

Vergaderjaar 2021–2022

28 638

Mensenhandel

31 015

Kindermishandeling

Nr. 206

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2022

Op 7 december 2021 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Nationaal Rapporteur) de Slachtoffermonitor mensenhandel 2016–2020 gepubliceerd. Op basis van de bevindingen uit de monitor doet de Nationaal Rapporteur één aanbeveling, die nader is uitgewerkt in zes handelingsperspectieven. Wij danken de Nationaal Rapporteur voor de constructief-kritische monitor. In de bijlage treft u de publicatie aan¹.

De aanpak mensenhandel wordt door het kabinet vormgegeven door middel van het programma *Samen tegen mensenhandel*. Het is een belangrijk en complex thema waar afgelopen kabinetsperiode veel op is ingezet. Ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak, de gemeentelijke aanpak en het zorgdomein zijn veel stappen gemaakt. Uw Kamer is recent geïnformeerd over de voortgang van het programma.² Dat blijvende aandacht en energie nodig is, staat buiten kijf en blijkt ook duidelijk uit de Slachtoffermonitor. De urgentie hiervan wordt extra onderstreept door de 2 miljoen euro structureel die het kabinet in het coalitieakkoord (Kamerstuk 35 788, nr. 77) vanaf 2023 heeft vrijgemaakt om het programma *Samen tegen mensenhandel* voort te zetten en een extra impuls te geven. Uw Kamer ontvangt jaarlijks een brede voortgangsbrief over de inspanningen op het gebied van het programma *Samen tegen mensenhandel*.

In zijn rapport doet de Nationaal Rapporteur een aanbeveling om de aanpak van mensenhandel verder te versterken. Namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, informeren we uw Kamer met deze brief over de wijze waarop het kabinet deze aanbeveling opvolging

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 28 638, nr. 200.

geeft. Daarnaast ontvangt uw Kamer een bijlage³ met onze beleidsreactie op de handelingsperspectieven. In deze brief gaan we in op de volgende punten:

- De aanbeveling en onze inzet hierop;
- Herhaald slachtofferschap;
- Beleidsreactie op het recente WODC onderzoek.⁴

1. Aanbeveling

In zijn rapport doet de Nationaal Rapporteur één aanbeveling, die luidt: *Bied gemeenten en professionals een handelingskader om passende hulpverlening te bieden aan alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel (p. 101).*

De Nationaal Rapporteur stelt dat gemeenten een belangrijke rol hebben bij de aanpak van mensenhandel. Gemeenten staan het dichtst bij hun inwoners en vervullen daarmee een cruciale rol in de preventie en aanpak van uitbuiting en de hulpverlening aan slachtoffers. De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur om gemeenten een kader te bieden op basis waarvan zij passende hulp kunnen bieden aan slachtoffers van mensenhandel onderschrijven wij.

Met de Nationaal Rapporteur zijn wij van mening dat gemeenten een belangrijke rol spelen bij de aanpak van mensenhandel. Om die reden is de gemeentelijke aanpak als «actielijn» verankerd in het programma *Samen tegen mensenhandel* en zijn, in samenwerking met gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), meerdere tools ontwikkeld⁵, zoals het *Kompas Aanpak Mensenhandel*, het *Kader Aanpak Mensenhandel* en de *Longread*. Het Kompas biedt gemeenten onder andere informatie over aard en omvang van mensenhandel, wetgeving en rollen en verantwoordelijkheden van gemeenten. Het Kader geeft gemeenten richting bij het formuleren van beleid ten aanzien van mensenhandel en biedt op een heldere manier inzicht in de bouwstenen die gemeenten hebben om tot een gedegen aanpak voor mensenhandel te komen. De *Longread in Nederland* is een online instrument met ervaringen van zowel slachtoffers als professionals om gemeenten meer inzicht te bieden in de lokale problematiek. Over deze instrumenten is uw Kamer recent geïnformeerd in de voortgangsbrief programma *Samen tegen mensenhandel*.

Met deze middelen bieden wij, zoals de Nationaal Rapporteur aanbeveelt, informatie, inzicht en richting voor het inzetten van gericht en effectief beleid. Om gemeenten hierbij te ondersteunen financiert het kabinet een projectleider mensenhandel bij de VNG.

Een specifiek onderdeel van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel is verankerd in huidige wetgeving. Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) en de Jeugdwet zijn gemeenten namelijk verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van burgers. Aanvullend is in het Interbestuurlijke Programma een afspraak opgenomen dat alle gemeenten in 2022 beleid moeten hebben gericht op de aanpak van mensenhandel. Er wordt ingezet op een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren om de aanpak van mensenhandel te borgen. Hiervoor zijn afspraken gemaakt tussen de zorg- en veiligheidsketen. Met middelen vanuit VWS en JenV ondersteunt CoMensha de

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Hiermee wordt tevens tegemoetgekomen aan de toezegging om te reageren op dit rapport Kamerstuk 28 638, nr. 204.

⁵ Door de VNG, in samenwerking met CoMensha, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en vele andere partners.

regio's bij het organiseren van de functie van zorgcoördinatie. De dekkingsgraad van de zorgcoördinatie is volgens CoMensha op dit moment 94%.⁶ Blijvende aandacht binnen de gemeentelijke aanpak is daarvoor nodig.

Op dit moment wordt binnen de Ministeries van JenV en VWS, samen met de andere betrokken departementen⁷ en stakeholders, bezien hoe het programma *Samen tegen mensenhandel* vanaf 2023 wordt voortgezet en welke prioriteiten daarbij in het bijzonder aandacht verdienen. Het blijvend versterken van de gemeentelijke aanpak en het genoemde punt rond de zorgcoördinatie, evenals de aanbeveling en de handelingsperspectieven die de Nationaal Rapporteur aanreikt, zullen wij daarin, ook in overleg met CoMensha en de VNG, betrekken. Uw Kamer wordt te zijner tijd op de hoogte gesteld over de concrete invulling hiervan.

2. Herhaald slachtofferschap

De Nationaal Rapporteur heeft in deze Slachtoffermonitor, naast zijn aanbeveling, voor het eerst aandacht voor herhaald slachtofferschap. Geconstateerd wordt dat 45% van de slachtoffers van mensenhandel binnen vijf jaar nogmaals in beeld komt als slachtoffer van enig delict. Dit is problematisch; allereerst natuurlijk vanuit het oogpunt van bescherming van slachtoffers, maar daarnaast ook met oog op criminaliteitspreventie. Naar aanleiding van deze bevinding zijn Kamervragen gesteld aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.⁸

Allereerst is het van belang om in te zetten op het voorkomen dat mensen überhaupt slachtoffer óf dader worden van mensenhandel. Een van de vijf actielijnen van het programma *Samen tegen mensenhandel* benoemt een breed palet aan interventies die reeds worden ingezet.⁹ Voor het voorkomen van *herhaald* slachtofferschap is het belangrijk dat slachtoffers van mensenhandel bescherming krijgen, opgevangen worden en behandeling krijgen. Ook hierbij is het relevant dat verdachten worden opgespoord en dat het OM overgaat tot vervolging.

Voorkomen van herhaald slachtofferschap na een aangifte

Voor ieder slachtoffer van een strafbaar feit wordt, ter voorkoming van herhaald slachtofferschap, maar ook ter voorkoming van intimidatie en vergelding, door de politie en het OM aan de hand van criteria de individuele beschermingsbehoefte in kaart gebracht. Een Individuele Beoordeling (IB) is een wettelijke taak die voortvloeit uit de EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers.¹⁰ Het palet aan beschermingsmaatregelen is breed, bijvoorbeeld het afschermen van persoonsgegevens, het doen van aangifte onder nummer, een anonieme melding, beschikbaarheid van een tolk, recht op bijstand of een contact- of gebiedsverbod. Tevens is gestart met de proeftuin aangiftebereidheid van de politie en het CKM. Binnen de proeftuin wordt geëxperimenteerd met een werkwijze die zich richt op de vroegbescherming van slachtoffers, het vergroten van het vertrouwen van slachtoffers in het strafproces en het voorkomen van secundaire victimisatie voor, tijdens en na het strafproces.

⁶ Wat betekent dat in 33 van de 35 centrumgemeenten de zorgcoördinatie inmiddels is geregeld.

⁷ De Ministeries van SZW en BZ.

⁸ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1558

⁹ Actielijn 3: Voorkomen van slachtofferschap en daderschap.

¹⁰ De Individuele Beoordeling is uitgewerkt in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten, specifiek in hoofdstuk 5.

Voorkomen van herhaald slachtofferschap tijdens en na de opvang

Voor slachtoffers van mensenhandel kunnen verschillende maatregelen en methoden worden ingezet die er op gericht zijn om hen zorg, ondersteuning en opvang te bieden, mede om herhaald slachtofferschap te voorkomen.

In reguliere Wmo opvangvoorzieningen en de specialistische opvangvoorzieningen voor slachtoffers met multiproblematiek, worden voor slachtoffers met een verblijfsstatus en slachtoffers uit Nederland/EU-landen, methoden ingezet om terugval of herhaling te voorkomen. Na de opvang is de (ambulante) begeleiding via de Wmo erop gericht dat slachtoffers hun plek in de samenleving terugvinden en een zelfstandig bestaan kunnen opbouwen.¹¹

Via de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) wordt gespecialiseerde begeleiding geboden aan slachtoffers van mensenhandel uit derde landen zonder verblijfstatus. Bij deze slachtoffers is de geringste aanwijzing van mensenhandel geconstateerd en om die reden wordt, op grond van hoofdstuk B8/3 uit de Vreemdelingencirculaire 2000, door de politie (of andere opsporingsdiensten) maximaal drie maanden bedenktijd aangeboden. Daarmee wordt voorzien in opvang en wordt hun rechtsbescherming gewaarborgd. In die drie maanden wordt voor deze slachtoffers psychische hulp, persoonlijke begeleiding en opvang geregeld.¹²

Ook worden afspraken gemaakt rondom incidentenprocedures met bijvoorbeeld politie in de regio's. Wanneer een extra groot risico is op herhaald slachtofferschap in de eigen omgeving van het slachtoffer, zoals het geval kan zijn bij bijvoorbeeld loverboy problematiek, wordt het slachtoffer opgevangen buiten de eigen regio. De kans op contact met de dader wordt zo verder beperkt.

ZonMW is in 2018 een meerjarig onderzoek gestart, waarin de effectieve behandeling van slachtoffers van loverboys centraal staat.¹³ Met deze studie wordt onderzocht welke omstandigheden een aanleiding kunnen zijn voor terugval, maar ook welke factoren bijdragen aan een succesvolle behandeling. Het onderzoek loopt nog tot het einde van 2022.

Naar aanleiding van de bevindingen uit de Slachtoffermonitor zullen wij het voorkomen van herhaald slachtofferschap én daderschap, als thema meenemen in de herijking van het Programma *Samen tegen mensenhandel*. Wij zullen deze herijking afstemmen met en toetsen bij relevante partijen uit het brede mensenhandeldomein.

3. WODC-rapport omtrent het geschatte aantal mensenhandelsslachtoffers

Mensenhandel speelt zich veelal in het verborgene af. Daardoor is er altijd sprake van een zogenaamd *dark number*: het werkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel ligt hoger dan het aantal geregistreerde slachtoffers.

¹¹ Zo is er begeleiding en ondersteuning bij het vinden van een eigen woning of in de vorm van begeleid wonen indien nodig. Daarnaast wordt, waar mogelijk, ingezet op het verkrijgen van scholing of inkomen uit werk.

¹² Er worden methoden ingezet, zoals psychosociale gesprekken en psycho-educatieve training die gericht zijn op het (indien nodig) vaststellen van een diagnose, het verkleinen van het risico op herhaling en overdracht naar een volgend verblijf dan wel terugkeer naar land van herkomst.

¹³ In dit onderzoek wordt kennis verzameld over de uitvoering en effectiviteit van zeven zorgprogramma's voor slachtoffers van mensenhandel.

Om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke omvang van mensenhandel in Nederland hebben het VN-bureau voor drugs- en misdaadbesteding (UNODC) en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna Nationaal Rapporteur), in samenwerking met een aantal Nederlandse wetenschappers, in 2017 een eerste schatting gepubliceerd van het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland. In het kader van het programma *Samen tegen mensenhandel* is door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) in oktober 2020 een opdracht verstrekt voor een tweede schatting, waarbij de tijdsperiode is verbreed van 2010–2019. Deze schatting is in oktober 2021 afgerond en op 29 november 2021 is het onderzoeksrapport «*Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016–2019*» aan uw Kamer aangeboden.¹⁴ In deze Kamerbrief wordt een nadere inhoudelijke beleidsreactie geven op dit onderzoek.

Procesmatige reflectie op het onderzoek

In het onderzoek staat de uitvoering van de Multiple Systems Estimation-methode (MSE) op basis van de door CoMensha bijgehouden dataset van de geregistreerde gevallen van mensenhandel centraal.

Belangrijke toeleveranciers van de oorspronkelijke data over vermoedelijke slachtoffers zijn onder andere de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Arbeidsinspectie en FairWork. De rol van alle leveranciers van data en de belangrijke rol van CoMensha als «clearing house» waarbij de identiteit van de gemelde slachtoffers, ter voorkoming van dubbelstellingen, zorgvuldig wordt gecheckt willen we niet onbenoemd laten.

De onderzoekers wijzen erop dat een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van zulke schattingen in de toekomst is dat de toelevering van persoonsgebonden data door private instanties aan een organisatie als CoMensha wordt gecontinueerd of hervat. Vanuit het oogpunt dit te kunnen borgen, adviseren zij het kabinet om voor de toelevering van deze gegevens een sterkere wettelijke basis te creëren. Ook adviseren de onderzoekers om deze taak op te nemen in de subsidievoorwaarden van de relevante private partijen.

Ten aanzien van het advies van de onderzoekers om een sterkere wettelijke basis te creëren om de toelevering van persoonsgebonden data door private partijen te verbeteren, delen we mee dat dit vraagstuk al eerder door het departement van JenV, in nauw overleg met onder meer het departement van VWS, bezien is. Toen is geconcludeerd dat er bezwaren bestaan om zo'n wettelijke basis te creëren, vanwege de proportionaliteit en uitvoerbaarheid van zo'n traject. Hierbij is het belang van de slachtoffers om de vrijheid te behouden om niet als slachtoffer bekend te staan meegewogen, evenals de huidige structuur van informatieverstrekking binnen de zorginstellingen.

Op dit moment wordt het coalitieakkoord verder uitgewerkt en zal er een traject gestart worden om het programma *Samen tegen mensenhandel* voort te zetten vanaf 2023. Binnen dit traject zal het bovenstaande vraagstuk meegenomen worden. We zullen hierbij dan bezien of op andere manieren tegemoet gekomen kan worden aan de wens om een adequate gegevensdeling te borgen.

¹⁴ Kamerstuk 28 638, nr. 204.

Het aantal *geregistreerde* slachtoffers van mensenhandel schommelt in de periode 2010–2019 rond de 1.250. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het geschatte aantal (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel gemiddeld ongeveer drie à vier keer hoger ligt dan de aantallen die bij CoMensha zijn gemeld. De trend in de schattingen laat tussen 2012 en 2017 een forse daling zien. Na 2017 is er weer een stijging in de schattingen en in 2019 ligt de schatting van het totale aantal vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel met ongeveer 5.000 weer op het niveau van 2010. De daling van geschatte aantallen na 2012 berust voornamelijk op de afname van het aantal (met name vrouwelijke) slachtoffers van seksuele uitbuiting. Tot op zekere hoogte is deze daling gecompenseerd door een stijging van de aantallen gevallen van arbeidsuitbuiting. Door deze ontwikkeling is de samenstelling van het aantal gevallen van mensenhandel in Nederland van samenstelling veranderd. Het aantal geschatte slachtoffers van seksuele en niet-seksuele uitbuiting (criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanhandel) zijn nu ongeveer gelijk verdeeld.

Deze bevindingen bevestigen het beeld dat criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanhandel wellicht relatief minder vaak naar voren komen in het aantal gemelde slachtoffers, maar dat dit slechts het topje van de ijsberg is. Uit de slachtoffermonitor blijkt dat in 2019 40% van de slachtoffers van mensenhandel, slachtoffer is van één van bovenstaande uitbuitingsvormen. Dit relatieve aandeel ligt in werkelijkheid naar verwachting dus een stuk hoger. Daarom zal bij de continuering van het programma *Samen tegen Mensenhandel* aandacht zijn voor de verschillende vormen van uitbuiting.

De onderzoekers wijzen daarnaast op een belangrijke nevenuitkomst van een MSE-studie. Zo hebben zij ook gekeken naar de zogeheten ratio's (verhoudingen) tussen de waargenomen en geschatte aantallen slachtoffers per subcategorie. Van alle subcategorieën vallen met name de minderjarige slachtoffers en de slachtoffers van arbeidsuitbuiting op, waarvoor bij de laatste groep in het bijzonder de slachtoffers van Nederlandse afkomst. Kort gezegd moet er extra inspanning gepleegd worden om deze groepen zichtbaarder te krijgen en slachtoffers te identificeren.

Ten aanzien van genoemde subcategorieën wordt al het nodige ondernomen. Dit zal ik hieronder toelichten. De genoemde uitkomsten vinden wij namelijk ook zorgelijk, en tegelijkertijd niet verrassend. Deze sluiten namelijk aan bij signalen die eerder al zijn geuit in rapportages van onder meer de Nationaal Rapporteur en organisaties uit de Coalitie tegen seksuele kinderausluiting. Bovendien nam ook uw Kamer de motie van de leden Kuik en Van der Graaf aan, welke verzoekt om voor de komende jaren een plan uit te werken om de minst zichtbare groep van slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting – kwetsbare jongeren – beter in beeld te krijgen.¹⁵ In reactie op de slachtoffermonitor mensenhandel van 2015–2019 en eerder genoemde motie heeft mijn voorganger uitgebreid gereageerd in de Kamerbrief van 11 januari 2021.¹⁶ Hierin werd het belang onderschreven om meer zicht te krijgen op- en prioriteit te geven aan jonge slachtoffers in de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting. In lijn met de motie Kuik en Van der Graaf wordt het Plan van aanpak kwetsbare jongeren opgesteld. Uw Kamer is recent nog geïnfor-

¹⁵ Kamerstuk 35 570 VI, nr. 50.

¹⁶ Kamerstuk 31 015, nr. 221.

meerd in de Kamerbrief van 17 november 2021 over de ontwikkelingen rondom dit Plan van Aanpak.¹⁷

In de brief van 11 januari worden ook andere lopende initiatieven aangehaald, zoals het opnemen van afspraken over de aanpak van mensenhandel in de Meerjarenagenda 2021–2024 van Zorg- en Veiligheidshuizen of de regionale pilot seksuele uitbuiting in Rotterdam-Rijnmond. Bij dit laatste initiatief wordt gewerkt aan het vergroten van de weerbaarheid van jongeren. Afgelopen jaar is onder andere gewerkt aan de uitbreiding van de bereikbaarheid van het meldpunt jeugdprostitutie en mensenhandel en ook zijn er afgelopen zomer voorlichtingsdagen georganiseerd voor alle aandachtsfunctionarissen mensenhandel in de regio. Materialen die in het kader van de pilot worden ontwikkeld zullen beschikbaar komen voor de overige regio's in het land.

Ook ten aanzien van arbeidsuitbuiting is het kabinet zich bewust van haar blinde vlek. In de Kamerbrief van 19 februari 2021 (Kamerstuk 28 638, nr. 138) wordt ingegaan op dit vraagstuk. In haar Jaarplan 2022 heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie aangekondigd dit jaar een Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling uit te brengen over meldingen en bevindingen in de jaren 2020 en 2021. Ook relevant in dit kader is bijvoorbeeld de regionale pilot in Oost-Brabant. De pilot betreft het ontwikkelen en het in gebruik nemen van een regionale monitor slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Deze monitor geeft allereerst beeld van sectoren waar mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting werkzaam zijn en de locaties hiervan. Tegelijkertijd heeft het ook als doel om inzicht te geven in concrete aantallen van de slachtofferpopulatie en hun achtergrond. Wanneer de resultaten van deze pilot positief zijn, kan er bekeken worden in hoeverre de monitor breder bruikbaar is om meer inzicht te krijgen in slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

Ten slotte

De Nationaal Rapporteur adresseert in zijn Slachtoffermonitor een belangrijke aanbeveling omtrent de aanpak van mensenhandel. Daarnaast laat het besproken WODC-rapport zien dat de cijfers van de Nationaal Rapporteur slechts het topje van de ijsberg vormen. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het geschatte aantal vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel gemiddeld ongeveer drie á vier keer hoger ligt dan de aantallen die bij CoMensha jaarlijks zijn gemeld en die in de Slachtoffermonitor worden aangehaald. Het kabinet blijft onverminderd inzetten op het tegengaan van mensenhandel en het beschermen van de kwetsbaren die hierdoor getroffen worden. We hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de zorg voor de kwetsbaren in onze samenleving. Daarom zullen besproken bevindingen en aanbevelingen, zoals eerder in deze brief benoemd, meegenomen worden in de herijking van het Programma *Samen tegen mensenhandel*.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

¹⁷ Kamerstuk 28 638, nr.205.