

Vergaderjaar 2012–2013

**33 400 VII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013**

**Nr. 83**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2013

#### **1. Inleiding**

Op 8 juli 2013 heeft het College voor de Rechten van de Mens (hierna ook wel: College) zijn jaarrapportage *Mensenrechten in Nederland 2012* aan mij overhandigd. In zijn jaarrapportage, te onderscheiden van het jaarverslag 2012, gaat het College in op een breed palet van ontwikkelingen die in 2012 aandacht vroegen op het gebied van mensenrechten. Dat zijn deels positieve ontwikkelingen. Op verschillende terreinen heeft het College kritische observaties en concrete aanbevelingen voor verbeteringen geformuleerd. Zowel burgerrechten en politieke rechten, als economische, sociale en culturele rechten komen aan bod in de jaarrapportage. De onderwerpen zijn gegroepeerd rond tien inhoudelijke thema's. Een apart hoofdstuk is gewijd aan Caribisch Nederland. Graag reageert het kabinet hierbij op deze rapportage en in het bijzonder op de daarin gedane aanbevelingen.

Het College voor de Rechten van de Mens is een belangrijk instituut in onze democratische rechtsstaat. Het is onafhankelijk en deskundig en heeft tot doel om in Nederland de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, te beschermen, het bewustzijn van deze rechten te vergroten en de naleving van deze rechten te bevorderen. Een van de middelen daartoe, voorzien in de Wet College voor de rechten van de mens, is het uitbrengen van de jaarrapportage.

Het kabinet beschouwt de jaarrapportage 2012 als een waardevol toetsingsinstrument voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Met het rapport wordt de overheid een spiegel voorgehouden voor wat betreft bescherming van mensenrechten binnen de landsgrenzen. Het kabinet vat dit op als een aanmoediging om verder te werken aan een hoge standaard voor mensenrechten, ook in eigen land.

In deze kabinetsreactie wordt eerst kort ingegaan op het algemene hoofdstuk «Mensenrechten in Nederland» in de jaarrapportage, waarin het College een beschouwend betoog geeft over aard en oorsprong van de mensenrechten en de plaats ervan in de Nederlandse samenleving en in het overheidsbeleid. Vervolgens wordt een reactie gegeven op de afzonderlijke expliciete aanbevelingen.

Het kabinet is van oordeel dat een aantal van de aanbevelingen van het College reeds zijn verankerd in het huidige beleid. Een aantal andere aanbevelingen heeft reeds de aandacht van het kabinet, bijvoorbeeld in de vorm van geplande evaluaties of in voorbereiding zijnde nieuwe wetgeving. Ten aanzien van enkele aanbevelingen van het College maakt het kabinet een andere afweging.

## **2. Grondrechten en mensenrechten in Nederland**

Grondrechten en mensenrechten maken onlosmakelijk onderdeel uit van onze democratische rechtsstaat.<sup>1</sup> Het belang van grondrechten is onomstreden. Zij garanderen vrijheid, gelijkheid voor de wet, participatie, bestaanszekerheid en verbinding. Het College benoemt deze noties als elementen die de menselijke waardigheid als grondslag van mensenrechten nadere invulling geven. Het kabinet onderschrijft dat. Grond- en mensenrechten zijn vastgelegd in onder andere de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het herzien Europees Sociaal Handvest (ESH), het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Internationaal Verdrag inzake Economische Sociale en Culturele Rechten (IVESC) en het Handvest fundamentele rechten van de Europese Unie (EU-Handvest).

Grondrechten stellen enerzijds grenzen aan het optreden van de overheid, anderzijds verplichten zij de overheid tot optreden om bovengenoemde waarden of elementen te realiseren. Grondrechtelijke normstelling alsmede bevordering en naleving van grondrechten in de praktijk zijn onontbeerlijk, evenals het nationale en internationale toezicht op de plicht tot naleving. Dit alles dient behalve de belangen van het individu, ook die van de samenleving als geheel, waaronder mede begrepen die van het bedrijfsleven middels de bijdrage die de naleving van mensenrechten levert aan een stabiel ondernemings- en vestigingsklimaat. Burgers en bedrijven dragen daarbij ook zelf verantwoordelijkheden, in het bijzonder voor wat betreft de naleving van grondrechten tussen burgers en tussen burgers en bedrijven onderling. Dit doet zich met name voor op het terrein van non-discriminatie, privacy en de invulling die kan worden gegeven aan sociaaleconomische grondrechten. Dit is te meer het geval bij een terugtrekkende overheid. Door de overheveling van taken door het Rijk naar gemeenten zal voorts ook voor deze laatste het belang van de naleving van grondrechten in gewicht toenemen. Uiteindelijk dient de naleving en bevordering van mensenrechten en het toezicht daarop ook de legitimiteit en daarmee de effectiviteit van het overheidsoptreden, in het bijzonder voor wat betreft de langere termijn.

Kortom, wij allen zijn gebaat bij een effectieve bescherming en handhaving van grondrechten en mensenrechten in eigen land.

Nederland staat er goed voor wat betreft de naleving en bevordering van mensenrechten, zeker mondiaal en Europees gezien. Dit blijkt uit diverse overzichten, waaronder surveys van het Wereld Economisch Forum en het World Justice Project, de Rule of Law index van de Wereldbank, de Indicator-Index van Wordt Vervolgd/Amnesty International, het relatief geringe aantal door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

<sup>1</sup> Vgl. *Kamerstuk 31 570*, nr. G; *Kamerstuk 33 400*, T.

geconstateerde schendingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden, e.d. Naleving en bevordering van mensenrechten vragen echter om voortdurend onderhoud, waartoe mede behoort de doordenking van grondrechten (thans anno 2013) in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen. In het kader van dat onderhoud zijn er tal van ontwikkelingen die de naleving van mensenrechten en de bevordering daarvan in Nederland positief beïnvloeden.

Ook het College wijst op die positieve ontwikkelingen. Zo heeft het kabinet in het regeerakkoord vastgelegd het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap te zullen ratificeren; een concept goedkeuringswet is in juli dit jaar in consultatie gebracht. In november 2012 heeft het Koninkrijk der Nederlanden het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld ondertekend. De rechterlijke organisatie versterkt de deskundigheid op het terrein van mensenhandel door de inzet van gespecialiseerde rechters. In 2012 zijn de kerndoelen van het primair en voortgezet onderwijs aangepast: dit betekent verplichte aandacht voor seksualiteit en seksuele diversiteit op scholen. Op 17 oktober 2012 heeft het kabinet een wetsvoorstel ingediend ter wijziging van de paspoortwet van 2009. Dit wetsvoorstel regelt dat er voor de identiteitskaart geen vingerafdrukken meer nodig zijn en beoogt daarmee beter tegemoet te komen aan de bescherming van de privacy. Voorts is een voorstel tot wijziging van artikel 13 van de Grondwet (brief-, telefoon- en telegraafgeheim) tot stand gebracht en voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In aanvulling op deze ook door het College genoemde positieve ontwikkelingen kan worden gewezen op onder andere het model voor een *Privacy Impact Assessment* dat het kabinet dit voorjaar heeft uitgebracht. Met behulp daarvan kunnen in een vroegtijdig stadium privacy-aspecten van bijvoorbeeld te bouwen ICT-systemen in kaart worden gebracht, zodat daarmee rekening kan worden gehouden in de verdere ontwikkeling van die systemen.

Een aantal andere ontwikkelingen komt deels hierna aan de orde bij de bespreking van de aanbevelingen van het College. Voordat daartoe wordt overgegaan, wijst het kabinet eerst en vooral op zijn voornemen om dit jaar een Nationaal Actieplan Mensenrechten uit te brengen. Zoals ook het College aanbeveelt, zal het kabinet daarin uiteenzetten hoe de regering – in samenspraak met het maatschappelijk middenveld – de bescherming en bevordering van de mensenrechten in Nederland vormgeeft en welke concrete doelstellingen en prioriteiten zij daarbij stelt. Daarmee wordt beoogd de naleving en bevordering van mensenrechten in Nederland meer systematisch te waarborgen. In dat Actieplan zal mede worden ingegaan op de thema's die het College in het algemene hoofdstuk van zijn Jaarrapportage aan de orde stelt, maar waarover het geen expliciete aanbevelingen doet. Het betreft daarbij onder andere de coördinatie van mensenrechtenvraagstukken binnen de overheid, rapportageprocedures, de coördinatie van het al dan niet gevolg geven aan internationale aanbevelingen, de stand van zaken betreffende ratificaties van mensenrechtenverdragen en optioneel protocollen, grondrechtennaleving op lokaal niveau en de naleving van grondrechten in het wetgevingsproces. Bij dit laatste wordt vaak bij uitstek inzichtelijk voor welke vragen de wetgever zich gesteld ziet. De meeste grondrechten gelden immers niet absoluut, maar kunnen worden beperkt binnen grondrechtelijke randvoorwaarden. In die gevallen komen vaak – soms complexe – belangenafwegingen om de hoek kijken. Dat blijkt ook uit diverse onderwerpen die in de aanbevelingen aan de orde komen.

Tot slot staat het kabinet nog afzonderlijk stil bij de overweging van het College uit het algemene hoofdstuk waarin het refereert aan de lansen die het eerder brak voor een herziening van het grondrechtenhoofdstuk van de Grondwet. Over een dergelijke herziening is uitvoerig gediscussieerd in de Eerste en (vorige) Tweede Kamer der Staten-Generaal naar aanleiding van de reactie van het vorige kabinet op het advies van de staatscommissie Grondwet.<sup>2</sup> Dit heeft recent nog geleid tot een brief van mij aan beide Kamers.<sup>3</sup> Daarin heb ik aangegeven dat het kabinet een voorstel tot wijziging van de Grondwet zal voorbereiden, dat ertoe strekt een artikel op te nemen, waarbij een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgenomen. Het regeerakkoord en de nieuwe samenstelling van het kabinet vormen voor het kabinet echter geen aanleiding tot herziening van de reactie van het vorige kabinet op het advies van de staatscommissie. Het verloop van de debatten in de Eerste Kamer en de vorige Tweede Kamer over die kabinetsreactie getuigen volgens het kabinet evenmin van een breed draagvlak voor een dergelijke nieuwe kabinetsreactie. Het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet waaraan het College refereert, betreft een initiatiefvoorstel.

### **3. Reactie op de aanbevelingen**

#### **Rechtspleging, rechtsmiddelen en vrijheidsbeneming**

*1. Verzekering bij verdenking van een strafbaar feit voor verdachten een volledig recht op rechtsbijstand bij verhoor.*

Het kabinet onderschrijft het belang van juridische bijstand voor de verdachte voorafgaande aan het politieverhoor. Juist om die reden heeft het kabinet terstond na de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Salduz tegen Turkije* aangekondigd de Nederlandse wet op dit punt te wijzigen. Het wetsvoorstel Raadsman en politieverhoor is momenteel in voorbereiding en strekt ertoe in het Wetboek van Strafvordering een regeling op te nemen, die het mogelijk maakt dat een verdachte zich in een eerder stadium dan nu in de wet is vastgelegd, kan beroepen op toegang tot en bijstand van een raadsman. Daarmee wordt verzekerd dat een verdachte die is aangehouden vanwege een strafbaar feit teneinde te worden gehoord op een politiebureau, recht heeft op rechtsbijstand in de vorm van een onderhoud met een raadsman voorafgaand aan het politieverhoor (consultatiebijstand). Voorts strekt het wetsvoorstel tot toekenning van een recht op rechtsbijstand tijdens het politieverhoor ter zake van strafbare feiten op verzoek van de verdachte (verhoorbijstand) als vervolg op verleende consultatiebijstand. In aansluiting daarop bevat het wetsvoorstel aangepaste bepalingen betreffende het informeren van de verdachte omtrent zijn rechten, de regeling van de aanhouding, het ophouden voor onderzoek, het verhoor, de voorgeleiding en de toewijzing van rechtsbijstand in de eerste fase van de strafrechtelijke procedure. Er wordt voorzien in uitzonderingssituaties voor gevallen waarin de komst van een advocaat niet kan worden afgewacht. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel wordt uiteraard rekening gehouden met de jurisprudentie van het EHRM en van de Hoge Raad. Het wetsvoorstel bouwt in belangrijke mate voort op de praktijk die is ontstaan na de inwerkingtreding van de aanwijzing van het College van procureurs-generaal van 1 april 2010, waarin de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad naar de Nederlandse rechtspraktijk is vertaald. Tevens wordt bij de voorbereiding van het wetsvoorstel rekening gehouden met de totstandkoming van de Europese richtlijn inzake het

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 570, nr. 20.

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 570, nr. G.

recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffend het recht op communicatie bij aanhouding, waarvoor in juni 2013 een politiek akkoord is bereikt.

*2. Verzeker dat alle – reeds bestaande en nieuwbouw – detentiefaciliteiten in Nederland voldoen aan de door het Comité ter Preventie van Foltering ontwikkelde normen.*

Alle detentiefaciliteiten in Nederland dienen te voldoen aan de eisen die zijn neergelegd in de Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen (Staatscourant 1998, nr. 250). Met deze Regeling wordt invulling gegeven aan de in het vijfde lid van artikel 16 van de Penitentiaire beginselenwet geformuleerde opdracht aan de Minister van Justitie, regels te stellen omtrent de eisen waaraan de verblijfsruimte van de gedetineerde dient te voldoen. De regeling heeft dan ook tot doel, inrichtingen en gedetineerden duidelijkheid te bieden omtrent inrichting en inventaris van de verblijfsruimte.

De Regeling wordt uiteraard aangepast indien (internationale) jurisprudentiële ontwikkelingen dan wel rapportages van bijvoorbeeld de Inspectie V&J daartoe aanleiding geven. Daarbij worden de zogenaamde CPT Standards (<http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>) betrokken, maar ook bijvoorbeeld de *European Prison Rules* (Aanbeveling Rec(2006)2 van 11 januari 2006) en standaarden die voortvloeien uit de jurisprudentie van het EHRM. Het is overigens goed te realiseren dat de eisen die voortvloeien uit de Regeling in voorkomende gevallen strikter en specifiek zijn dan de CPT Standaarden.

Soms worden desalniettemin onverenigbaarheden geconstateerd door DJI zelf of door de Inspectie V&J dan wel het CPT. In dergelijke gevallen wordt altijd terstond bekeken welke wijzigingen kunnen worden doorgevoerd en op welke termijn. Hierbij merkt het kabinet wel op dat het CPT doorgaans zeer te spreken is over de materiële voorzieningen die in de diverse detentiefaciliteiten worden geboden.

*3. Besteed in de opleiding van gevangenispersoneel structureel aandacht aan relevante mensenrechtennormen, om de bescherming van de menselijke waardigheid ook bij onderzoek in en aan het lichaam te waarborgen.*

Ook hier onderschrijft het kabinet de strekking van de aanbeveling, maar wenst er wel op te wijzen dat personeel van penitentiaire inrichtingen ook nu reeds trainingsmodules aangeboden krijgt die er op gericht zijn om de medewerker bewust te laten zijn van de toepasselijke standaarden ter bescherming van de fysieke integriteit van de gedetineerde. Naast algemene trainingsmodules over strafrecht en strafwetgeving wordt veel aandacht besteed aan ethische standaarden en het gedragsprotocol. Daarbij wordt uitgebreid stilgestaan bij situaties waarin dwang wordt toegepast richting een gedetineerde.

