

## 8

### Mensenhandel

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101) (33309).**

De beraadslaging wordt hervat.



**Minister Opstelten:**

Voorzitter. Het is mij een genoegen om vandaag met de Eerste Kamer van gedachten te wisselen over dit wetsvoorstel. Ik dank de Kamer voor de positieve ontvangst van het voorstel met een aantal heel specifieke en soms kritische vragen. Mensenhandel is een buitengewoon ernstig misdrijf. Het kabinet beschouwt de aanpak van mensenhandel dan ook als een absolute prioriteit. Ik onderstreep dat. Ik kom hierop terug bij de beantwoording van de vragen die mevrouw Quik hierover heeft gesteld.

Omdat mensenhandel in veel gevallen een grensoverschrijdend karakter heeft, is intensieve samenwerking tussen landen een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve aanpak van de mensenhandel. Daarom is het goed dat de EU-richtlijn die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, tot stand is gekomen. Voor Nederland leidt implementatie van de richtlijn tot enkele overwegend technische aanscherpingen van de strafwetgeving op het terrein van de bestrijding van de mensenhandel. Daartoe bevat het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken onder meer verruiming van de definitie van uitbuiting, uitbreiding van de regeling van de rechtsmacht en een breder bereik van de strafverzwarende omstandigheden voor mensenhandel. Verder geeft het wetsvoorstel een formeel wettelijke en onafhankelijke status aan het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel, dat in ons land een buitengewoon groot gezag heeft. Daarmee vervult Nederland een belangrijke voorbeeldfunctie, evenals degene die inhoud geeft aan die functie.

Een recent rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel illustreert dat de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel zijn vruchten begint af te werpen. Het rapport schetst het beeld dat de ingezette stijging van het aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken doorzet en dat het aantal veroordelingen van mensenhandel door de rechter eveneens toeneemt. De ogen moeten echter niet alleen gericht zijn op de mensenhandelaren. Er moet ook zorg en aandacht zijn voor de slachtoffers van mensenhandel. Ik spreek bij de behandeling van dit wetsvoorstel natuurlijk mede namens het kabinet en een aantal collega's.

De hulp aan en bescherming van slachtoffers is al lange tijd een belangrijk speerpunt in het kader van de integrale aanpak van mensenhandel. Onlangs is een interdepartementaal project van start gegaan om een nationaal verwijzingsmechanisme te ontwikkelen. Een aantal van de leden heeft daarover gesproken. Ik kom daar straks meer in detail op terug. Het doel van een nationaal verwijzingsmechanisme is om de hulp aan en de bescherming van

slachtoffers te verbeteren doordat de betrokken organisaties in de verschillende ketens nog meer gecoördineerd gaan handelen. Het opzetten van een nationaal verwijzingsmechanisme is een van de aanbevelingen die de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar negende rapportage doet. De Kamer zal begrijpen dat ik die aanbeveling volledig omarm.

Ik ben nu toe aan de beantwoording van de vragen die de leden van de Kamer mij hebben gesteld. Ik wil ze beantwoorden in volgorde van spreker. Mevrouw Strik vroeg waarom het non-punishmentbeginsel niet wettelijk verankerd is. In artikel 8 van de richtlijn ligt het zogeheten non-punishmentbeginsel besloten. De Nederlandse wetgeving biedt de mogelijkheid al. Zo kan het Openbaar Ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel gebruikmaken van de mogelijkheid om dit soort zaken te seponeren. Als een dergelijke zaak toch voor de rechter wordt gebracht, biedt artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht de mogelijkheid van een rechterlijk pardon. In aanvulling hierop is het non-punishmentbeginsel geïmplementeerd in de nieuwe Aanwijzing mensenhandel. Daarin wordt nadrukkelijk voorgeschreven dat slachtoffers van mensenhandel recht hebben 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 van mensenhandel zijn. Ook bereidt het OM op dit moment een wijziging van de Aanwijzing sepotgronden voor, waarin het non-punishmentbeginsel nog steviger wordt verankerd.

Verschillende leden van de Kamer, zoals mevrouw Strik, de heer Witteveen en mevrouw Quik, hebben gevraagd of er voor alle soorten slachtoffers een nationaal verwijzingsmechanisme kan worden opgezet. Ik heb daar iets over gezegd.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Dank voor het antwoord over de aanwijzing van het OM. Dat stond ook al in de memorie van antwoord. Mijn vraag was waarom het alleen middels een aanwijzing gebeurt en waarom het niet in de wet of in andersoortige regelgeving wordt verankerd, zodat het kenbaar is voor slachtoffers. Op die manier is er geen extra drempel, doordat zij zeker weten dat zij niet gestraft zullen worden.

**Minister Opstelten:**

Ik kom nog zeer uitgebreid terug alle vragen, wat er zeer veel zijn. Dit punt zal ik meenemen. Ik geef in de kern aan dat er voor ons geen aanleiding is om dat te doen omdat het in de wet verankerd ligt, zoals ik net heb gezegd. Daarnaast is er een aanwijzing van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie speelt gelukkig in ons land een leidende rol in de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel. De voorzitter van het College van procureurs-generaal leidt de taskforce waar eigenlijk iedereen in vertegenwoordigd is. Ik denk dat wij daarin veel vertrouwen in kunnen hebben.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

De minister komt dus nog terug op mijn vraag waarom het non-punishmentbeginsel niet in de wet is verankerd?

**Minister Opstelten:**

Ik denk dat dit in de loop van mijn betoog duidelijker zal worden. Dat hoop ik tenminste voor mevrouw Strik.

Ik sprak over het nationaal verwijzingsmechanisme dat mevrouw Dettmeijer heeft aanbevolen. Afgelopen zomer

## Opstellen

is een interdepartementale werkgroep met vertegenwoordigers van mijn ministerie, van VWS en van SZW van start gegaan die tot en met april 2014 voorstellen voor een nationaal verwijzingsmechanisme zal uitwerken. Relevante uitvoeringsorganisaties en ngo's en de Nationaal Rapporteur zullen hierbij worden betrokken. Een nationaal verwijzingsmechanisme is een raamwerk waarin is vastgelegd hoe de verschillende ketenpartners – dat zijn van de zijde van de overheid het OM, de politie, de KMar, de Inspectie SZW, de IND, het COA, Bureaus Jeugdzorg, UWV en Slachtofferhulp Nederland et cetera, en maatschappelijke organisaties als organisaties voor vrouwenopvang en CoMensha – moeten handelen om slachtoffers van mensenhandel te identificeren door te verwijzen, te ondersteunen en indien nodig op te vangen. Slachtoffers moeten dit concreet in de hun aangeboden hulp gaan merken.

Het opzetten van een verwijzingsmechanisme is een belangrijke ontwikkeling en een belangrijke inzet. Het is bedoeld voor alle slachtoffers, of zij nu uit Nederland komen, uit een EU-lidstaat of uit een ander land. Bij het ontwikkelen van de voorstellen zal uiteraard rekening worden gehouden met de privacy van de slachtoffers. Ik meen dat de heer Witteveen daarnaar vroeg. Het verwijzingsmechanisme is in de eerste plaats een wegwijzer die aangeeft wie wat wanneer doet voor de slachtoffers.

Er is gevraagd of het nationaal verwijzingsmechanisme kan worden opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Verankering van het verwijzingsmechanisme zal worden meegenomen in het interdepartementale project. Begin 2014 zal het project resulteren in een concreet voorstel voor een verwijzingsmechanisme. Ik heb dat vorige week al toegezegd in het grote algemeen overleg over mensenhandel in de Tweede Kamer. Met het verwijzingsmechanisme voldoen wij zowel aan de EU-mensenhandelstrategie als aan de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur.

Mevrouw Strik vroeg of ik ervan op de hoogte ben dat opsporingsambtenaren soms eenzijdig gericht zijn op het opsporingsbelang. Ik ben mij ervan bewust dat schadeverhaal complex is. Goede voorlichting aan de slachtoffers op het juiste moment is daarbij cruciaal. Ik verwacht dat het nationaal verwijzingsmechanisme verdere verbetering biedt in de doorverwijzing van de slachtoffers. Mevrouw Strik en mevrouw Quik vroegen naar de aanbeveling van INTERVICT ten aanzien van de multidisciplinaire vaststelling van slachtofferschap. Deze zal tevens worden bezien in het kader van het interdepartementale project nationaal verwijzingsmechanisme slachtoffers mensenhandel.

Mevrouw Strik vroeg of wordt voorzien in de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Bescherming is een essentiële voorwaarde voor het betrekken van minderjarige slachtoffers bij de opsporing en vervolging. Het OM en de opsporingsdiensten houden rekening met de belangen van het slachtoffer. Zo is het in de regel in het belang van het slachtoffer dat onnodige vertraging en herhaling van ondervragingen worden voorkomen, dat visueel contact tussen slachtoffer en verdachte wordt vermeden en dat geen nodeloze vragen over het privéleven worden gesteld. Diverse voorzieningen zijn getroffen om minderjarige slachtoffers tijdens het proces te beschermen, waaronder bijvoorbeeld beschikbaarheid van gecertificeerde mensenhandelrechercheurs. Het OM kan voorstellen, het slachtoffer te horen buiten de openbaarheid en buiten de aanwezigheid van verdachten.

Waarom is de identificatie van buitenlandse slachtoffers en het aanbieden van de bedenktijd de exclusieve bevoegdheid van de politie? Politieagenten bieden bij de geringste aanwijzing van slachtofferschap de bedenktijd aan. Dat is echt mijn werk, wat ook is gebleken tijdens allerlei werkbezoeken die ik over dit onderwerp heb afgelegd. Dit wordt gedaan door speciaal daarvoor opgeleide agenten. Het is belangrijk dat één overheidsorganisatie daarvoor verantwoordelijk is. Bij identificatie en verlenging van de bedenktijd kan de politie zich wel laten adviseren indien er twijfel is. Dit kan ook met een opvangorganisatie. Ook kan het mogelijke slachtoffer zich laten bijstaan door een advocaat.

Volgens mevrouw Strik spelen bij de politie alleen opsporingsindicaties een rol bij het aanbieden van de B8-bedenktijd. Zij vroeg verder waarom er niet de geringste aanwijzing van slachtofferschap is. Ik denk dat dat niet helemaal klopt. Opsporingsindicaties spelen geen rol bij het aanbieden van bedenktijd in het kader van de verblijfsregeling Mensenhandel. Alleen de geringste aanwijzing van slachtofferschap speelt hierin een rol en leidt tot de conclusie van bedenktijd. De verblijfsregeling Mensenhandel voorziet niet meer in de mogelijkheid om in Nederland de artikel 12-procedure af te wachten. Het slachtoffer behoudt het recht om zich conform artikel 12 Strafvordering bij het gerechtshof te beklagen over de beslissing van de officier van justitie om niet tot vervolging over te gaan. Als het gerechtshof het beklag gegrond verklaart, herleeft de verblijfsregeling Mensenhandel. Verder moet de betrokken vreemdeling bij een sepot Nederland niet direct verlaten. Betrokkene heeft de mogelijkheid om een aanvraag tot voortgezet verblijf in te dienen, dus ook na een sepot. Gedurende die aanvraagprocedure kan betrokkene rechtmatig in Nederland verblijven. Het vorige kabinet heeft hiervoor gekozen, aangezien het gegrond verklaren van het beklag bijna niet voorkomt, en zeer veel slachtoffers met een B8-vergunning een beklagprocedure starten.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

De minister vindt het prima dat het vooral de politie is die bepaalt of er bedenktijd wordt gegeven en die naar de vervolging kijkt. Uit onderzoek blijkt dat er toch wel heel veel behoefte is aan een wat meer multidisciplinaire benadering, juist omdat het voor de politie zo lastig is om te bepalen of sprake is van slachtofferschap. Bovendien heb ik gewezen op een uitspraak van de Nationale ombudsman, waaruit blijkt dat de politie het niet altijd conform de instructies doet. De minister gaf in het begin van zijn betoog aan dat nu wel wordt gekeken naar een mogelijke meer multidisciplinaire benadering. Kan ik daaruit opmaken dat deze procedure wellicht in de toekomst zal worden aangepast, zodat het niet enkel en alleen de politie is die hiernaar kijkt?

**Minister Opstellen:**

De hele aanpak van de mensenhandel is multidisciplinair, waarin de verschillende collega's en instanties met elkaar samenwerken, en waarin ik dat mag coördineren. Wij laten ons natuurlijk voortdurend adviseren, om te beginnen door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Beoordeling dient te gebeuren door één overheidsinstantie, te weten de politie. Natuurlijk, als er rapporten zijn van de Nationale ombudsman of van anderen, kunnen we die tegen het licht houden en daarover met de politie spreken. De politie zit midden in de hele mensenhandelproblematiek, vanaf de preventie tot aan de executie, en vanaf benade-

## Opstelten

ring van het slachtoffer. Al een kleine indicatie voor het slachtofferschap telt.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Maar u zegt net dat, alleen als de politie twijfelt, er een deskundig oordeel wordt gevraagd. Dan blijft het toch afhankelijk van de inzichten van de politie zelf? Met alle respect voor de disciplines en de professionaliteit: zij hebben zelf niet de professionele expertise over het slachtofferschap, want daarvoor hebben we nu eenmaal andere experts. Waarom wilt u niet kijken of er meer integraal kan worden gewerkt?

**Minister Opstelten:**

Ik dacht dat ik dat net had gezegd. Het gaat om de professionaliteit van de politie. Politieagenten worden continu opgeleid en verder gespecialiseerd. Dat is trouwens ook bij de rechterlijke macht en het OM zo. Zij spelen daarin een vooraanstaande rol. Dat laat ik graag over aan de professionaliteit van politiemensen zelf. Bij het nationaal verwijzingsmechanisme komen deze punten natuurlijk ook aan de orde. Dit heeft alleen maar ten doel dat het slachtoffer duidelijk weet bij wie het moet zijn, en wie op welk moment moet helpen en zijn verantwoordelijkheid moet nemen.

**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**

Ik heb op dit punt dezelfde vraag gesteld, en wil nog wel een duit in het zakje doen. Deze minister is namelijk gespecialiseerd in het geven van vage antwoorden. Daarom benader ik het andersom: dat rapport van INTERVICT is hartstikke duidelijk. Wat gaat de minister ermee doen?

**Minister Opstelten:**

Daar kom ik nog op.

Mevrouw Strik vroeg hoe het zit met de slachtoffers van mensenhandel die in de COA-opvang verblijven. In principe staat de asielzoeker in alle fasen van de asielprocedure in contact met medewerkers van diverse organisaties, die training hebben gehad in het onderkennen van signalen van mensenhandel. Denk hierbij aan IND, COA, vreemdelingenpolitie en Vluchtelingenwerk Nederland. Indien een vreemdeling gebruikmaakt van de bedenktijd of aangifte doet, wordt hij of zij doorverwezen naar opvang en hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. Hij of zij krijgt dan ook een tijdelijke verblijfsvergunning, tenzij het slachtoffer aangeeft, eerst een inhoudelijke beoordeling van zijn of haar asielaanvraag te willen afwachten. Wanneer de vreemdeling een verblijfsvergunning heeft, kan hij of zij doorstromen naar de reguliere opvang of huisvesting. Om deze doorstroming te bevorderen, zijn slachtoffers met een Verblijfsvergunning Mensenhandel met ingang van 1 januari 2012 onder de taakstelling van gemeenten gebracht. Dit biedt gemeenten een extra stimulans om deze categorie slachtoffers huisvesting aan te bieden.

Worden slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure geïnformeerd over hun mogelijkheden binnen de B8-procedure en vice versa? Ja, slachtoffers van mensenhandel worden hierop gewezen. Mogelijke slachtoffers van mensenhandel die in een asielprocedure zijn gedetecteerd, worden aangemeld bij de politie of de KMar. In het gesprek dat politie of KMar heeft met het vermoedelijke slachtoffer, wordt reeds bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel, gewezen op de mogelijkheid van een bedenktijd of het doen van aangifte van een

strafbaar feit, of het op andere wijze verlenen van medewerking. Indien de vreemdeling gebruikmaakt van de bedenktijd of aangifte doet, wordt hij of zij doorverwezen naar opvang en hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. Hij of zij krijgt dan ook een tijdelijke verblijfsvergunning B8, tenzij het slachtoffer aangeeft, eerst een inhoudelijke beoordeling van zijn of haar asielaanvraag te willen afwachten, zoals ik net al zei. Dit geldt ook vice versa. Bij de aanvraag van een voortgezet verblijf kan ook doorverwezen worden naar de asielprocedure. In de brochure van CoMensha voor slachtoffers van mensenhandel worden mensen met asielrechtelijke vragen ook verwezen naar de IND. De verblijfsregeling Mensenhandel staat overigens ook open voor diegenen die in het buitenland slachtoffer zijn geworden van mensenhandel.

Mevrouw Strik vroeg of ik bereid ben om FairWork te betrekken bij de controles op arbeidsuitbuiting. In de negende rapportage deed de Nationaal Rapporteur Mensenhandel onlangs de aanbeveling dat meer aandacht besteed moet worden aan de aanpak van arbeidsuitbuiting en overige uitbuiting. Zij beveelt daarnaast aan om FairWork blijvend in te zetten bij training, bewustwording en het omgaan met signalen van mensenhandel. FairWork speelt met name met betrekking tot deze aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel een zeer belangrijke rol. Mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft geld beschikbaar voor een nog dit jaar nieuw in te dienen project van FairWork dat zich richt op het zicht krijgen op arbeidsuitbuiting. FairWork is zelf ook in overleg met andere organisaties om aanvullende financiering zeker te stellen. Momenteel wordt vanuit mijn departement en die van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en VWS bezien wat de mogelijkheden zijn om FairWork ook in de toekomst bij deze controles te betrekken. "Graag" is dus het antwoord op de vraag van mevrouw Strik.

Er werd gevraagd naar kosteloze rechtsbijstand. Ik acht het op dit moment niet nodig om de Wet op de rechtsbijstand in dit kader aan te passen. Wij krijgen daarover natuurlijk nog een debat, ook in dit huis. Gelet op de uitvoering van de motie-Kox zijn de leden in afwachting van de visie van staatssecretaris Teeven en mij. Die komt nog dit jaar. De Wet op de rechtsbijstand voorziet reeds in kosteloze rechtsbijstand voor de slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Als slachtoffers van mensenhandel te kampen hebben gehad met ernstig fysiek of psychisch geweld, kunnen zij hierop een beroep doen. De reikwijdte van artikel 44 is echter nog niet in de praktijk beproefd, zo heb ik laten nagaan. De verklaring hiervoor is dat een reguliere arbeidsrechtelijke toevoeging reeds voldoende basis kan bieden om een schadevergoeding te eisen en de kosten van de procedure, waaronder die van de rechtsbijstand, op de wederpartij te verhalen. Er is afgesproken dat dit zal worden gemonitord.

Hoe ga ik bevorderen dat slachtoffers meer gebruikmaken van de bestaande mogelijkheden om schade te verhalen? Slachtoffers moeten op een eenvoudige manier hun schade kunnen verhalen. Nu is dat voor hen vaak nog te onoverzichtelijk. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is een verbetertraject gestart met de ketenpartners om de procedures voor schadeverhaal te vereenvoudigen en de dienstverlening te verbeteren. Daarnaast moet de schade vaker op de dader worden verhaald. Een belangrijk resultaat is al behaald. Vanaf 1 januari 2014 zal de wetwijziging in werking treden die het mogelijk maakt dat de politie beslag legt op geld en goederen van de verdachte door middel van een op te leggen schadevergoe-

## Opstellen

dingsmaatregel. Juist voor slachtoffers van mensenhandel zijn hierbij gunstige resultaten te verwachten in zaken waarin in die vroege fase van het opsporingsproces beslag kan worden gelegd op geld en goederen bij de mensenhandelaar. Die vormen dan een tegemoetkoming in de schade. Dit geldt ook voor de slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast kan een slachtoffer een civiele procedure starten. Deze procedure kent voor slachtoffers echter een aantal belemmeringen. Zo is een civiele procedure alleen mogelijk indien een verdachte in beeld is. Bovendien is het slachtoffer in een civiele procedure zelf verantwoordelijk voor de inning van de schadevergoeding. Dat is ingewikkeld. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is zich van deze knelpunten zeer bewust en laat momenteel een reeks van drie onderzoeken uitvoeren naar civiel schadeverhaal door slachtoffers. Hij zal de Kamer daarover te zijner tijd informeren.

Moet er gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de rechtbank te verzoeken om ontnomen voordeel aan het slachtoffer uit te keren? Of de procedure nu loopt of al afgerond is, als er slachtoffers zijn, gaat het altijd naar de staatskas. De werkwijze is daarbij dat het OM, als er slachtoffers zijn die bij het OM bekend zijn, in eerste instantie bekijkt of de slachtoffers zelf in positie zijn om een civiele procedure te voeren. Indien blijkt dat slachtoffers daarvoor niet in positie zijn, wordt ingezet op aanspraak in het kader van de ontnemingsprocedure. De opbrengst van de ontnemingsprocedure komt dan als eerste ten goede aan de slachtoffers. Het OM is gevraagd om slachtoffers actief te wijzen op de mogelijkheid om de rechtbank te verzoeken ontnomen voordeel aan hen uit te keren. Dat is mijn antwoord aan mevrouw Strik.

Wat vindt u van het voorstel van de Stichting FairWork om boetes die in de mensenhandelzaken worden opgelegd aan te wenden ter compensatie van het slachtoffer? Dat vind ik een sympathiek idee, maar de uitvoering is waarschijnlijk veel complexer dan nu valt te overzien. Wij concentreren ons voor nu dan ook op het vereenvoudigen van het schadeverhaal in het strafproces, zodat de slachtoffers langs die weg makkelijker schade kunnen verhalen.

Wordt er medisch onderzoek gedaan bij buitenlandse slachtoffers zonder verblijfstatus en voldoet dit aan het Istanboelprotocol? Volgens het Nederlands Vreemdelingenbesluit wordt gehandeld in de geest van het Istanboelprotocol. Medisch advies in de rust- en voorbereidings-termijn is een middel om een vreemdeling bij wie er sprake is van medische problematiek in staat te stellen om zijn asielrelaas zo goed mogelijk naar voren te brengen. In de procedure wordt rekening gehouden met fysieke en psychische problemen van asielzoekers. In de opleiding van de IND wordt hieraan expliciet aandacht besteed. Binnen de COSM waar slachtoffers gedurende de bedenktijd worden opgevangen, wordt een medische en psychische intake uitgevoerd. Dit draagt bij aan de juiste doorverwijzing van de slachtoffers naar de juiste hulpinstanties. Medische rapporten kunnen ook een rol spelen bij de aanvraag van voortgezet verblijf of een eventuele vergunning op medische gronden. Overigens geldt dat met dit medisch onderzoek nooit met zekerheid uitspraken zijn te doen over de lichamelijke en psychische toestand van de betrokkene en de oorzaak die daaraan ten grondslag ligt.

