

28 638 Mensenhandel

Nr. 256 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2025

Aanleiding

Op 10 december 2024 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Nationaal Rapporteur) de Monitor Mensenhandel 2019-2023 gepubliceerd. In de Monitor geeft de Nationaal Rapporteur een overzicht van de ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel in Nederland aan de hand van verschillende stappen die slachtoffers en verdachten in de strafrecht- en hulpverleningsketen afleggen. Op basis hiervan zijn drie aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de uniformering van prostitutiecontroles, de online signalering van minderjarige slachtoffers en gegevensdeling.

Ik dank de Nationaal Rapporteur voor het publiceren van de Monitor Mensenhandel. De aanpak van mensenhandel vergt een lange adem en de resultaten van dit onderzoek neem ik mee in de verdere vormgeving van het beleid om daders aan te pakken en slachtoffers te beschermen. Met deze brief geef ik eerst een algemene reactie op het rapporten ga ik nader op de door de Nationaal Rapporteur gedane aanbevelingen.

Bevindingen Nationaal Rapporteur

In haar rapportage concludeert de Nationaal Rapporteur dat het aantal gemelde slachtoffers bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) de afgelopen jaren is gestegen. Desondanks blijft dit cijfer achter bij het totaal aantal geschatte slachtoffers. Zo ziet de Nationaal Rapporteur een daling in het aantal meldingen van het aantal slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting en van het aantal minderjarige slachtoffers. Daarentegen stijgt het aantal meldingen van slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting van met name Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse slachtoffers.

De Nationaal Rapporteur merkt verder op dat het aantal geregistreerde gevallen van mensenhandel de afgelopen jaren stabiel is gebleven. Dit heeft zich niet geuit in een toename van het aantal aangiften, die zijn namelijk gedaald. Het aantal door de politie uitgevoerde opsporingsonderzoeken, waarvan het grootste deel betrekking heeft op seksuele uitbuiting, is in deze periode constant gebleven. Verder constateerde de Nationaal Rapporteur in eerdere monitoren dat het percentage dagvaardingen, en daarmee samenhangend het aantal stijgend septs, voor mensenhandel, is gedaald. In de meest recente monitor is het laagste aantal dagvaardingen voor mensenhandel ooit vastgesteld.

Ten slotte stelt de Nationaal Rapporteur dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting achterblijft ten opzichte van andere vormen van mensenhandel. Ook dient de strategische aansturing en ontwikkeling van het hulp- en opvanglandschap te worden versterkt door het ontwikkelen van een nationaal verwijzingsmechanisme.

Algemene reactie

Mensenhandel is een verwerpelijke misdaad. Het is in het belang van de samenleving dat daders worden aangepakt maar er ook voldoende aandacht wordt besteed aan de bescherming van slachtoffers. Het kabinet geeft prioriteit aan zowel de aanpak van daders als het beschermen van slachtoffers en heeft zich hier de afgelopen tijd op verschillende manieren voor ingezet.

Op 17 juni 2024 is het versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel gepubliceerd. Naast het voorkomen van slachtoffers en het aanpakken van daders, is een van de doelen van het Actieplan het verbeteren van de signalering van slachtoffers. Hier wordt door middel van verschillende actielijnen en met het brede werkveld aan gewerkt. Zo wordt er onder meer ingezet op het creëren van brede bewustwording, het vergroten van de meldingsbereidheid en het verbeteren van de vaststelling van slachtofferschap om zo ook het aantal meldingen te vergroten.

In het kader van de strafrechtelijke aanpak constateert de Nationaal Rapporteur dat er jaarlijks gemiddeld meer

mensenhandelzaken worden afgehandeld, maar signaleert een daling in het aantal dagvaardingen en een stijging in het aantal sepots. Dit aantal fluctueert door de jaren heen. In zijn algemeenheid en op basis van eerdere onderzoeken kan worden geconcludeerd dat het van belang blijft om in te zetten op het verbeteren van de meldingsbereidheid van mensenhandel. Dit kan belangrijke signalen of informatie opleveren voor de opsporingsdiensten en het OM. Hier wordt onder meer in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel op ingezet, waar bij de uitvoering ook de opsporingsdiensten en het OM zijn betrokken. Zo wordt gewerkt aan het oprichten van één centraal informatiepunt waar onder andere eerstelijns professionals terecht kunnen met vragen of doorverwezen worden naar het juiste loket. Ook wordt onder het Actieplan de proeftuin aangiftebereidheid verlengd. De uitkomsten van deze verlenging zullen in de voortgangsbrief mensenhandel voor het zomerreces met uw Kamer worden gedeeld.

In reactie op de constatering van de Nationaal Rapporteur dat de aanpak van arbeidsuitbuiting achter blijft, kan ik melden dat hier continu op wordt ingezet. Ten eerste kunnen met de verwachte inwerkingtreding van het wetsvoorstel Modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, waar ik samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan werk, meer ernstige misstanden in de arbeidssfeer worden aangepakt. Dit wetsvoorstel staat op korte termijn gepland voor behandeling in uw Kamer. De verwachting is dat de gemoderniseerde en uitgebreide wetgeving bij zal dragen aan het vergroten van de effectiviteit en het aantal strafzaken.

Ten tweede heeft de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie in 2023 een gespecialiseerde Afdeling Arbeidsuitbuiting opgericht waar onder andere meldingen binnenkomen en het proces van intake tot onderzoek op dezelfde afdeling plaatsvindt. Ook heeft zij haar capaciteit uitgebreid en nieuwe medewerkers opgeleid. Deze inzet op verdere professionalisering betreft een meerjarig proces waarvan de uitwerking nog niet evident zichtbaar is in deze monitor.

Ten slotte kaart de Nationaal Rapporteur de problematiek rondom de opvang van slachtoffers mensenhandel aan. Ik ben bekend met deze kritiek en neem deze serieus. Het beschermen van slachtoffers is namelijk van groot belang. In het kader van het

Actieplan wordt, onder Actielijn 3, samen met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ingezet op het verbeteren van het opvanglandschap. In het kader hiervan is een onderzoek naar het huidige opvanglandschap in eind 2024 gestart. Hiermee worden het huidige opvanglandschap in kaart gebracht. Vervolgens worden verschillende scenario's voor een verbeterd, effectiever opvanglandschap uitgewerkt. Dit gebeurt in samenwerking met de betrokken veldpartijen. De inzichten en adviezen die hieruit voortkomen leiden tot voorstellen voor aanpassingen om tot passend aanbod van opvang voor alle slachtoffers te komen.

Aanbeveling 1: Uniformeer de uitvoering van prostitutiecontroles en zorgt dat deze overal in het land plaatsvinden

De Nationaal Rapporteur concludeert dat uniformering van prostitutiecontroles op landelijk niveau kunnen bijdragen aan het verbeteren van zicht op slachtoffers en misstanden in de sekswerkbbranche. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bestuurlijk toezicht op deze branche. Het komt ook voor dat politie de controles uitvoert, of in samenwerking met de gemeente. De lokale verschillen die bestaan in het toezicht op deze sector, maakt dat er onduidelijkheden zijn over rollen en taken van gemeenten en de politie. Daarom wordt gezamenlijk tussen de VNG, politie, Openbaar Ministerie, Soa Aids Nederland, maatschappelijk werk organisaties, ervaringsdeskundigen, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en diverse gemeenten aan een handelingskader gewerkt ten aanzien van het versterken van het toezicht op de sekswerkbbranche. Mijn ministerie neemt deel aan de gesprekken hierover. Dit landelijk kader heeft geen verplichtend karakter maar kan bijdragen aan een heldere rol- en taakverantwoordelijkheid, een effectieve en efficiënte samenwerking, uniformering van het toezicht én een gezamenlijke doelstelling.

Naast een handelingskader is het delen van signalen die voortkomen uit deze controles van belang voor de opsporing. Het verbeteren van gegevensdeling, waar de Nationaal Rapporteur nader op ingaat onder aanbeveling 3, is onderdeel van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel. Onder Actielijn 5 wordt uitvoering gegeven aan het verbeteren van het delen van informatie en verwerken van gegevens door middel van een analyse van bestaande samenwerkingsconvenanten en nader onderzoek te verrichten naar gaten in de huidige regelgeving en afspraken rondom gegevensdeling tussen partners. Op deze manier

wordt gekeken hoe een proces rondom gegevensdeling kan worden ingericht. Ten slotte streef ik ernaar uw Kamer voor het zomerreces van 2025 te informeren over mijn visie op sekswerk. Daarin wordt ingegaan op de invoering van de minimumleeftijd voor prostitutie van 21 jaar, zoals afgesproken in het regeerprogramma, en het wetsvoorstel Regulering sekswerk (Wrs).

Aanbeveling 2: Zorg voor mogelijkheden voor online contact met en signalering van minderjarige slachtoffers en creëer mogelijkheden om op basis van de online contacten met deze slachtoffers een beter beeld te geven van de slachtoffergroep

De cijfers van CoMensha laten zien dat het aantal gemelde, minderjarige slachtoffers de afgelopen jaren is gedaald. Voor het bieden van de juiste bescherming van deze groep is het verkrijgen van zicht op hen van belang. Het aansluiten bij de online leefwereld kan hier volgens de Nationaal Rapporteur een bijdrage aan leveren. Ik deel deze mening van de Nationaal Rapporteur. Het kabinet heeft hier de afgelopen tijd door middel van verschillende projecten op ingezet en zal dit in de toekomst ook blijven doen.

In het online hulpoortaal Keerpunt wordt, in samenwerking met het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (hierna: CKM), door middel van online *outreach* geprobeerd in contact te treden met (potentiële) slachtoffers van criminele uitbuiting en hen te begeleiden naar een anonieme hulplijn waar zij op een laagdrempelige en veilige manier met hulpverleners kunnen chatten en eventueel worden begeleid naar regionale hulpverlening en/of opsporingsinstanties. Ook kan, indien door het slachtoffer gewenst, de politie aansluiten bij chatsessies zodat jongeren op een laagdrempelige manier met de opsporing in contact kunnen komen. Daarnaast hebben, in samenwerking met FIER, pilots gedraaid waarin ook door middel van online *outreach* in contact werd getreden met potentiële slachtoffers van seksuele uitbuiting op seksadvertentieplatforms en jongens/mannen die hier mogelijk slachtoffer van waren.

Naast de bovenstaande projecten wordt er onder Actielijn 6 van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel gewerkt aan het versterken van de positie van minderjarigen. Hier wordt in brede zin gekeken naar bescherming en signalering zoals het trainen van eerstelijns professionals die werken met minderjarigen die kwetsbaar zijn voor uitbuiting en het inbedden hiervan in regionale

samenwerkingsverbanden. De online component kan in de uitwerking en verkenning van deze actielijn naar voren komen.

Aanbeveling 3: Zorg voor voldoende mogelijkheden voor gegevensuitwisseling en voorkom anonieme meldingen bij CoMensha

Bij de aanpak van mensenhandel zijn verschillende instanties uit meerdere domeinen betrokken. Een effectieve samenwerking, waarbij het uitwisselen van gegevens een rol in speelt, is hierbij van belang. De Nationaal Rapporteur merkt op dat er terughoudendheid en handelingsverlegenheid heerst bij het delen van gegevens. Dit zit volgens de Nationaal Rapporteur in de angst om AVG-wetgeving te overtreden en onduidelijkheid over wat wel of niet gedeeld mag worden. Het gevolg is dat het aantal meldingen bij CoMensha en de gegevensuitwisseling met ketenpartners terugloopt. Daarnaast ontvangt CoMensha veel anonieme meldingen die lastiger zijn te registreren.

Ik herken de constatering van de Nationaal Rapporteur dat onduidelijkheid en angst rondom gegevensdeling een effectieve samenwerking in de aanpak van mensenhandel in de weg kunnen zitten. Dit zijn ook signalen die wij uit het brede werkveld ontvangen. Daarom is, in afstemming met het brede werkveld, Actielijn 5 uit het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel gericht op het verbeteren van gegevensdeling en -verwerking. Onderdeel hiervan is in gezamenlijkheid met andere partijen te bezien of aanvullende of aangepaste regelgeving en/of afspraken nodig zijn om gegevensdeling en het proces eromheen te verbeteren. Verder wordt onder Actielijn 2 in hetzelfde Actieplan ingezet op het vergroten van de meldingsbereidheid. Dit wordt gedaan door het ontwikkelen van een centraal informatiepunt en het verbeteren van de samenwerking tussen bestaande meldpunten ten behoeve van een nationaal verwijzingsmechanisme. Dit kan ook bijdragen aan het verbeteren van de gegevensdeling.

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