

Vergaderjaar 2023–2024

**28 638**

**Mensenhandel**

**Nr. 250**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 7 juni 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de brief van 23 april 2024 over het Actieplan Samen tegen mensenhandel (Kamerstuk 28 638, nr. 249).

De vragen en opmerkingen zijn op 17 mei 2024 aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voorgelegd. Bij brief van 7 juni 2024 zijn de vragen, voorzien van een inleiding, beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Van Nispen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Paauwe

## **Inleiding**

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie, de leden van de VVD-fractie, de leden van de NSC-fractie, de leden van de BBB-fractie, de leden van de CDA-fractie, de leden van de SP-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie uit het Schriftelijk Overleg van 16 mei 2024 over het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel.

Met interesse heb ik kennisgenomen van een de vragen en opmerkingen over de Kamerbrief inzake het Actieplan Samen tegen mensenhandel van 23 april jl.

Ik beantwoord de gestelde vragen per onderwerp en in de volgorde waarin ze door de fracties gesteld zijn. Afsluitend worden de vragen beantwoord over een ander dossier, mensensmokkel. Ik beantwoord de vragen mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

## Vragen en antwoorden

### I. Mensenhandel

#### 1. Beschikbare middelen voor de uitvoering van het Actieplan

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van het kabinet om jaarlijks 500.000 euro extra toe te voegen aan de al eerder beschikbaar gestelde twee miljoen euro voor de uitvoering van het Actieplan. Is de extra 500.000 euro genoeg om de aan het Actieplan toegevoegde voorstellen uit te kunnen voeren? Hoe denken de samenwerkingspartners hierover? Zou er met een hoger budget meer kunnen worden gedaan aan het tegengaan van mensenhandel? En welke acties kunnen nu bij gebrek aan budget niet worden uitgevoerd? Is het gebrek aan budget de reden dat er geen maatregelen in het Actieplan staan om de aanpak van mensenhandel internationaal aan te pakken? Zo ja, deelt de Staatssecretaris de mening van deze leden dat mensenhandel bij uitstek een grensoverschrijdend probleem is en dat een versterking van de internationale aanpak hard nodig is? En, zo ja, kan de Staatssecretaris daar alsnog extra budget voor vrijmaken? Zo nee, waarom deelt de Staatssecretaris die mening niet?*

*De leden van de CDA-fractie vinden het positief om te lezen dat met ingang van dit jaar de komende vier jaar 500.000 euro per jaar beschikbaar zal zijn, als aanvulling op de reeds beschikbaar gestelde twee miljoen euro per jaar. Ziet de Staatssecretaris dit als voldoende uitbreiding van het budget in relatie tot de versterking van het Actieplan en de nieuw voorgestelde actiepunten? Deze leden vragen op dit punt ook om een reactie van de Staatssecretaris op de oproep van het Centrum Kinderhandel & Mensenhandel, dat aangeeft dat het totale budget nog steeds tekortschiet om de aanpak van mensenhandel verder te versterken. Is de Staatssecretaris het hiermee eens?*

*De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat er meer geld wordt vrijgemaakt voor de bestrijding van mensenhandel en spreken hun waardering hiervoor uit. Deze leden spreken voorts hun waardering uit voor de verbeteringen die zijn ingezet in lijn met de motie-Bikker c.s. (Kamerstuk 28 638, nr. 238). Tegelijkertijd is het geen geheim dat zij een meer robuuste verhoging van het budget voor zich zien. Zij vragen of er urgente wensen zijn vanuit het veld dan wel het ministerie die op dit moment niet kunnen worden uitgevoerd vanwege het ontbreken van adequate financiering.*

#### **Antwoord:**

Naar aanleiding van het commissiedebat en het tweeminutendebat op 21 december jl. is bij de samenwerkingspartners in het mensenhandeldomein de vraag voorgelegd welke initiatieven in het kader van de door uw Kamer genoemde thema's kunnen worden ondernomen en hoeveel die gaan kosten. Gezamenlijk met deze samenwerkingspartners is een eerste selectie van kansrijke initiatieven gemaakt en in samenspraak met hen heb ik op 2 februari jl. uw Kamer geïnformeerd over de mogelijke extra acties inclusief geschatte financiële gevolgen.

Om het Actieplan in het kader van de herziening te versterken en aan de wensen van de partners en uw Kamer te voldoen, is binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid financiële ruimte gecreëerd. Met ingang van dit jaar zal de komende vier jaar 500.000 euro extra per jaar beschikbaar zijn. Voor de financiering van nog meer aanvullende acties die dit budget te boven gaan, is geen dekking beschikbaar.

De extra 500.000 euro dekken de kosten om de aan het Actieplan toegevoegde voorstellen uit te kunnen voeren. Dit kan uw Kamer opmaken uit bijlage 2: (Financieel) overzicht van het versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel uit de Kamerbrief van 23 april jl. Voor elke actie in het Actieplan zijn vanuit het beschikbare budget middelen gereserveerd. Voor elke actie geldt dat dit gereserveerde budget is ingeschat en afgestemd met de opdrachtnemende partij, aldus onze samenwerkingspartners. Bij de acties waar geen middelen voor zijn gereserveerd (bijvoorbeeld acties 7, 8, 10 en 11) is, uit afstemming met de opdrachtnemende partij, gebleken dat geen middelen benodigd zijn vanuit het Actieplan.

In bijlage 1: Financieel overzicht van het versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel uit de Kamerbrief van 23 april jl. is onder categorie i. een reserveringsbudget voor vervolgacties opgenomen. Deze categorie dient meerdere doelen. Allereerst wordt geanticipeerd op mogelijke vervolgacties die voortvloeien uit eerdere acties binnen het programma. Dit creëert flexibiliteit en ruimte voor de mogelijkheid om voort te bouwen op succesvolle inspanningen en resultaten, waardoor het programma zich dynamisch kan ontwikkelen. Daarnaast fungeren deze reserveringen als een vangnet, mochten onvoorziene omstandigheden of nieuwe kansen zich voordoen die aanvullende financiële ondersteuning vereisen.

In de aanpak tegen mensenhandel wordt door vele partijen en vanuit verschillende invalshoeken inzet gepleegd: zowel met beleid van betrokken ministeries en gemeentelijke overheden, in de uitvoering door diverse partners in het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein en ook internationaal in diverse internationale gremia. Zoals in eerdere berichtgeving aan uw Kamer benoemd, wil ik nogmaals benadrukken dat de acties in het Actieplan voorzien in de noodzakelijke aanvullingen op staand beleid en uitvoering op onderdelen waar extra aansporing nodig is. Het plan reflecteert niet het geheel aan (nationale en internationale) activiteiten die worden ondernomen in het kader van de aanpak van mensenhandel en ook niet de middelen die daarmee gemoeid zijn. Zo zet Nederland zich, buiten het Actieplan om, bijvoorbeeld ook internationaal in tegen mensenhandel. Zie hiervoor de verdere beantwoording van de vragen onder de categorie «Internationaal».

Dit Actieplan is aldus een «aanvulling op» en focust op essentiële elementen die voor het beleid en de uitvoering tot verbeteringen kunnen leiden. Nu de hiervoor beschikbare financiële middelen en capaciteit begrensd zijn, vraagt dit om scherpe keuzes.

Het Rijk zet zich reeds breed in op het versterken van online veiligheid en weerbaarheid onder jongeren. Specifiek op het dossier mensenhandel wordt buiten het Actieplan ingezet op het online domein, onder andere binnen de opsporing, maar ook in het kader van preventie. Na de inventarisatie bij de samenwerkingspartners inzake mogelijke extra initiatieven en de daarbij behorende kosten bleek dat enkele mogelijke acties inzake «technologie» het beschikbare budget voor dit Actieplan overstijgen. Om deze reden zijn in het Actieplan geen acties toegevoegd die specifiek zien op het online domein.

In het versterkte Actieplan wordt wel een passage opgenomen om de rol van technologie in de aanpak van mensenhandel nader toe te lichten.

*De leden van de SP-fractie waren, net als leden van veel andere fracties, kritisch over het gebrek aan financiële middelen die beschikbaar waren gesteld voor het halen van ambities die in het Actieplan staan en die ook door veel fracties worden ondersteund, zoals was terug te zien in het*

*commissiedebat van 21 december 2023. Deze leden vinden het jammer om te lezen dat bovenop de middelen van twee miljoen euro jaarlijks slechts 125.000 euro extra wordt vrijgemaakt. Zij danken de Staatssecretaris voor het vinden van deze extra middelen, maar willen wel aangeven dat dit bedrag niet in verhouding staat tot de ernst van de problematiek en de stappen die moeten worden gezet om mensenhandel tegen te gaan, die ook goed worden beschreven in het Actieplan. Daarmee dreigt dit Actieplan een «plan zonder middelen» te worden. Deze leden zijn van mening dat met het gereserveerde geldbedrag, dit demissionair kabinet niet laat zien dat het de ernst van de problematiek voldoende serieus neemt of prioriteit geeft. Ook het Centrum Kinderhandel & Mensenhandel deelt deze zorg en geeft aan dat het plan geen internationale paragraaf heeft en ook technologie ontbreekt. Deelt de Staatssecretaris deze zorg?*

**Antwoord:**

Zoals in bovenstaande beantwoording en in de Kamerbrief van 23 april jl. toegelicht, is om het Actieplan te versterken binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid financiële ruimte gecreëerd van 500.000 euro per jaar voor de komende 4 jaar. Deze middelen zijn in aanvulling op de in het coalitieakkoord Rutte-IV reeds beschikbaar gestelde 2 miljoen euro per jaar. In de jaren 2024–2027 zal er aldus 2,5 miljoen euro per jaar beschikbaar zijn voor de uitvoering van het Actieplan.

*De leden van de SP-fractie zijn tegelijkertijd ook verbaasd dat dit relatief lage bedrag aan extra middelen ook nog zal worden ingezet voor extra acties die moeten worden ondernomen die nog niet in het originele Actieplan stonden. Dat betekent dus dat er voor de originele doeleinden onder de streep geen extra middelen beschikbaar gesteld worden terwijl hier wel duidelijk om werd gevraagd door een groot aantal fracties, waaronder die van deze leden. Is de Staatssecretaris het met deze analyse eens? Is de Staatssecretaris nogmaals bereid om meer budget voor dit Actieplan te bewerkstelligen? Of verwacht de Staatssecretaris dat deze middelen afdoende zijn om alle ambities in het Actieplan goed uit te voeren?*

**Antwoord:**

Alle acties in het versterkte Actieplan, aldus de originele acties en de extra acties, moeten bijdragen aan de drie strategische doelen van het Actieplan: zo veel mogelijk voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel; (mogelijke) slachtoffers worden snel en adequaat gesignaleerd, uit de situatie gehaald worden en ontvangen de benodigde zorg en ondersteuning, en ten slotte daders op allerlei manieren frustreren en aanpakken, zowel strafrechtelijk en bestuursrechtelijk als via het opwerpen van barrières.

Voor de uitvoering van de acties in het originele Actieplan is 2 miljoen euro per jaar vanuit het coalitieakkoord Rutte-IV beschikbaar gesteld. Alle acties in het originele Actieplan hebben financiële dekking. De beschikbare middelen zijn aldus afdoende om de acties in het versterkte Actieplan uit te voeren.

Uw Kamer gaf tijdens het debat van 21 december jl. aan een aantal thema's niet of onvoldoende in het Actieplan terug te zien, zoals de klantaanpak, de bescherming van minderjarigen, criminele uitbuiting en de opvang van slachtoffers. De extra jaarlijkse 500.000 euro die voor de komende vier jaar beschikbaar gesteld worden vanuit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid dekken de uitvoering van de extra acties inzake de door uw Kamer gemiste thema's in het versterkte Actieplan.

## 2. Proces

*De leden van de VVD-fractie delen het grote belang dat het Actieplan snel en zorgvuldig wordt uitgevoerd. Gelet op de ontwikkelingen die de Staatssecretaris in de brief schetst, en gezien het grote belang van het beter in beeld krijgen van kwetsbare slachtoffers van mensenhandel en van de daders, is het noodzakelijk om slachtoffers snel te bereiken, professionals toe te rusten op hun belangrijke taken en daders zo snel mogelijk op te sporen, te vervolgen en te berechten. Kan de Staatssecretaris nader ingaan op de urgentie die hij ziet om het Actieplan voor de zomer te implementeren? Klopt de inschatting van deze leden dat efficiënte besteding van middelen onder druk komt te staan als het Actieplan nog later pas wordt geïmplementeerd?*

### **Antwoord:**

Samen met het werkveld is de afgelopen twee jaar gewerkt aan de totstandkoming van het Actieplan om met elkaar tot acties te komen die als doel hebben dat er minder mensen slachtoffer worden van mensenhandel, er tijdig en snel slachtoffers worden gesignaleerd en geholpen, en daders beter worden aangepakt. Om deze doelen te behalen, is het nodig dat het Actieplan snel wordt geïmplementeerd. De uitvoering van het Actieplan en de acties staan momenteel stil. Als er niet tijdig zicht is op een Actieplan dan kunnen de middelen ook niet tijdig worden ingezet door partijen. Zoals aan uw Kamer is vermeld, zal het Actieplan na bespreking in de ministerraad naar uw Kamer worden gestuurd zodat er voor de zomer kan worden gestart met de uitvoering van het Actieplan.

*De leden van de VVD-fractie hebben bij eerdere gelegenheden een aantal punten aangedragen ter verbetering en nadere verfijning van het Actieplan. Zo is recentelijk met de motie-Veltman (Kamerstuk 28 638, nr. 240) gevraagd om in het Actieplan meer aandacht te schenken aan het specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) formuleren van de doelen en hierbij gebruik te maken van streefwaarden, prestatiegegevens en effectindicatoren. Deze leden zien de exacte uitwerking van de motie in het Actieplan met interesse tegemoet. Kan de Staatssecretaris vooruitlopend op het gewijzigde Actieplan al een paar voorbeelden geven van hoe hij in de nieuwe versie gebruik heeft gemaakt van streefwaarden, prestatiegegevens en effectindicatoren bij de actielijnen? Wordt er ook een nulmeting gedaan, zodat later effectief kan worden vastgesteld en onderzocht hoe effectief het Actieplan is geweest en of alle (SMART-geformuleerde) doelen zijn bereikt?*

### **Antwoord:**

Bij het versterken van het Actieplan zijn een aantal acties uit het originele Actieplan herschreven om uitvoering te geven aan de motie-Veltman. Zo is ter illustratie bij Actielijn 1 (Creëren van brede bewustwording) het operationeel doel aangepast en een streefwaarde toegevoegd: *Eind 2026 weet een groter deel, te weten een stijging van tenminste 10%, (eerstelijns) professionals in Nederland wat mensenhandel is, dat het plaatsvindt in Nederland, kan het signaleren en heeft handelingsperspectief*. Bij Actielijn 2 (Vergroten van de meldingsbereidheid) is ter illustratie een overkoepelend operationeel doel toegevoegd voor de hele Actielijn: *Voor deze Actielijn is het overkoepelende operationele doel dat er in 2026 tenminste 10% meer meldingen van mensenhandel worden gedaan*. Daarnaast zijn voor de uitvoering van de motie Veltman bij de nieuwe Actielijn 6 (Versterking positie minderjarigen) bij een aantal acties streefwaarden opgenomen.

Wat betreft de (algemene) nulmeting nog het volgende. Het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) verzamelt in opdracht van JenV de feiten over aard en omvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel, onder andere ten behoeve van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Vanaf 2011 is er een dalende trend van het aantal vermoedelijke slachtoffers dat wordt gemeld bij het CoMensha). Het is lastig gebleken om in de afgelopen jaren het zicht op slachtoffers te vergroten. Schattingen van het daadwerkelijke aantal slachtoffers mensenhandel lopen uiteen van 5.000 tot 7.500 (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen Kinderen) tot 30.000 (ILO, schatting aantal slachtoffers arbeidsuitbuiting). In 2022 zijn er 814 slachtoffers mensenhandel gemeld bij CoMensha. Het totaal aantal daadwerkelijke slachtoffers in Nederland is niet bekend, wat één van de problemen in de aanpak van mensenhandel is. Daarmee is een algemene nulmeting voor het Actieplan lastig. Enerzijds moet er meer zicht komen op slachtoffers door bepaalde acties en tegelijk zijn er acties die zien op het voorkomen (en dus verlagen van het aantal) slachtoffers.

*De leden van de VVD-fractie hebben voorts gelezen dat het Beleidskompas al is gevolgd bij de eerste versie van het Actieplan. Kan de beantwoording van de vragen van het Beleidskompas gelijktijdig met het herziene Actieplan ook naar de Kamer worden gestuurd, zodat het voor de Kamer nog zichtbaarder en inzichtelijker is op welke doelen wordt gestuurd en hoe het Actieplan wordt gemonitord?*

**Antwoord:**

Het Actieplan is tot stand gekomen volgens de methode van Opgave Gericht Werken (OGW). Deze OGW wordt binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid ingezet om maatschappelijke vraagstukken vanuit zoveel mogelijk perspectieven in kaart te brengen om vervolgens tot een breed gedragen aanpak te komen.

Bij OGW stelt de overheid het maatschappelijk resultaat centraal en niet de eigen organisatie. OGW begint bij het inventariseren en betrekken van de stakeholders en doelgroepen om vervolgens met die omgeving via een aantal stappen tot een gezamenlijke visie te komen. Deze aanpak biedt de mogelijkheid belanghebbenden actief te betrekken bij de beleidsvorming en zo ontstaat bij alle betrokkenen meer begrip voor de opgaven waar wij met ons allen voor staan en werken wij gezamenlijk aan een maatschappelijke oplossing.

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 volgens OGW gewerkt aan een nieuw Actieplan. De vragen die daarbij gevolgd zijn komen overeen met het beleidskompas welke op 29 maart 2023 is gelanceerd.

De stakeholders zijn op diverse momenten betrokken bij de herijking van het programma Samen tegen mensenhandel. Tijdens verschillende bijeenkomsten en sessies zijn de stappen van OGW gezamenlijk met de stakeholders gezet. Zo is er met een breed scala aan belanghebbenden eerst gewerkt aan een probleemverdieping waarmee inzicht ontstaat in problemen en achterliggende oorzaken van de problematiek omtrent mensenhandel. Daarmee is tegelijkertijd aan een gedeelde probleemperceptie gewerkt. Op basis daarvan is bekeken waar interventiemogelijkheden voor oplossingen liggen en volgde het vaststellen van het ambitieniveau. Tenslotte is er via diverse stappen toegewerkt naar een zo veel mogelijk gezamenlijke visie en actieplan met concrete operationele doelen, acties en beoogde effecten.



Tijdens de afronding van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel is het Beleidskompas bij de Rijksoverheid geïntroduceerd en is het proces van herijking volgens OGW langs de verschillende vragen van het Beleidskompas gelegd. Daaruit bleek dat de vragen van het Beleidskompas ook aan de orde zijn gekomen tijdens de herijking van het programma. De antwoorden op de vragen van het Beleidskompas worden niet met de Kamer gedeeld omdat deze zijn opgenomen in het Actieplan. Zo zijn er strategische doelen en operationele doelen geformuleerd en is er in het Actieplan een hoofdstuk opgenomen over de monitoring. Bij de aanbieding van het Actieplan aan de Kamer is aangegeven dat er tweejaarlijks een voortgangsbrief naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Daarin worden de voortgang van de acties en de behaalde resultaten gerapporteerd.

*De leden van de CDA-fractie lezen dat naar aanleiding van onder andere de motie-Krul/Bikker (Kamerstuk 28 638, nr. 242), het Actieplan inhoudelijk wordt versterkt door extra acties en actielijnen. Wat gaat de Staatssecretaris doen om ervoor te zorgen dat het Actieplan gedetailleerd genoeg is en ook echt plannen bevat waar de praktijk effectief mee aan de slag kan?*

**Antwoord:**

Zoals bij de voorgaande vraag benoemd is bij de totstandkoming van het Actieplan de methode van Opgave Gericht Werken gebruikt. Na het formuleren van een gezamenlijke probleem-oorzaakanalyse is samen met het werkveld gewerkt aan interventiemogelijkheden die zijn vertaald naar actielijnen en concrete operationele doelen, acties en beoogde effecten. Door de methode van OGW te volgen, is de praktijk gedurende het hele proces betrokken en zijn de acties op zo'n wijze geformuleerd dat deze uitvoerbaar zijn voor de organisaties die er mee aan de slag moeten.

*De leden van de CDA-fractie lezen dat na de begrotingsbehandeling met deelnemers vanuit meerdere organisaties is besproken of met de voorstellen de juiste acties werden ingezet en of vanuit het veld nog zaken werden gemist. Was dit inderdaad het geval of werd aangegeven dat er geen aspecten in het Actieplan werden gemist?*

**Antwoord:**

De voorstellen tot nieuwe acties zijn in een brede sessie met meer dan 50 deelnemers uit verschillende organisaties besproken. Centraal stonden de volgende vragen: wat vind je van het voorstel vanuit jouw expertise, wat gebeurt er al vanuit jouw organisatie op dit thema en wat kan jouw organisatie zelf bijdragen aan dit voorstel? En wat heb je daarvoor nodig?

Naar aanleiding van de afstemming met de samenwerkingspartners zijn de voorstellen aangescherpt.

*De leden van de CDA-fractie lezen dat de Staatssecretaris een drietal acties gaat bewerkstelligen ter uitwerking van de motie-Krul/Bikker (Kamerstuk 28 638, nr. 242) om de klantkant van mensenhandel aan te pakken. Deze leden lezen dat een Mensenhandel Field Lab inzake klantenproblematiek wordt ingericht, waardoor de mogelijkheid bestaat van een kruisbestuiving tussen de teams en de mogelijkheid om over en weer van elkaars interventies te leren. Betekent dit dat onderlinge informatie-uitwisseling en kennisdeling niet automatisch onderdeel zijn van de aanpak, maar dit een bijgevolg is van het Field Lab? Ziet de Staatssecretaris een meerwaarde van een vaste en adequate informatie-delingsdeling tussen de teams wat betreft de klantkant van mensenhandel?*



**Antwoord:**

Kenmerkend voor de aanpak van mensenhandel is dat instanties uit meerdere domeinen betrokken zijn en dat samenwerking tussen die instanties noodzakelijk is om de problematiek te verminderen. Informatie-uitwisseling en kennisdeling in mensenhandelzaken is daarom uiteraard een uitgangspunt in de opsporing en vervolging van mensenhandel.

Echter, daar waar meerdere instanties uit verschillende domeinen moeten samenwerken, komt de vraag steeds op of (persoons-)gegevens mogen worden uitgewisseld in het kader van die samenwerking. Een vraag die zich door de complexiteit van wet- en regelgeving niet eenvoudig laat beantwoorden. Vaak treedt er handelingsverlegenheid op of worden gegevens niet gedeeld waar dat wel nodig was geweest om mensen beter te helpen. Het probleem is dan niet alleen «de privacy», maar ook het feit dat de samenwerkende organisaties onvoldoende hebben geïnvesteerd in het goed doordenken van de samenwerking en wijze waarop de noodzakelijke gegevensverwerking wel kan plaatsvinden.

Een goede inrichting van de gegevensverwerking zorgt ervoor dat de gegevens- en informatiedeling bijdraagt aan de oplossing van de problematiek, dat deze rechtmatig en zorgvuldig is, en met respect voor het (potentiële) slachtoffer of dader wordt uitgevoerd. Die inrichting is een gezamenlijk proces. In het originele Actieplan gaat daarom Actielijn 5 over de verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking in de brede aanpak van mensenhandel. Daarmee is de informatie-uitwisseling en kennisdeling inzake klantenproblematiek ook onderdeel van de aanpak en van het Actieplan.

*De leden van de SP-fractie zijn positief over het feit dat er extra actiepunten zijn gekozen en dat er daardoor beter is geluisterd naar de aandachtspunten die maatschappelijke organisaties hebben ingebracht. Deze leden zien daarin nu een betere balans tussen de wensen en ervaringen die deze maatschappelijke organisaties hebben gedeeld. Deze leden willen de Staatssecretaris vragen waarom dit niet al in een eerste versie meer is meegenomen. Kan de Staatssecretaris toezeggen dat deze wensen in het vervolg meer uitvoerig worden meegenomen in het plan?*

Bij de totstandkoming van het Actieplan zijn meer dan 70 organisaties betrokken volgens de methode van OGW zoals hierboven toegelicht. Uit de probleemanalyse zijn veel problemen opgehaald. De probleemanalyse is weergegeven in de bloemlezing die met uw Kamer is gedeeld. Het financiële kader voor de uitvoering is echter beperkt. Dit betekende dat er gedurende de totstandkoming van het Actieplan met de betrokken organisaties keuzes zijn gemaakt bij de vertaling naar operationele doelen en acties. Dit is een gezamenlijk traject geweest. Ook de uitvoering en monitoring van het Actieplan zal gezamenlijk met het werkveld plaatsvinden.<sup>1</sup>

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de effectiviteit van de verschillende ingezette middelen zal worden gemonitord. Deze leden zien bijvoorbeeld dat er eenmalig 30.000 euro wordt uitgetrokken voor outreach onder doelgroepen kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting. Er zijn meer van dit soort kleine, incidentele bedragen. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe de effectiviteit van de verschillende kleinere, incidentele uitgaven zal worden geborgd?*

---

<sup>1</sup> Samen tegen mensenhandel. Een bloemlezing van citaten over trends, problemen en ambities van de aanpak van mensenhandel Kamerstuk 28 638, nr. 217.

**Antwoord:**

De uitdagingen en problemen die worden gezien in de aanpak van mensenhandel zijn zeer divers. Met het Actieplan worden acties opgezet die moeten gaan bijdragen aan het oplossen van die problemen. Daarin vormen sommige acties een aanvulling op staand beleid zoals eerder genoemd en behoeven daarmee minder extra financiële middelen vanuit het Actieplan. Dit doet niet af aan het beoogde effect van deze acties.

Zoals ook benoemd in het Actieplan dient de opgenomen begroting als een leidraad. Naarmate de tijd verstrijkt en nieuwe inzichten zich ontwikkelen, kunnen aanpassingen nodig zijn om ervoor te zorgen dat het programma effectief blijft opereren en de beoogde resultaten behaalt. De daadwerkelijke uitgaven van de middelen blijven daarom flexibel. De uitvoering van het programma en de toewijzing van financiële middelen zullen in lijn zijn met de vastgestelde richtlijnen en prioriteiten van de betrokken departementen, die tevens als opdrachtgevers fungeren. Op deze manier wordt gegarandeerd dat de financiële middelen doelgericht en verantwoord worden ingezet om het succes van het programma te waarborgen.

**3. Internationale aanpak**

*De leden van de NSC-fractie vragen naar het internationale perspectief van mensenhandel. Slachtoffers, daders en geldstromen kunnen bij mensenhandel een internationaal karakter hebben. Hiervoor lijkt weinig aandacht te bestaan. Moet deze internationale dimensie van de problematiek niet sterker naar voren komen? Het volgen van internationale geldstromen kan voor het oprollen van een netwerk van mensenhandelaren van groot belang zijn. Worden deze internationale geldstromen momenteel gevolgd?*

*De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat er geen internationaal aspect is opgenomen in het Actieplan Samen tegen mensenhandel, terwijl het delict «mensenhandel» zich niet houdt aan de landsgrenzen en grensoverschrijdende samenwerking met andere landen hierin cruciaal kan zijn voor de opsporing. Hoe ziet de Staatssecretaris deze grensoverschrijdende samenwerking voor zich?*

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of voldoende rekenschap gegeven is van de internationale context waarin mensenhandel plaatsvindt. Hoe is die notie terug te vinden in het voorliggend plan?*

**Antwoord:**

Veel van de acties die in dit Actieplan worden genoemd en zullen worden opgepakt, werken door in de aanpak die Nederland internationaal hanteert. De internationale inzet rondom de aanpak van mensenhandel vindt plaats vanuit de reguliere beleidsinzet, buiten het Actieplan om en wordt onverminderd en daarmee intensief doorgezet. In de context van het Actieplan zal daarom steeds worden gekeken naar hoe de nationale en internationale inzet sterker met elkaar kunnen worden verbonden. Uw Kamer zal de komende periode geïnformeerd worden over de voortgang binnen de brede aanpak van mensenhandel, waar de internationale inzet onderdeel van uitmaakt.

