

Vergaderjaar 2022–2023

28 638

Mensenhandel

Nr. 214

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2022

Tijdens het Commissiedebat prostitutiebeleid en mensenhandel op 24 februari jl. (Kamerstukken 28 638 en 34 193, nr. 207) en in verschillende beleidsstukken heb ik toegezegd u uiterlijk eind 2022 te informeren over de stand van zaken dan wel de afronding van een aantal trajecten. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Welzijn en Sport, en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In deze brief wordt ingegaan op de motie van de leden Segers en Asscher met betrekking tot de intensivering en uitbreiding van de capaciteit van de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Menschenhandel (AVIM). Daarnaast ontvangt u een stand van zaken met betrekking tot de motie van de leden Kuik en Bikker over het vergroten van de aangiftebereidheid bij mensenhandel en het wegnemen van knelpunten bij de doorlooptijden. Voorts informeer ik u, zoals toegezegd in mijn brief van 20 december 2021,¹ over het fenomeenonderzoek dat het Expertisecentrum Menschenhandel en Mensensmokkel (hierna EMM) heeft gedaan naar de aard en omvang van slachtofferschap mensenhandel en betrokkenheid bij mensensmokkel van Nigeriaanse asielzoekers die van 2016 tot en met 2020 met onbekende bestemming zijn vertrokken van een COA-locatie. Tevens wordt inzicht gegeven in twee trajecten die door het Ministerie van VWS zijn gestart en waar inmiddels ontwikkelingen te melden zijn. Tenslotte deel ik de actuele stand van zaken ten aanzien van het moderniseringstraject rondom artikel 273f Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling mensenhandel).

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2814.

1. Cijfers Motie Segers-Asscher

De middelen uit de motie van de leden Segers en Asscher² maken het mogelijk om in te zetten op intensivering en uitbreiding van de capaciteit van de AVIM. Met deze middelen behoort in 2023 87 fte geworven te zijn, waarvan 29 fte voor het onderdeel Identificatie & Registratie (I&R) en 58 fte voor het onderdeel Mensenhandel. Conform toezegging in het Algemeen Overleg Mensenhandel van 5 december 2019³ om uw Kamer halfjaarlijks te informeren over de voortgang van de uitvoering van deze motie, informeer ik uw Kamer over de huidige stand van zaken. De beoogde formatie-uitbreiding voor het onderdeel mensenhandel is voor het jaar 2022 gesteld op 49 fte. Met de werving van ruim 50 fte voor dit onderdeel in 2022 is deze doelstelling behaald. Voor het onderdeel I&R zijn de beoogde 29 fte reeds geworven. De I&R-capaciteit gaat niet ten koste van de capaciteit voor mensenhandel.

2. Pilot aangiftebereidheid

In het kader van de motie van de leden Kuik en Bikker over het vergroten van de aangiftebereidheid bij mensenhandel en het wegnemen van knelpunten bij de doorlooptijden⁴ is in de verzamelbrief politie, verzonden op 19 oktober jl., met uw Kamer gedeeld dat de proeftuin aangiftebereidheid zich in de afrondende fase bevindt en dat de resultaten van deze proeftuin voor het einde van dit jaar in deze verzamelbrief met u gedeeld zouden worden.⁵ De publicatie van het rapport heeft echter enige vertraging opgelopen. Het rapport zal naar verwachting in januari 2023 gepubliceerd worden. Wel kan ik uw Kamer mededelen dat, zoals gemeld in de verzamelbrief politie van 19 oktober jl., de uitkomsten van de proeftuin bij de herijking van het Programma Samen tegen mensenhandel worden betrokken.

3. EMM-onderzoek Nigerianen

Aanleiding

In 2019 was een significante stijging te zien in het aantal vertrekken met onbekende bestemming (hierna: MOB) uit de COA-opvang onder Nigeriaanse vreemdelingen. Deze nationaliteit was, tot de uitbraak van de COVID-19 pandemie, de grootste geregistreerde nationaliteit van slachtoffers mensenhandel in Nederland. Mensenhandel en de daaraan gelieerde netwerken zijn een lastig grijpbaar fenomeen. Alle informatie die bijdraagt aan het begrijpen van deze structuren is zeer waardevol voor het versterken van onze inzet.

Naar aanleiding van een vraag tijdens het mondelinge vragenuur d.d. 9 juni 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 80, item 3) is er door Analyseproeftuin Migratieketen (APM) van de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van JenV een data-analyse uitgevoerd naar het vertrek met onbekende bestemming van asielzoekers uit de COA-opvang in de jaren 2015 tot en met 2020. In mijn brief van 20 december 2021⁶ heb ik u geïnformeerd over de deze data-analyse, de gedane bevindingen en de

² De motie die de regering verzoekt om structureel tien miljoen euro extra vrij te maken ten behoeve van de AVIM, die specifiek zal worden ingezet voor de bestrijding van mensenhandel en gedwongen prostitutie. Kamerstuk 35 300, nr. 25

³ Kamerstuk 28 638, nr. 178

⁴ Kamerstuk 31 015, nr. 248

⁵ Kamerstuk 29 628, nr. 1127

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 2814.

werkafspraken die naar aanleiding hiervan zijn gemaakt met de betrokken ketenpartners.

Voorts heeft het EMM zelfstandig – naar aanleiding van de behoefte van de samenwerkende partners⁷ – in 2020 en 2021 een fenomeenonderzoek gedaan naar de aard en omvang van slachtofferschap mensenhandel en betrokkenheid bij mensensmokkel van Nigeriaanse asielzoekers die van 2016 tot en met 2020 met onbekende bestemming zijn vertrokken van een COA-locatie, hetgeen inmiddels is afgerond. Het onderzoek bestaat uit een factsheet, die een cijfermatig inzicht biedt in de groep die is onderzocht en een literatuuronderzoek dat inzicht geeft in de structuur en handelwijzen van Nigeriaanse criminele netwerken die zich bezighouden met mensensmokkel en mensenhandel in en naar Europa. Beide documenten staan online op de openbare website van het EMM.⁸

Appreciatie onderzoek

Uit de factsheet blijkt dat binnen de groep van met onbekende bestemming-gaande Nigerianen ten aanzien van een relatief klein aantal personen signalen mensenhandel zijn aangetroffen die opsporingsindicaties binnen Nederland bevatten. Belangrijk blijft om die gevallen te *blijven* onderzoeken zoals dat ook nu al het geval is.

Uit het literatuuronderzoek blijkt daarnaast dat vanwege de complexiteit van de groep slachtoffers⁹ het van belang is om de omgang met deze groep te verbeteren om zo meer te weten te komen van een eventuele relatie met mensenhandelaren en mogelijk blijvend slachtofferschap in Nederland. Hierbij kan gedacht worden aan een evaluatie van het verhoorprotocol bij de politie, maar ook aan kennisvergroting bij andere instanties. Ik neem deze suggesties mee in de vraag of en zo ja, hoe dit fenomeen een plek zou kunnen krijgen in het te herijken Programma Samen tegen mensenhandel. Met het EMM ben ik van mening dat een sterke internationale samenwerking cruciaal is rond dit thema en dat we aandacht moeten hebben voor de meer recente vorm van uitbuiting die gehanteerd wordt binnen deze gemeenschap: criminele uitbuiting in relatie tot drugscriminaliteit.

Huidige en toekomstige inzet

De *modus operandi* van Nigeriaanse netwerken, waaronder de structuur met Madams – waarbij slachtoffers van seksuele uitbuiting zich vervolgens zelf schuldig maken aan uitbuiting – is bekend bij het kabinet. In de afgelopen jaren is de samenwerking met Nigeria op het tegengaan van mensenhandel, o.a. naar aanleiding van motie Kuik/Voordewind uit 2019, versterkt. De *National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons* (NAPTIP) is daarbij een belangrijke partner. Momenteel wordt vanuit de geïntensiveerde samenwerking op het gebied van migratie met Nigeria gekeken naar de mogelijkheden om het recent aangenomen actieplan van NAPTIP te ondersteunen door middel van Nederlandse expertise en financiële ondersteuning. Daarnaast blijft het belangrijk om operationele samenwerking te versterken, om opsporing en vervolging van daders kracht bij te zetten. Vanuit het instrumentarium dat het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

⁷ De Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Openbaar Ministerie.

⁸ www.emm-online.nl

⁹ De netwerken opereren in celstructuren, de slachtoffers wantrouwen de overheid, en er bestaat een grote sociaal-culturele druk vanuit Nigeria, en slachtoffers worden in sommige gevallen ook daders.

voorhanden heeft zet Nederland daarop in. Zo worden slachtoffers van mensenhandel ondersteund met hulp en opvang via het COMPASS programma van IOM¹⁰. Ook faciliteert Nederland, in samenwerking met Italië en Spanje, de uitwisseling van Nigeriaanse openbaar aanklagers in Europa via het PROMIS programma van UNODC en OHCHR.

Tevens vindt er operationele samenwerking op Europees niveau plaats. Nederland is driver van het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – Trafficking in Human Beings (hierna EMPACT THB) dat ziet op de

Europese operationele samenwerking van opsporingsdiensten en het OM in de aanpak / bestrijding van mensenhandel. Eén van de projecten binnen EMPACT THB waar Nederland aan deelneemt, richt zich specifiek op de bestrijding van mensenhandel in relatie tot Nigeria. In dit project wordt ook samengewerkt met Marokko, Nigeria en Niger.

De aanbevelingen uit het fenomeenonderzoek worden verwelkomd door het kabinet. De omgang met mogelijke slachtoffers en kwetsbare groepen, de internationale aanpak en de aanpak criminele uitbuiting zijn allen een prioriteit voor Nederland. Het kabinet is dan ook voornemens om, in nauwe samenwerking met alle partners waaronder het EMM, hier verder op in te zetten. Zo heeft het Centrum Kinder- en Mensenhandel ook een rapport gepubliceerd met bevindingen over de rol van West-Afrikaanse religie in mensenhandel. De uitkomsten van de factsheet en het literatuuronderzoek worden betrokken in de aanpak en opsporing van mensenhandel en de criminele netwerken erachter. Ook wordt op dit moment bezien of en zo ja, hoe bovenstaande rapporten meegenomen kunnen worden in de activiteiten die binnen de internationale aanpak van het te herijken Programma Samen tegen mensenhandel opgepakt zullen worden.

4. Onderzoek naar effectiviteit zorgprogramma's seksuele uitbuiting

In navolging van de Commissie Azough (2014), die als doel had de opvang en hulpverlening aan slachtoffers van seksuele uitbuiting in de jeugdhulp te verbeteren, werden projecten gestart om de zorg te verbeteren. In een studie van 2018–2022 is onderzoek gedaan naar de uitvoering en effectiviteit van zeven zorgprogramma's voor slachtoffers van seksuele uitbuiting. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) ondersteunt vanuit het programma van ZonMw dit onderzoek.

Uit het onderzoek¹¹ blijkt dat de hulp bij seksuele uitbuiting sterk verschilt per slachtoffer. Ook zijn er verschillen in hoe het met slachtoffers gaat ná behandeling. Op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van de specifieke behandelingen. Wel geven de uitkomsten inzichten in hoe het hulpaanbod verder verbeterd kan worden en hoe professionals te ondersteunen bij keuzen en aanpak in de behandeling. Deze inzichten zullen betrokken worden bij de herijking van het Programma Samen tegen mensenhandel.

¹⁰ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken financiert het COMPASS programma van IOM gericht op het beschermen van migranten, het tegengaan van mensensmokkel en -handel, het vergroten van bewustzijn van de risico's van irreguliere migratie en het faciliteren van vrijwillige terugkeer en herintegratie. Hiervoor werkt IOM met individuele migranten, hun families en gemeenschappen, evenals maatschappelijke organisaties en overheden. Dit programma wordt geïmplementeerd in 14 landen in West Afrika, de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten.

¹¹ Perspectief meiden belangrijk bij hulp na seksuele uitbuiting | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)

5. Evaluatie OMM

Sinds juli 2019 bestaat de Opvang voor Slachtoffers Mensenhandel met Multiproblematiek (hierna OMM). Hiervoor heeft het kabinet structureel 2 miljoen beschikbaar gesteld aan gemeenten. De OMM bestaat uit 36 opvangplaatsen verdeeld over 6 opvanglocaties. De financiering van deze opvanglocaties verloopt via een Specifieke Uitkering aan de betreffende gemeenten. Het doel van een verblijf in de OMM is om een cliënt dusdanig toe te rusten dat cliënt in staat is om een zo zelfstandig mogelijk bestaan op te bouwen, dan wel door te stromen naar een passende zorg- of ondersteuningsvoorziening (bijvoorbeeld een vorm van beschermd wonen).

Ter ondersteuning van de voortzetting van de opvang voor slachtoffers met multiproblematiek door gemeenten is de aanpak geëvalueerd in opdracht van het Ministerie van VWS. Deze evaluatie stuur ik u met deze brief toe. Uit de evaluatie blijkt dat de specialistische vorm van opvang een noodzakelijke aanvulling is op de reguliere opvang om specifieke doelgroepen beter te kunnen ondersteunen. Dit heeft te maken met de complexiteit van de problematiek van deze cliënten, waar de reguliere opvang vaak niet voor is toegerust. Over de aanbevelingen die in de evaluatie worden gedaan, gaat het Ministerie van VWS in overleg met de VNG.

6. Modernisering artikel 273f Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling mensenhandel)

In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is opgenomen dat artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, waarin de strafbaarstelling van mensenhandel is opgenomen, wordt gemoderniseerd. Het wetgevingstraject is inmiddels gestart. Uw Kamer is hierover meest recent op 4 november jl. geïnformeerd.¹² Toentertijd is aan uw Kamer gemeld dat een conceptwetsvoorstel naar verwachting in december 2022 in consultatie wordt gegeven. Deze inschatting wordt bijgesteld naar februari 2023, omdat er meer tijd nodig is om de inbreng van betrokken organisaties op concepten van het wetsvoorstel op zorgvuldige wijze mee te nemen.

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

¹² Kamerstuk 28 638, nr. 213.