

Vergaderjaar 2009–2010

28 638

Mensenhandel

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2010

Inleiding

Op 29 oktober 2009 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) de 7de rapportage gepresenteerd en aangeboden aan het kabinet. In de jaarlijkse rapportages van de NRM wordt gerapporteerd over de aard en omvang van mensenhandel en over de effecten van het beleid op dit terrein. Daarnaast doet de NRM aanbevelingen om de aanpak van mensenhandel te verbeteren. In deze brief reageer ik, mede namens de staatssecretaris van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op de 7de rapportage, die als bijlage bij deze brief is gevoegd¹.

Onderstaand geef ik eerst een algemene reactie op de rapportage. Daarna ga ik specifiek in op een aantal aanbevelingen.

Algemene reactie

De 7de rapportage geeft een goed en uitgebreid inzicht in de ernst, omvang en aanpak van mensenhandel in Nederland. De NRM constateert terecht dat mensenhandel volop in de belangstelling staat en dat in de maatschappij het besef groeit dat mensenhandel een ernstig probleem is, waarbij inbreuk wordt gemaakt op de menselijke waardigheid en integriteit. De verhoging van de strafmaat voor mensenhandel – die bij wetswijziging op 1 juli 2009 in werking is getreden – ligt in het verlengde van dit groeiende besef.

Ik onderschrijf de constatering van de NRM dat op allerlei fronten inmiddels is geïnvesteerd in de versterking van de aanpak van mensenhandel. De NRM noemt hierbij in het bijzonder de Taskforce aanpak mensenhandel, die ik samen met de staatssecretaris van Justitie op 27 februari 2008 heb ingesteld om knelpunten in de bestrijding van mensenhandel te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

signaleren en oplossingen aan te dragen. Volgens de NRM levert de Taskforce «een wezenlijke bijdrage aan de bestrijding van mensenhandel.» Ik ben met de NRM van mening dat de Taskforce veel in gang heeft gezet en een concrete bijdrage levert aan de bestrijding van mensenhandel.

Ook verwacht ik dat de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche – waarvan het voorstel op 10 november 2009 bij koninklijke boodschap aan uw Kamer is aangeboden – het bestuur en de handhavingsdiensten beter in staat zal stellen om misstanden in de prostitutie te voorkomen en tegen te gaan. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat – kort gezegd – alle prostituees zich moeten registreren, dat alle vormen van prostitutie en seksbedrijven vergunningplichtig worden en dat klanten van illegale prostituees strafbaar zijn. De wet zal ertoe leiden dat er meer zicht en grip ontstaat op de seksbranche, dat het onderscheid tussen het legale en illegale deel van de branche wordt verduidelijkt en dat het toezicht en de handhaving zal worden versterkt. Dit zal een afschrikwekkende werking hebben op mensenhandelaren om hun activiteiten in de seksbranche uit te voeren. Ook zullen signalen van mensenhandel eerder kunnen worden opgemerkt.

Ondanks bovengenoemde positieve ontwikkelingen moet ik tegelijkertijd constateren dat er nog veel moet gebeuren op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. In de 7de rapportage worden hiervoor diverse aanzetten gegeven. De NRM doet 47 aanbevelingen op – onder meer – het gebied van wetgeving, vreemdelingenbeleid, handhaving en lokaal beleid, bewustwording en signalering, training en opleiding, hulpverlening aan slachtoffers, opsporing, verbeteren kwaliteit aangiften, vervolging, berechting, registratie van slachtoffers en dataverzameling en mensenrechtelijke benadering. De aanbevelingen worden ter hand genomen door de betrokken ministeries en diensten. Een aantal aanbevelingen is tevens onderdeel van het plan van aanpak van de Task force aanpak mensenhandel. Dat plan van aanpak zal de komende tijd verder worden uitgevoerd. Onderstaand ga ik in op de belangrijkste aanbevelingen, die naar mijn mening de meest wezenlijke bijdrage leveren aan de bestrijding van mensenhandel of de versterking van de positie van slachtoffers. Hieronder bevinden zich ook de aanbevelingen waar de NRM bij de presentatie van de 7de rapportage de nadruk op heeft gelegd. Deze aanbevelingen richten zich op de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel, de versterking van de positie van slachtoffers in het kader van het vreemdelingenbeleid en het strafproces, de bewustwording van mensenhandel, de vervolging en de berechting.

Ik ga hier niet nader in op de aanbevelingen die zich richten op het toezicht op de prostitutiesector. De aanbevelingen van de NRM op dit gebied zijn reeds meegenomen bij de totstandkoming van het huidige wetsvoorstel op het gebied van de regulering van de prostitutie en de bestrijding van misstanden in de seksbranche.

