijk op vordering van het OM onmiddellijk na het constateren van het overtreden van de voorwaarden. Deze mogelijkheid bestaat thans nog niet.

Daarnaast wordt op dit moment een wetsvoorstel voorbereid dat levenslang toezicht op zedendelinquenten na een tbs-behandeling mogelijk maakt. Met dit toezicht kan terugvalgedrag en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd, zodat met direct ingrijpen nieuwe slachtoffers worden voorkomen. Tijdens het afgelopen AO mensenhandel en prostitutie heb ik toegezegd te zullen nadenken over de vraag of dit levenslang toezicht ook moet gelden voor personen die voor mensenhandel zijn veroordeeld. Gelet op de ernst van het misdrijf mensenhandel ben ik van mening dat permanent toezicht ook mogelijk moet worden gemaakt voor deze personen. Het uitgangspunt is daarom dat het levenslang toezicht ook van toepassing is op mensenhandel. Het wetsvoorstel zal in de eerste helft 2012 bij uw Kamer worden ingediend.

Bewustwordingscampagnes

In het zwartboek wordt gesteld dat een effectieve bestrijding van mensenhandel vooral bewustwording vraagt. Gesteld wordt dat bewustwordingscampagnes uit het verleden niet worden herhaald. Ik ben het eens met de constatering dat bewustwording een belangrijk onderdeel is van de aanpak van mensenhandel. Deze bewustwording leidt er namelijk toe dat burgers, maar ook professionals zoals opsporingsfunctionarissen en hulpverleners, signalen van mensenhandel eerder oppikken en doorgeven aan de bevoegde opsporingsdiensten. Deze informatie is cruciaal voor een effectieve aanpak van mensenhandelaren.

Mede onder aansturing van de Task Force aanpak mensenhandel hebben dan ook diverse bewustwordingscampagnes plaatsgevonden en zullen deze campagnes ook de komende jaren plaatsvinden. Zo loopt er al sinds het jaar 2010 een bewustwordingscampagne van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het gebied van arbeidsuitbuiting. Onderdeel van deze campagne zijn onder meer informatiekaarten ten behoeve van (potentiële) slachtoffers en non-gouvernementele organisaties die met hen in aanraking komen en artikelen in vakbladen en tijdschriften gericht op brede doelgroepen (bijvoorbeeld via huis-aan-huisbladen). Ook zullen de komende jaren – zoals in het hiervoor genoemde actieplan voor de rijksbrede aanpak van de loverboyproblematiek is opgenomen – voorlichtingscampagnes plaatsvinden ten behoeve van onder meer jongeren (We Can Jongeren campagne) en scholen (voorlichtingsfilm, handreiking). Onderdeel van het actieplan zijn ook gerichte campagnes van stichting M. ten aanzien van bezoekers van prostituees en workshops ten behoeve van zorg- en hulpverleners. Er vinden dus wel degelijk veel bewustwordingscampagnes plaats.

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