

Vergaderjaar 2015–2016

28 638

Mensenhandel

Nr. 140

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2015

Bij brief d.d. 24 juni 2014 is uw Kamer geïnformeerd over de inrichting van het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (NVM) (Kamerstuk 28 638, nr. 122). Dit interdepartementale project van de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft tot doel om het hulp- en ondersteuningsaanbod voor alle slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Het NVM richt zich daartoe op 1) overzicht en transparantie, 2) verduidelijking van rollen en verantwoordelijkheden, 3) enkele concrete projecten. Graag informeer ik uw Kamer over de voortgang van de ontwikkeling van het NVM.

Overzicht en transparantie: online Wegwijzer Mensenhandel

Bij brief d.d. 18 juni 2015 informeerde ik uw Kamer al over de lancering van de online Wegwijzer Mensenhandel (Kamerstuk 28 638, nr. 133). De Wegwijzer is een online toegankelijk overzicht van het ondersteuningsaanbod voor slachtoffers van mensenhandel dat recht doet aan de verschillende categorieën slachtoffers en rekening houdt met de complexiteit van de problematiek. Ondersteuning van slachtoffers is maatwerk. De wegwijzer maakt mogelijk dat hulpverleners, of andere professionals, snel worden doorverwezen naar de instantie die een slachtoffer kan helpen bij de specifieke ondersteuningsbehoefte. De Wegwijzer speelt daarmee een ondersteunende rol in het netwerk van de zorgcoördinatoren mensenhandel en CoMensha. De gezamenlijke redactiecommissie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, CoMensha en Slachtofferhulp Nederland werkt momenteel aan de doorontwikkeling van de wegwijzer, om op basis van praktijkervaringen de informatie nog beter toegankelijk te maken, en daarmee de bekendheid van alle betrokken partijen te bevorderen.

Rollen en verantwoordelijkheden

Op het vlak van rolverdeling en verantwoordelijkheden zijn verschillende initiatieven ontplooid.

Bindende (beleids)kaders

In de brief van 24 juni 2014 is aangekondigd dat de beleidskaders van de partijen die betrokken zijn bij de ondersteuning van slachtoffers nader worden afgestemd. Aanleiding daarvoor was de constatering van onder meer de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen dat de beleidskaders en werkwijzen van partijen soms niet helemaal op elkaar aansluiten, met het risico dat slachtoffers mogelijk niet de juiste ondersteuning krijgen.

Om dit te realiseren, wordt in de eerste plaats de Wegwijzer Mensenhandel ingericht, als een duidelijk en onderling afgestemd overzicht van rollen, verantwoordelijkheden en processen. Dit overzicht neemt veel praktijkknelpunten weg die worden veroorzaakt door onduidelijkheden over werkwijzen, en onbekendheid tussen partijen onderling. Daartoe worden onder andere vaak terugkerende vragen beantwoord, zoals welke rechten verschillende categorieën slachtoffers hebben en welke partijen betrokken zijn bij de ondersteuning van die slachtoffers.

In de tweede plaats worden binnen het NVM concrete acties uitgevoerd om het ondersteuningssysteem voor slachtoffers mensenhandel op beleidsmatig vlak te verbeteren, op het gebied van:

- Een eenduidige werkwijze bij het constateren van signalen van mensenhandel (handelingsverlegenheid, verschil in meldingsbereidheid).
- Nazorg voor slachtoffers.
- Explicitering van de rol van gemeenten, bijvoorbeeld op het invullen van de functie zorgcoördinatie.

Voor de werkwijze bij signalering geldt dat er de afgelopen periode verschillende initiatieven zijn ingezet. Zo is op de Wegwijzer een uniforme indicatorenlijst opgenomen, zijn er handboeken en trainingen ontwikkeld voor signalering door eerstelijnsmedewerkers en worden in de jeugdzorg afspraken gemaakt over het melden en het handelingsperspectief bij slachtoffers van loverboys. Op het gebied van nazorg zijn al concrete initiatieven ontplooid. Dit jaar is de pilot gestart om het mogelijk te maken dat een jongere het begeleidingstraject in de Beschermde Opvang afmaakt als hij 18 jaar wordt. Slachtofferhulp Nederland is voor slachtoffers die een hoge schadevergoeding krijgen een traject gestart met het oog op ondersteuning bij het omgaan met dergelijke bedragen. In vervolg op de uitkomsten van de Commissie Lenferink wordt gekeken hoe om te gaan met de daarin geformuleerde terugnameplicht voor gemeenten na het zorgtraject (de afspraak dat een slachtoffer terug kan keren naar de gemeente waar hij of zij aangetroffen is). Hieronder ga ik in op de rol van gemeenten, en de concrete initiatieven die met het oog op die rol worden ontplooid.