Reactie op de belangrijkste aanbevelingen

Hulpverlening aan slachtoffers

De NRM beveelt ten aanzien van dit onderwerp aan om de «pilot categorale opvang slachtoffers» snel van start te laten gaan, gelet op het tekort aan opvangplaatsen voor deze groep. Daarnaast beveelt de NRM aan om in deze opvang onderscheid te maken naar sekse, leeftijd en aard van de uitbuiting en om ook minderjarige slachtoffers bij de pilot te betrekken. Ook beveelt de NRM aan om de capaciteit van de opvang en de doorstroommogelijkheden te vergroten voor zowel minder- als meerderjarige slachtoffers.

Pilot «categorale opvang slachtoffers mensenhandel»

De NRM legt terecht de nadruk op het grote belang van een goede opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Momenteel wordt hard gewerkt aan het aanbestedingstraject dat moet leiden tot 50 opvangplekken voor vrouwen, mannen en eventueel meegekomen kinderen in het kader van de twee jaar durende «pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel». Binnen de pilot – die wordt uitgevoerd op initiatief van de Staatssecretarissen van Justitie en VWS – worden de slachtoffers opgevangen door hulpverleners met specifieke kennis over deze groep. Verder zal hen ook de nodige rust, veiligheid en begeleiding worden geboden. Naar verwachting zal de pilot in het voorjaar van 2010 van start gaan.

Vooruitlopend hierop zijn op 1 december jongstleden 17 noodopvangplekken gerealiseerd. Hiermee is een tijdelijke oplossing gecreëerd voor de meest dringende behoefte aan opvangplekken voor vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel.

Tevens zijn in het kader van de «pilot mannenopvang» in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht 8 opvangplaatsen beschikbaar voor mannelijke slachtoffers van mensenhandel. Hoewel deze pilot formeel tot 1 januari 2010 duurde zijn de opvangplaatsen nog beschikbaar. De staatssecretaris van VWS is momenteel met de betrokken partijen in overleg over verlenging van de pilot.

Binnen de pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel wordt een onderscheid aangebracht naar sekse, maar niet naar leeftijd of aard van de uitbuiting. Voor de meeste minderjarige slachtoffers zijn reeds andere opvangvoorzieningen beschikbaar die hieronder aan bod komen. Hoe de opvang van slachtoffers van mensenhandel structureel het beste kan worden geregeld, wordt nader onderzocht. Het Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum (WODC) gaat de pilot evalueren. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre de opvang binnen de pilot voldoende is toegesneden op de aard van de problematiek van slachtoffers van mensenhandel en in hoeverre binnen de structurele opvang naar leeftijd en aard van de uitbuiting een onderscheid moet worden gemaakt.

Slachtoffers pooierboys

Voor minderjarige slachtoffers van pooierboys zijn in ons land diverse meldpunten en ambulante hulpverleningsprojecten beschikbaar, waarbij ten aanzien van de problematiek gerichte hulp wordt verleend. Indien hiertoe aanleiding is worden de meisjes aangemeld bij bureau jeugdzorg. In de jeugdzorg zijn er hulpverleningsprogramma's die erop zijn gericht meisjes die gevoelig zijn voor pooierboys meer weerbaar te maken. Deze worden in de reguliere jeugdzorg aangeboden. Als geslotenheid nodig is om te voorkomen dat de jongere zich aan de zorg onttrekt of daaraan zal worden onttrokken, dan kan de jongere in de gesloten jeugdzorg worden opgenomen.

De jeugdzorg kent geen specifieke plekken voor meisjes die het slachtoffer zijn van pooierboys. Dat laat onverlet dat zowel in de open als de gesloten jeugdzorg capaciteit beschikbaar is voor deze doelgroep. Daarbij hebben urgente plaatsingen voorrang. In de open jeugdzorg kan, als dat nodig is gebruik gemaakt worden van ongeveer 30 plaatsen waarbij de verblijfplaats geheim blijft. In de gesloten jeugdzorginstellingen wordt voor iedere individuele jongere bezien wat zijn of haar problematiek is en welke behandeling daar het best bij past. Dit geldt ook voor meisjes die slachtoffer zijn van pooierboys. Er zijn 2 instellingen die uitsluitend meisjes behandelen, Harreveld, Alexandra (60 plekken) en De Lindehorst (54

plekken). Dit zijn onder andere meisjes van wie het zeker is of het vermoeden bestaat dat zij slachtoffer zijn van pooierboy praktijken. Per 14 december jongstleden is daar de locatie Overberg bijgekomen. De gesloten jeugdzorgaanbieders hebben per zorgregio een acceptatieplicht voor slachtoffers van pooierboys. Daarnaast is er een categorale vrouwenopvangvoorziening voor slachtoffers van pooierboys, namelijk Asja van Fier Fryslân.

