

## 6

### Mensenhandel

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101) (33309).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Gelukkig heeft u al uitgebreid aangekondigd waar dit debat over gaat. Ik hoop dat dus niet te herhalen. Mensenhandel wordt terecht aangeduid als moderne slavernij. Ik onderschrijf dan ook van harte de bewoordingen die de minister daarvoor gebruikt heeft in de memorie van antwoord. Het is een schandvlek op onze beschaving dat mensen ook hier hun autonomie kan worden afgepakt en er op hun integriteit kan worden ingebroken.

We behandelen vandaag het wetsvoorstel dat de richtlijn ter bestrijding van de mensenhandel, met de hele definitie die de voorzitter net gegeven heeft, implementeert. Met deze richtlijn komt er meer nadruk op de bescherming van slachtoffers dan met het kaderbesluit gebeurde. Dat kaderbesluit is met de richtlijn komen te vervallen. Op EU-niveau is het besef gegroeid dat een meer integrale benadering van mensenhandel nodig is, zoals preventie en de versterking van de positie van slachtoffers. Met het implementatievoorstel wordt de wettelijke verankering en daarmee de onafhankelijke positie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen geregeld. Daar is mijn fractie zeer verheugd over. Voor het overige ligt de nadruk echter betrekkelijk veel op de strafrechtelijke benadering. Zo wordt onder andere de definitie van uitbuiting verruimd en worden de strafverzwarende omstandigheden voor mensenhandel verbreed. Wat we niet in het wetsvoorstel terugzien, zijn de bepalingen in de richtlijn over de garantie dat slachtoffers niet zelf worden vervolgd of bestraft en over het voorkomen van secundaire victimisatie bij slachtoffers, onder wie minderjarige slachtoffers. De minister verwijst daarvoor naar de nieuwe Aanwijzing mensenhandel van het OM, maar mijn fractie vraagt zich af of dat voldoende is. Is het niet juist van belang voor de kenbaarheid en rechtszekerheid om deze beginselen ook in de wet of in lagere regelgeving op te nemen? Dat zou ook de aangiftebereidheid kunnen vergroten.

Ik heb onder andere gevraagd of de positie van slachtoffers van mensenhandel wel voldoende geborgd is en of de toegang tot het doen van aangifte en de mogelijkheid van een bedenktijd gegarandeerd zijn. Ook de waarborg van het verblijfsrecht, de huidige B8-regeling, is cruciaal voor de bereidheid tot aangifte en voor de bescherming van slachtoffers. De minister stelt vrij geruststellend dat dat nu allemaal goed geregeld is. Uit onderzoek ko-

men echter enkele knelpunten boven water. Een daarvan is de dominante rol van politie en KMar bij de uitvoering van de B8-regeling. Laat duidelijk zijn: zij doen hun uiterste best om het goed te regelen en zijn erg ontvankelijk voor manieren om hun werkwijze te verbeteren, maar zij beschikken nu eenmaal niet over alle expertise op het gebied van slachtofferschap. De vraag is of de politie zich niet te veel louter concentreert op de aanwezigheid van een aanwijzing van mensenhandel. Onderzoekers pleiten daarom voor een multidisciplinair team dat slachtoffers eerst tot rust kan brengen en de ruimte biedt om het leven weer enigszins op orde te krijgen. Feitelijk zou naar hun mening standaard een bedenktijd moeten gelden, ook als het gaat om Nederlandse slachtoffers, zodat mensen hun gedachten kunnen ordenen en zich kunnen voorbereiden op een mogelijk strafrechtelijke procedure. Ook met de huidige regeling lijkt de politie zich niet altijd te houden aan de instructies die daarvoor gegeven zijn. De Ombudsman heeft in juli van dit jaar een uitspraak gedaan over een zaak waarin het ging om mensenhandel maar de aangifte daarvan niet werd geaccepteerd. Ik hoor graag een toelichting hierop: kan dit op de een of andere manier nog verbeterd worden zodat de politie die instructies feilloos naleeft?

Een ander punt waarop de dominantie van de politie zich kan wreken, is bij de zogenaamde "kansloze aangifte". Ook als er geen opsporingsindicatie is, kan er nog wel degelijk sprake zijn van slachtofferschap. Toch wordt dan de B8-circulaire beëindigd. Als slachtoffers een artikel-12-procedure starten wanneer het OM besluit om niet te vervolgen, dan dreigen zij tijdens de procedure al te worden uitgezet. Hoe verhoudt zich dat tot hun procesueel belang en hun plichten, bijvoorbeeld als zij opgeroepen worden om gehoord te worden? Hoe verhoudt zich dat voorts tot de onomkeerbare risico's die dat met zich meebrengt als wordt besloten dat vervolging wel degelijk noodzakelijk is en bestraffing zal volgen? In de praktijk worden slachtoffers op dat moment niet uitgezet. Waarom niet voldoende neerleggen in regelgeving dat een beklagprocedure leidt tot verblijfsrecht?

Ik kom te spreken over een aantal knelpunten in de opvang. Op dit moment zijn er weinig wachtlijsten meer met betrekking tot de categorale opvang van slachtoffers mensenhandel. De vraag is of dat de realiteit goed weergeeft. De registratie is veranderd. Ik hoor berichten dat er nog altijd mensen niet in de gespecialiseerde opvang terecht komen waar zij horen. Ik noem als voorbeeld mensen die in een asielprocedure zitten maar in reguliere azc's worden opgevangen en daar een andersoortige verblijfsrechtelijke procedure volgen. Verder hebben niet alle categorieën even makkelijk toegang tot die opvang. Op derdelanders is nadrukkelijk een verwijzingsmechanisme van toepassing. Voor EU-burgers is dat veel minder helder. Ook de circulaire is daarover onduidelijk. Daarin staat dat de opvang en de voorzieningen aan de orde zijn op het moment dat het EU-recht daarin niet voorziet. Kan de minister meer helderheid verschaffen over wanneer dat is en of EU-burgers duidelijk worden gewezen op die toeleiding naar de categorale opvang?

Ook voor Nederlanders is er geen verwijzingsmechanisme. Zij hebben niet alleen geen bedenktijd maar ook niet die gespecialiseerde hulpverlening. Feitelijk valt deze groep vaak tussen wal en schip. Erkent de minister dit en is hij bereid om voor alle categorieën verwijzingsmechanismen op te nemen in de circulaire? Daarmee zou hij ook tegemoetkomen aan de kritiek van de Rapporteur dat een

## Strik

en ander een-op-een lijkt te zijn overgezet maar juist dit soort belangrijke stappenplannen, waaraan uitvoeringsinstanties zich moeten houden, zijn verdwenen met de afgeslankte circulaire. Kunnen die alsnog beter worden opgenomen?

Hoe zit het met de slachtoffers van mensenhandel die zich in de asielprocedure bevinden? De daders verkeren wellicht in het buitenland en mogelijk vindt er dan geen strafrechtelijk onderzoek of vervolging plaats. Zouden deze slachtoffers niet net zo goed toegang moeten hebben tot de gespecialiseerde hulpverlening en opvang en in aanmerking moeten komen voor de verblijfsrechtelijke regelgeving? Zou het doorslaggevende criterium niet veel meer moeten zijn dat iemand slachtoffer is in plaats van of er een mogelijkheid is tot strafrechtelijk onderzoek of opsporing? En ook omgekeerd: worden de mensen die zich hier als slachtoffer van mensenhandel melden, ook gewezen op de mogelijkheid van een asielprocedure? Dat staat als verplichting in artikel 11, lid 6, van deze richtlijn. Wordt daaraan voldaan?

Op de vraag van mijn fractie naar een update van de trendrapportage "Positie van slachtoffers mensenhandel" van 2006 antwoordde de minister dat de Rapporteur Mensenhandel aan permanente monitoring van hun positie doet. Mijn fractie vraagt zich af of dat hetzelfde is als wat wij graag zouden willen zien, namelijk een herhaling van de uitgebreide monitoring die in 2006 heeft plaatsgevonden. De rapporteur kan trends observeren en die opnemen in het rapport, maar dat is iets anders dan de structurele en doorwrochte monitoring die in 2006 is gedaan. Dat is geen taak van de rapporteur. Is de minister bereid om bijvoorbeeld CoMensha op te dragen om de monitor te herhalen?

Slachtoffers die lange tijd hun grenzen hebben verlegd, hebben hulp hard nodig om weer zelfvertrouwen en gevoel voor eigenwaarde terug te winnen. Compensatie op eisen en krijgen van degene die het onrecht heeft aangebracht, helpt daarbij. Een boete, straf of schadevergoeding kan geen leed ongedaan maken, maar wel een rol spelen bij de verwerking. Het komt immers neer op erkenning van het onrecht, van het leed en van de schade die is aangericht. Dat kan bijdragen aan een nieuw perspectief op een leven waarover de slachtoffers zelf weer de regie hebben, in psychologische zin maar ook in materiële zin, bijvoorbeeld als zij scholing of therapie willen volgen in een andere plaats.

Het Nederlands strafrecht heeft zich daarin sterk ontwikkeld. In steeds meer strafzaken zien wij voegingen door slachtoffers voor compensatie. Ook rechters erkennen de positie en de rechten van het slachtoffer daarin steeds explicieter. Voor de slachtoffers van mensenhandel is het echter nog te veel braakliggend terrein. De voorlichting die enkele jaren geleden is ingevoerd, is een grote verbetering omdat nu de slachtoffers niet langer zelf de dader moeten bewegen tot uitbetalen van de schadevergoeding. Het probleem is echter nog steeds het relatief kleine aantal slachtoffers dat zich voegt in strafprocedures. Ondanks een toename in de afgelopen jaren, betreft het nog steeds slechts 30% van de slachtoffers van mensenhandel.

Een van de oorzaken daarvan is dat slachtoffers moeilijk hun weg vinden in de verschillende mogelijkheden voor schadevergoeding. De voorlichting zal dus beter en in een vroeger stadium moeten plaatsvinden. Daar ligt natuurlijk ook een grote rol voor opsporingsdiensten en het OM. Uit recent onderzoek blijkt echter dat opsporings-

ambtenaren soms te eenzijdig gericht zijn op het opsporingsbelang en het slachtoffer vooral als getuige benaderen. Is de minister hiervan op de hoogte en kan hij toezeggen dat politie en OM slachtoffers voortaan al bij het eerste contact wijzen op de mogelijkheid van het indienen van een vordering in het strafproces en dat zij slachtoffers doorverwijzen naar een gespecialiseerde advocaat? Zij kunnen dan zorgen voor een goede belangenbehartiging en nagaan of een civiele procedure gevoerd kan worden, bijvoorbeeld in gevallen waarin het niet tot strafvervolgning komt. Is de minister bereid om bij een geplande controle- of opsporingsactie de hulpverlenersorganisatie FairWork te betrekken, zodat die onmiddellijk slachtoffers effectief kan voorlichten en de weg kan wijzen?

Gratis rechtsbijstand voor alle slachtoffers van mensenhandel zorgt in elk geval voor geen extra drempel om een beroep te doen op procesondersteuning. Momenteel is dat wel goed geregeld voor slachtoffers van seksuele uitbuiting, maar niet voor alle andere slachtoffers van mensenhandel, bijvoorbeeld in het kader van arbeidsuitbuiting. Is de minister bereid om dit onderscheid op te heffen? Kan hij de toezegging doen dat de gratis rechtsbijstand aan slachtoffers ook met de op handen zijnde kortingen op de gefinancierde rechtshulp onaangetaast blijft?

Ook in zaken waarin nu wel gevoegd wordt, blijkt het echter voor slachtoffers lastig om de compensatie te krijgen waar zij recht op hebben gelet op de omvang van de dwangarbeid die zij hebben moeten verrichten. Mijn fractie is geporteerd van enkele voorstellen die FairWork onlangs deed, namelijk om de pluk-ze-regeling ten goede te laten komen van slachtoffers en te waarborgen dat opgelegde boetes aan mensenhandelaren niet ten koste gaan van het uitbetalen van achterstallig loon. Als de boete wordt geïnd, zou die opbrengst moeten worden aangewend ter compensatie van het slachtoffer. Deze maatregelen lijken mij relatief eenvoudig uitvoerbaar. Deelt de minister mijn mening en is hij bereid om ermee aan de slag te gaan?

Een laatste aspect betreft het medisch onderzoek bij slachtoffers van mensenhandel, noodzakelijk voor de identificatie van slachtoffers in zowel de strafprocedure als een mogelijke asielprocedure of de B8-procedure. Wordt er medisch onderzoek gedaan bij slachtoffers, bijvoorbeeld om fysiek of psychisch letsel vast te stellen, en zo ja, door wie, in welk stadium en hoe wordt de uitkomst gewogen? Gebeurt dit conform de normen van het Istanboel Protocol? Dat protocol geeft richtlijnen voor de wijze en omstandigheden van het horen van slachtoffers, het opstellen van het medisch advies en het beoordelen van het verband tussen het letsel en de gebeurtenissen, in dit geval de mensenhandel.

Ik kijk uit naar de beantwoording van mijn vragen.

**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**

Voorzitter. De SP-fractie dankt de minister voor de uitvoerige beantwoording van de vragen. Desondanks vragen wij ons af of de "absolute prioriteit" die dit kabinet zegt te geven aan mensenhandel op een effectieve manier vorm wordt gegeven.

Als wij vandaag instemmen met de implementatie van deze richtlijn, is dat een belangrijk moment in het opbouwen van een effectieve, multidisciplinaire aanpak van mensenhandel, de moderne slavernij, waarmee mensenlevens worden vernietigd en de beschaving wordt aange-

## Quik-Schuijt

tast. Wij zijn blij dat, acht jaar nadat in Warschau in het kader van de Raad van Europa het verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel tot stand kwam, nu de daarop gebaseerde richtlijn van de Europese Unie in Nederlands recht wordt omgezet. Wel vragen wij ons af waarom dit proces zo lang heeft moeten duren. Wij deden er vijf jaar over om het Verdrag van Warschau te ratificeren. Deze richtlijn had officieel al dit voorjaar moeten worden geïmplementeerd.

Wij spreken over een regeling die een effectief beleid van bescherming, vervolging en preventie overal in Europa mogelijk moet maken om de verschrikkingen van mensenhandel te lijf te kunnen gaan. Snelle ratificatie van verdragen van de Raad van Europa en snelle implementatie van richtlijnen van de Europese Unie zijn enerzijds van belang voor ons zelf, maar kunnen anderzijds een aanmoediging vormen voor anderen om snel en effectief van woorden tot daden over te gaan. Kan de minister uitleggen waarom het zo lang heeft geduurd en hoe hij zich voorstelt om in de toekomst sneller te opereren? Mijn fractie wijst in dit verband op het niet nakomen van de belofte van het kabinet om nog dit jaar het Verdrag van Istanboel te ratificeren. Als wij die belofte waren nagekomen, hadden wij bij de eersten kunnen horen en daarmee hadden wij anderen kunnen aanmoedigen om ook hun goedkeuring aan het verdrag te hechten. Natuurlijk heeft goed werk tijd nodig, maar vooral ook prioriteit. Mijn fractie ziet de prioriteit niet altijd bij de regering aanwezig. Dat is ook het geval bij de implementatie van deze richtlijn en de daarmee gepaard gaande aanpak van mensenhandel.

Over de effectiviteit heb ik een aantal vragen. Wij zouden bijvoorbeeld graag een reactie ontvangen op het rapport van INTERVICT, het instituut voor victimologie van Tilburg University. In dat rapport wordt geconstateerd dat slachtoffers van mensenhandel eerst een hulpverleningstraject in zouden moeten voordat ze worden ondervraagd door de politie. De vaststelling of iemand slachtoffer is, zou niet door de politie moeten gebeuren maar door een team van deskundige hulpverleners, tolken en rechercheurs, die in eerste instantie gericht zijn op crisisopvang en hulpverlening. Dat zal ertoe bijdragen, aldus de onderzoekers, dat meer daders worden opgespoord, omdat veel slachtoffers die informatie nu niet durven te geven. De onderzoekers geven nog meer bruikbare tips, die ik vanwege de tijd niet noem, maar waarop een reactie niet zou misstaan.

Ook zijn wij geïnteresseerd in de resultaten van de pilot "Kansloze aangiften B9". Deze pilot heeft tot doel om aangiften van mensenhandel met geen tot weinig opsporingsindicaties van vreemdelingen met een B9-vergunning sneller dan voorheen af te handelen. Ik weet dat het tegenwoordig een B8-vergunning heet, maar toen was het een B9-vergunning. Dit lijkt in tegenspraak met de bevindingen van het onderzoek van INTERVICT, dat juist ervoor pleit om meer tijd te nemen waardoor ook meer bruikbare opsporingsindicaties zouden kunnen worden gegenereerd. Graag krijg ik hier een reactie op.

Daarnaast doet de casus van de Soedanese asielzoekster – ook die is al genoemd – waarvoor de Nationale ombudsman aandacht vroeg in zijn nieuwsbrief vermoeden dat bij de politie en het Openbaar Ministerie beduchtheid voor misbruik van de toenmalige B9-regeling, thans B8-regeling, soms zwaarder weegt dan de vervolging van mensenhandel. Er was immers een klachtbehandeling nodig, zowel bij de politie als bij het Openbaar Ministerie,

om de aangifte opgenomen te krijgen. Daarnaast werd het strafbare feit ten onrechte als huiselijk geweld omschreven, met het gevolg dat mevrouw geen aanspraak kon maken op een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling. Ook het feit dat een WODC-onderzoek is gevraagd naar onder andere misbruik van die verblijfsregeling wijst in dezelfde richting. Dit onderzoek door Regioplan zou na de zomer afgerond worden. Graag zouden wij over de uitkomsten van de pilot "Kansloze aangiften" en over het WODC-onderzoek naar misbruik van de B9-regeling geïnformeerd worden.

Met betrekking tot de opvang van minderjarige slachtoffers stelt de minister dat zeker zal worden gesteld dat aan het beschermingsregime zoals dat wordt vereist door de richtlijn geen afbreuk zal worden gedaan in de nieuwe Jeugdwet. Kan hij aangeven op welke bepalingen in de nieuwe wet hij doelt? Is het in het nieuwe stelsel niet aan de gemeente om haar prioriteiten te bepalen? Hoe denkt de minister te waarborgen dat iedere gemeente zal voldoen aan de vereisten van de artikelen 13, 14, 15 en 16 van de richtlijn?

Met betrekking tot alleenstaande minderjarige vreemdelingen heeft onder andere de SP-fractie in deze Kamer – de fracties van GroenLinks van de PvdA hebben zich hierbij aangesloten – reeds eerder met de minister de degens gekruist. Hij blijft bij zijn in zichzelf tegenstrijdige standpunt dat slechts wanneer opvang door ouders of familie niet mogelijk blijkt, de kinderen naar opvanghuizen in de landen van herkomst worden gestuurd. Hij is van mening dat het feit dat van de 40 à 50 minderjarigen die daarheen zijn gestuurd er slechts één ooit in zo'n opvanghuis is aangekomen, betekent dat de kinderen door familie zijn opgehaald. Is de minister het met ons eens dat een kind dat onbegeleid in Nederland aankomt in beginsel aangeinkt dient te worden als slachtoffer van mensenhandel? Zo ja, is hij het met ons eens dat de kans dat een minderjarige die op het vliegtuig is gezet naar zijn land van herkomst met het adres van het opvanghuis in zijn zak en daar niet aankomt, wordt opgehaald door een mensenhandelaar groter is dan de kans dat hij opgehaald is door familie die, zo stelt de minister, na deugdelijk onderzoek niet te vinden bleek? Is de minister het met ons eens dat dit scenario waarbij een kind voor de tweede maal slachtoffer wordt van een mensenhandelaar zo ernstig is dat onderzoek daarnaar moet plaats vinden? Is hij het met ons eens dat het doorgaan met de voorbereidingen voor een derde terugkeerhuis, namelijk in Afghanistan, onverantwoord is zolang we niet weten waar die kinderen na terugkeer blijven nu zij niet volgens plan in die opvanghuizen aankomen? Is het de minister bekend dat mensenrechtencommissaris Hammarberg van de Raad van Europa benadrukt heeft dat de ervaring leert dat kinderen grote veiligheidsrisico's lopen wanneer zij worden uitgezet naar zulke onveilige landen? Is de minister van oordeel dat terugsturen zonder individuele beoordeling of dit in het belang van het kind is, strookt met onder andere artikel 3 van het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind? Wij verwijzen nogmaals naar het rapport van Unicef van mei 2012 "Return of separated children to return houses in countries of origin" en naar het position paper van Defence for Children Nederland van april 2010.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen heeft, evenals de SP in het voorlopig verslag, aangedrongen op strafbaarstelling van de gebruiker van een seksuele dienst, als hij redelijkerwijs kan vermoeden dat de sekswerker minderjarig is of daar-

## Quik-Schuijt

toe gedwongen wordt. De minister heeft in zijn antwoord stilgestaan bij de bewijsproblematiek. Deze wordt uiteraard door ons onderkend. De minister is echter niet ingegaan op een aantal concrete vragen. Ik herhaal deze daarom nog even. Als een klant vermoedt dat de prostituee jonger is dan 18 jaar of als hij aan de uitspraak hoort dat betrokkene geen van origine Nederlandse is, mag hij dan vragen naar de legitimatie van betrokkene? Wij nemen aan van wel. Betrokkene is niet verplicht deze te laten zien, maar als zij dat niet wil dan zou dat ook een teken kunnen zijn. De legitimatie zou aanleiding kunnen zijn om bij geboorte in een bepaald buitenland door te vragen. Het komt ons voor dat het goed zou zijn als degeene die gebruik wil maken van de diensten van een prostituee zich ervan bewust is dat hij een verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot te jonge of onvrijwillig opererende sekswerkers. Voor de bewustmaking van die verantwoordelijkheid zou strafbaarstelling onzes inziens een goed signaal kunnen zijn. Wil de minister daar nog eens op ingaan?

Wij zijn benieuwd naar de antwoorden van de minister.



De heer **Witteveen** (PvdA):

Voorzitter. Alleen een Europese aanpak van mensenhandel en de daarmee verbonden vormen van criminaliteit en uitbuiting kan op den duur succesvol zijn. In het kader daarvan constateert de PvdA-fractie dat het voorliggende wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn een stap vooruit is op een lange weg. Het wetsvoorstel heeft dan ook onze steun, maar wij hopen op verdere vooruitgang en daarvoor is noodzakelijk dat binnen Nederland het beleid goed wordt georganiseerd en uitgevoerd. Onze vragen tijdens de schriftelijke voorbereiding hadden hoofdzakelijk daarop betrekking. Inmiddels beschikken we over de negende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en dat geeft de gelegenheid onze vragen nog wat verder toe te spitsen.

Er is tot nu toe, ook in dit huis, veel aandacht besteed aan mensenhandel in relatie tot prostitutie. We zullen het daar hopelijk binnenkort verder over kunnen hebben als de minister met zijn novelle voor de Prostitutiewet komt. De Europese richtlijn en de wet die voorligt, hebben een bredere strekking. De rapporteur bespreekt een reeks van risicosectoren, waaronder de champignonkwekerij, de aspergeteelt, de Chinese horeca, de toiletbranche langs snelwegen, de transportsector en de binnenvaart. Ook wordt melding gemaakt van vormen van uitbuiting die met mensenhandel samenhangen, zoals gedwongen bedelarij en gedwongen verkoop van straatkranten. Het is een bonte lijst.

Hebben al deze gevallen iets gemeen? De rapporteur noemt de drie D's: dirty, dangerous, degrading work. Misstanden worden gesignaleerd in arbeidsintensieve productieprocessen waarin laagbetaalde arbeidskrachten eenvoudig werk verrichten, vaak niet zichtbaar voor de buitenwereld. Uitbuiting vindt daar plaats waar de uitbuiters zich gemakkelijk aan sociale controle en toezicht door de overheid kan onttrekken. De slachtoffers zijn kwetsbaar, omdat zij vaak niet geïntegreerd zijn in de samenleving en geen sociale steun ontvangen vanuit onze participatiesamenleving. Het moge duidelijk zijn dat de diversiteit van sectoren en situaties opsporing en handhaving van de wetgeving sterk bemoeilijken. Om die reden

dringt mijn fractie dan ook in dit debat, net als in het debat over de Prostitutiewet, aan op een goede organisatie en samenwerking tussen de verschillende instanties die bij de uitvoering van het beleid en bij de hulp aan slachtoffers een rol spelen.

De rapporteur bepleit de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme, een document waarin alle werk- en procesafspraken zijn opgenomen ten aanzien van de bescherming van slachtoffers. Dit nieuwe mechanisme zou effectieve samenwerking tussen de instanties sterk verbeteren, meent zij. Hoe denkt de minister over dit voorstel? Is hij van mening dat bij dit nieuwe mechanisme ook de verbinding kan worden gelegd tussen alle instanties, van politie tot zorginstellingen, die over gegevens beschikken die relevant zijn voor mensenhandel en daaraan gerelateerde criminaliteit en uitbuiting? En is een nationaal verwijzingsmechanisme mogelijk dat in overeenstemming is met de eisen voor bescherming van de privacy? Of hebben we hier te maken met een tragische keuze tussen meer veiligheid en hulp versus meer privacybescherming?

Komen er voldoende mensenhandelzaken voor de rechter? Met andere woorden: hoe effectief is de ketenbenadering nu op het punt van de bestraffing en de hopelijk afschrikkende werking die daarvan uitgaat? De minister komt met cijfers die een gunstige ontwikkeling te zien geven. De totale aantallen dagvaardingen en veroordelingen zijn gestegen. Is dat ook het geval voor de nieuwe of minder opgemerkte vormen van mensenhandel waar de rapporteur van rept?

De minister zelf wijst op cijfers van de Inspectie SZW, die in absolute zin bescheiden lijken: elf opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting, vier ontnemingsonderzoeken. In het rapport van de rapporteur lees ik echter op pagina 97: "Een bijkomende negatieve ontwikkeling is de afname van het aantal zaken dat voor de rechter is gebracht. Ondanks het oplopend aantal afgeronde en bij het OM ingezonden onderzoeken in de afgelopen jaren werd in 2012 slechts in één zaak in eerste aanleg uitspraak gedaan." Zij noemt dit een teleurstellende ontwikkeling. Heeft de minister de stand van zaken wellicht te rooskleurig voorgesteld? De PvdA-fractie wil graag een toelichting horen op de door de rapporteur geschetste ontwikkeling. Hoe kan het zijn dat een grotere prioriteit in het beleid en meer beschikbare menskracht geen beter beeld opleveren? Bij deze teleurstellende lage score wat betreft de berechting van mensenhandelzaken rijst ook de vraag of hier geen verbetering te bereiken is aan het begin van de keten door het voor de slachtoffers van mensenhandel gemakkelijker te maken om aangifte te doen. Hoe erger hun uitbuiting en onmondigheid, hoe geringer immers de kans dat zij tot aangifte kunnen overgaan. Is hier vanuit de overheid meer hulp en ondersteuning te bieden? De fractie van GroenLinks heeft hierover net een aantal pertinente vragen gesteld, waarbij wij ons graag aansluiten.

De bescherming van slachtoffers kan alleen effectief zijn als opsporing en zorg op elkaar aansluiten. Ook over dat onderwerp is de minister optimistisch. De rapporteur signaleert dat er inderdaad veel bereikt is in de RIEC's en Veiligheidshuizen, maar wijst op de inwerkingtreding van een nieuw convenant waardoor de zorgfunctionaris binnen RIEC-verband niet meer meepraat met de andere instanties, terwijl dit binnen de Veiligheidshuizen wel mogelijk is. Hoe beoordeelt de minister dit verschil in aanpak en kan hij bevorderen dat deze discrepantie wordt opgeheven?

## Witteveen

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Ester** (ChristenUnie):  
Voorzitter. Vandaag spreken wij opnieuw over mensenhandel, ditmaal in het kader van de implementatie van een richtlijn voor een Europabrede aanpak van mensenhandel. Een vorm van Europese samenwerking waarvan wij als ChristenUnie warm worden, dat mag ook wel eens gezegd worden in dit huis. De aanpak van mensenhandel vraagt een sterke gezamenlijke Europese en internationale routekaart. Jaarlijks worden over het Europese continent onvoorstelbare aantallen mensen verhandeld als waren het consumptiegoederen. Een groot deel van hen belandt in de prostitutie. Dat grote onrecht klaagt ons allen aan en vraagt om moedige nationale wetgeving.

Mijn fractie is er niet meteen van overtuigd dat hier vandaag dergelijke moedige wetgeving voorligt. Misschien verwachten we ook te veel van wetgeving die "slechts" beoogt een richtlijn te implementeren. Laat ik vooropstellen dat we blij zijn met de stappen die wel worden gezet. We juichen de aanscherpingen rond de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel toe en zijn verheugd over de uniformering van de aanpak in Europa. Dat laat onverlet dat op een aantal punten wat ruimer recht had kunnen worden gedaan aan de richtlijn.

Mijn fractie denkt daarbij in de eerste plaats aan artikel 18, lid 4, van de richtlijn. Dat artikel schrijft voor dat Nederland overweegt om klanten van gedwongen dienstverlening, zoals prostitutie, strafbaar te stellen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft de minister op grond daarvan op het hart gedrukt om de implementatie van deze richtlijn aan te grijpen om de strafbaarstelling van de "klant" van een prostituee, die weet dat hij met een slachtoffer van mensenhandel te maken heeft, te regelen. De minister ziet daarvan af en wel op grond van door hem verwachte handhavingproblemen. De enkele regels die hij daaraan wijdt in de memorie van toelichting, vind ik geen recht doen aan de verplichting uit de richtlijn om strafbaarstelling van de "klant" in overweging te nemen. We zouden van de minister graag alsnog uitgebreider inzicht krijgen in de door hem gemaakte afweging met betrekking tot de strafbaarheid van "klanten". De ChristenUnie-fractie is er voorstander van dat snel stappen worden gezet om een dergelijke strafbaarheid te verwezenlijken. Daar gaat gelijk ook een krachtige signaalwerking van uit.

Hierop aansluitend een vraag naar aanleiding van de wat gehavende toestand van het wetsvoorstel regulering prostitutie, na een memorabel debat daarover in dit huis kort voor het zomerreces. De minister gaf eerder in reactie op de vraag naar strafbaarstelling van de klant aan dat hij de wijze van strafbaarstelling van de klant in het wetsvoorstel regulering prostitutie beschouwt als invulling van dat artikel 18, vierde lid van de richtlijn. Maar juist deze strafbaarstelling staat nu op de tocht, omdat zij is verbonden met de registratieplicht die zoals bekend op bezwaren stuitte in dit huis. Is daarmee niet alsnog de noodzaak ontstaan om te komen met een wetsvoorstel dat dit regelt? Graag een reactie van de minister.

Een ander punt dan, ook met een relatie tot het wetsvoorstel regulering prostitutie. De richtlijn vraagt om van mensenhandel met een bijzonder kwetsbaar slachtoffer een gekwalificeerd delict te maken, waaronder alle slacht-

offers tot achttien jaar zijn begrepen. In het wetsvoorstel regulering prostitutie is echter sprake van een leeftijdsgrens van 21 jaar met betrekking tot prostitutie. Het lijkt dus in de rede te liggen het minimumvereiste uit de richtlijn op te rekken. De minister heeft daarover in de Tweede Kamer gezegd dat de rechter de ruimte heeft om ook in de groep van 18 tot 21 jaar van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer te spreken. Mogen wij deze opmerking zo verstaan dat na aanneming van de leeftijdsgrens alle prostituees in deze groep vallen? Zo niet, lag het dan toch niet voor de hand in dit wetsvoorstel bij de verhoging naar 21 jaar aan te sluiten? De minister heeft aan de overkant al aangegeven daarvoor "zeer open" te staan. We horen hem die open houding graag concreet maken en kijken uit naar een reactie op dit punt.

Onze fractie hecht zeer aan een integrale aanpak van mensenhandel, waarbij het aanpakken van daders, het opvangen van slachtoffers en het helpen voorkomen van mensenhandel centraal staan. In het kader van artikel 18 van de richtlijn horen we graag wat er nog allemaal zal worden gedaan aan de daar gevraagde preventie, met een streep onder dat laatste woord. Dit is immers een kernonderdeel van de bestrijdingsketen. En wat mijn fractie betreft vraagt ook de zorg voor slachtoffers van mensenhandel meer aandacht. Vallen goede uitstapprogramma's en andere hulptrajecten met goede aansluiting naar de reguliere opvang ook niet onder het bereik van de door de richtlijn gevraagde verbetering van de bescherming van de positie van slachtoffers van mensenhandel? En zo ja, moet op dat punt het gaspedaal dan niet voluit worden ingedrukt? Wat gaat de minister daarvoor doen?

Mensenhandel is mensonterend. De overheid mag als hoeder van publieke gerechtigheid niet zwijgen over deze moderne slavernij. En dat doet ze ook niet. Als straks de Europees afgesproken stappen zijn gezet, is moedige nationale vervolgwetgeving nodig. Ik heb daar een aantal gedachten voor aangereikt en kijk uit naar het verdere debat daarover met de minister.

□

De heer **Reynaers** (PVV):

Voorzitter. Voor ons ligt een wetsvoorstel ter implementatie van een Europese richtlijn. De fractie van de Partij voor de Vrijheid weet dan hoe laat het is. Een richtlijn betekent immers dat Brussel weer eens een set regels heeft bedacht en van de EU-lidstaten verlangt dat die regels in nationale wetgeving worden omgezet. Iets wat Nederland – hoe kan het ook anders – steeds zonder morren doet. Het maakt niet uit waar de richtlijn over gaat, het maakt niet uit of de richtlijn voor ons land goed of slecht uitpakt of ver genoeg gaat: Brussel dicteert en Nederland implementeert.

Maar wat daarvan ook zij, er ligt wel een wetsvoorstel en vanzelfsprekend zal mijn fractie dat op de eigen merites beoordelen. En het mag gezegd, met dit wetsvoorstel kan mijn fractie zonder problemen instemmen. Mensenhandel is een ernstig misdrijf. Mensenhandel maakt personen tot objecten, gebruiksvorwerpen die naar believen gebruikt en misbruikt kunnen worden. Deze verregaande inbreuk op de menselijke waardigheid dient dan ook met kracht en overtuiging bestreden te worden, nationaal en internationaal. Het zal geen verrassing zijn dat voor de PVV-fractie het primaat nationaal ligt.

## Reynaers

Het is goed om te constateren dat Nederland de eigen wetgeving al behoorlijk op orde had. De meerwaarde van de aan dit wetsvoorstel voorafgaande richtlijn kan dan ook worden betwijfeld, wat vanzelfsprekend niets afdoet aan het belang van de individuele bepalingen daarvan. De PVV-fractie onderschrijft het belang van streng straffen en effectieve opsporing in het algemeen, maar des te meer waar het een ernstig delict als mensenhandel betreft. Ook de wijze waarop de positie van slachtoffers is vormgegeven kan op onze instemming rekenen, al is daarbij altijd verbetering mogelijk.

Hoe prettig het ook is om te constateren dat de te implementeren richtlijn in wezen niet zo veel verandert, moet toch ook opgemerkt worden dat dit bij nader inzien ook het teleurstellende van dit wetsvoorstel is. De vraag is namelijk: gaan we hier de oorlog tegen mensenhandelaars mee winnen? Mijn fractie meent van niet. Wat de PVV-fractie betreft staat of valt een succesvolle aanpak van mensenhandel met voldoende opsporingscapaciteit, waar mogelijk het sluiten van de Nederlandse grens, een goede bewaking van de buitengrenzen van de EU – kennelijk zijn die zo lek als een mandje – en, last but not least, het herinvoeren van grenscontroles. Wij menen dat ook dat wellicht veel effectiever is dan een set nieuwe wetgeving. Mijn collega in de Tweede Kamer heeft hier reeds naar gevraagd, maar uit de Kamerstukken viel niet op te maken waarom hier niet serieus naar gekeken is. Dat was echter precies de vraag van mijn collega. Graag verneem ik daarom van de minister alsnog waarom dergelijke wellicht zeer effectieve maatregelen niet zijn toegepast.

### De voorzitter:

Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.