

Vergaderjaar 2014–2015

28 638

Mensenhandel

Nr. 128

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2014

Tijdens het Algemeen Overleg mensenhandel en prostitutie van 31 oktober 2013 (Kamerstuk 28 638, nr. 108) en het Algemeen Overleg mensenhandel van 3 september 2014 (Kamerstuk 28 638, nr. 126) heb ik een aantal toezeggingen gedaan. Met deze brief doe ik mijn toezeggingen aan uw Kamer gestand. Tevens wordt u in deze brief geïnformeerd over de doorstroom van slachtoffers mensenhandel met een B8-vergunning en de bestrijding van de loverboyproblematiek.

Basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel

Tijdens het Algemeen Overleg mensenhandel en prostitutie van 31 oktober 2013 heb ik u toegezegd via de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) in te zetten op een basisniveau voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel is in 2014 in samenwerking met een groot aantal partners opgesteld, waaronder de organisaties aangesloten bij de Taskforce Aanpak Mensenhandel. Op 23 september jl. is het basisniveau tijdens het bestuurdersdiner aan een groot aantal burgemeesters gepresenteerd.

Het basisniveau biedt een antwoord op de vraag: «Wat heeft een gemeente minimaal nodig om voldoende toegerust te zijn voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?» Het basisniveau dient als referentiekader voor gemeenten en biedt concrete handelingsperspectieven. Het is zowel bedoeld als middel om gemeenten bewust te maken van hun rol in de aanpak van mensenhandel, als een ondersteuning voor gemeenten bij het vormgeven van deze rol als partner in de integrale aanpak. Onderdelen van het basisniveau zijn daarom bewustwording onder gemeentepersoneel, verankering van de aanpak van mensenhandel in het gemeentelijk beleid, het vergroten van de inhoudelijke expertise op het onderwerp, en de inzet van instrumenten om mensenhandel te bestrijden. Het basisniveau vormt daarmee een belangrijk onderdeel van

het bredere pakket aan instrumenten en initiatieven dat vanuit het Rijk wordt ingezet om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden.

Verspreiding van het basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel naar gemeenten vindt in eerste instantie plaats door de RIEC's. Het basisniveau zal door de RIEC's gebruikt worden om – waar nodig – het gesprek met gemeenten over dit onderwerp aan te gaan en ondersteuning te bieden in het bereiken van het basisniveau.

Stroomschema partijen betrokken bij aanpak mensenhandel

Tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel van 3 september 2014 verzocht de heer Van der Steur – onder verwijzing naar het barrièremodel mensenhandel en het Nationaal Verwijsmechanisme – om een organogram dat inzicht biedt in de partijen die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. Het barrièremodel mensenhandel gaat uit van het criminele proces rond mensenhandel, en benoemt de partijen die dit proces kunnen ontworpen. Het Nationaal Verwijsmechanisme Mensenhandel (NVM) zet het slachtoffer op de middenstip en biedt een zo volledig mogelijk overzicht van de partijen die betrokken zijn bij het bieden van hulp, steun- en zorg aan het slachtoffer.

De wegwijzer die in het kader van het NVM wordt ontwikkeld, maakt in detail inzichtelijk welke partijen betrokken zijn, welke rol zij vervullen, en aan welke categorieën slachtoffers zij ondersteuning bieden. Van de wegwijzer gaat daarmee ook een ordenende werking uit: door het overzicht wordt duidelijk waar overlap zit, en waar partijen nadere afspraken over rolverdeling moeten maken. De wegwijzer is in de laatste fase van ontwikkeling en zal in het eerste kwartaal van 2015 worden gelanceerd. Op dit moment worden afspraken gemaakt met het oog op de borging en het actueel houden van de wegwijzer: de wegwijzer moet immers een levend document worden.

In aanvulling op de gedetailleerde overzichten van het barrièremodel en het NVM, voeg ik bij deze brief een algemeen overzicht van bij de aanpak van mensenhandel betrokken partijen¹. Hoewel een dergelijk overzicht – in deze compacte vorm – geen recht kan doen aan de complexiteit van de aanpak van mensenhandel en de ondersteuning van slachtoffers daarbij, kan het schema wel behulpzaam zijn als totaaloverzicht. Gegeven de verschillende vormen van uitbuiting, en de verschillende categorieën slachtoffers, verschilt het per scenario welke partijen bij de aanpak van concrete situaties daadwerkelijk een rol vervullen.

Het overzicht is onderverdeeld in vier fasen: A) «identificatie», B) «zorg, steun en bescherming», C) «bestrijding met geïntegreerde aanpak», en D) «hulp naar zelfstandigheid». Deze fasen zijn hoofdelementen van de aanpak, en verlopen niet noodzakelijk volgtijdelijk. Binnen de fasen wordt een – globale – onderverdeling gemaakt naar de verschillende aspecten waar de betreffende partijen een verantwoordelijkheid hebben. Gegeven de beknopte weergave kan het overzicht niet uitputtend zijn, bij het benoemen van alle partijen, of bij het duiden van hun rol in alle aspecten van de aanpak. De partijen (of categorieën, zoals: «NGO's») zijn opgenomen op die plek binnen het schema, waar zij primair een verantwoordelijkheid hebben. Het schema richt zich primair op de partijen die een *uitvoerende* rol hebben bij de aanpak van mensenhandel, dus niet op bijvoorbeeld de verschillende betrokken ministeries, of de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, die een rol hebben over de hele keten heen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het overzicht, met zijn veelheid aan partijen met verschillende rollen bij de aanpak van mensenhandel, bevestigt nogmaals het belang van een gedetailleerde wegwijzer, waarin inzichtelijk wordt welke partijen een rol spelen bij de ondersteuning van het slachtoffer. Met alleen een wegwijzer zijn we er echter niet: partners moeten over en weer ook beter bekend raken met hun rollen en verantwoordelijkheden. Zoals ik in mijn brief d.d. 23 juni 2014 over het NVM aan heb gegeven (Kamerstuk 28 638, nr. 122), maakt de NVM-wegwijzer dan ook onderdeel uit van een breder pakket van maatregelen. Voor de zomer 2015 rapporteer ik middels een voortgangsrapportage over de in het kader van het Nationaal Verwijzingsmechanisme Mensenhandel genomen stappen.

Conservatoir beslag

Tijdens hetzelfde Algemeen Overleg Mensenhandel heeft de heer Van der Steur gevraagd naar het aantal keren dat al gebruik is gemaakt van de nieuwe mogelijkheid om crimineel geld conservatoir in beslag te nemen ten behoeve van het slachtoffer. Zoals tijdens het Algemeen Overleg gemeld, zijn het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en het vergoeden van schade aan slachtoffers belangrijke onderdelen van de aanpak van mensenhandel. In 2013 is in totaal 11.500 keer klassiek en conservatoir beslag gelegd, waarvan 74 keer in mensenhandelzaken. Tot september 2014 betrof dit 7.033 keer, waarvan 35 keer in mensenhandelzaken. Sinds de introductie van de nieuwe mogelijkheid om conservatoir beslag te leggen met het oog op een mogelijk door de rechter op te leggen schadevergoedingsmaatregel ten behoeve van het slachtoffer, is daarvan al regelmatig gebruik gemaakt. In zo'n 80 zaken van verschillende aard, waaronder ook een aantal mensenhandelzaken, is ter waarde van uiteenlopende bedragen beslag gelegd ten behoeve van slachtoffers. Omdat het een nieuw instrument betreft, dat aan de «voorkant» van het strafproces wordt ingezet, geldt voor een deel van deze zaken dat zij op dit moment nog in onderzoek of procedure zijn. Voor een totaaloverzicht van het aantal inbeslagnames dat aan de «achterkant» van het strafproces inderdaad is ingezet ten behoeve van de schadevergoedingsmaatregel is het nu om die reden nog te vroeg. Niettemin constateer ik dat deze nieuwe mogelijkheid in korte tijd goed in de uitvoeringsketen bekend is geraakt, en dat die mogelijkheid ook wordt ingezet in zaken waar voldoende geld of goederen worden aangetroffen om beslag te leggen ten behoeve van de slachtoffers.

Aanpak sextortion

Naar aanleiding van een uitspraak door Europol is tijdens hetzelfde Algemeen Overleg door mevrouw Kooiman gevraagd naar de capaciteit van de Nederlandse politie voor de aanpak van sextortion. Aanleiding van de vraag was een uitspraak van Europol over de capaciteit ten behoeve van sextortion zaken bij Europol. In het algemeen geldt, dat sextortion veelal een zedenmisdrijf betreft, en dat dit als zodanig door de Nederlandse politie wordt behandeld. De capaciteit voor zedenzaken is derhalve ook voor sextortion zaken beschikbaar. Indien nodig wordt ondersteuning geleverd door andere onderdelen van de politie.

Doorstroom slachtoffers mensenhandel

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (Kamerstuk 33 309), heb ik op 27 maart 2013 toegezegd u nader te berichten over de voortgang van maatregelen op het gebied van doorstroom voor de

opvang van slachtoffers (Handelingen II 2012/13, nr. 67, item 11) Om de doorstroom van slachtoffers mensenhandel met een B8-vergunning te verbeteren is deze groep op grond van artikel 60a (e.v.) van de Huisvestingswet onder de «taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders» gebracht. Dit houdt in dat een gehuisvest slachtoffer met een B8-vergunning wordt meegeteld bij de taakstelling van gemeenten om een bepaald aantal verblijfsgerechtigden per jaar te voorzien in huisvesting. Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) bemiddelt – met ondersteuning van het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) – tussen de B8-vergunninghouders en een geselecteerd aantal gemeenten. Deze gehuisveste slachtoffers tellen mee voor de taakstelling. Nadat een slachtoffer door het COA is aangemeld bij een gemeente heeft deze gemeente in beginsel twee maanden de tijd om geschikte woonruimte te vinden. Inmiddels zijn 34 slachtoffers van mensenhandel onder deze regeling in de pilotgemeenten gehuisvest. Daarnaast hebben 32 slachtoffers zelf woonruimte gevonden.

Loverboyproblematiek

Tijdens het WGO Jeugd van 3 november 2014 (Kamerstuk 34 000 XVI, nr. 83) is naar aanleiding van een vraag van het lid Agema van de PVV toegezegd uw Kamer nader te informeren over de stand van zaken rond het 14-puntenplan inzake loverboyproblematiek van de PVV. Eveneens is toegezegd de Kamer te informeren over het vervolg dat is gegeven aan de pilot «Loverboys zijn laffe boys» in Rotterdam inzake het korten van uitkeringen. Beide toezeggingen kom ik hierbij na.

In het 14-puntenplan wordt aandacht gevraagd voor de bestrijding van loverboyproblematiek op het vlak van de aanpak van daders en zorg en bescherming voor de slachtoffers. Een groot aantal van de door de PVV genoemde punten is herkenbaar. Ik ben blij te kunnen vaststellen dat de meeste punten onderdeel zijn van lopende aanpak en ontwikkeling en tevens terug zullen komen in het nieuwe actieplan van de Rijksbrede aanpak dat de Tweede Kamer in 2015 ontvangt. De bestrijding van mensenhandel is een prioriteit van dit kabinet. Genoemde onderwerpen komen terug in de Task Force Mensenhandel, de Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek en bij de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme. Ook het actieplan van de Commissie Azough, dat op 8 december jongstleden is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 31 839, nr. 429), besteedt aandacht aan deze onderwerpen.

In het 14-puntenplan wordt aandacht gevraagd voor: een betere opvang voor slachtoffers van loverboyproblematiek; gerichte interventies door jeugdzorginstellingen; een veilige verblijfsplek na aangifte; en het kunnen doen van aangifte zonder vrees voor represailles. Bescherming en opvang van minderjarige Nederlandse slachtoffers is nadrukkelijk benoemd als aandachtsgebied binnen de derde termijn van de Task Force. Deze punten zijn bovendien onder meer meegenomen in het actieplan van de commissie Azough. De commissie Azough heeft als doel de hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van loverboyproblematiek in jeugdzorginstellingen te verbeteren. Dit mede door (vroeg)signalering van slachtoffers loverboys te verbeteren en handelingsverlegenheid van hulpverleners te doorbreken. Op die manier worden gerichte interventies door jeugdzorginstellingen gefaciliteerd en de opvang van minderjarige slachtoffers mensenhandel verder verbeterd. Ook wordt in het actieplan aandacht besteed aan de samenwerking tussen zorg en politie en justitie. De komende periode zal in het teken staan van de implementatie van de actiepunten van de commissie Azough, waarbij de aansluiting wordt gezocht met de initiatieven in het kader van het Nationaal Verwijzingsmechanisme.

Daarnaast maakt gerichte voorlichting, ook wat betreft het vrouwbeeld, onderdeel uit van het 14-puntenplan. Deze punten trek ik graag breder. Preventie heeft in het huidige actieplan in het kader van de Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek nadrukkelijk aandacht gekregen. Zo is bijvoorbeeld in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie de film «De Mooiste chick van het web» ontwikkeld, met bijbehorend lespakket. Bovendien zal in de deskundigheidsbevordering die in het kader van het plan van aanpak «Aandacht voor geweld in afhankelijkheidsrelaties in opleidingen» wordt ontwikkeld, aandacht zijn voor het thema seksuele grensoverschrijding en seksuele uitbuiting. Het thema loverboys komt aan de orde in twee cursussen die voor docenten aan beroepsopleidingen worden ontwikkeld. Het gaat dan om de cursus «Werken met de meldcode» en de cursus «Communiceren over seksualiteit». Daarnaast is in opdracht van OCW de sociale media campagne «Meer dan macho» van start gegaan. Deze campagne is ontwikkeld voor en door jongens van 12–18 jaar en richt zich onder meer op de invloed van stereotiepe beelden van mannen en vrouwen en de communicatie onder jongens. Wat betreft de Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek ontvangt u begin 2015 een eindrapportage met betrekking tot het actieplan dat eind 2014 afloopt. De Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek zal in 2015 worden voortgezet. Het punt m.b.t. de verhoging van de prostitutieleeftijd is meegenomen in het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche.

Ook het punt t.a.v. een scherper en actiever opsporingsbeleid inzake loverboys is opgepakt, onder meer in de Task Force mensenhandel. De Task Force faciliteert de integrale aanpak van dit ernstige delict. Diverse partijen werken in dit kader samen om mensenhandel in een vroeg stadium te kunnen signaleren. Signalen van mensenhandel moeten bovendien in alle gevallen worden opgepakt. Verder wordt op dit moment gewerkt aan een wetsvoorstel om de inzet van de «lokpuber» mogelijk te maken. Dit wetsvoorstel kan bijdragen aan de opsporing van loverboys op het internet.

In het veertienpuntenplan komt verder het belang van voorlopige hechtenis van loverboys (mensenhandelaren) aan de orde. Voorlopige hechtenis wordt regelmatig toegepast bij mensenhandelaren. Een bevel tot voorlopige hechtenis kan alleen worden gegeven als er ernstige bezwaren zijn tegen de verdachte en er bijvoorbeeld sprake is van vluchtgevaar of er redenen van maatschappelijke veiligheid zijn. Uiteindelijk is dit oordeel aan de rechter.

Wat betreft het punt inzake het financieel kaalplukken van loverboys na een veroordeling worden de nodige stappen gezet. Mensenhandel mag niet lonen. Uitgangspunt is dat financieel onderzoek een vast onderdeel uitmaakt van het opsporingsonderzoek. In mijn reactie op het rapport «Mensenhandel in en uit beeld 2» van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel ben ik hier ook op ingegaan. Politie en OM zetten reeds in op ontneming en met deze partijen zal worden besproken hoe dit nog beter kan.

Het 14-puntenplan doet verder de aanbeveling tot strafverhoging voor gedwongen prostitutie (mensenhandel). De maximumstraffen voor mensenhandel zijn de laatste jaren meerdere malen verhoogd. Verdachten van mensenhandel zijn in 2012 en 2013 bovendien vaker veroordeeld dan in de jaren daarvoor, zoals blijkt uit de meest recente cijfermatige rapportage van de NRM. Sinds 2010 legt de rechter ook steeds zwaardere straffen op. Wat betreft het punt ten aanzien van minimumstraffen voor gedwongen prostitutie ben ik dan ook van mening dat het huidige strafrechtelijke instrumentarium voldoende is toegerust om te kunnen

zorgdragen dat daders hun verdiende straf krijgen. Verder acht ik denaturalisatie en uitzetting van loverboys bij een dubbele nationaliteit niet wenselijk. Hetzelfde geldt voor «naming and shaming» van daders. Van belang is dat het recht zijn beloop krijgt en daders door de rechter worden gestraft.

Wat betreft de vraag van het lid Agema over het vervolg dat is gegeven aan de pilot «loverboys zijn laffe boys» in Rotterdam inzake het korten van uitkeringen van loverboys kan ik het volgende melden. De pilot «Loverboys zijn laffe boys,» is op 1 april 2010 voor de duur van twee jaar gestart en is op 31 mei 2012 succesvol afgerond. Over de resultaten van de pilot is uw Kamer reeds per brief geïnformeerd op 9 juli 2012 (Kamerstuk 31 839 nr. 234). Het korten van uitkeringen was geen specifiek onderdeel van deze pilot en heeft in dat kader dan ook geen vervolg gekregen.

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