Tijdens de begrotingsbehandeling van de Minister voor Jeugd en Gezin op 4 november jongstleden is overigens de motie Langkamp (Kamerstuk 32 123 XVII, nr. 9) aangenomen, waarin de Kamer de regering verzoekt een plan te ontwikkelen voor het stimuleren van meer preventieve zorg, begeleiding en opvangplekken voor slachtoffers van pooierboys. Conform deze motie wordt de Kamer over een half jaar over de voortgang geïnformeerd.

«Pilot beschermde opvang»

Ook is op 1 januari 2008 de «pilot beschermde opvang» gestart waar alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's), die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel, besloten worden opgevangen. Het betreft hier 48 opvangplaatsen voor de duur van 2 jaar. In de pilot worden maatregelen getroffen ter bescherming van AMV's die risico lopen betrokken te worden bij mensenhandel en mensensmokkel. Het doel van de pilot is het beschermen van jongeren en zodoende het voorkomen van de verdwijning van de AMV's uit de opvang en het (wederom) belanden van deze jongeren in een situatie van uitbuiting. Er wordt een inspanning gepleegd voor het versterken van de competenties van de jongeren en de voorbereiding op de toekomst, waarvan terugkeer naar het land van herkomst onderdeel uitmaakt. Op dit moment wordt de pilot geëvalueerd door het WODC. De pilot zal in zijn huidige vorm in ieder geval doorlopen totdat resultaten van de evaluatie van het WODC met de Tweede Kamer gedeeld zijn, naar verwachting voor het zomerreces van 2010.

Overige opvangvoorzieningen

Buiten de hiervoor genoemde voorzieningen zijn er nog opvangvoorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel in onder meer Amsterdam en Rotterdam. Daarnaast kunnen slachtoffers van mensenhandel ook in de reguliere instellingen voor vrouwenopvang terecht.

Alle bovengenoemde opvangvoorzieningen en initiatieven, inclusief de «pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel», bieden naar verwachting voldoende capaciteit om zowel de minder- als meerderjarige slachtoffers van mensenhandel op te vangen. Ook is de verwachting dat na de start van de pilot categorale opvang de doorstroming binnen de opvang zal verbeteren. Momenteel nemen sommige slachtoffers – die in de categorale opvang thuishoren – namelijk nog «doorstromingsplekken» in bezit. Nadat deze slachtoffers bij – bijvoorbeeld – de categorale opvang zijn ondergebracht, komen er weer doorstromingsplekken vrij voor andere slachtoffers. Naar verwachting zal de doorstroming in de gehele keten na aanvang van de pilot op gang komen. Zoals hiervoor gemeld zullen de effecten van de pilot worden geëvalueerd en zal op basis van de uitkomsten hiervan worden beoordeeld in hoeverre en in welke vorm de categorale opvang moet worden voortgezet.

Versterking van de positie van slachtoffers in het kader van het vreemdelingenbeleid

De NRM beveelt aan de positie van slachtoffers te verbeteren door middel van aanpassing van de Vreemdelingencirculaire. Kort gezegd komt de

aanbeveling er op neer dat het moment waarop slachtoffers duidelijkheid krijgen over hun aanvraag voor een voortgezet verblijf moet worden vervroegd van het moment dat de verdachten in hun zaak zijn veroordeeld naar het moment dat de verdachten worden vervolgd¹.

De B9-regeling is een verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel die aangifte doen of op andere wijze medewerking verlenen aan opsporings- of vervolgingsonderzoek ter zake van mensenhandel. Gedurende deze periode ontstaat dan op basis van de B9-regeling rechtmatig verblijf en recht op opvang zorg, huisvesting en arbeid. Voor zowel het opsporings- als het vervolgingsonderzoek is het van groot belang dat slachtoffers die aangifte doen of op andere wijze medewerking willen verlenen gedurende langere tijd beschikbaar blijven voor het OM om de bewijsvoering te kunnen afronden. De B9-regeling dient op deze manier een tweeledig doel: bieden van rust, veiligheid en bescherming aan het slachtoffer door verstrekking van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en tegelijkertijd ook het kunnen opsporen en vervolgen van daders van dit ernstige misdrijf.

Ook de verlengingsaanvraag van de B9-vergunning is gekoppeld aan de omstandigheid of er nog steeds sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek of berechting in feitelijke aanleg. Het verblijfsrecht op grond van de B9-vergunning eindigt zodra de strafzaak door het OM wordt geseponeerd of tegen de uitspraak van de rechtbank in het proces tegen de verdachte geen beroep is ingesteld dan wel het gerechtshof uitspraak heeft gedaan. Nadat de grond aan het verblijf op grond van de B9-vergunning is komen te vervallen (bij septot is dit doorgaans binnen drie jaar) dan wel nadat betrokkene drie jaar of langer in het bezit is geweest van een B9-vergunning, kan een aanvraag om voortgezet verblijf worden gedaan.

De gronden voor verlening van voortgezet verblijf zijn de laatste jaren aanzienlijk verruimd. Met de mogelijkheid na drie jaar voortgezet verblijf te vragen ook als de strafzaak nog loopt, is rekening gehouden met het feit dat het slachtoffer niet langer dan noodzakelijk voor zijn verblijfspositie afhankelijk mag worden gemaakt van het verloop van de strafzaak. Iets dat het slachtoffer zelf immers niet in de hand heeft.

Overigens zijn de rechten die een slachtoffer gedurende het verblijf op grond van de B9-regeling heeft (huisvesting, zorg, arbeid) identiek aan de rechten die een slachtoffer ontleent aan voortgezet verblijf. Het verschil zit in het moment waarin permanente verblijfszekerheid wordt geboden, niet in de feitelijke aanspraken van het slachtoffer.

Ik onderschrijf het belang om juist bij een kwetsbare groep als slachtoffers onzekerheid over de verblijfsrechtelijke positie zoveel mogelijk te beperken.

De vraag is of het verlenen van verblijf voor onbepaalde duur, zodra de verdachte tegen wie het slachtoffer aangifte heeft gedaan wordt gedagvaard, hiervoor de meest geëigende methode is. Dit zou namelijk impliceren dat een slachtoffer in dat geval (al na een betrekkelijk korte periode van verblijf) een ongeclausuleerd recht op voortgezet verblijf in Nederland heeft, ook als hij/zij nadien geen medewerking meer verleent aan de strafzaak. Een slachtoffer dat aangifte doet en gemotiveerd is tot medewerking, maar dit doet in een zaak waarin onvoldoende opsporingsindicaties blijken, kan echter alleen voortgezet verblijf krijgen indien hij/zij zich in zeer bijzondere, individuele omstandigheden bevindt.

¹ Letterlijke tekst uit de 7de rapportage van de NRM: *In de a-grond van de Vreemdelingen-circulaire onder B16/7 dienen de woorden «tot een veroordeling hebben geleid» te worden vervangen door de woorden «tot een vervolging hebben geleid». De b-grond komt als gevolg hiervan te vervallen en de toelichting dient te worden aangepast. Bij wijziging van de a-grond moeten wel waarborgen worden gecreëerd teneinde ervoor te zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging. Deze aanpassing behoeft gelet op de inhoud van de regeling niet te leiden tot meer toekenningen van aanvragen tot voortgezet verblijf. De onzekerheid voor slachtoffers over hun toekomstperspectief zou hiermee aanzienlijk worden verkort. Bovendien zou er een positieve werking ten aanzien van de aangiftebereidheid van kunnen uitgaan. Ook de vervolgingsbeslissing is een objectief criterium ten aanzien van het slachtofferschap. Ten slotte wordt met deze aanpassing ook het probleem ondervangen dat het voor slachtoffers niet eenvoudig is om het vonnis over te leggen van de hen betreffende mensenhandelzaak.*

De verschillen in verblijfspositie tussen slachtoffers nemen in dat geval toe, terwijl niet zonder meer mag worden aangenomen dat een slachtoffer in een vervolgbaar geachte zaak slachtoffer is met een daarbij behorende onbepaald verblijfrecht en een slachtoffer in een niet vervolgbare zaak niet.

De aanbeveling ten aanzien van voortgezet verblijf impliceert naar mijn mening dan ook meer dan alleen het vervroegen van het moment van verlening van voortgezet verblijf. Het brengt ook een gewijzigde opvatting over het (tijdelijke) verblijfsrecht van de B9-regeling met zich mee. Zoals aangegeven is een zelfstandige vergunning voor voortgezet verblijf niet afhankelijk van de beschikbaarheid van een slachtoffer voor het OM en kan bij het versneld afgeven van voortgezet verblijf het belang van opsporing en vervolging juist geraakt worden. Dit is naar mijn mening niet wenselijk.

Momenteel wordt door de ketenpartners onderzocht hoe in de praktijk recht kan worden gedaan aan de aanbeveling om een slachtoffer van mensenhandel zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over een aanspraak op voortgezet verblijf, zonder dat hierbij het belang van opsporing en vervolging van daders van dit ernstige misdrijf wordt geschaad.

Daarnaast beveelt de NRM aan om bij vreemdelingenrechtelijke beslissingen omtrent slachtoffers die tevens daders zijn rekening te houden met slachtofferschap en de relatie tussen het door het slachtoffer gepleegde strafbaar feit en de mensenhandelsituatie. Ieder slachtoffer dat meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaar moet in aanmerking komen voor de rechten in de B9-regeling, in beginsel ook indien het slachtoffer criminele antecedenten heeft. Daarnaast dient bij een eventuele beslissing tot ongewenstverklaring of over het recht op voortgezet verblijf ten aanzien van een slachtoffer dat een strafbaar feit pleegde, het slachtofferschap en de relatie tussen het strafbare feit en de mensenhandelsituatie expliciet te worden meegewogen, en kan niet worden volstaan met de enkele verwijzing naar een strafrechtelijke veroordeling als beslissingsgrond.

Deze aanbeveling onderschrijf ik. Een slachtoffer dat verdacht wordt van een strafbaar feit, een slachtoffer tegen wie een strafzaak loopt of een slachtoffer dat veroordeeld is terzake van een strafbaar feit heeft het recht aangifte te doen van mensenhandel. In de B9-regeling is nu al opgenomen dat de aanvraag om verlening van een B9-vergunning in eerste aanleg niet wordt afgewezen wegens gevaar voor de openbare orde, indien er sprake is van een inbreuk op de openbare orde die rechtstreeks verband houdt met het feit waarvan aangifte is gedaan. Indien eenmaal sprake is van eerste toelating op grond van de B9-regeling, waarna strafbare feiten zich voordoen, kan op maat een beoordeling gegeven worden voor de aanspraak op verlenging dan wel voortgezet verblijf waarbij ook het risico van represailles bij terugkeer naar het land van herkomst worden gewogen.

In de praktijk komt het – ten aanzien van openbare-orde-feiten – voor dat een slachtoffer illegaal werkend is aangetroffen of niet in het bezit is van de vereiste documenten ter staving van de identiteit. Uit de casuïstiek zoals omschreven in de 7de rapportage blijkt evenwel dat het ook kan gaan om zeer schrijnende situaties waarin een slachtoffer zelf ook als dader van een ernstig geweldsdelict wordt veroordeeld. Verschillende scenario's zijn hierbij denkbaar. Het slachtoffer doet aangifte of verleent medewerking in een strafzaak die naar aanleiding daarvan wordt opgestart of in een lopende strafzaak. In dat geval biedt naar mijn mening de huidige B9-regeling – zoals hierboven besproken – voldoende

kader om te beoordelen of openbare-orde-feiten aan een B9 vergunning in de weg staan.

Indien een slachtoffer eerst na een veroordeling van de daders aangifte doet van mensenhandel, ligt het – gelet ook op de systematiek van de regeling – niet in de rede om alsnog toegang te verlenen tot de B9-regeling. De strafzaak is immers dan al beëindigd. Vanzelfsprekend kunnen bijzondere en complexe situaties zoals ook beschreven in de casuïstiek van de NRM dan wel meegewogen worden bij een aanvraag om verlening van verblijf op humanitaire gronden. Indien de dader veroordeeld is als gevolg van de medewerking van het slachtoffer zal hier zeker gewicht aan worden gegeven, ondanks een veroordeling van het slachtoffer zelf.

Bewustwording en signalering van mensenhandel

De NRM beveelt aan om de verschillende – bij de aanpak van mensenhandel – betrokken diensten meer bewust te laten worden van mensenhandel en meer alert te laten zijn op signalen van mensenhandel. Deze signalen dienen door te worden gegeven aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, een samenwerkingsverband van het Korps Landelijke Politiediensten, Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.

Ik onderschrijf ook de constatering van de NRM dat de diverse betrokken diensten meer bewust moeten zijn van signalen van mensenhandel en deze signalen vervolgens op een juiste manier moeten doorgeven. De NRM gaat specifiek in op het verbeteren van het bewustzijn bij de aanpak van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie. Mede op initiatief van de Task force aanpak mensenhandel zijn op dit terrein diverse maatregelen in gang gezet. Zo heeft het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2009 een informatiekaart «Arbeid en uitbuiting» ontwikkeld. Deze is gericht op slachtoffers en hun sociale omgeving en bevat informatie over signalen van arbeidsuitbuiting en over de rechten van slachtoffers. De kaart is onder meer verspreid onder gemeenten, politiekorpsen en non-gouvernementele organisaties en beschikbaar gesteld aan inspecteurs van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de Arbeidsinspectie. Ook is de kaart via «Postbus 51» te bestellen. Daarnaast investeert SZW komend jaar opnieuw in de opleiding van inspecteurs van zowel de Arbeidsinspectie als de SIOD op het gebied van het signaleren van arbeidsgerelateerde uitbuitingssituaties. De SIOD is daarnaast in 2009 met een programma mensenhandel gestart waarin de aanpak vanuit de SIOD in al zijn facetten wordt doorgelicht en waar acties in gang worden gezet om de uitvoering te versterken.

Ook wordt momenteel een instructiefilm ontwikkeld voor alle functionarissen die beroepsmatig te maken kunnen krijgen met signalen van mensenhandel en arbeidsgerelateerde uitbuiting. Deze film richt zich vooral op het vergroten van de alertheid bij de politie, Koninklijke Marechaussee, Arbeidsinspectie en SIOD.

De komende jaren zullen de activiteiten met betrekking tot voorlichting en opleiding worden voortgezet op zowel het gebied van seksuele als overige uitbuiting. Zo zal een door de Task force ontwikkelde «toolkit» – een CD-ROM met informatie en concrete voorbeelden over de aanpak van en informatiewisseling bij mensenhandel – onder de betrokken organisaties (waaronder met name gemeenten) worden verspreid. Ook zal via het organiseren van workshops en conferenties de bewustwording bij de betrokken gemeenten en diensten worden vergroot.

In 2010 zal het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verder starten met het geven van voorlichting in de vorm van een zogenaamde

attenderingsactie. Hierbij worden burgers en specifieke doelgroepen, zoals vakbonden en ondernemingsraden, bewust gemaakt van het bestaan van arbeidsuitbuiting in Nederland. Tevens worden zij geattendeerd op informatie over arbeidsuitbuiting op de website van het ministerie en gewezen op de mogelijkheid om vermoedens van arbeidsuitbuiting te melden. Eind 2010 wordt de attenderingsactie geëvalueerd met – onder andere – behulp van gegevens van Meld Misdaad Anoniem.

Daarnaast zal de komende tijd door de Arbeidsinspectie en de SIOD in samenwerking met andere diensten een aantal bestuursrechtelijke en strafrechtelijke onderzoeken worden verricht naar uitbuiting in overige sectoren. Momenteel wordt al onderzoek verricht naar het signaleren en informeren van moeilijk bereikbare slachtoffers van uitbuiting in overige sectoren en (sociaal-wetenschappelijk) onderzoek naar de mate en wijze waarop uitbuiting in de Chinese beauty-branch voorkomt. Doel van deze onderzoeken is – onder meer – om het bewustzijn en de kennis over overige uitbuiting te vergroten.

Buiten bovengenoemde maatregelen op het gebied van opleiding, voorlichting en onderzoek op het gebied van mensenhandel (en uitbuiting in overige sectoren in het bijzonder) is nog vermeldenswaard dat, als onderdeel van de intensivering van de aanpak van georganiseerde misdaad in de regio Drechtsteden, een zogenaamde proeftuin¹ is gestart op het gebied van uitbuiting in overige sectoren. Hierbij wordt beoogd om door samenwerking in de keten het fenomeen in beeld te brengen en aan te pakken. Het is de bedoeling dat landelijk wordt geprofiteerd van de best practises die in deze proeftuin worden opgedaan.

Het onderwerp mensenhandel is overigens ook bij de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) als prioriteit benoemd. Dit houdt in dat het bestuur, de betrokken opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie op regionaal niveau samenwerken en informatie uitwisselen om mensenhandel te bestrijden. Deze wijze van samenwerking en informatie-uitwisseling zal het bewustzijn en de deskundigheid over mensenhandel vergroten en de aanpak van mensenhandel versterken.

Opsporing en vervolging

Aangiften

De NRM constateert dat aangiften van mensenhandel, waarbij de B9-regeling van toepassing is, in relatief veel gevallen nauwelijks informatie bevat die leidt tot een succesvolle opsporing en vervolging. In deze aangiften wordt wel veel personeelscapaciteit van OM en politie (en opvangcapaciteit) gestoken, omdat in de Aanwijzing mensenhandel van het OM is opgenomen dat signalen van mensenhandel in ieder geval dienen te worden gevolgd door opsporing en – zo mogelijk – vervolging. De NRM beveelt met betrekking tot deze aangiften aan om op korte termijn de bestaande regelingen intact te laten, maar de procedures (sepot, beklag) zoveel mogelijk te versnellen. Nader onderzoek moet worden gedaan naar de oorzaken voor het gebrek aan opsporingsindicaties en naar de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers mensenhandel. Voorts dient een pilot te worden uitgevoerd waarin – ten aanzien van een beperkt aantal aangiften met weinig opsporingsindicaties – meer kwalitatief wordt geïnvesteerd in deze aangiften, om te bezien of dit kan leiden tot meer opsporingsindicaties. In een dergelijke pilot kan worden betrokken of meer specifieke hulpverlening in categorale opvang kan bijdragen tot betere aangiften.

¹ Een innovatieve onderzoeksomgeving waarbij politie en OM niet alleen opsporen met innovatieve opsporingsmethoden, maar ook andere partners als bestuur, Belastingdienst en Kamer van Koophandel betrekken bij de aanpak van mensenhandel.

De NRM heeft een verkennend onderzoek gedaan naar het probleem van deze aangiften, die zij zelf als «kansloze aanvragen» (om in aanmerking te komen voor de B9-regeling) typeert. De NRM constateert dat het niet valt uit te sluiten dat er misbruik wordt gemaakt van de B9-regeling. Toch heeft zij onvoldoende aanwijzingen aangetroffen die bevestigen dat sprake is van misbruik.

Bij het Openbaar Ministerie bestaat de indruk dat het aantal discutabel lijkende beroepen op de B9-regeling toeneemt. Dat is niet alleen zorgelijk in verband met de toegang tot deze regeling, maar ook een punt van zorg vanuit het oogpunt van beslag op de opvangcapaciteit voor echte slachtoffers en het beslag op de beschikbare opsporingscapaciteit. Vanuit deze zorg wordt door het OM, met betrokkenheid van enkele ketenpartners, gewerkt aan het in kaart brengen van de omvang van de problematiek, de procedures (zoals sepot en beklag), het werkproces en de mogelijkheid om daarbinnen te versnellen. Hiermee wordt onder meer beoogd de uitvoering van de B9-regeling zodanig te verbeteren dat de duur – en daarmee het beslag op opsporings- en opvangcapaciteit – van een «kansloze aanvraag» (waarbij de aangifte dus geringe opsporingsindicaties bevat) niet langer duurt dan strikt noodzakelijk voor een zorgvuldige afwikkeling. Het voornemen is de bevindingen en aanbevelingen te bespreken in de Task force en waar mogelijk verbeteringsmaatregelen door de leden van de Task force te initiëren.

Met betrekking tot de lage aangiftebereidheid bij slachtoffers spreekt de NRM in de 7de rapportage de verwachting uit, dat de categorale opvang en het regelen van rechtshulp de bereidheid van het doen van aangifte zal vergroten. De categorale opvang is momenteel in voorbereiding en het verbeteren van de rechtspositie is als maatregel in het plan van aanpak van de Task force opgenomen. Deze maatregelen zullen naar verwachting leiden tot een hogere aangiftebereidheid waardoor een pilot met betrekking tot dit onderwerp niet nodig zal zijn.

«Non punishmentbeginsel»

De NRM besteedt een hoofdstuk van de 7de rapportage aan het zogenaamde «non punishment-beginsel». Dit beginsel houdt in dat het mogelijk moet zijn om slachtoffers niet te straffen, indien zij ook als dader betrokken zijn bij strafbare feiten. De NRM constateert dat slachtoffers van mensenhandel soms ook als dader betrokken zijn bij strafbare feiten die verband houden met de mensenhandelsituatie. Bijvoorbeeld in het geval dat een slachtoffer wordt gedwongen een vals paspoort te gebruiken of hennep te knippen. De NRM beveelt onder meer aan om aan dit beginsel meer aandacht («een vaste plek») te geven bij de organisaties die bij de aanpak van mensenhandel zijn betrokken.

Zoals de NRM in haar 7de rapportage constateert, biedt de Nederlandse wetgeving voldoende mogelijkheden om het non punishment-beginsel toe te passen. Zo heeft een officier van justitie de mogelijkheid om op grond van de artikelen 167, lid 2 en 242, lid 2, van het Wetboek van straffordering een strafzaak tegen een verdachte te seponeren, indien – bijvoorbeeld – de verdachte tevens slachtoffer van mensenhandel is. Daarnaast heeft de rechter de mogelijkheid om op grond van artikel 9a van het Wetboek van strafrecht rekening te houden met de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan en op grond hiervan geen straf of maatregel op te leggen.

In de praktijk maakt zowel het OM als de rechtspraak gebruik van bovengenoemde wettelijke mogelijkheden om te seponeren of geen straffen op te leggen. Slachtoffers en daders van mensenhandel bevinden zich veelal

in omstandigheden, waarvan het in een individueel geval zeer moeilijk te bepalen is of en, zo ja, in hoeverre een dader tevens slachtoffer is en andersom. Zo blijkt uit enkele cases die de NRM heeft onderzocht dat slachtoffers bij een verscheidenheid van delicten betrokken kunnen zijn. Ook is het in bepaalde gevallen zeer moeilijk te bepalen in hoeverre een dader door de omstandigheden was gedwongen strafbare feiten te plegen.

Het is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het OM om van geval tot geval de vaak complexe afweging te maken waar slachtoffer-schap eindigt en waar daderschap begint (en vice versa). Het seponeren van een zaak tegen een slachtoffer dat tevens dader is en strafbare feiten pleegde als gevolg van de uitbuitingssituatie, kan het resultaat zijn van die afweging. In de praktijk komt dat regelmatig voor.

Hierbij staat elke casus op zich en kan niet in algemene termen worden weergegeven wanneer wel of niet het non punishment-beginsel moet worden toegepast. Het is, met andere woorden, een zeer complexe materie waaraan met name bij de vervolging (en berechting) van verdachten van mensenhandel de nodige aandacht moet worden gegeven.

Het OM zal bezien in hoeverre bij het hanteren van het beginsel verbeteringen mogelijk zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om het formuleren van nadere uitgangspunten voor toepassing van het beginsel en het opnemen daarvan in de Aanwijzing Mensenhandel, de opleiding, het interne werkproces en de samenwerking met ketenpartners als politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Hierbij komt ook de vraag aan de orde of de bestaande sepot-codes van de Aanwijzing gebruik sepotgronden voldoende geschikt zijn voor toepassing van het non punishment-beginsel.

Voor wat betreft de ZM is het met name van belang dat er voldoende expertise beschikbaar is met betrekking tot mensenhandel om in dergelijke strafzaken tot een afgewogen vonnis te komen voor wat betreft de strafbaarheid van het slachtoffer. Hieronder wordt hierop ingegaan.

In het kader van het vreemdelingenbeleid is het, zoals hiervoor besproken, overigens ook mogelijk om rekening te houden met het slachtofferschap en de relatie tussen het door het slachtoffer gepleegde strafbaar feit en de mensenhandelsituatie.

Berechting

In de 7de rapportage constateert de NRM dat artikel 273f in het Wetboek van Strafrecht, waarin mensenhandel strafbaar is gesteld, geen eenvoudig artikel is. Uit onderzoek van de NRM naar jurisprudentie op het gebied van mensenhandel blijkt onder meer dat juridische vraagstukken soms op een verschillende manier worden benaderd. Door de complexiteit van de materie is het van belang dat binnen de Zittende Magistratuur (ZM) specialisatie op dit gebied wordt opgebouwd.

De NRM doet daarom in de 7de rapportage de aanbeveling om mensenhandel ook bij de ZM een specialisatie te laten zijn. Tevens beveelt ze aan om aandacht te hebben voor de mogelijkheden om, gegeven het aantal zaken op jaarbasis, opgedane expertise vast te houden. Daarnaast beveelt de NRM aan om – ten behoeve van een consistente straftoemeting – oriëntatiepunten te ontwikkelen. Op basis van deze oriëntatiepunten kan de ZM in individuele strafzaken de strafmaat bepalen.

Een van de maatregelen in het plan van aanpak van de Task force aanpak mensenhandel ziet op het vergroten van de kennis en expertise bij zowel

het OM als de ZM. Dit heeft er inmiddels toe geleid dat in 2009 het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) te Zutphen in het opleidingsaanbod een basis cursus en een verdiepcursus met betrekking tot mensenhandel heeft opgenomen. Dit opleidingsaanbod is zowel voor het OM als de ZM beschikbaar.

Bij het OM is mensenhandel geborgd als specialisme op regioniveau. Daartoe is op ieder regioparket een officier van justitie aangesteld als portefeuillehouder mensenhandel. Daarnaast zijn bij het Functioneel Parket en bij het Landelijk Parket officieren mensenhandel aangesteld en is er een advocaat-generaal met dit specialisme aangesteld.

Door de ZM zijn echter tot op heden geen maatregelen getroffen die er toe leiden dat mensenhandel binnen de rechtspraak een specialisatie wordt. Evenals bij complexe milieuzaken – waarover ik op 8 december jongstleden aan de Kamer tijdens het vragenuur heb meegedeeld dat er gespecialiseerde rechters komen – acht ik het geboden dat de ZM ook met betrekking tot mensenhandel gespecialiseerde rechters inzet. Inmiddels heb ik hierover gesproken met de voorzitter van het Landelijk Overleg Voorzitters Straf (LOVS). In dit overleg kwam naar voren dat de NRM een toelichting heeft gegeven aan het LOVS over de aanbevelingen uit de 7de rapportage en dat het LOVS onderzoekt in hoeverre specialisatie en concentratie van deskundigheid en kennis op het gebied van mensenhandel binnen de ZM kan worden gerealiseerd. Bij dit laatste wordt onder meer gedacht aan uitbreiding van het bestaande Kenniscentrum Cybercrime van de ZM met het taakaccent mensenhandel.

Ook onderzoekt het LOVS of het mogelijk is om oriëntatiepunten te ontwikkelen ter bevordering van rechtseenheid in de straftoemeting van overeenkomstige mensenhandelzaken. Daarnaast is het OM gestart met de voorbereidingen voor het opstellen van een richtlijn voor strafverdeling in mensenhandelzaken. Het doel is om deze eind 2010 af te ronden.

De activiteiten die de ZM onderneemt op het gebied van specialisatie en het ontwikkelen van oriëntatiepunten worden meegenomen in de voortgangsrapportages van de Task force aanpak mensenhandel (waarin de ZM is vertegenwoordigd). Door middel van de voortgangsrapportages rapporteert de Task force aan mij over de voortgang van de activiteiten, die voortkomen uit haar plan van aanpak.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin