

Vergaderjaar 2020–2021

28 638

Mensenhandel

Nr. 185

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2020

Aanleiding

Mensenhandel is een van de ernstigste misdrijven die er bestaan. Het past niet in een rechtstaat dat er mensen zijn die als tweederangsburgers behandeld worden, uitgebuit, gedwongen dingen te doen die zij vrijwillig nooit zouden doen en, diensten te verrichten die zij niet willen verrichten. En het past niet in een rechtstaat dat er mensen zijn die niet gezien worden en die zich niet beschermd voelen door die rechtstaat.

Juist vanwege de ernst van dit delict kent Nederland een lange traditie in de aanpak van mensenhandel. Zo verscheen al in 2002 het eerste rapport van de Nationaal Rapporteur Menschenhandel¹. Toen al constateerde de Nationaal Rapporteur, mevrouw Korvinus, dat er «... in Nederland reeds veel gebeurt op het gebied van preventie en bestrijding van mensenhandel en aan hulpverlening aan slachtoffers.» Tegelijkertijd constateerde zij ook dat het mensenhandel delict op dat moment alleen gericht was op de exploitatie en uitbuiting in de prostitutie of in andere varianten van seksuele «dienstverlening».

Sindsdien is er veel veranderd. Eén van de belangrijke ontwikkelingen is de steeds verdere verbreding van de aanpak. Begin 2000 lag de focus met name op de aanpak van seksuele uitbuiting en loverboy problematiek. Deze focus is in de loop der jaren verbreed naar de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en meer recent met de aanpak van criminele uitbuiting. Deze doorontwikkeling van de aanpak van mensenhandel is door het

¹ Bureau Nationaal Rapporteur Menschenhandel (2002). Menschenhandel, Eerste Rapport van de Nationaal Rapporteur. Den Haag. Bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 1

huidige kabinet bestendigd. In het Regeerakkoord is afgesproken om de aanpak van mensenhandel te intensiveren. Deze intensivering is vormgegeven met het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel*.

De ambitie die we in het programma hebben opgenomen is duidelijk: voorkomen dat mensen slachtoffer worden; (mogelijke) slachtoffers snel en adequaat signaleren en vervolgens ondersteunen; ouders zoveel mogelijk frustreren. Sinds november 2018 is door alle betrokken partijen hard gewerkt aan de uitvoering van dit programma, met veel mooie resultaten. Zo laten de cijfers over 2019 zien dat we slachtoffers beter in beeld hebben dan voorgaande jaren² en wordt voor 2020 een stijging van het aantal bij het OM ingeschreven verdachten verwacht. Om de geformuleerde ambities te realiseren, zijn ook instrumenten en trainingen ontwikkeld die het mogelijk maken om slachtoffers sneller te signaleren, hen beter te helpen en ouders steviger aan te pakken. De handreiking gegevensdeling, het kompas voor gemeenten, de extra opvangplekken en een intensivering van de internationale inzet zijn hier voorbeelden van. Deze concrete resultaten laten zien hoe we invulling hebben gegeven aan onze ambities. De in het programma vastgestelde ambities vormen ook onze leidraad voor de toekomst.

In deze brief beschrijven we deze en andere cruciale ontwikkelingen die in het afgelopen jaar hebben bijgedragen aan de versteviging en verbreding van de aanpak van mensenhandel. Als bijlage is daarnaast een tabel (bijlage 1) opgenomen, waarin voor alle onderdelen van het programma een stand van zaken is opgenomen³. Daarbij geldt dat er ook onderdelen geweest zijn die enige vertraging hebben opgelopen. De omstandigheid dat met name de ministeries van SZW en VWS zich ook vanwege Covid-19 op andere prioriteiten hebben moeten richten heeft hier een rol in gespeeld. Verderop in deze brief wordt daarom ook nog stilgestaan bij de implicaties van de Covid-19 crisis op de aanpak van mensenhandel. Met deze brief doen wij de toezegging gestand om uw Kamer jaarlijks te informeren over de voortgang van het programma.

De verbreding en versteviging van het fundament

Centraal staat in de Nederlandse aanpak een integrale, multidisciplinaire benadering, waarin gelijktijdig ingezet wordt op preventie, signalering, opsporing, opvang en internationale bestrijding. Op korte termijn leidt de betrokkenheid van vele verschillende stakeholders wellicht tot een langduriger besluitvormingsproces, op lange termijn leidt dit echter tot een effectievere aanpak. Anders gezegd, deze benadering vraagt veel afstemming en overleg, maar leidt ook tot een aanpak die slachtoffer-schap helpt voorkomen, slachtoffers de hulp biedt die zij nodig hebben en de ouders weet aan te pakken.

Deze integrale aanpak heeft Nederland tot een van de koplopers gemaakt in de aanpak van mensenhandel. De Nederlandse aanpak wordt internationaal gezien als een *best practice*. Met het programma *Samen tegen mensenhandel* bouwt het kabinet verder aan het fundament dat door zijn voorgangers is gelegd. Daarbij geldt evenwel dat hier geen sprake is van revolutionaire veranderingen, maar juist van incrementele aanpassingen van dit fundament. Met het programma *Samen tegen Mensenhandel* is het bestaande fundament *verstevigd* en *verbreed*.

² In 2019 is een stijgende lijn te zien in het aantal mogelijke slachtoffers dat bij CoMensha werd geregistreerd (1.372 in 2019 t.o.v. 780 in 2018). In het navolgende wordt deze stijging nader geduid.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het afgelopen jaar hebben we samen met alle partners in het veld gewerkt aan de uitvoering van het programma *Samen tegen mensenhandel*. Ondanks de Covid-19 pandemie wisten we elkaar op creatieve wijze te vinden om gezamenlijk te werken aan het tegengaan van mensenhandel. Dit heeft goede resultaten opgeleverd.

Zo is – zoals hierboven al gemeld – in 2019 een stijgende lijn te zien in het aantal mogelijke slachtoffers dat bij CoMensha werd geregistreerd (1372 in 2019 t.o.v. 780 in 2018). Dit kan als positief bestempeld worden omdat meer mensen gesignaleerd worden en daardoor de hulp kunnen krijgen die zij behoeven. In 2019 zijn met name door politie en zorgcoördinatoren meer slachtoffers gemeld dan in het jaar ervoor. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna Nationaal Rapporteur) doet hier ook verslag van in zijn Slachtoffermonitor 2015–2019, die op 16 oktober jl. is gepubliceerd⁴.

De Nationaal Rapporteur plaatst hier tegelijk een aantal kanttekeningen bij. Zo brengt het aantal geregistreerde slachtoffers alleen die slachtoffers in beeld die bekend zijn bij instanties. Tegelijkertijd blijft ook altijd sprake van een *dark number*. Mede daarom wordt momenteel door het WODC aan een tweede schatting van het aantal slachtoffers gewerkt.

De stijging in het aantal meldingen laat evenwel zien dat instanties meer zicht hebben op mensenhandel in Nederland en dat er meer bereidheid is om zaken te melden. Het beeld wordt anderzijds enigszins vertekend door het grote aantal buitenlandse slachtoffers dat in 2019 aangifte deed van mensenhandel die in het buitenland had plaatsgevonden. Daarnaast zal bezien moeten worden in hoeverre Covid-19 invloed zal hebben op de cijfers van 2020.

Informatiedeling

Essentieel bij de versteviging van het fundament is de mogelijkheid om informatie te delen. Mensenhandel kan alleen effectief bestreden worden als op alle niveaus en tussen alle partners intensief wordt samengewerkt. Daarbij blijft de vraag opkomen in welke gevallen persoonsgegevens verzameld, gebruikt en gedeeld mogen worden. Binnen de eigen organisatie en met anderen. Binnen en buiten de overheid. De afgelopen periode is er samen met ketenpartners en praktijkdeskundigen hard gewerkt aan de handreiking die hier zo goed en concreet mogelijk antwoord op geeft. Deze handreiking geeft inzicht in de mogelijkheden voor informatiedeling binnen het bredere mensenhandeldomein (opsporing, vervolging, bestuurlijk en zorg en opvang).

Hiermee is enerzijds een voldragen instrument gecreëerd dat handvatten biedt voor de dagelijkse praktijk. Anderzijds heeft het traject ook inzicht opgeleverd in bestaande (blijvende) belemmeringen. De mogelijkheid om deze weg te nemen wordt op dit moment verder verkend. De handreiking, getiteld *De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens*, is als bijlage bij deze brief opgenomen (bijlage 2)⁵. Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging om deze handreiking met uw Kamer te delen.

⁴ In deze Slachtoffermonitor doet de Nationaal Rapporteur ook een drietal aanbevelingen. Uw kamer ontvangt voor het einde van het jaar een separate beleidsreactie waarin deze aanbevelingen geadresseerd worden.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De strafrechtelijke aanpak van mensenhandel

De versteviging van het fundament ziet uiteraard ook op de opsporing en vervolging van daders. Er wordt gestaag doorgebouwd aan een fundament van waaruit de cijfers rondom de opsporing en vervolging naar verwachting zullen gaan stijgen. Vooral nog is een voorzichtige verbetering waarneembaar ten opzichte van vorig jaar⁶. In een separate brief over de opsporing/vervolging mensenhandel is uw Kamer meegenomen in de relevante ontwikkelingen op dit terrein.

Versteviging aanpak van klanten van minderjarigen

De klanten die producten of diensten kopen waarbij mensenhandel betrokken is, hebben ook een rol bij het in stand houden van mensenhandel. Aangemoedigd door Motie van het lid Kuik (Kamerstuk 28 638, nr. 166) heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid zich, in samenwerking met het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel, ingezet om een pakket maatregelen samen te stellen, dat toeziet op het ontmoedigen van klanten die seks kopen van minderjarigen. Hiervoor zijn in de afgelopen maanden verschillende trajecten doorlopen, waarbij met uiteenlopende partijen, waaronder wetenschappers, OM, politie en communicatiespecialisten, gesprekken gevoerd over de verschillende maatregelen.

Enerzijds zijn dit maatregelen die toezien op de bewustwording en het voorkomen van dergelijk gedrag. Anderzijds zijn dit ook acties die juist kiezen om hen die seks kopen van minderjarigen hard aan te kunnen pakken. Een belangrijk aspect is het explicieter aanpakken van klanten die seks kopen van zestienminners. Seksuele handelingen met minderjarigen ouder dan zestien jaar is strafbaar wanneer dit tegen betaling geschiedt. Seksueel misbruik van zestienminners is altijd strafbaar, ongeacht of er sprake is van betaling. Wel kan deze omstandigheid binnen de (hoge) wettelijke strafmaxima voor seksueel misbruik van zestienminners worden meegenomen door het openbaar ministerie en de rechter bij de strafeis en de strafoplegging. Ook in de consultieronde over het Voorontwerp van de wet seksuele misdrijven is naar voren gebracht dat bij zestienminners het betalingsaspect (als strafverzwarende omstandigheid) wettelijk geëxpliciteerd zou moeten worden. Dit punt zal worden betrokken bij het opstellen van een volgende versie van het wetsvoorstel.

Versteviging signaleren mensenhandel bij Veilig Thuis en door medische professionals

Het verbreden van het fundament is ook gericht op het beter en vaker kunnen herkennen van slachtoffers mensenhandel. Het is van belang dat medische professionals in staat zijn om mensenhandel te herkennen. De Artsenfederatie KNMG heeft het onderwerp mensenhandel daarom opgenomen in de KNMG-meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld. De KNMG heeft ook meegewerkt aan de ontwikkeling van een factsheet over mensenhandel die inhoudelijk aansluit bij de bestaande meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

Bij Veilig Thuis (VT), het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling, kunnen adviesvragen of meldingen binnenkomen van geweldssituaties waarin mensenhandel een rol speelt. Het merendeel

⁶ Het aantal bij het OM geregistreerde verdachten mensenhandel was tot en met september 124. Hiervan uitgaande komt de 12-maanden prognose uit op 160–170. Dit is minder dan de beoogde doelstelling van 190 voor 2020, maar meer dan de in 2019 behaalde 145 OM-verdachten.

van de VT-organisaties heeft inmiddels een aandachtfunctionaris mensenhandel. CoMensha organiseert voorlichtingsbijeenkomsten mensenhandel bij de afzonderlijke Veilig Thuis organisaties waar alle medewerkers aan deel kunnen nemen. Covid-19 heeft helaas grote invloed gehad op de mogelijkheden van de uitvoering van deze bijeenkomsten.

Momenteel werken CoMensha en Fairwork aan het ontwikkelen van een verdiepingstraining voor aandachtfunctionarissen mensenhandel bij VT. In deze trainingen is de aandacht met name gericht op de specifieke rol die de aandachtfunctionaris heeft binnen de eigen organisatie, hoe deze zo effectief mogelijk in te vullen en hoe de collega's te trainen en informeren met het doel om slachtoffers vroegtijdig te signaleren. De uitrol van deze training volgt in 2021.

Verstevinging zorgaanbod voor slachtoffers

Het programma *Samen tegen mensenhandel* is ook gericht op de versteving van het zorgaanbod voor slachtoffers. Slachtoffers van mensenhandel moeten kunnen rekenen op goede hulp en opvang in een veilige omgeving. Uit onderzoek is gebleken dat seksuele uitbuiting ook bij jongens en mannen voorkomt, maar dat signalering, het aanbieden van hulp en de hulpverlening zelf, vragen om een specifieke benadering. Daarom zijn, met ondersteuning vanuit het Ministerie van VWS, vijf zorg- en hulporganisaties gestart met het ontwikkelen van een aanbod van zorg voor mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting⁷.

Daarnaast zijn eind 2019 36 nieuwe opvangplaatsen gecreëerd voor slachtoffers van mensenhandel met complexe problematiek⁸. Inmiddels zijn alle 36 plekken operationeel en kunnen deze gebruikt worden door vrouwen, mannen en kinderen voor opvang en ondersteuning. Uit de twee monitorings- en evaluatiebijeenkomsten die hebben plaatsgevonden, bleek dat de opvangplaatsen en de hieraan gekoppelde expertise voorzien in een behoefte. Tegelijk worden knelpunten ervaren rondom de complexiteit van de problematiek van de slachtoffers en de zorg- en ondersteuningsvragen die zij hebben. In het verlengde van dit laatste spelen bekende knelpunten een rol, zoals wachtlijsten bij aanbieders van GGZ-hulpverlening en verslavingszorg en beperkingen van geschikte huisvesting voor door- en uitstroom. De VNG, VWS en CoMensha blijven de komende periode in gesprek met de opdrachtgevende gemeenten en de instellingen om de voortgang te bewaken. Drie jaar na de realisatie van de extra opvangplekken (eind 2022) vindt er een uitgebreide evaluatie plaats.

Versterking van de regionale en gemeentelijke aanpak

Cruciaal is ook dat steeds meer gemeenten voor zichzelf een grotere rol zien bij de aanpak van mensenhandel. In het afgelopen jaar is door veel gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en CoMensha hard gewerkt aan de realisatie van de afspraken die over de gemeentelijke aanpak in het Interbestuurlijk Programma (IBP) zijn gemaakt. CoMensha ondersteunt gemeenten bij de realisatie van een volledig landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie, omdat de huidige dekking nog niet volledig is. De landelijke dekkingsgraad van het aantal zorgcoördinatoren is op dit moment 94%.

⁷ De organisaties Fier, Sterk Huis, Koraal, Lumens en Pretty Woman, zijn met deze ontwikkeling gestart.

⁸ Deze opvangplaatsen zijn beschikbaar gekomen in Almere, Alkmaar, Amsterdam, Enschede, Rotterdam, en Zwolle en tot stand gekomen in samenwerking met Blijf Groep, Fier!, HVO-Querido en Kadera.

In iedere politieregio is er nu één burgemeester die portefeuillehouder is voor de regionale aanpak van mensenhandel. Op 1 oktober jl. heeft de VNG in samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid een bestuurlijk overleg georganiseerd voor alle regionale portefeuillehouders mensenhandel. Tijdens dit overleg is een bestuurlijk netwerk opgericht dat zorgt voor een centrale verbinding in de gemeentelijke aanpak van mensenhandel en driemaal per jaar bijeen zal komen. Het bestuurlijk netwerk faciliteert het uitwisselen van *best-practices* en het verbeteren van de regionale sturing en ketensamenwerking rondom mensenhandel, evenals de samenwerking tussen landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Op basis van de signalen die de VNG en CoMensha hebben opgehaald in het contact met gemeenten kwam naar voren dat gemeenten behoefte hebben aan handvatten voor het vormgeven van het mensenhandel beleid. De VNG heeft daarom samen met vele partners de afgelopen anderhalf jaar gewerkt aan *Het kompas mensenhandel*, dat op 12 november jl. is gelanceerd. Het kompas biedt gemeenten informatie, bestuurlijke instrumenten en bevat aanbevelingen. Het kompas is zowel bedoeld voor gemeenten die net beginnen met de aanpak van mensenhandel, als voor gemeenten die al een basisaanpak hebben en deze willen intensiveren.

Versteving internationale inzet

Met het programma *Samen tegen mensenhandel* werkt het kabinet ook aan een versteving van de internationale inzet, zowel in de samenwerking met herkomst- of transitielanden, als via multilaterale organisaties.

In het kader van de Motie Kuik/Voordewind (35 300 XVII, nr. 34) is het afgelopen jaar in kaart gebracht op welke wijze herkenning, signalering en preventie van mensenhandel kan worden verstevigd. Op basis van deze resultaten is de aanpak van mensenhandel geïntensiveerd. Dit is via drie kanalen gebeurd, namelijk 1) een projectmatige intensivering, vooral in West-Afrika en de Sahel 2) verbeterde samenwerking met politie, de Koninklijke Marechaussee, het openbaar ministerie zodat de verschillende inspanningen beter op elkaar aansluiten, en 3) verbeterde samenwerking met de overheden van transitielanden en herkomstlanden. In de resultaatentabel wordt de keuze voor de verschillende kanalen, en de inhoud hiervan, nader toegelicht.

Daarnaast wordt via het Liechtenstein initiatief actief samengewerkt met de financiële sector, mede ten behoeve van het traceren en bevrozen van tegoeden van mensenhandelaren. De huidige tweede fase van dit initiatief, *Finance Against Slavery and Trafficking* (FAST), richt zich op het delen en implementeren van het document *Unlocking Potential: A Blueprint for Mobilizing Finance Against Slavery and Trafficking* dat in de eerste fase is opgesteld.

Stand van zaken effect aanpassing verblijfsregeling mensenhandel

Vanwege de Covid-19 omstandigheden en de invloed hiervan op de cijfers omtrent de B8/3-regeling kon een evaluatie van de aanpassing in de verblijfsregeling van 1 augustus 2019 tot op heden nog niet plaatsvinden. Er wordt gemonitord op welk moment de beschikbare gegevens wel een gedegen evaluatie kunnen opleveren.

Internationaal vergelijkend onderzoek naar prostitutiemodellen

Op 3 september jl. vond een plenair debat plaats naar aanleiding van het burgerinitiatief «Ik ben onbetaalbaar» (Handelingen II 2019/20, nr. 97, debat over het burgerinitiatief «Ik ben onbetaalbaar»). Het burgerinitiatief pleitte voor invoering van het «Zweedse model», wat inhoudt dat mensen die gebruik maken van prostitutie strafbaar zijn.

Tijdens het debat bleek er een breed gedragen behoefte te zijn aan een objectief, wetenschappelijk onderzoek naar de effecten en neveneffecten van verschillende prostitutiemodellen op onder meer mensenhandel en de werksituatie en maatschappelijke positie van sekswerkers. Er is toegezegd het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) te vragen hier onderzoek naar te doen en u is ook toegezegd de onderzoeksvraag met u te zullen delen.

Het WODC heeft aangegeven te verwachten begin 2021 te kunnen starten met het onderzoek. Voor die tijd zullen de onderzoeksvraag en onderzoekopzet bepaald worden. Zoals toegezegd zullen deze gedeeld worden met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid.

De implicaties van de Covid-19 crisis voor de aanpak van mensenhandel

Door Covid-19 kwamen meteen bestaande misstanden rondom arbeidsmigranten onder een vergrootglas te liggen. Arbeidsmigranten zitten soms in een onwenselijke afhankelijke relatie tot hun werkgever en kunnen zodoende extra kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting. Het kabinet heeft het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ingesteld onder leiding van Emile Roemer, om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren op de korte en (middel)lange termijn. Hoewel het Aanjaagteam zich niet specifiek heeft gericht op arbeidsuitbuiting, zijn er wel een aantal voorstellen gedaan om malafide ondernemers aan te pakken en de afhankelijkheid van arbeidsmigranten, die een voedingsbodem voor uitbuiting kan vormen, te verminderen.

Covid-19 riep direct ook vragen op over de situatie van slachtoffers en de aanpak van daders in deze tijden waarbij ook organisaties als de politie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) hun werkwijze moesten veranderen.

Bij de politie waren bijvoorbeeld tijdelijk bepaalde werkzaamheden niet mogelijk, die in een later stadium, waar mogelijk, zijn ingehaald. Voorts heeft ISZW een periode alleen fysieke inspecties of recherchewerk uitgevoerd in zwaarwegende gevallen (ongevallen en arbeidsuitbuiting, waaronder intakegesprekken met mogelijke slachtoffers). Mogelijk gevolg van de veranderde werkwijze is de huidige onderbezetting in de opvangplekken bestemd voor slachtoffers mensenhandel. Om zicht te krijgen op de impact van Covid-19 op mensenhandel in Nederland is onder leiding van CoMensha een monitor opgezet. Op dit moment biedt de monitor echter nog onvoldoende zicht op Covid-19 gerelateerde ontwikkelingen om hier duidelijke conclusies aan te verbinden.

Verder bouwen aan het fundament

Met het programma *Samen tegen Mensenhandel* is het fundament van de aanpak mensenhandel versterkt en verbreed. De afgelopen twee jaar hebben naast resultaten ook inzichten opgeleverd over wat aanvullend nodig is. Denk hierbij aan het verder vergemakkelijken van informatie uitwisseling tussen ketenpartners, het verbeteren van het zicht op aard en omvang, en daarmee de impact van beleidsinitiatieven, de versteviging van de aanpak van criminele en seksuele uitbuiting van minderjarigen, en

tot slot een verdere verankering van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel.

Het fundament staat, maar daarmee zijn nog niet alle beoogde doelen gerealiseerd en de behaalde resultaten bestendig. Wij blijven ons daarom inzetten om dit fundament te verstevigen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van 't Wout