

Vergaderjaar 2023–2024

**28 638**

**Mensenhandel**

**Nr. 233**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2023

**Aanleiding**

Mensenhandel is één van de meest mensonterende vormen van criminaliteit en een grove schending van mensenrechten. Dagelijks vallen mensen, kinderen, jongeren én volwassenen, ten prooi aan seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Mensenhandel vindt plaats in huizen, hotels, parken, bedrijventerreinen, stations, boerderijen en op schepen, zowel binnen als buiten Nederland. We kunnen en mogen niet tolereren dat dergelijke misdaden voortduren. Daarom zet dit kabinet zich samen met het brede werkveld vastberaden in om de strijd tegen mensenhandel te intensiveren.

Om mensenhandel effectief aan te pakken is samenwerking van belang. Van organisaties die mensenhandel kunnen zien en signaleren, de zorg- en opvangorganisaties die slachtoffers opvangen tot en met de opsporingsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van daders. Vele partners in het zorgdomein, het sociaal domein en het veiligheidsdomein zetten zich dagelijks in voor de aanpak van mensenhandel.

In 2018 is met deze partners het programma Samen tegen mensenhandel gestart.<sup>1</sup> In het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) van het kabinet-Rutte IV is bepaald dat het programma Samen tegen mensenhandel vanaf 2023 wordt voortgezet.

Voor de uitvoering en implementatie van dit programma is per 1 januari 2023 structureel € 2 miljoen beschikbaar. De opdracht is het bestaande

<sup>1</sup> De afgelopen jaren is een overzicht van de uitgezette acties en resultaten met de Tweede Kamer gedeeld in de voortgangsbrieven over het programma. Zie kamerstuk 28 638, nrs. 176, 185 en 205.

programma gezamenlijk met de vele partners in het veld te herijken en te komen tot een gedragen en uitvoerbaar Actieplan.

In deze brief wordt onze ambitie geschetst en bieden wij het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel aan uw Kamer aan. Aanvullend worden de vanuit het Programma ondersteunde initiatieven in 2023 kort toegelicht.

Met toezending van het Actieplan worden de volgende moties afgedaan: de motie van de leden Kuik en Van der Graaf over het uitwerken van een plan om de minst zichtbare groep slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting beter in beeld te krijgen; de motie van de leden Mutluer, Bikker, Kuik, Podt en Verkuijlen over de Victim Navigators in het programma Samen tegen Mensenhandel op te nemen; de motie van de leden Verkuijlen en Bikker over het aantoonbaar bevorderen van de bekendheid met de strafbaarstelling van mensenhandel, criminele uitbuiting van minderjarigen in het bijzonder, in de eerste lijn bij opsporings- en handhavingsorganisaties en de motie van de leden Mutluer en Verkuijlen over de versterking en training van eerstelijnsprofessionals die in aanraking komen met mensenhandel maar ook politiemensen die onder andere verhoren moeten afnemen.<sup>2</sup>

### **Actieplan Programma Samen tegen mensenhandel**

Samen met ervaringsdeskundigen, experts in de aanpak van mensenhandel uit de zorg en opvang, opsporingsdiensten, gemeenten, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en andere betrokken organisaties is gewerkt aan een Actieplan volgens de methode van Opgave Gericht Werken. Het doel van deze methode is tot een aanpak te komen die vanuit het brede werkveld tot stand is gekomen en wordt gedragen. Er zijn vier rondetafelbijeenkomsten georganiseerd met ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers van meer dan 50 verschillende organisaties. Hierover is uw Kamer per brief geïnformeerd op 22 maart jl.<sup>3</sup> Van de problemen in de aanpak van mensenhandel is een gezamenlijk beeld opgesteld in een bloemlezing.<sup>4</sup> Vervolgens is gewerkt aan een analyse van de oorzaken van die problemen. Daarna is gezamenlijk gekeken naar het aanpakken van de problemen en oorzaken: waar zijn interventies nuttig? Daarbij zijn ook operationele doelen geformuleerd: waar willen we zijn over een aantal jaar? Wat moet dan zijn bereikt? Tot slot is gewerkt aan het formuleren van acties: wat moet er gebeuren om het gezamenlijke doel te behalen? En wie gaat wat doen?

Op basis van de input van de rondetafels en verdiepende bijeenkomsten is vervolgens door een brede werkgroep en stuurgroep gewerkt aan het Actieplan. In deze gremia zijn de ministeries van JenV, SZW, VWS en BZ, VNG, LIEC-RIEC, OM, Politie, NLA, CoMensha, CKM, zorg- en opvangorganisaties en ngo's vertegenwoordigd.

Het resultaat van de inspanningen dit jaar is het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel.

Het is onze **ambitie** om gezamenlijk het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland naar beneden brengen. Dit willen we bereiken door de samenwerking in de aanpak tegen mensenhandel te verbeteren en verder te professionaliseren. Alleen samen kunnen we mensenhandel een halt toe brengen.

<sup>2</sup> Kamerstuk 35 570 VI, nr. 50; Kamerstuk 28 638, nrs. 225, 230 en 226.

<sup>3</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 217.

<sup>4</sup> Bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 217.

Onze gezamenlijke ambitie wordt uitgedragen in **drie strategische doelen**, die we sinds 2018 onder de vlag «Samen tegen mensenhandel» hanteren. We willen zo veel mogelijk voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel. Aanvullend willen we dat (mogelijke) slachtoffers snel en adequaat gesignaleerd worden, uit de situatie gehaald worden en de benodigde zorg en ondersteuning ontvangen. Ten slotte willen we daders op allerlei manieren frustreren en aanpakken, zowel strafrechtelijk en bestuursrechtelijk als via het opwerpen van barrières. Tegelijkertijd zetten we in op het voorkomen van herhaald daderschap.

Onze inzet komt samen in **vijf actielijnen**, welke allen concrete acties met actiehouders en betrokken organisaties bevatten. De actielijnen zijn zo ingericht dat er wordt gestreefd naar een integrale aanpak van de problemen en dat over en weer van elkaar wordt geleerd. Integraal betekent ook dat dit plan gericht is op alle leeftijden. Om inzicht te bieden in hetgeen de acties moeten opleveren voor de aanpak van een uitbuitingsvorm, wordt bij de acties aangegeven op welke uitbuitingsvorm(en) deze zich richt(en). De actielijnen luiden als volgt:

1. **Creëren van brede bewustwording:** meer mensen moeten bewust worden gemaakt van wat mensenhandel is, zodat mensenhandel eerder wordt gesignaleerd en voorkomen.
2. **Vergroten van de meldingsbereidheid:** het moet voor slachtoffers duidelijk zijn waar zij terecht kunnen als zij hulp nodig hebben, burgers moeten makkelijk kunnen overzien waar zij signalen kunnen doorgeven en professionals moeten informatie kunnen vinden die hen verder helpt.
3. **Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers:** van zorg en opvang tot opsporing en vervolging: de aanpak van mensenhandel moet voor het (potentiële) slachtoffer van mensenhandel werken.
4. **Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking:** door een meer uniforme wijze van samenwerken kan makkelijker over regio's heen worden samengewerkt en verbanden worden gelegd om georganiseerde netwerken aan te pakken.
5. **Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking:** een goede inrichting van de gegevensverwerking zorgt ervoor dat de gegevens- en informatiedeling bijdraagt aan de oplossing van de problematiek en dat deze rechtmatig en zorgvuldig wordt uitgevoerd.

Veel van de acties die in het Actieplan worden genoemd en zullen worden opgepakt, werken door in de internationale inzet rondom de aanpak van mensenhandel. In de context van dit Actieplan zal daarom steeds worden gekeken naar hoe de nationale en internationale inzet sterker met elkaar kunnen worden verbonden.

Onze ambitie, doelstellingen, actielijnen en acties moeten de komende jaren resultaten gaan leveren. Ze vormen nadrukkelijk een aanvulling op het bestaande beleid (zoals de modernisering van art. 273f Wetboek van Strafrecht en de uitvoering van de Roemer agenda) dat in de voorgaande jaren ontplooid is en ook in de komende jaren gecontinueerd wordt. Het programma dient daarbij als paraplu waar de nieuwe acties met staand beleid verbonden kunnen worden, naar gelang de ontwikkelingen in het veld en de behoeften bij de betrokken partijen. Dit vergt onze continue inzet en betrokkenheid. Met dit programma committeert het kabinet zich hier langdurig aan. Nauwe samenwerking met de eerder genoemde partners blijft hierin ook de komende jaren cruciaal. Daarvoor is een governance structuur opgezet en zijn er financiële middelen structureel beschikbaar.

De aanpak van Opgave Gericht Werken helpt om tijdens de uitvoering van het programma te monitoren of wat wordt gedaan ook echt effect heeft. Helpt dat wat we doen ook aan het verminderen van het aantal slachtoffers? Worden slachtoffers beter geholpen? En lukt het ons om de daders van mensenhandel beter aan te pakken? Jaarlijks zal een voortgangsbrief naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Daarin worden de voortgang van de acties en de behaalde resultaten gerapporteerd.

### **No Regrets 2023**

Naast de herijking van het programma is met betrokken organisaties een traject «No Regrets» opgezet om te besluiten over de besteding van de beschikbare middelen in 2023. De No Regrets fase is bedoeld als een brug tussen het programma uit 2018 en het nieuwe Actieplan. De No Regrets middelen zijn besteed aan de afronding van lopende projecten onder het vorige programma, een vervolg op afgeronde projecten, initiatieven die al waren aangekondigd, maar «op de plank zijn blijven liggen» en nieuwe initiatieven die in lijn zijn met de programmaliijnen van het huidige programma en aansluiten bij urgente kwesties. De No Regrets projecten hebben als doel om bij te dragen aan de preventie, het vergroten van het zicht op slachtoffers, verbeterde zorg van slachtoffers en een effectievere opsporing en vervolging van daders.

Elk No Regrets project wordt hieronder kort toegelicht.

#### *1. Voortzetting Proeftuin aangiftebereid (Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel)*

In samenwerking met de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht heeft het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel onlangs de eerste fase van deze proeftuin afgerond. De proeftuin aangiftebereidheid heeft als doelstelling om de drempels die slachtoffers van mensenhandel (seksuele uitbuiting) ervaren om aangifte te doen te verlagen en het zicht op deze slachtoffers te vergroten. Met de inzet en toetsing van vier verschillende interventies wordt daarnaast beoogd secundaire victimisatie van slachtoffers te voorkomen en het strafproces te versterken. Binnen de eerste fase van de proeftuin aangiftebereidheid zijn aanwijzingen te zien die duiden op een positief effect van de interventies in relatie tot het vergroten van de aangiftebereidheid. Middels de volgende fase van de pilot worden deze interventies langer en binnen meer eenheden en regio's getoetst om zo concretere aanbevelingen te kunnen doen over het vergroten van de aangiftebereidheid.<sup>5</sup>

#### *2. Mensenhandel in het vizier: effectiever signaleren bij de huisarts en Veilig Thuis (FairWork)*

Dit project bouwt voort op het project «Het verbeteren van de signalering en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel door zorgverleners» (2021) en eerdere projecten binnen Samen tegen mensenhandel waarin FairWork instrumenten en een toolkit ontwikkelde om de signaleringsvaardigheden van zorgprofessionals te verbeteren. Het project richt zich op het bieden van trainingen aan medewerkers van Veilig Thuis en huisartsen via de Landelijke huisartsenvereniging (LHV) en het Nederlands Huisartsen Genootschap NHG. Door deze zorgprofessionals te trainen in (met name) signaleringsvaardigheden wordt een verbeterde signalering van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel beoogd. Het

---

<sup>5</sup> Motie van de leden Kuik en Bikker over de aangiftebereidheid onder minderjarigen vergroten (Kamerstuk 31 015, nr. 248) wordt door middel van deze passage beantwoord. Toekenning van dit traject is in de afrondende fase, de start van de tweede fase wordt voor het eind van 2023 verwacht.

project gaat over mensenhandel in alle vormen, dus zowel seksuele uitbuiting als arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

### *3. Signalementafel mensenhandel Midden-Nederland (RIEC Midden Nederland)*

In 2022 is een pilot van «de signalementafel mensenhandel Midden-Nederland» opgezet. Op deze tafel worden zachte signalen van alle vormen van mensenhandel tussen zorg- en veiligheidspartners gedeeld, verrijkt en doorgeleid naar de juiste partner. Het doel is dat we eind 2023 een juridische grondslag hebben gecreëerd voor de signalementafel mensenhandel Midden-Nederland, waardoor zorg- en veiligheidspartners zachte signalen van mensenhandel met elkaar kunnen delen, verrijken en doorgeleiden naar de juiste partner of casustafel. Communicatie en expertise rondom de tafel en de rol van partner zal resulteren in betere signalering van mensenhandel in de regio.

### *4. Mensenhandel Field Lab (openbaar ministerie)*

Het Mensenhandel Field Lab (MFL) is een probleem-georiënteerd innovatieprogramma in de strijd tegen mensenhandel. In een Field Lab krijgen professionals uit verschillende organisaties de ruimte om in een actiegerichte, leer- en experimenteeromgeving een nieuwe, meer effectieve aanpakken te ontwikkelen en uit te voeren. Deze acties kunnen zich richten op de preventie, opsporing en vervolging van daders alsmede bescherming van slachtoffers. Sinds 2023 is de borging van de Field Labs bij het LIEC van start gegaan, waardoor de organisatie en uitvoering van dit Field Lab uitgevoerd wordt vanuit het zogenoemde «Field Lab Hub».

### *5. Ondersteuningsaanbod voor (potentiële) jongensslachtoffers van seksuele uitbuiting (Koraal, Sterk Huis, Lumens, Pretty Woman/Best Man en Fier)*

Dit traject is een vervolg op het consortiumproject «slachtoffers van seksuele uitbuiting onder jongens en jonge mannen» onder het programma. In dit project is onderzoek uitgevoerd naar de achtergronden en ondersteuningsbehoeften van (potentiële) jongensslachtoffers van seksuele uitbuiting en hebben de betrokken organisaties (zorg)methodieken ontwikkeld. In het huidige traject<sup>6</sup> wordt ingezet op brede kennisborging onder andere door informatiecampagnes voor (potentiële) jongensslachtoffers van seksuele uitbuiting en e-learningmodules voor een brede groep professionals. Daarnaast wordt ingezet op implementatie en doorontwikkeling van zorgmethodieken voor (potentiële) jongensslachtoffers van seksuele uitbuiting.

### *6. Online Outreach voor jongens (Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel)*

In het jongensonderzoek van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) en Lumens werd onderbouwd opgeroepen tot het vroegtijdig online en offline signaleren van slachtoffers. Jongens vormen een zeer specifieke doelgroep met een eigen aanpak als het gaat om outreachend werken, onder meer omdat er vaak in hun achtergrond een taboe heerst op een andere geaardheid als heteroseksualiteit, wat hen bijzonder kwetsbaar maakt voor uitbuiting. Met de online outreach tooling wordt beoogd online preventie, signalering en zorg aan te bieden aan jongens. Hierbij wordt de overdracht van online naar offline hulpverlening landelijk goed afgestemd.

### *7. Toegang tot recht (Fairwork)*

Dit project bouwt voort op het project «Toegang tot Recht», gestart in 2022 met financiële steun van JenV en richt zich op arbeidsuitbuiting. De

<sup>6</sup> De toekenning van dit traject is in afrondende fase.

doelgroep van dit project bestaat uit arbeidsmigranten in Nederland, die kwetsbaar zijn voor mensenhandel, specifiek arbeidsuitbuiting. Dit project heeft tot doel om arbeidsuitbuiting van deze groep te voorkomen, en te zorgen dat hun positie verbetert, vanuit het perspectief van het slachtoffer.

#### *8. No Place for Sex Trafficking (OM en CoMensha)*

No Place for Sex Trafficking (NPST) is het certificeringsprogramma voor de hospitality-branche om medewerkers te trainen in het herkennen van signalen van seksuele uitbuiting en het vergroten van het handelingsrepertoire. Het platform draait sinds 2020 en is voortgekomen uit een initiatief van het OM en in samenwerking met diverse partners tot stand gekomen. NPST heeft met ruim 200 deelnemende hotels en 127 uitgereikte certificaten, inmiddels meer dan 2800 medewerkers de online training laten doorlopen.

#### *9. Escapetruck Kenniscentrum Arbeidsuitbuiting Polen (Stichting Reshape)*

Door middel van een tot een escaperoom omgebouwd voertuig wordt aandacht gevraagd voor mensenhandel en worden potentiële slachtoffers voorgelicht over arbeidsuitbuiting. De activiteit is een voortzetting van een eerdere fase waarbij potentiële slachtoffers in Hongarije zijn voorgelicht over seksuele uitbuiting.

De escapetruck biedt een totale beïnvloeding van de zintuigen door geur, geluid, licht, temperatuur en de inrichting van de escapetruck waardoor de beleving inzicht geeft in de bestaande risico's om slachtoffer te worden, maar ook uitleg geeft over toegepaste werkwijzen door mensenhandelaren en de uitzichtloze situatie waar slachtoffers zich in bevinden.

#### *10. De aandachtsfunctionaris mensenhandel (Fairwork)*

Dit voorstel bouwt voort op het project «Trainingspakket aandachtsfunctionarissen mensenhandel» 2022, alsmede op de trainingsactiviteiten voor uitvoerders op gemeentelijk niveau die FairWork in de afgelopen jaren voor het Ministerie van SZW en JenV uitvoerde. Aandachtsfunctionarissen zijn cruciaal voor de aanpak en zichtbaarheid van mensenhandel op lokaal niveau. Zij zijn de aanjager van het signaleringswerk door de ambtenaren die in iedere gemeente met de voeten in de klei staan. Tegelijkertijd levert dit signaleren ook alleen daadwerkelijk iets op als zij de signalen vervolgens goed weten te verwerken. Daarom wil FairWork aandachtsfunctionarissen trainen en van handvatten (informatie en netwerk) voorzien waarmee zij kort en krachtig de eerste handen en voeten kunnen geven aan de invulling van hun rol en de aanpak mensenhandel op gemeentelijk niveau. Kort en krachtig omdat in de praktijk blijkt dat aandachtsfunctionarissen wel enorm gedreven zijn, maar regelmatig ook een veelvoud aan taken op andere thema's hebben.

#### *11. Participatie van ervaringsdeskundigen bij de aanpak van seksuele uitbuiting (CoMensha en Platform HOPE)*

Dit project is gericht op het versterken van doelgroeps participatie in de beleidsaanpak van mensenhandel. Door het inzetten van de ervaringsdeskundigen van Platform HOPE zien we dat er meer bewustzijn ontstaat van de belevingswereld van slachtoffers en dat taboes rondom mensenhandel, zoals schaamte, complex trauma en opnieuw relaties aangaan, stap-voor-stap doorbroken worden. We horen slachtoffers vertellen wat zij denken, willen, voelen en nodig hebben. Dat werkt door in beleid, opsporing en zorg, waarmee de stem van slachtoffers maatschappelijk effect heeft.

#### *12. Bereiken van Aziatische arbeidsmigranten (SHOP Den Haag)*

In 2015 is SHOP gestart met het bereiken van Chinese arbeidsmigranten in Den Haag, die voornamelijk werkzaam zijn in de horeca en wellness branche, om te voorkomen dat ze in een situatie van arbeidsuitbuiting

komen en/of hen uit deze situatie te halen. Met ingang van 2021 is SHOP ook gestart met het bereiken van de Chinese doelgroep in Gouda. In beide steden doet SHOP dit door middel van het aanbieden van spreekuren, waar Chinese arbeidsmigranten terecht kunnen voor informatie, advies en hulp over onder andere hun rechten en arbeidspositie. Hierdoor worden mensen weerbaar en ontstaat bewustwording, die eraan bijdraagt dat (potentiële) arbeidsuitbuiting voorkomen wordt en/of mensen uit een situatie van uitbuiting gehaald kunnen worden.

*13. Uitbuiting en LVB: Vergroten bewustzijn van en verkleinen van handelingsverlegenheid bij professionals (Koraal)*

Om een bijdrage te leveren aan het door ontwikkelen van de basisaanpak mensenhandel voor slachtoffers van uitbuiting met een LVB zet Koraal in op het vergroten van de kennis van professionals rondom criminele uitbuiting en LVB en het verkleinen van de handelingsverlegenheid van professional hieromtrent.<sup>7</sup> De opgehaalde kennis wordt geborgd in vrij toegankelijke handreikingen voor professionals gericht op criminele uitbuiting en LVB. Daarnaast vindt kennisverspreiding plaats via scholingen en voorlichtingen in het hele land.

**Tot slot**

Met dit Actieplan hopen we de energie en gedrevenheid van degenen die dagelijks aan de aanpak van mensenhandel werken zo effectief mogelijk in te zetten met als doel dat minder mensen slachtoffer worden van mensenhandel en daders beter worden aangepakt. Het kabinet zal zich ten volle blijven inspinnen om mensenhandel te bestrijden.

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

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.G.J. Bruins Slot

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,  
E.N.A.J. Schreinemacher

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
C.E.G. van Gennip

---

<sup>7</sup> De toekenning van dit traject is in afrondende fase.