

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

2349

Vragen van de leden **Segers** en **Schouten** (beiden ChristenUnie) aan de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Veiligheid en Justitie over *het bericht dat miljardenwinst door dwangarbeid en seks behaald wordt* (ingezonden 22 mei 2014).

Antwoord van Minister **Asscher** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie (ontvangen 25 juni 2014). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2013–2014, nr. 2204

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht over de miljardenwinst die wordt behaald door dwangarbeid, inclusief seksuele uitbuiting en met het nieuwe rapport van de International Labor Organization (ILO) «Profit en Poverty: the economics of forced labour?»¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat is uw reactie op de ernstige conclusies van dit rapport, ook ten aanzien van de winst die in de EU gemaakt wordt door middel van dwangarbeid?

Antwoord 2

De algemene conclusies van het rapport worden onderschreven. In Nederland wordt al het mogelijke gedaan om gedwongen arbeid en mensenhandel te voorkomen en op te sporen.² De Taskforce Mensenhandel zet in op een brede integrale aanpak van mensenhandel. Het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en het vergoeden van de schade voor slachtoffers zijn belangrijke onderdelen van deze aanpak. Uit cijfers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen Kinderen (verder: Nationaal Rapporteur) blijkt dat de aanpak tot goede resultaten leidt.³ Uit deze rapportages blijkt dat het aantal bij het OM ingeschreven zaken mensenhandel in vier jaar meer dan verdubbeld is: van 141 zaken in 2009

¹ http://www.telegraaf.nl/buitenland/22644435/_Miljardenwinst_door_dwangarbeid_.html

² In Nederland is mensenhandel strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Gedwongen arbeid is een van de vormen van mensenhandel en tevens strafbaar op grond van artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

³ Negende Rapportage Mensenhandel (2013) en rapport Mensenhandel in en uit beeld 2.

naar 311 zaken in 2012. In lijn met die ontwikkeling is in 2012 ook een groot aantal mensenhandelzaken door de rechter in eerste aanleg afgedaan. Verder is positief dat het percentage veroordelingen voor mensenhandel in 2012 t.o.v. voorgaande jaren flink is gestegen. Daarbij is een tendens naar zwaardere straffen waarneembaar: in 2012 was de gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen 781,0 dagen t.o.v. 616,3 dagen in 2010.

Dit neemt niet weg dat ook sprake is van concrete verbeterpunten. De Nationaal Rapporteur benadrukte in haar rapportage onder meer dat de overheid alerter moet worden op nieuwe vormen van mensenhandel buiten de seksindustrie en dat er een innovatieve aanpak vereist is waarin alle betrokken partijen samenwerken, en beleid en acties op elkaar afstemmen. In het kader van de Taskforce Mensenhandel wordt dit opgepakt, het maakt deel uit van het Plan van Aanpak 2014–2016 van de Taskforce. Op het aspect van financieel ontnemen zal ik nader ingaan in de beleidsreactie op het rapport van de Nationaal Rapporteur «Mensenhandel in en uit beeld 2» die ik u op korte termijn zal toezenden.

Vraag 3

Welke omvang heeft dwangarbeid in de definitie van de ILO in de Europese Unie en in Nederland? Hoeveel vrouwen, mannen en kinderen werken gedwongen? Welk gedeelte daarvan is door seksuele uitbuiting?

Antwoord 3

Zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen in haar rapport⁴ aangeeft, bestaat de totale omvang uit slachtoffers die bekend zijn, dit wil zeggen geregistreerd zijn, en een zogenaamd *dark number*, de slachtoffers die onzichtbaar zijn. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat het begrip «gedwongen arbeid», zoals gehanteerd in de ILO-context, en het begrip mensenhandel, zoals gedefinieerd in het VN-mensenhandelprotocol, weliswaar een ruime mate van overlap vertonen maar niet in alle opzichten identiek zijn.

Van de totale slachtofferomvang kan weliswaar een schatting worden gemaakt, maar de bestaande schattingen zijn niet betrouwbaar. In haar rapport uit 2012 *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007–2011)*⁵ legt de Nationaal Rapporteur uit waarom dat zo is. Zij gaat daarbij tevens specifiek in op de schattingen van de ILO uit 2012⁶.

Vraag 4

Heeft u in beeld welke deel van de gedwongen arbeid wordt verricht door migranten? Zo ja, kunt u daar inzicht in geven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Uit de tabellen in het Eurostat-rapport «Trafficking in human beings» uit 2013 valt af te leiden dat in veel EU-lidstaten een substantieel deel van de geïdentificeerde slachtoffers uit andere landen afkomstig is dan het land waar de identificatie plaatsvond. De Eurostat-cijfers laten in dit opzicht wel grote verschillen tussen de lidstaten zien. Door de bank genomen is het percentage migranten groter bij de meer westelijk gelegen lidstaten.

Wat Nederland betreft kan worden vermeld dat in 2012 de slachtoffers onder migranten in hoofdzaak afkomstig waren uit de landen Roemenië, Hongarije, Bulgarije en Nigeria. Dit neemt niet weg dat de grootste groep van de bij CoMensha gemelde slachtoffers van mensenhandel (ongeveer 25%) de Nederlandse nationaliteit hebben.

⁴ Nationaal Rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2013). *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal rapporteur*, pagina 89.

⁵ Nationaal Rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007–2011)*, pp. 25–42.

⁶ ILO 2012 Global Estimate of Forced Labour, Regional Factsheet, European Union. Beschikbaar via: https://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_184975/lang-nl/index.htm

Vraag 5

Bent u het met de vraagstellers eens dat prostitutie sterk vatbaar is voor situaties van uitbuiting, zoals ook blijkt uit dit rapport van de ILO, en dat daarom anders dan in de visie van professor Wagenaar migranten juist ontmoedigd moeten worden om in de prostitutie te gaan werken?⁷

Antwoord 5

Er vinden inderdaad misstanden plaats in de prostitutiesector. De bestrijding van mensenhandel en misstanden binnen de seksbranche staat daarom ook centraal binnen het prostitutiebeleid. De Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) richt zich op het tegengaan van deze misstanden en op het verbeteren van de sociale positie van de prostituee. De novelle Wrp is op 3 maart jl. aan de Tweede Kamer aangeboden.

Prostitutie is een legaal beroep in Nederland. Personen die legaal in Nederland verblijven kunnen dan ook onder voorwaarden in de prostitutiebranche werken, mits zij hier zelf voor kiezen. Daarom wordt geen ontmoedigingsbeleid gevoerd. Prostituees worden voorgelicht over hun rechten, toegang tot hulpverlening en uitstapprogramma's onder andere via de website www.prostitutiegoedgeregeld.nl.

Vraag 6

Is de Nederlandse opsporingscapaciteit berekend op de toename van mensenhandel nu dit de snelst groeiende vorm van internationale criminaliteit is?

Antwoord 6

Aangezien schattingen van de omvang van mensenhandel niet betrouwbaar zijn, kan niet met zekerheid worden gesteld dat mensenhandel de snelst groeiende vorm van internationale criminaliteit is en evenmin dat sprake is van een toename van mensenhandel.

In Nederland wordt al het mogelijke gedaan om aan de prioriteit mensenhandel invulling te geven. Opsporingsonderzoeken op het gebied van mensenhandel worden uitgevoerd door de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en, indien er sprake is van arbeidsuitbuiting, door de Inspectie SZW. Deze instanties zijn voortdurend alert op nieuwe vormen van mensenhandel en de aanpassingen die dit van hen vergt. Verder is van belang dat mensenhandel ook kan worden aangepakt door middel van niet-strafrechtelijke interventies en dat naast opsporing tevens wordt ingezet op preventie.

Vraag 7

Hoe kan de internationale samenwerking bij de strijd tegen moderne slavernij verder geïntensiveerd worden?

Antwoord 7

Het feit dat de ILO dit jaar het onderwerp gedwongen arbeid op de agenda van de Internationale Arbeidsconferentie heeft gezet, gaf al een belangrijk signaal af dat er mondiaal meer moet worden gedaan om dit fenomeen aan te pakken. Op 11 juni jl. heeft de Internationale Arbeidsconferentie een nieuw instrument (Protocol met bijbehorende Aanbeveling) ter bestrijding van gedwongen arbeid aangenomen, waarmee ILO-verdrag nr. 29 inzake gedwongen arbeid uit 1930 wordt gemoderniseerd en de lidstaten meer handvatten krijgen om de strijd tegen moderne vormen van gedwongen arbeid aan te pakken. Een deel van de voorgestelde bepalingen van het aanvullende instrument ziet expliciet op internationale samenwerking. De Nederlandse inspanningen tegen mensenhandel in Europa zijn al aanzienlijk. Nederland zal zich ook de komende jaren in Europese en andere verbanden blijven inzetten voor grensoverschrijdende samenwerking tegen mensenhandel.

⁷ <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3407877/2013/03/12/Prostitutie-expert-Vergeet-Zweden.dhtml>

De ILO zelf doet als organisatie ook belangrijk werk met zijn «Decent Work Agenda» en het «Better Work programme», die beide door Nederland financieel worden gesteund. Verder kan worden vermeld dat het aantal ratificaties van zowel UNTOC als het bijbehorende TIP protocol gestaag toeneemt. De daarin opgenomen rechtshulpbepalingen van UNTOC bieden belangrijke handvatten voor opsporing en vervolging. Ook de VN Mensenrechtenraad besteedt regelmatig aandacht aan de bestrijding van mensenhandel en meer in het bijzonder aan de bescherming van slachtoffers. De Mensenrechtenraad heeft bovendien speciale rapporteurs aangesteld met betrekking tot respectievelijk mensenhandel en contemporaire vormen van slavernij. Deze rapporteurs brengen bezoeken aan individuele landen om hen aan te sporen de relevante internationale verdragen beter na te leven, ze stellen in hun rapportage problemen aan de orde en ze komen met aanbevelingen om de situatie te verbeteren. In Europa gaat van het Raad van Europa verdrag, dat door 42 landen is geratificeerd, met zijn krachtige monitoringsmechanisme (GRETA), een stevige druk uit. Voor de EU-landen komt daar de recente mensenhandelrichtlijn bij, die inmiddels door (bijna) alle lidstaten (waaronder Nederland) in nationale regelgeving is omgezet. Zoals beschreven in de brief van Minister Opstelten van 2 juni jl.⁸ werken daarnaast 25 lidstaten en agentschappen als Europol, Eurojust en Frontex operationeel samen tegen mensenhandel in het zogenaamde EMPACT-project mensenhandel. Nederland werkt ook nauw samen met belangrijke bronlanden van slachtoffers als Bulgarije, Hongarije en Roemenië. De inzet is om deze bilaterale samenwerking waar mogelijk te laten aansluiten op en waar nodig onderdeel te laten vormen van de multilaterale samenwerking in EMPACT-verband, bijvoorbeeld door bilateraal gedeelde informatie ook met EMPACT te delen. De samenwerking in EMPACT-verband wordt steeds intensiever. Zo is voor de deelprojecten met betrekking tot Nigeriaanse mensenhandel en Chinese mensenhandel, onder leiding van respectievelijk Duitsland en Nederland, EU-subsidie aangevraagd en toegekend en heeft er op 11 juni een tweede Europese actiedag tegen West-Afrikaanse mensenhandel plaatsgevonden⁹.

Vraag 8

Wat is de inzet van Nederland bij de onderhandelingen in juni tijdens de ILO conventie inzake dwangarbeid?

Antwoord 8

Zie mijn brief aan de Tweede Kamer van 9 mei jl. inzake de 103e Internationale Arbeidsconferentie 2014 (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/05/09/kamerbrief-103e-internationale-arbeidsconferentie-2014.html>). Tijdens de Internationale Arbeidsconferentie op 11 juli jl. heeft Nederland voor het Protocol met bijbehorende Aanbeveling gestemd.

Vraag 9

Wat doet u met de oproep van de directeur-generaal van de ILO die alle overheden vraagt om zich grondig te bezinnen op hun beleid en inspanningen om dit fundamentele kwaad waar hoge winsten mee worden behaald, uit te bannen?

Antwoord 9

Nu de Internationale Arbeidsconferentie, zoals vermeld in antwoord 7, een nieuw instrument ter bestrijding van gedwongen arbeid heeft aangenomen, is de hoop dat dit nieuwe instrument overheden in staat stelt om dit misdrijf krachtiger en effectiever aan te pakken. Het is mijn intentie om het nieuwe instrument, na daartoe de gebruikelijke procedure te hebben doorlopen, zo spoedig mogelijk te ratificeren.

Het Nederlandse beleid en de inspanningen van alle betrokken ketenpartners zijn erop gericht om mensenhandel en gedwongen arbeid aan te pakken,

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 317, nr. 237.

⁹ Zie <https://www.europol.europa.eu/content/joint-action-tackle-west-african-human-trafficking-networks-0>

zoals ook blijkt uit het antwoord op vragen 2 en 7. Ik kan mij dus vinden in de doelstelling van de directeur-generaal van de ILO.

Vraag 10

Ziet u aanleiding in de bevindingen en aanbevelingen van de ILO om concrete aanvullende maatregelen te nemen tegen dwangarbeid?

Antwoord 10

Nederland onderzoekt steeds of er andere maatregelen kunnen worden getroffen om nog beter in staat te zijn gedwongen arbeid en mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Dit gebeurt door alert te blijven op best practices in andere landen en door informatie-uitwisseling, ondermeer in het kader van de Taskforce Mensenhandel alsook in internationaal verband.