



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Contactpersoon
Femke Eisma
Communicatieadviseur
T 0625684271

Ons kenmerk
12084

Bijlagen
2

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 28 november 2019
Onderwerp Inbreng AO Mensenhandel

Geachte Kamerleden,

In verband met het algemeen overleg van de commissie voor Justitie en Veiligheid op 5 december 2019, wil ik u informeren over mijn aanbevelingen uit de recente Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018. Mijn vijf belangrijkste bevindingen en aanbevelingen zal ik in deze brief samenvatten.

Daarnaast heb ik op 18 oktober 2019 ook gereageerd op de kabinetsreactie op de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017. Deze reactie is toegevoegd als bijlage van deze brief.

Het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel is de afgelopen jaren bijna gehalveerd

Om tot een integrale, effectieve aanpak te kunnen komen, is zicht op en inzicht in de problematiek van essentieel belang. In de recente Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018 heb ik echter geconcludeerd dat het aantal meldingen van slachtoffers van mensenhandel drastisch is gedaald. We verliezen zo zicht op de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Dit zicht is echter cruciaal om effectief beleid te maken tegen mensenhandel en om de effectiviteit van reeds gevoerd beleid te meten. Bovendien is het zodoende onduidelijk of slachtoffers van mensenhandel in Nederland voldoende bescherming wordt geboden. We zijn het aan de slachtoffers van een vreselijk delict als mensenhandel verplicht om alles op alles te zetten om nieuwe slachtoffers te voorkomen en slachtoffers te beschermen.

De drastische terugloop in het aantal meldingen is onder meer te verklaren door (de interpretatie van) de richtlijnen van de privacywetgeving (AVG) omtrent het melden van slachtoffers ten behoeve van registratie. Bij organisaties die te maken hebben met slachtoffers van mensenhandel bestaat al jarenlang onduidelijkheid over de vraag of organisaties zonder wettelijke grondslag (zogenoeten niet-opsporingsinstanties) ook zonder expliciete toestemming van het slachtoffer kunnen melden bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) ten behoeve van registratie.

Het effect van deze onduidelijkheid is dat organisaties in veel gevallen besluiten

geen melding te maken van slachtoffers die zij signaleren, of daarvoor geen toestemming van de slachtoffers krijgen. Dit hoeft niet te betekenen dat deze slachtoffers geen hulp ontvangen, maar zorgt er wel voor dat de groep slachtoffers van mensenhandel steeds meer uit beeld van de overheid raakt. Hierdoor verliest de overheid belangrijke handvatten voor het inrichten van beschermingsmogelijkheden.

Datum
28 november 2019
Ons kenmerk
12084

Daarom heb ik de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aanbevolen om zo snel mogelijk de mogelijkheden te verkennen om een completer beeld van slachtoffers van mensenhandel te creëren. Dit is in het belang van slachtoffers en conform de verplichtingen die op Nederland rusten volgens de Europese Richtlijn Mensenhandel. Het belang dat het voorkomen van slachtoffers begint met meer zicht op, wordt eens te meer bevestigd in het programma Samen tegen mensenhandel.

Ik zie hier een belangrijke rol voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS heeft een wettelijke grondslag en is bevoegd om gegevens te ontvangen en te verwerken. Het onderbrengen van slachtofferdata bij het CBS zorgt ervoor dat persoonsgegevens van een kwetsbare groep mensen kan worden verwerkt met een maximale waarborging van hun privacy. Door persoonsgegevens van slachtoffers te koppelen met andere databronnen die al bij het CBS zijn ondergebracht, kan bovendien meer zicht verkregen worden op de achtergronden van de slachtoffers. Deze kennis is onontbeerlijk voor een goede bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre gemelde slachtoffers de juiste bescherming en hulp wordt geboden. Alleen zo kan geleerd worden en kan beleid op doeltreffendheid worden beoordeeld.

Een goed voorbeeld is een pilot die is uitgevoerd samen met het CBS voor de Slachtoffermonitor Seksueel Geweld tegen Kinderen 2017-2018. Hierbij zijn data van de Raad voor de Kinderbescherming gekoppeld aan data over jeugdhulp, waardoor inzichtelijk kon worden gemaakt welke follow-up volgt na de oplegging van kindbeschermingsmaatregelen. Dit levert informatie op die benut kan worden door meerdere partijen uit de jeugdbeschermingsketen, en heeft daardoor grote meerwaarde.

De effectieve beschikbaarheid van data is een cruciale randvoorwaarde om mijn wettelijke taak als Nationaal Rapporteur te kunnen uitvoeren. Ik heb al herhaaldelijk geconstateerd in de monitors dat een kritische grens is bereikt. Een samenwerking met het CBS zal zorgen voor een completer beeld van het aantal slachtoffers van mensenhandel, een rijker zicht op de aard van het probleem en een maximale waarborging van de privacy van slachtoffers. Het is van groot belang om de mogelijke samenwerking met het CBS op korte termijn concreet uit te werken.

Grote zorgen om minderjarige slachtoffers en daders van mensenhandel

Jaarlijks worden naar schatting 1.300 minderjarigen slachtoffer van binnenlandse seksuele uitbuiting, bijna de helft van het totaal aantal slachtoffers van deze vorm van mensenhandel. Daarnaast blijkt uit de meest recente dadermonitor mensenhandel dat bijna vier op de tien daders van binnenlandse seksuele uitbuiting jonger is dan 23 jaar. De mate waarin jonge mensen betrokken zijn bij een ernstig delict als mensenhandel baart veel zorgen. Niets voor niets beslaat mijn mandaat twee terreinen: seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel. Bij kinderen die slachtoffer worden van seksueel geweld of seksuele uitbuiting is meestal sprake van kwetsbaarheid en een gebrek aan bescherming en weerbaarheid in een eerder stadium van hun leven. Het is belangrijk om deze kwetsbaarheid vroegtijdig te

erkennen om het kind te kunnen beschermen. Wanneer we dit niet doen kunnen de gevolgen immers langdurig en ontwrichtend zijn, en vaak doorwerken tot in de volwassenheid. Zonder adequate aanpak is bovendien de kans op herhaald en ingrijpender slachtofferschap bijzonder groot.

Datum
28 november 2019
Ons kenmerk
12084

Ik concludeer dan ook dat binnenlandse seksuele uitbuiting het meest zorgwekkend is en daarom prioriteit zou moeten zijn binnen de aanpak van mensenhandel. Ik heb de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid daarom aanbevolen om de aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting prioriteit te maken en daarbij te focussen op jongeren. In mijn meest recente Slachtoffermonitor Seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018 heb ik een vergelijkbare aanbeveling gedaan aan de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Om herhaling te voorkomen en jonge mensen te beschermen tegen seksueel geweld en uitbuiting hebben we een integrale, effectieve en gecoördineerde aanpak nodig.

Coördinatie en monitoring Samen tegen mensenhandel ontbreekt

In het overheidsprogramma Samen tegen mensenhandel is in november 2018 een veelheid aan goede initiatieven en maatregelen aangekondigd om de aanpak van mensenhandel te verbeteren en te intensiveren. Het programma past bij de verplichting die Nederland heeft om een ernstig delict als mensenhandel aan te pakken. Ik ben echter ook kritisch. Het is onduidelijk hoe alle initiatieven in Samen tegen mensenhandel zich tot elkaar verhouden en hoe deze bijdragen aan het realiseren van duidelijk vastgestelde doelen. Bovendien is het tot op heden onduidelijk hoe de monitoring van het programma gestalte krijgt. Om slachtoffers te voorkomen en het fenomeen mensenhandel te bestrijden hebben we een effectieve en integrale aanpak nodig, waarbij de effectiviteit van reeds gevoerd beleid gemeten kan worden. Samen tegen mensenhandel kan hier een voorbeeld nemen aan de structurele en gedegen programmacoördinatie en monitoring van het interdepartementale actieprogramma Geweld hoort nergens thuis.

Ik concludeert dat het programma structurele en uitgebreide programmacoördinatie en monitoring nodig heeft. Ik heb daarom in de recente Slachtoffermonitor mensenhandel aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aanbevolen ervoor te zorgen dat de implementatie van de maatregelen uit het programma Samen tegen mensenhandel structureel wordt gecoördineerd en de voortgang goed wordt gemonitord.

Aanpak van mensenhandel door de Nationale Politie blijft achter

Het totaal aantal meldingen van mensenhandel door de Nationale Politie is in 2018 voor het eerst in vijf jaar iets gestegen. Dit komt echter door een forse toename van slechts één specifieke groep: Afrikaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting. Deze aangiftes leiden vaak niet tot vervolging. Het aantal politiemeldingen van Nederlandse en Europese slachtoffers van seksuele uitbuiting daalde de afgelopen vijf jaar daarentegen juist fors. Deze slachtoffers worden dus minder gesignaleerd en ondersteund door de politie. Bovendien zijn er de laatste jaren verschillende toezeggingen gedaan die de opsporing zou moeten versterken in de bestrijding van mensenhandel. Denk hierbij aan de implementatie van de *webcrawler*, de implementatie van een domein overstijgende informatiegestuurde werkwijze en de training van alle eerstelijns politiemedewerkers. Tot op heden is echter geen van deze maatregelen volledig en/of duurzaam geïmplementeerd. Gezien deze bevindingen is het de vraag of en in welke mate de Nationale Politie in staat is de in

de Veiligheidsagenda 2019-2022 beschreven intensivering van de aanpak van mensenhandel te realiseren. Ik heb daarom de minister van Justitie en Veiligheid, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de korpsleiding van de Nationale Politie aanbevolen om het presterend vermogen van de Nationale Politie te vergroten. Hiervoor dienen reeds aangekondigde maatregelen zo spoedig mogelijk doorgevoerd en knelpunten vastgesteld te worden. Om deze knelpunten vervolgens op te lossen, moet worden gekeken welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn om de aanpak op een duurzame en effectieve manier te realiseren.

Datum
28 november 2019
Ons kenmerk
12084

Uitbuiting binnen migratiestromen vraagt om inzicht

De politie heeft een flinke stijging gemeld van het aantal Afrikaanse slachtoffers dat in Nederland aangifte wil doen van mensenhandel. Deze slachtoffers hebben vaak al eerder asiel aangevraagd in een ander EU-land, en hebben daarmee een Dublinstatus. Hun aangiftes leiden vaak niet tot vervolging. Vanwege de hoge toestroom is onlangs de verblijfsregeling mensenhandel voor deze groep aangepast. Deze wijziging heeft ingrijpende gevolgen voor de bescherming van deze slachtoffers en de opsporing van de daders. Dit vraagt om inzicht in de onderliggende oorzaken van de toestroom van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus.

Om mensenhandel binnen migratiestromen effectief tegen te gaan, criminele organisaties te stoppen, en daarmee ook (toekomstige) slachtoffers te beschermen, is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de onderliggende oorzaken van deze problematiek. Ik heb daarom de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aanbevolen om (in Europees verband) onderzoek uit te voeren naar de oorzaken van deze stijging om deze bij de bron te kunnen aanpakken.

Tot slot

Effectieve bescherming van slachtoffers van mensenhandel vraagt om inzicht in de problematiek. De conclusies van de Dadermonitor en Slachtoffermonitor mensenhandel uit 2019 laten de urgentie van het probleem zien, en de noodzaak van een effectieve en duurzame intensivering van de aanpak van mensenhandel. Momenteel staat de effectieve aanpak van mensenhandel op losse schroeven.

Ik signaleer een flinke spanning tussen de geuite beleidsambities en de uitvoeringspraktijk. Om de geuite ambities te kunnen waarmaken is een duurzame, langjarige intensivering nodig die professionals in staat stelt om mensenhandel effectief en integraal aan te pakken. Slachtoffers mogen van ons niets minder verwachten. Mocht u naar aanleiding van deze brief vragen hebben of meer informatie willen, dan ga ik uiteraard graag met u hierover in gesprek.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'H' followed by a long, sweeping horizontal line.

Herman Bolhaar
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*

Bijlage(n)

- Reactie op kabinetsreactie Dadermonitor mensenhandel 2013-2017
- Factsheet Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018

Datum

28 november 2019

Ons kenmerk

12084