Mevrouw Strik vroeg ook of de trendrapportage Positie van slachtoffers van mensenhandel uit 2006 kan worden geactualiseerd. Zoals ik inderdaad al eerder heb aangegeven, doet de Nationaal Rapporteur Mensenhandel aan permanente monitoring van de positie van slachtoffers

van mensenhandel. Zo heeft zij in haar negende rapportage, die in september gepubliceerd is, aandacht besteed aan slachtoffers, de signalering van slachtoffers, het verblijfsrecht van slachtoffers, het strafproces en de opvang voor slachtoffers. Dit waren allemaal thema's in de monitoring uit 2006, maar ze zijn hierin diepgaander behandeld. Ook het nationaal verwijzingsmechanisme zal meer informatie opleveren over de positie van slachtoffers. Ten slotte is er ook een brede onderzoeksagenda over vele aspecten van mensenhandel waarin ook veel aandacht aan de slachtoffers wordt besteed.

Dan was er nog het punt van de wettelijke verankering van het non-punishmentbeginsel. De aanwijzingen waarover ik sprak, zijn natuurlijk openbaar. Dat wil ik nog een keer benadrukken. Die kunnen daardoor door alle slachtoffers worden geraadpleegd. Het zijn beleidsregels die gelden als recht in de zin van artikel 79 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Slachtoffers kunnen daarop een beroep doen voor de rechter. Daarbij komt dat slachtoffers door middel van het nationaal verwijzingsmechanisme in een vroeg stadium zullen worden geïnformeerd over hun rechten. Ik ben het met mevrouw Strik eens dat wij er nooit tevreden mee kunnen zijn hoe dat nu loopt, want wij moeten er met iedereen die daarbij betrokken is en daarin een rol speelt, zo scherp mogelijk voor waken dat dit niet goed gebeurt.

Mevrouw Quik vraagt terecht aandacht voor een spoedige implementatie van richtlijnen en voor snelle ratificatie van verdragen. Mevrouw Quik refereert in dit verband ook aan het in Istanboel tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Ik deel de mening van mevrouw Quik dat een zo spoedig mogelijke ratificatie van dat verdrag geboden is. Ik geef even de stand van zaken. Van de 47 landen die lid zijn van de Raad van Europa, hebben 5 landen, waaronder 2 EU-lidstaten, dit verdrag geratificeerd. Omdat een verdrag in werking treedt na tien ratificaties, geldt dit verdrag dus nog niet. Wij streven ernaar om het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit verdrag in de loop van 2014 voor te leggen aan de Tweede en de Eerste Kamer.

Voor de richtlijn ter voorkoming van mensenhandel die vandaag voorligt, geldt het volgende. De implementatietermijn van de richtlijn is op 6 april 2013 verstreken. De lidstaten hadden vóór die datum de richtlijn in nationale wetgeving moeten omzetten. Een groot aantal lidstaten waaronder Nederland is dat niet gelukt. Als ik het voorrecht mag hebben dat dit wetsvoorstel toch ongeschonden de senaat haalt, hoop ik aan een standje te kunnen ontkomen. Het is niet gelukt vanwege het normale proces van onze parlementaire besluitvorming, maar het ligt niet alleen aan onszelf. Wij proberen dit soort richtlijnen tijdig door beide Kamers te krijgen door op tijd met de voorstellen te komen.

Op 24 oktober heb ik op verzoek van de Tweede Kamer een beleidsreactie gegeven op het rapport van INTERVICT. Ik zal u deze beleidsreactie nog doen toekomen. Ik moet eerlijk zeggen, voorzitter, dat het netjes geweest was als ik die reactie ook aan u had gezonden ten behoeve van dit debat, maar daar hebt u nu niets aan. Ik zal haar even kort samenvatten; dat komt u toe. In de beleidsreactie van 24 oktober heb ik aangegeven dat ik de gedachte van de onderzoekers van INTERVICT onderschrijf dat slachtoffers in het begin zo veel mogelijk tot rust moeten komen en herstellen. Zoals in het rapport van INTERVICT wordt gesteld, zijn bepaalde slachtoffers van

## Opstelten

mensenhandel dermate getraumatiseerd dat zij niet in staat zijn om binnen een kort tijdsbestek aangifte te doen. Dat is mede de achtergrond van het feit dat slachtoffers geen medewerking hoeven te verlenen in de bedenktijd. Het is ook van belang dat al tijdens de bedenktijd een vertrouwensband met de politie opgebouwd kan worden. De praktijk in de COSM laat zien dat dit in het merendeel van de gevallen mogelijk is. Veel slachtoffers willen juist wél getuigen en hebben niet de volle drie maanden nodig. Medewerking van slachtoffers is bovendien zeer belangrijk om daders te kunnen opsporen en te kunnen vervolgen. Daarmee kan worden voorkomen dat zij nieuwe slachtoffers maken. Los van de verblijfsvergunning mensenhandel bestaat de mogelijkheid om een verblijfsvergunning te krijgen wegens humanitaire redenen voor slachtoffers van wie echt niet verlangd kan worden dat zij medewerking verlenen vanwege een grote dreiging van de daders of op grond van medische of psychische redenen. Nogmaals, ik zal u de beleidsreactie toezenden.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Ik dank de minister voor zijn toezegging ons die beleidsreactie toe te zullen zenden. Ik hoor hem echter niet over het multidisciplinaire team, of heb ik verkeerd geluisterd?

Minister **Opstelten**:

Ik kan herhalen wat ik eerder heb gezegd. In onze reactie zeg ik ook iets over de politie. Wij vinden dat de politie dit als eerste ziet. De politie kan natuurlijk een beroep doen op ieder ander. Dat heb ik al gezegd. Het is belangrijk dat de politie zich laat leiden door het minste signaal waaruit blijkt dat er sprake is van een slachtoffer. Dat zijn de feiten. Zo is het beleid en zo handelt de politie ook. Bij het tot stand komen van de verwijzingsindex gaan wij dit allemaal verder tegen het licht houden.

Hoe verhoudt de pilot kansloze aangiften zich tot de uitkomst van het rapport van INTERVICT? Ik zal het kort samenvatten. De pilot kansloze aangiften is op 1 september 2012 van start gegaan in de regio's Rotterdam-Rijnmond, Friesland, Groningen en Drenthe. Deze pilot loopt tot 1 januari 2014 en heeft tot doel om aangiften van mensenhandel met geen tot weinig opsporingsindicaties sneller dan voorheen af te handelen; dit alles uiteraard wel met behoud van de noodzakelijke zorgvuldigheid. Indien de mensenhandelzaak wordt geseponneerd, houden de betrokken vreemdelingen het recht om een aanvraag voor voortgezet verblijf te doen.

Ik verwijs ook naar het beschermingsregime van de nieuwe jeugdwet die nog bij u in behandeling is. Iedere gemeente zal voldoen aan de vereisten die de richtlijn stelt. In het gedecentraliseerde stelsel geven gemeenten inderdaad zelf vorm aan een beleid inzake preventie, jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugd-reclassering. Op grond van artikel 2.5, eerste lid van de voorgestelde jeugdwet hebben gemeenten de plicht te voorzien in een kwantitatief en kwalitatief toereikend aanbod. Het artikel schrijft voor dat gemeenten die ondersteuning, hulp en aanbod inkopen of contracteren die jeugdigen en ouders in die gemeenten nodig hebben. Die voorwaarde staat in de wet. Gemeenten moeten daaraan voldoen.

De **voorzitter**:

Mijnheer de minister, mag ik u vragen hoeveel tijd u nog nodig denkt te hebben?

Minister **Opstelten**:

Ik zou wel sneller willen, maar ik heb heel veel vragen gekregen.

De **voorzitter**:

Het is goed als wij het weten.

Minister **Opstelten**:

Ik denk nog ongeveer een kwartier nodig te hebben. Ik kan natuurlijk ook vragen overslaan of een andere procedure kiezen.

De **voorzitter**:

Nee, dat zou ik niet doen.

Minister **Opstelten**:

Er zijn heel veel vragen gesteld en ik acht het mijn plicht om daarop specifiek antwoord te geven.

De **voorzitter**:

U zegt nog een kwartier nodig te hebben. Dan krijgen wij er een beetje meer zicht op, want wij hebben een drukke agenda vandaag.

Minister **Opstelten**:

Mevrouw Quik heeft gevraagd of ik het ermee eens ben dat een kind dat onbegeleid in Nederland aankomt, in beginsel aangemerkt dient te worden als slachtoffer van mensenhandel. Kinderen zijn een kwetsbare doelgroep in het Nederlandse vreemdelingenbeleid en verdienen bijzondere aandacht. Als er signalen zijn dat een jongere mogelijk een risico loopt om slachtoffer te worden van mensenhandel, zowel bij binnenkomst in Nederland als tijdens de opvang door het COA, is speciale opvang beschikbaar, de zogeheten beschermde opvang. De doelstelling is tweeledig: enerzijds bescherming tegen mogelijke mensenhandel en anderzijds wordt de amv begeleid, zodat hij loskomt van de mensenhandelaars. Daardoor is deze beschermde variant van de opvang op een gegeven moment niet meer mogelijk.

Ben ik het ermee eens dat de kans dat de minderjarige die in het vliegtuig naar zijn land van herkomst is gezet met het adres van het opvanghuis in zijn zak, daar niet aankomt en wordt opgehaald door een mensenhandelaar, groter is dan de kans dat hij opgehaald wordt door de familie? Indien een minderjarige geen verblijfsvergunning krijgt, dient hij of zij terug te keren naar het land van herkomst. De Nederlandse asielprocedure en het terugkeerproces zijn met waarborgen omkleed, zodat voor de terugkeer een individuele beoordeling van de situatie plaatsvindt. Op grond daarvan kan geconcludeerd worden dat terugkeer veilig en verantwoord is. De suggestie van mevrouw Quik dat dit niet zo is, deel ik niet. Als er volgens de minderjarige geen ouders zijn, kunnen die – zoals mevrouw Quik zal begrijpen – ook niet worden opgespoord. Als er een adequaat opvangcentrum in het land is, kan daarheen worden teruggekeerd. In de door mevrouw Quik aangehaalde gevallen bleek bij terugkeer dat er toch nog een of meer ouders waren. De minderjarige heeft daarover in Nederland dus blijkbaar niet de waarheid verteld. Dit werd doelbewust gedaan, omdat daarmee de kans op een toenmalige amv-vergunning groter was.

## Opstellen

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

U zei dit ook al in dezelfde beantwoording van mijn vragen in een eerder stadium, maar daar is nooit onderzoek naar gedaan. Op basis waarvan zegt u dan dat zij wel door familie zijn opgehaald? Ik heb daar nooit iets over gelezen.

Minister **Opstelten**:

Bij terugkeer bleek dat er toch nog een of meer ouders waren. Dat zijn de feiten, die door de diensten zijn vastgesteld. Daarom zeg ik dit. Dat zijn de feiten op dat moment.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Welke diensten hebben dit vastgesteld? Er is namelijk nooit onderzoek gedaan. Er is geen "follow-up"-onderzoek uitgevoerd naar wat er met die kinderen gebeurt. Zij worden in het vliegtuig gezet; punt uit.

Minister **Opstelten**:

Nee, dan wil ik mevrouw Quik nogmaals de procedure uitleggen of weergeven. Bij de terugkeer van amv's staat de hereniging met de ouders voorop; laat dat duidelijk zijn. Alleen als opvang door ouders of familie niet mogelijk blijkt, wordt naar andere mogelijkheden voor adequate opvang gezocht, bijvoorbeeld opvang in opvanghuizen. Indien Nidos betrokken is bij de terugkeer van een amv, hanteert Nidos een zorgvuldige procedure, waarbij de amv intensief wordt begeleid. Er wordt een overdrachtsrapportage geschreven voor de voogd in het land van herkomst. Bij het daadwerkelijke vertrek wordt de amv begeleid door de IOM en/of een volwassene met wie sprake is van een vertrouwensband. De amv wordt bij aankomst begeleid bij de grensformaliteiten en wordt "warm" overgedragen aan de nieuwe voogd of verzorger. Vervolgens wordt gedurende minimaal drie maanden contact gehouden met de amv en de nieuwe voogd. Nidos heeft overigens zelden te maken met amv's die vanuit de beschermde opvang terugkeren naar het land van herkomst. Dat is de gang van zaken.

Mevrouw Quik vroeg of ik het ermee eens ben dat het scenario waarbij het kind voor de tweede keer slachtoffer wordt van een mensenhandelaar, zo ernstig is dat daar onderzoek naar moet plaatsvinden. De inzet is erop gericht om degenen die niet mogen blijven, zo snel mogelijk te laten terugkeren. Daarbij staat zorgvuldigheid – daar zet ik een streep onder – voorop. Voor de terugkeer vindt een individuele beoordeling van de situatie plaats, op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat terugkeer veilig en verantwoord is. Op dat moment zal het terugkeertraject bij de Dienst Terugkeer & Vertrek starten, waarbij wordt ingezet op zelfstandige terugkeer. Daarbij wordt gebruikgemaakt van verschillende ngo's ter ondersteuning van de zelfstandige terugkeer. Gedurende het terugkeertraject is er bijzondere aandacht voor slachtoffers van mensenhandel. De regievoerders van de Dienst Terugkeer & Vertrek zijn de afgelopen jaren in samenwerking met FairWork nadrukkelijk getraind om sensitief te zijn voor eventuele signalen. Er bestaan verschillende speciale ondersteuningsprojecten voor slachtoffers van mensenhandel. Die projecten worden onder andere uitgevoerd door de IOM en verschillende ngo's, zoals de Federatie Opvang, in samenwerking met lokale organisaties in de landen van herkomst.

Mevrouw Quik vroeg of ik het ermee eens ben dat het doorgaan met de voorbereiding van een derde terugkehruis in Afghanistan onverantwoord is zolang we niet we-

ten waar die kinderen na terugkeer blijven. De inzet is erop gericht om hen die niet mogen blijven, zo snel mogelijk te laten terugkeren. Daarbij staat – ik herhaal dat – zorgvuldigheid voorop. De Nederlandse asielprocedure en het terugkeerproces zijn met voldoende waarborgen omkleed. Voor de terugkeer vindt een individuele beoordeling van de situatie plaats, op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat terugkeer veilig en verantwoord is. Er is dan ook geen aanleiding om in te zetten op monitoring van de effectiviteit na terugkeer. Over de voortgang van het project in Afghanistan is de Kamer geïnformeerd met de brief van 17 mei jongstleden over alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De medewerking van de Afghaanse autoriteiten is ondanks alle inspanningen van de Europese partners vooralsnog onvoldoende. De voortgang van het project voldoet nog niet aan de verwachtingen.

Mevrouw Quik vroeg of ik bekend ben met de vorige Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, Hammarberg, die heeft benadrukt dat de ervaring leert dat kinderen grote veiligheidsrisico's lopen als zij worden uitgezet naar zulke onveilige landen. Die uitspraak van de voormalige mensenrechtencommissaris Hammerberg is mij niet bekend. Dit moet hoe dan ook een iets oudere uitspraak zijn, aangezien Nils Mui?nieks reeds sinds 1 april 2012 de mensenrechtencommissaris is bij de Raad van Europa. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft een week geleden een ontmoeting met hem gehad. Daarbij is hierover gesproken, maar in algemene zin kan ik hierover nog het volgende zeggen. De Nederlandse asielprocedure voldoet aan de vereisten van het EU-recht, de verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en biedt bescherming tegen vervolging of dreigende onmenselijke behandeling. Wie bescherming nodig heeft, krijgt deze bescherming. Dat is het uitgangspunt van het asielrecht. Als na een zorgvuldige procedure en toetsing door de rechter de asielaanvraag wordt afgewezen, dient de vreemdeling Nederland te verlaten.

De Nederlandse overheid neemt daarbij haar verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de rechten van kinderen in vreemdelingenrechtelijke procedures en bij de uitvoering van het terugkeerbeleid. In de beslissing op een asielaanvraag krijgt dit vorm door niet alleen voor ouders maar ook ten aanzien van kinderen te toetsen of bij terugkeer vervolging of onmenselijke behandeling dreigt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij vrees voor genitale verminking of besnijdenis. Ik heb er begrip voor dat de "boodschap terugkeer" vaak aangrijpend is.

Mevrouw Quik vroeg of ik van oordeel ben dat terugsturen zonder individuele beoordeling in het belang van het kind is. Bij het toelatingsbeleid wordt in belangrijke mate rekening gehouden met de positie van kinderen. Daarmee wordt recht gedaan aan het Kinderrechtenverdrag. Deze verdragsbepaling dient door verdragstaten steeds geconcretiseerd te worden in beleid en regelgeving. Uit de tekst volgt dat het belang van het kind niet het enige belang is, maar een van de belangen; een primary consideration. Er dient een afweging plaats te vinden tussen het belang van het kind en overige belangen. In het vreemdelingenbeleid wordt rekening gehouden met de belangen van kinderen, maar daarnaast spelen ook andere belangen een rol, zoals het belang van de Staat en het behoud van maatschappelijk draagvlak voor het beleid.

## Opstellen

De laatste vraag van mevrouw Quik, die ook door de heer Ester is gesteld, betreft een klant die vermoedt dat een prostituee jonger is dan 18 jaar, of die aan de uitspraak van de prostituee hoort dat de betrokkene van origine geen Nederlandse is. Dan gaat het over de strafbaarstelling van de klant, maar daarbij kijk ik ook naar het advies van de Nationaal Rapporteur. Ik ben het met mevrouw Quik eens dat het achterwege laten van een dergelijk onderzoek inderdaad richtinggevend zou kunnen zijn in gevallen die daartoe aanleiding geven. Iedereen heeft wat mij betreft een verantwoordelijkheid om misstanden in de prostitutiebranche tegen te gaan; ook de klant. Daarom is de campagne van de Stichting M, Schijn bedriegt, gericht op klanten. Uit cijfers van de Stichting M blijkt overigens dat de meldingen over gedwongen prostitutie zijn gestegen met 76% sinds de start van deze nieuwe campagne in juni 2012 tot en met 2013. Bijna alle anonieme tips zijn voor politieonderzoek bruikbaar en 83% ervan werd in onderzoek genomen. Ik ben dan ook in overleg met de Stichting M om deze campagne voort te zetten.

Zoals wellicht bekend, heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in de negende rapportage een aanbeveling gedaan die strekt tot aparte strafbaarstelling van de klant. Ik heb op 24 oktober een beleidsreactie aan de Tweede Kamer gezonden, met een positieve grondhouding. Dat was ook mijn opstelling in het AO over mensenhandel. Het Tweede Kamerlid Segers van de fractie van de ChristenUnie bereidt een initiatiefwetsvoorstel voor over dit onderwerp. Dat zal na het kerstreces gereed zijn, hebben wij in dat AO vastgesteld. Men zal begrijpen dat ik dat initiatiefwetsvoorstel met belangstelling afwacht. Er werd ook gevraagd of ik er niet met power overheen kon. Ik denk dat het verstandig is om elkaar bij dit onderwerp niet voor de voeten te lopen, dus ik wacht het initiatiefwetsvoorstel van de heer Segers af.

De heer Witteveen vroeg naar het aantal onderzoeken inzake arbeidsuitbuiting. In de schriftelijke procedure heb ik aangegeven wat de stand van zaken is. In 2013 zijn er vijftien lopende opsporingsonderzoeken en vier lopende ontnemingszaken naar arbeidsuitbuiting. In 2013 waren er negen opsporingsonderzoeken en drie ontnemingsonderzoeken afgerond. Deze cijfers geven de stand van zaken weer tot en met 30 december. De derde termijn van de Taskforce Mensenhandel per februari 2014 biedt mogelijkheden om arbeidsuitbuiting meer prioriteit te geven. Dat is een van de agendapunten.

Hij vroeg ook of er voldoende mensenhandelzaken voor de rechter komen en of dit ook geldt voor nieuwe vormen van mensenhandel, voor zover je deze nieuw kunt noemen. Wij weten dat er steeds meer mensenhandelzaken voor de rechter komen. De cijfers van de Nationaal Rapporteur laten wat dat betreft een positieve trend zien. De derde termijn van de Taskforce Mensenhandel biedt mogelijkheden, zoals ik net zei.

Ik ben het erover eens dat de RIEC's en de veiligheidshuizen op een goede wijze met elkaar in verband moeten staan. Ik constateer dat er op regionaal niveau verschillende manieren worden ontwikkeld om deze verbinding gestalte te geven. Ik zal ervoor zorgdragen dat de best practices worden gedeeld.

Over meer ondersteuning bij het doen van aangifte heb ik al het nodige gezegd. Wij moeten op alle mogelijkheden letten en actief zijn.

De heer Ester vroeg of de klant bij mensenhandel strafbaar moet worden gesteld, maar daar ben ik al op ingegaan bij de vraag van mevrouw Strik.

Waarom wordt de leeftijdsgrens in artikel 273f niet verhoogd van 18 naar 21 jaar? Ik verwijs naar de novelle die eraan komt, en de afspraken die wij over de uitvoering van de motie-Strik hebben gemaakt. Zoals bekend is het wetsvoorstel aangehouden. Het is van groot belang dat dit alsnog doorgang vindt. Het kabinet heeft de novelle half oktober voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In die novelle wordt de leeftijdsgrens van 21 jaar geregeld. Die leeftijdsgrens houdt specifiek verband met de bescherming van de prostituee tegen zichzelf en tegen de klant. Bij de regulering van de prostitutie markeert deze leeftijdsgrens de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Boven 21 jaar is er geen sprake meer van strafbaar gedrag.

Verruiming van het delict mensenhandel door de leeftijdsverhoging van 18 naar 21 jaar bij gelegenheid van dit wetsvoorstel acht ik evenwel niet raadzaam. Ik zie twee bezwaren ...

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Nog even over het vorige punt, als dat mag. In het debat over de Prostitutiewet, kort voor de zomer, is de registratieplicht er in feite uitgegaan, via de novelle. De vraag is in hoeverre de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel gekoppeld is aan die registratieplicht. Hoe kunt u handhaven? Hoe kunt u preventief zijn? Hoe kunt u fors ingrijpen aan het begin van de keten, als u niet kunt registreren?

**Minister Opstellen:**

Ik heb ook toen al aangegeven dat het registreren geen handhavingsdoel had, maar was om contact te leggen met de prostituee. Bij de vergewisplicht is er wel een handhavingsdoel. De grens wordt nu op 18 jaar gesteld en deze wordt ook gehandhaafd, maar deze wordt opgetrokken naar 21 jaar en dan zullen wij deze op dezelfde manier handhaven. In de kern is dit artikel bedoeld om de prostituee tegen zichzelf te beschermen. Dat is de grond voor het opnemen van dat artikel.

Er zijn twee bezwaren; een formeel en een inhoudelijk bezwaar. Het uitgangspunt bij de regulering van de prostitutiebranche is dat er boven 21 jaar geen sprake meer is van strafbaar gedrag. Dat ligt bij mensenhandel anders. Mensenhandel is een communu delict, waarbij bijzondere strafrechtelijke bescherming wordt geboden aan slachtoffers tot 18 jaar. Daarnaast blijft strafbaarheid bij slachtoffers die ouder zijn dan 18 jaar, uiteraard bestaan. Dat maakt dat de leeftijdsgrens van de Wet regulering prostitutie anders moet worden beoordeeld dan de leeftijdsgrens in het commune strafrecht.

Dit alles laat onverlet, zoals ik in de Tweede Kamer ook heb gezegd, dat de rechters de ruimte hebben om de categorie van 18 tot 21 jaar als bijzonder kwetsbare slachtoffers aan te merken. Daarvoor gelden bijzonder bezwarende omstandigheden. Daartoe biedt de wet de mogelijkheid. De gestelde strafmaxima bieden het OM en de rechter de ruimte om bij de strafeis respectievelijk straftoemeting rekening te houden met de omstandigheid dat er sprake is van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer, zoals ik net zei.

Er gebeurt heel veel op het terrein van preventie. Met de aanpassing van de kerndoelen voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet speciaal onderwijs zijn scholen sinds 1 december 2012 verplicht om aandacht te besteden aan seksualiteit en seksuele diversiteit.

## Opstellen

Zo kunnen scholen gebruikmaken van de website van het Centrum School en Veiligheid. Hierop staan onder andere overzichten van voorlichtings- en lesmaterialen voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Op de website kunnen docenten terecht voor informatie, lesideeën en materialen. In opdracht van mijn ministerie zijn bijvoorbeeld de film *De Mooiste Chick van het Web* en bijbehorend lesmateriaal ontwikkeld. De eerste week hadden ongeveer 45 scholen dit lespakket al opgevraagd. Ook zijn er vele preventieprojecten, zoals *Beauty & the Beast*, *Pretty Woman*, *Girls' Talk*, *Boys' Talk* en *Liefde is*, om jongeren seksueel weerbaar te maken. Ik heb slechts enkele voorbeelden genoemd.

Daarnaast gebeurt er het nodige op het gebied van arbeidsuitbuiting. Er zijn brochures en informatiekaarten in verschillende talen gemaakt met informatie voor slachtoffers. Brochures worden onder meer via ngo's, migrantenorganisaties, migrantenkerken en ambassades verspreid. Ook de ambassades zijn in 2012 geïnformeerd over arbeidsuitbuiting in andere sectoren en over de vraag waar bepaalde misstanden kunnen worden gemeld. 2013 wordt verder samen met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid ingezet op bewustwording en deskundigheidsbevordering over arbeidsuitbuiting bij gemeenten.

Tot slot kom ik op de vragen van de heer Reynaers over het sluiten van de Nederlandse grens, nu de buitengrenzen van de EU kennelijk zo lek zijn als een mandje, en het invoeren van grenscontroles. Ik citeerde zojuist uit zijn bijdrage. Zoals u weet, is het sluiten van de grenzen en het herinvoeren van grenscontroles niet zonder meer mogelijk. Er is echter wel degelijk controle aan de binnengrens door middel van Mobiel Toezicht Veiligheid. Overigens is het een illusie – daar ben ik eerlijk in en open over – dat er door grenscontroles geen mensenhandel is; was het maar zo. Ik wils erop dat veruit de grootste groep slachtoffers Nederlands is.

Mevrouw de voorzitter, dat zijn mijn antwoorden in eerste termijn.

### De voorzitter:

Dank u wel. We zijn nu toegekomen aan de tweede termijn van de Kamer.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik wil de minister bedanken voor zijn uitvoerige beantwoording. Het moet mij wel van het hart dat ik het idee heb dat het vaak gebeurt dat de minister in reactie op vragen over effecten of over de wijze waarop het in de praktijk gaat, nogal geneigd is om de regelgeving of de intentie van de regelgeving nog eens uit de doeken te doen. Ik heb soms het idee dat zijn antwoord dan niet datgene betreft waar wij naar vragen. Wij vragen juist hoe een aantal dingen zich in de praktijk voordoet. Misschien is het een idee om voor een volgende beantwoording nog eens te kijken of we elkaar wat beter op dat punt kunnen vinden.

Ik ben in ieder geval erg blij met de toezegging dat er een meer integrale, uitvoerige verwijzingsmechanisme komt. Ik vraag de minister om ons daarover te informeren, ook over bijvoorbeeld de aard van het verwijzingsmechanisme en de status daarvan. Dan moeten we denken aan bijvoorbeeld een soort meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Het dient voor iedereen kenbaar te zijn en verplichtingen met zich mee te brengen voor sa-

menwerking vanuit alle actoren. Uit de beantwoording van de minister begrijp ik dat daarin ook wordt verankerd dat werkelijk alle categorieën toegang zullen krijgen tot gespecialiseerde opvang en procedures.

Ik kom op het belang van de multidisciplinaire aanpak, juist in de eerste fase. We zijn teleurgesteld dat de minister vooral blijft vasthouden aan het feit dat de politie daar de belangrijkste positie in heeft. Ik zou de minister toch op het hart willen drukken om zo snel mogelijk de andere deskundigen erbij te betrekken, dus niet alleen wanneer er echt ernstige twijfel is. Ik vraag hem om zo open mogelijk de samenwerking met de deskundigen hierover aan te gaan.

Zullen wij ook geïnformeerd worden over de evaluatie van de pilot inzake kansloze aangiften? Ik begrijp dat die pilot nog in de voltooiingsfase zit. Er zijn vergelijkende onderzoeken geweest, ook in andere landen, over de vraag hoe elders wordt omgegaan met misbruik van procedures. Het valt mij op dat dit onderwerp in andere landen niet zozeer aandacht krijgt of aan de orde is. Daar wordt dus geen misbruik geconstateerd. Ik hoop dat wij ons niet te veel concentreren op versnelling, in de hoop misbruik tegen te gaan, maar dat wij ons vooral concentreren op zorgvuldigheid. Ik hoop dat de nadruk zal blijven liggen op zorgvuldigheid.

Ik ben ook blij met de aandacht voor meer mogelijkheden voor compensatie aan slachtoffers. Ik denk dat dit erg belangrijk is.

Tot slot kom ik op een punt waar ik nog niet duidelijk antwoord op heb gehad. Het gaat om de positie van asielzoekers die slachtoffer zijn van mensenhandel die zich buiten Nederland heeft voltrokken en waar dus geen strafrechtelijk onderzoek naar wordt gedaan. Kan die groep slachtoffers niet ook in aanmerking komen voor onze procedures en gespecialiseerde opvang? Ik heb het idee dat die groep buiten ons hele beschermingsregime valt, terwijl wij weten dat zij ook net zo goed slachtoffer zijn van mensenhandel. Denk aan wat in Eritrea gebeurt; dat is nu ook heel actueel. Daar worden heel veel mensen onderworpen aan slavernij. Die mensen zitten hier wel in een procedure, maar omdat wij hier geen strafrechtelijk onderzoek naar doen, vallen zij niet binnen dit regime. Daar wil ik graag aandacht voor.



Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Voorzitter. Wij hadden gevraagd waarom de ratificering van het Verdrag van Istanboel naar 2014 is verschoven. Aanvankelijk was beloofd dat het in 2013 zou worden ondertekend. Wat is er gebeurd? Waardoor lukt dat ineens niet meer? Daar ben ik zeer benieuwd naar.

Ik kom op het rapport van INTERVICT. Ik begrijp dat daarover een brief naar de Tweede Kamer is gestuurd. Daar ben ik blij mee. Het is jammer dat die brief niet naar ons is gestuurd. Misschien kan de minister zijn ambtenaren duidelijk maken dat wij soms ook geïnteresseerd zijn in wat er allemaal wordt geproduceerd.

De Jeugdwet blijft een punt van enorme zorg. De minister zei: ik garandeer dat. Maar hij kan het natuurlijk niet garanderen. De gemeenten krijgen een beperkt budget en een enorme taakstelling op het gebied van de begroting. Ze moeten justitiële maatregelen uitvoeren. En dan krijgen ze dit ook nog op hun bordje. Het is de vraag of hier nog veel geld voor beschikbaar zal zijn. Ik maak mij er



## Quik-Schuijt

ernstige zorgen over, maar ik realiseer mij dat de minister er weinig aan kan doen. Ik laat het dus hierbij.

Ik ben wel heel benieuwd naar die nieuwe voogd in het land van herkomst. Daar heb ik nog nooit iets over gelezen. Kan de minister daar nog iets meer informatie over kunnen geven.

Ik wil toch nog een keer terugkomen op de strafbaarstelling van de klant. Ik begrijp namelijk niet helemaal waarom de minister indertijd wel het niet controleren of het gebruikmaken van een niet-geregistreerde sekswerker strafbaar wilde stellen. De Eerste Kamer heeft het voorstel naar de prullenbak verwezen, omdat die hele registratieplicht onuitvoerbaar was. Het strafbaar stellen wanneer men een vermoeden kan hebben, is een vorm die in meerdere strafbepalingen voorkomt. Recentelijk nog is inzake polygamie een strafbepaling opgenomen, terwijl we bijna zeker weten dat een en ander nooit bewezen kan worden. Ik begrijp niet waarom de minister het hierbij niet wil. Misschien kan hij nog één keer proberen om mij dat uit te leggen. Daar zou ik hem dankbaar voor zijn.

Dat was het, mijnheer de voorzitter. Pardon, ik bedoel mevrouw de voorzitter. Ik had mij voorgenomen om alleen maar "voorzitter" te zeggen, want ik vind het helemaal niets om "mijnheer" of "mevrouw" te zeggen. Maar goed, het is mij ontschoten. Neemt u het mij niet kwalijk.

### De voorzitter:

Ik til er eerlijk gezegd niet aan, mevrouw Quik.

□

### De heer Witteveen (PvdA):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de antwoorden die hij heeft gegeven op onze vragen en opmerkingen. Zij schepden in ieder geval het beeld dat er hard wordt gewerkt en dat er vooruitgang wordt geboekt. Daarbij is het belangrijk om nog even iets te zeggen over het nationaal verwijzingsmechanisme. Ik hoor met plezier dat het voorstel van de rapporteur is overgenomen, dat een werkgroep al bezig is met de uitwerking ervan, dat dit zal leiden tot een betere doorverwijzing van slachtoffers en dat er een wegwijzer wordt gemaakt die rekening houdt met de privacy. Daarbij komt wel de concrete vraag bij mij op hoe men dat gaat doen. Er zijn namelijk belangen bij die boten. Je kunt niet zowel de privacy als de veiligheid maximaal beschermen. Ik begrijp dat deze vraag nog niet te beantwoorden is, omdat men nog aan het werk is, dus de minister hoeft mijn vraag helemaal niet te beantwoorden. Wel zou ik het zeer op prijs stellen als hij toezegde dat wij, wanneer dat nationale verwijzingsmechanisme concreet vormgegeven is, daarover worden geïnformeerd, zodat wij dan nog eens kunnen nagaan of het echt waar is dat de privacy wordt gewaarborgd en een betere doorverwijzing van slachtoffers het gevolg zal zijn.

□

### De heer Ester (ChristenUnie):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van onze vragen. Zoals gezegd, vinden wij de grensoverschrijdende aanpak van mensenhandel een sterke vorm van Europese samenwerking. Hier heeft Europa nadrukkelijk meerwaarde. Het is goed om dit op dit moment als fractie van de ChristenUnie te ondersteunen.

De integrale aanpak van mensenhandel steunen wij zeer. Preventie, strafbaarstelling van daders en hulp aan

slachtoffers moeten hand in hand gaan. Daarom vragen wij ons af of het beschikbare budget van de minister, van het kabinet, voldoende is om dit hoge ambitieniveau te realiseren. Wij zullen het mensenhandelbeleid ook op dit punt nauwgezet volgen. Het verschil in de ondergrens qua leeftijd in dit wetsvoorstel en in het wetsvoorstel inzake prostitutie blijven wij niet overtuigend vinden. Wij hebben uit de reactie die de minister aan de overkant heeft gegeven, opgemaakt dat hij daarvoor een "open mind" heeft, dus ook dat zullen wij nauwgezet volgen. Wij zijn natuurlijk zeer benieuwd hoe rechters hiermee in de praktijk omgaan.

Ook de reactie van de minister op de registratieplicht in relatie tot de handhaafbaarheid vinden wij niet geheel overtuigend. Volgens ons heb je toch zoiets nodig om handhaafbaarheid te kunnen realiseren, maar kennelijk verschillen wij hierover min of meer blijvend van mening.

In de eerste termijn zei ik al dat mensenhandel mensonterend is. Het is goed dat er nu verdere stappen worden gezet. Vanuit slachtofferperspectief is hier sprake van een menselijke tragedie. Wij hopen zeer dat deze tragedie dankzij dit Europese beleid en de Nederlandse kop daarop kan worden gekeerd.

□

### Minister Opstelten:

Voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar opmerkingen in tweede termijn. Ook dank ik haar voor haar steun. Tegen mevrouw Strik zeg ik dat ik vond dat ik op alle uiteraard terecht gestelde vragen heel specifiek antwoord moest geven, gelet op het belang van dit onderwerp. Alle instanties en mijn collega's nemen dit onderwerp ook zeer serieus. Ik sta hier als minister van Veiligheid en Justitie niet alleen voor, maar samen met alle collega's die dit een buitengewoon belangrijk onderwerp vinden. Dat deel ik graag tot in detail en met de puntjes op de i met de Kamer. Daar gaat het om. Een heleboel vragen van de Kamer hielden eigenlijk niet direct verband met de richtlijn zelf, maar meer met een brede aanpak van het mensenhandelbeleid. Ik dank de Kamer daarvoor.

Over het nationaal verwijzingsmechanisme heeft iedereen vragen gesteld. Het wordt april 2014. Dat zeg ik toe. De status van het verwijzingsmechanisme wordt daarbij betrokken. De heer Witteveen druk ik op het hart om voorzichtig te zijn met het telkens zien van een vermeende tegenstelling tussen aan de ene kant de veiligheid en aan de andere kant de privacy. Het is juist onze taak, dus mijn taak en die van mijn collega's, om die tegenstelling te overwinnen en om zichtbaar te maken wat er aan de orde is. Beide belangen dienen aan de orde te worden gesteld.

Natuurlijk bezien wij in het kader van het project van de multidisciplinaire teams, de aanpak en de verwijzing of andere disciplines dan de politie kunnen worden betrokken bij de vaststelling van slachtofferschap. Ik herhaal wat ik eerder daarover heb gezegd.

Mevrouw Strik vroeg naar mensen die in het buitenland slachtoffer van mensenhandel zijn. Zij kunnen in aanmerking komen voor een asiel- of een B8-vergunning. Dankzij de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ben ik op de hoogte van de situatie in een aantal buurlanden. De Kamer krijgt de uitkomsten van de onderzoeken nog.

Mevrouw Quik vroeg waarom het Verdrag van Istanboel is verschoven naar 2014. Ik heb mij hierover laten in-

## Opstelten

formeren. De Kamer krijgt een dezer dagen een prompte reactie op dat verdrag van mijn collega van Buitenlandse Zaken. Laat ik daarover nu mijn mond houden. Dat stelt de voorzitter op prijs.

Ik heb tegen mevrouw Strik al gezegd dat de evaluatie begin volgend jaar komt.

De richtlijn, waarover mevrouw Quik, de heer Ester en anderen het hebben gehad, dwingt niet tot strafbaarstelling van de klant, maar ik sta wel positief tegenover de strafbaarstelling van de klant. Je moet ten aanzien daarvan een heel precies punt maken, dus ik wacht met belangstelling het initiatiefwetsvoorstel van de heer Segers, lid van de Tweede Kamer, af. Dat wordt na het kerstreces ingediend.

De vragen van de heer Witteveen, ook over de privacy, heb ik al beantwoord. Die balans moet zichtbaar zijn. Wij zullen daarvoor staan. Het is aan de Kamer om dit straks te beoordelen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.