De internationale aanpak van mensenhandel is gebaseerd op vier pijlers die volgen uit internationale en Europese verdragen en hierbij wordt ingezet op preventie, bescherming, vervolging en partnerschappen. In het Actieplan is een apart hoofdstuk gewijd aan de wijze waarop deze internationale inzet plaatsvindt. Zo wordt onder andere beschreven dat middels programmering en in samenwerking met internationale partners

door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) wordt ingezet op preventie en bescherming om (mogelijke) slachtoffers op migratieroutes te voorkomen en te ondersteunen. Daarnaast wordt in het Actieplan ook ingegaan op het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – Trafficking in human beings (EMPACT-THB) waarin op operationeel niveau wordt samengewerkt met Europese lidstaten om daders aan te pakken en slachtoffers te voorkomen.

Zoals eerder aangegeven is het werkveld in de aanpak van mensenhandel breed en lopen parallel aan het actieplan andere inspanningen en initiatieven. Zo richt de Financial Intelligence Unit (FIU) zich in gezamenlijkheid met zusterorganisaties in andere landen o.a. op financiële geldstromen gerelateerd aan mensenhandel. Dossiers over verdachte transacties gerelateerd aan uitbuiting worden gedeeld met de politie. Deze signalen worden via de internationale informatiekanaal gedeeld met de politie in de desbetreffende landen. Daarnaast worden de verdachte transacties specifiek gerelateerd aan arbeidsuitbuiting doorgegeven aan de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Daarnaast is het goed te vermelden dat binnen de politie, specifiek de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel, onder andere middels de reeds afgeronde uitvoering van de motie Segers-Asscher, ingezet is op het verhogen van de kwaliteit van de (internationale) aanpak van mensenhandel, onder andere door digitaal en financieel specialisten aan te nemen.

In de context van financiële geldstromen en mensenhandel wordt ook vanuit de BHOS-middelen het COMCRIM project gesteund. COMCRIM is een interdisciplinair onderzoeksproject waarin de meer systemische factoren van misdrijven die de democratie en de rechtsstaat in en via Nederland ondermijnen worden bestudeerd. Het project richt zich op mensenhandel, witwassen en corruptie.

*De leden van de NSC-fractie merken op dat daarnaast ook de samenwerking met bepaalde internationale c.q. Europese organisaties, zoals Eurojust en Europol of Frontex, van pas kan komen bij de opsporing van mensenhandelaren. Wat is de stand van zaken van samenwerking met deze internationale organisaties op dit vlak, zo vragen deze leden. Hoe zou dergelijke samenwerking kunnen worden verbeterd?*

*De leden van de NSC-fractie vragen hoe het staat met eventuele bilaterale hulp, zoals technische assistentie, inzake mensenhandel aan landen met een EU-toetredingsperspectief, zoals landen op de Westelijke Balkan alsook Oekraïne en Moldavië.*

*De leden van de NSC-fractie vragen of kan worden geleerd van de aanpak inzake mensenhandel in landen die met soortgelijke problemen als Nederland kampen. Zijn er opsporingsmethoden en -technieken in andere landen waar Nederland van kan leren?*

**Antwoord:**

Internationale samenwerking is een structureel onderdeel van de aanpak in Nederland om mensenhandel te bestrijden. Het behelst het samenwerken met herkomst- en transitlanden, het verkrijgen en delen van informatie via diverse kanalen, zoals Europol, Interpol of het netwerk van liaison officers of in sommige gevallen concrete operationele en niet-operationele interventies stroomopwaarts of, wanneer Nederland het transitland is, in landen van bestemming.

Internationaal zet de politie in op drie pijlers:

- 1) Internationale (operationele) samenwerking en informatie-uitwisseling. Dit omvat bijvoorbeeld de inzet op en deelname aan de

diverse operationele acties op Europees niveau binnen EMPACT THB (2024–2025). Zo is Nederland de aanjager van EMPACT Trafficking Human Beings (THB)<sup>2</sup> waar 44 Europese en niet-Europese landen samenwerken om alle vormen van mensenhandel te signaleren en strafrechtelijk te bestrijden. Het project wordt ondersteund door de EU-agentschappen Europol (inlichtingen), Eurojust (JIT's), Cepol en Frontex. Er zijn 22 operationele acties (OA's) binnen EMPACT THB en Nederland is bij alle aangesloten. Nederland is actieleider bij vier OA's, co-leider bij vijf en deelnemer aan de overige OA's. Deze acties richten zich oa op Chinese, Vietnamese, Latijns-Amerikaanse en Oekraïense uitbuiting, maar bijvoorbeeld ook specifiek op financieel rechercheren. Daarnaast organiseert en neemt Nederland deel aan operationele EMPACT actiedagen, zoals de Europese hackathons en (global) joint actions days. Naast de activiteiten die plaatsvinden onder EMPACT zijn er momenteel drie Operational Taskforces (hierna: OTF) op mensenhandel waar Nederland aan deelneemt. Een OTF is gericht op internationale operationele samenwerking op intelligence en/of opsporing onder coördinatie van Europol.

- 2) Upstream preventie en verbeteren informatiepositie. Zo heeft de politie met vijf onderzoekscentra/universiteiten in Oost-Europa samenwerkingsovereenkomsten gesloten om de (internationale) informatiepositie ten aanzien van mensenhandel te verbeteren. Ook worden trainingen gegeven in digitale opsporing van mensenhandel, onlangs nog in Georgië en binnenkort in Moldavië. Daarnaast draagt de politie bij aan bewustwording door de inzet van een mobiele escaperoom die diverse uitbuitingssituaties simuleert ten behoeve van voorlichting in onder andere Polen en Hongarije. Ook wordt samengewerkt met internationale NGO's zoals International Justice Mission in contact met slachtoffers en voor culturele kennisuitwisseling.
- 3) Politieke samenwerking buurlanden. Denk hierbij aan diverse werkbezoeken en grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland en België op het gebied van mensenhandel.

Naast de deelname aan EMPACT neemt het OM ook deel aan de Eurojust Focusgroep gespecialiseerd in mensenhandel. Deze komt regelmatig bijeen om best practices en operationele zaken te bespreken met de verschillende lidstaten, en om kennis en om ervaring uit te wisselen. Ook maakt Nederland gebruik van het instrument van het Joint Investigation Team (JIT) om onderzoek te doen naar grensoverschrijdende mensenhandel.

*Het vorige kabinet investeerde in liaisons bij sleutellanden, maar hier wordt niets over gezegd in het Actieplan. Wat is ter zake de stand van zaken, zo vragen de leden van de NSC-fractie. Op welke manier wordt er momenteel nog geïnvesteerd in deze liaisons?*

**Antwoord:**

Het is de rol van Nederlandse Liaison Officers (OM en politie) in het buitenland om te zorgen voor een goede verbinding met de lokale autoriteiten. Zo zitten bijvoorbeeld in Polen (met accreditatie voor Hongarije) en Kroatië (met accreditatie voor Slovenië, Bosnië-Herzegovina en Montenegro) politie liaison officers met een taakaccent voor mensenhandel en mensensmokkel. Liaison officers hebben specifieke aandacht voor het proactief en cultureel sensitief inwinnen van informatie op specifieke trends en modus operandi in relatie tot mensenhandel. Maar los van dit taakaccent hebben liaison officers in landen waar veel slachtoffers van mensenhandel in Nederland vandaan komen, zoals

<sup>2</sup> Aan EMPACT nemen de volgende partijen deel vanuit Nederland: Koninklijke Marechaussee, FIOD, Douane, Nederlandse Arbeidsinspectie, Openbaar Ministerie en politie.

Roemenië, extra aandacht voor mensenhandel omdat hier bij uitstek veel internationale uitwisseling plaatsvindt over slachtoffers en/of daders. Daarnaast zijn Italië en Spanje belangrijke transitlanden; veel slachtoffers van mensenhandel die we in Nederland aantreffen zijn via Italië of Spanje de EU binnengekomen en zijn daar en/of in andere (EU) landen uitgebuit. Aangezien er bij deze meldingen vaak geen opsporingsindicaties voor uitbuiting in Nederland zijn, wordt hierbij bijvoorbeeld nauw samengewerkt met de liaisons van politie en OM in Italië om de in Nederland geregistreerde meldingen met relevante onderzoeksaanwijzingen onder de aandacht te brengen van de Italiaanse autoriteiten.

Daarnaast steunt Nederland vanuit de BHOS-middelen het PROMIS (Protection of Migrants) – project van UNODC en OHCHR dat vanuit het Liaison Magistraten initiatief ook de uitwisseling faciliteert van Nigeriaanse en Nigerese aanklagers in Italië en Spanje om de samenwerking tussen de twee continenten te verbeteren bij het opsporen en vervolgen van mensenhandelaren. Tot nu toe heeft dit geleid tot samenwerking in 60 zaken en de arrestatie van vier voortvluchtigen.

#### **4. Opvang**

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich zorgen over de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Deze leden lezen dat er in een haalbaarheids- en innovatieonderzoek wordt bekeken of en «hoe de opvang voor slachtoffers mensenhandel meer bovenregionaal/centraal georganiseerd kan worden, binnen de kaders van het decentrale stelsel waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de opvang.»<sup>3</sup> Wordt er ook onderzocht of en in hoeverre de opvangcapaciteit nu tekortschiet en uitgebreid zou moeten worden? Zo nee, waarom niet? Hoeveel slachtoffers van mensenhandel kunnen er nu per jaar niet geplaatst worden?*

#### **Antwoord:**

Ja, er wordt vanuit het Actieplan ook een verkenning gedaan naar het aantal opvangplekken dat nodig is voor slachtoffers van mensenhandel. Op dit moment is niet inzichtelijk hoe de vraag naar en het aanbod van opvangplekken voor slachtoffers mensenhandel zich tot elkaar verhouden. Deze informatie is wel van belang voor het haalbaarheids- en innovatieonderzoek.

*Deze leden menen dat vooral voor slachtoffers van mensenhandel met complexe problemen op verschillende leefgebieden passende hulp en specialistische zorg nodig is en blijft. Hoeveel plaatsen zijn er op dit moment beschikbaar voor Opvang Slachtoffers Mensenhandel Multiproblematiek (OMM)? Is die capaciteit afdoende om deze specifieke doelgroep op te vangen? Zo nee, waarom niet? Kan de Staatssecretaris garanderen dat op korte termijn het aantal beschikbare OMM-plaatsen ten minste op het huidige niveau gehandhaafd blijft? Zo nee, waarom niet?*

#### **Antwoord:**

Vanuit het Regeerakkoord Rutte III is structureel 2 miljoen euro extra beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de verbetering van de opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Met deze middelen is de Opvang slachtoffers Mensenhandel Multiproblematiek (OMM) opgezet om gespecialiseerde opvang te bieden aan mensen die eerder tussen wal en schip vielen. Destijds is op basis van de beschikbare middelen gekozen voor 36 opvangplekken verspreid over zes centrumgemeenten. Ook op dit moment zijn er 36 opvangplekken beschikbaar en deze blijven in 2024 gehandhaafd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van

<sup>3</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 249, p. 4.

slachtoffers van mensenhandel, ook voor slachtoffers met multiproblematiek. Uit onderzoek naar reële tarieven van de OMM is gebleken dat de werkelijke kosten 50% hoger zijn dan bij aanvang zijn ingeschat. Het is aan gemeenten om te bepalen of het aantal beschikbare opvangplekken wordt behouden of dat zij de OMM anders willen organiseren. Hier zijn meerdere scenario's denkbaar. Dit vraagstuk wordt meegenomen in het bredere haalbaarheids- en innovatieonderzoek in het Actieplan, omdat het samenhangt met de opvang van slachtoffers van mensenhandel als geheel.

## 5. Klanten

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat de aanpak van klanten van sekswerkers die weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat sprake is van dwang, uitbuiting of mensenhandel, geïntensiveerd moet worden. De (initiatief)wet die deze strafbaarheid heeft geïntroduceerd, is nu ruim twee jaar geleden in werking getreden. Deze leden lezen dat de aandacht voor de aanpak van klanten in 2023 heeft geleid tot het voor de rechter brengen van een aantal klanten van slachtoffers van mensenhandel. Hoeveel klanten betrof dat en wat was de uitkomst van deze rechtszaken?*

### Antwoord:

Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2022 zijn minder dan 5 zaken waarin artikel 273g Sr ten laste is gelegd, afgedaan door de rechter in eerste aanleg.<sup>4</sup> Dit cijfer vanuit de Raad voor de Rechtspraak is indicatief. Het geeft een zo goed mogelijke representatie op basis van de informatie die op dit moment beschikbaar is uit de voor de Rechtspraak beschikbare managementinformatiesystemen.

Recent, op 17 mei 2024, heeft de Rechtbank Gelderland zijnn klant vervolgd wegens overtreding van 273g Sr. Een gevangenisstraf voor de duur van 12 maanden is opgelegd.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de Staatssecretaris het onderzoek van het Centrum Kinderhandel & Mensenhandel «Op de koop toe» over de aanpak van klanten die seks kopen van minderjarigen kent.<sup>5</sup> Daaruit blijkt onder andere dat klanten vaak meer dan twintig jaar ouder zijn dan het gemiddelde slachtoffer en dat seksadvertenties van deze minderjarige slachtoffers doorgaans op legale seksadvertentiewebsites worden aangeboden. Deelt de Staatssecretaris de mening van deze leden, dat hier nog veel inspanningen geleverd moeten worden om dit specifieke probleem aan te pakken? Zo ja, hoe gaat de Staatssecretaris hiervoor zorgen? Zo nee, waarom niet?*

### Antwoord:

Ik ben bekend met het onderzoek van het Centrum Kinderhandel & Mensenhandel. Mensenhandel is verschrikkelijk en als minderjarigen hier het slachtoffer van zijn, is dat des te schrijnender. Dit specifieke probleem moet worden aangepakt. Richtlijn 2011/36/EU inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers is een belangrijk instrument hierin. In deze Richtlijn is opgenomen dat Europese landen zich inzetten op preventieve maatregelen, waaronder bewustwording en kennisvergroting, om mensenhandel binnen de EU te

<sup>4</sup> Deze cijfers gelden tot en met april 2024. Hier geldt dat het lopende kalenderjaar voorlopige aantallen bevat. De registratie is mogelijk nog niet helemaal bijgewerkt.

<sup>5</sup> <https://www.hetckm.nl/dossiers/geen-seks-met-minderjarigen-tegen-betaling-nl/rapport-klanten/>.



voorkomen. De genoemde Richtlijn wordt op dit moment herzien en binnen de herziening is aandacht voor de online component.

Verder is op Europees niveau op 17 februari 2024 de Digital Services Act (DSA) voor de lidstaten van de Europese Unie in werking getreden. Deze wetgeving stelt regels aan zogenoemde tussenhandeldiensten, zoals online platformen, om een veilig en betrouwbaar internet te bevorderen. Zo zijn er in de Digital Services Act regels opgenomen over de omgang met illegale inhoud, waar illegale activiteiten ten aanzien van minderjarigen ook onder vallen (artikel 3), is er voorzien in een kennisgevings- en actiemechanisme voor meldingen van illegale inhoud (artikel 16), en worden er nadere regels gesteld rondom het misbruik van diensten door afnemers op onlineplatforms (artikel 23).

Ten slotte kan als aanvullend voorbeeld van de aanpak van deze specifieke problematiek de afspraak uit de Veiligheidsagenda 2023–2026 worden genoemd, die ziet op de doorontwikkeling van de online opsporing van mensenhandel door de politie. Eén van de stappen die binnen dit kader door de politie worden gezet is het versterken van de samenwerking met partners op het signaleren van uitbuiting die online plaatsvindt, onder andere door in gesprek te gaan met leveranciers van online platformen.

*De leden van de CDA-fractie vragen aan de Staatssecretaris of een kabinetsreactie gegeven kan worden op het rapport «Op de koop toe» van het Centrum Kinderhandel & Mensenhandel<sup>6</sup>, dat recent is gepubliceerd.*

**Antwoord:**

Uw Kamer wordt dit najaar voorzien van een kabinetsreactie.

*De leden van de CDA-fractie lezen dat binnen actielijn 1 onder punt 8 wordt gestreefd naar een landelijke actiedag van de politie en het Openbaar Ministerie inzake de aanpak van klanten van mensenhandel. Wat is de reden dat hier geen budget voor is vrijgemaakt vanuit het Actieplan? Financiering van de politie en het Openbaar Ministerie dit zelf en, zo ja, hoeveel budget is hiervoor beschikbaar gesteld?*

**Antwoord:**

Politie en OM hebben mij bij het opstellen van aanvullende acties voor het actieplan bericht dat voor het organiseren van een landelijke actiedag inzake de aanpak van klanten van mensenhandel geen aanvullend budget vanuit het Actieplan benodigd is. Omdat het organiseren van een dergelijke landelijke actiedag past binnen de reeds bestaande activiteiten rond de aanpak van mensenhandel vanuit beide organisaties is aangegeven dat zij dit vanuit eigen (operationele) budgetten financieren. Er is op voorhand geen budget voor deze actie vastgesteld, maar de kosten hiervoor zijn beperkt.

## **6. Dader aanpak**

*De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel «Brede blik op ouderschap».<sup>7</sup> Deze leden vragen hoe de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel samenhangen met het herijkte Actieplan en of de Staatssecretaris kan aangeven welke aanbevelingen wel en niet worden meegenomen in het Actieplan.*

<sup>6</sup> <https://www.hetckm.nl/dossiers/geen-seks-met-minderjarigen-tegen-betaling-nl/rapport-klanten/>.

<sup>7</sup> <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2024/02/28/brede-blik-op-daderschap>.



**Antwoord:**

Om slachtofferschap van mensenhandel te voorkomen, is een gerichte aanpak van daders van belang. Daarin gaat het om het voorkomen van daderschap (preventie), het opsporen en vervolgen van daders en het voorkomen van herhaald daderschap van mensenhandel (recidive). Ook ik heb met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek van de Nationaal Rapporteur. Ik zal, samen met de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming, voor de zomer in een beleidsreactie aan uw Kamer reageren op dit onderzoek.

Op basis van bovengenoemd onderzoek en gesprekken met ketenpartners, is het Actieplan door middel van twee extra acties versterkt. Om de kans te verkleinen dat veroordeelde plegers zich later opnieuw schuldig maken aan mensenhandel, kan het nodig zijn om een meer toegesneden interventie toe te passen, bijvoorbeeld in de vorm van toezicht en/of behandeling. Om te weten welke interventie het meest effectief is voor het verlagen van het risico op herhaling, is het allereerst van belang dat het recidiverisico zo goed mogelijk wordt ingeschat. Daarnaast is het belangrijk dat in kaart wordt gebracht welke factoren specifiek van invloed zijn op de kans op herhaling, de zogeheten criminogene factoren, en waar derhalve een eventuele interventie op dient te worden ingezet.

Met het doel om herhaald daderschap van een mensenhandeldelict te voorkomen en de resocialisatie van daders te versterken, is het van belang dat hier – indachtig de oproep hiertoe van de Nationaal Rapporteur – meer inzicht in komt. Dit zal worden bewerkstelligd middels het uitvoeren van een gefaseerd onderzoek dat zich richt op de beantwoording van twee deelvragen, te weten: (1) inzicht krijgen in de uitvoeringspraktijk daar waar het gaat om het inschatten van recidiverisico en resocialisatie en (2) inzicht krijgen in de criminogene factoren die van invloed zijn op herhaling.

Voorts wordt een *e-learning* ontwikkeld voor reclasseringsmedewerkers ten behoeve van het vergroten van kennis en vaardigheden op het gebied van mensenhandel. Hierdoor kunnen reclasseringswerkers mensenhandel beter herkennen en weten zij met advisering, toezicht en begeleiding beter aan te sluiten bij verdachten en daders van mensenhandel.

*In de aanpak valt te lezen dat het een doel is om herhaald daderschap (recidive) te voorkomen en resocialisatie van daders te versterken. Dit zal worden bewerkstelligd door inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk daar waar het gaat om het inschatten van recidiverisico, resocialisatie en inzicht krijgen in de criminogene factoren die van invloed zijn op herhaling. Een onderdeel van de aanpak is dus een inschatting maken van de kans op recidive. De leden van de BBB-fractie vragen hoe de aanpak eruitziet wanneer blijkt dat de kans op recidive aannemelijk is. En hoe aannemelijk is het dat instanties in deze situatie herhaling ook daadwerkelijk kunnen voorkomen?*

**Antwoord:**

Een zorgvuldige inschatting van het (algemene en specifieke) recidiverisico is belangrijk om de kans op recidive te verkleinen. Dit geldt voor verdachten en veroordeelden van diverse typen delicten, maar in het bijzonder voor verdachten en daders van mensenhandel, omdat (herhaald) slachtofferschap van dit type delict grote schade kan veroorzaken bij slachtoffers en hun naasten.

In de uitvoeringspraktijk kan op verschillende momenten behoefte zijn aan een inschatting van de recidiverisico's, bijvoorbeeld bij de voorgeleiding, voorafgaand aan de terechtzitting en bij het beoordelen van de mogelijkheden tot voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI). De reclassering kan dan door het OM, de rechter of door DJI gevraagd worden om een advies op te stellen. Een inschatting van het recidiverisico maakt hier dan standaard deel van uit.

Indien van toepassing – dat wil zeggen: afhankelijk van het (ten laste gelegde) delict, de reclassent en het ingeschatte recidiverisico – worden ook interventies geadviseerd. Echter, het is belangrijk om voor ogen te houden dat de rechter(-commissaris) uiteindelijk beslist over zaken als schorsing en strafoplegging, eventuele bijzondere voorwaarden en toezicht hierop door de reclassering.

Ik wil verder benadrukken dat ik begrip heb voor de vervolgvraag hoe aannemelijk het is dat herhaling daadwerkelijk kan worden voorkomen, omdat we allemaal willen dat er geen slachtoffers meer worden gemaakt. Echter, deze vraag kan niet eenduidig worden beantwoord. Elke casus – elke verdachte en/of veroordeelde – is anders en er bestaat geen garantie dat een strafoplegging, toezicht of begeleiding recidive zal kunnen voorkomen. Gelukkig zijn er wel mogelijkheden om de kans op herhaling te beïnvloeden/verkleinen. Hierbij is het van belang om bij strafopleggingen, interventies en toezicht gebruik te maken van methoden waarvan het effect op het recidiverisico wetenschappelijk is aangetoond.

*De leden van de BBB-fractie zijn er niet gerust op dat personen vrij rondlopen wanneer recidive aannemelijk wordt geacht. Uit de dadermonitor van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt dat 36 procent van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting binnen twee jaar opnieuw een delict pleegt. Het recidivepercentage van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting loopt zelfs op naar 58 procent binnen vijf jaar en naar 65 procent binnen zeven jaar.<sup>8</sup> Dit zijn schokkende aantallen waarbij het telkens wachten is op nieuwe slachtoffers, terwijl de daders vaak al in beeld zijn. Waarom zijn er bij de daderaanpak geen scenario's uitgewerkt voor vormen van (intensief) toezicht? Deze leden hopen dat dit meege-nomen kan worden in het nieuwe versterkte Actieplan.*

**Antwoord:**

De zorgen van de BBB-fractie over de hoge recidivepercentages deel ik. In het Actieplan gaan we hiermee aan de slag door eerdergenoemd onderzoek te starten naar de problematiek en de mogelijke oplossingen. Het is van belang het recidiverisico zo nauwkeurig mogelijk in te schatten en inzicht te krijgen in de criminogene factoren die de kans op herhaling beïnvloeden. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan worden bezien of bepaalde scenario's voor intensief toezicht wenselijk en effectief zijn. Het is daarbij goed om voor ogen te houden dat de aanpak (strafoplegging, bijzondere voorwaarden en toezicht hierop door de reclassering) van een veroordeelde mensenhandelaar altijd door een rechter bepaald worden, ongeacht de resultaten van een onderzoek.

Daarnaast wordt een *e-learning* ontwikkeld voor reclasseringsmedewerkers, zoals eerder genoemd, om hun kennis en vaardigheden op het gebied van mensenhandel te vergroten. Hierdoor kunnen zij mensenhandel beter herkennen en weten zij beter hoe ze bij verdachten en daders van mensenhandel kunnen aansluiten bij de daderaanpak.

---

<sup>8</sup> <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2022/12/06/dadermonitor-mensenhandel-2017-2021>.

*De leden van de VVD-fractie stellen dat signalen van mensenhandel in alle gevallen worden opgepakt en mensenhandel ambtshalve, dus zonder aangifte, kan en moet worden opgespoord en vervolgd. Hoeveel mensenhandelzaken worden naar verwachting in 2024, 2025 en 2026 zonder aangifte opgespoord en vervolgd? Welke elementen uit het Actieplan kunnen bijdragen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers?*

**Antwoord:**

Door politie is de afgelopen jaren ingezet op de versterking van de opsporing van mensenhandel. Hierbij kan onder andere genoemd worden: het certificeren van meer mensenhandelrechercheurs, het trainen van alle eerstelijns politiemedewerkers op het herkennen van signalen van mensenhandel en het versterken van de internationale samenwerking door bijvoorbeeld het delen van informatie. Voor signalen van mensenhandel geldt dat deze door de politie altijd worden opgepakt, ook zonder aangifte. Dit wil niet zeggen dat een opgepakt signaal altijd leidt tot een strafrechtelijk onderzoek waarbinnen de verdachte wordt vervolgd. Er wordt gezien dat het voor sommige mensenhandelzaken ten aanzien van de opsporing en de bewijsbaarheid zeer wenselijk is dat het slachtoffer aangifte doet. Daarom wordt sinds enkele jaren ook ingezet op het verbeteren van de aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel, onder andere door de start van de proeftuin aangiftebereidheid (naar aanleiding van het rapport «Aangifte doe je niet» van het CKM), waarin een viertal interventies zijn getoetst om de contactbereidheid van slachtoffers van mensenhandel met de politie te vergroten. Deze interventies moeten bijdragen aan het verlagen van de drempels die deze slachtoffers ervaren met betrekking tot het doen van aangifte en het vergroten van het zicht op deze slachtoffers. Onder het Actieplan (meer specifiek de No Regret-maatregelen uit 2023)<sup>9</sup> wordt deze proeftuin aangiftebereidheid voortgezet. In het Actieplan is opgenomen dat vanaf 2025 zal worden gestart met een verkenning naar de haalbaarheid van een structurele inbedding van deze proeftuin aangiftebereidheid. Daarnaast is in het Actieplan opgenomen dat er in 2024 wordt gestart met een verkenning naar gerichte maatregelen om de verklarings- en medewerkingsbereidheid van slachtoffers van criminele uitbuiting te verhogen.

Het is niet mogelijk om een schatting te maken over de aantallen zaken mensenhandel die door de politie zonder aangifte zullen worden opgespoord. Wel kan worden aangegeven dat in de Veiligheidsagenda, die loopt van 2023 tot en met 2026, als doelstelling is afgesproken dat politie per jaar 220 verdachten van mensenhandel aanlevert bij het OM. Met de beschikbare capaciteit, en alle kwalitatieve trajecten die worden ingezet, wordt dit als realistisch streefcijfer aangemerkt.

*Als sluitstuk van de geïntensiverde aanpak om mensenhandel tegen te gaan, ondersteunen de leden van de VVD-fractie de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling mensenhandel (artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht). Deze leden hebben met instemming gezien dat het wetsvoorstel eindelijk op 29 april 2024 naar de Kamer is gestuurd en zullen zich inspannen voor een voortvarende behandeling hiervan. Als dat wetsvoorstel in 2024 door de beide Kamers wordt aangenomen, kan de Staatssecretaris schetsen wanneer de beoogde inwerkingtreding is van het wetsvoorstel? Maakt een implementatieprogramma van de modernisering van het delict «mensenhandel» ook deel uit van het herijkte Actieplan? Op welke wijze worden reclasseringsmedewerkers, politieagenten, officieren van justitie en andere organisaties betrokken bij de implementatie van het wetsvoorstel?*

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2022/23, 28 638, nr. 233

**Antwoord:**

In reactie op de vragen van de fractie van de VVD over de inwerkingtredingsdatum en implementatie wordt allereerst opgemerkt dat – indien het wetsvoorstel door de Tweede Kamer en Eerste Kamer wordt aangenomen – de datum waarop de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel in werking kan treden ook afhangt van de duur van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel. In het geschetste scenario dat de Eerste Kamer dit wetsvoorstel nog in 2024 aanneemt, is de verwachting dat de wet op 1 juli 2025 in werking kan treden. Zowel het Ministerie van Justitie en Veiligheid als het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nemen in nauw contact met de meest betrokken organisaties – de Nederlandse Arbeidsinspectie, de politie en het Openbaar Ministerie – nu al stappen om de implementatie van dit voorstel voor te bereiden. Daartoe zijn in 2024 aan enkele van de genoemde organisaties reeds financiële middelen verstrekt. De implementatie van deze wet wordt ter hand genomen in het kader van dit specifieke wetgevingstraject zelf en maakt geen onderdeel uit van het Actieplan.

*De leden van de VVD-fractie lezen in een brief over de uitvoering van twee moties over mensenhandel, die de Staatssecretaris gelijktijdig naar de Kamer heeft gestuurd op 23 april 2024 (Kamerstuk 28 638, nr. 248), dat de uitbreiding van de aangifteplicht (motie-Veltman/Bikker; Kamerstuk 28 638, nr. 241) niet bij het wetsvoorstel tot modernisering van het voornoemde artikel 273f wordt betrokken. Deze leden delen het standpunt van de Staatssecretaris dat het uitbreiden van de aangifteplicht niet uitsluitend moet worden gezien in het licht van mensenhandel en dat het denkbaar is dat ook voor andere delicten artikel 160 van het Wetboek van Strafvordering zal moeten worden aangepast. Welke stappen zet de Staatssecretaris – in het kader van het Actieplan – om op andere wijze zoveel mogelijk te bevorderen dat eenieder die kennis draagt van mensenhandel, zoveel mogelijk wordt aangespoord daarvan aangifte te doen? Op welke termijn wordt de Kamer nader geïnformeerd over de verkenning die plaatsvindt naar uitbreiding van de aangifteplicht in andere trajecten? En kan de Staatssecretaris tot slot hierbij nader toelichten wat de voor- en nadelen zouden zijn om wel uitbreiding van de aangifteplicht bij mensenhandel toe te passen, vooruitlopend op uitkomsten van andere langdurige (wets)trajecten?*

**Antwoord:**

Met name de actielijnen 2, 3 en 6 uit het Actieplan zijn bedoeld om mensen die melding of aangifte van mensenhandel willen doen, zoveel mogelijk te helpen en ondersteunen. De Tweede Kamer wordt over de brede verkenning van het vraagstuk van de aangifteplicht geïnformeerd in de voortgangsbrief over de aanpak van (online) seksueel misbruik, die voor het zomerreces naar uw Kamer wordt gezonden.

*De leden van de NSC-fractie vragen of voor mensenhandel ook digitale instrumenten worden ingezet (het darkweb, versleutelde telefoons, en dergelijke). Kunnen deze instrumenten worden gebruikt om mensenhandelaars effectiever op te sporen?*

**Antwoord:**

Omdat (voorbereiding van) het delict mensenhandel ook online plaatsvindt, wordt vanuit de politie ingezet om mensenhandel te bestrijden en het bewijsmateriaal hiervoor te vinden in zowel het fysieke als in het digitale domein. Dit omvat onder andere dat specialisten van de politie publiek toegankelijke websites onderzoeken waarover zij signalen hebben ontvangen dat hier aanwijzingen van mensenhandel kunnen worden aangetroffen. Tijdens het opsporingsonderzoek kan de politie op basis van verschillende bevoegdheden onderzoek doen in zowel publiek toeganke-

lijke als besloten bronnen. Binnen dat kader is het goed te vermelden dat de middelen afkomstig uit de motie Segers-Asscher onder andere zijn gebruikt voor de werving van digitaal specialisten, die worden ingezet ten behoeve van de opsporing van het delict mensenhandel. Deze werving, die in 2023 is afgerond, heeft geleid tot focus op de digitale opsporing binnen de eenheden en meer zicht op digitale ontwikkelingen, digitale tools en platforms waar uitbuiting mogelijk kan plaatsvinden. Per opsporingsonderzoek zal moeten worden bezien welk inzet van welk (digitaal) opsporingsmiddel toegestaan en het meest effectief is.

## 7. Arbeidsuitbuiting

*Verder gaat de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in op de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel vindt het terecht zorgelijk dat uit ruim honderd meldingen van arbeidsuitbuiting per jaar bij de Nederlandse Arbeidsinspectie, er gemiddeld acht opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting voortkomen.<sup>10</sup> De leden van de BBB-fractie vragen of de Staatssecretaris een toelichting kan geven op hoe dit kan.*

### **Antwoord:**

Arbeidsuitbuiting is in Nederland strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Het gaat om een ernstig strafbaar feit waarop een hoge straf staat. Het strafrechtelijk vervolgen van arbeidsuitbuiting vergt een hoge bewijslast. Hoe erg sommige situaties ook zijn, het blijkt uitdagend en complex om arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin aan te tonen.

Onder meer vanwege die hoge bewijslast wordt het artikel 273f Sr gemoderniseerd. Het delict ernstige benadeling wordt als een nieuwe strafbaarstelling geïntroduceerd. Dit zorgt ervoor dat daders strafbaar zijn als zij op de werkvloer misbruik maken van mensen met een kwetsbare positie. Naast misbruik moet er sprake zijn grove benadeling, zoals substantiële onderbetaling, overtreding van de arbeidsduur en tijden, slechte huisvesting of vrijheidsbeperkingen zoals inname van een paspoort. Deze schrijnende misstanden kunnen met dit wetsvoorstel gemakkelijker worden aangepakt via het strafrecht.

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) laat weten dat zij alle meldingen over (verdenkingen van) arbeidsuitbuiting serieus neemt: alle meldingen worden beoordeeld en zo nodig opgevolgd.<sup>11</sup> In die zaken waarin arbeidsuitbuiting niet kan worden aangetoond, zet de NLA waar mogelijk andere interventies in. Voorbeelden hiervan zijn bestuursrechtelijke handhaving bij ernstige benadeling en overtredingen van de arbeidswetten en strafrechtelijk onderzoek naar mensensmokkel, witwassen of valsheid in geschrifte.

*Verder is de Nederlandse Arbeidsinspectie verantwoordelijk voor de opsporing van deze vorm van uitbuiting. Maar uit onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel blijkt dat slechts zeven procent van de meldingen van arbeidsuitbuiting van de Nederlandse Arbeidsinspectie zelf komt. De meeste meldingen komen van politie, burgers en ngo's.<sup>12</sup> De leden van de BBB-fractie vragen hoe dit mogelijk is. Opsporing*

<sup>10</sup> <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2022/12/06/dadermonitor-mensenhandel-2017-2021>.

<sup>11</sup> De werkwijze van de Arbeidsinspectie is uitgebreid beschreven in de volgende rapportage van november 2021: Kamerstuk 29 544, nr. 1080

<sup>12</sup> <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2022/12/06/dadermonitor-mensenhandel-2017-2021>.

van dit strafbare feit behoort toch juist tot het takenpakket van de Nederlandse Arbeidsinspectie?

**Antwoord:**

De Opsporingsdienst van de NLA is inderdaad verantwoordelijk voor het opsporen en aanpakken van arbeidsuitbuiting. De NLA ziet voor zichzelf een proactieve rol in de signalering van arbeidsuitbuiting en zet daar ook op in. Om het aantal meldingen te vergroten werkt de NLA aan bewustwording over arbeidsuitbuiting onder inspecteurs en ketenpartners door voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren en verzorgen. Ook is sinds 2023 de training «herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling» beschikbaar voor alle inspecteurs van de NLA.

Daarnaast heeft de Opsporingsdienst van de NLA in 2023 de opsporing naar arbeidsuitbuiting geïntensiveerd met de oprichting van een centrale afdeling met rechercheurs die gespecialiseerd zijn in het thema arbeidsuitbuiting. Al deze inspanningen hebben geresulteerd in een stijging van het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling door de NLA naar 24% van het totaal aantal meldingen. Daarnaast blijft het belangrijk dat de NLA meldingen van andere partijen, zoals burgers, ngo's, politie en gemeente ontvangt over arbeidsuitbuiting.

## 8. Moties Mutluer

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar de stand van zaken ten aanzien van het onderzoek naar een landelijke aansturing en coördinatie van mensenhandel en de meerwaarde van een nationaal coördinator mensenhandel naar aanleiding van de motie-Mutluer c.s. (Kamerstuk 28 638, nr. 244). Kan de Staatssecretaris in dit verband ook nader ingaan op de conclusie van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dat complexe mensenhandelzaken niet alleen regionaal, maar juist landelijk aangepakt zouden moeten worden?<sup>13</sup> Is de Staatssecretaris inmiddels wel van mening dat dergelijke onderzoeken landelijk aangestuurd zouden moeten worden? Zo ja, hoe gaat de Staatssecretaris dit bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?*

**Antwoord:**

Momenteel wordt een verzoek tot onderzoek bij het WODC opgesteld. Dit gebeurt in samenspraak met het Ministerie van VWS. Het WODC kan vervolgens inschatten welk adviesbureau dit onderzoek zou kunnen doen. Ik wil de bevindingen van het onderzoek afwachten voor ik eventueel een nieuw oordeel vel over landelijke aansturing van complexe mensenhandelzaken. Tot die tijd pleit ik voor regio-overstijgende samenwerking.

Binnen de politie wordt reeds gewerkt aan eenheidsoverstijgende samenwerking, onder andere door middel van landelijke coördinatie. Bij de start en oprichting van de Nationale Politie is de opsporing van het delict mensenhandel bewust in elke eenheid onder de Afdeling vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) gebracht. Voor de aanpak van mensenhandel is wel steeds vaker een meer eenheidsoverstijgende samenwerking benodigd. Daarom is in de Veiligheidsagenda als één van de landelijke beleidsdoelstellingen op dit thema opgenomen dat de politie vorm zal geven aan een eenheidsoverstijgende prioriteringsstrategie en het eenheidsoverstijgend werken. Dankzij de afspraken in de Veiligheidsagenda wordt ook ingezet op een groei van deze eenheidsoverstijgende strafrechtelijke onderzoeken. De politie is in dat kader een pilot gestart waarmee wordt ingezet op een verbeterde eenheidsoverstijgende

<sup>13</sup> <https://pointer.kro-ncrv.nl/politie-om-en-tweede-kamer-pleiten-voor-landelijke-aanpak-mensenhandel-staatssecretaris-ziet-nog>.



samenwerking tussen de eenheden (AVIM) door middel van landelijke coördinatie. Alle regionale teams migratiecriminaliteit en mensenhandel (TMM) zijn bij de pilot aangesloten. Zo worden onder landelijke regie via dit coördinatiepunt eenheidsoverstijgende opsporingsonderzoeken naar mensenhandel uitgevoerd, naar trends en fenomenen die op basis van intelligence worden gezien.

*Eveneens vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wat de uitkomst is van het gesprek tussen de betrokken partners over de continuering van het House of Inner Strength waar mannen en jongens die sekswerk verrichten, voor hulp terechtkunnen?*

**Antwoord:**

Allereerst dient opgemerkt te worden dat het zorg- en ondersteuningsaanbod van het House of Inner Strength niet met sluiten wordt bedreigd. Voor jongens en mannen uit de DUUP-regio centrumgemeente 's Hertogenbosch blijft het aanbod beschikbaar. Het House of Inner Strength heeft te maken met een financieringsvraagstuk waarbij het specifiek gaat om de landelijke toegankelijkheid van het zorg- en ondersteuningsaanbod voor mannelijke sekswerkers.

Meerdere keren is door het ministerie een gesprek geïnitieerd met het House of Inner Strength, de VNG en verschillende Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's voor Prostituees (DUUP)-gemeenten over continuering en financiering van de landelijke functie van het House of Inner Strength voor mannen en jongens die sekswerk verrichten. In het laatste gesprek van 14 mei 2024 kwam de expertise van het House of Inner Strength naar voren en de behoefte aan kennisdeling over (het bereiken van) de doelgroep van mannelijke sekswerkers. Wel hadden de DUUP-gemeenten nog vragen over de precieze behoefte van de doelgroep, de benodigde financiering en de eventuele invulling van de landelijke functie van het House of Inner Strength. Het gesprek wordt voortgezet als deze informatie meer duidelijk is.

## **II. Mensensmokkel**

*De leden van de NSC-fractie vragen wat de relatie is tussen mensenhandel en mensensmokkel. Mensenhandel vormt een ander strafbaar feit dan mensensmokkel en beide vergrijpen kennen verschillende slachtoffers. Desalniettemin is bij migratie een verbinding tussen beide vergrijpen niet ondenkbaar. Moeten er in dat geval geen hogere straffen worden opgelegd?*

**Antwoord:**

Mensenhandel en mensensmokkel zijn beide ernstige misdrijven, maar ze verschillen wezenlijk in aard en strafbaarstelling. Mensenhandel is een delict tegen een persoon en wordt bestraft onder artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Het betreft uitbuiting en misbruik van mensen, vaak voor arbeid, seksuele diensten of criminele activiteiten, waarbij dwang, misleiding of misbruik van een kwetsbare positie wordt toegepast.

Mensensmokkel daarentegen is een delict tegen de staat en valt onder artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht. Hierbij wordt een persoon geholpen bij het zich verschaffen van irreguliere toegang, doorreis of verblijf, vaak in ruil voor geld, zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van dwang of uitbuiting na aankomst. Het doel van mensensmokkel is primair om mensen toegang, doorreis of verblijf te verschaffen in een land waar zij legaal geen toegang toe zouden hebben, en het delict richt zich daarmee dus niet tegen een persoon, maar tegen de staat.



Hoewel de kern van de delicten verschillend is, kunnen mensenhandel en mensensmokkel nauw met elkaar verweven zijn. Zo kan bijvoorbeeld de reis van slachtoffers van mensenhandel als een vorm van mensensmokkel beginnen, waarbij zij vrijwillig of gedwongen de grens oversteken. Pas tijdens de reis of bij aankomst in het land van bestemming kan de echte aard van de misdaad duidelijk worden, en kunnen de gesmokkelde personen worden uitgebuit en vastgehouden als slachtoffers van mensenhandel. Hierdoor worden de grenzen tussen deze misdrijven soms vervaagd, omdat ze in de praktijk vaak met elkaar verbonden zijn. In de praktijk kan het Openbaar Ministerie dan ook beide delicten ten laste leggen of bijvoorbeeld bepaalde strafverzwarende omstandigheden die hebben plaatsgevonden tijdens de reis in de strafeis meewegen.

*Er komen verschillende signalen binnen dat er mensensmokkel plaatsvindt tussen de BES-eilanden. Maritieme reizen tussen deze eilanden vereisen namelijk enkel een digitale aanmelding, waarbij dus geen/slechte controle is op hoeveel personen een schip vervoert. De leden van de NSC-fractie vragen hoe de bestrijding van deze vorm van mensenhandel aangevlogen zou kunnen worden en hoe controles verscherpt kunnen worden.*

**Antwoord:**

Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn bijzondere gemeenten van Nederland waartussen vrij verkeer van personen kan plaatsvinden. In dat kader vinden er in beginsel geen controles plaats van personen die direct tussen de BES-eilanden reizen. Zoals aangegeven in de beleidsreactie op het rapport van de rechtshandhaving is het van belang dat mensenhandel en mensensmokkel wordt aangepakt. In deze beleidsreactie is een aantal maatregelen aangegeven op welke wijze de aanpak in Caribische Nederland verder geoptimaliseerd wordt. Echter, op dit moment staat de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland onder druk gezien de capaciteitstekorten van de grens- en politiediensten op de eilanden. Dit capaciteitstekort leidt voor de Koninklijke Marechaussee ertoe dat geprioriteerd moet worden in de wettelijke taken, waarbij het voor kan komen dat er geen of onvolledige grenscontrole uitgevoerd wordt aan de grenzen van Caribisch Nederland.

*De leden van de NSC-fractie vragen ten slotte of kan worden aangegeven wat de stand van zaken (in Europees verband) is omtrent de opvolging van de motie-Veldkamp c.s. (Kamerstuk 36 410 VI, nr. 85) inzake mensensmokkel.*

**Antwoord:**

Zoals bekend loopt nationaal een wetswijzigingstraject om de uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht voor mensensmokkel te bewerkstelligen. De beantwoording van de inbreng bij het verslag uit de Commissie van Justitie en Veiligheid zal voor de zomer naar uw Kamer worden gestuurd. Daarnaast dringt het kabinet er conform de motie op Europees niveau en bij Europese partners op aan de rechtsmacht voor mensensmokkel zodanig in te richten en uit te breiden dat criminele mensensmokkelaars binnen en buiten Europa effectiever kunnen worden opgespoord, vervolgd en bestraft. Het kabinet benoemt dan ook steeds bij de onderhandelingen over de nieuwe mensensmokkelrichtlijn dat een dergelijke verruiming wat Nederland betreft onderdeel zou moeten uitmaken van de nieuwe mensensmokkelrichtlijn. Ook wordt dit op andere momenten uitgedragen wanneer dit opportuun is, zoals bijvoorbeeld tijdens de JBZ-Raad van 4 en 5 maart jl. en bij de ministeriële conferentie over brede partnerschappen in Kopenhagen op 6 mei jl. waar ook over mensensmokkel werd gesproken. Het kabinet merkt hierbij dat het verruimen van de extraterritoriale rechtsmacht voor mensensmokkel niet direct voor alle

Europese partners een prioriteit is zoals voor Nederland. De onderhandelingen over de mensensmokkelrichtlijn lopen echter nog, en het kabinet zal zich blijven inspannen om de materie onder de aandacht te brengen, zowel binnen als buiten de onderhandelingen over de mensensmokkelrichtlijn.