Commissie Lenferink

Bij de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel is er een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten. De VNG en de Federatie Opvang hebben daarom in 2014 een commissie ingesteld onder leiding van burgemeester Lenferink van Leiden om de verantwoordelijkheid van gemeenten voor slachtoffers van mensenhandel te beschrijven.

In april 2015 heeft burgemeester Lenferink het advies van zijn commissie aan de VNG aangeboden. Het is van belang dat dit advies er nu ligt omdat het de verantwoordelijkheid van gemeenten voor deze doelgroep op grond van onder andere de Wmo 2015 expliciet maakt. De commissie wijst op het belang van het goed invullen van de (zorg)coördinatiefunctie door gemeente. De commissie doet aanbevelingen voor de wijze waarop opvang voor de verschillende categorieën van slachtoffers van mensenhandel die in een gemeente worden aangetroffen het beste kan worden georganiseerd en gefinancierd.

Het is nu belangrijk dat er door gemeenten de nodige besluiten worden genomen om de aanbevelingen te implementeren. Op 8 oktober 2015 is deze besluitvorming geagendeerd binnen de VNG beleidscommissie Gezondheid en Welzijn.

Voor implementatie van het advies in de regio heeft de Minister van VWS middelen gereserveerd binnen het programma Regioaanpak Veilig Thuis, waarin de VNG en de Federatie Opvang samen werken aan een flexibel en toekomstbestendig stelsel van de aanpak van huiselijk geweld en vrouwenopvang.

Minderjarige slachtoffers beter beschermd: Commissie Azough

In december 2014 heeft de Staatssecretaris van VWS, het actieplan van de commissie Azough «Hun verleden is niet hun toekomst» aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 31 839, nr. 429). In het actieplan zijn verschillende actiepunten geformuleerd op het gebied van het signaleren en registreren van (vermoedelijke) meisjesslachtoffers van loverboys en van verbetering van opvang en behandeling. Met de uitvoering hiervan is de commissie voortvarend aan de slag gegaan, in samenwerking met verschillende partners uit het veld.

De commissie heeft belangrijke stappen gezet in de verbetering van de integrale aanpak van loverboyproblematiek. Bij de uitwerking van de aanbevelingen is zoveel mogelijk aangesloten bij lopende trajecten, waaronder het NVM. De commissie levert dan ook een grote bijdrage aan de doelstellingen van het NVM: met praktische handleidingen duidelijkheid scheppen over rollen, procedures en werkafspraken en zo de keten beter laten functioneren. De Wegwijzer mensenhandel speelt hierbij een faciliterende rol. In overleg met de commissie Azough wordt bekeken welke producten ook op de wegwijzer aan jeugdhulpaanbieders beschikbaar kunnen worden gesteld.

Een belangrijke stap betreft de registratie van minderjarige slachtoffers. De Staatssecretaris van VWS heeft in zijn brief aan de vaste commissie van 9 juli jl. aangekondigd uw Kamer nader te informeren zodra de afspraken over de registratie van minderjarige slachtoffers gereed zouden zijn (Kamerstuk 31 839, nr. 481). Door de commissie Azough is inmiddels ten behoeve van de registratie een handreiking voor jeugdhulpaanbieders opgesteld. Daarin is opgenomen dat minderjarige (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel ook bij CoMensha worden gemeld. Om dubbeltellingen te kunnen voorkomen worden bij een melding in ieder geval de geboortedatum en geboorteplaats verstrekt. Met het oog op de privacy van deze kwetsbare doelgroep zullen geen namen worden verstrekt. Op grond van de privacywetgeving mogen jeugdhulpaanbieders gegevens over slachtoffers alleen aan CoMensha verstrekken nadat hier expliciet toestemming voor is verleend door de betrokkene of de ouders of voogd (als het slachtoffer jonger is dan zestien jaar).

Ik informeer uw Kamer later dit jaar over het vervolg op de rijksbrede aanpak loverboyproblematiek. Hierbij zal verder worden voortgebouwd op het goede werk dat de commissie Azough heeft verricht.

Projecten binnen het NVM

Om het ondersteuningssysteem voor slachtoffers van mensenhandel te verstevigen zijn enkele (pilot)projecten gestart.

Multidisciplinaire identificatie slachtofferschap

Zoals aangekondigd in de brief d.d. 24 juni 2014 heb ik een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden om te komen tot multidisciplinaire identificatie van het slachtofferschap van mensenhandel. Dit als aanvulling op de strafrechtelijke vaststelling van het slachtofferschap binnen het strafproces. GRETA¹, de Nationaal Rapporteur en verschillende organisaties uit het veld hebben gepleit voor het introduceren van een andere vorm van identificatie, waarbij meer partners een rol kunnen hebben. In de praktijk blijkt er een categorie slachtoffers te bestaan, waarbij het slachtofferschap wel aannemelijk is, maar waarbij dit niet via de lijn van opsporing en vervolging kan of zal worden vastgesteld.

Met betrokkenheid van een groot aantal stakeholders is door de onderzoekers een gedegen analyse gemaakt van het complexe speelveld rond dit onderwerp. Uit het onderzoek komt naar voren dat het mogelijk is om te komen tot multidisciplinaire *advisering* over het slachtofferschap van mensenhandel. De onderzoekers hebben hiertoe een model opgesteld met de volgende kernelementen. Het onderzoek is bijgevoegd².

- In het model wordt uitgegaan van een advies over de *aannemelijkheid* van slachtofferschap. Een procedure gericht op het met 100% zekerheid van het slachtofferschap vaststellen is niet mogelijk.
- Het slachtoffer wordt de mogelijkheid geboden om een onafhankelijke multidisciplinaire commissie te vragen een uitspraak te doen over de aannemelijkheid van zijn/haar slachtofferschap van mensenhandel. De commissie combineert verschillende vormen van expertise, zoals politieke, vreemdelingenrechtelijke, medische of psychologische, om deze aannemelijkheid te beoordelen.
- Het advies staat los van de vraag of kan worden bewezen wie de dader is.
- Het slachtoffer kan pas een advies aanvragen nadat aangifte is gedaan. Dit voorkomt dat de procedure van multidisciplinaire advisering als alternatief kan gaan fungeren voor aangifte. Aangiften zijn en blijven onmisbaar bij de bestrijding van mensenhandel.

Een gefaseerd pilottraject moet uitwijzen of het voorgestelde model in de praktijk tot het gewenste resultaat zal leiden: namelijk een bruikbaar multidisciplinair advies over slachtofferschap van mensenhandel, met toegevoegde waarde voor het slachtoffer. Ik heb het Schadefonds Geweldsmisdrijven bereid gevonden dit pilottraject uit te voeren.³ Bij positieve uitkomst van de eerste verkennende pilotfase kan begin 2016 worden gestart met een operationele pilotfase. Gegeven de complexiteit van de materie worden in de verkennende pilotfase randvoorwaardelijke elementen nader onderzocht, zoals de eigenstandige bevoegdheid van

¹ De Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, verantwoordelijk voor de monitoring van de implementatie van het Verdrag tegen Mensenhandel van de Raad van Europa

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Het Schadefonds beoordeelt op dit moment al slachtofferschap mensenhandel in het kader van financiële tegemoetkoming bij geweldsdelicten.

betrokken partijen, de privacyaspecten en het niet laten ontstaan van langere doorlooptijden. Zo kan uiteindelijk worden gekomen tot een definitieve werkwijze voor de operationele pilotfase.

Zaken met weinig tot geen opsporingsindicaties

Bij brief van 23 juni 2014 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de evaluatie van de pilot «Kansloze Aangiften Verblijfsregeling Mensenhandel» aan uw Kamer gezonden en toegezegd uw Kamer van een reactie te voorzien (Kamerstuk 28 638, nr. 121). Het doel van deze pilot was om een landelijk toepasbare werkwijze voor IND, OM en Politie te ontwikkelen die zou leiden tot een snellere afhandeling van aangiften met geen tot weinig opsporingsindicaties. De pilot heeft laten zien dat de gehanteerde werkwijze voordelen heeft in de wijze waarop de verschillende organisaties (politie, OM en IND) onderling samenwerken. De ontwikkelde werkwijze kent daarnaast ook andere voordelen: het slachtoffer weet sneller waar het aan toe is, de opsporingscapaciteit wordt zo efficiënt mogelijk ingezet en de opvangcapaciteit wordt niet langer dan nodig belast.

Als belangrijke randvoorwaarde gold tijdens de pilot dat efficiëntere en snellere procedures niet ten koste mochten gaan van de noodzakelijke zorgvuldigheid. Aan dit uitgangspunt is onder andere invulling gegeven doordat het OM gebruik is gaan maken van een uitgebreid gemotiveerde sepotbrief, waarmee voor het mogelijke slachtoffer, diens gemachtigde en eventuele hulpverleners inzichtelijk is welke opsporingshandelingen zijn verricht en tot welke resultaten die hebben geleid. Bovendien hebben de korte lijnen tussen de organisaties en wederzijdse aanspreekbaarheid bijgedragen aan de zorgvuldigheid waarmee de zaken worden behandeld. In overleg met de betrokken partners wordt bezien op welke wijze en onder welke voorwaarden een landelijke implementatie van deze werkwijze gerealiseerd kan worden.

Dit initiatief sluit aan bij de hiervoor aangekondigde pilot over de aannemelijkheid van het slachtofferschap. Mogelijke slachtoffers van wie de aangifte geen tot weinig opsporingsindicaties bevat, krijgen toegang tot de procedure ter identificatie van het slachtofferschap. De commissie die het advies over slachtofferschap moet formuleren, kan gebruik maken van de uitgebreide sepotbrief van het OM.

Verhoorstudio's, meldlijn, verblijfsregeling mensenhandel

Eind 2014 is gestart met de pilot verhoorstudio's op locatie, waarbij op drie opvanglocaties voor slachtoffers mensenhandel verhoorstudio's zijn ingericht. Deze pilot wordt eind 2015 afgerond, waarna ik uw Kamer zal informeren. Ten behoeve van de inrichting van een 24/7-meldlijn is een uitgebreide verkenning uitgevoerd om te beoordelen welke vorm het best aansluit op de -te verwachten- behoeften van de doelgroep. Op basis van deze verkenning vinden nu gesprekken plaats over inrichting van een pilot.

In de brief over de doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel d.d. 23 juni 2014 is aangegeven dat gestreefd wordt om deze verblijfsregeling alleen nog maar open te stellen voor slachtoffers mensenhandel van buiten de EU (Kamerstuk 28 638, nr. 121). EU-burgers maken op dit moment nog gebruik van deze regeling omdat zij op deze wijze makkelijker toegang krijgen tot voorzieningen waar zij anders geen toegang toe zouden krijgen. Het is echter wel wenselijk dat zij gebruik kunnen maken van deze voorzieningen. In de brief over de doorlichting is daarom aangegeven dat een wijziging van deze regeling alleen mogelijk is als de

zorg voor slachtoffers voldoende geborgd blijft en gemeenten voldoende toegerust zijn op deze taak. Zoals hierboven beschreven is het advies van de commissie Lenferink verschenen, maar moet er nog een besluit worden genomen over de aanbevelingen. Ik acht het daarom niet opportuun om op dit moment de verblijfsregeling aan te passen.

Vervolg

Met de Wegwijzer als basis worden nu verschillende (ontwikkel-)trajecten uitgevoerd die moeten leiden tot een nog beter ondersteuningssysteem voor slachtoffers van mensenhandel. Een nationaal verwijzingsmechanisme zal echter nooit helemaal af zijn. De aanpak van mensenhandel blijft vragen om maatwerk en coördinatie tussen verschillende partijen en ketens. In vervolg op het interdepartementale NVM-project, dat in 2016 zal worden afgesloten, zullen de doorlopende activiteiten worden geborgd. De verbinding met andere partijen staat hierbij centraal, zoals in de redactiecommissie voor de wegwijzer, en in de brede NVM-klankbordgroep, met daarin een brede vertegenwoordiging van NGO's en overheidsinstellingen. Ik streef ernaar uw Kamer begin 2016 te informeren over de resultaten uit de verschillende (pilot)trajecten, en over de beoogde wijze van borging van de activiteiten uit het NVM.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur