

Vergaderjaar 2024–2025

28 638

Mensenhandel

Nr. 254

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2024

Tijdens het commissiedebat over mensenhandel en prostitutie op 11 september jl. (Kamerstuk 28 638, nr. 253) heb ik uw Kamer toegezegd een brief te sturen waarin ik stil sta bij de ambities van het kabinet bij het aanpakken van mensenhandel. Deze brief stuur ik mede namens de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport, de Staatssecretaris van Langdurige en Maatschappelijke Zorg, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp en de Minister van Asiel en Migratie.

Het kabinet spant zich in voor een veilig en weerbaar Nederland, waarin mensen ten volle hun vrijheid benutten en zichzelf kunnen ontplooiën. Het bestaan van mensenhandel ondermijnt deze ambitie op grove wijze. Door mensenhandelaren wordt de vrijheid en integriteit van anderen zware schade berokkend.

Zoals in het regeerprogramma is opgenomen gaat het kabinet door met de uitvoering van het versterkte Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel, dat deze zomer aan uw Kamer werd aangeboden.¹ Ook zet dit kabinet verder in op het versterken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, onder meer door voortvarend aan de slag te gaan met het implementeren van de herziene EU-richtlijn over mensenhandel. Ik ben voornemens op korte termijn een wetsvoorstel daartoe in consultatie te geven. Bovendien ligt het wetsvoorstel voor modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel voor in de Kamer. De nota naar aanleiding van het verslag is op 23 oktober jl. toegezonden.

In het navolgende ga ik eerst in op de uitvoering van het versterkte Actieplan, waarbij aandacht wordt besteed aan de ambities voor het aankomende jaar, de acties die al zijn uitgevoerd en de daaruit behaalde

¹ Kamerstukken II, 28 638, nr. 251.

resultaten. In de bijlage bij deze brief treft u daarnaast een overzicht van de behaalde resultaten van de *no regret*-projecten in de periode 2023–2024 die uit de middelen van het programma Samen tegen mensenhandel zijn gefinancierd. Verder informeer ik uw Kamer over de uitvoering van twee in december 2023 aangenomen moties en zal ik enkele toezeggingen gestand doen die ik heb gedaan tijdens het commissiedebat op 11 september jl. Ten slotte heb ik, zoals toegezegd, het WODC gevraagd om een onderzoek te doen naar mogelijke misstanden in de porno-industrie in Nederland.

1. Actieplan programma Samen tegen mensenhandel

Op 17 juni jl. is het Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel toegezonden.² In de begeleidende brief is toegezegd dat u twee keer per jaar wordt geïnformeerd over de voortgang van het Actieplan. Ik heb deze toezegging tijdens het commissiedebat van 11 september herhaald. De komende jaren ga ik, samen met betrokken bewindspersonen, de actiehouders en betrokken organisaties, aan de slag met de uitvoering van de acties uit het Actieplan. De afgelopen periode is daarmee reeds gestart. Om brede bewustwording te creëren is gestart met de inventarisatie van bestaande bewustwordingscampagnes en meldpunten. Ook zijn voor het vergroten van de meldingsbereidheid voorbereidingen getroffen om de Wegwijzer Mensenhandel naar de website van het Coördinatiecentrum Menshandel te verplaatsen en worden er stappen gezet voor de verkenning naar een centraal informatiepunt. Verder is er gestart met het onderzoek en de inventarisatie naar de opvangplekken van slachtoffers mensenhandel. Om de bovenregionale en regionale samenwerking te verbeteren heeft een eerste actiedag met regionale ketenpartners plaatsgevonden om tot een trainingsprogramma te komen voor een effectieve regionale samenwerking. Voor het verbeteren van de informatiedeling en gegevensverwerking is een werkgroep gegevensverwerking en informatiedeling gevormd die wordt begeleid door het Kennis- en Expertisenetwerk voor vraagstukken op het gebied van privacy en gegevensdeling bij samenwerking in het sociaal-, zorg- en veiligheidsdomein (KEN!). Bij de betrokken organisaties is geïnventreerd wat hun huidige werkwijze is bij de signalering van mensenhandel en de routing van signalen en wordt er onderzocht of er in deze werkwijze tot meer eenduidige begrippen kan worden gekomen. Tot slot is er gestart met de uitvoering van de acties die de positie van minderjarige slachtoffers moet versterken. Hieronder zal ik nog meer ingaan op de specifieke acties aangaande minderjarige slachtoffers. In het voorjaar 2025 zal ik u een uitgebreider verslag sturen van de monitoring van de acties uit het Actieplan.

1.1. Zicht op minderjarigen

In het commissiedebat vroeg uw Kamer aandacht voor het afnemende zicht op minderjarige slachtoffers. De acties in Actielijn 1 van het plan richten zich op het vergroten van de bewustwording over wat mensenhandel is. In de actielijn is specifiek aandacht voor minderjarige jongeren. Het afgelopen jaar heeft CoMensha drie campagnes uitgevoerd gericht op het vergroten van bewustwording onder professionals over seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting: «Jouw twijfel, iemands kans».³ Bij zowel de campagne over seksuele uitbuiting als criminele uitbuiting wordt een casus met een jongere in beeld gebracht om de bewustwording te vergroten dat jongeren een kwetsbare groep zijn. Aan de campagne is een handelingsperspectief gekoppeld voor de

² Kamerstukken II, 28 638, nr. 251.

³ Jouw twijfel iemands kans – CoMensha

professional die signalen van mensenhandel ziet. Dit draagt bij aan een verhoogde bewustwording en meer zicht op het aantal minderjarige slachtoffers. De campagnes worden met financiering vanuit het Actieplan voortgezet.

Om meer zicht te krijgen op (minderjarige) slachtoffers wordt ook ingezet op het vergroten van de meldingsbereidheid met de acties uit Actielijn 2. Het gaat daarbij onder andere om het ontwikkelen van één centraal informatiepunt waar slachtoffers en eerstelijns professionals op een toegankelijke manier informatie kunnen vinden en worden doorverwezen bij vragen over aangifte, hulp en opvang. Daarnaast zal worden verkend in hoeverre het haalbaar is de Proeftuin aangiftebereidheid structureel in te bedden. In opdracht van de politie is deze proeftuin in 2021 gestart met als doel de drempels die slachtoffers ervaren om aangifte te doen te verlagen en het zicht op deze slachtoffers te vergroten. De proeftuin kent een operationele looptijd tot en met oktober 2024. De ervaringen kunnen vervolgens worden gebruikt in de verkenning naar de haalbaarheid van de structurele inbedding van de proeftuin aangiftebereidheid, wat als actie in het Actieplan programma Samen tegen Mensenhandel is opgenomen. De rapportage over de verlenging van de proeftuin verschijnt in het eerste kwartaal van 2025. Verder is in Actielijn 2 een actie opgenomen die zich richt op het creëren van bewustwording over mensenhandel op scholen. De uitvoering van deze actie start in 2025. Hierbij wordt waar mogelijk aangesloten bij bestaande programma's over onder meer seksuele uitbuiting, mediawijsheid, geldzaken, burgerschap en criminaliteit en veiligheid.

Tot slot richt actielijn 6 zich op het versterken van de positie van minderjarige slachtoffers. Het beoogde effect van de acties uit deze actielijn is onder meer een betere signalering, bescherming en ondersteuning van minderjarige slachtoffers mensenhandel.

1.2. Verbinding tussen het Actieplan en de internationale aanpak

Het versterken van de verbinding tussen de nationale trends en ontwikkelingen en de internationale inzet draagt bij aan het versterken van de aanpak van mensenhandel in zijn geheel. Binnen het Actieplan zijn verschillende actielijnen en acties opgenomen die ten doel hebben om de aanpak van mensenhandel op nationaal niveau te verbeteren. Deze verbeteringen op nationaal niveau zullen er voor kunnen zorgen dat de internationale inzet omtrent preventie en bescherming, maar ook de strafrechtelijke aanpak, beter kan worden afgestemd op de herkomst- en doorreislanden. Zo zal het verbeteren van het zicht op slachtoffers op nationaal niveau er waarschijnlijk voor zorgen dat duidelijker wordt waar de meeste slachtoffers en daders vandaan komen. Hierdoor kan de aanpak beter toegespitst worden op de juiste herkomst- en doorreislanden. Het verbeteren van het zicht zal moeten plaatsvinden door het vergroten van de meldingsbereidheid van professionals en de aangiftebereidheid van slachtoffers zelf. In dit kader kunnen bewustwordingscampagnes voor professionals en het grote publiek een positieve bijdrage leveren. Veel van de acties in het Actieplan werken zo door in de aanpak die Nederland internationaal hanteert en omgekeerd. In de context van het Actieplan zal daarom steeds worden gekeken hoe de nationale en internationale inzet met elkaar kunnen worden verbonden.

De internationale aanpak van mensenhandel is gebaseerd op vier pijlers, die volgen uit internationale en Europese verdragen. Te weten:

- Prevention – voorkomen;
- Protection – beschermen;
- Prosecution – vervolgen;

- Partnerships – samenwerken.

Op basis van deze pijlers zet Nederland zich in om mensenhandel tegen te gaan op de verschillende migratieroutes. Door middel van verschillende programma's⁴ wordt ingezet op het voorkomen van mensenhandel, het beschermen van (potentiële) slachtoffers en het verbeteren van de opsporing en vervolging van daders in herkomst- en doorreislanden. Zo steunt Nederland het PROMIS-project dat wordt uitgevoerd door het VN-Bureau voor Drugs en Criminaliteit (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) en het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR), gericht op het versterken van capaciteiten van negen West-Afrikaanse staten op dit gebied. In het kader van dit programma zijn Afrikaanse aanklagers gestationeerd in Europese landen teneinde de internationale samenwerking te verbeteren. Tot op heden heeft dit geleid tot juridische samenwerking op 62 zaken van mensenhandel of -smokkel. Een voorbeeld ter illustratie: een bepaald verzoek tot uitlevering tussen Nigeria en Italië in 2023 heeft geleid tot de veroordeling van een dader in Italië. Vanwege goede resultaten is deze aanpak uitgebreid naar andere landen. Inmiddels zijn zeven landen betrokken: naast Nigeria en Italië ook Spanje, Niger, Eritrea, Ethiopië en Libië.

Ook investeert Nederland in het verbeteren van de relaties tussen landen en organisaties om de internationale samenwerking te intensiveren. Dit wordt onder andere gedaan via verschillende dialogen zoals het Khartoum-proces⁵ (dialoog tussen Europa en Oost-Afrikaanse landen), het Rabat-proces⁶ (dialoog tussen Europa en Centraal-, West- en Noord-Afrikaanse landen) en de Niamey Declaration⁷. Binnen deze dialogen wordt aandacht besteed aan het bestrijden van mensenhandel; er wordt onder andere onderling kennis en informatie op het gebied van (het bestrijden van) mensenhandel uitgewisseld.

Daarnaast neemt Nederland actief deel aan de verschillende internationale gremia waar de bestrijding van mensenhandel op de agenda staat, zoals het Nationaal Rapporteurs Netwerk van de Europese Commissie (NREM), het Comité van de Partijen ten aanzien van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding mensenhandel (GRETA), het samenwerkingsverband binnen het VN-bureau voor Drugs en Criminaliteit (UNODC) en de samenwerking binnen de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). De verplichtingen die voortkomen uit de verschillende gremia worden op nationaal niveau geïmplementeerd. Voorts vindt binnen de EU samenwerking op operationeel niveau plaats met als doel om daders aan te pakken en slachtoffers te voorkomen. Dit vindt plaats binnen het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – Trafficking of human beings (EMPACT-THB). Nederland is sinds 2019 trekker van EMPACT-THB. Binnen dit project is aandacht

⁴ Voorbeeld hiervan is het COMPASS programma (doel: bescherming van migranten incl. slachtoffers van mensenhandel, uitgevoerd door De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

⁵ Home – Khartoum Process

⁶ Euro-African Dialogue on Migration and Development – Rabat Process (rabat-process.org)

⁷ Niamey (unodc.org)

voor diverse vormen van uitbuiting waarbij in EU-verband multidisciplinair wordt samengewerkt.⁸

2. Uitvoering moties debat 21 december 2023

2.1. Motie-Mutluer e.a. over het House of Inner Strength

Naar aanleiding van de motie van de leden Mutluer (GL/PvdA), Bikker (CU), Tseggai (GL/PvdA) en Van Nispen (SP) waarin de regering wordt verzocht te overleggen over op welke wijze de continuering van inloophuis het Eindhovense inloophuis House of Inner Strength (HIS) kan worden gegarandeerd, hebben nadere gesprekken plaatsgevonden tussen HIS, de betrokken gemeenten, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van VWS en mijn ministerie.⁹ Er blijken geen signalen van dusdanige financiële tekorten bij HIS waardoor de continuering van de regionale activiteiten van het inloophuis onder druk zou staan. Wel heeft HIS de wens uitgesproken om de activiteiten van het inloophuis in Eindhoven uit te breiden, om zo ook andere regio's te ondersteunen en te adviseren over de doelgroep.

De middelen waarmee het HIS wordt gefinancierd worden vanuit het Rijk decentraal uitgekeerd aan centrumgemeente 's-Hertogenbosch. Het past niet in de financieringssystematiek om landelijk extra middelen in te zetten voor HIS. Er is gesproken met de overige centrumgemeenten om te onderzoeken of de regio's een deel van de uitkering aan het HIS willen besteden. De centrumgemeenten zijn vrij in de besteding van de middelen en het is uit de gesprekken duidelijk geworden dat de gemeenten het HIS niet extra kunnen of willen financieren vanuit die middelen. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid raadt het HIS aan om met de zorgcoördinatoren en andere partijen van de regio en de gemeente te onderzoeken of aanvullende financiering op een andere wijze mogelijk is. In de bijlage is een uitgebreide toelichting over de gesprekken opgenomen. Hiermee beschouw ik de motie als afgedaan.

2.2. Motie-Mutluer e.a. over onderzoek naar landelijke aansturing en coördinatie mensenhandel

Op 21 december 2023 is door de leden Mutluer (GL/PvdA), Bikker (CU), Tseggai (GL/PvdA) en Van Nispen (SP) een motie ingediend ten aanzien van de landelijke aansturing en coördinatie van mensenhandel.¹⁰ De aangenomen motie «verzoekt de regering te onderzoeken hoe een landelijke aansturing en coördinatie van mensenhandel wel kan worden bewerkstelligd en welke meerwaarde een nationaal coördinator mensenhandel daarbij kan hebben». Ter uitvoering van de motie is besloten om een onderzoeksaanvraag in te dienen bij het WODC. Naar verwachting zal het onderzoek in de loop van 2025 van start gaan. Daarnaast heeft de Nationaal Rapporteur recent een advies uitgebracht over de versterking van de governance aanpak mensenhandel. Ik kom nog met een reactie op dit advies.

⁸ Onder leiding van Nederland wordt ingezet om de aanpak van mensenhandel verder te verbreden en te verdiepen. Naast informatie-uitwisseling, analyse en opsporing wordt ingezet op samenwerking met gemeenten en NGO's. De deelname aan het EMPACT-project is multidisciplinair, waarbij politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie, KMar en het Openbaar Ministerie nauw samenwerken. In totaal nemen 29 landen en vier EU-agentschappen deel aan het project. Er is meer aandacht voor het criminele gebruik van internet en social media en nieuwe technologieën. Ook wordt vanuit EMPACT THB met niet-EU landen samengewerkt.

⁹ Kamerstuk 28 638, nr. 245.

¹⁰ Kamerstuk 28 638, nr. 244.

3. Overige toezeggingen debat 11 september 2024

3.1. Wet langdurig toezicht

In het commissiedebat van 11 september jl. heb ik uw Kamer toegezegd in een brief in te gaan op de Wet langdurig toezicht (Wlt). De hoge recidivepercentages bij veroordelingen voor binnenlandse seksuele uitbuiting zijn zorgelijk. Langdurig toezicht kan eraan bijdragen recidive te verminderen. De Wlt, die in 2018 in werking is getreden, speelt hierbij een belangrijke rol. Het doel van de Wlt is om effectiever toezicht te kunnen houden op daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. De Wlt biedt hiervoor drie aanvullende mogelijkheden: de ongemaximeerde verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel terbeschikkingstelling (tbs), de verlenging van de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM).

De GVM is een zelfstandige toezichtmaatregel die alleen kan worden gecombineerd met een gevangenisstraf, een tbs-maatregel of beide. De GVM kan bij eindvonnis of eindarrest worden opgelegd. Wanneer de tbs-maatregel of gevangenisstraf eindigt, moet de GVM opnieuw door het OM worden gevorderd en beslist de rechter of de GVM ten uitvoer wordt gelegd. Met de GVM is het mogelijk om langer toezicht te houden en daarbij voorwaarden te stellen. De reclassering houdt toezicht op de voorwaarden die bij de GVM worden gesteld.

De Wlt wordt na vijf jaar geëvalueerd. Voor deze wetsevaluatie heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) een onderzoeksprogramma opgesteld.¹¹ Het onderzoeksprogramma gaat onder meer in op de toepassing en de effecten van de Wlt. Via jaarlijkse monitoring, verdiepende deelonderzoeken en recidivemetingen wordt zicht gegeven op de manier waarop de Wlt in de praktijk wordt toegepast. De afgelopen jaren zijn vanuit het onderzoeksprogramma meerdere onderzoeken en rapporten door het WODC gepubliceerd.

Op 16 oktober jl. is het rapport «De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in 2022» van het WODC gepubliceerd. Dit rapport blikt terug op de cijfers over de GVM uit 2018 tot en met 2021, laat de resultaten van de nieuwe opleggingen van de GVM in 2022 zien en bespreekt de eerste tien tenuitvoerleggingen van de maatregel. Dit rapport is samen met de beleidsreactie van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 17 oktober jl. aan uw Kamer aangeboden.¹² De verwachting is dat volgend jaar een aantal andere rapporten met recidivemetingen zal verschijnen. Uw Kamer zal hierover door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid worden geïnformeerd.

3.2. Online opsporingsstrategie politie

Tijdens het commissiedebat op 11 september jl. zijn vragen gesteld over de inzet in het online domein. Hoewel de online mogelijkheden en inzet binnen de aanpak van mensenhandel breder zijn dan alleen de online opsporing door de politie, heb ik na vragen van het lid Bikker toegezegd te verkennen of, en zo ja wat er met betrekking tot de online opsporingsstrategie mensenhandel van de politie met de Kamer gedeeld kan worden. Ik doe deze toezegging bij deze graag gestand.

¹¹ Nagtegaal, M.H. (2020a), Wet langdurig toezicht; Onderzoeksprogramma naar de toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017–2022, WODC, Cahier 2020–4.

¹² Kamerstuk 24 587 en 29 452, nr. 976.

In de Veiligheidsagenda is ten aanzien van de onlinecomponent van mensenhandel onder andere afgesproken dat de politie uitvoering geeft aan een online opsporingsstrategie gericht op het signaleren, voorkomen en opsporen van verschillende vormen van (het faciliteren van) uitbuiting die online plaatsvinden. De politie zorgt daarbij voor landelijke coördinatie en het centraal signaleren en interveniëren bij verschillende vormen van uitbuiting. Met de Jaarverantwoording politie 2023 is de Kamer geïnformeerd dat een opsporingsstrategie is vormgegeven. De strategie ziet op verschillende activiteiten, waaronder het reeds opgezette landelijk coördinatiepunt voor online mensenhandelsignalen (LCOM). Het LCOM is een punt van waaruit verschillende projecten zijn geïnitieerd om zo effectief en efficiënt mogelijk signalen van mensenhandel van online platformen te halen, ten behoeve van het genereren van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en het inzetten van alternatieve betekenisvolle interventies. Het doel daarvan is om uiteindelijk het grootste maatschappelijk effect te bereiken ten aanzien van het voorkomen van slachtoffer- en daderschap, het beschermen van slachtoffers en het straffen van daders. Binnen het LCOM zijn alle eenheden vertegenwoordigd, waardoor kennis en inzicht uit de projecten vertaald kunnen worden naar de dagelijkse lokale opsporingspraktijk.

In het kader van de signalering van verschillende vormen van uitbuiting die online plaatsvinden richt de politie zich op de online surveillance, de samenwerking met aanbieders van seksadvertentiewebsites en samenwerking met zorgverleners. Hiermee wordt getracht vroegtijdig zicht te krijgen op signalen waarop geïntervenieerd kan worden. Daarnaast is een platform in ontwikkeling, waarbij signalen van online uitbuiting centraal (digitaal) kunnen worden aangeboden aan de politie. Een voorbeeld van de samenwerking met een zorgpartner is de samenwerking met Fier bij hun project Chat met Fier.

Binnen het kader van de opsporing van verschillende vormen van uitbuiting die online plaatsvinden wordt ingezet op het vormgeven van de opsporing binnen de regionale teams mensenhandel. Daar wordt op basis van signalen over uitbuiting door gespecialiseerde rechercheurs online onderzoek gedaan naar online informatie die wordt omgezet naar tastbare tactische aanknopingspunten om vervolgens in de offline wereld te kunnen interveniëren. Hierbij wordt onder andere ook gebruikgemaakt van de politiewebcrawler. Voor de mogelijkheden omtrent de inzet van de webcrawler verwijs ik u naar de verzamelbrief mensenhandel 2023.¹³

Om te voorkomen dat mensen slachtoffer worden van verschillende vormen van uitbuiting die online plaatsvinden, wordt ingezet op het vergroten van de bewustwording. In voorlichting van de politie over uitbuiting aan partijen zoals gemeenten, scholen en zorginstellingen wordt specifiek stil gestaan bij de online component. Daarnaast wordt in de samenwerking met aanbieders van seksadvertentiewebsites bekeken hoe zij door het modereren en het opwerpen van drempels kunnen voorkomen dat slachtoffers via hun platform worden aangeboden. Internationaal heeft de politie een samenwerkingsverband met universiteiten in diverse bronlanden van slachtoffers, waar training wordt gegeven over het signaleren van online uitbuiting, waarbij onder andere ook de lokale politie en ngo's aansluiten.

¹³ Kamerstuk 28 638, nr. 237.

Tot slot zal ik uw Kamer in het voorjaar via een brief informeren over de verdere voortgang van de uitvoering van het Actieplan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel