

Vergaderjaar 2021–2022

**28 638**

**Mensenhandel**

**Nr. 205**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2021

Op 13 november 2018 is het Programma *Samen tegen mensenhandel* naar de Tweede Kamer verstuurd (Kamerstuk 28 638, nr. 164). Hierbij is toegezegd dat er jaarlijks over de voortgang van het programma zal worden gerapporteerd. Met deze brief en de daarbij behorende tabel<sup>1</sup> wordt uw Kamer voor de derde keer over de voortgang van het programma geïnformeerd.

Uitgangspunt blijft dat wij de opgaven uit het programma in gezamenlijkheid met alle partners in het veld oppakken, dan wel dat wij elkaar goed informeren over alle activiteiten. Ook het afgelopen jaar moesten wij door de Covid-19 crisis op creatieve wijze en grotendeels digitaal met elkaar in verbinding staan. Maar dat is goed gelukt en wij hebben hard gewerkt aan de gezamenlijke opgaven.

Zo zijn er meer zaken aangebracht bij het OM dan vorig jaar en hebben meer gemeenten beleid op de aanpak van mensenhandel. Ook is een start gemaakt met een plan van aanpak gericht op jongeren; is er meer aandacht voor technologie binnen het domein; en zijn er meer meldingen binnengekomen van arbeidsuitbuitingen, hetgeen enerzijds kan duiden op meer meldingsbereidheid en anderzijds op meer slachtoffers. Op deze en andere resultaten en ontwikkelingen zal dieper worden ingaan in het vervolg van deze brief.

Uw Kamer heeft de afgelopen maanden tijdens verschillende debatten ook aandacht gevraagd voor de aanpak van mensenhandel. U heeft daarbij niet alleen gevraagd voort te maken met de acties zoals

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

beschreven in het programma, maar ook opgeroepen om te zorgen voor concrete plannen en acties waar een volgend kabinet meteen mee aan de slag kan<sup>2</sup>. Het afgelopen jaar hebben wij als kabinet aan beide opdrachten gewerkt. In deze brief worden de belangrijkste ontwikkelingen benoemd. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de thema's: de opsporing en vervolging van mensenhandel, de versterking van de aanpak van arbeidsuitbuiting, technologie en de aanpak van mensenhandel, het plan van aanpak jongeren, het pakket maatregelen klanten, de verankering van de gemeentelijke aanpak en de versterking van de internationale inzet. Daarbij wordt steeds stil gestaan bij zowel de behaalde resultaten als bij de plannen en voorstellen die voor het volgende kabinet ontwikkeld zijn.

### **Opsporing en vervolging**

Aan de versterking van het fundament van de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel is ook in 2021 hard gewerkt. De voorzichtige verhoging van het aantal OM-verdachten<sup>3</sup> die vorig jaar in de voortgangsbrief is vermeld (Kamerstuk 28 638, nr. 185), heeft zich in 2020 inderdaad doorgezet. Het aantal van 190 dat voor 2020 was afgesproken is nagenoeg gehaald. Hierover bent u geïnformeerd in de brief van 1 juli jl.<sup>4</sup>. De groei van het aantal OM-verdachten lijkt zich ook in 2021 voort te zetten. Tegelijkertijd blijft de opsporing en vervolging van daders onze aandacht vragen. In een separate brief van heden over de opsporing en vervolging van mensenhandel wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de verschillende aspecten waaraan gewerkt wordt (Kamerstuk 28 638, nr. 203). Tevens zijn de verschillende resultaten in de bijgevoegde tabel opgenomen.

### **Aanpassing van artikel 273f Wetboek van Strafrecht**

Het afgelopen jaar is ook een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een aanpassing van het artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Zoals aangegeven in de eerdergenoemde brief van 1 juli jl. kan op basis van deze verkenning geconcludeerd worden dat een aanpassing van de strafbaarstelling van mensenhandel mogelijk en wenselijk is. Om uw Kamer enig inzicht te geven in de wijze waarop het mensenhandel artikel zou kunnen worden gewijzigd, wordt hieronder de huidige denkrichting geschetst.

Het doel van deze wijziging is allereerst om de strafbaarstelling als geheel toegankelijker te maken. Voorgesteld wordt daarom om de verschillende strafbaarstellingen die nu in onderdeel 1° tot en met sub 9° van het eerste lid zijn opgenomen, verspreid over meerdere afzonderlijke wetsartikelen op te nemen met telkens een eigen juridische kwalificatie en strafmaximum. Verder wordt met de herziening beoogd om de strafrechtelijke aansprakelijkheid op een aantal onderdelen te verruimen, onder meer door het laten vervallen van de impliciete uitbuitingsbestanddelen.

De voorgestelde wetswijzigingen verbeteren de onderlinge samenhang en mogelijkheden tot differentiatie tussen de verschillende strafrechtelijke verwijten die onder het huidige artikel 273f Wetboek van Strafrecht schuilgaan. Bovendien bewerkstelligen de voorgestelde wijzigingen dat

<sup>2</sup> Waaronder het commissiedebat mensenhandel en prostitutie van 27 mei jl. (Kamerstuk 28 638, nr. 190) en het commissiedebat over arbeidsmigratie van 7 juli jl. (Kamerstuk 29 681, nr. 74)

<sup>3</sup> In de Veiligheidsagenda was afgesproken dat in 2020 190 verdachten van mensenhandel zouden worden voorgeleid. Tijdens het commissiedebat mensenhandel en prostitutie van 27 mei jl. heeft de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid uw Kamer gemeld dat de doelstelling voor 2021 205 OM-verdachten is.

<sup>4</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 200.

bepaalde onderdelen een ruimer bereik krijgen (waarmee de bewijslast wordt verlicht) en alle voorwaarden voor strafbaarheid weer in de wet zijn opgenomen. Tot slot maken zij de strafbaarstelling van mensenhandel-gerelateerde gedragingen als geheel toegankelijker.

Door de betrokken diensten is op basis van voorgaande schets een grove inschatting gemaakt van de kosten die een dergelijke wijziging met zich meebrengt. Ingeschat wordt dat het in totaal om 20 miljoen aan structurele kosten gaat, verspreid over politie, ISZW, KMar, OM, ZM en DJI<sup>5</sup>. Voor de wijziging van 273f Sr is geen ruimte op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het is aan een volgend kabinet om te besluiten of artikel 273f Sr moet worden herzien en financiële dekking hiervoor te vinden. De resultaten van deze verkenning kunnen daarbij worden betrokken.

### **Versterking aanpak arbeidsuitbuiting**

Op 28 september jl. presenteerde de Algemene Rekenkamer het rapport over de aanpak van arbeidsuitbuiting<sup>6</sup>. Zoals ook te lezen in dit rapport nemen de Ministeries van SZW en JenV de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over. De ontwikkelingen en acties die zijn ingezet naar aanleiding van het programma *Samen tegen mensenhandel* en de intensivering van de aanpak van arbeidsuitbuiting bij de Inspectie SZW, zullen worden voortgezet en worden verstevigd. Gezamenlijk wordt er werk gemaakt van het verbeteren van de aanpak van de daders van arbeidsuitbuiting en van het beter beschermen van de slachtoffers. Daarbij wordt op de volgende elementen ingezet: *signalering en preventie, opsporing, en de ondersteuning van mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting*. Een nadere uitwerking van dit pakket aan maatregelen treft u in een bijlage bij deze brief aan.

### **Technologie en de aanpak van mensenhandel**

Zoals aangekondigd in de brief van 1 juli jl. werkt het kabinet in samenwerking met het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) aan een nationaal actieplan dat de digitale bescherming van minderjarigen en adolescenten verbetert en aanjaagt<sup>7</sup>. Het actieplan moet begin komend jaar gereed zijn.

Uw Kamer heeft het kabinet tevens verzocht om op korte termijn uit te werken hoe leeftijdsidentificatie en een meldplicht bij politie van (kinder)misbruik voor een aantal platformen wettelijk kan worden verplicht<sup>8</sup>. In dit kader zijn twee reeds lopende trajecten relevant.

Momenteel wordt door de Europese Commissie gewerkt aan de Digital Services Act (hierna DSA). Het doel van deze wet is het juridisch kader van de Europese Unie inzake elektronische handel (E-Commerce Directive) te actualiseren. Op 15 december 2020 heeft de Europese Commissie een eerste voorstel van de richtlijn gepubliceerd en met de lidstaten gedeeld.

<sup>5</sup> Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging van de demissionair Minister van SZW tijdens het commissiedebat over arbeidsmigratie van 7 juli jl. om in deze voortgangsbrief ook dieper in te gaan op de juridische aanpak van arbeidsuitbuiting, en de ontwikkelingen ten aanzien van artikel 273f Wetboek van Strafrecht die van invloed zijn op de aanpak van arbeidsuitbuiting. Tevens is er op 28 september jl. naar aanleiding van dit commissiedebat een motie aangenomen van de leden Simons en Maatoug (Kamerstuk 29 861, nr. 73) om te verkennen hoe de juridische definitie van arbeidsuitbuiting verbreed kan worden. Met de voorgestelde wijziging van artikel 273f Wetboek van Strafrecht wordt deze motie afgedaan.

<sup>6</sup> Kamerstuk 25 883, nr. 420

<sup>7</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 200.

<sup>8</sup> Motie van het lid Wiersma c.s. van 22 juni jl. (Kamerstuk 28 638, nr. 192).

Het streven van het Sloveens voorzitterschap is om dit najaar een algemene oriëntatie te bereiken in de Raad zodat trilogieën met het Europees Parlement begin komend jaar kunnen starten.

Voor platformen die betaalde seks aanbieden of hierin bemiddelen, maar ook voor platformen als OnlyFans, geldt dat zij onder de nieuwe richtlijn vermoedelijk komen te vallen onder de categorie *online platformen*. Dit betekent dat verschillende regels, zoals het inrichten van een eenduidig contactpunt, het opstellen van huisreglementen en transparantieverplichtingen, ook voor hen zouden gaan gelden. Belangrijk in dit kader zijn ook *Notice-and-action-mechanismen* die verplicht worden voor dergelijke aanbieders. Dit betekent concreet dat aanbieders mechanismen moeten opzetten waarmee zij de mogelijkheid creëren voor derden om notificaties te geven van illegale content of content die anderszins verwijst naar diensten die strafbaar zijn gesteld in de lidstaat in kwestie (zoals kindermisbruik of uitbuiting). Ook staat in het voorstel dat bij vermoedens van strafbare feiten (waarbij de veiligheid van personen in gevaar komt), online platformen de autoriteiten dienen te waarschuwen. Daarmee wordt dus op Europees niveau een meldplicht voor online platformen gerealiseerd<sup>9</sup>. Ook verplicht de DSA platformen om informatie in hun huisreglement op te nemen over de restricties die zij plaatsen en opvolging te geven aan deze restricties. Een platform als OnlyFans heeft bijvoorbeeld al aangegeven op hun website om minderjarige «Creators» te weren en gebruik te maken van een identiteitsverificatie.

In dit kader is ook een tweede, reeds lopend traject relevant. Een dergelijke vorm van leeftijdsidentificatie voor sekswerk is namelijk uitgewerkt in het wetsvoorstel regulering sekswerk (wrs). Eén van de onderdelen van dit wetsvoorstel is de prostitutievergunning. De vergunningplicht maakt het mogelijk om voorwaarden te stellen aan degenen die in de prostitutie werken, zoals een minimumleeftijd van 21 jaar, zelfredzaam zijn, geen slachtoffer zijn van gedwongen prostitutie. Deze elementen worden onder meer getoetst in een vergunninggesprek dat de sekswerker heeft bij de gemeente. Adverteren mag vervolgens uitsluitend onder vermelding van het verkregen vergunningnummer.

Dit vergunningnummer dient ook vermeld te worden in advertenties op websites waar betaalde seks wordt aangeboden<sup>10</sup>.

### **Plan van aanpak Jongeren**

De afgelopen jaren heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna Nationaal Rapporteur) aanbevolen structureel aandacht te vestigen op de meest kwetsbare groep slachtoffers, namelijk jonge slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> De Minister van Economische Zaken zal uw kamer verder informeren over de onderhandelingen en voortgang van de Digital Services Act.

<sup>10</sup> In dezelfde motie (Wiersma c.s. van 22 juni jl. Kamerstuk 28 638, nr. 192) verzoekt u de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid maatregelen in kaart te brengen en te treffen om advertentieplatformen te verplichten seksuele uitbuiting van kinderen via advertenties op alle mogelijke manieren op hun platform tegen te gaan. Zie hiervoor de resultaten tabel. Met het eveneens behandelen van deze maatregelen, wordt de motie afgedaan.

<sup>11</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019; 2020). Slachtoffermonitor mensenhandel 2014–2018; Slachtoffermonitor mensenhandel 2015–2019. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Tevens heeft hij opgeroepen meer aandacht te schenken aan de vaak jonge daders van seksuele uitbuiting<sup>12</sup>. De motie Kuik en van der Graaf<sup>13</sup> verzoekt de regering bovendien voor komende jaren een plan uit te werken om deze minst zichtbare groep slachtoffers van mensenhandel beter in beeld te krijgen, in het bijzonder door middel van ondersteuning van anonieme chatfuncties. Om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur en de aangenomen motie, is een aantal acties in gang gezet.

Allereerst is samen met stakeholders zoals gemeenten, opvanginstellingen, jeugzorginstellingen, het OM en maatschappelijk middenveld uitgewerkt wat de exacte focus van het plan van aanpak zou moeten zijn. Op basis van deze gesprekken is gekomen tot de volgende afbakening: het plan richt zich op het bestrijden en voorkomen van seksuele uitbuiting en de bescherming/ ondersteuning van jonge Nederlandse slachtoffers en daders tot en met 23 jaar. De komende maanden zullen de Ministeries van VWS en JenV samen met stakeholders dit plan nader uitwerken en aanvullen met concrete actievoorstellen. Deze actievoorstellen zullen zowel gericht zijn op de betrokken jongeren, als op het verbeteren van de kennispositie van de betrokken professionals, en vrienden en ouders die een rol spelen in het leven van de jongere. U wordt voor de zomer van 2022 geïnformeerd over de voortgang rondom dit plan van aanpak.

Evenals het programma *Samen tegen mensenhandel* moet dit plan als *work in progress* worden beschouwd. Dit houdt in dat er buiten de huidige afbakening ruimte zal blijven voor verbreding en aanscherping, mochten nieuwe ontwikkelingen hier aanleiding voor geven. Zo kunnen diverse lopende onderzoeken, bijvoorbeeld het CKM onderzoek naar de criminele uitbuiting van minderjarigen in relatie tot andere vormen van criminaliteit waaronder ook drugscriminaliteit, meer inzichten verschaffen die nopen tot aanvullende acties voor dit plan. Het rapport van dit onderzoek wordt in de eerste helft van 2022 verwacht.

De motie van de leden Kuik en van der Graaf roept ook op om te bezien welke rol anonieme chatfuncties kunnen spelen bij de ondersteuning van jongeren. Het bieden van laagdrempelige (online) hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel kan ook helpen bij het beter zicht krijgen op deze kwetsbare doelgroep. Dit komt ook naar voren in de rapporten van CKM/Fier over de Chat met Fier<sup>14</sup>. Er is momenteel een veelheid aan hulp- en adviespunten voor slachtoffers van seksuele uitbuiting en andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. De Ministeries van VWS en JenV zijn voornemens om, samen met de VNG, een gedegen onderzoek uit te laten voeren dat betrekking zal hebben op deze hulp-, advies- en meldpunten. Het onderzoek zal zich met name richten op de vraag hoe het huidige aanbod aansluit bij de behoeften van mogelijke slachtoffers. Naar verwachting start het onderzoek begin 2022 en heeft dit een looptijd van circa 6 maanden. Uw Kamer zal nader worden geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek.

Tot slot zet dit kabinet in op het creëren van meer bewustwording over mensenhandel en kwetsbare jongeren in het bijzonder. Vaak zijn eerste lijnsprofessionals welwillend om hulp en ondersteuning te bieden maar worden belemmeringen ervaren. Eén van die belemmeringen is het gebrek aan bestuurlijk commitment. Om die reden is dit najaar gestart

<sup>12</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). Dadermonitor mensenhandel 2015–2019. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

<sup>13</sup> Kamerstuk 35 570 VI, nr. 50.

<sup>14</sup> Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (2020; 2021). Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel 2019; Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2020. Den Haag: CKM.

met een «Roadshow» langs het lokaal bestuur door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Nationaal Rapporteur. Samen willen zij zo de problematiek van uitgebuide jongeren stevig op de bestuurlijke agenda plaatsen. De aftrap voor deze roadshow heeft plaatsgevonden tijdens het Bestuurlijk Overleg Mensenhandel van 8 november jl.

### **Pakket maatregelen klanten**

Betaalde seks is in Nederland legaal. Er zijn echter vrouwen en mannen die dit werk niet vrijwillig doen. Soms worden zelfs kinderen voor betaalde seks aangeboden. Dit heeft niks met de vrije en verantwoorde uitoefening van een legaal beroep te maken. Zij zijn slachtoffers van een zedendelict en/of mensenhandel. We dienen minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel beter te beschermen tegen dit soort misstanden. Bij deze misstanden kent ook de klant die voor seks betaalt een verantwoordelijkheid.

Het kabinet heeft daarom het afgelopen jaar, samen met het CKM, gewerkt aan een pakket maatregelen dat ervoor zorgt dat klanten zich bewust zijn van hun rol en verantwoordelijkheid. Met het hier gepresenteerde pakket wordt tevens invulling gegeven aan de motie van het lid Kuik c.s. die specifiek gericht is op het beschermen van minderjarigen.<sup>15</sup> Tegelijkertijd wordt beleid gepresenteerd, dat gericht is op het aanpakken van klanten die voor seks betalen, waarbij ze redelijkerwijs kunnen vermoeden of weten dat sprake is van mensenhandel (flankerend bij initiatiefwet *misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel*). Met dit integrale pakket aan maatregelen komt er meer zicht op klant-daders en wordt er een heldere norm geformuleerd voor klanten die gebruik maken van betaalde seks. Dit beleid bestaat uit drie pilaren:

- *Onderzoek:* Er komt meer zicht op aard en omvang van klant-daders.
- *Communicatie:* Het kabinet zet in op een communicatiecampagne gericht op verantwoord klantengedrag en maakt strafbare grenzen kenbaar.
- *Strafrechtelijke aanpak:* Het kabinet stelt verschillende wijzigingen voor in het Wetboek van Strafrecht om klanten beter aan te kunnen pakken als zij de fout in gaan. Politie en OM zetten de strafrechtelijke aanpak van klanten die seks kopen van minderjarigen voort.

Een nadere uitwerking van dit pakket aan maatregelen is te vinden in de bijlage.

### **De verdere verankering van de gemeentelijke aanpak**

Volgens de afspraak uit het Interbestuurlijk Programma<sup>16</sup> (IBP) moeten alle gemeenten in 2022 beleid op de aanpak van mensenhandel hebben. Een belangrijke stap daarin is de ontwikkeling van het Kader mensenhandel voor gemeenten dat op 1 februari 2021 gepubliceerd is. Het kader biedt gemeenten bouwstenen bij het formuleren van een aanpak van mensenhandel. De volgende stap is dat zoveel mogelijk gemeenten dit kader ook daadwerkelijk implementeren. Het is belangrijk dat gemeenten het kader kennen en het gebruiken bij het creëren van hun beleid. De VNG heeft de afgelopen maanden een communicatieplan ontwikkeld. In het communicatieplan zijn verschillende acties uiteengezet om het kader op ambtelijk en bestuurlijk niveau onder de aandacht te brengen bij gemeenten en het gebruik hiervan te stimuleren. Zo organiseert de VNG van oktober tot en met december een reeks van drie webinars over de verschillende onderdelen van het kader.

<sup>15</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 166.

<sup>16</sup> Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP) | Rapport | Rijksoverheid.nl

Voorts zijn in Noord-Holland, Oost-Brabant en Rotterdam-Rijnmond met middelen van het Rijk en de regio's pilots mensenhandel van start gegaan. In iedere regio wordt op één vorm van mensenhandel gefocust met als doel het ontwikkelen van innovatieve best practices. In de regio Oost-Brabant wordt gewerkt aan de aanpak van arbeidsuitbuiting, in Rotterdam-Rijnmond de aanpak van seksuele uitbuiting en in Noord-Holland de aanpak van criminele uitbuiting.

De Significant Groep voert in opdracht van de VNG momenteel ook onderzoek uit naar de stand van zaken van de lokale en regionale aanpak van mensenhandel in Nederland. Het kader aanpak mensenhandel is de basis geweest voor de vragenlijsten die verspreid zijn onder alle gemeenten en Zorg- en Veiligheidshuizen. De resultaten worden voor het einde van het jaar verwacht en zijn de basis voor het verder aanscherpen van de prioriteiten in de gemeentelijke aanpak van mensenhandel in 2022 en daarna.

Omdat de verwachting is dat gemeenten ook nog na 2022 tijd nodig hebben om alle facetten van het kader te implementeren, is in samenwerking met de VNG een voorstel ontwikkeld om gemeenten daarbij te ondersteunen. De ondersteuning voor de gemeenten zou in 2022, door een nieuw kabinet, geïntensiveerd kunnen worden door in iedere (politie)regio een regionale projectleider aan te stellen die gemeenten ondersteunt bij de implementatie van het kader. De coördinatie hiervan zou vanuit de VNG vorm gegeven kunnen worden.

### **Versterking internationale inzet**

Het kabinet werkt ook aan een versterking van de internationale inzet om mensenhandel tegen te gaan. Dit doen we in samenwerking met herkomst- en transitelanden en multilaterale organisaties. Dat gebeurt aan de hand van een 4P aanpak: *prevention* (voorkomen), *protection* (bescherming), *prosecution* (vervolgning) en *partnerships* (partnerschappen).

In het kader van de motie van de leden Kuik en Voordewind<sup>17</sup> wordt de intensivering van het internationale beleid via drie kanalen uitgevoerd: projectmatig, via migratiedialogen met herkomst- en transitelanden, en door verbeterde samenwerking tussen operationele diensten.

Ten aanzien van de *projectmatige intensivering* is begin 2021 een vernieuwd partnerschap aangegaan met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), waarbij mensenhandel één van de vier focusthema's is<sup>18</sup>. Daarnaast is de samenwerking met het VN bureau voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) en het VN Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten (OHCHR) op het gebied van het tegengaan van mensen-smokkel en -handel in West Afrika geïntensiveerd, met een nieuwe bijdrage van 10,5 miljoen euro tot en met 2024. Tenslotte is er begin 2021 een nieuw programma met de *International Centre for Policy Development* (ICMPD) in Niger en Nigeria van start gegaan, dat werkt aan verbeterde operationele samenwerking voor het tegengaan van mensenhandel tussen de twee landen, beide belangrijke landen op de centraal mediterrane route.

<sup>17</sup> Kamerstuk 35 300 XVII, nr. 34.

<sup>18</sup> Dit partnerschap, genaamd het *Cooperation on Migration and Partnerships for Sustainable Solutions Initiative* (COMPASS), wordt momenteel uitgevoerd in twaalf partnerlanden en heeft een looptijd tot en met 2023. Ook is de samenwerking met IOM in Nigeria voor de capaciteitsopbouw van de *Nigerian Immigration Service* (NIS) en de *National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons* (NAPTIP) verlengd met een tweede fase tot en met 2023.



Wegens de impact van COVID-19 is de intensivering via *migratiedialogen* beperkt gebleven. Geplande consultaties moesten vooruitgeschoven worden, omdat deze zich slecht lenen voor een virtuele dialoog.

In maart 2020 werd Nederland voorzitter van het Khartoum Process: de migratiedialoog tussen landen van herkomst, transitie en bestemming in de Hoorn van Afrika en Europa<sup>19</sup>.

Ook in Europees verband wordt aan de aanpak van mensenhandel gewerkt. Op 14 april 2021 heeft de Europese Commissie haar EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025 gepubliceerd. In reactie hierop is een BNC-fiche op 21 mei jl. aan de Tweede Kamer verzonden<sup>20</sup>.

Vervolgens heeft de Europese Commissie op 9 augustus jl. een gecombineerde «Evaluation Roadmap/inception Impact Assessment (hierna Roadmap)» verstuurd met het verzoek aan onder andere EU Lidstaten om hierop te reageren. In reactie op de Roadmap is, in afstemming met betrokken partijen, een non-paper opgesteld waarin het kabinet heeft aangegeven voorstander te zijn van een gedegen evaluatie alvorens overgegaan kan worden tot een herziening van de richtlijn. Daarnaast is het kabinet van mening dat er nog een intensivering kan plaatsvinden ten aanzien van de ondersteuning van de lidstaten om de huidige richtlijn beter te implementeren. Het kabinet is nu in afwachting van vervolgstappen vanuit de Europese Commissie.

### Tenslotte

Uit verschillende nationale en internationale rapportages blijkt dat mensenhandel nog steeds aan de orde van de dag is, ook tijdens de afgelopen periode die gekenmerkt werd door Covid-19. Weliswaar laten recente cijfers van CoMensha een daling zien in het aantal geregistreerde slachtoffers – van 1372 in 2019 naar 1013 in 2020 – dit betekent niet dat er ook daadwerkelijk minder slachtoffers in Nederland zijn. CoMensha geeft bijvoorbeeld aan dat de daling van het aantal meldingen mede veroorzaakt wordt door de beperkende maatregelen die in het kader van de bestrijding van de Covid-19 pandemie zijn getroffen<sup>21</sup>. Eind 2021 verschijnt de jaarlijkse *Slachtoffermonitor Mensenhandel* waarin de Nationaal Rapporteur meer duiding aan deze cijfers geeft. Ook verschijnt eind dit jaar een onderzoek van het WODC. Dit onderzoek had tot doel een schatting uit te voeren naar het jaarlijkse aantal slachtoffers van mensenhandel in de periode 2016 tot en met 2019. Het onderzoek betreft een update van de eerste in 2017 uitgevoerde schatting.

Ook UNODC vraagt in haar rapport<sup>22</sup> aandacht voor de gevolgen van de Covid-19 pandemie voor mensenhandel. Volgens het UNODC verplaatst de uitbuiting zich in toenemende mate naar het digitale domein. Anderzijds ziet het UNODC dat de uitbuiting zich in sommige regio's ook meer lokaal en in het verborgene afspeelt vanwege de restricties rond Covid-19. Met het meer «ondergronds» gaan van mensenhandel, is het nog lastiger

<sup>19</sup> De geplande fysieke thematische bijeenkomsten konden vooralsnog geen doorgang vinden. Om de dialoog en samenwerking over het voor Nederland belangrijke thema mensenhandel toch aandacht te geven, is met ICMPD (secretariaat van het Khartoum Process) een serie webinars opgezet. Hiermee heeft Nederland voor het eerst de bijeenkomsten ook opengesteld voor deelname van externe actoren. Velen hebben daar gebruik van gemaakt, waaronder internationale organisaties, ngo's, academici, maar ook officieren van justitie, politietrainers, en mensen uit de financiële en tech-sectoren.

<sup>20</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 3113.

<sup>21</sup> Het gehele jaarbeeld van CoMensha is te vinden op: [https://publicaties.comensha.nl/het\\_beeld\\_van\\_2020/cover](https://publicaties.comensha.nl/het_beeld_van_2020/cover)

<sup>22</sup> Microsoft Word – Covid and TIP report\_25JUN21 final.docx (unodc.org)



om een goede inschatting te kunnen maken van het aantal daders en slachtoffers.

Kortom, er is voldoende reden om ons gezamenlijk te blijven inzetten om de slachtoffers van mensenhandel zo snel mogelijk te signaleren en te ondersteunen en daders op zo veel mogelijk manieren te frustreren. Alleen samen kunnen we het daadwerkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland naar beneden brengen.

In deze brief hebben we uiteengezet hoe we hier het afgelopen jaar aan gewerkt hebben. Daarnaast hebben we inzichtelijk gemaakt welke plannen en acties in ontwikkeling zijn om dit veelkoppige, steeds evoluerende monster aan te pakken.

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

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
P. Blokhuis

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.P.M. Knapen

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,  
Th.J.A.M. de Bruijn

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A.D. Wiersma

Signalering en preventie

De Nationaal Rapporteur concludeerde onlangs dat het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting in 2020 met 70% omhoog is gegaan ten opzichte van 2019<sup>23</sup>. In het maatschappelijk debat wordt er bij misstanden en slecht werkgeverschap vaak gesproken over arbeidsuitbuiting. Echter, in de wet is arbeidsuitbuiting in artikel 273f Wetboek van Strafrecht opgenomen als vorm van mensenhandel en voor een veroordeling moeten alle bestanddelen van dit wetsartikel worden bewezen. Binnen dit kader worden meldingen door de Inspectie SZW beoordeeld. Daarbij valt op dat de door de verschillende organisaties gehanteerde definities van «meldingen van arbeidsuitbuiting» niet (geheel) op elkaar aansluiten. De stijging van het aantal meldingen kan enerzijds op wijzen dat meer slachtoffers zich durven te melden. Dat is een positieve ontwikkeling. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er door de coronacrisis enerzijds meer (media)aandacht is gekomen voor de moeilijke positie van arbeidsmigranten van binnen en buiten de EU en anderzijds voor de mogelijkheid om misstanden te melden. Tegelijkertijd baart de stijging van het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting zorgen. Achter iedere melding schuilt een persoonlijke tragedie. De Inspectie SZW pakt de meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van werknemers op, beoordeelt deze en zorgt dat er eventueel bestuursrechtelijke of – onder gezag van het OM – strafrechtelijke vervolgstappen gezet worden.

Het vergroten van kennis en kunde van de rechercheurs van Inspectie SZW vormt een belangrijk aandachtspunt. Op dit gebied zijn al belangrijke stappen gezet. Zo is er bijvoorbeeld een leerlijn in de maak waarin de basiskennis over artikel 273f Wetboek van Strafrecht aan bod komt. Elementen uit die leerlijn zullen ook beschikbaar worden gesteld voor inspecteurs zodat zij meer kennis kunnen opdoen over arbeidsuitbuiting.

De Inspectie SZW acht het daarnaast van belang te blijven investeren in het netwerk met ketenpartners om hiermee de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting te versterken. Er is daarom gewerkt aan een betere verbinding met diverse regionale tafels en de AVIM's.

Een ontwikkeling die in principe los van het programma *Samen tegen mensenhandel* staat, maar wel directe invloed heeft op de positie van met name EU-arbeidsmigranten, betreft het rapport «Geen tweederangsburgers» van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Momenteel worden de aanbevelingen door de verschillende departementen, sociale partners, gemeenten en provincies geïmplementeerd<sup>24</sup>. Aanbevelingen zoals het loskoppelen van het werkgeverschap en de huisvesting, en het verbeteren van de informatiepositie van arbeidsmigranten, kunnen ook op mensenhandel een preventieve werking hebben.

Opsporing en handhaving

In februari 2021 is de themaverwerking arbeidsuitbuiting van de Inspectie SZW gestart. Door middel van het effectiever verwerken van data en informatie over de betrokkenheid van personen bij arbeidsuitbuiting is het de verwachting meer zicht te krijgen op mogelijke slachtoffers en netwerken die zich hiermee bezig houden. De verwachting is dat de

<sup>23</sup> Meldingen arbeidsuitbuiting met 70 procent toegenomen | Nieuwsuur (nos.nl)

<sup>24</sup> Zie onder andere Kamerbrief 1 april 2021 (Kamerstuk 29 861, nr. 69), eind 2021 zal de eerste jaarrapportage EU-arbeidsmigratie verschijnen waarin tevens de voortgang geschetst wordt.

informatiepositie ten aanzien van mogelijke arbeidsuitbuiting in 2022 – en de jaren erna – aanzienlijk wordt verstevigd.

Als lid van het EMM zet de Inspectie SZW zich ook in voor het delen van data, informatie en expertise in de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Arbeidsuitbuiting heeft immers ook raakvlakken met domeinen buiten werk en inkomen, zoals met criminele uitbuiting, seksuele uitbuiting en mensensmokkel. Toekomstvisie is dat data- en informatie afkomstig uit themaverwerking wordt gekoppeld met het EMM en (gezamenlijke) analyseprojecten worden uitgevoerd.

#### Ondersteuning van (mogelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting

Tijdens de Taskforce Mensenhandel van 15 juli jl. is verkennend gesproken om de reeds bestaande mogelijkheden ter bescherming van ernstig benadeelde werkenden in Nederland beter te benutten. Naar aanleiding hiervan wordt verkend of het mogelijk is om de *Eerste opvang van grote groepen (mogelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting* (zgn. crisisbedden), óók beschikbaar te stellen voor ernstig benadeelden zonder geringste aanwijzing van mensenhandel. Toegang tot deze bedden wordt gecoördineerd door CoMensha in samenwerking met de Inspectie SZW. Op dit moment is SZW samen met de betrokken partijen bezig om het proces en de mogelijkheden rondom de ernstig benadeelden in kaart te brengen en op basis daarvan concrete verbetervoorstellen uit te werken.

Naar aanleiding van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten voert het kabinet ook aanbevelingen uit die de informatievoorziening en de toegang tot het recht van arbeidsmigranten versterken. Het afgelopen jaar is sterk ingezet op het creëren van een toegewijde website waarop EU-arbeidsmigranten zoveel mogelijk in de eigen taal informatie kunnen vinden over hun rechten en plichten, [www.workinnl.nl](http://www.workinnl.nl). Als mensen nadere hulp of assistentie nodig hebben, dan biedt de website de mogelijkheid om contact op te nemen met stichting FairWork, die veel ervaring hebben met het assisteren van slachtoffers van mensenhandel.

Tot slot heeft het kabinet, naar aanleiding van signalen van mensensmokkel en mensenhandel, besloten om de regeling voor het verlenen van tewerkstellingsvergunningen voor de Aziatische horecasector te laten vervallen. Hierdoor kunnen Aziatische koks niet meer via de speciale regeling gefaciliteerd naar Nederland komen, maar is het reguliere toelatingsbeleid van toepassing. Het Ministerie van SZW bekijkt hoe de misstanden in de Aziatische horecasector aan kunnen worden gepakt en of de regeling in aangescherpte vorm terug kan komen.

Onderzoek

Allereerst is het van belang om beter zicht te krijgen op wie de klanten zijn die seks kopen van minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel. Een tweetal onderzoeken naar de strafoplegging en het profiel van klanten die seks kopen van minderjarigen is reeds aangekondigd door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid<sup>25</sup>. De uitkomsten van de studies van het CKM en het WODC worden in het voorjaar van 2022 verwacht. Inzichten die volgen uit deze onderzoeken zullen bij nadere beleidsontwikkeling betrokken worden.

Een andere studie waarin is onderzocht of klanten signalen van uitbuiting herkennen en hoe verantwoordelijk zij zich voelen voor het melden ervan is recent afgerond. Deze studie is op eigen initiatief uitgevoerd door het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving<sup>26</sup>. Het studiecentrum heeft onder andere een online vragenlijst afgenomen onder 422 klanten van prostituees. Uit het onderzoek blijkt dat klanten veel signalen kunnen noemen van gedwongen prostitutie. De onderzoekers concluderen echter ook dat de klanten niet altijd bereid zijn of in staat zijn dit te melden. De onderzoekers zijn mede daarom nog kritisch op de initiatiefwet (artikel 273g Wetboek van Strafrecht); er zou van de wet vooral een bewustwordingseffect uitgaan. Om een zo groot mogelijk bewustwordingseffect te creëren wordt actief ingezet op een communicatiecampagne.

Communicatie

De uitgebreide communicatiecampagne over verantwoord klantengedrag die wordt voorbereid, gaat eind 2021 van start. Doelstelling van de communicatiestrategie is om te voorzien in feitelijke achtergrondinformatie en het bieden van handelingsperspectief voor klanten. De communicatie zal hierbij ingaan op vragen die een klant mogelijk zal hebben met betrekking tot de nieuwe en bestaande wetgeving:

- Wanneer ben je strafbaar? (o.a. 248b Sr. & 273g Sr.)
- Op welke signalen voor misstanden dien je als klant alert te zijn?
- Hoe anticipeer je op signalen en wat is een alternatief?
- Waar kan je misstanden melden?

Bovenal zal de campagne bijdragen aan het bewustmaken van klanten van verantwoordelijk klantengedrag. Zoals eerder toegezegd zal de campagne met name op het online domein gericht zijn. Zo kan onder andere gebruik gemaakt worden van communicatie op social media en datingwebsites, gericht op de doelgroep. Ook worden de mogelijkheden op advertentieplatformen onderzocht.

Strafrechtelijke aanpak

Tot slot kent het pakket aan maatregelen ook een strafrechtelijke component. Deze ziet enerzijds op het beter verankeren van de aanpak van klanten in de wet, en daarnaast op de inzet van de opsporingsdiensten.

<sup>25</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 183.

<sup>26</sup> De studie is te vinden op <https://nscr.nl/signalen-gedwongen-prostitutie-en-meldingsbereidheid-van-klanten/>

### *Wettelijke verankering*

De wettelijke verankering ziet op twee domeinen. Allereerst treedt op 1 januari 2022 de initiatiefwet misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel (Kamerstuk 34 091) in werking. In de komende jaren zal jurisprudentie moeten worden opgebouwd voor deze nieuwe wetgeving. Over een aantal jaar zal de wet geëvalueerd worden.

Een belangrijk aspect waarover ik uw Kamer eerder informeerde, is het explicieter aanpakken van klanten die seks kopen van zestienminners. Om een krachtig signaal af te geven dat betaalde seks met jonge kinderen extra strafwaardig is, bevat het wetsvoorstel seksuele misdrijven waarover dit voorjaar consultatie heeft plaatsgevonden, mede ter uitvoering van een in uw Kamer aanvaarde motie<sup>27</sup> een bepaling waarin het verrichten van seksuele handelingen met een kind tegen betaling als strafverzwarend wordt aangemerkt. Ten overvloedige zij opgemerkt dat het voor de strafbaarheid van de klant niet relevant is of de minderjarige een slachtoffer van mensenhandel is.

Beide wetswijzigingen maken het mogelijk om klanten die bijdragen aan het in stand houden van seksuele uitbuiting beter aan te kunnen pakken.

### *Inzet opsporingsdiensten*

Zowel de politie als het OM zetten al een geruime tijd in op de opsporing en vervolging van klanten die betaalde seks met minderjarigen hebben gehad<sup>28</sup>. Indien er tijdens strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel klanten in beeld komen, wordt onderzocht of zij kunnen worden geïdentificeerd en vervolgens wordt onderzocht of er sprake is van voldoende strafbare feiten om tot vervolging over te gaan. Deze koers zetten politie en OM voort.

Daarbij geldt evenwel dat bij de verdeling van de opsporingscapaciteit in eerste instantie ingezet wordt op het opsporen van mensenhandelaren en het uit de situatie halen van slachtoffers. Daarnaast wordt per casus onderzocht of er sprake is van voldoende opsporingsindicaties om klanten op te sporen en te vervolgen. Over de bredere inzet van politie en OM in de aanpak van mensenhandel wordt u via een separate brief geïnformeerd.

---

<sup>27</sup> Kamerstuk 35 570 VI, nr. 85.

<sup>28</sup> De cijfers tussen 2000 en 2020 laten zien dat ieder jaar gemiddeld genomen iets meer verdachten bij het OM aangeboden worden op grond van artikel 248b Wetboek van Strafrecht.