

Vergaderjaar 2012–2013

28 638

Mensenhandel

Nr. 96

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2013

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) verricht belangrijk onderzoek naar de aard en de omvang van mensenhandel. Onlangs heeft de Nationaal Rapporteur de volgende rapporten gepubliceerd:

- Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009–2012. Een analyse.
- Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk.
- Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007–2011.

Hierbij doe ik u bovengenoemde rapporten toekomen.¹ Ik acht de aanbevelingen van de NRM van groot belang voor de bestrijding van mensenhandel. Hieronder zal ik per rapport een reactie geven op de belangrijkste aanbevelingen.

Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009–2012

Kernboodschap

De kernboodschap van het jurisprudentieonderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is:

«Binnen de rechtspraak is specialisatie en opleiding noodzakelijk om mensenhandelzaken af te kunnen doen op een wijze die past bij de ernst van het delict en de aandacht die het fenomeen mensenhandel nationaal en internationaal genereert. Eenduidige straftoemeting moet daarbij worden nagestreefd.»

Specialisatie

Het jurisprudentieonderzoek van de NRM en haar oproep tot specialisatie dragen bij aan de versterking van de aanpak van mensenhandel. Binnen het Openbaar Ministerie wordt de behandeling van mensenhandelzaken al

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

geruime tijd gezien als een specialisme. Ook binnen de Rechtspraak zijn hiertoe de nodige afspraken gemaakt door het Landelijk overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken (LOVS). Per 1 januari 2013 wordt per gerecht de behandeling van mensenhandelzaken geconcentreerd bij een klein aantal rechters en juridisch medewerkers met expertise op dit gebied. Mensenhandelzaken die worden aangebracht door het Landelijk Parket kunnen per genoemde datum worden afgedaan bij vier speciaal daartoe aangewezen gerechten.

Eenduidige straftoemeting

De NRM wijst in haar rapport op het belang van eenduidige straftoemeting. De rechterlijke macht maakt voor enkele veelvoorkomende strafbare feiten gebruik van zogeheten oriëntatiepunten voor de straftoemeting. De oriëntatiepunten hebben geen dwingend karakter, maar zijn landelijke indicaties ter bevordering van de eenheid van rechtspraak. Oriëntatiepunten worden ontwikkeld op basis van gevormde rechtspraak. Dit is alleen mogelijk als er voldoende jurisprudentie en voldoende gegevens over de strafoplegging beschikbaar zijn en als tevens sprake is van een bestendige praktijk waarin voldoende tijd is verstreken om de praktische uitwerking van een wettelijke bepaling te kunnen vaststellen. Zoals ik in antwoord op de Kamervragen van het lid Van der Steur van 19 oktober uw Kamer reeds heb medegedeeld, heeft er in 2012 hiernaar een nieuw onderzoek plaatsgevonden.² Over de conclusies van dit onderzoek ben ik inmiddels door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) geïnformeerd. Opnieuw is geconcludeerd dat er voor de ontwikkeling van oriëntatiepunten op dit moment onvoldoende (gelijksoortige) jurisprudentie is. Bovendien kan er niet van een bestendige praktijk worden gesproken, aangezien zowel de delictsomschrijving als de strafbedreiging van het delict mensenhandel de laatste jaren meermalen is gewijzigd en uw Kamer recent heeft ingestemd met een voorstel tot verhoging van de strafmaxima.

De Rvdr heeft aangegeven dat de Rechtspraak de ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel zal blijven volgen. Zodra het onderwerp verder is uitgekristalliseerd en er voldoende jurisprudentie is, zal opnieuw onderzocht worden of oriëntatiepunten voor de straftoemeting in deze zaken kunnen worden opgesteld.

Schadevergoeding

In het jurisprudentieonderzoek benadrukt de NRM het recht van een slachtoffer op vergoeding van de geleden schade. Mensenhandel is een delict met vreselijke gevolgen voor de slachtoffers. Het rapport van de NRM biedt de gelegenheid te bezien wat er nog meer voor hen gedaan kan worden.

Het Openbaar Ministerie zet zich reeds actief in om materiële schade in de vorm van afgepakte of ingehouden verdiensten ten goede te laten komen aan het slachtoffer. Daarnaast bevat het huidige wettelijke stelsel reeds voldoende mogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel om schadevergoeding te claimen. Bovendien kunnen slachtoffers van geweldsmisdrijven die ernstig psychisch of lichamelijk letsel hebben opgelopen en hun schade niet op een andere wijze vergoed krijgen een aanvraag indienen voor een financiële tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Het Schadefonds vergoedt zowel materiële als immateriële schade.

Aandacht verdient verder dat in het kader van het onlangs door uw Kamer aanvaarde wetsvoorstel conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer een regeling wordt voorgesteld die inhoudt dat in de gevallen

² Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2012–2013, nr. 568.

waarin én een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd én een ontnemingsmaatregel is opgelegd, het door het CJIB geïnde geld eerst strekt tot voldoening aan de schadevergoedingsmaatregel. Bovendien komt het slachtoffer van mensenhandel in aanmerking voor toekenning van het restant van de schadevergoedingsmaatregel als de veroordeelde niet binnen acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis heeft voldaan. Het CJIB doet de uitkering en de Staat neemt de vordering op de veroordeelde over. Op deze wijze wordt ingezet op een verdere versterking van de inspanningen van de overheid om het slachtoffer bij te staan bij het innen van de aan hem toegekende schadevergoeding. Op dit moment wordt binnen de Rechtspraak door een werkgroep gewerkt aan een praktische handleiding voor rechters in het kader van slachtoffers waarin de bestaande handreikingen, aanbevelingen en modelregelingen worden geïncorporeerd. In deze «*Best Practice slachtoffer*» zal uiteraard ook aandacht worden besteed aan de vaststelling van de schade die slachtoffers hebben geleden als gevolg van het strafbare feit. Meer concreet zal de *Best Practice* uitgangspunten bevatten ten aanzien van het ontvankelijkheids criterium en ten aanzien van de wijze van berekening van de hoogte van de te vergoeden schade. Voor zover de specifieke omstandigheden van slachtoffers van delicten als mensenhandel daar aanleiding toe geven, zal worden bezien of hiervoor specifieke uitgangspunten kunnen worden opgesteld. Het streven is erop gericht dat de *Best Practice* voorjaar 2013 gereed is. De zittende magistratuur volgt hiermee de aanbeveling van de NRM op.

Mensenhandel: effectieve aanpak op gemeentelijk niveau.

Kernboodschap

Het onderzoek geeft een analyse van de aanpak van mensenhandel binnen de vier gemeenten Eindhoven, Vlaardingen, Emmen en Arnhem. Hierbij is met name gekeken naar de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en de regierol van gemeenten in de aanpak van mensenhandel. De kernboodschap van de NRM in dit rapport is de volgende:

«Gemeenten zijn de spil in de aanpak van mensenhandel. Om te komen tot een effectieve integrale aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau is het noodzakelijk dat gemeenten hun bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen.»

Bestuurlijke aanpak

De Nationaal Rapporteur geeft aan dat er een toenemende belangstelling is voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Ook is men op gemeentelijk niveau steeds bewuster van het belang van regionale samenwerking op dit vlak.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen blijft er ruimte voor verbetering. Hiertoe doet de Nationaal Rapporteur aanbevelingen die erop zijn gericht om in elke gemeente een regionaal afgestemd mensenhandelbeleid te ontwikkelen waarbij de regierol van de gemeente en het belang van een goede informatiepositie van de ketenpartners worden benadrukt.

Ik hecht veel waarde aan de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en acht het van groot belang dat gemeenten op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheid hierin. De aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur sluiten hier goed op aan.

Er wordt reeds in verschillende structuren aandacht besteed aan de rol van gemeenten in de aanpak van mensenhandel. Zo zet de Task Force Mensenhandel, waarin ook de bestuurders van de gemeenten

Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Alkmaar vertegenwoordigd zijn, in op de vergroting van kennis en vaardigheden met betrekking tot de aanpak van mensenhandel door gemeenten. Ook vanuit de Regionale Informatie en Expertise Centra en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (RIEC's en het LIEC) is hier veel aandacht voor. Tijdens de herbezinning op de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche wordt momenteel in goed overleg met gemeenten getreden om gezamenlijk tot een goede aanpak van misstanden in de seksbranche te komen.

Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007–2011

Kernboodschap

De kernboodschap van het onderzoek van de NRM «Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007–2011» is deze:

«Om mensenhandel effectief te kunnen bestrijden, moet mensenhandel zichtbaar zijn. Mensenhandel die nog niet in beeld is, moet in beeld gebracht worden; mensenhandel die al wel in beeld is, moet beter geregistreerd worden.»

Mensenhandel in beeld

Mensenhandel speelt zich in het verborgene af, waardoor het moeilijk is een betrouwbare schatting van het aantal slachtoffers te geven. Desondanks kan mensenhandel alleen door het zichtbaar te maken worden aangepakt. Hiertoe heb ik diverse maatregelen getroffen. Zo wordt de campagne «Schijn bedriegt» ook in 2013 herhaald. Deze campagne heeft tot doel de meldingsbereidheid van klanten van prostituees die vermoeden dat er sprake is van mensenhandel te vergroten. Daarnaast verzorgt Stichting M workshops voor zorg- en hulpverleners, met als doel van hen meer (anonieme) informatie over slachtoffers van loverboys te verkrijgen. Ook is het een doelstelling van mij om in 2015 dubbel zo veel criminele organisaties te hebben aangepakt, waarbij (onder andere) prioriteit ligt bij organisaties die zich met mensenhandel bezighouden.

Registratie

De NRM onderstreept het belang van een goede registratie van de slachtoffers die in beeld zijn. Om de registratie van minderjarige slachtoffers verder te verbeteren verricht het kennisinstituut Movisie in het kader van het actieplan Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek onder meer trainingen en geeft het advies aan instellingen die slachtoffers van loverboys opvangen. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan wat het delict mensenhandel behelst, zodat het ook door de instellingen herkend wordt. Op hun beurt leveren de instellingen de gevraagde registratiegegevens. Deze maatregel is onderdeel van het actieplan voor de rijksbrede aanpak van de loverboyproblematiek waarover u bent geïnformeerd per brief van 20 december 2011.³

Er wordt bekeken of het mogelijk is aanvullende informatie over slachtoffers aan CoMensha te leveren en te registreren in een nieuw registratiesysteem. Dit zou ten goede moeten komen aan meer accurate en vollediger informatie.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft inmiddels afspraken gemaakt met Nidos over het rapporteren van minderjarige vermoedelijke slachtoffers mensenhandel aan haar bureau voor de duur van een

³ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, 28 638, nr. 166.

onderzoek van de NRM. Er wordt op dit moment bezien of melding door Nidos ook rechtstreeks bij CoMensha plaats kan vinden. Overigens zijn potentiële slachtoffers die onder de hoede zijn van Nidos ook bekend bij het Openbaar Ministerie, de politie en andere ketenpartners. Nidos bespreekt alle casuïstiek met hen. In geval van aangifte wordt bij CoMensha melding gedaan door de politie. Indien zich situaties voordoen dat dit niet gebeurt, dan worden de betrokkenen hierop gewezen. Zie ook mijn antwoorden op de Kamervragen van het lid Van der Steur van 28 december 2012.⁴

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

⁴ Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2012–2013, nr. 1239.