

Vergaderjaar 2019–2020

28 638

Mensenhandel

Nr. 176

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, 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, 13 november 2019

Aanleiding – Programma Samen tegen mensenhandel

In het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte-III (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is afgesproken dat de aanpak van mensenhandel intensief en geïntegreerd opgepakt wordt. Vorig jaar november is daarom het programma *Samen tegen mensenhandel* (hierna het programma) van start gegaan. In dit programma slaan de Ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Buitenlandse Zaken (BZ) de handen ineen. Ook is er nauw contact met maatschappelijke organisaties die dagelijks slachtoffers van mensenhandel begeleiden, met politie, het Openbaar Ministerie en gemeenten. Beleid maak je immers niet alleen. Nu, één jaar later, maken we gezamenlijk de balans op: Waar staan we in de aanpak van mensenhandel? Wat gaat goed en wat kan en moet beter?

In dit eerste gedeelte van de brief zal ingegaan worden op de belangrijkste ontwikkelingen en uitdagingen. Vervolgens zullen per actielijn van het programma de overige resultaten besproken worden.

Wanneer we terugkijken op de afgelopen twaalf maanden dan levert dit een gemêleerd beeld op. Er zijn het afgelopen jaar belangrijke stappen gezet om te werken aan de gezamenlijke ambitie om het aantal slachtoffers naar beneden te brengen. Alle in deze brief genoemde maatregelen dragen hieraan bij. Zo staat de aanpak van mensenhandel zowel internationaal, nationaal, regionaal als lokaal hoog op de agenda, mede door talrijke bijeenkomsten die door alle betrokken organisaties georganiseerd zijn. Ook in de media kwam het thema mensenhandel het afgelopen jaar

veelvuldig aan bod. Dit heeft bijgedragen aan het maatschappelijk bewustzijn over deze thematiek.

Een aantal mooie en belangrijke resultaten van het programma willen we hier graag benoemen. Zo zijn er extra inspecteurs, rechercheurs en een expert mensenhandel bij de Inspectie SZW gestart¹, zijn er 36 extra opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek gerealiseerd, zijn er door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) samen met de gemeenten belangrijke stappen gezet ter versteviging van de lokale aanpak van mensenhandel, en worden er politieliaisons geplaatst met een taakaccent op mensenhandel in Polen, Italië en op de Westelijke Balkanroute.

Maar we zijn er nog lang niet. Terecht uit de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (in het vervolg de Nationaal Rapporteur) in de laatste twee monitors zijn zorgen als het gaat om de ondersteuning van en het zicht op de slachtoffers, en de aanpak van de daders².

In het programma adresseren wij deze en ook andere knelpunten waar al jaren zorgen over bestaan. Het gaat hierbij om complexe vraagstukken als de informatiedeling tussen ketenpartners, het dalende aantal strafrechtelijke onderzoeken, en artikel 273f Sr in relatie tot de aanpak van arbeidsuitbuiting. Stuk voor stuk vraagstukken die onze aandacht hebben en waarop ook al het nodige werk is verricht, maar die helaas niet binnen één jaar opgelost zijn.

Kortom, we zijn op de goede weg, maar zijn er liggen nog uitdagingen. Ook de komende jaren blijven we ons, samen met de vele betrokken organisaties, inzetten voor een integrale aanpak van mensenhandel. We blijven met deze gedreven professionals in gesprek, onder andere door het organiseren van netwerkbijeenkomsten. Om het integrale karakter van het programma te waarborgen is ook interdepartementale samenwerking cruciaal. Deze is terug te zien in het interdepartementale programmateam waarin de verschillende departementen vertegenwoordigd zijn en de departementale opgaven en maatregelen oppakken, onder coördinatie van het Ministerie van JenV. Daarnaast zullen wij op korte termijn een klankbordgroep inrichten waarin professionals en beleidsmakers samenkomen en gezamenlijk de resultaten monitoren en nadenken over de verdere invulling van de actielijnen.

In het vervolg van deze brief informeren we u meer in detail over de maatregelen en activiteiten die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden. We hanteren hierbij de indeling van de vijf actielijnen – zij dienen als kapstok voor het programma. Daarnaast gaan we in deze brief in op de toezeggingen en moties die zijn voortgekomen uit het Algemeen Overleg Mensenhandel en Prostitutie (AO) van 3 juli 2019 (Kamerstuk 28 638, nr. 173) en het Verslag van een Algemeen Overleg (VAO) van 4 juli 2019 (Handelingen II 2018/19, nr 102, item 52).

¹ I.v.m. de prioriteit van Eerlijk Werk kunnen met de Inspectie Control Framework (ICF) gelden extra inspecteurs en rechercheurs worden aangenomen en opgeleid.

² Slachtoffermonitor Mensenhandel 2014–2018 en Dadermonitor Mensenhandel 2013–2017 (allen raadpleegbaar via Tweedekamer.nl). Zie verder de Kabinetsreactie op Dadermonitor Mensenhandel 2013–2017 (Kamerstuk 28 638, nr. 174). De Kabinetsreactie op de recent gepubliceerde Slachtoffermonitor Mensenhandel 2014–2018 zal begin 2020 aan uw Kamer gezonden worden.

Actielijn 1: Doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel

Eén van de belangrijkste actielijnen betreft het doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel. Hieronder wordt de signalering van mensenhandel geschaard, alsook de opsporing en vervolging van daders en facilitators, en bovendien het regelen van adequate opvang en ondersteuning van de slachtoffers. Onder deze actielijn vallen in het programma talloze maatregelen en activiteiten. In het navolgende staan we stil bij de belangrijkste ontwikkelingen.

Signalering – voorlichtingsmateriaal

Het verbeteren van de vroegtijdige signalering van slachtoffers van mensenhandel is cruciaal. Hoe eerder slachtoffers worden herkend, hoe sneller zij uit de uitbuitingssituatie gehaald kunnen worden om vervolgens de juiste zorg en ondersteuning te kunnen ontvangen. De afgelopen tijd zijn daarom vele verschillende professionals uit diverse beroepsgroepen getraind om de signalen van mensenhandel te onderkennen.

Om deze professionals goed te kunnen trainen, is het belangrijk om goed voorlichtingsmateriaal te hebben. Ook op dat vlak zijn belangrijke stappen gezet. Er is de afgelopen jaren al veel goed voorlichtings- en trainingsmateriaal ontwikkeld op het gebied van signalering van mensenhandel. Dit was alleen niet altijd goed vindbaar. Sinds kort is dit materiaal allemaal gebundeld terug te vinden op één plek, namelijk de Mensenhandel Academy³ op de website van CoMensha. De lancering van deze website heeft op 7 november 2019⁴ plaatsgevonden tijdens een landelijke netwerkbijeenkomst in Den Haag.

Verder zijn dit jaar in het kader van het programma twee voorlichtingsfilms gemaakt. Het doel van deze voorlichtingsfilms is om professionals beter in staat te stellen om specifieke vormen van uitbuiting sneller te onderkennen, te weten: criminele uitbuiting van kinderen en seksuele uitbuiting van jongens en mannen.

De eerste film is in opdracht van het Ministerie van JenV, in nauwe samenwerking met de landelijke expertgroep criminele uitbuiting van minderjarigen,⁵ ontwikkeld. In de film worden drie recente casussen gebruikt om professionals bewust te maken dat achter een klein delict als bedelen of winkeldiefstal criminele uitbuiting schuil kan gaan. In aanvulling op de film zijn door de expertgroep ook een toolkit en een factsheet ontwikkeld. De film is in april 2019 in première gegaan tijdens een landelijke netwerkbijeenkomst in Amsterdam. De film is ook in het Engels beschikbaar. Deze versie van de film is al op verschillende Europese congressen gepresenteerd om ook in het buitenland aandacht te vragen voor deze hele specifieke vorm van uitbuiting.

De film over seksuele uitbuiting van jongens is door het Ministerie van JenV in nauwe samenspraak met het Ministerie van VWS en experts van het Expertisecentrum Mensenhandel en (jeugd)Prostitutie Lumens, de Jade Zorggroep, Pretty Woman, Shop Den Haag, de politie en het OM

³ Voor meer informatie zie: <https://www.comensha.nl/mensenhandel-academy/>.

⁴ De «soft launch» heeft op 4 april 2019 plaatsgevonden tijdens de eindconferentie van het project STEP. De «hard launch» heeft op 7 november 2019 plaatsgevonden.

⁵ Betrokken organisaties: Ministerie van Justitie en Veiligheid, OM, Politie, Inspectie SZW, CCV, Defence for Children, gemeente Amsterdam, gemeente Rotterdam, Raad voor de Kinderbescherming, Nidos, de Koppeling, Spirit, Fier, HVO Querido, CoMensha, BNRM, en Leger des Heils.

ontwikkeld. De film is erop gericht om de bewustwording bij professionals in de opsporing en zorg over deze vorm van uitbuiting te vergroten, zodat ook mannen en jongens sneller herkend worden als mogelijk slachtoffer van mensenhandel. De film is op 3 september jl. gelanceerd tijdens een netwerkbijeenkomst in Eindhoven. De film wordt momenteel verspreid onder zorgprofessionals en opsporingsdiensten. Ook deze film is beschikbaar in het Engels. Omdat voor beide films geldt dat er mogelijk informatie in de film zit die door daders kan worden misbruikt, zijn de films niet openbaar toegankelijk gemaakt.

Signalering – training eerstelijnsprofessionals

Naast het opstellen en beschikbaar maken van voorlichtingsmateriaal wordt vanuit het programma ingezet op het trainen van eerstelijnsprofessionals. Momenteel worden alle eerstelijns politiemedewerkers, die in hun dagelijks werk te maken kunnen krijgen met mensenhandel, getraind in het herkennen van de uiteenlopende vormen van mensenhandel. De training is inmiddels landelijk in gebruik bij alle eenheden. Het kost echter wel enkele jaren om alle eerstelijns politiemedewerkers (35.000–40.000) te trainen.

Het is ook van belang dat medische professionals in staat zijn om mensenhandel te herkennen. Daarom heeft Artsenfederatie KNMG het onderwerp mensenhandel 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 meldcodes huiselijk geweld en kindermishandeling.

Bij Veilig Thuis, het adviespunt en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling, kunnen ook adviesvragen of meldingen binnenkomen van geweldssituaties waarin mensenhandel een rol speelt. Sinds 2018 is er daarom een landelijk aandachtsfunctionarissen overleg mensenhandel, waar alle aandachtsfunctionarissen van Veilig Thuis bij aansluiten. Daarnaast organiseert CoMensha themabijeenkomsten mensenhandel bij de afzonderlijke Veilig Thuis organisaties waar alle medewerkers aan deel kunnen nemen.

Ten slotte wordt ook bij jeugdhulporganisaties extra aandacht besteed aan de signalering van slachtoffers van mensenhandel. Ten behoeve hiervan is bij CoMensha een project gestart waar vier organisaties⁶ zich aan hebben verbonden. Binnen deze instellingen zal een onderzoek uitgevoerd worden naar onder andere het huidige kennisniveau, welke hulpmiddelen er nu gebruikt worden en de bestaande knelpunten. Op basis van dit onderzoek worden oplossingen voor de geconstateerde knelpunten ontwikkeld, die vervolgens in een pilotfase geïmplementeerd worden. Na afloop van de pilot zullen deze ervaringen gedeeld worden met andere instellingen, zodat ook zij van de opgedane kennis kunnen profiteren. Tevens zal tijdens dit project onderzocht worden hoe registratie van mensenhandel problematiek bij cliënten die gebruik maken van jeugdhulpverlening, het beste vorm gegeven kan worden.

Bovengenoemd project draagt bij aan het vergroten van kennis over mensenhandel binnen de jeugdzorg en draagt bij aan het oplossen van de uitdagingen die spelen rondom jongeren die weglopen uit de jeugdzorg. Uw Kamer heeft hier tijdens het AO Mensenhandel en Prostitutie van 3 juli 2019 en het VAO van 4 juli 2019 ook aandacht voor gevraagd. Tijdens dit debat heeft de Staatssecretaris van JenV toegezegd uw Kamer te

⁶ Entrea Lindenhout, Bijzonder Jeugdwerk, Koraal locatie De La Salle en Enver.

informerend over de problematiek rondom het weglopen van minderjarigen uit de jeugdzorg. Tevens is tijdens het VAO een motie⁷ aangenomen die betrekking heeft op de uitrol van kennis en producten van de commissie Azough binnen instellingen voor slachtoffers met een Licht Verstandelijke Beperking (LVB) en GGZ-instellingen. In het navolgende wordt nader ingegaan op de wijze waarop invulling is gegeven aan de motie en de toezegging.

De Commissie Azough heeft in opdracht van Jeugdzorg Nederland diverse producten opgesteld om de signalering, registratie en hulp aan slachtoffers van loverboys te verbeteren. In 2017 zijn de producten ook toepasbaar gemaakt voor de opvang aan slachtoffers met LVB. Het landelijk kenniscentrum LVB is in 2019 gestart met een project om deze instrumenten een plek te geven in de werkwijzen binnen de zorginstellingen voor mensen met een LVB.

Eén ander product van de Commissie Azough was een kader voor de kwaliteit van opvang en hulp aan slachtoffers. Belangrijk onderdeel van dit kader is een instructie over de wijze waarop instellingen veiligheidsrisico's kunnen inschatten en welke afspraken moeten worden gemaakt wanneer een jeugdige met verlof gaat. In dit kader wordt ook beschreven hoe instellingen moeten handelen als een jeugdige niet terugkeert van verlof of is weggelopen.

Relevant voor de toezegging en motie is ook de recent van start gegane proeftuin bij de politie en zorginstellingen. Aanleiding voor de proeftuin is de gedeelde vrees bij zowel de zorginstellingen als bij de politie dat een deel van de jongeren binnen deze instellingen, veelal meisjes, kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Er is sprake van (vaak kortdurende) vermissingen uit jeugdzorginstellingen, waarbij de vrees is dat de jongeren (worden aangespoord) uit de instelling (te) verdwijnen om in de prostitutie te werken. In samenspraak met jeugdzorginstellingen wil de politie tot een betere uitwisseling van informatie en een verbeterde samenwerking komen. De proeftuin richt zich enerzijds op het tegengaan van de versnippering en het verschil in risicotaxatie binnen de Nationale Politie (en OM). Anderzijds moet deze proeftuin bijdragen aan meer bewustwording over dit fenomeen bij betrokken organisaties. Dit draagt op zijn beurt weer bij aan de kwaliteit van de signalen en bereidheid tot het delen van deze signalen door jeugdzorginstellingen met de politie. Deze proeftuin loopt door in 2020 en moet ertoe leiden dat uiteindelijk de samenwerking tussen politie en jeugdzorginstellingen in het hele land op eenzelfde wijze wordt vormgegeven.

Opsporen van daders en facilitators

Naast het verbeteren van de signalering van mensenhandel wordt ook de basisaanpak omtrent het opsporen en vervolgen van daders en facilitators doorontwikkeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de inzet van het kabinet op nationaal en internationaal niveau. Apart worden de activiteiten op het gebied van financiële opsporing vermeld.

Uw Kamer zal separaat geïnformeerd worden over de motie⁸ die door de ChristenUnie en de Partij van de Arbeid is ingediend tijdens de Algemeen Politieke Beschouwingen en het kabinet oproept om structureel tien miljoen euro extra vrij te maken ten behoeve van de AVIM.

⁷ Motie van het lid Buitenweg; Kamerstuk 28 638, nr. 169.

⁸ Motie van de leden Segers en Asscher; Kamerstuk 35 300, nr. 25.

Nationale doorontwikkeling van de opsporing en vervolging

De eerste stap die sinds de start van het programma genomen is om de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel op nationaal niveau te verbeteren is het opnemen van mensenhandel als A-prioriteit in de Veiligheidsagenda 2019–2022. Dit betekent dat mensenhandel één van de vier prioritaire thema's van de politie is geworden voor de komende vier jaar.⁹

Om tot een betere opsporing en vervolging van mensenhandelzaken te komen zijn ook afspraken gemaakt over een concreet groeipad voor het aantal mensenhandel verdachten dat de politie aanlevert bij het OM¹⁰. Hiervoor is het onder andere nodig dat de signalering en informatiegestuurde aanpak van alle vormen van mensenhandel wordt versterkt. In het programma is aangekondigd dat wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van een informatiegestuurde werkwijze waarbij intelligence, opsporing en de gebiedsgebonden politiezorg nauwer met elkaar worden verbonden. Dit biedt kansen om de beschikbare capaciteit – binnen zowel intelligence als opsporing – effectief, efficiënt en doelgericht in te zetten en voor de samenwerking met partners. Deze werkwijze wordt al toegepast bij de eenheden Amsterdam, Den Haag en Noord-Nederland en zal verder worden uitgebreid naar andere eenheden.

Zoals bekend is de afgelopen jaren eveneens gewerkt aan een recherche-applicatie voor het oppakken van signalen uit het digitale publiek toegankelijke domein, de zogenaamde *webcrawler*. De *webcrawler* richt zich op advertenties met een risico op seksuele uitbuiting. De *webcrawler* wordt momenteel in alle eenheden op pilot basis gebruikt. De politie werkt nog aan een handelingskader waarin expliciet opgenomen wordt voor welke zaken de *webcrawler* ingezet mag worden. Zo gauw dit handelingskader is vastgesteld, wordt de pilotfase beëindigd en kan de *webcrawler* als officieel instrument binnen formele onderzoeken ingezet worden. De verwachting is dat dit handelingskader eind 2019, begin 2020 wordt vastgesteld.

Tijdens de vorige kabinetsperiode zijn reeds extra middelen ter beschikking gesteld voor de opsporing en vervolging van mensenhandel, 2 miljoen euro structureel. Een deel van deze middelen wordt ingezet voor de training van eerstelijns politiemedewerkers, als ook de opleiding van extra gecertificeerde mensenhandel rechercheurs. Daarnaast wordt er onderzoek van bekostigd. Zo laat de politie momenteel een fenomeenonderzoek uitvoeren naar daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Dit wordt uitgevoerd door het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (hierna: CKM). Het onderzoek geeft zicht op de achtergronden van daders, manier waarop zij te werk gaan (modus operandi) bij het ronselen en uitbuiten van slachtoffers en de samenwerkingsverbanden tussen daders. Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan preventie van daderschap en effectievere opsporing en vervolging van daders. Het onderzoek wordt in december 2019 afgerond.

Ook zijn er verschillende proeftuinen gestart. De politie is, samen met Defence for Children – ECPAT, eind 2018 gestart met de proeftuin «Tegengaan mensenhandel in Vakantieparken». Het doel is om te komen tot een betere samenwerking met eigenaren en beheerders van vakantieparken en het fenomeen mensenhandel aan te pakken. Er zijn gesprekken

⁹ Kamerstuk 29 628, nr. 896.

¹⁰ Over de verantwoording van de afspraken uit de Veiligheidsagenda 2019–2022 wordt de Tweede Kamer jaarlijks bij gelegenheid van het jaarverslag JenV geïnformeerd.

gevoerd met de brancheorganisatie, gemeenten en RIEC/LIEC¹¹ om de bewustwording over met name arbeidsuitbuiting te vergroten. In dat kader is door de politie een e-learning-module voor vakantieparken ontwikkeld die in het najaar ter beschikking wordt gesteld. Ook wordt gewerkt aan een flyer over arbeidsuitbuiting die zal worden aangeboden aan vakantieparken. Tevens organiseert het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) dit najaar leerkringmodules inzake georganiseerde criminaliteit en ondermijning in vakantieparken. Met deze leerkringmodules wordt aandacht gevraagd voor deze proeftuin vakantieparken en deze zijn bedoeld voor professionals van onder meer gemeenten, provincies en RIEC'S.

In het najaar vindt de kick-off van de proeftuin aangiftebereidheid van minderjarige Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting plaats. Aanleiding voor de proeftuin is het rapport *Aangifte doe je niet* uit 2018 van het CKM. Uit het rapport blijkt onder andere dat angst de grootste drempel voor het doen van aangifte is deze doelgroep. Daarnaast speelt het vertrouwen in de politie een belangrijke rol in de aangiftebereidheid en lijken de verwachtingen van slachtoffers van het strafproces niet altijd overeen te komen met de werkelijkheid. Om deze drempels te adresseren wordt binnen de proeftuin aangiftebereidheid geëxperimenteerd met een werkwijze om de angst (bestaande uit vergelding, intimidatie en bedreigingen) te verkleinen/veiligheid te vergroten en de drempels die het slachtoffer ervaart om te kiezen voor een strafrechtelijke optie weg te nemen/te verminderen. Binnen de proeftuin wordt onder meer bekeken of een aparte veiligheidscoördinator enerzijds een bijdrage kan leveren aan het vergroten van het veiligheidsgevoel van het slachtoffer en anderzijds het vertrouwen van het slachtoffer in het strafrechtelijk traject kan vergroten. De proeftuin is een samenwerking tussen de politie en het CKM. De verwachting is dat begin 2020 de operationele fase van de proeftuin van start gaat.

Tot slot, tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel en Prostitutie van 3 juli 2019 is door de Staatssecretaris van JenV de toezegging gedaan om te bezien of het aangifteformulier van de politie kan worden aangepast zodat duidelijk wordt voor het slachtoffer wat consequenties zijn van een valse aangifte. Het was al staande praktijk dat degene die aangifte doet van mensenhandel mondeling wordt gewezen op de gevolgen van een valse aangifte. Aan het begin van een gesprek wordt in beginsel gevraagd of men weet wat aangifte doen inhoudt en dat men de waarheid moet vertellen omdat men zich anders schuldig maakt aan het doen van valse aangifte. Naar aanleiding van deze toezegging, is afgelopen zomer nu ook in de aangifteformulieren de consequentie van het doen van een valse aangifte opgenomen.

Internationale opsporing

Zoals hierboven al is aangegeven, en in het Regeerakkoord was aangekondigd, zullen er vaste politieliaisons geplaatst worden in de bron- en transitlanden van mensenhandel, Polen, op de Westelijke Balkanroute en Italië. Bij het selecteren van deze landen is gekeken naar de bron- en transitlanden voor mensenhandel die voor Nederland relevant zijn. Daarnaast is rekening gehouden met het reeds bestaande netwerk van politie, KMar- en Magistraat liaisonofficiers. De plaatsing van de nieuwe liaisons moet bijdragen aan een betere informatiepositie en moet leiden tot meer opsporingsonderzoeken mensenhandel, parallelonderzoeken, Joint Investigation Teams (JITS) en andere interventies. Daarnaast kunnen de liaisons ook een rol spelen bij capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld om de

¹¹ Regionale Informatie en Expertise Centra en Landelijk Informatie en Expertise Centrum.

lokale opsporing te versterken, opvang van en omgang met slachtoffers te verbeteren en/of bewustwording over de problematiek te vergroten.

Plaatsing in Polen met een accreditatie voor Hongarije is van belang omdat Polen en Hongarije belangrijke bronlanden zijn van slachtoffers en daders van mensenhandel, die in Nederland worden geïdentificeerd. Het gaat hierbij zowel om uitbuiting binnen als buiten de seksindustrie. Polen fungeert tevens ook als transitland en vormt een entree tot Europa.

Bosnië en Herzegovina is voor Nederland een belangrijk bronland voor mensenhandel en specifiek voor criminele uitbuiting van minderjarigen. Tevens is het een belangrijk transitland voor migratiecriminaliteit vanwege zijn ligging op de westelijke Balkanroute waar sprake is van verwevenheid tussen mensensmokkel en mensenhandel. Bosnië en Herzegovina is een belangrijke hub voor migranten die via Albanië, Montenegro en Bosnië en Herzegovina naar EU-land Kroatië reizen.

Momenteel wordt onderzocht waar de plaatsing op de Westelijke Balkanroute ten behoeve van Bosnië en Herzegovina het meest efficiënt is, rekening houdend met de accreditatie voor andere landen op de route.

Tot slot vormt Italië voor Nederland een secundair bronland van mensenhandel. Italië is belangrijk voor Nederland omdat hier uitbuiting plaatsvindt van migranten die naar Nederland komen. Tevens is Italië een land op de Centraal-mediterrane route waar vanuit gewerkt kan worden aan de bestrijding van mensenhandel in bronlanden aan de overzijde van de Middellandse Zee. In Italië is tevens reeds een stevig netwerk opgebouwd op de migratieproblematiek, een politieliaison specifiek gericht op de aanpak van mensenhandel kan hier een verdere impuls aan geven.

Nederland is in 2019 ook trekker van EMPACT THB geworden, het EU-project voor operationele samenwerking tegen mensenhandel waaraan 29 landen en vier EU-agentschappen deelnemen. Er is binnen het EMPACT-project aandacht voor de diverse vormen van mensenhandel, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en uitbuiting door middel van gedwongen criminaliteit, waarbij met name minderjarigen het slachtoffer kunnen zijn. De deelname aan het EMPACT-project is multidisciplinair, waarbij politie, inspectie ISZW, KMar en OM nauw samenwerken.

Als driver van EMPACT THB zetten we ons verder in om dit samenwerkingsverband meer multidisciplinair te maken; zo worden gemeenten bij EMPACT-activiteiten betrokken en wordt de samenwerking met NGO's en opvangorganisaties bevorderd. Ook is er binnen EMPACT THB aandacht voor de relatie tussen migratie en uitbuiting. Nederland participeert bijvoorbeeld in het deelproject Nigeriaanse mensenhandel, dat wordt geleid door Duitsland.

Ook binnen de verschillende nationale politie-eenheden is steeds meer aandacht voor de internationale aspecten van mensenhandel. Om dit te versterken hebben op 27 en 28 maart 2019 alle AVIM-medewerkers de vakdag internationale samenwerking bij kunnen wonen. Het doel van deze goedbezochte dag was om de medewerkers beter bekend en bewust te maken van de mogelijkheden en onmogelijkheden op het gebied van internationale samenwerking. Bezien wordt hoe hier in de toekomst een vervolg aan gegeven kan worden.

Onder andere met steun van Nederland heeft het VN-bureau Drugs en Criminaliteit (UNODC) in het kader van het PROMIS-programma de detachering van aanklagers uit Afrikaanse herkomstlanden naar Europese bestemmingslanden gefaciliteerd. In 2018 en 2019 zijn twee Nigeriaanse

aanklagers als *liaison magistrates* gedetacheerd in Italië en Spanje. Deze *liaison magistrates* vormen een direct communicatiekanaal tussen de landen van herkomst, de landen van detachering, maar ook andere landen die de samenwerking zoeken. Ze vergemakkelijken de wederzijdse strafrechtelijke samenwerking door uitwisseling van informatie, specifieke zaken en advies. Hoewel het initiatief relatief nieuw is, worden de eerste resultaten reeds zichtbaar, o.a. door een toename in het aantal zaken dat in samenwerking onderzocht wordt.

Financiële opsporing

De Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) heeft sinds begin 2017 een thematische aanpak ingericht op verschillende vormen van mensenhandel. Alle aan mensenhandel gerelateerde verdachte transacties worden aan de diverse (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten beschikbaar gesteld. Verder wordt casuïstiek met betrekking tot mensenhandel gedeeld met het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. De FIU-Nederland deel aan het samenwerkingsproject «Westeros», een samenwerking tussen de politie en de Openbare Ministeries van Roemenië, Oostenrijk en Nederland. De FIU's van Roemenië en Nederland voeren binnen dit project een gezamenlijke analyse uit op het gebied van seksuele uitbuiting, teneinde de internationale samenwerking op het gebied van mensenhandel te verbeteren.

Vanaf 2018 heeft ook een intensivering plaatsgevonden van de publiek-private samenwerking met de bankensector om meldingen van ongebruikelijke transacties op arbeidsuitbuiting te verbeteren, alsmede het (vroegtijdig) onderkennen van mogelijk nieuwe financiële kenmerken van arbeidsuitbuiting. Inmiddels is de reikwijdte verbreed naar seksuele uitbuiting.

Voorts heeft het kabinet, naar aanleiding van het Nederlandse initiatief in de VN Veiligheidsraad om sancties in te stellen tegen mensenhandelaren actief in Libië, het voortouw genomen in de oprichting van een internationaal netwerk voor het sneller kunnen traceren en bevrozen van de tegoeden van mensenhandelaren. BZ heeft samen met het OM en de Nederlandse vertegenwoordiging bij EUROJUST in januari 2019 een eerste internationale coördinatie-bijeenkomst georganiseerd. Deelnemers waren o.a. VN-experts van het Libië sanctiecomité, alsmede experts op het terrein van sancties, handhaving en vervolging uit landen met mogelijke informatie over individuen en tegoeden op de sanctielijst.

In het verlengde van de oprichting van dit netwerk, ligt ook een initiatief om samen te werken met de financiële sector: *Het Financial Sector Commission initiative on Modern Slavery and Human Trafficking (FSC)*. Dit initiatief is genomen door Liechtenstein in samenwerking met Australië, en ook Nederland heeft zich actief aan dit initiatief gecommitteerd. Het netwerk bestaat inmiddels uit 25 internationale experts uit de financiële sector, toezichthouders, opsporingsinstanties en ervaringsdeskundigen. De FSC kwam in juni 2019 bijeen in Den Haag, uitgenodigd door de Minister van Buitenlandse Zaken. Doel van de bijeenkomst was te bezien welke concrete maatregelen nodig zijn om financiële instellingen en de overheid te kunnen helpen bij het bestrijden van mensenhandel. Deze concrete maatregelen zijn afgelopen september door de FSC gepresenteerd in New York bij de Algemene Vergadering van de VN. Nederland zal zich internationaal inzetten voor het promoten en monitoren van deze concrete aanbevelingen door (internationale) financiële instellingen.

Actuele ontwikkeling

Een ontwikkeling die het afgelopen jaar invloed heeft gehad op de resultaten van de opsporing en vervolging van mensenhandelaren, is de stijging van het aantal vreemdelingen, met name Dublinclaimanten, dat aangifte wilde doen van mensenhandel en daarbij aanspraak maakte op een B8/3-verblijfsvergunning. Uw kamer is bij brief van 28 juni 2019¹² geïnformeerd over deze ontwikkeling. Tevens is in deze brief een integraal pakket aan maatregelen aangekondigd. Op dit moment is het nog te vroeg iets te kunnen zeggen over de effecten van deze maatregelen. Uw Kamer wordt hierover in het nieuwe jaar geïnformeerd.

Naar aanleiding van het AO van 3 juli jl. is door uw Kamer een motie¹³ ingediend waarbij u de Staatsecretaris van JenV verzoekt om een verkenning te starten naar de toedracht van de recente stijging in aangiften en indien nodig een fenomeenonderzoek. Met uw Kamer deel ik de mening dat deze verhoogde instroom vragen oproept en derhalve heeft het WODC recent een opdracht gekregen om hier meer duidelijkheid over te verschaffen.

Adequate opvang en ondersteuning

Slachtoffers van mensenhandel moeten kunnen rekenen op goede hulp en opvang in een veilige omgeving. Gelukkig hebben we in Nederland een groot aantal professionele hulpverlenings- en opvanginstellingen. Velen van hen dragen met hun kennis en expertise al actief bij aan het programma. Tegelijkertijd constateerden we dat er een groep slachtoffers is die tussen de wal en het schip dreigde te vallen. Namelijk slachtoffers die naast de mensenhandel problematiek ook kampen met psychische problemen, een verslaving en/of een lichte verstandelijke beperking. Zoals eerder genoemd, heeft het Ministerie van VWS € 2 miljoen per jaar beschikbaar gesteld om voor deze groep mensen 36 extra opvangplaatsen te creëren. De opvangplekken worden georganiseerd door Kadera, Fier, Blijf groep, HVO Querido en bevinden zich in Almere, Alkmaar, Amsterdam, Enschede, Rotterdam en Zwolle.

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

In navolging van de Commissie Azough, die als doel had de opvang en hulpverlening aan slachtoffers van loverboyproblematiek in de jeugdhulp te verbeteren, zijn in januari 2019 twee projecten gestart om de zorg voor slachtoffers van loverboys verder te verbeteren. Diverse jeugdhulpinstellingen die specifiek aanbod hebben voor slachtoffers van loverboys, hebben de methodische onderbouwing van hun behandelprogramma's beschreven. Het NJI ondersteunt vanuit het programma van Zon/mw onderzoek naar de effectiviteit van zeven van deze zorgprogramma's¹⁴. Dit project loopt tot 2022.

¹² Kamerstuk 28 638, nr. 165.

¹³ Motie van de leden Segers en Buitenweg; Kamerstuk 28 638, nr. 172.

¹⁴ De onderzoeken lopen bij De Rading, Fier, Horizon, Parlan, Pluryn Hoenderloo Groep, Spirit en Sterk Huis.

Met betrekking tot de problematiek omtrent loverboys zijn ook nog andere stappen gezet. Het afgelopen jaar is complexe casuïstiek besproken in een expertgroep. Doel van deze expertgroep was om op basis van actuele casuïstiek handvatten voor oplossingen te formuleren. De casuïstiek die door de expertgroep besproken werd, is ingebracht door professionals uit de praktijken. De ingebrachte casussen worden door de expertgroep over langere tijd gevolgd. Tijdens de landelijke netwerkbijeenkomst over de seksuele uitbuiting van jongeren op 7 november 2019 zijn de opbrengsten van de expertgroep gedeeld met vertegenwoordigers van zorgorganisaties, politie, justitie en gemeenten. De opbrengsten zijn bovendien samengebracht in een interviewbundel¹⁵ die ook 7 november 2019 gepresenteerd is.

Daarnaast zijn vier pilots¹⁶ gestart in het kader van het ontwikkelen en vormgeven van een zogenaamde trajectbenadering. Doel is om ervoor te zorgen dat eventuele vervolghulp voor een slachtoffer goed aansluit op de initiële hulp, en de behandelingen kunnen worden voortgezet. Deze pilots hebben tot doel om de inzet van zorg en hulp beter op elkaar aan te laten sluiten.

Actielijn 2: Doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting

Onder actielijn 2 van het programma wordt de aanpak van arbeidsuitbuiting doorontwikkeld. Deze doorontwikkeling is mede ingegeven door het ILO Forced Labour Protocol, dat Nederland in 2018 geratificeerd heeft. De Staatssecretaris van JenV heeft tijdens het AO Mensenhandel en prostitutie van 3 juli jl. toegezegd uw Kamer te informeren over de aanpak van arbeidsuitbuiting. In het navolgende wordt ingegaan op de stappen die op dat vlak het afgelopen jaar gezet zijn.

Artikel 273f – ernstige benadeling

Arbeidsuitbuiting is de uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten, waarbij sprake is van ernstige en onmenselijke situaties op de werkvloer, een sterke inperking van de vrije keuze en grove overtreding van de arbeidswetten. Er zijn echter ook situaties van ernstige benadeling door een werkgever waarbij arbeidsuitbuiting volgens het Wetboek van Strafrecht artikel 273f (net) niet aantoonbaar is.

De Ministeries van JenV en SZW zijn daarom aan het verkennen hoe deze laatste gevallen van «ernstige benadeling» beter en integraal kunnen worden opgepakt. Onderzocht wordt waar de problemen precies zitten wat betreft het grijze gebied tussen slecht werkgeverschap en mensenhandel. De aanpak van ernstige benadeling door werkgevers en het terugvorderen van achterstallig loon, zijn twee aspecten die in de verkenning naar de verbetering van de aanpak van arbeidsuitbuiting worden meegenomen.

In deze verkenning wordt er enerzijds gekeken naar de manieren om de malafide werkgevers, die niet via artikel 273f Sr kunnen worden aangepakt, zoveel mogelijk te frustreren. Anderzijds wordt er gekeken naar welke vormen van ondersteuning beschikbaar zijn voor slachtoffers, wanneer de dader via een andere route dan vervolging voor artikel 273f Sr wordt aangepakt.

¹⁵ Uitgebuit: Ervaringen met hulp aan loverboyslachtoffers.

¹⁶ In de pilots wordt samengewerkt tussen Fier, Sterk Huis, Stichting Jeugdzorg St Joseph, Praktikon, Hogeschool Leiden, Avans Hogeschool, NJi, Open Universiteit Nederland en het Verwey-Jonker Instituut.

Ten behoeve van deze verkenning is een drietal fictieve casussen opgesteld. Vervolgens is onderzocht wat de gevolgen voor de dader en het slachtoffer zijn wanneer ervoor gekozen wordt om 1.) te handhaven op basis van artikel 273f, 2.) te handhaven op basis van een op de Belgische wetgeving geïnspireerde strafbaarstelling, waarbij de toepassing van dwang niet aanwezig hoeft te zijn om tot een veroordeling voor mensenhandel te kunnen komen (het geldt daar als een strafverzwarende omstandigheid, ook in het geval van arbeidsuitbuiting) en 3.) te handhaven via een gecoördineerde integrale aanpak met een breed scala aan wetgeving (straf-, fiscaal- en bestuursrecht). Daarbij is telkens beoordeeld in hoeverre deze handhavingsroutes leiden tot een effectieve en efficiënte aanpak van de drie casussen.

De uitkomsten van deze verkenning worden besproken met de sociale partners, CoMensha, FairWork, het OM, Inspectie SZW en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Gezamenlijk wordt er bekeken welke maatregelen er kunnen worden getroffen om de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren.

Opsporing en handhaving

Zoals hierboven al genoemd is ten behoeve van de verbetering van de opsporing en handhaving, in juli 2019 de capaciteit bij de Inspectie SZW in het programma Arbeidsuitbuiting uitgebreid. Voorts heeft de Inspectie SZW in juli 2019 het «Informatieplein Mensenhandel» gerealiseerd. De Inspectie gebruikt dit interne informatieplein om signalen van mensenhandel die langs verschillende kanalen binnen komen, op één plek te beoordelen en bij het juiste team uit te zetten voor een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aanpak. Hierdoor kan de Inspectie gemakkelijker bepalen wat het meest geëigende instrumentarium voor de aanpak is.

Ten slotte start in het najaar van 2019 bij het programma Arbeidsuitbuiting van de Inspectie SZW een landelijk expert mensenhandel. Deze expert zal onder andere een bijdrage leveren aan de verbinding tussen de verschillende ketenpartners en Inspectie SZW, zodat de verschillende activiteiten zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd.

Programma arbeidsuitbuiting 2020

In 2020 gaat binnen de Inspectie SZW ook het vernieuwde programma Arbeidsuitbuiting van start. Het programma focust op de verdere uitwerking en toepassing van de integrale bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak. Daarbij wil de Inspectie nadrukkelijk ook de bestaande arbeidswetgeving beter benutten en de eigen mogelijkheden stapelen en combineren met het instrumentarium van samenwerkingspartners. Hierdoor kan mensenhandel in de zin van arbeidsuitbuiting zo goed mogelijk worden aangepakt, ook in gevallen dat daders niet kunnen worden vervolgd via art. 273f Sr.

Actielijn 3: Voorkomen van slachtofferschap en daderschap

Slachtofferpreventie en daderpreventie zijn cruciaal als je tot een sluitende aanpak van mensenhandel wilt komen. Tegelijkertijd geldt dat je daarvoor op vele vlakken tegelijkertijd actief moet zijn. Het gaat om een «en-en-en» aanpak.

We moeten werken aan het vergroten van de weerbaarheid van jongeren. Ook kijken we naar de rol van klanten in dit geheel. Daarnaast willen we inzetten op de rol die het bedrijfsleven kan spelen bij het voorkomen van mensenhandel in hun supply chain. Ook willen we werken aan meer maatschappelijk bewustzijn: zonder afnemers van oneerlijk gefabriceerde

producten wordt het delict immers ook minder aantrekkelijk. Dit zijn complexe trajecten, waarbij we ook graag de samenwerking zoeken met partners die hier al meer van weten. In het navolgende wordt ingegaan op de stappen die het afgelopen jaar al op dat vlak genomen zijn. En ook wat er al gedaan wordt op het gebied van voorkomen van slachtofferschap voordat personen naar Nederland of Europa reizen.

Onderwijs

Door de Stichting School en Veiligheid wordt op dit moment een tool ontwikkeld om signalen van verschillende vormen grensoverschrijdend gedrag en sociaal-emotionele problematiek van leerlingen te signaleren. Deze tool kan binnen het onderwijs gebruikt worden om te signaleren dat er iets aan de hand is met een leerling en op basis hiervan hulpverlening in te schakelen, zonder dat de school al precies hoeft te weten om wat voor problematiek het gaat. Dit signaal wordt vervolgens opgepakt binnen de bestaande zorgstructuren om te bezien welk probleem er precies speelt en op welke manier de leerling geholpen moet worden. Deze tool kan ook gebruikt worden om slachtofferschap van mensenhandel te signaleren. Het instrument zal naar verwachting aan einde van dit jaar op de site van Stichting School en Veiligheid te vinden zijn. Deze (vroeg) signalering van mensenhandel draagt hopelijk ook bij aan het voorkomen van daadwerkelijke uitbuiting.

De rol van klanten

Eén manier om slachtofferschap van seksuele uitbuiting te voorkomen is de implementatie van het Initiatiefwetsvoorstel «Strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel» (Kamerstuk 34 091). In het regeerakkoord is aangekondigd dat de behandeling van het dit initiatiefwetsvoorstel wordt voortgezet. De Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 10 juli 2019 de memorie van antwoord van de initiatiefnemers ontvangen. De antwoorden op de aan de regering gestelde vragen zijn op 14 oktober jl. naar de Eerste Kamer verstuurd. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de doelstellingen van het kabinetsbeleid dat is gericht op zowel het voorkomen als het bestrijden van mensenhandel binnen de prostitutie.

Voorts is tijdens het VAO mensenhandel op 4 juli jl. door uw Kamer een motie¹⁷ aangenomen die de regering oproept om in gesprek te treden met de politie, het OM, de Nationaal Rapporteur en ngo's om de knelpunten en mogelijkheden inzake het ontmoedigen en vervolgen van klanten die seks kopen van minderjarigen in kaart te brengen en om met een pakket van maatregelen te komen om klanten die seks kopen van minderjarigen, te ontmoedigen. Onlangs heeft er een expertmeeting plaatsgevonden waarbij vertegenwoordigers van, het CKM, het Leger des Heils, Defence for Children en Proud aanwezig waren. Separaat is ook met de politie en het OM gesproken.

Daarbij zijn de volgende maatregelen in kaart gebracht. Het CKM gaat onderzoek doen naar 248b zaken (betaalde seks met een 16- of 17-jarige). Binnen dit onderzoek zal onder meer gekeken worden naar de strafmaat. Daarbij kijkt het CKM ook naar wie deze klanten zijn door de strafdossiers bij het Openbaar Ministerie te analyseren. Hierdoor hopen ze meer zicht te krijgen over wat deze klanten drijft en wat hen afschrikt. Het onderzoek richt zich ook op het opsporingsbeleid en de wet- en regelgeving omtrent de aanpak van klanten.

Op basis van dit onderzoek kunnen vervolgens gerichte maatregelen worden ontwikkeld om deze klanten aan te pakken, te ontmoedigen en

¹⁷ Kamerstuk 28 638, nr. 166.

eventueel toe te leiden naar legale prostitutie. Daarnaast worden momenteel verschillende opties om de aanpak van klanten van minderjarige slachtoffers te versterken, die besproken zijn in de expertmeeting en in de gesprekken met politie en OM, nader onderzocht. Over de aanvullende maatregelen informeren we u in het eerste kwartaal van 2020.

In gesprek met het bedrijfsleven

Een belangrijk vehikel bij het in gesprek gaan met het bedrijfsleven wordt gevormd door de convenanten over Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO). Uitgangspunt voor de IMVO-convenanten zijn de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). Volgens deze richtlijnen behoren bedrijven, door middel van het toepassen van gepaste zorgvuldigheid, zogenaamde *due diligence*, risico's voor mens en milieu binnen hun keten in kaart te brengen, aan te pakken en in de toekomst te voorkomen. Mocht uit de *due diligence* blijken dat in een bepaalde sector sprake is van het risico op gedwongen arbeid, dan kunnen convenantpartijen dit als prioriteit aanmerken, en in het convenant afspraken maken over het voorkomen of mitigeren hiervan.

In het Regeerakkoord is vastgelegd dat wordt bezien of en zo ja, welke dwingende maatregelen genomen kunnen worden op het terrein van IMVO. Onderdeel van de uitvoering van deze afspraak in het Regeerakkoord is de evaluatie van de IMVO-convenanten die in november 2019 van start gaat. Over de voortgang van de IMVO-convenanten wordt apart gerapporteerd door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Voorkomen van mensenhandel op migratieroutes en ondersteuning aan slachtoffers in herkomst- en transitlanden

Om mensenhandel en -smokkel in herkomst- en transitlanden buiten Europa, zoals in Noord- en West-Afrika en de Sahel, tegen te gaan, financiert BZ verschillende projecten, die overheidssectoren in deze landen beter in staat stellen zich in te zetten tegen mensenhandel en de bescherming van slachtoffers in deze landen te bevorderen.

Zo steunt Nederland de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) financieel bij capaciteitsopbouw van de rechters en openbare aanklagers in Egypte, alsmede bij de versterking van de immigratiesector in Nigeria. In Mali, Niger, Senegal, Gambia en de Ivoorkust werkt Nederland aan de versterking van opsporings-, onderzoeks- en rechterlijke capaciteiten via het project PROMIS, uitgevoerd door de UNODC en het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger voor Mensenrechten (OHCHR). Het project richt zich ook op het verbeteren van nationale wetten en beleid betreffende mensenhandel en -smokkel, het versterken van regionale en internationale samenwerking en het uitwisselen van operationele informatie over mensenhandel en -smokkel. Mensenrechtenbescherming maakt integraal deel uit van dit project. Ook werkt Nederland via steun aan de UNODC in Marokko en Egypte aan een verbeterde opsporing en vervolging van witwaspraktijken; praktijken die vaak hand in hand gaan met mensenhandel en -smokkel. Door witwassen tegen te gaan wordt het verdienmodel van mensenhandelaren ontwricht.

Bij irreguliere migratie lopen migranten een groot risico om in de handen van mensenhandelaren te vallen. Nederland financiert daarom de IOM en de UNHCR bij het verzorgen van opvang voor deze migranten, in Noord-Afrikaanse landen en Niger. Deze organisaties geven gespecialiseerde hulp aan migranten, zoals psychosociale hulp, waaraan bij slachtoffers van mensenhandel grote behoefte bestaat. Ook bevorderen

de IOM en de UNHCR vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, respectievelijk hervestiging. Hiermee bieden zij kwetsbare migranten een alternatief voor verblijf in het transitland of voortzetting van hun reis, zonder de risico's op mensenhandel.

Omdat preventie beter is dan opsporing of hulp achteraf, heeft Nederland vanaf 2017 verschillende campagnes gefinancierd om de bewustwording te bevorderen over de risico's die verbonden zijn aan irreguliere migratie en alternatieven daarvoor. De risico's om slachtoffer te worden van mensenhandel nemen hierbij een belangrijke plaats in. Effectiviteit staat voorop in de opzet van de campagnes. Deze zijn gebaseerd op de laatste inzichten over wat werkt, zoals het geven van objectieve informatie via vertrouwde boodschappers, en wat niet werkt, zoals afschrikking. Specifiek richten deze campagnes zich op risicogroepen in herkomstlanden in Noord- en West-Afrika, Afghanistan en Ethiopië. Daarnaast zet Nederland in op goede evaluatie van dit soort campagnes en betere coördinatie tussen EU-lidstaten, zodat lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen en deze zo breed mogelijk kunnen worden gedeeld.

Aandacht voor potentiële slachtoffers mensenhandel binnen het visumbeleid

In 2018 heeft BZ in samenwerking met de Inspectie SZW en het OM een achttal maatregelen geformuleerd om misbruik van kort verblijf visa voor het Koninkrijk, met het doel mensenhandel/-smokkel te faciliteren, te voorkomen. Zo levert de Inspectie SZW inmiddels periodiek een dataset met gegevens van bedrijven die wegens overtreding van de wet arbeid vreemdelingen onherroepelijk zijn beboet bij BZ aan. Visumaanvragen die worden ondersteund door dergelijke bedrijven, worden vervolgens aan een nader onderzoek onderworpen.

Dit geldt ook ten aanzien van aanvragers en referenten van wie bekend is dat eerder aan hen verstrekte visa niet zijn gebruikt voor het doel waarvoor deze zijn afgegeven. Om meer zicht te krijgen op kwetsbare groepen en malafide referenten onderzoekt BZ, in nauwe samenwerking met opsporingsdiensten en het OM, de mogelijkheden tot verkrijgen van strafrechtelijke informatie over daders en slachtoffers van mensenhandel en -smokkel. Hiermee wordt een actieve bijdrage geleverd om via de visumverlening direct bij te dragen aan de aanpak van mensenhandel gericht op alle landen van het koninkrijk.

Wetsvoorstel regulering sekswerk

Het wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs) richt zich op het creëren van een veilige en gezonde werkomgeving voor sekswerkers en het voorkomen en tegengaan van misstanden in de seksbranche, waaronder het voorkomen en tegengaan van mensenhandel. Het wetsvoorstel is 15 oktober jl. in consultatie gegaan.

Actielijn 4: Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

Gemeenten zijn een belangrijke partner in de aanpak van mensenhandel. Zij hebben verschillende rollen: de gemeente als signaleerder, beleidsmaker en regelgever, regisseur van de integrale aanpak en ten slotte de gemeente als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers. In het Interbestuurlijke Programma zijn afspraken gemaakt voor het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel; alle gemeenten in Nederland hebben in 2022 duidelijk beleid betreffende de aanpak van mensenhandel en er moet een landelijk netwerk van zorgcoördinatie gecreëerd worden. Ook moet er op regionaal niveau passende

opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers zijn georganiseerd. Om dit te bereiken is een goede samenwerking tussen de zorg- en veiligheidsketen essentieel.

In het afgelopen jaar zijn er duidelijke stappen gezet, die een fundament hebben gelegd voor de komende jaren om de gemeentelijke aanpak duurzaam door te ontwikkelen. Bij de VNG en CoMensha zijn, met subsidies van VWS en JenV, projectleiders en een adviseur aangesteld om de gemeenten te ondersteunen bij de uitwerking van de afspraken uit het IBP.

Nulmeting gemeentelijk beleid

De VNG en CoMensha hebben in het voorjaar van 2019 een nulmeting uitgevoerd om inzichtelijk te maken waar gemeenten momenteel staan bij het vormgeven van de aanpak tegen mensenhandel en waar de behoeften van gemeenten liggen voor ondersteuning op dit dossier. De resultaten van de nulmeting, laten zien dat de aanpak van mensenhandel een actueel thema voor gemeenten is en dat het bewustzijn groeit. Er is meer bewustzijn dat mensenhandel zich ook voordoet of kan voordoen in de eigen gemeente en er is meer bewustzijn over de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel. Uit de nulmeting, waar 135 gemeenten aan hebben deelgenomen, blijkt bijvoorbeeld dat er meer gemeenten zijn die denken dat arbeidsuitbuiting in de gemeente voorkomt, dan gemeenten die denken dat seksuele uitbuiting in de gemeente voorkomt¹⁸. De gemeenten hebben dus ideeën over de mate waarin bepaalde vormen van mensenhandel zich voordoen, maar het blijkt tegelijkertijd dat gemeenten veel moeite hebben met het krijgen van zicht op de precieze aard en omvang van de verschillende vormen van mensenhandel in de eigen gemeente, ook als ze daar zelf onderzoek naar hebben gedaan. Een globaal inzicht in de aard en omvang van mensenhandel binnen een gemeente kan helpen om bestuurlijke aandacht voor het onderwerp te krijgen en helpt om het beleid en de aanpak gericht vorm te geven. CoMensha, de VNG en de Nationaal Rapporteur hebben daarom gezamenlijk het initiatief genomen om gemeenten te ondersteunen bij het krijgen van meer zicht op mensenhandel.

Uitwisseling kennis en ervaringen

Verschillende centrumgemeenten hebben tevens het initiatief genomen om op regionaal niveau werkgroepen en overleggen te organiseren om de aanpak van mensenhandel, waar wenselijk, regionaal vorm te geven. Daarnaast zijn er ook regio-overstijgende netwerkbijeenkomsten georganiseerd die op specifieke thema's zagen. Deze initiatieven hebben volgens gemeenten een significante rol gespeeld in het vergroten van het bewustzijn over mensenhandel en de verschillende vormen ervan. In 2020 zal het Ministerie van JenV door blijven gaan met het aanmoedigen en faciliteren van dergelijke bijeenkomsten. Aan het begin van 2020 zal het ministerie ook een netwerkbijeenkomst organiseren voor alle partners van het programma. De bovengenoemde bijeenkomsten geven gemeenten incidenteel de kans om kennis en ervaringen uit te wisselen. Gemeenten geven aan dat op een meer structurele basis te willen en behoefte te hebben aan meer samenhang tussen de regionale en nationale ketensamenwerking. JenV gaat in 2020 verkennen hoe zij tegemoet kan komen aan deze behoefte.

¹⁸ 72% van de gemeenten gaf aan te denken dat arbeidsuitbuiting in de eigen gemeente plaatsvindt, 59% van de gemeenten gaf aan te denken dat seksuele uitbuiting in de eigen gemeente plaats vindt.

Handvatten voor gemeentelijk beleid

Op basis van de signalen die de VNG en CoMensha hebben opgehaald bij de talrijke overleggen waar zij aan hebben deelgenomen, werken zij samen met gemeenten aan het opstellen van handvatten voor beleid. De handvatten bieden gemeenten informatie over mensenhandel, zoals definities, verschijningsvormen en bestuurlijke instrumenten. Ook bieden zij gemeenten een handreikingen over welke acties zij kunnen ondernemen als de gemeente net begint met het opstarten van de aanpak van mensenhandel, maar ook als de gemeente al een basis aanpak heeft en die verder wil intensiveren.

Op basis van een eerste verkenning zijn het Ministerie van JenV en de VNG tot de conclusie gekomen dat in de handvatten ook een kader kan worden opgenomen waarmee gemeenten kunnen bepalen wanneer de aanpak van mensenhandel goed belegd is, conform de door uw Kamer ingediende motie¹⁹ hieromtrent. Voor het einde van het jaar willen het Ministerie JenV en VNG gezamenlijk een expertsessie organiseren met gemeenten om het kader nader uit te werken.

Gemeenten kunnen verder ook bij het CCV en FairWork terecht voor ondersteuning bij de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Het CCV heeft meerdere barrièremodellen op het gebied van mensenhandel beschikbaar. Deze modellen worden in het komende jaar doorontwikkeld om gemeenten nog meer handelingsperspectief te geven. Daarnaast werkt het CCV momenteel aan de herinrichting van het overleg tussen de ketenregisseurs uit het land.

Landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie

Met middelen vanuit VWS en JenV ondersteunt CoMensha de regio's bij het organiseren van de functie van zorgcoördinator. De dekkingsgraad van zorgcoördinatie is volgens CoMensha in 2019 verder omhooggegaan. Zorgcoördinatie is namelijk nu ook gerealiseerd in provincie Flevoland, regio Gooi & Vechtstreek, Helmond e.o., Den Bosch e.o. en Tilburg/Hart van Brabant. Wanneer je kijkt naar de centrumgemeenten Vrouwenopvang is in 30 van de 35 centrumgemeenten inmiddels zorgcoördinatie geregeld. Dat is kortom een dekkingsgraad van 85% van de centrumgemeenten.

Training van gemeentelijke professionals

In het programma is aangekondigd dat FairWork verschillende medewerkers van de RNI gemeenten gaat trainen in het herkennen van signalen van mensenhandel. In totaal gaat het om 18 trainingen, waarin gemeenteambtenaren leren welke signalen van mensenhandel zij kunnen zien, hoe zij gepast door kunnen vragen bij een signaal en wat ze vervolgens kunnen doen. Tot nu toe zijn er 13 trainingen gegeven aan onder andere toezichthouders, medewerkers van het RNI-loket, sociale wijkteams en de Dienst Werk en Inkomen.

De overige trainingen zullen nog dit jaar plaatsvinden. De motivatie om bij te dragen aan de aanpak van mensenhandel is groot. De deelnemers geven in de training vaak aan met andere ogen naar signalen te gaan kijken. Cruciaal voor het slagen van een training is de aanwezigheid van een duidelijke meldroute, zodat de uitvoerend ambtenaar de aandacht-functionaris mensenhandel binnen de gemeente goed weet te bereiken. Op dit moment bestaan er nog grote verschillen tussen gemeente op dat vlak. FairWork organiseert daarom in december 2019 een verdiepings-

¹⁹ Kamerstuk 28 638, nr. 167.

workshop voor aandachtfunctionarissen mensenhandel binnen gemeenten. De VNG en CoMensha besteden eveneens aandacht aan een effectieve meldstructuur binnen gemeenten, en nemen adviezen daarvoor op in de handvatten voor beleid.

Actielijn 5: Delen van kennis en informatie

Om mensenhandel adequaat te kunnen bestrijden, is het delen van kennis en informatie van cruciaal belang. In het kader van het programma zijn het afgelopen jaar verschillende stappen ondernomen om het delen van kennis en informatie te stimuleren dan wel te faciliteren.

Informatiedeling in het mensenhandeldomein

Mensenhandel kan alleen bestreden worden als op alle niveaus en tussen alle partners intensief wordt samengewerkt. Het delen van informatie is daarbij onontbeerlijk. Veel partners ervaren echter belemmeringen bij het delen van informatie. Enerzijds heeft dit te maken met beperkingen die vanuit privacywetgeving (de AVG) gelden, aangezien voor het delen van bijzondere persoonsgegevens strenge regels gelden. Anderzijds heeft dit ook vaak te maken met onduidelijkheid en angst over wat er wel en niet gedeeld mag worden. In het kader van het programma is daarom een projectleider aangesteld die heeft onderzocht op welke wijze en onder welke voorwaarden ketenpartners informatie met elkaar kunnen delen.

Het afgelopen jaar heeft deze projectleider met vele verschillende ketenpartners gesprekken gevoerd. Op basis van deze gesprekken heeft hij een overzicht gecreëerd van de werkprocessen waarin ketenpartners informatie met elkaar willen delen. Het gaat daarbij om werkprocessen als het melden van een signaal van mensenhandel bij een andere ketenpartner en casusoverleggen.

Op basis van deze gesprekken en de bestaande wet- en regelgeving zal de projectleider op korte termijn een rapportage opleveren. Deze rapportage gaat over het gebruik van persoonsgegevens op een wijze waarbij mensenhandel effectief wordt aangepakt en waarbij de privacy van slachtoffers gerespecteerd wordt en voldaan wordt aan de regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens. Concreet betekent dit dat in de rapportage beschreven wordt hoe de verschillende werkprocessen waarin informatiedeling een rol speelt het beste ingericht kunnen worden zodat aan de privacywetgeving voldaan wordt. De beschrijvingen van de werkprocessen bevatten concrete handreikingen en handelingsperspectieven voor de betrokken partijen. Waar nodig worden in deze rapportage ook aanbevelingen gedaan voor aanvullende wet- en/of regelgeving.

Tijdens het AO-mensenhandel en prostitutie van 3 juli 2019 heeft de Staatssecretaris van JenV uw Kamer toegezegd om u per brief te informeren over de uitkomsten van de analyse van de projectleider. Onder andere vanwege de complexiteit van het vraagstuk heeft dit traject vertraging opgelopen. Zodra de resultaten hiervan bekend zijn zal uw Kamer hierover nader geïnformeerd worden.

Zicht op aard en omvang

Al langere tijd bestaan er zorgen over het teruglopende zicht op aard en omvang van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur uitte hierover onlangs ook zijn zorgen in de Slachtoffermonitor 2014–2018. Ook voor het monitoren van de effecten van het programma is het van belang dat we voldoende zicht houden op de aard en omvang van mensenhandel. Daarom zal het komende jaar een traject gestart worden waarin, in

samenspraak met wetenschappers en relevante stakeholders, per doelstelling uit het programma meetbare indicatoren worden benoemd. Vervolgens zal onderzocht worden welke data beschikbaar, dan wel nodig zijn om iets om over deze indicator te kunnen zeggen. Op basis van de analyse zal bezien worden welke aanvullende stappen nodig zijn om de benodigde data te ontsluiten.

Er zal een tweede schatting uitgevoerd worden naar het totaal aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Om inzicht proberen te krijgen in de daadwerkelijke omvang van mensenhandel hebben UNODC en de Nationaal Rapporteur, in samenwerking met een aantal Nederlandse wetenschappers, in 2017 een eerste schatting gepubliceerd van het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Op basis van een enkele schatting is het echter moeilijk conclusies te trekken. Op basis van een tweede schatting wordt het mogelijk om eventuele trends in het aantal mogelijke slachtoffers te ontwaren. De tweede schatting zal gebaseerd zijn op de cijfers van de jaren 2016, 2017 en 2018.

Netwerkend leren

Het afgelopen jaar hebben talrijke grote en kleine netwerkbijeenkomsten plaatsgevonden waarin professionals die zich bezighouden met de aanpak van mensenhandel bij elkaar kwamen om hun kennis over mensenhandel verder te ontwikkelen dan wel *best practices* met elkaar te delen. Zo organiseerden verschillende leden van de Taskforce mensenhandel, waaronder de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, en Den Haag landelijke netwerkbijeenkomsten over respectievelijk de gemeentelijke aanpak van mensenhandel en arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting van jongeren en de seksuele uitbuiting van jongeren. Ook vonden er vele regionale bijeenkomsten plaats, waaronder in Capelle a/d IJssel, Alkmaar, Tilburg en Eindhoven. Daarnaast waren er verschillende NGO's en sociale partners die bijeenkomsten organiseerden, waaronder het Leger des Heils, het Rode Kruis, Koraal en de FNV.

Bovenstaande betreft zeker geen limitatieve opsomming van partners die nog meer in beweging zijn gekomen. Als kabinet zijn wij verheugd dat de oproep om netwerkbijeenkomsten te organiseren een dergelijke opvolging heeft gekregen. We zijn er van overtuigd dat al deze bijeenkomsten eraan hebben bijgedragen de kennis over mensenhandel bij professionals te vergroten.

Tot slot

Mensenhandel is een veelkoppig monster dat zich op verschillende manieren manifesteert. In de vorm van mannen en vrouwen die zich onder dwang moeten prostitueren, jongens en meisjes die tegen hun wil de criminaliteit ingezogen worden en om mensen die onder erbarmelijke omstandigheden moeten werken zonder fatsoenlijke betaling. Mensenhandel is ver weg op andere continenten, én het is dichtbij.

Beleid binnen het mensenhandeldomein maak je niet alleen samen met alle genoemde organisaties, maar vooral ook voor en met de betrokkenen. Omdat we nog te vaak over en te weinig met de slachtoffers van mensenhandel spreken, is in het kader van het programma de verhalenbundel *Uitgebuit*²⁰ opgesteld. In deze bundel krijgen acht slachtoffers en vier ervaringsdeskundigen een stem. Zij vertellen wat hen is overkomen en wat hen geholpen heeft om zich hieraan te ontworstelen. Hun

²⁰ Uitgebuit: Verhalen van slachtoffers van mensenhandel; Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ervaringen en hun levensverhalen vormen bronnen van unieke kennis en waardevolle informatie om te bepalen waaraan slachtoffers behoefte hebben.

De gebundelde verhalen en afbeeldingen laten op indringende wijze zien waarom het zo belangrijk is dat wij ons gezamenlijk blijven inzetten om mensenhandel uit te bannen. Om die reden is deze bundel ook als bijlage bij deze brief opgenomen. We verbinden daaraan graag de oproep om bij het ontwikkelen van beleid in gesprek te gaan en blijven met de betrokkenen zelf, de overlevers en de ervaringsdeskundigen.

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

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

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,
T. van Ark