

Vergaderjaar 2014–2015

32 824

Integratiebeleid

28 638

Mensenhandel

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2015

In het Algemeen Overleg Mensenhandel op 3 september 2014 heeft mijn ambtsvoorganger van Veiligheid en Justitie (VenJ) de toezegging gedaan om uw Kamer te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het programma Aanpak uitbuiting Roma kinderen, met name waar het de deelname van de proeftuinen betreft (Kamerstuk 28 638, nr. 126). Met deze brief voldoe ik, samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) die mede verantwoordelijk is voor het programma, aan deze toezegging.

Programma aanpak uitbuiting Roma kinderen 2014–2016

In de brief aan uw Kamer van april 2014¹ informeerden wij u over de achtergrond en opzet van de tweede fase van het samenwerkingsprogramma Aanpak uitbuiting Roma kinderen dat loopt tot eind 2016. De focus ligt in deze fase van het programma op een tweetal zaken. In de eerste plaats op het ondersteunen en aansporen van de ketenpartners in de uitvoering. Ten tweede staat het werken in de proeftuinen centraal. Daar wordt instrumentarium ontwikkeld waarmee – ook na de programmaperiode – gemeenten en hun partners het risico op uitbuiting van Roma kinderen kunnen verkleinen door te investeren in de onderliggende problematiek. Daarnaast worden instrumenten ontwikkeld om daadwerkelijke uitbuiting van kinderen te herkennen en hier naar te handelen binnen de kaders van de aanpak mensenhandel.

Tegengaan handelingsverlegenheid onder professionals hoogste prioriteit

Handelingsverlegenheid en handelingsonmacht zijn een groot knelpunt in de aanpak van multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Concreet houdt het in dat een professional niet handelt, twijfelt om te handelen of niet weet hoe te handelen ondanks dat

¹ Kamerstuk 32 824, nr. 52.

de situatie er wel om vraagt. De oorzaken kunnen gelegen zijn in onduidelijkheid over het probleem, gebrek aan kennis of ervaring, wrijving in de relatie, angst voor een conflict of het bestaan van een onveilige situatie. Vanuit het landelijk programma proberen wij deze handelingsverlegenheid weg te nemen zodat bestuurders en professionals daadwerkelijk aan de slag gaan met het voorkomen en aanpakken van de uitbuiting van Roma kinderen en daarbij resultaten weten te boeken. Het programma doet dit onder meer door methodieken en resultaten zoals deze in de proeftuinen zijn ontwikkeld te verstrekken. De praktijk wijst uit dat durf, doorzettingsvermogen, innovatief opereren en de «keten echt sluitend maken», belangrijke voorwaarden zijn om de problematiek structureel aan te pakken. Het landelijk programma legt daarom nadrukkelijk de focus op het versterken van de handelingskracht van professionals, beleidsmakers en bestuurders. Dit gebeurt ook in de vorm van kennisbijeenkomsten met uitvoerende professionals in de keten van zorg, handhaving en opsporing, zoals de landelijke conferentie «Werk in Uitvoering» die beide ministeries op 22 januari jl. samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) organiseerden.

Ook op beleidsmatig en strategisch niveau kan handelingsverlegenheid zich voordoen. Vanuit het landelijk programma wordt gezocht naar mogelijkheden om deze niveaus eveneens te ondersteunen, onder andere door het organiseren van bijeenkomsten voor bestuurders waar ervaringen, knelpunten en best practices gedeeld kunnen worden.

Handelingsverlegenheid wordt binnen het programma aangepakt door de ontwikkeling van instrumentarium ter ondersteuning van de professional. Een voorbeeld hiervan is het barrièremodel aanpak uitbuiting (Roma)kinderen. Dit is een instrument om mensen in de uitvoering, met name de casusregisseurs, meer handelingsbekwaam te maken. Het model geeft aan de hand van vijf leeftijdscategorieën een overzicht van de signalen, signaleerders en barrières van uitbuiting in de uitvoering. Het model is in 2014 afgerond en wordt momenteel een half jaar getest in de proeftuinen. Daarna zal het landelijk beschikbaar komen en in beheer zijn bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Een belangrijk uitgangspunt van het programma is dat perspectief bieden aan kinderen en handhaven van regelgeving gelijk op moeten gaan. Handhavend optreden is een voorwaarde om uiteindelijk ook perspectief te kunnen bieden aan het kind. Het inzetten van Roma kinderen in de kleine criminaliteit (winkeldiefstal, woninginbraak, zakkenrollen etc.) is een vorm van uitbuiting en daarmee mensenhandel.² Door hier vanuit het programma kennis en inzicht over te verstrekken, inclusief een concreet handelingsperspectief, menen wij ook op dit terrein de handelingsverlegenheid weg te nemen. Met als uiteindelijk doel het kind dat uitgebuit wordt te beschermen en een kans te bieden op volwaardige participatie in de samenleving.

Het werken met en in de proeftuinen

Het zwaartepunt van beleid en aanpak ligt op lokaal niveau. Daarom faciliteren wij vanuit het programma lokale initiatieven in proeftuinen die binnen de programmadoelstelling en bijbehorende bouwstenen passen. In de eerste programmaperiode tot 2014 hebben Ede, Lelystad, Nieuwegein en Veldhoven een start gemaakt met het ontwikkelen van methodieken en instrumenten. Momenteel zijn ze deze gereed aan het maken voor bredere verspreiding. De eerste resultaten zijn inmiddels

² Rechtbank Midden-Nederland, 9 juli 2013, zaaknummer 16-661343-13 en Rechtbank Den Haag, 26 augustus 2014, zaaknummer 817132-14.

opgeleverd. Zo is er in Lelystad een protocol ontwikkeld om met de betrokken ketenpartners signalen van gedwongen uithuwelijking te herkennen en dit door de juiste interventies te voorkomen. In Nieuwegein is er een ketenaanpak ontwikkeld bij uitschrijving van leerplichtige kinderen uit de Basisregistratie personen en in Veldhoven is een specifieke methodiek ontwikkeld voor de uitvoerende professional die met complexe multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond te maken krijgt.

Vanaf dit jaar is het programma met een aantal nieuwe proeftuinen uitgebreid: de gemeenten Capelle aan den IJssel, Enschede en Gilze en Rijen, en het Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering. De proeftuinen zijn divers van aard. Er is veel aandacht voor de wijze waarop onderwijsparticipatie van Roma kinderen kan worden verhoogd en voor innovatieve manieren om Roma naar arbeid toe te leiden. Maar ook de nieuwe sociale wijkteams die in het kader van de transitie op het sociale domein per 1 januari jl. van start zijn gegaan, worden nader bestudeerd op hun dienstverlening richting de meest complexe multi-probleemgezinnen. Er is veel aandacht voor het sluitend maken van de keten en een goede balans tussen het bieden van perspectief enerzijds en handhaven anderzijds. De verwachting is dat de producten en methodieken die voortkomen uit de proeftuinen handelingsperspectief zullen bieden. Het CCV volgt de proeftuinen en neemt de resultaten mee in het te ontwikkelen webdossier, dat ook na afronding van het programma eind 2016 beschikbaar blijft en moet zorgen voor voortzetting van de aanpak op lokaal niveau in de daarop volgende jaren.

Het programma richt zich in deze fase ook op gemeenten die te maken hebben met de instroom van EU migranten met een Roma-achtergrond. Met het kunnen toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt per 1 januari 2014 bestaat de mogelijkheid voor Roemenen en Bulgaren om hier te komen werken. Een deel van deze groep heeft problemen op tal van leefgebieden en zorgt voor problematiek in de grote steden: overlast in de publieke ruimte, bedelarij, zakkenrollerij, overbewoning, schoolverzuim en verschillende andere vormen van criminaliteit doen zich voor, zo vernemen wij vanuit de ketenpartners. Bij deze vormen van criminaliteit worden ook kinderen ingezet, die daardoor zowel dader als slachtoffer zijn. Vanuit het landelijk programma zijn de contacten met grote steden als Rotterdam, Amsterdam en Den Haag waar de problematiek met name speelt geïntensiveerd. De steden hebben behoefte aan met name kennis en informatie om aan kennisopbouw binnen hun eigen stad te kunnen werken.

Aan verdieping van kennis over de problematiek binnen gezinnen met een Roma-achtergrond blijft behoefte. In de eerste fase van het programma is de problematiek als fenomeen al beschreven in het Kennisfundament³ van de Politieacademie over de aanpak van multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Toch blijft nadere analyse noodzakelijk om grip te krijgen op de aard en omvang. De nieuwe proeftuingemeenten zijn gevraagd een gedegen analyse te maken van hun lokale problematiek. Daarnaast zal dit jaar weer een Monitor Inclusie Roma plaatsvinden.⁴ Hierin wordt de situatie van Roma op de terreinen onderwijs, werk, wonen en veiligheid gemeten en beschreven.

³ Henk Sollie, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond, een kennisfundament voor professionals*.

⁴ De eerste Monitor Inclusie Roma vond plaats in 2013. Kamerstuk 32 824, nr.46.

Met het Kennisfundament is een belangrijke basis gelegd om te kunnen acteren bij problematiek in gezinnen met een Roma-achtergrond. In de huidige programmaperiode ligt de nadruk op het toepasbaar maken van deze kennis op tactisch en operationeel niveau binnen de politie. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij andere speerpunten van politie zoals de aanpak van mensenhandel, ondermijning en mobiel banditisme. Daartoe wordt de aanwezige expertise uitgebreid en gaat aandacht uit naar intelligence en informatiepositie. De Politieacademie ontwikkelt een e-learning module om de opgedane ervaring uit te leren en kennis te borgen. De politie heeft zich in alle proeftuinen gecommitteerd aan prioritering van de proeftuinaanpak.

Wat betreft de aanpak van signalen van criminaliteit en mensenhandel in relatie tot de toestroom van kansarme Romagezinnen uit andere EU-landen is op initiatief van de afdeling vreemdelingen identificatie mensenhandel van de politie Amsterdam (AVIM) een project gestart. Het programma Aanpak uitbuiting Roma kinderen is hierbij betrokken samen met het OM en andere zorg- en veiligheidspartners. Het project stelt zich tot doel om via de minderjarige slachtoffers te komen bij de verdachten die zich in internationaal georganiseerd verband schuldig maken aan uitbuiting van deze slachtoffers. Deze verdachten zullen vervolgens strafrechtelijk vervolgd worden en het wederrechtelijk verkregen voordeel van de uitbuiting zal worden ontnomen.

Betrokkenheid Roma gemeenschap

Vanuit het landelijk programma worden lokale initiatieven in de proeftuinen ondersteund om de dialoog met Roma te bevorderen. De gemeente Lelystad heeft in het kader van haar proeftuinaanvraag bijvoorbeeld een subsidie ontvangen om via sport en spel de dialoog met de Roma-gemeenschap te versterken. En ook de gemeente Capelle aan den IJssel wil met taallessen voor Roma vrouwen inzetten op dialoog en interactie.

Daarnaast is het Ministerie van SZW verantwoordelijk voor het bredere beleid ten aanzien van de participatie van Roma in de Nederlandse samenleving. Het past beter om de landelijke dialoog met de Roma gemeenschap vanuit deze brede invalshoek vorm te geven dan specifiek vanuit het programma Aanpak uitbuiting Roma kinderen. Zowel tijdens het AO Integratie van 12 maart 2014 (Kamerstuk 32 824, nr. 55) als tijdens de hoorzitting van de Tweede Kamer op 29 september 2014 is uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de dialoog met Roma.

Op 20 februari jongstleden heeft onder voorzitterschap van het Ministerie van SZW een aantal lokale bestuurders van gemeenten met Roma en Sinti (Lelystad, Veldhoven, Nieuwegein, Capelle aan den IJssel en Gemert-Bakel) en een select gezelschap van Roma en Sinti een eerste stap gezet tot verdere samenwerking.

Voortzetting Europese aandacht

Binnen zowel de Raad van Europa als de Europese Unie is er veel aandacht voor Roma als grootste minderheidsgroep van Europa. Van oudsher ligt de focus binnen beide organisaties op de aanpak van slachtofferschap en tegengaan van discriminatie. Wij hebben ons tot doel gesteld om in Europa ook aandacht te vragen voor de thema's kinderuitleiding en criminaliteit. Vanuit het landelijk programma vindt daarom actieve deelname plaats aan de Committee of Experts on Roma Issues

(CAHROM), een comité van nationale experts op het terrein van Roma-aangelegenheden van de Raad van Europa. Dit heeft geresulteerd in het agenderen van thema's als kinderuitbuiting, mensenhandel en huwelijksdwang in relatie tot Roma op de Europese agenda. In de eerste helft van dit jaar vinden er twee speciale CAHROM themabijeenkomsten plaats die een relatie hebben met het landelijk programma. Eén over Romameisjes en huwelijksdwang in Roemenië en één in Albanië over mensenhandel binnen Romagemeenschappen.

Tijdens het AO mensenhandel op 3 september 2014 heeft de ambtsvoorganger van VenJ toegezegd dat hij in geval van onderbesteding in de financiële middelen van Europese structuurfondsen, zal kijken hoe wij vanuit Nederland Roemenië en Bulgarije kunnen stimuleren om daar gebruik van te maken. Zoals hij tijdens het AO aangaf is de besteding van structuurfondsen een verantwoordelijkheid van EU lidstaten zelf. De Europese Commissie (EC) sluit met iedere individuele lidstaat partnerschapsovereenkomsten die de strategische basis vormen voor de besteding van structuurfondsen. De partnerschapsovereenkomsten voor de periode 2014–2020 tussen de EC en Nederland, de EC en Roemenië en de EC en Bulgarije zijn reeds vastgesteld. Bij de besteding van de fondsen gaat zowel in Roemenië als in Bulgarije aandacht uit naar de sociale inclusie van Roma. Wij vertrouwen erop dat de EC de voortgang van de individuele lidstaten monitort.

Borging resultaten programma

Omdat het landelijk programma per 1 januari 2017 stopt, is het van essentieel belang dat opgedane ervaringen en kennis niet verloren gaan. Vanuit het landelijk programma zijn afspraken gemaakt met het CCV op het terrein van monitoren en evalueren. Producten en processen binnen de proeftuinen worden beschreven zodat er een toolkit ontstaat die beschikbaar komt voor andere bestuurders en professionals en daarmee een fundamentele bijdrage levert aan de handelingskracht van eenieder die in de praktijk te maken heeft met multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond.

Begin 2017, na afronding van het programma, zullen wij u informeren over de opbrengsten uit de proeftuinen en informeren over de overige activiteiten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher