

**Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden**

## 943

Vragen van het lid **Kuik** (CDA) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *de berichten «Door de privacywetgeving verdwijnen de slachtoffers van menshandel massaal uit beeld» en «Minder meldingen seksuele uitbuiting, niet minder zaken»* (ingezonden 21 oktober 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Broekers-Knol** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 4 december 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 699.

### Vraag 1

Kent u het bericht uit Trouw van 18 oktober 2019 «Door de privacywetgeving verdwijnen de slachtoffers van menshandel massaal uit beeld & het bericht van het Algemeen Dagblad van 18 oktober 2019 «Minder meldingen seksuele uitbuiting, niet minder zaken»?

### Antwoord 1

Ja.

### Vraag 2

Wat is uw reactie op het gegeven dat het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel de afgelopen jaren bijna gehalveerd is?

### Antwoord 2

Op 18 oktober jl. heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Nationaal Rapporteur) zijn Slachtoffermeter Mensenhandel 2014–2018 uitgebracht. Hierin schetst hij inderdaad een zorgwekkend beeld over de daling van het geregistreerde aantal slachtoffers gedurende de afgelopen jaren, terwijl het niet aannemelijk is dat het daadwerkelijke aantal slachtoffers gedaald is.

### Vraag 3, 4 en 7

Deelt u de conclusie dat de halvering van het aantal geregistreerde slachtoffers komt door de nieuwe privacywetgeving? Hoe beoordeelt u dat? Wat heeft u in het werk gesteld om de nieuwe problemen die zijn ontstaan rondom de privacywetgeving op te lossen? Hoe wilt u slachtoffers weer beter in beeld krijgen? Welke acties gaat u ondernemen om deze belemmeringen, die niet ten goede komen van het beschermen van slachtoffers, weg te nemen?

Antwoord 3, 4 en 7

Door de komst van de AVG in mei 2018 is er meer aandacht gekomen voor de naleving van privacyregels. Dit heeft er mogelijk aan bijgedragen dat het aantal meldingen van slachtoffers bij CoMensha ten behoeve van registratie is gedaald. De daling van het aantal geregistreerde slachtoffers is echter niet geheel te wijten aan de privacyregels en de mogelijk verkeerde interpretatie ervan. De afgelopen jaren was er reeds sprake van een dalende trend van het geregistreerde aantal slachtoffers. Dit had onder andere te maken met de druk op de capaciteit van de betrokken partners. Andere thema's, zoals de vluchtelingenstroom en terrorisme, vergden extra inzet. Daarnaast heeft ook de reorganisatie bij de politie een rol gespeeld, doordat er tijdelijk minder mensenhandel-experts beschikbaar waren (Kamerstuk 28 638, nr. 161). Deze trend is geadresseerd in het programma Samen tegen Mensenhandel (Kamerstuk 28 638, nr. 164, pagina 38). Het thema informatiedeling komt tevens aan bod in de voortgangsbrief over het programma die uw Kamer op 13 november 2019 (Kamerstuk 28 638, nr. 176) ontvangen heeft. Voldoende zicht op aard en omvang is van belang voor het monitoren van de effecten van het programma Samen tegen Mensenhandel. Daarom wordt komend jaar een traject gestart waarin, in samenspraak met wetenschappers en relevante stakeholders, per doelstelling uit het programma meetbare indicatoren worden benoemd. Vervolgens zal onderzocht worden welke data beschikbaar, dan wel nodig zijn om iets om over deze indicator te kunnen zeggen. Op basis van de analyse zal bezien worden welke aanvullende stappen nodig zijn om de benodigde data te ontsluiten.

Daarnaast zal het komende jaar een tweede schatting uitgevoerd worden naar het totaal aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke omvang van mensenhandel hebben UNODC en de Nationaal Rapporteur, in samenwerking met een aantal Nederlandse wetenschappers, in 2017 een eerste schatting gepubliceerd van het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Op basis van een enkele schatting is het moeilijk conclusies te trekken. Op basis van een tweede schatting wordt het mogelijk om eventuele trends in het aantal mogelijke slachtoffers te ontwaren. De tweede schatting zal gebaseerd zijn op de cijfers van de jaren 2016, 2017 en 2018. Ik heb het WODC gevraagd deze schatting volgend jaar uit te voeren.

In aanvulling hierop werkt het kabinet momenteel aan een beleidsreactie op de Slachtoffermonitor Mensenhandel waarin op de verschillende aanbevelingen van de Rapporteur wordt ingegaan. Gegeven de complexiteit van de problematiek rondom de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de uiteenlopende meningen over de wijze waarop deze in relatie tot de registratie van slachtoffers mensenhandel geïnterpreteerd moet worden, vereist het opstellen van deze reactie meer tijd. Ik streef ernaar uw Kamer hierover in het eerste kwartaal van 2020 te informeren.

Naast de privacyvraagstukken die spelen bij de melding van slachtoffers bij CoMensha ten behoeve van registratie, speelt ook een ander privacyvraagstuk een rol bij de aanpak van mensenhandel. Zoals gemeld in de voortgangsbrief kan mensenhandel alleen effectief bestreden worden als op alle niveaus en tussen alle partners intensief wordt samengewerkt. Het delen van informatie is daarbij onontbeerlijk. Veel partners ervaren echter belemmeringen bij het delen van informatie. Enerzijds heeft dit te maken met beperkingen die vanuit privacywetgeving (de AVG) gelden aangezien voor het delen van bijzondere persoonsgegevens strenge regels gelden. Anderzijds heeft dit vaak te maken met onduidelijkheid over wat er wel en niet gedeeld mag worden. Dit kan voor handelingsverlegenheid zorgen. In het kader van het programma is daarom een projectleider aangesteld die heeft onderzocht op welke wijze en onder welke voorwaarden ketenpartners informatie met elkaar kunnen delen. Zodra de resultaten hiervan bekend zijn zal uw Kamer hierover nader geïnformeerd worden.

Vraag 5

Bent u het eens dat privacy een recht is dat bedoeld is om mensen te beschermen, maar in deze gevallen het juist tot een last is geworden die mogelijke slachtoffers meer kwaad dan goed doet? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 5

Nee, ik deel deze mening niet. Het gaat hier om het delen van bijzondere persoonsgegevens aan CoMensha ten behoeve van het onderzoek door de Nationaal Rapporteur. Veel slachtoffers willen niet dat hun gegevens gedeeld worden en geven hiertoe daarom geen toestemming. Het gaat om bijzondere persoonsgegevens van een zeer kwetsbare groep. Slachtoffers komen vaak uit een traumatische situatie. Het tegen de wens van het slachtoffer in registreren van persoonsgegevens kan als een extra last ervaren worden. Het feit dat slachtoffers niet gemeld worden bij CoMensha ten behoeve van registratie, betekent bovendien niet dat zij geen hulp of bescherming krijgen.

#### Vraag 6

Deelt u de stelling van de nationaal rapporteur mensenhandel dat minder registraties betekent dat er minder effectief tegen mensenhandel kan worden opgetreden? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 6

Vanwege de complexiteit van de mensenhandelproblematiek zijn er verschillende factoren die kunnen bijdragen aan het effectief optreden tegen mensenhandel. Effectief beleid voer je niet alleen op basis van aantallen geregistreerde slachtoffers. De stelling van de Nationaal Rapporteur dat minder registraties leidt tot een minder effectief optreden tegen mensenhandel vind ik dan ook te kort door de bocht.

#### Vraag 8

Bent u bereid met CoMensha en/of de nationaal rapporteur mensenhandel om tafel te gaan zitten om eventuele knelpunten rondom privacywetgeving weg te nemen?

#### Antwoord 8

Over de daling in het aantal geregistreerde slachtoffers, is de afgelopen jaren al veelvuldig met CoMensha en de Nationaal Rapporteur gesproken. Bij het onderzoeken en uitwerken van alternatieven om beter zicht te krijgen op slachtoffers zullen CoMensha en de Nationaal Rapporteur uiteraard betrokken worden.

#### Vraag 9

Wat staat er in de weg aan het introduceren van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens van slachtoffers van mensenhandel?

#### Antwoord 9

Zoals ook in het programma is beschreven, maakt een wettelijke mogelijkheid tot het verstrekken van bijzondere persoonsgegevens zonder uitdrukkelijke toestemming van het slachtoffer inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens (EVRM). Op grond van het EVRM kan deze inbreuk alleen gerechtvaardigd worden als kan worden aangetoond dat dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en als de verstrekking voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Uit een gesprek met de Autoriteit Persoonsgegevens over het creëren van een wettelijke basis om slachtoffers zonder toestemming te kunnen registreren is gebleken dat het onderzoeksbelang niet zwaarwegend genoeg is om een dergelijke wettelijke grondslag te kunnen creëren. Ook wordt niet voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit omdat ook op andere manieren met minder impact voor slachtoffers, onderzoek kan worden gedaan naar de slachtofferpopulatie. Bijvoorbeeld door schattingsonderzoek of door slachtoffers anoniem te melden. Er ontstaat dan weliswaar geen compleet en exact beeld van het aantal slachtoffers, maar dat beeld hebben we nu ook niet doordat niet alle slachtoffers gesignaleerd worden. Alleen als het in het individuele belang is van het slachtoffer, met het oog op bescherming, kan er volgens de Autoriteit Persoonsgegevens in nationale wetgeving een wettelijke basis worden gecreëerd, om bijzondere persoonsgegevens zonder toestemming te delen. Deze redenering zal in de beleidsreactie op de Slachtoffermonitor Mensenhandel worden meegenomen en indien nodig opnieuw worden besproken met de Autoriteit Persoonsgegevens.

#### Vraag 10

Ziet u mogelijk meerwaarde in het introduceren van een model-protocol dat een kader schept waarbinnen men over mag gaan tot informatie-uitwisseling tussen verschillende organisaties die zich bezighouden met het bijstaan van slachtoffers van mensenhandel en organisaties die zich bezig houden met bestrijden van mensenhandel? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 10

Zoals bij vraag 7 is aangegeven is in het kader van het programma een projectleider informatiedeling aangesteld. Het afgelopen jaar heeft deze projectleider met vele verschillende ketenpartners gesprekken gevoerd. Op basis van deze gesprekken heeft hij een overzicht gecreëerd van de werkprocessen waarin ketenpartners informatie met elkaar willen delen. Het gaat daarbij om werkprocessen als het melden van een signaal van mensenhandel bij een andere ketenpartner en casusoverleggen.

Op basis van deze gesprekken en de bestaande wet- en regelgeving zal de projectleider op korte termijn een rapportage opleveren. Deze rapportage gaat over het gebruik van persoonsgegevens op een wijze waarbij mensenhandel effectief wordt aangepakt en waarbij de privacy van slachtoffers gerespecteerd wordt en voldaan wordt aan de regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens. Concreet betekent dit dat in de rapportage beschreven wordt hoe de verschillende werkprocessen waarin informatiedeling een rol speelt het beste ingericht kunnen worden zodat aan de privacy-wetgeving voldaan wordt. De beschrijvingen van de werkprocessen bevatten concrete handreikingen en handelingsperspectieven voor de betrokken partijen. Waar nodig worden in deze rapportage ook aanbevelingen gedaan voor aanvullende wet- en/of regelgeving.

#### Vraag 11 en 12

Wat is uw reactie op de stelling van de nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen dat er bij het beleid sprake is van «los zand» en dat het te weinig gericht is?

Zit er volgens u waarheid in de bewering dat er spanning zit tussen het plan van aanpak en de daadwerkelijke toepassing en uitvoering daarvan, zoals de nationaal rapporteur mensenhandel stelt? Indien u deze spanning niet signaleert, kunt u dit onderbouwd weerleggen?

#### Antwoord 11 en 12

Ik herken de stelling van de Nationaal Rapporteur dat er bij het beleid sprake is van «los zand» niet. Het programma bevat inderdaad een breed pakket aan maatregelen. Echter, om mensenhandel effectief aan te kunnen moet er op verschillende terreinen tegelijkertijd inzet gepleegd worden. Dit is ook gebleken uit de systeemanalyse mensenhandel die onder begeleiding van TNO<sup>1</sup> in 2018 is uitgevoerd. De systeemanalyse bevestigt en onderstreept het beeld dat mensenhandel een uiterst complex probleem is, waarbij een veelheid aan factoren en actoren een rol speelt – ook in de bestrijding ervan. Juist daarom hanteert dit kabinet het uitgangspunt dat het probleem integraal en in gezamenlijkheid bestreden moet worden. Alleen samen kunnen we mensenhandel een halt toeroepen. Het programma kent een vijftal concrete actielijnen waaronder de verschillende maatregelen geclusterd worden. Deze actielijnen geven de vijf prioritaire thema's van de aanpak aan: De doorontwikkeling van de basisaanpak van mensenhandel; de doorontwikkeling van de aanpak van arbeidsuitbuiting; het voorkomen van slachtofferschap en daderschap; het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel; en de meer inzicht in het delen van kennis en informatie.

Ik ben van mening dat er geen spanning zit tussen het programma en de daadwerkelijke toepassing en uitvoering daarvan. Het programma is een meerjarenprogramma. Nog niet alle maatregelen zijn in het eerste jaar in gang gezet. In de voortgangsbrief<sup>2</sup> die onlangs naar de Kamer is verstuurd, bent u nader geïnformeerd over de resultaten tot nu toe en de terreinen waar het kabinet het komende jaar verder op in gaan zetten. Wanneer we

<sup>1</sup> TNO rapport Systeemanalyse Mensenhandel d.d. 8 oktober 2018 (kenmerk: DHW-NO-2018-0100317200)

<sup>2</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 176

terugkijken op de afgelopen twaalf maanden dan levert dit een gemêleerd beeld op. Er zijn het afgelopen jaar belangrijke stappen gezet om te werken aan de gezamenlijke ambitie om het aantal slachtoffers naar beneden te brengen. Alle in de brief genoemde maatregelen dragen hieraan bij. Zo staat de aanpak van mensenhandel zowel internationaal, nationaal, regionaal als lokaal hoog op de agenda, mede door talrijke bijeenkomsten die door alle betrokken organisaties georganiseerd zijn. Ook in de media kwam het thema mensenhandel het afgelopen jaar veelvuldig aan bod. Dit heeft bijgedragen aan het maatschappelijk bewustzijn over deze thematiek. Voor een compleet beeld van de resultaten verwijs ik u naar de voortgangsbrief.

#### Vraag 13

Hoe plausibel acht u het cijfer van 29 minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting die zich het afgelopen jaar hebben gemeld? Deelt u de mening dat dit een onwaarschijnlijk laag aantal slachtoffers is?

#### Antwoord 13

Ik acht het onaannemelijk dat dit het totaal aantal minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting betreft. Er is immers ook een groep van minderjarige slachtoffers die geen aangifte hebben gedaan. Slachtoffers zijn soms bang om aangifte te doen, schamen zich of zien zichzelf niet als slachtoffer. Om de aangiftebereidheid onder minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting te verhogen gaat de politie van start met een proeftuin. Aanleiding voor de proeftuin is het rapport *Aangifte doe je niet* uit 2018 van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM). Uit het rapport blijkt onder andere dat angst de grootste drempel voor het doen van aangifte is deze doelgroep. De proeftuin is een samenwerking tussen de politie en het CKM. In de voortgangsbrief<sup>3</sup> over het programma bent u hier nader over geïnformeerd. De verwachting is dat begin 2020 de operationele fase van de proeftuin van start gaat.

---

<sup>3</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 176