Verder hecht het kabinet er aan om een nadere toelichting te geven over de werkwijze bij een onderzoek in en/of aan het lichaam van de gedetineerde, inclusief de waarborgen die in deze werkwijze zijn ingebouwd. Artikel 29, eerste lid, Penitentiaire beginselenwet houdt in dat de directeur bevoegd is een gedetineerde bij binnenkomst, bij het verlaten van de inrichting, voorafgaand aan of na afloop van bezoek – dan wel indien dit anderszins noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting – aan zijn lichaam of kleding te onderzoeken. Mede met het toegenomen oog voor de veiligheid van gedetineerden en personeel stelt de regering alles in het werk om verboden invoer van o.a. drugs en wapens tegen te gaan. In beginsel – en de ervaringen in het detentieveld laten dat ook zien – is iedere gedetineerde in staat zich met verboden in- of uitvoer bezig te houden. Daarbij wordt niet geschroomd voorwerpen in lichaamsholtes te verbergen. Hoe ongemakkelijk een

dergelijk onderzoek voor alle betrokkenen ook is, het is – helaas – bittere noodzaak met het oog op de orde en veiligheid in een gesloten inrichting. In de regel is er altijd een personeelslid in de nabijheid bij het onderzoek en voert zoveel mogelijk een persoon van gelijk geslacht het onderzoek uit. Indien in uitzonderlijke gevallen echter geen personeel van gelijk geslacht aanwezig is dan gaat het met het oog op de handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting te ver om een onderzoek niet door te laten gaan. Om willekeur te voorkomen bij onderzoeken die gerelateerd zijn aan het ontvangen van bezoek wordt gebruik gemaakt van een «klok» die *at random* een signaal geeft dat een gedetineerde onderzocht moet worden. Het personeel heeft hierop geen invloed.

## **Migratiebeleid en mensenrechten**

*4. Breid de pilot «alternatieven voor vreemdelingenbewaring» uit en verzeker voldoende mogelijkheden tot zinvolle dagbesteding voor de gedetineerden.*

en

*5. Bied goede en toegankelijke medische zorg, inclusief psychiatrische zorg, in vreemdelingendetentie. Garandeer dat kinderen niet in vreemdelingendetentie terecht komen en zorg voor alternatieve, minder ingrijpende maatregelen dan detentie.*

Beide aanbevelingen hebben betrekking op vreemdelingendetentie en zullen derhalve gezamenlijk worden besproken. Eerst zal worden stilgestaan bij de alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Vervolgens zal worden stilgestaan bij vreemdelingendetentie van kinderen. Daarna zal de toegang tot medische zorg worden besproken. Ten slotte zal worden stilgestaan bij de dagbesteding in vreemdelingendetentie.

### Alternatieven voor vreemdelingenbewaring

Vreemdelingenbewaring wordt alleen ingezet als ultimum remedium. Er wordt altijd gezien of lichtere instrumenten kunnen worden ingezet. Pas als dat niet mogelijk is wordt vreemdelingenbewaring toegepast. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft reeds aangegeven dat het aantal gereserveerde plaatsen voor vreemdelingenbewaring teruggebracht zal worden van bijna 2.500 naar minder dan 1.000. Daarnaast heeft de staatssecretaris aangegeven dat de Tweede Kamer vóór Prinsjesdag een brief ontvangt met daarin zijn visie op vreemdelingenbewaring en de toepassing van lichtere middelen. Tevens is aangekondigd dat het kabinet vóór het einde van het jaar met een wetswijziging zal komen waarmee een apart administratiefrechtelijk kader zal worden geïntroduceerd voor vreemdelingenbewaring. Daarmee zal nog sterker dan thans het administratiefrechtelijke (en niet strafrechtelijke) karakter van de vreemdelingenbewaring tot uitdrukking worden gebracht.

### Vreemdelingendetentie van kinderen

Gezinnen met kinderen worden in principe in gezinslocaties geplaatst. Enkel wanneer de uitzetting binnen veertien dagen kan worden geëffectueerd, kan een gezin in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Het totaal aantal gezinnen met minderjarige kinderen dat in 2012 in vreemdelingenbewaring is gesteld, bedroeg 200. Binnen deze gezinnen bevonden zich 350 minderjarigen. De gemiddelde verblijfsduur van deze minderjarige vreemdelingen was acht dagen. Kinderen worden daarbij niet van hun ouders gescheiden. Dit neemt niet weg dat vreemdelingenbewaring (juist) voor kinderen ingrijpend kan zijn. En hoezeer dat ook het geval is, tegelijkertijd moet worden voorkomen dat ouders enkel vanwege hun kinderen zich kunnen onttrekken aan uitvoering van de terugkeer. Dit afwegende streeft de regering naar uiterste terughoudendheid bij de plaatsing van een gezin in vreemdelingenbewaring. Dit is ook de praktijk.

In 2011 is het beleid inzake het in vreemdelingenbewaring stellen van alleenstaande minderjarigen (amv's) gewijzigd. De kern van dit nieuwe beleid is dat bij het in vreemdelingenbewaring stellen van alleenstaande minderjarigen uiterste terughoudendheid past. Bewaring mag alleen in uiterste gevallen worden toegepast en voor een zo kort mogelijke duur. Vreemdelingenbewaring van amv's is alleen nog mogelijk als de overheid zwaarwegende belangen heeft om de beschikbaarheid van de minderjarige vreemdeling volledig te garanderen. Er dient daartoe sprake te zijn van één of meer van onderstaande omstandigheden: (i) de alleenstaande minderjarige vreemdeling is verdacht van of veroordeeld wegens een misdrijf; (ii) het vertrek van de alleenstaande minderjarige vreemdeling uit Nederland kan binnen veertien dagen gerealiseerd worden; (iii) de alleenstaande minderjarige vreemdeling is eerder met onbekende bestemming vertrokken uit de opvang of heeft zich niet gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel; of (iv) aan de alleenstaande vreemdeling is de toegang geweigerd aan de buitengrens, en de minderjarigheid is nog niet vastgesteld. Er is sinds de invoering van deze nieuwe aanpak een sterke daling zichtbaar in het aantal amv's dat nog in vreemdelingenbewaring wordt gesteld. In 2010 waren er nog ongeveer 220 amv's in bewaring gesteld; dit is onder invloed van de beschreven beleidswijziging teruggelopen naar 90 amv's in 2011 en 20 amv's in de eerste helft van 2012. De gemiddelde verblijfsduur van een amv in bewaring blijft ongeveer 50 dagen. De amv's die in bewaring worden gesteld omdat het vertrek uit Nederland binnen veertien dagen gerealiseerd kan worden, worden in beginsel in een uitzetcentrum geplaatst. In 2011 waren dit ongeveer 20 amv's. De maatregel voor deze groep amv's zonder criminele achtergrond duurt niet langer dan veertien dagen. In de praktijk komt dit neer op een gemiddelde detentieduur van ongeveer vier dagen in 2011 en ongeveer zes dagen in 2012. Dit is ruim onder de maximale termijn van veertien dagen.

#### Toegang tot medische zorg

De medisch noodzakelijke zorg die aan in bewaring gestelden wordt aangeboden, is gelijkwaardig aan de zorg die burgers in de vrije maatschappij op grond van de basisverzekering krijgen. Daarbij benadrukt het kabinet dat de kwaliteit van de medische zorg in vreemdelingenbewaring nadrukkelijk de aandacht heeft.

#### Zinvolle dagbesteding

Het is juist dat momenteel in centra voor vreemdelingenbewaring geen structurele arbeid of onderwijs wordt aangeboden, behoudens incidentele educatieve activiteiten zoals alfabetisering en werkzaamheden van huishoudelijke aard. De regering is altijd van oordeel geweest dat vreemdelingenbewaring zich niet goed leent voor onderwijs of (structurele) arbeid. In penitentiaire inrichtingen is arbeid of onderwijs gericht op het aanleren of onderhouden van arbeidsvaardigheden met het oog op resocialisatie, in het bijzonder waar het gaat om langere vrijheidsstraffen. Het doel van de vreemdelingenbewaring is daarentegen het beschikbaar houden voor de uitzettingsprocedure, het vaststellen van de identiteit en het voorkomen dat de vreemdeling zich onttrekt aan de uitzetting. Op resocialisatie gerichte elementen als het aanbieden van arbeid, onderwijs of regulier verlof verhouden zich niet met de aard van de maatregel. Bovendien is de gemiddelde duur in de inrichting ongeschikt om dergelijke – in de regel langduriger – trajecten aan te bieden. Teneinde het gebrek aan arbeid en onderwijs te compenseren is besloten in alle detentie- en uitzetcentra bovenop het wettelijk voorgeschreven activiteitenprogramma ten minste vier uur per week extra inhoudelijke activiteiten aan te bieden. Al naar gelang de personele invulling en de beschikbaarheid van (recreatie)ruimtes zijn de inrichtingen vrij hieraan invulling te geven. Uitgangspunten bij het aanbieden van de extra activiteiten zijn

een zinvolle dagbesteding en het stimuleren en activeren van de ingesloten vreemdelingen. In dit kader is tevens interessant te vermelden dat gedurende de afgelopen jaren internetfaciliteiten zijn aangeboden aan ingeslotenen. Bij de doorontwikkeling van het internetaanbod, zal ook het aanbieden van digitale leeromgevingen (e-learning) tot de mogelijkheden behoren.

*6. Bescherm vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tegen mensenhandel, uitbuiting en andere misdrijven. Toegang tot zorg en onderwijs dienen in de praktijk verzekerd te zijn.*

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling en wenst in dit verband te verwijzen naar de reeds bestaande «B9-regeling» op basis waarvan slachtoffers van mensenhandel in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning.

In de Nederlandse procedure kan de politie bij «de geringste aanwijzing» van mensenhandel de bedenktijd aan het (vermoedelijke) slachtoffer aanbieden en verlenen. Deze bedenktijd van drie maanden kan aan *alle* niet rechtmatig in Nederland verblijvende slachtoffers van mensenhandel worden aangeboden, ongeacht of zij medewerking verlenen aan het strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Hiervoor is direct contact tussen slachtoffer en politie belangrijk. Indien gewenst kan het slachtoffer hiervoor begeleiding inroepen van een non gouvernementele organisaties (ngo). Ngo's spelen daar in de praktijk ook een belangrijke rol in.

Het doen van aangifte of op een andere wijze medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek is als voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Wanneer een slachtoffer na de bedenktijd aangifte doet of medewerking verleent, krijgt hij/zij een verblijfsvergunning voor een jaar. Daarmee heeft het slachtoffer ook recht op voorzieningen die ook open staan voor Nederlandse slachtoffers, waaronder opvang en bijstand. Deze vergunning kan telkens met een jaar worden verlengd, zolang het strafrechtelijk onderzoek of strafproces loopt. Bij een veroordeling van de dader of na drie jaar, als het strafproces nog loopt, verkrijgt de vreemdeling in beginsel een vergunning voor voortgezet verblijf.

Ook wanneer een zaak wordt geseponneerd binnen drie jaar, kan het slachtoffer voortgezet verblijf aanvragen. Bij de aanvraag toetst de IND of van het slachtoffer wegens bijzondere individuele omstandigheden niet geveerd kan worden dat hij terugkeert naar het land van herkomst.

Op dit moment loopt er een pilot met als doel om aangiften van mensenhandel met geen tot weinig opsporingsindicaties van vreemdelingen met een B9-vergunning sneller dan voorheen af te handelen, uiteraard met behoud van de noodzakelijke zorgvuldigheid. Deze pilot loopt tot 1 januari 2014. Deze pilot doet niets af aan de toegankelijkheid van de regeling en de aangiftemogelijkheden van het slachtoffer.

Sinds 2011 bestaat de mogelijkheid om een verblijfsvergunning te krijgen als het slachtoffer geen medewerking kan of wil verlenen vanwege ernstige bedreigingen van de zijde van de vermeende mensenhandelaar of vanwege fysieke of geestelijke handicaps. Het is dus mogelijk om deze laatste vergunning (op humanitaire gronden) te verkrijgen zonder dat eerst een tijdelijke vergunning is verleend waar medewerking met de politie een voorwaarde voor was.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel strafbaarstelling van illegaal verblijf dat op 7 januari 2013 bij de Tweede Kamer is ingediend, is aangekondigd dat een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf die slachtoffer of getuige is van een misdrijf veilig aangifte kan doen bij de politie zonder dat dit leidt tot vervolging wegens illegaal verblijf of dat in het kader van vreemdelingentoezicht handelingen jegens hem worden opgestart. Op dit moment wordt gewerkt aan de uitwerking van een dergelijke regeling.



Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf kunnen geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. Zij zijn uitgesloten van verzekering op grond van de sociale ziektekostenverzekeringen (AWBZ en Zorgverzekeringswet). Daarmee hebben zij geen recht op medische zorg ten laste van die verzekeringen. Wel kunnen vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf een beroep doen op de verlening van medisch noodzakelijke zorg. Ook leerlingen zonder rechtmatig verblijf in de leerplichtige leeftijd kunnen bekostigd onderwijs volgen. Het kabinet is dan ook van mening dat in Nederland voldoende bescherming wordt geboden aan slachtoffers en de verblijfsregeling ook voldoende toegankelijk is.

## **Privacy en persoonsgegevens**

### *7. Trek de voorstellen tot opslag van biometrische gegevens van vreemdelingen voor opsporingsdoeleinden in.*

Het kabinet is niet voornemens om het thans bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling (33 192) in te trekken. In de eerste plaats dient te worden bedacht dat afname en gebruik van biometrische kenmerken van vreemdelingen voor een groot deel voortvloeien uit Europese regelgeving. Het kabinet doet daarbij op de EU-RODAC-verordening, de Visumcode en de VIS-verordening. Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel het nuttig effect van bedoelde Europese regelgeving te vergroten door het Europese systeem nationaal sluitend te maken. De Europese verordeningen werken al direct door in de rechtsordes van de onderscheidene lidstaten en daarom ook in de Nederlandse rechtsorde. Het kabinet acht dergelijke maatregelen ook noodzakelijk teneinde identiteitsfraude en identiteitsdiefstal tegen te gaan bij gebruik van de identiteit van vreemdelingen die al langer rechtmatig in ons land verblijven. Vreemdelingen die daarop geen recht hebben kunnen immers met behulp van identiteitsdocumenten van andere vreemdelingen mogelijk een beroep doen op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen, in gevallen waarin zij lijken op de rechtmatig in ons land verblijvende vreemdeling van wie het verblijfsdocument is verkregen of gestolen, dan wel van wie het verblijfsdocument is nagemaakt. De verificatie van de identiteit met behulp van biometrische kenmerken van een *look-a-like* of in het geval van een nagemaakt document kan daarbij sneller tot ontdekking van de identiteits- en documentfraude leiden. Tevens kan daarbij in voorkomend geval de ware identiteit van de vreemdeling die identiteitsfraude pleegt worden vastgesteld door middel van de afname en vergelijking van tien vingerafdrukken met de vreemdelingenadministratie, in het geval dat de betrokkene daarin al voorkomt, na bijvoorbeeld eerder te zijn afgewezen. Voor de duur van de opslag van de biometrische gegevens is aansluiting gezocht bij de termijn van tien jaren in de EU-RODAC-verordening. Met de afname van tien vingerafdrukken in plaats van slechts twee wordt beoogd de betrouwbaarheid van de verificatie bij het zoeken in de vreemdelingenadministratie zodanig te vergroten dat het risico op eventuele onterechte treffers zo klein mogelijk blijft.

Ten aanzien van het gebruik van deze gegevens in de strafrechtelijke keten merkt het kabinet het volgende op. In de eerste plaats moet bedacht worden dat het vergelijken van vingerafdrukken die verkregen zijn in strafrechtelijke onderzoeken met die van vreemdelingen niet nieuw is. Uit het aantal gevallen waarin de officier van justitie momenteel gebruik maakt van zijn bevoegdheid, komt tot uitdrukking dat hij de inzet daarvan beperkt tot de gevallen die ertoe doen. Jaarlijks wordt maar in 75 straf-

rechtelijke onderzoeken door de officier van justitie verzocht om de vingerafdrukken van sporen die zijn aangetroffen bij het misdrijf, te vergelijken met de vingerafdrukken van vreemdelingen die in de vreemdelingenadministratie (BVV) zijn verwerkt. Dat lage aantal betekent dat hij niet direct gebruik maakt van de vingerafdrukken van vreemdelingen die in de BVV zijn opgeslagen. Raadpleging van de BVV moet immers voldoen aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste en voldoet daaraan ook. In dat licht is het bijvoorbeeld van belang dat eerst de op de plaats van het delict gevonden vingersporen zijn vergeleken met de vingerafdrukken die in het landelijke vingerafdrukkenbestand van de politie (HAVANK) zijn opgenomen. Indien die vergelijking geen treffer heeft opgeleverd en er ook geen andere middelen zijn om de identiteit van de verdachte te achterhalen, zal de officier van justitie beoordelen of er sprake is van een situatie waarin snel handelen vereist is en het gebruik van de BVV in dat kader van belang is. De rechter-commissaris zal vervolgens de afweging van de officier van justitie toetsen en bezien of de spoedeisendheid van de zaak voldoende onderbouwd is en of ook aan de andere voorwaarden voor raadpleging van de BVV is voldaan, alvorens hij een schriftelijke machtiging aan de officier van justitie geeft. In de tweede plaats wijst het kabinet er op dat het gebruik van de biometrische gegevens in de strafrechtsketen aan nog andere waarborgen is onderworpen. De gezichtsopnames en vingerafdrukken mogen slechts beschikbaar worden gesteld met het oog op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en, zoals gezegd, na schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie: a. indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de verdachte een vreemdeling is, of b. in het belang van het onderzoek en het opsporingsonderzoek op een dood spoor is beland, dan wel snel resultaat geboden is bij de opheldering van het misdrijf. Daarmee wordt de uitsluiting van discriminatoire effecten naar de mening van de regering afdoende gewaarborgd.

*8. Onderzoek de redenen voor het grote aantal tapverzoeken en de intensiteit van de rechterlijke toetsing bij het verlenen van de desbetreffende machtiging.*

Het College verwijst naar het in 2012 gepubliceerde onderzoek van het WODC (G. Odinet, D. de Jong, J.B.J. van der Leij, C.J. de Poot, en E.K. van Straalen, Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing). Uit dit onderzoek blijkt dat de opkomst van de mobiele telefoon heeft geresulteerd in een flinke toename van het aantal in gebruik zijnde telefoons, en daarmee ook van het aantal benodigde taps. Bovendien wordt het tappen van telefoonaansluitingen in Nederland op nummer geregistreerd en niet op naam of op zaak waarbij tapbevelen samengevoegd kunnen worden. De onderzoekers stellen vast dat het gebruik van mobiele telefoons de afgelopen jaren exponentieel is gegroeid. Binnen de groep van afgetapte personen wordt frequent van telefoonkaart of mobiele telefoons gewisseld. Om de verdachte telefonisch toch te kunnen blijven volgen, moet dan steeds een nieuw tapbevel worden aangevraagd (blz. 176). Daarom kunnen relativerende kanttekeningen worden geplaatst bij het grote aantal tapverzoeken waarover wordt gesproken in de aanbeveling. Ook moet benadrukt worden dat uit het landenvergelijkende onderzoek van het WODC blijkt dat het frequentere gebruik van de telefoontap wordt gecompenseerd door een minder frequent gebruik van andere bijzondere opsporingsmiddelen, zoals infiltratie door undercoveragenten, of opnemen van vertrouwelijke informatie door middel van microfoons. Inmiddels is een wetsvoorstel in procedure dat voorziet in de mogelijkheid van het tappen op naam. Dit wetsvoorstel is inmiddels voor advies voorgelegd aan de Raad van State en zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden gezonden. Op grond van dit wetsvoorstel kan de officier van justitie volstaan met vermelding van de naam van de

gebruiker, het bevel wordt dan op naam gesteld. In een dergelijk geval gelden het bevel en de machtiging van de rechter-commissaris voor alle nummers die gedurende de geldigheidsduur van het bevel bij de gebruiker in gebruik zijn. Op basis van onderzoek door het bureau AEF wordt geschat dat slechts 20% van de gebruikers over een enkel telefoonnummer beschikt. Uitgaande van een gemiddelde van twee tot vier nummers per persoon zal volgens AEF, zodra het wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen, het aantal tapverzoeken met meer dan de helft afnemen.

## **Gezondheid en toegang tot zorg**

*9. Heroverweeg de voorgenomen wetswijziging ter verruiming van de mogelijkheden voor niet-therapeutisch medisch-wetenschappelijk onderzoek met kinderen en wilsonbekwame meerderjarigen. Ratificeer spoedig het Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde.*

De regering heeft bij het opstellen van het wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden voor niet-therapeutisch medisch-wetenschappelijk onderzoek met kinderen en wilsonbekwame meerderjarigen (*Kamerstuk 33 508*, nr. 2 e.v.) de grondwettelijke aspecten en verschillende verdragen meegewogen in haar keuze. Ook de Raad van State heeft aan deze afweging in zijn advies aandacht besteed. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt op dit onderwerp uitvoerig ingegaan (*Kamerstuk 33 508*, nr. 3, blz. 10–14). Het gaat uiteindelijk om het vinden van de juiste balans, waarbij het belang van bescherming van minderjarige en wilsonbekwame meerderjarige proefpersonen wordt afgewogen tegen het belang van onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe diagnostiek en behandeling voor deze groepen. Het kabinet staat nog steeds achter de gemaakte afweging bij het opstellen van het wetsvoorstel. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de aanpassing van de wet gepaard gaat met het voorzien in aanvullende waarborgen, zoals het opstellen door de toetsingscommissies van een speciaal toetsingskader, en de ontwikkeling van richtlijnen voor het onderzoek door de beroepsgroep. Wat betreft de ratificatie van het Biogeneeskundeverdrag, maakt het huidige wetsvoorstel een voorbehoud noodzakelijk. Het maken van een voorbehoud kan alleen ten aanzien van wetgeving die bestaat op het moment van ratificatie. Eerst nadat vaststaat hoe de wet luidt na behandeling van het wetsvoorstel, is bekend of en zo ja welk voorbehoud noodzakelijk is, in aanvulling op reeds aangekondigde voorbehouden. Dat neemt niet weg dat, zoals al vermeld in de memorie van toelichting bij het genoemde wetsvoorstel, nog wordt gezien of ratificatie van het Biogeneeskundeverdrag wenselijk is.

*10. Verzeker dat patiënten die de Nederlandse taal niet of in beperkte mate beheersen, de kosten voor een medische tolk vergoed krijgen in die gevallen waarin de toegang tot gezondheidszorg – zonder tolk – in gevaar komt.*

In een brief aan de Tweede Kamer (*Kamerstuk 33 400 XVI*, nr. 148) is de uitkomst van een analyse van de huidige praktijk met betrekking tot de inzet van tolken in de zorg weergegeven. De uitkomst is dat er geen aanleiding is tot aanpassing van het huidige beleid. Het uitgangspunt van dit beleid is dat mensen in principe zelf verantwoordelijk zijn om in de Nederlandse taal te kunnen communiceren. Zij kunnen bijvoorbeeld iemand meenemen bij een bezoek aan de zorgverlener of de kosten van de tolk zelf vergoeden. Voor een aantal kwetsbare groepen zorgvragers, waarvan niet verwacht kan worden dat zij de Nederlandse taal machtig zijn, is de vergoeding van de tolk geregeld. Dit betreft met name asielzoekers en slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast heeft de zorgaan-

bieder de verplichting om zich ervoor in te spannen om zo begrijpelijk mogelijk te communiceren en te zorgen voor «informed consent». Ondanks de uitkomsten van het onderzoek heeft de Kamer naar aanleiding van het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 30 mei jl. over preventie, een motie aangenomen over de tolkenvergoeding in de zorg. Deze motie verzoekt de regering te onderzoeken welk kostenbeslag een financiële regeling voor de vergoeding van de inzet van tolken zal hebben voor uitsluitend die situaties waarin: de patiënt onvoldoende Nederlands spreekt; de aard van de zorgvraag een professionele tolk vereist; de patiënt aantoonbaar geen professionele tolk kan betalen. Dit onderzoek wordt momenteel uitgevoerd.

### **Lichamelijke en geestelijk integriteit**

*11. Ontwikkel een gendersensitief Nationaal Actieplan voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen, inclusief huiselijk geweld, met daarin aandacht voor het voorkomen en bestrijden van het geweld en voor de aanpak van achterliggende oorzaken.*

In juli 2012 heeft de regering in een brief aan het parlement haar rijksbrede aanpak uiteengezet (*Kamerstuk 28 345, nr. 124*). Deze aanpak is gebaseerd op drie pijlers:

- 1) het versterken van de positie van (potentiële) slachtoffers (preventie, signaleren, opvang, hulp en nazorg);
- 2) een gerichte aanpak van de daders;
- 3) het doorbreken van intergenerationele overdracht van geweld. Het gaat daarbij om alle vormen van geweld in huiselijke kring, zoals kindermishandeling, partnergeweld, seksueel geweld, ouderenmishandeling, vrouwelijke genitale verminking en eerge relateerd geweld en huwelijksdwang.

De coördinatie van de rijksbrede aanpak ligt bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in samenwerking met de ministeries van Veiligheid en Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De rijksbrede aanpak richt zich op de hele keten van voorkomen, signaleren, stoppen en nazorg. Speerpunt is het versterken van de regierol van gemeenten. In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) hebben gemeenten een taak op het gebied van de aanpak van geweld in huiselijke kring. Vijfendertig centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor de regie, het organiseren van de opvang en de steunpunten huiselijk geweld. Dit beleid wordt samen met het Rijk verder geïntensiveerd onder andere door middel van het ontwikkelen van regiovisies om te komen tot een versterking van het lokale/regionale beleid. De aanbeveling van het College om een nieuw actieplan op te stellen, past niet bij de bredere ontwikkeling van decentralisatie van verantwoordelijkheden. Juist omdat op dit moment deze geïntensiveerde aanpak volop wordt uitgewerkt, acht de regering het ongewenst om een nieuw plan op te stellen. Wel wil de regering de dialoog met non gouvernementele organisaties (ngo's), gemeenten en uitvoeringsorganisaties voortzetten, zodat kan worden besproken hoe de intensivering het best samen gerealiseerd kan worden. De regering wil samen met gemeenten ook verder bekijken op welke manier ngo's meer bij het beleid kunnen worden betrokken. Op 25 april 2013 is een veldraadpleging met ngo's georganiseerd. Samen met gemeenten zal een nieuwe veldraadpleging worden georganiseerd om van gedachten te wisselen hoe de aanpak om huiselijk geweld tegen te gaan het best gemonitord kan worden. Indicatoren en meetbare doelstellingen zijn belangrijk voor effectief beleid. Dit werd ook benadrukt door de ngo's op de veldraadpleging in april.

Het doel van de huidige aanpak is om te komen tot een toekomstbestendig stelsel van de aanpak van geweld in huiselijke kring op lokaal en regionaal niveau voor alle slachtoffers, ongeacht leeftijd, sekse, seksuele voorkeur of etnische achtergrond. Het regeringsbeleid richt zich dus op alle slachtoffers en alle vormen van geweld in huiselijke kring. Dit neemt niet weg dat in het beleid en de aanpak van geweld in huiselijke kring rekening wordt gehouden met gender en de onderliggende oorzaken van geweld in huiselijke kring, zoals stereotiepe beeldvorming, ongelijkheid en machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en het feit dat vooral vrouwen slachtoffer zijn van ernstig, structureel huiselijk en seksueel geweld. Het kabinet is zich er van bewust dat dit punt de aandacht heeft van niet alleen het College, maar ook van het VN-Comité dat toeziet op de naleving van het Vrouwenverdrag en de Nederlandse ngo's en dat het College en de ngo's graag meer inzicht willen in de mate waarin het beleid en de aanpak gendersensitief zijn en de wijze waarop daarmee rekening wordt gehouden. Het kabinet laat daarom nog dit jaar een onderzoek («genderscan») uitvoeren naar de mate waarin het beleid en de uitwerking gendersensitief zijn. Over de uitkomsten van het onderzoek zal worden gerapporteerd aan het VN-Comité dat toeziet op de naleving van het Vrouwenverdrag en aan de Tweede Kamer.

*12. Ratificeer, zonder voorbehoud, het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.*

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het Verdrag op 14 november 2012 ondertekend. In de Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013–2016 van 10 mei 2013 is door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aangegeven dat het kabinet inzet op ratificatie van het CAHVIO-Verdrag in 2014. De voorbereidende werkzaamheden voor ratificatie zijn gestart, zoals ook is aangegeven door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, in de beleidsbrief «Respect en recht voor ieder mens», d.d. 1 juli 2013. Er is een interdepartementale werkgroep ingesteld die onderzoekt welke juridische en praktische maatregelen vereist zijn in Europees en Caribisch Nederland voordat tot ratificatie kan worden overgegaan. Daarnaast zal door een onafhankelijk instituut een verkennend onderzoek ter plekke worden gedaan naar de wijze waarop het CAHVIO-Verdrag op Caribisch Nederland (de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba) kan worden ingevoerd, rekening houdend met de specifieke omstandigheden aldaar. De regering verwacht het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag in de loop van 2014 aan het parlement te kunnen aanbieden.

In dat kader zij er tevens naar verwezen dat de strafwetgeving met ingang van 1 juli jl. is gewijzigd waardoor de mogelijkheden van strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking zijn versterkt. Zo zijn: (i) de verjaringstermijnen voor huwelijksdwang bij kinderen jonger dan achttien jaar verlengd; (ii) de rechtsmacht ten aanzien van (huwelijks)dwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking uitgebreid teneinde uitvoering te geven aan de in het verdrag opgenomen bepalingen ten aanzien van het vestigen van extraterritoriale rechtsmacht; en (iii) de maximumstraf bij (huwelijks)dwang verhoogd van negen maanden naar twee jaar gevangenisstraf.

*13. Verzeker dat het Wetsvoorstel zorg en dwang voorziet in het «nee, tenzij»-principe voor inzet van dwangmaatregelen en in een goed toezichtstelsel op onontkoombaar gebruik van dwangmiddelen.*

Het «Nee tenzij» principe vormt één van de pijlers onder het wetsvoorstel Zorg en Dwang en onder het algehele beleid rond onvrijwillige zorg. In het wetsvoorstel is dan ook neergelegd dat een zorgplan, dat de grondslag vormt voor het verlenen van zorg, in beginsel geen onvrijwillige zorg omvat. Onvrijwillige zorg kan alleen als laatste redmiddel worden ingezet,

als er geen adequate alternatieven meer voorhanden zijn. In het wetsvoorstel is ook het toezicht op de onvrijwillige zorg geregeld zodat de Inspectie Gezondheidszorg zowel op het niveau van zorginstellingen als per lokatie en per individuele cliënt zicht heeft op de aard, frequentie en duur van de onvrijwillige zorg. Aan de aanbeveling van het College wordt dus volledig voldaan.

## **Mensenhandel**

*14. Besteed nog meer aandacht aan de preventie van mensenhandel door informatie te verstrekken en maatregelen te nemen om de weerbaarheid van potentiële slachtoffers te verhogen. Verbeter de bescherming van en gespecialiseerde hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel, en besteed specifieke aandacht aan minderjarigen.*

Uit de formulering van de aanbeveling hoopt het kabinet te mogen afleiden dat het College erkent dat reeds veel gedaan wordt ter bestrijding van dit fenomeen. Het kabinet beoogt een integrale aanpak van mensenhandel, met inschakeling van alle partners die daar op één of andere manier aan kunnen bijdragen. Preventie van mensenhandel en bescherming van slachtoffers maken daar deel van uit. Om de weerbaarheid van potentiële slachtoffers te verhogen is in 2012 de film «De mooiste chick van het web» ontwikkeld, als onderdeel van de Rijksbrede aanpak *loverboy*problematiek. Doel van deze film is om kinderen, ouders, vrienden en leraren te wijzen op de risico's van social media in dit kader. Deze film is onder andere via [www.mediawijzer.net](http://www.mediawijzer.net) te bekijken. Daarnaast heeft Codename Future in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een lespakket rond deze film ontwikkeld, waarmee scholen actief aan de slag kunnen. De doelgroep bestaat uit leerjaar 1 en 2 vmbo, havo en vwo van alle VO-scholen. De scholen zullen in september 2013 over het lespakket worden geïnformeerd. Ook op de site van het Centrum voor School en Veiligheid ([www.schoolenveiligheid.nl](http://www.schoolenveiligheid.nl)) wordt aandacht aan de *loverboy*problematiek besteed.

Met ingang van 1 december 2012 zijn de kerndoelen in primair onderwijs, voortgezet en speciaal onderwijs die betrekking hebben op respectvolle omgang met elkaar, aangevuld met een passage die aangeeft dat leerlingen leren respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit. Deze aanpassing geeft scholen een verdere stimulans om aandacht te besteden aan een gezonde seksuele ontwikkeling en het bevorderen van de seksuele weerbaarheid.

Om leraren beter in staat te stellen om deze onderwerpen bespreekbaar te maken, gaat de minister van OCW de mogelijkheden verkennen om a) te inventariseren hoe lerarenopleidingen aandacht besteden aan seksualiteit en seksuele diversiteit en b) de bij- en nascholing voor zittende en aankomende docenten stimuleren.

In september 2012 is de «We Can-young campagne» van het ministerie van OCW start gegaan. Er doen 15 gemeenten mee. De focus ligt op het vergroten van de relationele en seksuele weerbaarheid van jongeren, met een focus op de leeftijdscategorie 14–18 jaar. In een aantal gemeenten wordt expliciet aandacht gevraagd voor de *loverboy*problematiek.

Om slachtoffers van mensenhandel te informeren over hun rechten en voor hen belangrijke procedures heeft de ngo Comensha in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie de brochure «Hoe nu verder?» ontwikkeld en een bijbehorende website gelanceerd. Deze brochure is beschikbaar via Comensha ([www.comensha.nl](http://www.comensha.nl)). Informatie wordt ook verstrekt aan beroepsgroepen die mogelijk met slachtoffers van mensenhandel in aanraking komen, om zo het melden van signalen van mensenhandel te bevorderen. Twee voorbeelden hiervan zijn het «Bulletin mensenhandel», opgesteld door de KMar en Comensha, dat tot doel heeft

luchtvaartpersoneel te informeren over de signalen waar men mensenhandel aan kan herkennen en de film «*Please disturb*», ontwikkeld door het OM, de Nationale Politie en de hotelbranche, die gericht is op hotelpersoneel.

Waar het gaat om hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel, is per 1 juli 2012 het aantal opvangplekken voor buitenlandse slachtoffers in de B9-bedenktijd binnen de categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel (COSM) uitgebreid van 50 naar 70.

Het huidige aanbod voor opvang en behandeling van slachtoffers loverboys varieert van instellingen met een generiek aanbod (in gemengde groep of in een categorale groep met alleen meisjes) met daarbinnen specifieke interventies tot een enkele gespecialiseerde instelling. Het generieke aanbod vindt zowel in de jeugdzorg als de vrouwenopvang plaats. In de brief van de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van OCW en de staatssecretaris van VWS, over de Rijksbrede aanpak *loverboy*problematiek d.d. 4 juli 2013 wordt het aanbod beschreven. Om de hulpverlening waar nodig te verbeteren, laat het ministerie van VWS dit jaar een studie verrichten naar de werkzame bestanddelen van bestaande interventies, mede ter voorkoming van herhaald slachtofferschap van deze specifieke groep. Meer details over deze studie zijn te vinden in de genoemde brief van 4 juli 2013. In deze brief wordt tenslotte ook ingegaan op het initiatief van Fier Fryslân, Horizon en Humanitas om samen te werken en elkaar te versterken op het terrein van «specialistische zorg voor meiden», door middel van een *pilot* voor residentiële opvang en behandeling in een open, besloten en gesloten omgeving. Aan preventie van mensenhandel, bescherming van en gespecialiseerde hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel wordt derhalve volop gewerkt.

### **Participatie en non-discriminatie**

*15. Ratificeer het Verdrag voor de rechten van personen met een handicap zo spoedig mogelijk en onderneem stappen om het goedkeuringsproces voor het bijbehorend Optioneel Protocol in gang te zetten.*

Momenteel wordt gewerkt aan ratificatie van het Verdrag voor de rechten van personen met een handicap, een van de voornemens uit het regeerakkoord. In juli en augustus 2013 vindt een consultatieronde plaats voor de wetten die het Verdrag moeten implementeren, zie [www.internetconsultatie.nl/vnverdraghandicap](http://www.internetconsultatie.nl/vnverdraghandicap). Hierna zal het wetgevingsproces worden vervolgd. Naar verwachting zullen de wetsvoorstellen na de zomer voor advies naar de Raad van State worden gestuurd; streven is om de wetsvoorstellen voor eind 2013 in te dienen bij de Tweede Kamer. Daarnaast zal de regering zijn standpunt bepalen ten aanzien van toetreding tot het facultatief protocol.

### **Arbeid**

*16. Pak de achterstand van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt aan, met name voor ouderen, jongeren, mensen met een beperking, etnische minderheden, vrouwen en transgenders. Informeer zwangere vrouwen en werkgevers over de rechten en plichten rond zwangerschap en moederschap op de arbeidsmarkt en informeer vrouwen over de manier waarop zij klachten over discriminatie kunnen melden, inclusief het doen van aangifte daarvan bij de politie.*

Het kabinet hecht er grote waarde aan dat alle Nederlanders meedoen in de samenleving en op de arbeidsmarkt, jong en oud, in Nederland geboren of van ver komend, mensen met of zonder beperking. Het kabinet neemt dan ook maatregelen om de arbeidsmarktpositie van o.a. oudere werknemers en jongeren te verbeteren. Het kabinet en de sociale partners zetten gezamenlijk in op verhoging van de arbeidsparticipatie van oudere

werknemers via onder meer de «Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid» van de Stichting van de Arbeid en de introductie van mobiliteitsbonussen voor oudere uitkeringsgerechtigden en de doorwerkbonus voor werknemers van 61 tot 65 jaar. Het kabinet herintroduceert tijdelijk het re-integratiebudget WW voor werkloze 55-plussers, en intensiveert de re-integratie van ouderen door middel van netwerkgroepen. Tevens wil het kabinet oudere werklozen en werkgevers met vacatures met elkaar in contact brengen op zogenoemde inspiratiedagen. Daarnaast neemt het kabinet via de hervorming van de kindregelingen maatregelen om de armoedeval voor alleenstaande ouders aan te pakken. Ter bevordering van de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking voert het kabinet de Participatiewet in. Werkgevers in de marktsector (inclusief zorg) stellen zich al in 2014 garant voor 2.500 extra banen voor mensen met een beperking. Teneinde de jeugdwerkloosheid te bestrijden stelt het kabinet extra financiële middelen beschikbaar voor gemeenten. Hiermee kunnen zij regionale plannen maken om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Verder heeft het kabinet voor de periode 2013–2015 een ambassadeur jeugdwerkloosheid aangesteld. Deze gaat stimuleren dat de verantwoordelijke wethouders uit de arbeidsmarktregio's, de lokale bestuurders van gemeenten, het onderwijs en de sectorale bestuurders, verbonden worden aan elkaar en aan het kabinetsbeleid in de aanpak van de jeugdwerkloosheid. Verder blijft het kabinet zich inzetten om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, extra te investeren in het mbo en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken. Groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, waar onder migrantenjongeren, hebben hier baat bij. Het kabinet verwacht eind augustus 2013 een aanvullend Actieplan van belangenorganisatie Transgender Netwerk Nederland om discriminatie van en werkloosheid onder transgenders tegen te gaan. Tenslotte heeft het kabinet met sociale partners de afspraak gemaakt om extra financiële middelen beschikbaar te stellen voor de ondersteuning van sectorale plannen van diverse sectoren, waarbij ook aandacht wordt gevraagd voor de positie van ouderen en jongeren op de arbeidsmarkt.

Het voorkomen en bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Het is de taak van de overheid om de (rand)voorwaarden te scheppen die noodzakelijk zijn om discriminatie tegen te gaan. Daarom heeft de staatssecretaris van SZW op 18 februari 2013 aan de SER een advies gevraagd over discriminatie op de arbeidsmarkt. Dit wordt eind 2013 verwacht. Naar aanleiding van dit advies zal worden bezien of en zo ja welke vervolgacties op het gebied van arbeidsmarktdiscriminatie nodig zijn. Daarnaast zijn de minister van OCW en de staatssecretaris van SZW voornemens om binnen bedrijven onderzoek naar gelijke beloning te laten doen naar het voorbeeld van het onderzoek, uitgevoerd door de Commissie gelijke behandeling (thans College voor de Rechten van de Mens) naar gelijke beloning in de ziekenhuissector in 2011. Specifiek ten aanzien van de informatievoorzieningen voor zwangere vrouwen wijst het kabinet, naast het SER advies, op de brief van de staatssecretaris van SZW van 22 maart 2012 (*Kamerstuk* 30 420, nr. 162). In deze brief wordt ingegaan op het onderzoek «Hoe is het bevallen?» (2012), uitgevoerd door de Commissie gelijke behandeling (thans College voor de Rechten van de Mens). Naar aanleiding van dit onderzoek is de informatie over zwangerschap/ouderschap en werk op de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) gebundeld en derhalve beter vindbaar. Ook is een verwijzing toegevoegd naar de webpagina [www.zwangerenwerk.nl](http://www.zwangerenwerk.nl) van het College voor de Rechten van de Mens.



## Onderwijs

*17. Organiseer zodanig gerichte voorlichting dat scholen en samenwerkingsverbanden in het basis- en voortgezet onderwijs bij de uitvoering van de Wet passend onderwijs hun plicht nakomen tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen, zoals neergelegd in de Wet gelijke behandeling bij handicap en chronische ziekte.*

Ook in het kader van passend onderwijs moeten scholen, waar een leerling die extra ondersteuning nodig heeft wordt aangemeld, goed onderzoeken of men de leerling zelf kan opvangen, met inzet van de mogelijkheden die men daarvoor heeft of kan krijgen. De ouders kiezen immers niet voor niets voor de betreffende school. Het niet toelaten en het bieden van een passende plek op een andere school moet men goed motiveren. De Wet gelijke behandeling bij handicap en chronische ziekte (Wgbh/cz) voegt hier nadrukkelijk aan toe dat de school serieus moet onderzoeken of zij een doeltreffende aanpassing, waarom gevraagd wordt door de betreffende leerling of zijn ouders, kan treffen. O.a. in het referentiekader, dat door de onderwijsraden ontwikkeld is en dat deel uitmaakt van de toolkit die scholen samenwerkingsverbanden ter beschikking staat om passend onderwijs vorm te geven, is hier aandacht aan besteed. Ook in het kader van de te treffen geschillenregeling is hier aandacht voor. Het hiervoor gaande neemt niet weg dat binnen het lopende voorlichtingsprogramma hieraan extra aandacht gegeven kan worden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het meenemen van dit onderwerp in de Nieuwsbrief passend onderwijs (in combinatie met nadere informatie over geschillenregelingen en de positie van ouders), die na de zomervakantie verschijnt. Ook zullen de accountmanagers gevraagd worden dit punt mee te nemen in hun ondersteuningsactiviteiten in hun regio's.

## Mensenrechteneducatie

*18. Benoem mensenrechten expliciet in de kerndoelen voor het primair en voortgezet onderwijs.*

In de wetgeving voor het funderend onderwijs is opgenomen dat het onderwijs mede is gericht op actief burgerschap en sociale integratie. Scholen zijn daarbij vrij om een eigen invulling te geven aan deze doelbepaling. In de praktijk vullen veel scholen dit in met o.a. het leren over de democratische rechtstaat, de mensenrechten en op welke wijze een actieve bijdrage kan worden geleverd aan de samenleving. In het najaar stuurt de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap zijn reactie op het adviesrapport van de onderwijsraad «Verder met burgerschap» naar de Tweede Kamer. De Onderwijsraad adviseert onder meer om een aantal kerndoelen voor het primair en voortgezet onderwijs die betrekking hebben op burgerschap aan te passen. In zijn reactie op dit advies zal de staatssecretaris ook het voorstel om de mensenrechten, waaronder kinderrechten, in de kerndoelen expliciet te benoemen welwillend bezien. Mensenrechten zijn een belangrijk uitgangspunt van onze democratische samenleving.

## Caribisch Nederland

*19. Bij het ontwerpen van regelgeving voor Caribisch Nederland dient zorgvuldig bezien te worden welke gevolgen deze heeft voor Bonaire, St. Eustatius en Saba. De rechtvaardiging om regelgeving voor Caribisch Nederland af te laten wijken van die in het Europese deel van Nederland dient zorgvuldig gemotiveerd te worden door de zogenoemde vergelijkbaarheids- en rechtvaardigingstoets toe te passen.*

In de slotverklaring van de miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 is afgesproken dat na de transitie de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van

kracht blijft en dat deze geleidelijk zal worden vervangen door Nederlandse wetgeving. In verband met deze afspraak is de voormalige Nederlands-Antilliaanse regelgeving omgevormd tot Nederlandse BES-regelgeving. Tevens is in verband met de nieuwe staatsrechtelijke structuur nieuwe wetgeving ingevoerd, specifiek toegespitst op Caribisch Nederland, o.a. de WolBES en de FinBES. Ook hebben vakdepartementen op bepaalde gebieden nieuwe regelgeving ontworpen, specifiek toegespitst op Caribisch Nederland. Voorbeelden daarvan zijn de Wet VROM BES, de onderwijswetgeving en de belastingwetgeving.

Voor nieuwe wetgeving geldt dat steeds expliciet moet worden bepaald of deze ook voor Caribisch Nederland moet gelden. Dit is neergelegd in artikel 2, tweede lid, van de Invoeringswet BES, dat regelt dat wettelijke voorschriften alleen van toepassing in Caribisch Nederland zijn, indien dit expliciet is bepaald of op andere wijze onmiskenbaar volgt uit regelgeving. Om de transitie voor Caribisch Nederland beheersbaar te houden is tijdens de parlementaire behandeling van de BES-wetgeving legislatieve rust afgesproken voor de eerste vijf jaren.

Daarnaast bepaalt artikel 1, tweede lid, van het Statuut dat voor Caribisch Nederland regels kunnen worden gesteld met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van het Koninkrijk, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Met het oog op deze aspecten, het wettelijke stelsel in Caribisch Nederland, de legislatieve rust en de specifieke omstandigheden van Caribisch Nederland, wordt steeds nagegaan of nieuwe regelgeving ook of uitsluitend voor Caribisch Nederland moet gelden en of rekening moet worden gehouden met eventuele factoren waardoor Caribisch Nederland zich wezenlijk onderscheidt van het Europese deel van Nederland. Deze beginselen zijn neergelegd in de aanwijzingen voor de regelgeving 7a en 212, onderdeel h. Hiermee wordt gewaarborgd dat steeds zorgvuldig wordt gemotiveerd of het gerechtvaardigd is om regelgeving voor Caribisch Nederland af te laten wijken van die in het Europese deel van Nederland. Daarbij wordt ook gezien of de regelgeving voor de BES-eilanden gelijk moet gelden en of er bij ongelijke behandeling sprake is van een objectieve rechtvaardiging.

*20. Onderzoek welke voorzieningen redelijkerwijs geboden zijn om het recht op privé, gezins- en familielevens te verzekeren voor gedetineerden van Saba en St. Eustatius die op Bonaire preventief zijn gehecht of hun gevangenisstraf uitzitten.*

Onder verwijzing naar de brieven van 4 oktober 2010 (*Kamerstuk 32 500 VI, nr. 7*) en van 18 januari 2012 (*Kamerstuk 31 568, nr. 91*) wordt in herinnering gebracht dat het ministerie van Veiligheid en Justitie op de drie eilanden van Caribisch Nederland gefaseerd verbetermaatregelen doorvoert. Dat geldt ook voor de in het rapport besproken onderwerpen ten aanzien van verdachten en gedetineerden. Naast de recente uitbreiding en geplande nieuwbouw van de JICN (justitiële inrichting Caribisch Nederland) op Bonaire is DJI doende met de voorbereiding van de bouw van een nieuwe justitiële inrichting op Sint Eustatius. De nieuwe inrichting op Sint Eustatius zal over 18 plaatsen kunnen beschikken en zal naar verwachting in 2015 gereed zijn. Het personeel in beide inrichtingen is en wordt zoveel mogelijk lokaal geworven en wordt door DJI opgeleid als beveiligers en/of inrichtingswerker.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk