

Vergaderjaar 2002–2003

28 638

Mensenhandel

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2002

In aansluiting op de brief van mijn ambtsvoorganger van 5 juni 2002¹ deel ik U namens het kabinet mede, dat het met instemming heeft kennisgenomen van de eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM). Het stemt tot voldoening dat een grondige en rijk gedocumenteerde rapportage voorligt over mensenhandel, in een periode waarin zowel de wet- en regelgeving als de praktijk sterk in beweging zijn.

De opdracht aan de NRM behelst het jaarlijks rapporteren aan de Nederlandse regering over aard, omvang en mechanismen met betrekking tot mensenhandel. De eerste rapportage is zeer uitgebreid en gaat in de eerste hoofdstukken in op de historische, juridische en politieke context van het delict mensenhandel en op het ontstaan, de positie en taakopdracht van de NRM en de activiteiten van het Bureau NRM. In deze hoofdstukken worden diverse onderwerpen uitvoerig beschreven, om de context en de aard van de problematiek rond mensenhandel zoveel mogelijk in detail te kunnen duiden. De rapportage geeft tevens een inzicht in de infrastructuur van de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel en van de diverse organisaties voor prostitutievraagstukken en belangenorganisaties op het terrein van prostitutie in Nederland. Daarmee is volgens het kabinet een solide basis gelegd voor de volgende rapportages van de NRM en is tegelijkertijd een handzaam naslagwerk met betrekking tot mensenhandel ontstaan.

In het navolgende zal het kabinet reageren op de eerste rapportage van de NRM. Nadat is ingegaan op de constatering, conclusies en aanbevelingen van de NRM, zoals deze staan opgenomen in hoofdstuk 8 van de rapportage, volgt – ten behoeve van de volgende rapportage van de NRM – nog een meer algemene reactie op de rapportage.

Onlangs heeft ondergetekende, mede namens het kabinet, de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod aan u toegestuurd. Het kabinet streeft er naar de reactie op de resultaten van de genoemde evaluatie eind van dit jaar aan Uw kamer aan te kunnen bieden. Daarin zal de rapportage van de NRM waar mogelijk betrokken worden.

¹ Kamerstukken II 2001–2002, niet-dossierstuk nr. just020497.

Reactie op de constatering, conclusies en aanbevelingen van de NRM

In hoofdstuk 8 van de rapportage komt de NRM, op basis van de bijeengebrachte informatie, tot een aantal constatering, conclusies en aanbevelingen. Het kabinet reageert in het onderstaande op de bevindingen van de NRM, waarbij de volgende thema's aan de orde komen:

- a. Wet- en regelgeving
- b. Voorlichting en preventie
- c. De strafrechtelijke aanpak van mensenhandel
- d. Slachtoffers van mensenhandel
- e. Arbeid door vreemdelingen

a. Wet- en regelgeving

De NRM doet een aantal aanbevelingen met betrekking tot nationale en internationale wet- en regelgeving. Zo wordt aanbevolen ontwikkelingen te stimuleren die leiden tot een spoedige ratificatie van het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad en de daarbij behorende Protocollen, in het bijzonder het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (hierna te noemen Protocol Mensenhandel) (aanbeveling 1). Hierop aansluitend dient artikel 250a Wetboek van Strafrecht (Sr.) inzake mensenhandel volgens de NRM in het licht van de verdragstekst te worden gehouden en zal in de nationale regelgeving in elk geval een aanvullende, meer omvattende strafrechtelijke voorziening moeten worden opgenomen om ook de andere vormen van uitbuiting te kunnen bestrijken die onder de ruimere definitie in het Protocol mensenhandel vallen. Om beter zicht te krijgen op die andere vormen van moderne slavernij, beveelt de NRM aan inventariserend onderzoek naar maatschappelijke misstanden op dit gebied te doen (aanbeveling 2).

Om meer recht te doen aan het karakter van het delict mensenhandel – waarbij inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke vrijheid van mensen – zou artikel 250a Sr. volgens de NRM beter kunnen worden opgenomen onder de titel misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid in het Wetboek van Strafrecht, in plaats van onder de titel van misdrijven tegen de zeden (aanbeveling 4). Dit zou ook beter aansluiten bij de ruimere definitie uit het VN-Protocol.

Het voornemen bestaat voor de parlementaire goedkeuring van het VN-verdrag inzake transnationale georganiseerde misdaad de stilzwijgende goedkeuringsprocedure te volgen. De uitvoering van het Protocol Mensenhandel is inmiddels in werking gezet met een conceptwetsvoorstel ter uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensen-smokkel en mensenhandel. Dit conceptwetsvoorstel is voor advies gezonden aan diverse instanties, waaronder de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Het voorstel is onder meer gericht op uitbreiding van de omschrijving van het delict mensenhandel in het Wetboek van strafrecht, waarmee aangesloten wordt bij de ruimere definiëring in het VN-Protocol en het Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel. Met de voorgestelde wetswijziging zullen andere vormen van uitbuiting in de sociaal-economische sfeer die in het Protocol worden genoemd, maar die nu nog buiten het bereik van art. 250a Sr. vallen, strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. Het gaat hierbij om vormen van uitbuiting waarbij een ernstige aantasting van de menselijke waardigheid plaatsvindt en waarbij grondrechten worden geschonden, zoals gedwongen arbeid of arbeid onder zodanige omstandigheden dat gesproken kan worden van moderne slavernij. Ook slavernijachtige praktijken, zoals het (kennelijk voor puur commerciële doeleinden) verwijderen van menselijke organen vallen onder deze definitie. In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om

deze andere vormen van uitbuiting in de sociaal-economische sfeer strafbaar te stellen in een nieuwe bepaling (artikel 274a) onder de titel misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid in het Wetboek van Strafrecht. In het conceptwetsvoorstel zijn geen wijzigingen aangebracht in het huidige artikel 250a Sr. Na de adviesronde zal het wetsvoorstel bij de Raad van State aanhangig worden gemaakt. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zal aanbeveling 4 van de NRM worden betrokken.

De voorgestelde uitbreiding in het Wetboek van Strafrecht zal onvermijdelijk consequenties hebben voor bijvoorbeeld de opsporing en vervolging van mensenhandel, maar ook voor de andere beleids- en uitvoerings-terreinen die zich nu reeds met de aanpak van mensenhandel bezighouden zoals de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Implementatie van deze nieuwe wetgeving zal dus vergezeld moeten gaan van flankerend beleid. De richting en breedte van dit beleid zullen zo nauwkeurig mogelijk moeten worden bepaald. In dat licht kunnen wij instemmen met de aanbeveling van de NRM, om beter zicht te krijgen op de vormen van moderne slavernij die nu nog buiten het bestek van de strafwetgeving inzake mensenhandel vallen. Het kabinet zal bezien in hoeverre dit inzicht te verkrijgen is door middel van een inventariserend onderzoek naar maatschappelijke misstanden op dit gebied (zoals dat kennelijk onlangs in Frankrijk heeft plaatsgevonden).

b. Voorlichting en preventie

De NRM constateert dat er behoefte is aan betere voorlichting over (nieuwe) regelgeving en aan heldere uitleg over de (praktische) consequenties daarvan voor degenen die ermee worden geconfronteerd (aanbeveling 29b).

Het kabinet erkent dat op het punt van voorlichting een intensivering plaats moet vinden. Met het oog hierop hebben de ministeries van VWS en Justitie de Stichting de Rode Draad een subsidie voor drie jaar verstrekt.

In de vergadering van het landelijke monitoringsoverleg prostitutie op 12 juli 2002 heeft de Rode Draad in het kort zijn plannen op het terrein van voorlichting uiteen gezet. Zowel de inhoud van de voorlichting als de vorm waarin de informatievoorziening dient plaats te vinden, wordt door de Rode Draad bezien. Daarbij worden ook de initiatieven betrokken die op dit moment reeds door de diverse (overheids)instanties zijn genomen. De Rode Draad stelt vast, dat er al veel materiaal is (over SOA, Sociale zekerheid, de belasting, rechtspositie, vreemdelingenzaken, gemeentelijk beleid, loverboy's, etc.) en dat het nu zaak is om de informatievoorziening (en eventuele plannen daarvoor) op elkaar af te stemmen en te zoeken naar de meest geschikte wijze van verspreiding.

In de betreffende vergadering van het monitoringsoverleg is een voorstel van de Rode Draad aanvaard, dat elke relevante instantie en organisatie een vertegenwoordiger benoemen in een ad hoc werkgroep die zich in een aantal bijeenkomsten zal buigen over de vraag welke inhoud de informatie moet hebben en op welke wijze deze het beste kan worden verspreid.

In een aantal gemeenten zijn succesvolle methoden ontwikkeld, gericht op het voorkomen en bestrijden van jeugdprostitutie (waaronder de ronse-ling door loverboys; aanbeveling 22). Dit varieert van het geven van voorlichting op scholen tot het aanbieden van specifieke hulpverlenings-programma's. De NRM beschrijft deze projecten in de rapportage. Om de navolging van deze initiatieven te stimuleren is in het kader van de uitvoering van het Nationaal Actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen een handboek uitgegeven, waarin zes projecten op het gebied van de aanpak van jeugdprostitutie worden beschreven. Het handboek bevat adviezen en handreikingen voor gemeenten die vergelijkbare projecten

willen opzetten. Dit handboek is via de VNG verspreid naar alle gemeenten. Het kabinet zal in aanvulling hierop nagaan in hoeverre en op welke wijze de voorlichting op dit terrein te intensiveren is.

Met betrekking tot voorlichting doet de NRM verder de aanbeveling te bezien of in Nederland een voorlichtingscampagne vanuit de overheid kan worden gestart om het grote publiek, waaronder potentiële klanten, bewust te maken van het verschijnsel mensenhandel en daarmee een kanaliserend ontmoedigingsbeleid te voeren (aanbeveling 17). Daarnaast zou, volgens de NRM, bevorderd moet worden dat klanten zich afwenden van de door het strafrecht verboden varianten van exploitatie van prostitutie ten gunste van de legale, door voorwaarden in vergunningen gereguleerde vormen (b.v. door in advertenties van exploitanten te laten vermelden dat met vergunning wordt gewerkt).

Met de legalisering van de exploitatie van vrijwillige prostitutie verwacht het kabinet uiteindelijk te komen tot een transparante, «genormaliseerde» branche, waarin zich geen strafbare feiten, zoals mensenhandel, voordoen. Wanneer een voor potentiële klanten zichtbare «schone» branche ontstaat, die bovendien gemakkelijker toegankelijk en meer geaccepteerd is, zullen klanten zich hopelijk afwenden van de door het strafrecht verboden varianten van exploitatie van prostitutie. Er zullen overigens altijd klanten zijn voor wie het strafbare of verborgen karakter juist aantrekkingskracht heeft.

Een voorlichtingscampagne vanuit de overheid om het grote publiek, waaronder potentiële klanten, bewust te maken van het verschijnsel mensenhandel en daarmee een kanaliserend ontmoedigingsbeleid te voeren acht de regering – in deze fase na de opheffing van het algemeen bordeelverbod – minder opportuun. Het ligt op de weg van de branche zelf om te komen tot zelfregulering en om de positieve aandacht te vestigen op de bedrijven die zich aan de gestelde regels houden, teneinde de vraag in de goede richting te kanaliseren.

Op het vlak van preventie kunnen Nederlandse ambassades in het buitenland volgens de NRM ook een rol spelen. Om die reden beveelt de NRM aan het ambassadepersoneel alert te laten zijn op «belangrijke» ontwikkelingen bij visumaanvragen en dit te bevorderen door het ambassadepersoneel duidelijke meldingsinstructies en specifieke trainingen te geven (aanbeveling 18)

Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal nagaan of, en zo ja, op welke wijze het mogelijk is om medewerkers van de vertegenwoordigingen in het buitenland meer dan voorheen alert te laten zijn op signalen van mensenhandel. Goede nota wordt in dit verband genomen van het feit dat zowel het ministerie van Justitie als de IND bereid is voorlichtingsmateriaal voor de Nederlandse Vertegenwoordigingen te actualiseren of gericht voorlichtingsmateriaal mede te ontwikkelen. Wanneer daartoe de mogelijkheid bestaat, zullen preventieprojecten in landen die als bronlanden worden gezien, financieel en anderszins (bijvoorbeeld door onderzoek) worden ondersteund, om te waarschuwen voor de gevaren van mensenhandel en voorlichting te geven over de wijze waarop men in handen kan vallen van mensenhandelaren. In veel belangrijke herkomstlanden worden reeds voorlichtingscampagnes gefinancierd. Indien wenselijk zullen deze voortgezet dan wel geïntensiveerd worden, conform de aanbevelingen van de NRM (aanbeveling 17).

c. De strafrechtelijke aanpak van mensenhandel

De NRM doet de aanbeveling bij de bestrijding van mensenhandel de aanpak van politie en justitie, aanmerkelijk meer dan thans geschiedt, te plaatsen in de structuur van (transnationale) georganiseerde misdaad (aanbeveling 3). De NRM constateert dat de aanpak van mensenhandel op

dit moment nog overheersend zedenrechtelijk wordt aangestuurd, hetgeen in de opsporing knelpunten blijkt op te leveren. Voor de opsporing van mensenhandel als georganiseerde misdaad is volgens de NRM andere specialistische kennis en ervaring noodzakelijk dan bij bijvoorbeeld de Jeugd- en Zedenpolitie aanwezig is. Onder meer om meer aandacht te besteden aan de mogelijkheid voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, vroegtijdig financieel rechercheren en samenwerking in internationaal verband. Ook zou bij de aanpak van dit soort misdrijven meer menskracht noodzakelijk zijn (aanbeveling 5). In aansluiting hierop doet de NRM de aanbeveling politie en Justitie in staat te stellen de aanpak van mensenhandel te intensiveren en de mate en intensiteit van aanpak niet louter over te laten aan het lokale of regionale krachtenspel. De aanpak van mensenhandel dient naar de mening van de NRM te worden aangepakt vanuit een landelijk gezichtspunt, waarbij ook de benodigde (personele en materiële) capaciteit beschikbaar gesteld moet worden (aanbeveling 9).

De NRM constateert dat de Aanwijzing aanpak mensenhandel van het College van Procureurs-generaal (1999) terecht stelt, dat signalen in ieder geval tot opsporing en zo enigszins mogelijk tot vervolging dienen te leiden (aanbeveling 7). Gelet op het karakter van het delict mensenhandel, waarbij sprake is van schending van mensenrechten, zowel van het slachtoffer zelf als van de samenleving, is naar de mening van de NRM een consequente, daadkrachtige en initiatiefrijke reactie op signalen van mensenhandel vereist (aanbeveling 8).

Het kabinet kan instemmen met de aanbeveling van de NRM, dat mensenhandel waar dat noodzakelijk is moet worden aangepakt als georganiseerde criminaliteit.

In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 (BNP) staat om die reden het thema mensenhandel opgenomen in de paragraaf over georganiseerde criminaliteit. In de prioriteiten voor de opsporing en vervolging, zoals die thans worden geformuleerd, wordt deze lijn voortgezet. Evenals in het thans geldende BNP is de intentie om een beperkt aantal onderwerpen te benoemen, dat binnen de korpsen prioriteit moet krijgen; een van de onderwerpen is mensenhandel. Hieruit moge blijken welk belang aan de opsporing en vervolging van dit delict wordt toegekend. Wij gaan er vanuit dat deze prioriteitstelling op centraal niveau leidt tot een intensivering in de aanpak door de regionale korpsen en het KLPD. Daarnaast vindt de sturing in concrete onderzoeken naar mensenhandel op regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau plaats vanuit de bestaande lijn, waarbij het openbaar ministerie het gezag over de opsporing heeft. Bij het Landelijk Parket is een officier van Justitie speciaal belast met de coördinatie van mensensmokkel, mensenhandel en kinderpornografie.

Waar het gaat om de centrale aansturing die de NRM aanbeveelt, wijzen wij verder op de ontwikkelingen die gaande zijn met betrekking tot de aanpak van bovenregionale en landelijke georganiseerde criminaliteit in het algemeen. Er wordt gewerkt aan de oprichting van de in het strategisch akkoord genoemde Nationale Recherche. Bij deze ontwikkeling zal ook de aansturing BRT/IFT's worden meegenomen. Deze ontwikkelingen gaan in de richting van een brede en meer algemene aanpak. Daarbij is – vanuit een bovenregionaal en landelijk gezichtspunt – nadrukkelijk ook het delict mensenhandel in beeld. Een en ander zal er uiteindelijk toe moeten leiden dat ook mensenhandel, wanneer in een concrete zaak sprake blijkt te zijn van georganiseerde criminaliteit, in de daartoe geëigende structuur zal worden aangepakt. Overigens is het nu reeds praktijk, dat in onderzoeken waarin mensenhandel bijvoorbeeld is verweven met mensensmokkel, deze door een kernteam worden behandeld.

Daarbij zullen de zedenrechtelijke aspecten van het delict uiteraard niet uit het oog mogen worden verloren. Het delict zal in veel gevallen worden ontdekt bij de controle van en het toezicht op seksinrichtingen door de

politie. Wanneer bij die gelegenheid personen worden aangetroffen die aangeven slachtoffer van mensenhandel te zijn, is het wenselijk de expertise en ervaring van de Jeugd- en Zedenpolitie in te schakelen om deze personen in eerste aanleg op te vangen en hun verklaring af te laten leggen. Vervolgens zal, wanneer sprake blijkt te zijn van mensenhandel in georganiseerd verband, de zaak in handen gegeven kunnen worden van een (bovenregionaal) team met specialistische kennis en ervaring met georganiseerde criminaliteit.

Wij erkennen dat de aanpak van mensenhandel als zware georganiseerde criminaliteit het tevens mogelijk maakt om vroegtijdig andersoortige expertise in te schakelen, zoals financiële recherche en zedenrecherche, en om meer structureel en specifiek aandacht te besteden aan de mogelijkheid van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Tevens is daarmee gebruik te maken van de samenwerking in internationaal verband die op het terrein van georganiseerde misdaad inmiddels plaats vindt. Op die manier kan aan de aanbevelingen van de NRM op dit punt worden tegemoetgekomen.

De omslag naar een aansturing vanuit de structuur van georganiseerde criminaliteit heeft uiteraard consequenties voor de organisatie van de opsporing en vervolging. Op dit moment worden deze consequenties door politie en openbaar ministerie in kaart gebracht. Wij gaan er vanuit dat daaruit concrete maatregelen zullen volgen ter versterking van de aanpak van mensenhandel. De resultaten van die analyses zullen waar nodig ook worden betrokken bij de hierboven reeds aangehaalde ontwikkelingen ten aanzien van de aanpak van bovenregionale georganiseerde criminaliteit. Overigens zullen ook de consequenties van de hiervoor besproken uitbreiding van het delict mensenhandel tot andere vormen van uitbuiting dan in de prostitutie in beeld moeten worden gebracht. Het zal bij die andere vormen immers voor een belangrijk deel gaan om nieuwe typen van daders en organisaties.

De NRM constateert dat het niet mogelijk zal zijn aan de hand van hetgeen (kort) vóór en na de wetwijziging is gemeten of kan worden gemeten een vastomlijnd beeld te geven van de invloed die de wetwijziging heeft gehad op het bestaan van de verboden vormen van exploitatie van prostitutie en dus met betrekking tot het terrein van de mensenhandel in zijn algemeenheid.

Volgens de NRM vormt het moment van de opheffing van het algemeen bordeelverbod in wezen geen scherpe demarcatie, alleen al vanwege het feit dat in sommige gemeenten al vóór 1 oktober 2000 met een gedoogbeleid werd gewerkt waaraan voorwaarden waren verbonden, terwijl er begin 2002 nog gemeenten bezig waren met de afhandeling van vergunningaanvragen. De bestrijding van mensenhandel heeft met het bestuurlijke controle-instrument wel een nieuwe impuls gekregen, maar speelt zich vooral af in de aan vergunningen gebonden gelegaliseerde sector. De NRM beveelt aan de inspanningen van politie en justitie meer rechtstreeks te richten op een actieve en alerte opsporing en vervolging van gevallen van mensenhandel in de exploitatie van prostitutie buiten de legale branche (aanbeveling 26).

Uit de evaluatie van de wetwijziging waarbij het algemeen bordeelverbod per 1 oktober 2000 is opgeheven hoopt het kabinet een beter beeld te krijgen van het fenomeen prostitutie en van de effecten die de opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft gehad. Het klopt, dat een echte nulmeting niet heeft plaatsgevonden en ook niet goed heeft kunnen plaatsvinden, omdat al vóór de datum van inwerkingtreding in sommige gemeenten met een gedoogbeleid werd gewerkt waaraan voorwaarden waren verbonden. En ongetwijfeld is ook door de prostitutiebranche al voor 1 oktober 2000 geanticipeerd op de inwerkingtreding van de wet. Uit de voor 1 oktober 2000 verrichte onderzoeken naar de stand van de prostitutie in Nederland, maar ook uit de onderzoeken die zijn verricht in het

kader van de evaluatie van de wetswijziging, wordt duidelijk dat de prostitutiebranche een lastig te onderzoeken branche is. Vooral de minder zichtbare en ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie laten zich niet goed onderzoeken¹. Daarmee is de constatering van de NRM juist, dat het niet mogelijk zal zijn aan de hand van hetgeen (kort) vóór en na de wetswijziging is gemeten of kon worden gemeten een vastomlijnd beeld te geven van de invloed die de wetswijziging heeft gehad op het bestaan van de verboden vormen van exploitatie van prostitutie en dus met betrekking tot het terrein van de mensenhandel in zijn algemeenheid. Het kabinet verwacht uit de evaluatieonderzoeken wel ontwikkelingen en trends te kunnen signaleren die zich in de prostitutie voordoen. Verder wordt verwacht dat met de evaluatie het zicht op en de kennis van de prostitutie zullen toenemen. Ook zal de evaluatie de knelpunten expliciet maken die aan het bereiken van de bij de wetswijziging gestelde doelen in de weg staan. Onder meer waar het gaat om de aanpak van mensenhandel. Met dit inzicht kunnen de benodigde maatregelen worden getroffen om de geconstateerde knelpunten op te lossen.

Zoals de NRM aangeeft, heeft de bestrijding van mensenhandel met het bestuurlijke controle-instrument wel een nieuwe impuls gekregen, maar speelt dit zich vooral af in de aan vergunningen gebonden gelegaliseerde sector.

Het is juist dat de politie in de praktijk de (extra) inzet in eerste aanleg, kort na de opheffing van het bordeelverbod, vooral heeft gericht op de ondersteuning van gemeenten bij het adviseren inzake vergunningverlening en op het houden van toezicht op de naleving van vergunningen. De eerste prioriteit lag immers bij het opschonen van de gelegaliseerde branche. De verwachting is, dat die inzet op een «schone» gereguleerde en beheersbare legale branche zich op termijn terug zal verdienen bij de aanpak van ongewenste vormen van exploitatie. Hoewel de handhaving van het prostitutiebeleid – met het schrappen van het algemeen bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht – grotendeels bestuursrechtelijk van aard is geworden, is de inzet van de politie voorafgaand aan de vergunningverlening en daarna van groot belang. Niet alleen omdat voor goed toezicht in deze branche de specifieke vaardigheden en kennis van de politie onmisbaar zijn. Maar ook omdat het uitvoeren van het toezicht in seksinrichtingen de politie de informatiepositie verschaft die nodig is om ook de strafrechtelijke opsporingstaak goed te kunnen verrichten. Het kabinet acht het moment nabij waarop het bestuur, gelet op de eigen verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving, de toezichttaak van de politie dient over te nemen. De inspanningen van politie en justitie dienen vervolgens – met de informatiepositie die inmiddels is opgebouwd – meer rechtstreeks te worden gericht op een actieve en alerte opsporing en vervolging van gevallen van mensenhandel in de exploitatie van prostitutie buiten de legale branche. Het kabinet stemt daarom in met de aanbeveling van de NRM op dit punt. Zoals hierboven reeds is aangegeven, wordt de opsporing en vervolging van mensenhandel mede om die reden opgenomen als prioriteit van politie en openbaar ministerie.

De NRM constateert dat de decentrale regulering van legale vormen van exploitatie van prostitutie (door het verlenen van vergunningen, waarin voorwaarden zijn opgenomen door lokale autoriteiten) als voordeel heeft dat er ruimte is voor beleid waarin kan worden ingespeeld op de lokale situatie. Deze mogelijkheid om beleid «op maat» te maken, rekening houdend met lokale omstandigheden en mogelijkheden, is ook het belangrijkste argument geweest voor deze wijze van regulering. Dat deze ruimte voor lokale regulering zou leiden tot verschil in prostitutiebeleid tussen verschillende gemeenten was vooraf voorzien. Het merendeel van de gemeenten heeft gebruik gemaakt van de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, doch daarin

¹ De resultaten van de deelonderzoeken en het overkoepelend rapport van het WODC zijn begin oktober beschikbaar gekomen en aan uw Kamer gestuurd. Het streven is er op gericht de reactie van het kabinet op dit rapport eind 2002 aan uw Kamer aan te bieden.

aanpassingen aangebracht die aansluiten bij de lokale situatie¹. In de praktijk bestaan er derhalve verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid. De NRM constateert, dat dit verschil in beleid kan leiden tot risico's voor het ontstaan of ongemoeid laten van gevallen van mensenhandel. Als voorbeeld wordt het niet op één lijn zitten van het beleid ten aanzien van de exploitatie van prostitutie in de escortsector genoemd (aanbeveling 23).

Op basis van artikel 151a Gemeentewet *kan* de raad een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Deze regeling dwingt gemeenten niet tot het vaststellen van een verordening voor alle vormen van exploitatie.

Wanneer het lokaal vastgestelde prostitutiebeleid, op welke wijze het ook geformuleerd is, op een adequate wijze wordt uitgevoerd en de lokale bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving daarop goed aansluit, zal het risico voor het ontstaan van gevallen van mensenhandel sterk afnemen of zal het risico voor het ongemoeid laten ervan niet meer bestaan. In dat geval zal immers mensenhandel in de gereguleerde vormen van exploitatie worden aangepakt via de bestuurlijke handhaving, gevolgd door strafrechtelijke vervolging van de exploitant. Mensenhandel in niet-gereguleerde vormen van exploitatie wordt bestreden via de strafrechtelijke handhaving. Om die reden zijn een goede afstemming tussen bestuur, politie en openbaar ministerie en het maken van handhavingssarrangementen op basis van de eigen verantwoordelijkheden van de deelnemers in de lokale driehoek van groot belang.

Een gemeente kan met betrekking tot de escortsector het beleid voeren, dat het een via het gemeentelijk vergunningstelsel gereguleerde vorm van exploitatie is, maar zal vervolgens ook moeten controleren of alle escortbedrijven die binnen de gemeente gevestigd zijn een vergunning hebben en aan de gestelde vergunningvoorwaarden voldoen. Wanneer dat niet het geval is, bijvoorbeeld omdat gebleken is van mensenhandel, zal bestuurlijke handhaving moeten volgen, zo mogelijk gecombineerd met strafrechtelijke vervolging van de exploitant.

Enkele gemeenten hebben ervoor gekozen om de escortsector niet te reguleren via het vergunningstelsel. De bestrijding van mensenhandel in escortbedrijven binnen die gemeente zal dan plaats moeten vinden via strafrechtelijke handhaving, zonder dat daarbij geprofiteerd kan worden van een informatiepositie die via het bestuurlijk toezicht is verkregen. In de «escortpilot» die op dit moment gaande is in het kader van het programma Handhaven op Niveau, wordt gezocht naar aanvullende mogelijkheden voor bestuurlijke handhaving in de escortbranche. Dergelijke mogelijkheden kunnen wellicht bij betreffende gemeenten leiden tot een heroverweging van de beslissing om de escortsector niet via het vergunningstelsel te reguleren.

De NRM legt een relatie tussen het doorlaatverbod (de motie Rouvoet) en het verschijnsel «plankzaken» (aanbevelingen 9). Deze relatie komt ons onjuist voor.

De Nationaal Rapporteur geeft in de rapportage informatie over het aantal opsporingsonderzoeken en de wijze waarop deze zijn afgehandeld (par. 5.3.1. en tabel 5.1). Het genoemde aantal onderzoeken komt voort uit een inventarisatie in de regionale politiekorpsen, die is verricht binnen het landelijk project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse Politie. Daaruit is gebleken dat ten tijde van die inventarisatie – waarvoor door 22 korpsen informatie werd aangeleverd – nog geen sprake was van eenduidigheid met betrekking tot de vraag wanneer gesproken kan worden van een «onderzoek». Terwijl bij sommige korpsen reeds sprake is van een onderzoek wanneer op basis van een signaal doorgerechercheerd is,

¹ «Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod; Inventarisatie van de stand van zaken», SGBO; het Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Kamerstukken II 2001/02, Niet-Dossierstuk nr. just020216).

wordt door andere korpsen pas gesproken van een onderzoek wanneer het gerechtelijk vooronderzoek is gestart. Het ontbreken van deze eenduidigheid maakt het interpreteren van de cijfers lastig. Het maakt evenzeer de discussie rond «plankzaken» lastig.

Het delict mensenhandel is geen klachtdelict. Dat betekent dat ook ambts-halve, op basis van signalen of getuigenverklaringen (dus zonder dat er een aangifte van het slachtoffer is) tot opsporing en vervolging kan worden overgegaan. Rechercheonderzoek kan worden gestart op basis van signalen, getuigenverklaringen (ook van slachtoffer-getuigen) en/of aangiften. Om die reden werd het aantal daadwerkelijke aangiften mensenhandel tot dusver niet geïnventariseerd. Uit de eerdergenoemde inventarisatie in de korpsen is echter wel af te leiden dat het totaal aantal signalen, getuigenverklaringen en aangiften waarop onderzoek is gevolgd, 144 bedroeg in 2000 en 95 in de eerste helft van 2001. Daaruit blijkt dat het aantal aangiften en getuigenverklaringen (van slachtoffers) toeneemt en dat ook het aantal onderzoeken dat daarop volgt stijgt. De problemen met betrekking tot de registratie van mensenhandelzaken zijn inmiddels door de politie onderkend. In het kader van het genoemde landelijk project Prostitutie/Mensenhandel zijn maatregelen getroffen om tot een eenduidige registratie te komen. Daarbij is bepaald, dat in het kader van de registratie van een onderzoek kan worden gesproken, wanneer op basis van signalen, getuigenverklaringen en/of aangiften door de recherche verdere activiteiten worden ondernomen.

Bepaald is voorts, dat in de registratie zal worden aangegeven hoeveel slachtoffergesprekken of zogenaamde intakegesprekken hebben plaatsgevonden en welk vervolg daaraan is gegeven. Daarbij zal zowel het aantal verklaringen als het aantal aangiften worden geregistreerd, alsmede het vervolg dat daaraan is gegeven. Wanneer er geen verdere (recherche) activiteiten zijn gevolgd, moet worden aangegeven wat daarvoor de reden is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in het stoppen van het onderzoek om technische redenen (het ontbreken van voldoende aanknopingspunten) of om beleidsmatige redenen (wegens het ontbreken van capaciteit dan wel het stellen van andere prioriteiten).

Wanneer wel verdere activiteiten volgen, wordt aangegeven op welke wijze het onderzoek heeft plaatsgevonden (door een kernteam of bovenregionaal team, of door het regiokorps zelf en binnen het regiokorps door een researcheteam of door zelfstandige zedenrechercheurs). Ook hier dient te worden aangegeven waartoe het onderzoek uiteindelijk heeft geleid. En wanneer het onderzoek niet tot afronding is gekomen, zal vervolgens ook hier moeten worden aangegeven wat daarvoor de reden is geweest. Met deze aanpak wordt beoogd meer inzicht te krijgen in de wijze waarop mensenhandelzaken worden opgepakt en in het aantal en de aard van de «plankzaken», zoals die door de NRM werden gesignaleerd.

De NRM constateert, dat het in de Tweede Kamer uitgesproken verbod – in politieke zin – op het «doorlaten» van personen (motie-Rouvoet) bij een strikte hantering geen ruimte laat om dit instrument bij mensenhandel in te zetten, omdat bij dit delict de menselijke waardigheid direct in het geding is (aanbeveling 25). Letterlijke navolging van dit verbod op doorlaten in de praktijk van de opsporing bij de verdenking van mensenhandel, gepleegd in (internationaal) verband, blijkt in sommige gevallen te leiden tot een geforceerd, onmiddellijk ingrijpen, dat in zoverre vroegtijdig genoemd kan worden, dat belangrijke verdachten (bijvoorbeeld organisatoren en leidinggevend) buiten schot blijven en een organisatie als zodanig niet kan worden opgerold, omdat zicht op structuur en werkwijze nog ontbreekt. De NRM beveelt aan, de reikwijdte en uitwerking van de motie-Rouvoet voor de rechtspraak nog eens aan een nadere en bredere beschouwing te onderwerpen.

Anders dan bij «plankzaken» (zie hiervoor) wordt bij toepassing van het middel doorlaten (ex. art. 126ff Sv.) een welbewuste tactische keuze

gemaakt in het kader van het opsporingsonderzoek om ingrijpen uit te stellen. Op dat moment is er geen sprake van een «plankzaak» in de zin van het bovenstaande, aangezien het onderzoek als zodanig voortduurt. Wat betreft het niet ingrijpen in onderzoeken naar delicten betreffende de handel in verboden goederen is artikel 126ff Sv van toepassing. De tekst van artikel 126ff Sv. is duidelijk over het doorlaten. In beginsel is de opsporingsambtenaar verplicht van zijn bevoegdheid tot inbeslagneming gebruik te maken als hij de vindplaats weet van voorwerpen waarvan het aanwezig hebben of voorhanden hebben ingevolge de wet verboden is vanwege hun schadelijkheid voor de volksgezondheid of hun gevaar voor de veiligheid. De inbeslagneming mag slechts in het belang van het onderzoek worden uitgesteld met het oogmerk om op een later tijdstip daartoe over te gaan. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de verplichting tot inbeslagneming niet geldt in het geval de officier van justitie op grond van een zwaarwegend opsporingsbelang anders beveelt. Artikel 140a Sv bepaalt verder dat het college van procureurs-generaal vooraf en schriftelijk moet instemmen met zo'n bevel en artikel 131, vijfde lid, Wet RO bepaalt dat een dergelijke beslissing vooraf aan de Minister van Justitie wordt voorgelegd.

Analoog aan artikel 126ff geldt ook een verbod op het zogenaamde «doorlaten van mensen» (Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal, hoofdstuk 1.3.5, bijlage Stcrt. 13 juli 2001, nr. 133). Dit verbod houdt – conform de motie-Rouvoet (Kamerstukken 1998/99, 25 403, nr. 30) – in dat het doorlaten van personen in de zin van het laten voortduren van de misdrijven mensensmokkel, mensenhandel en wederrechtelijke vrijheidsberoving, nadat zij in het kader van de opsporing zijn geconstateerd, niet aanvaardbaar is, ook niet met het oog op zwaarwegende opsporingsbelangen. De achtergrond van het verbod is dat de menselijke waardigheid bij deze delicten direct in het geding is of kan zijn. De minister van Justitie heeft zich destijds – naar aanleiding van de motie-Rouvoet – op het standpunt gesteld dat in geval van mensenhandel en wederrechtelijke vrijheidsberoving, de menselijke waardigheid direct in het geding is maar dat dit anders is bij mensensmokkel. Daarbij zijn situaties aan de orde waarin personen zich tegen betaling en uit vrije wil laten smokkelen. Om die reden werd bepleit en door de Tweede Kamer aanvaard, dat in geval van mensensmokkel in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden en met inachtneming van dezelfde procedurele voorwaarden als die welke gelden voor het doorlaten van verboden voorwerpen een uitzondering op het verbod op «doorlaten van personen» mogelijk zou moeten kunnen zijn. Een van de voorwaarden is dat op grond van feiten of omstandigheden vaststaat dan wel is te verwachten dat het vervoer niet mensenwaardig is en dat de betrokken personen niet in een mensenwaardige situatie terecht komen. (Kamerstukken II 1998/99, 25 403, nr. 35). In gelijke zin deed het Gerechtshof Amsterdam op 18 mei 1999 uitspraak in een zaak waarin bij een geval van mensensmokkel niet direct was ingegrepen.

Het kabinet is van oordeel dat een dergelijke uitzondering in geval van ontdekking van mensenhandel niet goed denkbaar is, nu hierbij de menselijke waardigheid altijd direct in het geding is. Direct optreden is daarom steeds geboden. Anders dan bij mensensmokkel is bij het delict mensenhandel immers sprake van een direct aanwijsbaar slachtoffer, dat in een dwangpositie verkeert. Derhalve zal al snel sprake zijn van aanwijzingen dat de betrokkene in een mensenwaardige situatie verkeert zodat direct ingrijpen geboden is.

Gelet op de drempel die bestaat voor slachtoffers van mensenhandel om een verklaring af te leggen tegen hun ronselaars, doet de NRM de aanbeveling om te zoeken naar wegen om gevallen van mensenhandel meer actief op te sporen en daarbij meer te investeren in het – op andere wijze dan alleen door aangiftes – verkrijgen van informatie (aanbeveling 7). Er

dient zoveel mogelijk bewijs te worden aangedragen dat niet staat of valt met een af te leggen verklaring van het slachtoffer zelf. De NRM pleit in dat kader voor een meer *informatiegestuurde opsporing* en een goede informatie-uitwisseling tussen instellingen. Deze aanbeveling heeft de instemming van het kabinet.

Inmiddels wordt in vrijwel elke politieregio gewerkt aan de invoering van het concept van informatiegestuurde opsporing (IGO-concept). Het idee van dit concept is, dat informatie die binnenkomt wordt afgezet tegen reeds eerder verzamelde informatie. Vervolgens wordt afgewogen of er op basis van deze informatie daadwerkelijk een onderzoek kan worden gestart. In het geval van een mensenhandelzaak kan het zijn dat er weliswaar geen aangifte van het slachtoffer aanwezig is, maar dat uit andere bronnen voldoende overige informatie aanwezig is om tot onderzoek over te gaan.

De NRM constateert dat het voor slachtoffers van mensenhandel niet duidelijk en eenvoudig genoeg is om te weten waar en bij welk onderdeel van de politie zij moeten zijn voor het doen van aangifte of het afleggen van een verklaring (aanbeveling 29a).

Kennelijk zijn bij het Bureau NRM enkele verdenkingen van mensenhandel gemeld, die betrokkenen naar eigen zeggen bij de politie niet gemakkelijk kwijt hebben gekund. Zij hadden bijvoorbeeld, via het algemene telefoonnummer van de desbetreffende politieregio, geen contact kunnen leggen met een contactpersoon mensenhandel of waren afgeschrikt door het feit dat zij bij een balie hardop moesten melden waarvoor zij kwamen. De drempel naar een politiebureau is kennelijk soms te hoog, mogelijk ook voor getuigen/tipgevers. Het betreft hier dus geen slachtoffers van mensenhandel die bij een controle door de politie zijn aangetroffen en zijn gewezen op de mogelijkheid om aangifte te doen, maar die vervolgens een drempel ervaren om tot aangifte over te gaan. Hier betreft het slachtoffers die zich zelfstandig tot de politie hebben gewend om aangifte te doen.

Naar de mening van het kabinet dient het geconstateerde knelpunt in eerste instantie op het politiebureau te worden opgelost en dient de oplossing niet gezocht te worden in het – bij wijze van proef – inrichten van een centraal meldpunt, waaraan verdachte verschijnselen op het gebied van mensenhandel kunnen worden doorgegeven. Om die reden zal het kabinet de constatering van de NRM voorleggen aan het project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse politie, teneinde te bezien welke mogelijkheden er zijn om de drempel voor aangifte van mensenhandel te verlagen. Wellicht dat het bij wijze van pilot ingestelde gratis 0800-nummer van de misdaadmeldlijn M («Meld Misdaad anoniem») ook de drempel kan verlagen om verdachte verschijnselen op het gebied van mensenhandel door te geven.

De NRM signaleert dat een betere samenwerking tussen onder meer de IND, de vreemdelingendiensten en de recherche van groot belang is (aanbeveling 13).

In het project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse Politie vormt samenwerking binnen de politie een vast agendapunt. De ervaringen met de samenwerking tussen de speciaal daartoe aangewezen contactpersonen mensenhandel van de IND in de vreemdelingendiensten zijn over het algemeen positief te noemen. Vanuit de IND wordt ook getracht zoveel mogelijk voorlichting te geven over de B9-regeling aan andere instanties (COA, Sociale Diensten) die met een deel van de uitvoering ervan zijn belast.

Aan de verbetering van de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de IND wordt gewerkt. Zo zijn er inmiddels afspraken gemaakt om structureel met elkaar in overleg te treden.

d. Slachtoffers van mensenhandel (opvang en zorg, middelen van bestaan en rechtsbijstand)

Gelet op het belang voor het strafproces dat slachtoffers zich melden en bereid zijn een verklaring af te leggen tegen hun ronselaars, doet de NRM de aanbeveling beleid te ontwikkelen dat zich richt op de verhoging van de bereidheid en het beschikbaar zijn van een slachtoffer om een verklaring af te leggen in de diverse stadia van opsporing en vervolging (aanbeveling 6). De B9-regeling (TBV 2000/21) vormt daartoe een eerste aanzet, maar is volgens de NRM niet «opgewassen» tegen de risico's die het slachtoffer loopt bij het doen van aangifte. Bezien zal moeten worden op welke wijze de drempel tot het afleggen van een verklaring verlaagd kan worden door (naast de tijdelijke verblijfstitel) faciliteiten, rechtsbijstand en bescherming te bieden aan slachtoffers (Europees Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure van 15 maart 2001). De NRM beveelt tevens aan in het kader van bestaande regelgeving meer inspanningen te leveren om voor slachtoffers van mensenhandel schadevergoeding te verkrijgen (aanbeveling 5).

De B9-regeling maakt onderdeel uit van de Vreemdelingencirculaire omdat het primaire doel van de B9-regeling is het verlenen van een recht op verblijf, gedurende en ten behoeve van het opsporings- en vervolgingsonderzoek en het proces tegen de verdachte van mensenhandel, aan een vreemdeling die niet al op basis van een verblijfstitel in Nederland verblijft.

Primair is het dus een verblijfsregeling. De voorzieningen die genoemd worden in de B9-regeling vloeien hieruit logisch voort. Het slachtoffer moet niet alleen juridisch maar ook feitelijk in staat gesteld worden in Nederland te verblijven. Als slachtoffer heeft men als zodanig recht op opvang en zorg, op middelen van bestaan en op rechtsbijstand. Of betrokkene daarnaast in aanmerking komt voor een getuigenbeschermingsprogramma wordt niet geregeld in een algemene regeling als de B9. Het is aan het openbaar ministerie om in individuele gevallen te bepalen of getuigenbescherming aangewezen is.

Voor alle slachtoffers van een misdrijf, dus ook van mensenhandel, staat de mogelijkheid open schadevergoeding te vragen voor geleden schade (d.m.v. voeging in het strafproces tegen de dader), waarbij ook kan worden gevraagd een schadevergoedingsmaatregel op te leggen (waarbij het CJIB de incasso verzorgt). Uiteraard kan de dader ook rechtstreeks civielrechtelijk worden aangesproken. In geval van letsel vanwege een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf op Nederlands territorium gepleegd, staat voor iedereen beroep op het Schadefonds Geweldsmisdrijven open. Slachtofferhulp Nederland kan ook op dit gebied slachtoffers bij staan. Maar als de zaak (financieel) wat ingewikkelder ligt is bijstand van een advocaat (Bureau voor Rechtshulp) aangewezen. Die bijstand is gratis zolang de tijdsinvestering de 3 uur niet overschrijdt.

De NRM beveelt voorts aan meer omljnd aan te geven onder welke omstandigheden en door wie een persoon als mogelijk slachtoffer van mensenhandel moet worden aangemerkt. Gelet op het belang voor de bestrijding van mensenhandel zou volgens de NRM vervolgens moeten worden bezien of ook mogelijke slachtoffers van mensenhandel die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in de prostitutie, gebruik zouden kunnen maken van de bedenktijd fase van de B9-regeling (aanbeveling 10). Het kabinet wijst er op, dat in de B9-regeling staat dat reeds bij een geringe indicatie van mensenhandel een mogelijk slachtoffer gewezen moet worden op zijn/haar rechten en mogelijkheden. Nadere criteria staan niet in de regeling opgenomen. Het is in eerste instantie aan de politie om in te schatten of sprake is van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel en aan het slachtoffer zelf om met een overtuigende verklaring te komen.

Wanneer de politie uit andere bronnen informatie heeft over een prostitutiebedrijf, waarbij er signalen zijn van mogelijke tewerkstelling van illegalen en/of minderjarigen, zal dit al snel een indicatie zijn dat de in dat bedrijf aangetroffen personen mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. Moeilijker is het bij personen die zich zelf bij de politie melden als slachtoffer van mensenhandel. Het kabinet stelt zich echter op het standpunt, dat de politie er in een dergelijk geval vanuit moet gaan dat hij/zij de waarheid spreekt en het slachtofferschap moet aannemen, totdat het tegendeel blijkt. Als het openbaar ministerie een zaak niet doorzet vervalt immers de verblijfsvergunning weer, zodat van een aanzuigende werking nauwelijks sprake zal zijn.

In de voorlaatste wijziging van de B17-regeling, de voorloper van de B9, stond opgenomen dat de bedenktijd niet bedoeld is voor slachtoffers die niet in Nederland in de prostitutie hebben gewerkt. De achterliggende reden was dat het niet zinvol werd geacht slachtoffers Nederland te laten inreizen en vervolgens het vertrek op te schorten, met het risico dat men zich aan het toezicht zou onttrekken of wederom (onvrijwillig) in het prostitutiecircuit zou belanden. Deze situatie deed zich met name voor op de luchthaven Schiphol.

Een slachtoffer dat niet in Nederland in de prostitutie heeft gewerkt kan wel bij inreis direct aangifte doen. Het is immers heel goed mogelijk dat hij/zij buiten Nederland slachtoffer is geworden van een of meerdere verdachten die ook in Nederland strafbare feiten hebben gepleegd. Deze aangifte geeft recht op toelating en op een verblijfsvergunning en op de overige voorzieningen genoemd in de B9-regeling. Momenteel wordt nagedacht over de haalbaarheid van een specifieke procedure voor deze categorie die recht doet aan de afwijkende situatie waarin deze slachtoffers zich bevinden.

Waar de NRM aanbeveelt een ruimhartiger overheidsbeleid voor te staan om een langduriger of permanente verblijfstitel op humanitaire gronden aan het slachtoffer te verlenen na afloop van de strafrechtelijke procedure (waarbij zeer zorgvuldig naar eventuele terugkeerrisico's gekeken zal moeten worden (aanbeveling 11), merkt het kabinet op, dat er momenteel weinig verblijfsvergunningen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard worden verleend, omdat er bijna geheel geen aanvragen daartoe worden ingediend. Voor zover deze aanvragen wel worden ingediend, worden zij in de meeste gevallen afgewezen omdat niet aangetoond kan worden dat men na terugkeer in het land van herkomst risico's loopt in verband met het feit dat men ooit aangifte van mensenhandel heeft gedaan. Uiteraard hebben betrokkene en de rechtshulpverlening een inspanningsverplichting om aan te tonen dat er een terugkeerrisico bestaat. De vraag is wel in welke mate ook NGO's en samenwerkingsverbanden van politie een rol zouden kunnen spelen bij het onderbouwen van het gestelde risico. Het kabinet overweegt na te gaan of de International Organization for Migration (IOM) of andere organisaties bij terugkeer en begeleiding (ook in het thuisland) meer zouden kunnen betekenen voor de bijzondere categorie van slachtoffers van mensenhandel, door aanwending van hun contacten en netwerken in de diverse bronlanden. Voorts zouden – in internationaal verband – de autoriteiten van de diverse bronlanden waaruit slachtoffers van mensenhandel afkomstig zijn, daar waar mogelijk, kunnen worden aangesproken op de intentie die spreekt uit het VN-Protocol, waarin ook minimumgaranties voor (terugkerende) slachtoffers van mensenhandel zijn opgenomen.

De NRM beveelt aan om de periode waarvoor een tijdelijke verblijfstitel geldt, te benutten voor het hier te lande versterken van het opleidingsniveau of de arbeidservaring en -positie van het slachtoffer met het oog op diens terugkeer, op termijn, naar het land van herkomst (aanbeveling 11). Voorts zou het volgens de NRM sterke aanbeveling verdienen om

binnen de B-9 regeling het werken voor slachtoffers van mensenhandel mogelijk te maken, hetzij opleidingsmogelijkheden te bieden en/of andere dagvullende bezigheden aan te reiken, mede omdat het bieden van een zinvolle dagstructuur van belang is nu het hier om (sterk) getraumatiseerde mensen kan gaan (aanbeveling 12).

Een verblijfsvergunning, afgegeven onder de B9-regeling, staat niet toe dat er arbeid wordt verricht. Dit houdt verband met het door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevoerde beleid dat een vreemdeling, bij wiens aanwezigheid geen wezenlijk Nederlands belang is gediend, geen toegang heeft tot die arbeidsmarkt. De NRM signaleert dat het slachtoffer zich, door de druk van het aflossen van aangegane schulden, genoodzaakt ziet wederom inkomsten uit prostitutie te gaan verwerven. In artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit bij de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is bepaald, dat geen tewerkstellingsvergunning wordt verleend voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden. De reden hiervoor is, dat met het verrichten van seksuele handelingen a priori geen wezenlijk Nederlands belang is gediend. Voorts acht het kabinet het niet wenselijk het verrichten van arbeid (anders dan prostitutie) toe te staan, om de slachtoffers in staat te stellen om hun schulden af te betalen. De schulden hebben immers een directe relatie tot het delict mensenhandel. Het gedogen van schuldenafbetaling zal de overheid ook medeplichtig kunnen maken aan mensenhandel en -smokkel.

Het kabinet onderschrijft wel dat slachtoffers zoveel mogelijk in staat moeten worden gesteld op een zinvolle wijze structuur aan hun verblijf in Nederland te kunnen geven, mede met het oog op een goede start na terugkeer in het land van herkomst. Bezien wordt in hoeverre dit binnen de opvang in het kader van de B9-regeling mogelijk is.

De NRM vraagt om het introduceren van de mogelijkheid de zogeheten bedenktijd met drie maanden te kunnen verlengen om meer zorg en bijstand te kunnen verlenen en de mogelijkheid te vergroten dat het slachtoffer bereid is tot medewerking en beter is voorbereid op de daaraan inherente spanningen (aanbeveling 20).

De B9-regeling is echter, zoals eerder gesteld, primair een regeling om het verblijf in Nederland te legaliseren ten behoeve van de strafrechtelijke vervolging van de verdachte. Daarom moet er ook binnen een redelijke tijd, gekozen is voor drie maanden, duidelijkheid zijn over de bereidheid van het slachtoffer hierbij een rol te spelen. De bedenktijd is uitdrukkelijk niet bedoeld als open-eind-regeling. Vanwege de koppeling aan de strafrechtelijke procedure is ook niet voorzien in een mogelijkheid het slachtoffer in Nederland te laten verblijven in het geval hij/zij geen aangifte doet. Alleen als in een individueel geval schrijnende humanitaire factoren aanleiding vormen verblijf toe te staan bestaat hiertoe de mogelijkheid. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding deze aanbeveling te volgen.

Ten aanzien van de opvang van slachtoffers van mensenhandel constateert de NRM dat de continuïteit in de hulpverlening onzeker is en dat de overheid, meer nog dan thans, zal moeten investeren in structurele financiering, gekoppeld aan kwaliteitseisen en -controle, waar nodig in samenhang met ondersteuning bij de bedrijfsvoering en verdere professionalisering van de opvang en hulpverlening (aanbeveling 19). Daarbij zou volgens de NRM voorzien moeten worden in meer gedifferentieerde opvangmogelijkheden – na de eerste opvang – tijdens de B9-procedure (aanbeveling 12). Daarnaast doet de NRM de aanbeveling zorg te dragen voor uitbreiding van de opvang en hulpmogelijkheden voor minderjarige slachtoffers, waaronder ama's, waarbij het aanbeveling verdient minderjarige slachtoffers gescheiden van meerderjarigen op te vangen, maar ook zoveel mogelijk gescheiden van slachtoffers van andere (strafbare) feiten (aanbeveling 21).

De opvang is gedecentraliseerd naar centrumgemeenten. Wat betreft de uitvoering van het beleid op terrein van de vrouwenopvang ontvangen 35 centrumgemeenten een specifieke uitkering van het ministerie van VWS. Aan deze uitkering is in 2002 structureel € 6 miljoen toegevoegd. Vanaf 2002 is in totaal € 42,2 miljoen structureel beschikbaar. Dit betekent dat centrumgemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de financiering van opvangvoorzieningen en de eventuele differentiatie in het opvang-aanbod.

De Federatie Opvang heeft in december 2001, met een financiële bijdrage van de minister van VWS, een handreiking «Wegwijzer in vreemdelingenland» uitgebracht. Deze publicatie informeert hulpverleners in de vrouwenopvang over opname van cliënten met een onzekere of onduidelijke verblijfstitel waaronder de verblijfsrechtelijke positie tijdens de B-9 regeling. Ingegaan wordt op de rechtspositie van deze vrouwen en hun recht op voorzieningen. De handreiking is losbladig. Actualiseren is daardoor gemakkelijk. De Stichting Tegen Vrouwenhandel is geïntegreerd met de Federatie Opvang. Hiermee wordt professionaliteit van de Stichting Tegen Vrouwenhandel verder versterkt en kan de expertise van deze stichting beter worden benut door de vrouwenopvang.

Bij de opvang en bejegening van minderjarigen dienen de veiligheid en de rechten van het kind voorop te staan. Alleen in een veilig klimaat zal het slachtoffer mogelijk melding durven maken van wat hem/haar is overkomen. Gescheiden opvang van minderjarigen die slachtoffer zijn van mensenhandel en minderjarige slachtoffers van andere (strafbare) feiten, lijkt het kabinet echter ongewenst en stigmatiserend. De opvang moet voor alle minderjarigen (dus ook voor ama's) veilig zijn. In een veilig klimaat waar voldoende aandacht is van begeleiders voor individuele kinderen, kunnen de signalen van kinderen worden opgevangen en leiden tot adequate hulpverlening. Daarnaast is het belangrijk dat minderjarigen goede informatie krijgen over hulp die beschikbaar is en hoe zij daarop een beroep kunnen doen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de NRM, dat specifieke opvang voor minderjarige slachtoffers – gescheiden van meerderjarigen – nodig is. De groep van minderjarige slachtoffers van mensenhandel is divers; zij beperkt zich niet tot de categorie van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's).

Aangenomen mag worden dat een deel van de minderjarigen als slachtoffer naar Nederland komt en een deel pas in Nederland in de prostitutie belandt. Is het slachtoffer nog woonachtig in een asielzoekerscentrum (AZC) op het moment dat zij of hij te kennen geeft slachtoffer te zijn (geweest), dan zal het van de situatie afhangen of zij in het AZC kan worden opgevangen of dat meer specifieke zorg of anonieme opvang is aangewezen. Verder kan worden vermeld dat er binnenkort twee ama-campussen komen voor een pilotperiode van één jaar, gericht op de terugkeer van ama's. Daarmee zullen de mogelijkheden om preventief op te kunnen treden om mensenhandel vanuit de opvang te voorkomen groter worden. Wanneer een ama echter met onbekende bestemming vertrekt en later werkend in de prostitutie wordt aangetroffen, dan is het maar de vraag of de opvang in het AZC voldoende veiligheid kan bieden. Er moet immers sprake kunnen zijn van anonieme opvang en daartoe is een AZC niet geëquipeerd.

Bij minderjarigen die in de prostitutie werken wordt al snel aangenomen, dat sprake is van onvrijwilligheid en wellicht zelfs mensenhandel. De groep die als minderjarige zorg en opvang verdient is dus omvangrijker dan de groep die als ama Nederland binnenkomt.

De Minister van VWS zal in een overleg met de Federatie Opvang en VNG vragen om binnen de vrouwenopvang rekening te houden met de achtergrond van zowel minderjarige slachtoffers als ama's die slachtoffer zijn

geworden van mensenhandel. Speciaal voor de opvang van minderjarige (vrouwelijke) prostituees is vanuit de begroting van VWS met ingang van 2002 structureel een half miljoen euro beschikbaar gesteld voor het opvanghuis «Asja» in Leeuwarden.

Van een structureel gebrek aan vaardige tolken, zoals de NRM constateert (aanbeveling 29c), is naar de mening van het kabinet geen sprake. Wel kan er incidenteel – het betreft dan vooral schaars gesproken talen – sprake zijn van een zekere spanning tussen vraag en aanbod. Mede daarom wordt binnen het kwaliteitstraject voor tolken en vertalers getracht vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen.¹ In dat kader is per 1 januari 2002 de inschrijving in een tolkenregister opengesteld. Deze inschrijving moet ertoe leiden dat uiterlijk per 2005 in de sfeer van Justitie, politie en Koninklijke Marechaussee alleen maar gecertificeerde tolken worden ingezet. Het beheer van dit register wordt in handen van een onafhankelijk kwaliteitsinstituut gelegd. Dit kwaliteitsinstituut zal tevens een eenduidige klachtenregeling – waarbij gegrond bevonden klachten tot schrapping uit het register kunnen leiden – en een vorm van kwaliteitsborging – permanente educatie en intercollegiale toetsing – gaan verzorgen.

De NRM constateert dat in het ontwerp Kaderbesluit inzake mensenhandel van de Raad van de Europese Unie een sobere regeling is opgenomen op het punt van de bescherming van en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel. Om de schijn te voorkomen dat hier sprake is van een verschil in benadering tussen het Kaderbesluit en het VN Protocol inzake mensenhandel beveelt de NRM aan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot uitvoering van het Kaderbesluit een ondubbelzinnige verwijzing op te nemen naar de voorzieningen in het VN-Protocol op het punt van bescherming en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel (aanbeveling 14).

De NRM wijst terecht op het grote belang van een adequate bescherming van en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel binnen Europa, mede met het oog op een effectieve bestrijding daarvan. De omstandigheid dat het – inmiddels vastgestelde – Kaderbesluit van 19 juli 2002 inzake de bestrijding van mensenhandel relatief weinig aandacht schenkt aan de positie van het slachtoffer van mensenhandel betekent niet dat binnen Europa niet het belang van een adequate beschermingsomvang wordt ingezien.

De bekrachtiging door de lidstaten van het hiervoor genoemde Protocol inzake mensenhandel brengt met zich mee dat zij de verdragsverplichtingen inzake bescherming van en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel, neergelegd in de artikelen 6 tot en met 8, en de verplichting tot non-discriminatie, neergelegd in artikel 14, tweede lid, zullen moeten naleven.

Vermelding in dit verband verdient, dat de lidstaten van de EU zich reeds in de Haagse Verklaring inzake Europese richtlijnen voor effectieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel met het oogmerk van seksuele uitbuiting van april 1997 hebben gecommitteerd aan het nemen van maatregelen op dit terrein. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot uitvoering van internationale regelgeving zal hieraan aandacht worden gegeven.

De NRM beveelt aan zo spoedig mogelijk naar een zo uniform mogelijke regelgeving en uitvoering te streven, in elk geval binnen de EU, waar de lidstaten zich gecommitteerd hebben tot een gemeenschappelijke aanpak (aanbeveling 16).

De bestrijding van mensenhandel in al haar facetten staat hoog op de politieke agenda, in Europa en in de lidstaten van de EU. De verwezenlijking van uniforme regelgeving en uitvoering op het terrein van slachtofferhulp is haalbaar noch nodig. Wel is van belang dat binnen Europa

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VI, nr. 36.

gestreefd wordt naar consensus omtrent een minimum niveau van voldoende voorzieningen op dit terrein.

Overigens zal nagegaan worden of, indien de gelegenheid zich voordoet, er bij de betrokken landen kan worden aangedrongen op het aanstellen van een Nationaal Rapporteur, zoals dat in de Haagse Verklaring werd aanbevolen (aanbeveling 29d).

e. Arbeid door vreemdelingen

De NRM vraagt zich af of de categorische weigeringsgrond, zoals opgenomen in art. 3 Uitvoeringsbesluit van de Wet arbeid vreemdelingen, nog wel gehandhaafd kan blijven (aanbeveling 24). Ingevolge dit artikel wordt een tewerkstellingsvergunning voor prostitutiedoeleinden, die als enige categorie met zoveel woorden wordt genoemd, niet verleend. Het is op grond van deze wetgeving derhalve voor onderdanen van buiten de EU/EER niet toegestaan in de prostitutiebranche – ook niet in de gelegaliseerde vorm – in Nederland werkzaam te zijn. De NRM merkt op dat binnen de overheid wordt gedacht aan een gemeentelijke advisering over de vraag of een beoogde vestiging van nieuwe prostituees binnen het gemeentelijk prostitutiebeleid past, en dat dit kan leiden tot uiteenlopende gemeentelijke adviseringen. Volgens de NRM moet ook rekening worden gehouden met een toenemende vraag om personen van buiten de EU/EER-landen toe te laten voor werkzaamheden in de prostitutiebranche. Van deze personen is echter tevoren en op afstand niet eenvoudig vast te stellen of zij uit vrije wil en vanuit een bewuste vrije keuze voor deze werkzaamheden opteren. Een helder en eenduidig Nederlands overheidsbeleid op dit gevoelig liggende punt is volgens de NRM in het licht van de internationale regelgeving en verhoudingen geboden.

De NRM constateert voorts dat de identificatieplicht voor prostituees en de voorgeschreven opgave van de uitoefening van dit beroep aan de fiscus, volgens sommige bronnen heeft geleid tot een uitstroom van (ook Nederlandse) prostituees uit de gereguleerde prostitutiebranche. Nieuwe gegadigden zijn moeilijk te vinden en de verleiding is groot deze lege plaatsen (weer) illegaal te doen invullen of in zijn geheel naar de illegale branche uit te wijken. Als een van de oplossingen wordt vanuit het veld geopperd om prostituees uit de niet EU/EER-landen die vrijwillig kiezen voor het werken in de prostitutie, een (gedoseerd toe te passen) legale en te controleren toegang tot de Nederlandse markt te bieden. Van deze personen is echter tevoren en op afstand niet eenvoudig vast te stellen of zij uit vrije wil en vanuit een bewuste vrije keuze voor deze werkzaamheden opteren (aanbeveling 28).

De Wet arbeid vreemdelingen kan niet zonder meer toegepast worden om toegang van buitenlandse prostituees tot de Nederlandse arbeidsmarkt te regelen. Actieve bemiddeling door de CWI voor werk in de prostitutie is niet toegestaan. Het is daarom niet mogelijk om een prioriteitsgenietend aanbod te duiden voor deze branche.

Het verlenen van tewerkstellingsvergunningen zonder arbeidsmarkttoets zou kunnen leiden tot een grote toestroom van buitenlandse prostituees. Het kabinet heeft bij de invoering van de Wet opheffing algemeen bordeelverbod aangegeven de evaluatie bij deze wet af te wachten om te bezien of een beleid kan worden ontwikkeld in het kader van de Vreemdelingwet 2000, waarbij op grond van de situatie in een gemeente kan worden getoetst of een Nederlands belang is gediend bij het toelaten van prostituees van landen buiten het EU/EER-gebied. Een dergelijk beleid zou betekenen dat artikel 3 in het Uitvoeringsbesluit bij de Wet arbeid vreemdelingen kan vervallen, en wordt vervangen door een bepaling in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit, waarbij de Wet arbeid vreemdelingen niet langer van toepassing wordt verklaard op werkzaamheden die geheel of ten dele bestaan in het verrichten van seksuele diensten met derden of

voor derden, waaronder de prostitutiebranche. Mede op basis van de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod zal dus duidelijk moeten worden of er een alternatief bestaat op basis waarvan er een verantwoorde beslissing genomen kan worden op een verblijfsaanvraag van een vreemdeling van buiten de EU die in Nederland in de prostitutie arbeid in loondienst wil gaan verrichten. Uiteraard met inachtneming van de verdragsrechtelijke verplichtingen ter zake. Bij verdere besluitvorming over het buiten toepassing verklaren van de regelgeving onder de Wav zal ook de afweging moeten worden gemaakt of de mate van vrijwilligheid van handelen voldoende controleerbaar is. Het gevaar voor mensenhandel zal daarmee in de verdere beoordeling een rol krijgen.

Wat betreft vreemdelingen uit Associatielanden die als zelfstandigen in Nederland in de prostitutie willen werken geldt dat er op dit moment wordt nagedacht over het ontwikkelen van aanvullende maatregelen, mede ingegeven door de noodzaak de kwetsbare positie van betrokkenen (kwetsbaar voor elementen van mensenhandel) recht te doen.

Meer algemene reactie van het kabinet op de rapportage van de NRM

Inhoud van de rapportage

De juridische geschiedenis van de aanpak van mensenhandel, zoals die in het rapport wordt geschetst, geeft aan dat de strafbaarstelling in de loop der tijd is uitgebreid van handel in kinderen, naar handel in vrouwen (inclusief meisjes) en minderjarige mannen, naar het huidige concept van mensenhandel, dat zowel de handel in vrouwen als mannen, als volwassenen en minderjarigen omvat.

In de nabije toekomst zal het delict mensenhandel, onder invloed van internationale regelgeving, nog eens worden verbreed tot andere vormen van (seksuele en economische) uitbuiting. Dat zal van de NRM een verbreding vragen van het terrein waarop de rapportage zich moet richten. Het verdient aanbeveling dat in de rapportage over (slachtoffers van) mensenhandel – nog meer dan nu het geval is – onderscheiden wordt tussen mensenhandel van vrouwen, mannen, volwassenen of minderjarigen, uit Nederland of uit afzonderlijke bronlanden en welke vorm van seksuele of economische uitbuiting heeft plaatsgevonden.

Wanneer meer in detail gerapporteerd zou kunnen worden over de achtergronden van de mensenhandel en van de slachtoffers, zou de NRM meer concrete aanbevelingen kunnen doen ter voorkoming van mensenhandel in het algemeen en meer specifiek ten aanzien van mensenhandel van vrouwen, mannen, volwassenen of minderjarigen, uit Nederland of uit afzonderlijke bronlanden en ten aanzien van specifieke vormen van uitbuiting.

In het licht van het voorgaande merkt het kabinet op, dat het onderwerp mensenhandel zeer breed is en vele facetten omvat. De NRM zou daarom kunnen overwegen om te komen tot een meer thematische rapportage, waarbij jaarlijks – naast een te bepalen standaardrapportage – wat uitgebreider wordt ingegaan op een (beperkt) aantal facetten van mensenhandel.

Voor verbetering van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving ter bestrijding van mensenhandel is het van belang dat de rapportage zich richt op de activiteiten en de resultaten van bestuur, politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur.

Het kabinet is van mening dat de rapportage zich nadrukkelijk ook moet (blijven) richten op de preventie van mensenhandel en in de opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel (voor het merendeel

vrouwen en kinderen), aangezien verbeteringen op deze terreinen van minstens evenveel belang zijn. Rapportage over preventie en hulpverlening zal de overheid concrete aanknopingspunten kunnen bieden voor het (verder) ontwikkelen van beleid op deze terreinen.

Meer in het bijzonder zou in een volgende rapportage aandacht kunnen worden besteed aan de gevolgen die de intensivering van opsporing en vervolging van daders van mensenhandel heeft voor de positie van slachtoffers van mensenhandel.

De Nationaal Rapporteur besteedt in de rapportage veel aandacht aan slachtoffers die uit het buitenland afkomstig zijn en niet beschikken over een geldige verblijfstitel. Een deel van de vrouwen die als verhandelde in de gedwongen prostitutie terecht komt is echter legaal inwoner van Nederland. Een belangrijke categorie daarbinnen vormen de (minderjarige) slachtoffers van zogenaamde «loverboys».

Mede gelet op het grote verschil tussen de aanpak van binnenlandse mensenhandel en grensoverschrijdende mensenhandel, acht het kabinet het voor de ontwikkeling van het beleid door de relevante departementen van belang dat in de rapportage deze twee stromen binnen slachtoffers van mensenhandel duidelijk worden onderscheiden.

Om dezelfde reden acht het kabinet het wenselijk dat in de rapportage aandacht wordt besteed aan wat er van slachtoffers van mensenhandel is geworden die aangifte hebben gedaan. Wanneer hiervan een duidelijk beeld ontstaat en helder gemaakt kan worden wat de mogelijkheden zijn om te voorkomen dat men opnieuw slachtoffer wordt, in Nederland dan wel in een land van herkomst, kan er ook een krachtiger geluid komen naar slachtoffers om aangifte te doen.

Registratie

De rapporteur geeft aan dat er op dit moment niet genoeg en gevarieerde statistische data verkrijgbaar zijn om tot nadere detaillering te komen. Zoals de NRM terecht opmerkt, veronderstelt de meetbaarheid van resultaten in de aanpak van mensenhandel dat relevante gegevens beschikbaar en toegankelijk zijn bij elk van de actoren op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. Het vereist ook dat gegevens systematisch worden vastgelegd, teneinde informatie uit te kunnen wisselen, onderling te kunnen relateren en overzichten te kunnen maken. Gebleken is echter dat op velerlei terreinen en door diverse (overkoepelende) instanties niet op gestructureerde of eenduidige wijze of niet geautomatiseerd wordt geregistreerd. Voorts is gebleken dat de informatie die wel beschikbaar is en die in beginsel ook uitgewisseld kan en mag worden, niet altijd de aangewezen instanties bereikt.

Het kabinet stemt in met de aanbeveling van de NRM (aanbeveling 27) dat met name door die instanties die overkoepelende, coördinerende of unieke taken en bevoegdheden hebben met betrekking tot preventie en bestrijding van mensenhandel, – binnen de grenzen van de bestaande wettelijke mogelijkheden – op eenduidige en structurele wijze wordt geregistreerd op het punt van mensenhandel.

In nauw overleg met de NRM zal het kabinet er bij de diverse instanties op aandringen dat zij met betrekking tot mensenhandel zo veel mogelijk seksespecifiek, op leeftijd, naar herkomst van het slachtoffer en naar vorm van uitbuiting gaan registreren.

Evaluatie van het Bureau NRM

Zoals medegedeeld aan uw Kamer bij de instelling van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Kamerstukken II 1998/99, 26 206, nr. 15), zal twee jaar na de instelling een tussentijdse evaluatie plaatsvinden van

de (omvang van) het onderzoeksterrein, de effectiviteit van het werk en de organisatie rond het instituut Nationaal Rapporteur en de eventuele behoefte aan een formeel-wettelijke regeling (met het oog op eventueel benodigde uitbreiding van bevoegdheden). In overleg met de Nationaal Rapporteur en de betrokken departementen zal deze tussentijdse evaluatie worden uitgevoerd.

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