

Vergaderjaar 2005–2006

28 638

Mensenhandel

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2006

Namens het kabinet, bied ik uw Kamer hierbij de aanvullende maatregelen op het gebied van mensenhandel aan. Tevens treft u als bijlage bij de aanvullende maatregelen een voortgangsbericht betreffende dit Nationaal Actieplan Mensenhandel aan¹. Daarnaast is de vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bijgevoegd¹.

Het Nationaal Actieplan Mensenhandel zoals het in 2004 is verschenen kent een brede, integrale aanpak die bijdraagt aan een effectieve bestrijding van mensenhandel. De aspecten die in dit Actieplan aan de orde komen variëren van wet- en regelgeving tot preventie en registratie, en van opsporing en vervolging tot slachtofferopvang. Na het uitkomen van het Nationaal Actieplan Mensenhandel zijn er een aantal nieuwe inzichten ontstaan, onder andere tijdens de behandeling van het Actieplan in de Tweede Kamer. Bij deze brief is daarom een document met aanvullende maatregelen gevoegd. Het stuk geeft uitvoering aan of is gebaseerd op: het ECPAT rapport², de rapportage van het Landelijk informatiepunt jeugdprostitutie³, de vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de motie van de Tweede Kamerleden Örgü en Arib betreffende loverboys⁴ en de verzoeken van de Vaste Kamercommissie voor Justitie. Veel van de genoemde maatregelen zijn gestoeld op aanbevelingen uit deze documenten.

Voor een goed begrip van de reikwijdte van de maatregelen in deze brief is van belang te benadrukken dat bij het begrip «mensenhandel» het aspect van uitbuiting centraal staat. Deze uitbuiting houdt verband met het belang van het individu op behoud van lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid. Dit betekent dat mensenhandel de excessen betreft in misbruik in een arbeids- of dienstenrelatie. Graadmeter is of er sprake is van mensonterende omstandigheden waarbij de mensenrechten fundamenteel worden geschonden. Dit betekent dat niet iedere vorm van misbruik in een arbeids- of dienstenrelatie mensenhandel is. Gedwongen arbeid of diensten, slavernij of vergelijkbare praktijken dienen als mensenhandel en daarmee vallend onder het strafrecht te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² «Inzicht in uitbuiting, Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht», ECPAT, 2005.

³ «Naar een effectieve en samenhangende aanpak van jeugdprostitutie», Transact, 2005.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 437, nr. 50.

worden aangemerkt wanneer iemand werkt onder significant slechtere omstandigheden of tegen een beduidend lager loon dan dat van Nederlandse werknemers (een meer dan gemiddelde afwijking), terwijl tevens de keuzevrijheid ontbreekt om te stoppen.

In één aspect wijken de aanvullende maatregelen af van het hier genoemde kader en dat betreft de maatregelen op het gebied van jeugdprostitutie. Hoewel niet alle vormen van jeugdprostitutie onder het begrip «mensenhandel» vallen¹, zijn veel van de beschreven maatregelen ook van toepassing op vormen van jeugdprostitutie die niet onder dat begrip vallen. Dit houdt onder andere verband met de invulling van de motie van de Tweede Kamerleden Örgü en Arib betreffende loverboys. Daarnaast blijkt dit onderscheid tussen de verschillende vormen van jeugdprostitutie vaak geen relevant onderscheid te zijn voor organisaties die zich in het jeugdprostitutieveld begeven.

Voor wat betreft de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel zou ik tot slot een blik op de nabije toekomst willen werpen. Mensenhandel is aangemerkt als één van de zes landelijke speerpunten in de opsporing en vervolging zware of georganiseerde criminaliteit². Het kabinet staat wat betreft het monitoren van deze speerpunten zoveel mogelijk een zelfde werkwijze voor. Dit houdt onder andere in dat er momenteel gewerkt wordt aan een monitorsysteem voor alle zes speerpunten. Daarmee wil ik bevorderen dat in het overleg met uw Kamer in de toekomst meer dan thans tot een integrale afweging van het beleid en de uitvoering daarvan kan worden gekomen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

¹ Exploitatie van minderjarigen in de prostitutie is strafbaar onder mensenhandel, minderjarige prostituees die zelfstandig werken echter niet. De klanten van deze laatste categorie prostituees zijn echter wel strafbaar onder een ander wetsartikel.

² De overige vijf speerpunten zijn: terrorisme, handel in cocaïne en heroïne, productie van en handel in synthetische drugs, vuurwapens en explosieven en witwassen.

AANVULLENDE MAATREGELEN BIJ HET NATIONAAL ACTIEPLAN MENSENHANDEL

Aanleiding

Het kabinet zet zich in voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Een effectieve aanpak vergt een breed scala aan maatregelen en instrumenten. In het Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004) is een brede, integrale aanpak uiteengezet waarbij maatregelen op velerlei gebied zijn beschreven en geïnitieerd. Het Actieplan wordt op dit moment uitgevoerd. De laatste stand van zaken met betrekking tot de acties die hierin genoemd staan wordt in de bijlage bij dit document vermeld.

Na het uitkomen van het Nationaal Actieplan Mensenhandel zijn er een aantal nieuwe inzichten ontstaan, onder andere tijdens de behandeling van het Actieplan in de Tweede Kamer. Dit betekent dat er op een aantal punten van het Actieplan een aanvulling nodig was. Om die reden is dit document geschreven; het geeft uitvoering aan of is gebaseerd op: het ECPAT rapport¹, de rapportage van het Landelijk informatiepunt jeugdprostitutie², de vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de motie van de Tweede Kamerleden Örgü en Arib betreffende loverboys³ en de verzoeken van de Vaste Kamercommissie voor Justitie. Veel van de maatregelen die in dit document genoemd worden, zijn gestoeld op aanbevelingen uit deze documenten.

Omdat het hier een *aanvulling* op het actieplan betreft is er geen sprake van een brede en integrale aanpak maar zal met name op een aantal onderwerpen nader worden ingegaan. Eerst zal het onderwerp preventie aan de orde komen waarna melding en registratie kort besproken zullen worden. Aansluitend volgen de onderwerpen opsporing en vervolging. Aangezien er met name gevraagd werd om een aanvulling op de maatregelen met betrekking tot minderjarige slachtoffers en jeugdprostitutie staat dit onderdeel onder een apart kopje vermeld.

De hier genoemde acties hebben een nummer gekregen dat zoveel mogelijk aansluit bij de nummers van de acties zoals ze in het Nationaal Actieplan Mensenhandel zijn benoemd.

1. Preventie

Preventie van iedere criminaliteitsvorm is altijd te verkiezen boven het bestrijden van de uitingsvormen van die criminaliteit. Bij mensenhandel geldt dit eens te meer gezien de schending van de rechten van het slachtoffer die ermee gepaard gaat. Preventie vormt dan ook een belangrijk onderdeel van het Nationaal Actieplan Mensenhandel. In het actieplan zijn onder andere maatregelen opgenomen over voorlichting aan mogelijke slachtoffers en vroegsignalering. Daar willen we dan ook naar verwijzen en hier slechts een paar punten aanstippen voor wat betreft het algemene preventiebeleid op mensenhandel. Voor wat betreft potentiële slachtoffers die minderjarig zijn worden in dit document wel een aantal specifieke preventieve maatregelen geformuleerd. Deze zijn terug te vinden in het onderdeel «minderjarige slachtoffers en jeugdprostitutie».

Convenant

Preventie kan, in ieder geval bij mensenhandel, behalve op het slachtoffer ook gericht worden op de «vragers». In dit verband zou men kunnen denken aan voorlichting aan, beïnvloeding van en onderzoek naar de vraagzijde.

Gedeeltelijk gebeurt dit reeds. Zo is vanaf 1 oktober 2005 een convenant tussen Justitie en de Nederlandse Dagbladpers van kracht. Een van de afspraken in dit convenant is dat de dagbladen adverteerders verzoeken

¹ «Inzicht in uitbuiting, Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht», ECPAT, 2005.

² «Naar een effectieve en samenhangende aanpak van jeugdprostitutie», Transact, 2005.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 437, nr. 50.

hun vergunning- of BTW-nummer en postcode in de erotiekadvertentie te vermelden. Daarmee wordt voor klanten duidelijk of sprake is van een bedrijf met een vergunning, dat regelmatig wordt gecontroleerd op onder meer hygiëne, aanwezigheid van minderjarigen en legaliteit waardoor er minder kans is dat er een slachtoffer van mensenhandel wordt aange troffen. Het gaat hier dus om een stuk bewustwording aan de vraagzijde. En voor toezichthouders wordt duidelijk welk bedrijf achter de advertentie zit en waar het gevestigd is. In de eerste helft van 2006 wordt gekeken of dit initiatief ook naar regionale media en internet is uit te breiden. Ook bij deze media lijkt de bereidheid te bestaan om, uitgaande van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, hieraan mee te werken.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
17a	Onderzoeken van de mogelijkheden om een convenant af te sluiten met regionale bladen, huis-aan-huis-bladen en internetproviders om zo bewustwording aan vraagzijde te bewerkstelligen en toezicht op de prostitutiebranche te vergemakkelijken.	Justitie	1 juli 2006

Campagne

Daarnaast is 12 januari 2006 een gerichte publiciteitscampagne van start gegaan met speciale aandacht voor potentiële klanten van prostituees. De campagne beoogt de bewustwording van (o.a.) klanten te vergroten door de signalen van mensenhandel duidelijk voor het voetlicht te brengen waardoor zij alerter zijn op indicaties dat mogelijk mensenhandel in het spel is. Een tweede doel is het aantal meldingen van signalen van mensenhandel bij Meld Misdaad Anoniem te verhogen. Beide initiatieven zijn voorlopig gericht op uitbuiting binnen de seksindustrie.

In 2006 zal worden gekeken wat voor initiatieven mogelijk en nuttig zijn op het gebied van reductie van de vraag die (kan) leiden tot uitbuiting binnen andere sectoren. Een nauwe samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties lijkt hierbij van groot belang.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
17b	Initiatieven formuleren op het gebied van reductie van de vraag die (kan) leiden tot uitbuiting binnen andere sectoren	Justitie/SZW	31 december 2006

2. Meldpunt en Registratie slachtoffers

Melding en registratie van slachtoffers mensenhandel vond tot nu toe plaats bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV). In 2005 is bepaald dat de reikwijdte van dit meldpunt en de registratie alle gevallen zal betreffen die onder het mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht vallen. Dit betekent dus meldingen en registratie van slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie maar ook van slachtoffers van uitbuiting in andere sectoren en minderjarige slachtoffers.

In 2006 zal de STV bekijken of deze uitbreiding van taken bij bepaalde aspecten een extra inspanning verlangt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan voorlichting aan andere organisaties dan men tot nu toe gedaan heeft om zo de bekendheid met STV en de meldingsbereid van deze organisaties te vergroten.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
16a	Registratie van en voorlichting aan/over alle soorten slachtoffers mensenhandel verbeteren	Justitie	31 december 2006

Specifiek voor wat betreft de melding en registratie van minderjarige slachtoffers is te refereren aan een aanverwante en deels overlappende actie bij de STV. Het gaat hierbij om de registratie van jeugdprostitutie. Onder het kopje «minderjarige slachtoffers en jeugdprostitutie» is over deze registratie meer informatie opgenomen.

3. Opsporing en vervolging

Allereerst enige reflectie op het zorgpunt van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in de vierde rapportage, namelijk dat er in bepaalde regio's weinig controles in seksinrichtingen zouden plaatsvinden. Het betreft hier eigenlijk een punt dat niet onder opsporing en vervolging thuis hoort aangezien controles in seksinrichtingen een belangrijke *bestuurlijke* stap zijn in de integrale aanpak van mensenhandel. Dit bestuurlijke toezicht is een belangrijke informatiebron voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en primair een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Een gemeente kan dit bestuurlijke toezicht in seksinrichtingen zelf ter hand nemen of hier afspraken over maken met de politie. De monitoring van dit toezicht is eveneens een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De wetswijziging is er destijds op gericht geweest om gemeentelijke autonomie op dit beleidsterrein de ruimte te geven. Dat betekent dat gemeenten de mogelijkheid hebben om een prostitutiebeleid te maken, dat is toegesneden op de lokale situatie. Het gevolg is dat er voor de rijksoverheid geen rol is weggelegd om gemeenten hierin te sturen. De rijksoverheid kan de gemeenten hierbij wel faciliteren zoals ze door middel van Handhaven op Niveau ook gedaan heeft. Daarnaast kan de rijksoverheid het onderwerp onder de aandacht van gemeenten brengen. Vanuit deze invalshoek is het onderwerp prostitutie/mensenhandel bijvoorbeeld ook geagendeerd geweest in het Strategisch Veiligheidsberaad, een overleg dat regelmatig plaatsvindt tussen de ministers van BZK en Justitie en de VNG.

Voor wat betreft de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel onderschrijft het kabinet het algemeen gevoelde belang van de bestrijding van mensenhandel die door middel van opsporing en vervolging gestalte krijgt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de bestrijding van mensenhandel door het kabinet als één van de zes landelijke speerpunten in de opsporing en vervolging van zware of georganiseerde criminaliteit is benoemd.

Op dit moment vindt de uiteindelijke keuze voor de inzet van de regio-politie en het Openbaar Ministerie met betrekking tot de opsporing plaats in de lokale driehoek. De inzet van de bovenregionale recherche, het KLPD en de Nationale Recherche wordt op een andere wijze vastgesteld. De sturing in concrete onderzoeken naar mensenhandel op regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau vindt plaats vanuit de bestaande lijn, waarbij het openbaar ministerie het gezag over de opsporing heeft. Bij het bepalen van de inzet van opsporing en vervolging wordt rekening gehouden met de landelijk vastgestelde prioriteiten voor opsporing en vervolging waaronder mensenhandel. Naar verwachting zal in de eerste helft van 2006 duidelijk worden op welke wijze verantwoording over de inzet van politie en Openbaar Ministerie (OM) op deze landelijke speerpunten plaats zal vinden. De idee is dat deze verantwoording zal worden afgelegd via een geïntegreerde landelijke rapportage die zal worden aangeboden aan de minister van BZK en de minister van justitie. De verantwoording zal zowel kwantitatief als kwalitatief inzicht bieden in de resultaten van de bestrijding van zware of georganiseerde criminaliteit. Nadere informatie hierover zal in het voorjaar van 2006 aan de Tweede Kamer gestuurd worden.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
47a	Verantwoording bestrijding mensenhandel zal in toekomst in het bredere kader van zware of georganiseerde criminaliteit plaatsvinden	BZK/Justitie	1 juli 2006

Omdat een flexibele bestrijdingsorganisatie snel moet kunnen inspelen op de veranderende omstandigheden en flexibiliteit ook gebaat is bij een snelle besluitvormingsstructuur en regie op het niveau waar georganiseerde misdaad zich uit: regionaal, bovenregionaal of (inter)nationaal, ligt de nadruk voor de strafrechtelijke bestrijding van zware of georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel, op verantwoording achteraf¹. Desalniettemin wordt momenteel bekeken of en hoe het onderwerp zware criminaliteit, waaronder mensenhandel, een plaats zou kunnen krijgen in de komende generatie prestatiecontracten met de regiokorpsen van de politie. Vanwege het specifieke karakter van zware of georganiseerde criminaliteit (complexiteit, langduriger onderzoek, moeilijker te plannen, etc.), zou hierbij dan met name gedacht kunnen worden aan meer organisatorische of kwalitatieve afspraken. Over de precieze invulling hiervan vindt nog nadere communicatie met de Tweede Kamer plaats.

In het kader van mensenhandel is nog specifiek te verwijzen naar de Korpsmonitor prostitutie/mensenhandel van De Nederlandse Politie. De Korpsmonitor zorgt voor een vergelijking van alle politieregio's op het gebied van de (bestuurlijke en strafrechtelijke) aanpak en bestrijding van mensenhandel op een breed scala aan criteria. De resultaten van deze monitor zijn openbaar en worden aan de Tweede Kamer gestuurd. Dit betekent onder andere dat de resultaten bekend zijn binnen de eigen politieregio, andere regio's en ketenpartners. Slecht scorende regio's moeten op deze wijze niet alleen in de Korpsmonitor zelf onder woorden brengen hoe ze hun score voor de volgende keer gaan verbeteren, ze zullen er ook door anderen op aangesproken worden. De Korpsmonitor vormt zo een belangrijk kwaliteitsinstrument van de Nederlandse Politie. Ik ben dan ook zeer verheugd dat de Nederlandse Politie heeft besloten de Korpsmonitor prostitutie/mensenhandel ook in 2006 weer in te zetten om een eenduidig beeld van de situatie te krijgen en zo invulling te geven aan haar kwaliteitsbeleid. Daarnaast zal in 2006 bekeken worden op welke wijze een verbinding gemaakt kan worden tussen de korpsmonitor prostitutie/mensenhandel en de monitor en jaarlijkse rapportage die opgezet worden met betrekking tot de zes landelijke speerpunten. Resultaten van de Korpsmonitor worden ook besproken binnen de expertisegroep mensenhandel van De Nederlandse Politie. Deze expertisegroep, organisatorisch gelinkt aan de Raad voor Hoofdcommissarissen, heeft tot doel het uitwisselen van informatie en het op een hoger niveau tillen van de expertise op het gebied van mensenhandel. In deze expertisegroep zitten vertegenwoordigers van alle politieregio's en van de Nationale Recherche. De groep is opgestart vanuit het project prostitutie/mensenhandel bij de Nederlandse politie en heeft inmiddels een permanent karakter gekregen wat voor 2005 onder andere geresulteerd heeft in een aantal expertise-bijeenkomsten. De combinatie van de Korpsmonitor en de voortzetting van de expertisegroep vormen een belangrijke bijdrage aan het kwaliteitsbeleid van de Nederlandse Politie inzake mensenhandel.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
52a	Voortzetting expertisegroep mensenhandel en totstandkoming korpsmonitor mensenhandel 2006	BZK	doorlopend

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 911, nr. 1.

Naar de mening van het kabinet biedt dit kwaliteitssysteem, met een toekomstige monitoring op de landelijke speerpunten, eventuele opname van mensenhandel in de volgende generatie prestatiecontracten, de volgende Korpsmonitor en de voortzetting van de expertisegroep, voldoende waarborgen om eventueel slecht scorende regio's te kunnen identificeren en tot verbeteringen te brengen.

3.1 Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel

Voor het verkrijgen van een goed overzicht van de problematiek is het Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel opgericht. Het centrum is een samenwerkingsverband tussen de Dienst Nationale Recherche (KLPD), Dienst Nationale Recherche Informatie (KLPD), Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Dit expertisecentrum, dat op 18 mei 2005 is geopend, is de centrale plek waar informatie, kennis en ervaring op het gebied van mensensmokkel en -handel wordt verzameld, gecombineerd, veredeld, geanalyseerd en ter beschikking wordt gesteld van opsporingsdiensten. Het expertisecentrum is onder meer verantwoordelijk voor het verstrekken van operationele en strategische analyses en informatie aan alle partners in de keten. Het doel hiervan is het in kaart brengen van de grotere verbanden ten behoeve van de opsporing.

Sinds de oprichting heeft het centrum invulling gegeven aan zijn informatiefunctie door onder andere een criminaliteitsbeeld op te stellen (dat naar verwachting voorjaar 2006 gereed zal zijn) en meerdere opsporingsonderzoeken op het gebied van mensenhandel voor te bereiden. Daarnaast hebben medewerkers van dit centrum meerdere cursussen en trainingen op het gebied van mensenhandel gegeven aan personen uit de politieorganisatie maar ook aan ketenpartners en internationale partners.

Overigens wordt er in het kader van de opsporing van mensenhandel vaak, en terecht, gekeken naar de politie. Er zijn echter ook andere organisaties die een rol van betekenis spelen in de aanpak van mensenhandel, zoals de Koninklijke Marechaussee (Kmar), de Bijzondere Opsporingsdiensten (o.a. FIOD, ECD en SIOD), inspecties (o.a. Belastingdienst, Arbeidsinspectie) en uitvoeringsdiensten (o.a. UWV). Deze diensten hebben niet alleen voor de opsporing interessante expertise in huis, bijvoorbeeld op financieel gebied, maar ook kunnen zij vanuit hun specifieke activiteiten informatie of signalen opvangen van mensenhandel. Ook deze informatie kan ingezet worden in de bewijsvoering bij een mensenhandel zaak. Daarnaast kan bijvoorbeeld de SIOD ook zelf bepaalde opsporingsonderzoeken mensenhandel uitvoeren. Dit heeft de SIOD de afgelopen jaren ook meerdere malen gedaan¹.

Door optimaal gebruik te maken van de informatie en inzet van deze andere actoren kan de opsporing van mensenhandel efficiënter en effectiever plaatsvinden.

3.2 Vervolging

Omdat er zoveel (nieuwe) partners bij het opstellen van de aanwijzing betrokken moesten worden is de nieuwe aanwijzing mensenhandel nog in voorbereiding. Naar verwachting zal de aanwijzing in het eerste kwartaal van 2006 afgerond worden. De nieuwe aanwijzing zal aangeven dat de opsporing en vervolging van mensenhandel een beleidsprioriteit is. Daarnaast zal een aantal prioriteiten in de aanpak worden benoemd zoals zaken waarbij minderjarige slachtoffers betrokken zijn.

Daarnaast wordt de structuur binnen het Openbaar Ministerie ter verbetering van de opsporing en vervolging van mensenhandel in stand gehouden. Dit houdt in dat er een landelijk officier mensenhandel is die is

¹ O.a. SIOD jaarverslag 2004, «Moderne slavernij in Nederland bewezen», RTL-nieuws 13 maart 2005 en «We stuiten op allerlei criminele activiteiten», NRC 26 november 2005.

belast met de sturing van mensenhandelzaken die de nationale Recherche uitvoert. Deze landelijk officier mensenhandel is daarnaast belast met de landelijke coördinatie van de opsporing en vervolging van mensenhandel. In ieder arrondissementsparket fungeert één van de officieren van Justitie ten behoeve van de opsporingsdiensten, de officieren van het eigen parket en de andere betrokken overheden als contactofficier mensenhandel. Deze officieren komen bijeen in het landelijke portefeuillehoudersoverleg binnen het Openbaar Ministerie waar kennis, expertise en informatie worden uitgewisseld en knelpunten worden gesignaleerd. Dit landelijke overleg wordt voorgezeten door het lid van het College van Procureurs generaal dat mensenhandel in zijn portefeuille heeft.

3.3 Opsporing vergemakkelijken

Het feit dat er al veel gebeurt op het gebied van de opsporing en vervolging in mensenhandelzaken wil natuurlijk niet zeggen dat er niet gekeken kan worden naar manieren om deze opsporing en vervolging verder te ondersteunen. Mensenhandel is een vorm van criminaliteit waarbij slachtoffers niet altijd bereid zijn om aangifte te doen. Dit leidt ertoe dat informatie schaars is. De hier genoemde maatregelen betreffen alle dit aspect van mensenhandel.

Bewijsvoering

De opsporing van mensenhandel kent haar eigen uitdagingen. Deze komen met name voort uit het feit dat signalen van mensenhandel door externen vaak moeilijk waar te nemen of te duiden zijn. Bovendien zijn slachtoffers lang niet altijd bereid om aangifte te doen. Met name in deze zaken zonder aangifte zal informatie vanuit zeer verschillende bronnen komen en gecombineerd moeten worden om tot bewijsvoering in een zaak te komen (onderdeel van informatie gestuurde politie). Deze werkwijze hebben nog niet alle betrokkenen in voldoende mate in de vingers. Om die reden is er soms wellicht enige terughoudendheid om een opsporingsonderzoek te starten zonder aangifte. Trainingen voor politie, Bijzondere Opsporingsdiensten en Openbaar Ministerie in het gericht verzamelen van informatie en in deze wijze van bewijsvoering zouden dan ook bij kunnen dragen aan de opsporing en zullen om die reden meer ingezet worden.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
54a	Trainingen in bewijsvoering aan politie, BOD'en en Openbaar Ministerie	BZK/Justitie	Doorlopend

Signalen

Een tweede aanknopingspunt wordt gevormd door de signalen van mensenhandel. Deze signalen worden, wanneer ze waargenomen kunnen worden, niet altijd herkend als signalen van mensenhandel. Met het doel om door de verspreiding van voorlichtingsmateriaal de bekendheid van de signalen te vergroten is de eerder genoemde gerichte publiciteitscampagne 12 januari 2006 van start gegaan. Deze is met name gericht op mogelijke uitbuiting in de seksindustrie en besteedt specifieke aandacht aan potentiële klanten van prostituees.

Behalve een vergrote bekendheid van de signalen beoogt de publiekscampagne ook het aantal melders van signalen bij Meld Misdaad Anoniem te vergroten. Meer signalen over mensenhandel bij Meld Misdaad Anoniem kunnen op hun beurt weer een bijdrage zijn in de opsporing. In 2006 zal gekeken worden of een voorlichtingsactiviteit nuttig kan zijn om het aantal melders van signalen voor uitbuiting in andere sectoren te vergroten.

Daarnaast zal met name op het gebied van de bestrijding van de «overige

uitbuiting» nader contact worden gezocht met ketenpartners die bij de uitvoering van hun taken mogelijk tegen signalen van uitbuiting aanlopen. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan gemeenten, zorginstellingen, arbeidsinspectie, etc.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
54b	Bezien wordt of een voorlichtingsactiviteit of andere activiteiten nuttig kunnen zijn om het aantal melders van signalen voor uitbuiting in andere sectoren te vergroten	Justitie/BZK	31 december 2006

Schadefonds geweldsmisdrijven

Er zijn geluiden dat slachtoffers van mensenhandel relatief weinig uitkeringen ontvangen uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Of men hier geen aanvraag voor doet of dat de toepassing van de criteria van het Schadefonds voor dit type slachtoffers problemen oplevert is niet bekend. Hoewel een aangifte geen voorwaarde is voor een uitkering uit dit fonds draagt een veroordeling van een dader wel bij aan de overtuigingskracht van het gebeurde bij de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven die over de aanvraag beslist. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat het voor slachtoffers van mensenhandel wellicht interessanter wordt om aangifte te doen. Een dergelijk effect zou de opsporing zeker vergemakkelijken. Of inderdaad sprake is van een knelpunt in dezen zal worden uitgezocht. Wanneer dit het geval blijkt te zijn zal naar een oplossing gezocht worden.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
23a	Uitzoeken of er een knelpunt is voor uitkeringen aan slachtoffers mensenhandel uit Schadefonds Geweldsmisdrijven	Justitie	31 december 2006

4. Minderjarige slachtoffers en jeugdprostitutie

Zoals gezegd bleek na het uitkomen van het Nationaal Actieplan Mensenhandel dat een aantal onderwerpen wellicht wat nadrukkelijker aan het licht had mogen komen. Het gaat hier met name om onderdelen die betrekking hebben op minderjarige slachtoffers, zowel voor wat betreft uitbuiting in de seksindustrie als uitbuiting in overige economische sectoren. In dit geval wil ik er expliciet op wijzen dat de verschillende acties zoals vermeld in het Nationaal Actieplan Mensenhandel natuurlijk ook betrekking hebben op minderjarigen, ook wanneer dit er niet expliciet bij vermeld staat. Echter, minderjarigen zijn extra kwetsbaar. De regering erkent dan ook dat er voor hen aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarin wil het volgende stuk voorzien.

Afbakening

Allereerst een korte afbakening van het begrip «mensenhandel». Het begrip «mensenhandel» is nauw gelieerd aan het begrip «uitbuiting» zoals omschreven in art. 273a Wetboek van Strafrecht¹. Uitbuiting van minderjarigen kan plaatsvinden in verschillende economische sectoren. Behalve in de seksindustrie is te denken aan horeca, huishouden, landbouw etc. Door sommige organisaties wordt ook illegale adoptie onder mensenhandel geschaard. In de Nederlandse situatie vallen echter niet alle vormen van illegale adoptie onder het begrip mensenhandel conform art. 273a Wetboek van Strafrecht. Illegale adoptie met het oogmerk van uitbuiting valt wel onder dit mensenhandelbegrip, vormen van illegale adoptie zonder het oogmerk van uitbuiting echter niet. Via de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (WOBKA) zijn bepaalde vormen van illegale adoptie; adoptie die niet volgens de geldende regels en proce-

¹ «Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, ander vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken».

dures verloopt en waarbij geen sprake is van uitbuiting wel strafbaar gesteld. Ongeacht of het wel of niet onder mensenhandel valt kan de aanpak van illegale adoptie wel verbeterd worden. In reactie op recente ontwikkelingen stel ik daarom een werkgroep in om te komen tot concrete verbetervoorstellen. Hieronder vallen in ieder geval voorstellen om illegale adoptie te voorkomen en een protocol dat aan zou moeten geven hoe in een toekomstig geval van illegale adoptie gehandeld moet worden. Over dit onderwerp zal verder apart met de Kamer gecommuniceerd worden. Om deze reden zal het hier verder buiten beschouwing blijven.

Daarnaast rijst de vraag of «mensenhandel» (art. 273a Sr) zover reikt dat mensen eronder vallen die aan kinderen geld willen verdienen door middel van de kinderbijslag. In dit geval zouden kinderen onder valse voorwendselen en op illegale wijze naar Nederland gehaald worden om alhier onderdak te vinden bij iemand die aan hun verblijf geld wil verdienen door aan deze kinderen minder geld uit te geven dan de kinderbijslag bedraagt. Deze praktijk is in zijn algemeenheid niet onder het kopje «mensenhandel» te brengen. Dergelijke praktijken kunnen echter wel strafbaar zijn via de strafbepalingen met betrekking tot fraude, mensen-smokkel etc. Over dit onderwerp vindt momenteel separate communicatie met de Kamer plaats.

Een belangrijke bijdrage in de afbakening van het begrip mensenhandel is de inventarisatie die het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft gedaan op het gebied van «slavery-like practices». Aan de hand van deze inventarisatie zal in 2006 gekeken worden naar de grenzen van het begrip «uitbuiting» in de mensenhandeldefinitie. Hierbij zal de aanwijzing van het OM en het initiatief van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel om tot een eerste afbakening te komen betrokken worden.

4.1 Landelijk Informatiepunt Jeugdprostitutie

Het Landelijk Informatiepunt Jeugdprostitutie (LIJ) is in februari 2005 van start gegaan met een brede opdracht op het gebied van jeugdprostitutie. De gevraagde werkzaamheden betreffen: het agenderen van de problematiek, het ontwikkelen van een vraagbaakfunctie, het bundelen van feiten en cijfers, het bijeenbrengen van «good practices», het omschrijven van de elementen van een integrale aanpak en het adviseren over een meerjarige aanpak. Dit heeft geleid tot een eerste aanzet voor een meerjarenplan die eind september aan de departementen van VWS en Justitie is aangeboden. De maatregelen die in dit hier beschreven staan zijn onder andere op de aanbevelingen uit dit rapport gebaseerd.

4.2 Gemeentelijk beleid

Het Landelijk Informatiepunt Jeugdprostitutie heeft het afgelopen jaar actief een aantal mogelijke best practices geïdentificeerd op het gebied van gemeentelijk beleid met betrekking tot jeugdprostitutie en loverboy-problematiek. In dit verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op projecten in Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Zwolle. Een eerste beschrijving van deze best practices is inmiddels beschikbaar en wordt via de website www.jeugdprostitutie.nu reeds aangeboden. Momenteel wordt eraan gewerkt dit materiaal nader te analyseren op noodzakelijke randvoorwaarden. Wanneer deze analyses gereed zijn zullen deze ook op de website verschijnen.

In het kader van de ondersteuning van gemeentelijk beleid kan ook gewezen worden op de informatiemap loverboys die de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) ontwikkeld heeft¹. De informatiemap

¹ Deze is te vinden op: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=37114>.

bevat beschrijvingen van projecten en plannen van aanpak van hulpverleningsinstanties en gemeenten.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
14a	Informatie gemeentelijk beleid zal via een website beschikbaar worden gesteld (door LIJ)	VWS/Justitie	31 december 2006

4.3 Voorlichting, preventie

Naast de inventarisatie van gemeentelijke voorbeelden heeft het Landelijk Informatiepunt Jeugdprostitutie een eerste inventarisatie van voorlichting- en preventieactiviteiten gedaan op het gebied van jeugdprostitutie en loverboys. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om beschikbare lespakketten, voorlichtingstheaters, weerbaarheidstrainingen, voorlichting aan ouders en voorlichting gericht op migranten en Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV)-meisjes. De informatie over deze preventieactiviteiten zijn reeds via een website beschikbaar gesteld. Deze informatie zal nog nader aangevuld worden.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
14b	Informatie over preventieactiviteiten zal via een website beschikbaar worden gesteld (door LIJ)	VWS/Justitie	31 december 2006

4.4 Signalering

Welke signalen

Om de uitbuiting van minderjarigen in een vroeg stadium te herkennen moeten signalen van mensenhandel bij verschillende organisaties die met jongeren in aanraking komen bekend zijn (o.a. Bureau's Jeugdzorg, politie). Het gaat hier om mogelijke uitbuiting van minderjarigen in de seksindustrie maar ook om mogelijke uitbuiting in overige sectoren. Als eerste stap dient hiervoor wellicht de bestaande signalenlijst mensenhandel aangepast te worden. De bestaande lijst is in juli 2005 reeds breed gecommuniceerd naar de ketenpartners. Het is echter mogelijk dat deze signalenlijst een update behoeft.

Eveneens zal dan gekeken worden naar de manier waarop andere (keten) partners betrokken kunnen worden in de bestrijding van mensenhandel, met name de partners die tot nu toe niet zo in het blikveld stonden zoals werkgevers- en werknemersorganisaties, Bureau's Jeugdzorg etc.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
19a	Inventariseren of aanpassing signalenlijst nodig is, eventueel aanpassen	Justitie	31 december 2006

Signalen kennen

De beschikking hebben over een signalenlijst is echter niet voldoende, men moet deze lijst ook kennen en toepassen. Om dit te bereiken is de huidige signalenlijst reeds onder de aandacht gebracht van alle relevante ketenpartners vergezeld van een aanbod tot training en nadere voorlichting. Wanneer het echter nodig blijkt de signalenlijst aan te passen zal dit aanbod worden herhaald.

In dit verband is het wellicht aardig te vermelden dat ECPAT in het najaar van 2005 reeds expliciet aandacht heeft besteed aan uitbuiting van minderjarigen tijdens een training van politiespecialisten mensenhandel. Daarnaast hebben bij de laatste bijeenkomst van de expertisegroep twee experts jeugdprostitutie een presentatie gegeven over dit onderwerp.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
19b	Eventuele verspreiding nieuwe signalenlijst	Justitie	31 december 2006

Signalen melden

De Stichting Tegen Vrouwenhandel onderzoekt momenteel de mogelijkheden om te komen tot een gecentraliseerde registratie van jeugdprostitutie (zie verder onder 4.5 Registratie jeugdprostitutie). De manier waarop een dergelijke registratie onder de aandacht gebracht zou moeten worden en de wijze waarop de meldingsbereidheid van de ketenpartners geoptimaliseerd zou kunnen worden zullen expliciet in dit onderzoek moeten worden meegenomen.

Handelingsprotocollen

Wanneer er door één van de ketenpartners een signaal van mensenhandel wordt herkend is het van belang dat men weet hoe te handelen. Alleen een melding is in veel gevallen niet voldoende. Met uitzondering van die gevallen waarin er overduidelijk sprake is van mensenhandel en er door de politie opgetreden kan worden, zal er vaak eerst meer duidelijkheid over de situatie moeten komen: is het herkende signaal in dit geval inderdaad een signaal van mensenhandel, zijn er wellicht andere indicaties dat er sprake is van mensenhandel? De vraag is dan wie/welke organisatie deze taak op zich neemt.

Een handreiking hiervoor kan gevonden worden in een ketengerichte en integrale aanpak. Voor jeugdprostitutie heeft een dergelijke aanpak in de gemeente Rotterdam geresulteerd in handelingsprotocollen jeugdprostitutie. De hier ontwikkelde protocollen bieden duidelijkheid voor alle betrokkenen over wat er op welk moment moet gebeuren en door wie. Ook de gemeente Eindhoven heeft inmiddels een ketenregisseur aangesteld om een integrale ketenbenadering op het terrein van jeugdprostitutie en mensenhandel te realiseren.

Voor een succesvolle toepassing van de handelingsprotocollen is het nodig dat de lokale bestuurder een sterke infrastructuur neerzet en bestuurlijke slagkracht creëert. In een dergelijke setting leidt de toepassing van de handelingsprotocollen tot een verkleining van de kans dat een minderjarige «tussen de kieren valt». Om dit te bewerkstelligen is een (signalerings)instrument ontwikkeld (het handelingsprotocol). Dit instrument dient als hulpmiddel voor ketenpartners om signalen van jeugdprostitutie in een vroegtijdig stadium te onderkennen en instanties te activeren tot samenwerking om verslechtering van de situatie te voorkomen, slachtoffers hulp te bieden en daders op te sporen en te berechten. Voor toepassing van het instrument is het van belang om op lokaal niveau een «meldroute cq. infrastructuur» aan het instrument te verbinden en de samenwerking tussen instanties zo te organiseren dat alle signalen gebundeld ter beschikking (kunnen) komen van politie en hulpverleners. Op deze wijze vindt dossieropbouw plaats ter ondersteuning van gerichte interventiemogelijkheden en informatiegestuurde opsporing. Wanneer deze handelingsprotocollen gereed zijn zullen ze beschikbaar worden gesteld.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
14c	De handelingsprotocollen jeugdprostitutie zullen beschikbaar worden gesteld (door LIJ)	VWS/Justitie	31 december 2006

4.5 Registratie jeugdprostitutie

Uit de inventarisatie van het Landelijk informatiepunt jeugdprostitutie is

gebleken dat de registratie van minderjarigen die vrijwillig of gedwongen in de prostitutie zitten niet optimaal is. Dit hangt samen met de manier waarop er nu geregistreerd wordt, maar ook met de bekendheid en meldingsbereidheid van de (keten)partners. Deze onduidelijkheid kan leiden tot speculaties, schattingen en dubbeltellingen en leidt in ieder geval tot een diffuus beeld van de situatie van jeugdprostitutie in Nederland.

De Stichting Tegen Vrouwenhandel, in samenwerking met het Landelijk informatiepunt jeugdprostitutie, rondt momenteel het onderzoek af naar de mogelijkheden om te komen tot een gecentraliseerde registratie van jeugdprostitutie, onderdeel hiervan zijn de slachtoffers van loverboys. Het doel is de registratie van jeugdprostitutie uiteindelijk te integreren in de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Op deze wijze zal er naar verwachting een beter, integraler en landelijk beeld ontstaan van de aard en omvang van jeugdprostitutie in Nederland. Naar verwachting zal dit kunnen leiden tot een gerichtere aanpak van de problematiek van jeugdprostitutie.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
65a	Aanvang gemaakt met gecentraliseerde registratie jeugdprostitutie (door STV ism LIJ)	VWS/Justitie	31 december 2006

4.6 Opvang en hulpverlening

Minderjarige jongens en meisjes die slachtoffer zijn van (diverse vormen van) uitbuiting en bij wie sprake is van opvoed- en opgroei-problemen kunnen gebruikmaken van jeugdzorgvoorzieningen. Jeugdzorgvoorzieningen zijn toegespitst op specifieke problemen van de groep waarop de hulpverleningsvorm zich richt (zoals de gevolgen van uitbuiting). Bij de inzet van de voorzieningen wordt altijd gekeken naar specifieke (gedrag-) problemen van de betreffende cliënt.

In die gevallen waarbij er sprake is van weglooptgedrag en zeer ernstige gedragsproblemen waardoor de jeugdige tegen zichzelf beschermd moet worden kunnen jeugdigen in een gesloten jeugdinrichting geplaatst worden. In het kader van de optimalisering van het zorgaanbod heeft het Kabinet besloten vanaf 2007 geen jeugdigen op civiele en strafrechtelijke titel meer samen te plaatsen. Daarmee wordt beoogd dat dader en slachtoffer elkaar niet meer tegenkomen in de inrichting. Om dit te bereiken heeft Staatssecretaris Ross bekend gemaakt dat er vóór eind 2006 in totaal 156 extra plekken gecreëerd zullen worden voor ontspoorde jongeren¹. Deze komen dan niet meer in justitiële jeugdinrichtingen terecht.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
29a	Er worden 156 extra plekken gecreëerd voor ontspoorde jongeren buiten de justitiële jeugdinrichtingen.	VWS	31 december 2006

Door verschillende hulpverleningsinstellingen is er inmiddels een divers hulpverleningsaanbod ontwikkeld op het gebied van jeugdprostitutie en -uitbuiting en loverboyproblematiek. In dit kader is te wijzen op het project Valor van de Hoenderloo Groep, de Heldring Stichting, de Stichting ambulante FIOM, Pharos, de Rutgers Nisso Groep, Pretty woman, etc. Specifieke daderhulpverlening vindt onder andere plaats door de Waag. Informatie over deze programma's is voor een deel reeds op de website www.jeugdprostitutie.nu geplaatst en zal in de toekomst aangevuld worden.

¹ «Nieuwe opvangplaatsen voor ontspoorde jongeren», persbericht ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 30 november 2005.

Één initiatief zou ik graag wat nader willen belichten. Het gaat hier om het «werkboek aanpak meisjesprostitutie» dat momenteel, in het kader van het Masterplan loverboys, wordt uitgewerkt door Vrouwenopvang Fryslan, Stade en NIZW Jeugd. Dit werkboek is gericht op partijen die zich inzetten voor jongeren die in de prostitutie zijn beland of dreigen te belanden en op partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de daderaanpak. Het handboek is uitgewerkt naar een aantal lijnen: de preventie en de voorlichting plus de hulpverlening aan de slachtoffers (gedwongen, vrijwillig, ambulante, residentieel en out-reachend) en de lotgenotencontacten. Dit werkboek meisjesprostitutie zal naar verwachting begin 2006 verschijnen. Informatie hierover is gedeeltelijk reeds via de website www.jeugdprostitutie.nu verspreid.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
14d	Informatie over hulpverleningsinitiatieven zullen via een website beschikbaar worden gesteld (door LJJ).	VWS/Justitie	31 december 2006

Als laatste wil ik in dit kader nog wijzen op het Integraal Toezicht Jeugdzaken dat in het kader van Operatie Jong plaatsvindt. Dit Integraal Toezicht Jeugdzaken is een samenwerkingsverband tussen de inspecties Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie jeugdzorg en Inspectie Werk en Inkomen. De vijf inspecties begeven zich allen op het terrein van de jeugd en vanuit dit gezamenlijk gegeven willen zij onderzoeken op welke wijze zij een betere bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen met jeugd. Met dit uitgangspunt zullen de vijf inspecties in de eerste helft van 2006 een onderzoek doen naar seksuele exploitatie van jeugdigen binnen een nog nader te bepalen regio.

4.7 Opsporing en vervolging tbv minderjarige slachtoffers

Wat betreft de opsporing en vervolging van zaken waarbij sprake is van minderjarige slachtoffers is te melden dat in de nieuwe aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie, evenals in de oude aanwijzing, staat dat zaken waarbij minderjarige slachtoffers betrokken zijn als een expliciete prioriteit worden aangemerkt. Daarnaast wordt er in de nieuwe aanwijzing op gewezen dat ondervraging van minderjarige slachtoffers door speciaal hiervoor getrainde en gecertificeerde ambtenaren dient te geschieden.

4.8 Onderzoek

Zoals ook al bleek bij de registratie van jeugdprostitutie lijkt er op dit ogenblik grote onduidelijkheid te zijn over de aard en omvang van jeugdprostitutie. Dit kan tot zeer uiteenlopende speculaties leiden. Hoewel ik het probleem zeker niet wil bagatelliseren, iedere minderjarige in de prostitutie is er één te veel, wil ik in dit kader wel benadrukken dat betrouwbare informatie over het verschijnsel minderjarigen in de prostitutie moeilijk te verkrijgen is. Het aantal minderjarige slachtoffers dat ter kennis komt van hulpverlening en/of politie is beperkt. Er wordt echter vaak wel gesteld dat het probleem in werkelijkheid groter is. Het is echter onwaarschijnlijk dat politie en hulpverlening minderjarige slachtoffers niet of heel moeilijk kunnen vinden, maar klanten wel. Het zou daarom mogelijk zijn dat de (beperkt beschikbare) cijfers wellicht toch de werkelijke situatie benaderen¹.

Of deze opmerking daadwerkelijk de realiteit verwoordt zullen we naar verwachting beter in kunnen schatten wanneer de centrale en verbeterde registratie met betrekking tot jeugdprostitutie van start is gegaan.

¹ Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur, Bureau NRM, Den Haag, 2004

Een andere bijdrage aan deze inschatting zal de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod vormen. Het aspect «minderjarigen» zal in dit onderzoek worden meegenomen. Het eindrapport van dit onderzoek zal naar verwachting eind 2006 gereed zijn.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
67b	Minderjarigen worden meegenomen in Tweede Evaluatie opheffing bordeelverbod	Justitie	31 december 2006

4.9 *Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen en overige minderjarigen*

Is een alleenstaande minderjarige vreemdeling slachtoffer van mensenhandel dan kan hij/zij daar altijd, ook gedurende de asielprocedure, aangifte van doen. Ook kan men een verklaring afleggen ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek. Na aangifte heeft hij/zij vervolgens de keus om danwel in de asielprocedure te blijven, dan wel een verblijfsvergunning onder hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 aan te vragen en de asielopvang te verlaten. (Beide procedures kunnen samenvallen, indien eerst asiel wordt aangevraagd en dan een regulier verblijfsvergunning. Indien eerst een reguliere verblijfsvergunning wordt aangevraagd en dan asiel, dan kan de asielaanvraag op grond van artikel 30 Vw worden afgewezen zonder inhoudelijke toets van het asielrelaas). In beide gevallen verblijft men rechtmatig in Nederland. Gedurende het verblijf is voor de minderjarigen in de voogdij voorzien.

Er zijn voorts twee groepen illegale minderjarigen te onderscheiden; zij die een asielprocedure hebben doorlopen en die vervolgens zijn uitgeprocedeerd en zij die geen asiel in Nederland hebben gevraagd. De groep die de asielprocedure heeft doorlopen en uitgeprocedeerd is geraakt, en die eerder opvang heeft gehad, blijft recht op voortzetting van die opvang behouden tot en met de dag dat de uitzetting wordt geëffectueerd, of totdat de leeftijd van 18 jaar is bereikt. Het uitgeprocedeerd raken heeft veelal te maken met het feit dat in de procedure is overwogen dat adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is.

Ook voor een uitgeprocedeerde vreemdeling geldt, ongeacht zijn/haar leeftijd, dat deze, als er sprake is van mensenhandel, aangifte hiervan kan doen. Wordt een minderjarige in de prostitutie gebracht of in een andere ernstige uitbuitingssituatie dan is er per definitie sprake van mensenhandel.

Voor wat betreft de overige illegaal in Nederland verblijvende minderjarigen (die dus geen asiel hebben aangevraagd en) die slachtoffer zijn van mensenhandel geldt dat zij een verblijfsvergunning in Nederland kunnen verkrijgen op grond van de B9-regeling wanneer zij aangifte doen.

De B9-regeling maakt geen onderscheid tussen minderjarigen en meerderjarigen. Minderjarige slachtoffers hebben voor wat betreft hun verblijfsrecht en aanspraak op opvang en voorzieningen dezelfde rechten als meerderjarige slachtoffers. Doen zij aangifte dan hebben zij recht op een «verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd» voor de duur van de gerechtelijke procedure, met het bijbehorende pakket aan voorzieningen. Doen zij geen aangifte als slachtoffer, maar als getuige en verlenen zij medewerking aan het proces, dan kunnen zij in overleg met het OM eveneens aanspraak maken op een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Uiteraard moet er in deze gevallen ook worden voorzien in voogdij. Daarnaast is het zinvol gebleken om ook slachtoffers die geen aangifte doen maar wel *anderszins* medewerking willen verlenen bijvoorbeeld door het afleggen van een verklaring of door te verschijnen als getuige, verblijf te verlenen indien het Openbaar Ministerie dit verblijf noodzakelijk acht. Hiervoor is wijziging van het Vreemdelingenbesluit noodzakelijk.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
35 a	Aanpassing Vreemdelingenbesluit om ook slachtoffers die geen aangifte doen maar wel <i>anderszins</i> medewerking willen verlenen bijvoorbeeld door het afleggen van een verklaring of door te verschijnen als getuige, verblijf te verlenen indien het Openbaar Ministerie dit verblijf noodzakelijk acht.	V&I	Medio 2006

In afwijking van het beleid bestaat overigens altijd de mogelijkheid dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, in verband met de schrijvendheid van het individuele geval op grond van haar discretionaire bevoegdheid verblijf verleent om humanitaire redenen.

Momenteel wordt gezien op welke wijze bevorderd kan worden dat vreemdelingen waarvan wordt vermoed dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn maar die geen aangifte als slachtoffer of getuige willen doen en niet in aanmerking komen voor een verblijfsstatus, tot het moment van terugkeer naar het land van herkomst opgevangen en begeleid worden en niet in een uitzetcentrum worden ondergebracht.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
34 a	Bezien op welke wijze bevorderd kan worden dat vreemdelingen waarvan wordt vermoed dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn maar die geen aangifte als slachtoffer of getuige willen doen en niet in aanmerking komen voor een verblijfsstatus, tot het moment van terugkeer naar het land van herkomst opgevangen en begeleid worden en niet in een uitzetcentrum worden ondergebracht.	V&I	Medio 2006

Het uitgangspunt in het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die asiel aanvragen wanneer ze 15 jaar of ouder zijn blijft dat, ook na verlening van de verblijfsvergunning bepaalde tijd onder de beperking alleenstaand minderjarig vreemdeling, de alleenstaand minderjarig vreemdeling in beginsel moet terugkeren.

AMV's van 15–18 jaar die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel zullen worden opgevangen door het COA in een setting die gericht is op terugkeer.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die door het COA worden opgevangen ontvangen hun verstrekkingen op basis van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen tot hun 18e jaar of zoveel eerder als betrokkene kan terugkeren. Indien bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd de asielprocedure nog niet is afgerond wordt de opvang gecontinueerd totdat betrokkene is uitgeprocedeerd op asiel.

Voor de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen die onder verantwoordelijkheid van Nidos wordt opgevangen geldt dat zij, indien zij er op 16-jarige leeftijd voor kiezen zelfstandig te gaan wonen, leefgeldvoorzieningen ontvangen. Dit leefgeld stopt op het 18e jaar, of zoveel eerder als betrokkene kan worden uitgezet.

Het is echter wel zo dat ook deze groep, indien men dat wenst, vervolgens kan terugvallen op de opvang van het COA wanneer de asielprocedure nog niet is afgerond. Het stopzetten met leefgeld betekent dus niet per definitie dat men op straat komt te staan en in een kwetsbare positie terecht komt.

Bij de Stichting tegen Vrouwenhandel en bij de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zijn weinig gevallen bekend van voormalige alleenstaande

minderjarige vreemdelingen die na afloop van de procedure in de prostitutie zijn aangetroffen. De expertgroep mensenhandel van de Nederlandse Politie beschikt evenmin over concrete informatie op basis waarvan een link gelegd kan worden tussen de afloop van de asielprocedure en mensenhandel. Daarmee moet de kans dat minderjarigen in een kwetsbare positie vatbaar zijn voor uitbuiting niet worden gebagatelliseerd. Het is echter eerder zo dat het traceren van minderjarigen die met onbekende bestemming uit de opvang vertrekken een probleem vormt.

Daarom heeft het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) besloten onderzoek te zullen doen, zowel operationeel als strategisch, naar de oorzaken van het met onbekende bestemming vertrekken van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, naar oplossingen hiervoor, hun eventuele vindplaats en de relatie tot mensenhandel. Het EMM voert gegevens van vermiste alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) in een specifiek amv-registratiesysteem. Dit systeem dient de opsporingsmogelijkheden te verbeteren door opneming van uitgebreide achtergrondgegevens van de betrokken amv. Vanuit de politie wordt vervolgens een opsporingsonderzoek uitgevoerd en wordt, zoals aangegeven in het Handboek Vermiste Personen, een inschatting gemaakt van de ernst van de vermissing. Op grond daarvan wordt bepaald welke verdere opsporingsacties zullen worden ondernomen.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
49 a	Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel stelt een plan van aanpak op om te komen tot een betere aanpak en registratie van vermiste alleenstaande minderjarige vreemdelingen.	BZK/V&I/ Justitie	Medio 2006

Het COA start binnenkort met het ontwikkelen van een plan van aanpak gericht op het signaleren van (slachtoffers van) mensenhandel binnen de opvang. Doel van het plan is dat problemen eerder gesignaleerd worden, dat verdwijningen worden voorkomen en dat in samenwerking met de politie er tijdig adequate hulpverlening wordt ingezet. Met de betrokken instanties (IND, politie, STV, zorgnetwerken en Nidos) zullen handelingsprotocollen worden afgesloten. Ook het verbeteren van voorlichting binnen de centra (aan bewoners en aan medewerkers) maakt onderdeel uit van het plan.

Nr.	Actie	Initiatief	Einddatum
33 a	COA ontwikkelt plan van aanpak gericht op signaleren van mogelijke slachtoffers mensenhandel binnen de opvang	V&I	31 december 2006