

Vergaderjaar 2024–2025

28 638

Mensenhandel

Nr. 257

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

Iedereen in Nederland moet een veilig leven kunnen leiden. Mensenhandel is een ernstige schending van mensenrechten en één van de meest mensonterende vormen van criminaliteit. Slachtoffers van mensenhandel krijgen te maken met criminele uitbuiting, seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting of andere vormen van mensenhandel. De groep (potentiële) slachtoffers is divers: ze verschillen van leeftijd, gender en nationaliteit.

Om mensenhandel aan te pakken werk ik in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel (hierna: Actieplan) samen met betrokken bewindspersonen, actiehouders, organisaties en ervaringsdeskundigen aan het voorkomen van mensenhandel, het beter signaleren en helpen van slachtoffers en het aanpakken van daders. Sinds mijn vorige brief van 19 november 2024 (Kamerstuk 28 638, nr. 254) hebben we voortgang geboekt op de acties en kan ik uw Kamer een uitgebreider verslag sturen van de monitoring van de acties uit het Actieplan.

Bij het aanbieden van het versterkt Actieplan op 17 juni 2024 (Kamerstuk 28 638, nr. 251) is aan uw Kamer toegezegd dat u twee keer per jaar wordt geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het Actieplan. Met deze brief doe ik deze toezegging 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 en de Minister voor Asiel en Migratie gestand.

In deze brief licht ik per actielijn de meest relevante ontwikkelingen in de voortgang van de acties uit die afgelopen periode zijn uitgevoerd. In bijlage 1 staat een overzicht van de stand van zaken van alle acties uit het Actieplan die al zijn afgerond of lopen. Naast de voortgang van het Actieplan informeer ik uw Kamer in deze brief over het volgende:

- De stand van zaken van het WODC-onderzoek naar landelijke aansturing conform motie Mutluer;

- Een eerste reactie op het advies van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen over de governance in de aanpak van mensenhandel;
- Mijn reactie op het rapport «Van kwaad tot erger» van CKM Chat met Fier zoals door de vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid is gevraagd;
- Internationale ontwikkelingen met betrekking tot de aanpak van mensenhandel; en
- Moties en toezeggingen naar aanleiding van plenair debat over de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel van 5 juni jongstleden.

Voortgang uitvoering Actieplan

Creëren van brede bewustwording (actielijn 1)

In opdracht van het Actieplan is door advies- en onderzoeksbureau Significant Public een inventarisatie gemaakt van bewustwordingscampagnes over mensenhandel. Het rapport en de factsheet van de inventarisatie vindt u in bijlage 2 en 3 bij deze brief. De inventarisatie heeft als doel om een overzicht te krijgen van bestaande bewustwordingscampagnes die zijn ingezet om doelgroepen bewust te maken van (aspecten van) mensenhandel. Uit de inventarisatie van bewustwordingscampagnes blijkt dat tussen 2020 en 2024 in Nederland 54 campagnes over mensenhandel zijn opgezet. Er is een groot maar versnipperd aanbod. De campagnes gaan over mensenhandel in het algemeen, of over specifieke vormen van uitbuiting en richten zich op burgers en professionals met als doel bewustwording te vergroten. De daadwerkelijke impact van de bestaande bewustwordingscampagnes blijkt moeilijk te beoordelen, omdat dit niet altijd is gemeten. De informatie over de bewustwordingscampagnes zal betrokken worden bij het ontwikkelen van een communicatiestrategie.

Vergroten van de meldingsbereidheid (actielijn 2)

Het advies- en onderzoeksbureau Significant Public, dat ook bij actielijn 1 is betrokken, heeft ook een inventarisatie gemaakt van meldpunten en kenniscentra van mensenhandel om een duidelijker beeld te krijgen van de betrokken organisaties. Uit de inventarisatie van het aantal meldpunten en kenniscentra blijkt dat er in Nederland 95 meldpunten voor mensenhandel zijn, waarvan zes landelijke meldpunten en 89 regionale meldpunten. Verder heeft Nederland 39 kenniscentra voor mensenhandel, waarvan zeventien kenniscentra op landelijke schaal opereren en 22 kenniscentra gericht zijn op een regio. Het rapport en de factsheet van de inventarisatie vindt u in bijlage 2 en 3 bij deze brief.

De informatie over de meldpunten en kenniscentra zal worden meegenomen bij de verkenning en het opzetten van een centraal informatiepunt over mensenhandel waarin slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier worden geïnformeerd en doorverwezen worden naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang. Dit informatiepunt dient als referentie voor organisaties betrokken in de aanpak van mensenhandel. Recent is de wegwijzer mensenhandel van de Rijksoverheid geïntegreerd op de vernieuwde website van CoMensha. Dit is een eerste stap in de ontwikkeling van een centraal informatiepunt.

Daarnaast heeft FairWork in het kader van het vergroten van de meldingsbereidheid in 2024 verschillende acties ondernomen om slachtoffers van arbeidsuitbuiting te bereiken en ondersteunen. Zo is er gerichte *outreach* gedaan onder kwetsbare groepen, zoals 24-uurszorgwerkers, au pairs,

nanny's en huishoudelijk werkers. Dit werd onder andere gedaan door voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren en door het inzetten van sociale media. Daarnaast heeft FairWork laagdrempelige ondersteuning geboden aan arbeidsmigranten, juridische strategieën ingezet om nabetalings te realiseren en meldingsdrempels verlaagd door kennisdeling en mediacampagnes. Een belangrijke stap was de online campagne op Facebook, Instagram en TikTok, die 16.915 mensen heeft bereikt. Dit leidde tot een verdubbeling van het aantal meldingen bij FairWork binnen deze doelgroep: van 21 in 2023 naar 44 in 2024. Hiermee wordt het belang bevestigd van gerichte bewustwordingscampagnes om slachtoffers te helpen hun situatie te herkennen en hulp te zoeken.

Tot slot heeft FairWork meerdere juridische strategieën ingezet om nabetalings voor slachtoffers te realiseren. Samen met een sociaal advocatenkantoor zijn procedures gestart en FairWork of de cliënten zelf hebben loonvorderingsbrieven verstuurd en werkgevers direct aangesproken. Deze aanpak bleek effectiever dan juridische procedures via advocaten, die vaak vastlopen door bewijslastproblemen. In 2024 heeft FairWork voor zeventien kwetsbare derdelanders met succes achterstallig loon opgeëist.

Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming (actielijn 3)

Binnen actielijn 3 zijn acties gericht op het opvanglandschap voor slachtoffers mensenhandel in gang gezet. Het onderzoek naar de huidige opvangcapaciteit door onderzoeksbureau Q-Consult bevindt zich in de afrondende fase. In een ontwikkeltraject wordt gewerkt aan scenario's voor een verbeterd opvanglandschap. Zaken als schaalgrootte en governance worden daarin meegenomen. Verder wordt een dossieronderzoek uitgevoerd bij drie opvanginstellingen om beter zicht te krijgen op het instroomproces van slachtoffers in de opvang en knelpunten die daarbij spelen. Alle inzichten uit deze verschillende trajecten moeten leiden tot verbetervoorstellen voor het opvanglandschap voor slachtoffers mensenhandel. In de voortgangsbrief van het najaar 2025 zal opnieuw de voortgang op deze acties in beeld worden gebracht en een reactie worden gegeven op afgeronde trajecten, waaronder het onderzoek naar de huidige opvangcapaciteit.

Daarnaast heeft CoMensha samen met ervaringsdeskundigen en andere professionals gewerkt aan het opzetten van een nieuwe werkwijze voor de duurzame inzet van ervaringsdeskundigen in de aanpak van mensenhandel. De achterliggende gedachte hiervan is dat de aanpak van mensenhandel moet werken voor het (potentiële) slachtoffer. Ervaringsdeskundigen kennen mensenhandel van binnenuit en kijken daarom met een ander perspectief. Met de nieuwe structuur wordt ervaringsdeskundigheid zowel op de grote lijnen van het Actieplan met een spiegelgroep, als bij specifieke acties met een poule van ervaringsdeskundigen betrokken. Met de poule wordt gelijk aan een structurele basis voor inzet van ervaringsdeskundigen gewerkt, ook buiten het Actieplan om. De spiegelgroep gaat bestaan uit zes tot acht ervaringsdeskundigen en komt (minimaal) eens per kwartaal samen. De vergaderingen sluiten aan op het kwartaaloverleg en die van de regiegroep. Het streven is om een diverse groep ervaringsdeskundigen samen te brengen, om zo uitdagingen vanuit verschillende perspectieven te kunnen benaderen. De spiegelgroep bespreekt samen hun input voor vraagstukken uit de actielijnen, geeft (ongevraagd) advies en maakt zich hard voor een goede inzet van ervaringsdeskundigheid. Deze input wordt gedeeld met de leden van het kwartaaloverleg en de regiegroep.

Daarnaast zal vanuit een verzameling opdrachten die opgesteld zijn door betrokken organisaties van het actieplan direct gekoppeld worden aan ervaringsdeskundigen. Deze zogeheten poule zal zo divers mogelijk zijn, zodat aan elke vraag van de organisaties kan worden voldaan. CoMensha is de coördinator van de poule. Een belangrijk onderdeel van bovengenoemde structuur is dat ervaringsdeskundigen gelijkwaardig, ook op financieel gebied, aan andere professionals behandeld moeten worden. Ervaringsdeskundigen ontvangen daarom een passende financiële vergoeding voor hun inzet.

Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking (actielijn 4)

Binnen actielijn 4 is gewerkt aan versterking van de bovenregionale en regionale samenwerking om mensenhandel effectiever aan te pakken. In opdracht van de VNG, het CCV en CoMensha heeft het advies- en onderzoeksinstituut DSP-groep samen met de opdrachtgevers bouwstenen opgesteld die richting geven aan een effectieve regionale samenwerking. Op basis van documentonderzoek, interviews en actiedagen zijn duidelijke taken voor regiehouders, coördinatoren slachtofferschap en portefeuillehouders gedefinieerd. Tevens wordt ingezet op professionalisering, door middel van een gezamenlijke leerlijn om handelingsbekwaamheid en keteneffectiviteit te versterken. Het structureel borgen van deze professionalisering is nog een aandachtspunt. Tot slot wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een extra bouwsteen gericht op monitoring en evaluatie. Deze bouwstenen zorgen ervoor dat we meer zicht kunnen krijgen op slachtoffers en daders. De verwachting is dat de DSP-groep eind dit jaar of uiterlijk begin 2026 de opdracht afrondt.

Daarnaast is met RIEC Midden-Nederland het RAAM-programma van MetaStory beproefd waarin multidisciplinaire samenwerking in de praktijk wordt geoefend. De combinatie van realistische scenario's, casuïstiekbesprekingen en structurele evaluatie heeft geleid tot concrete verbeterpunten, zoals een versterkte rol van gemeenten, betere gegevensdeling en snellere signalering van criminele uitbuiting. Deze inzichten worden benut om de verdere uitvoering van actielijn 4 te verdiepen en landelijk uit te rollen. In bijlage 4 bij deze brief vindt u het bijbehorende rapport.

Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking (actielijn 5)

In het kader van actielijn 5 is een werkgroep informatiedeling en gegevensverwerking 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!). In 2024 en begin 2025 hebben in afstemming met actielijn 4 verschillende bijeenkomsten plaatsgevonden om zicht te krijgen op de verschillende werkwijzen, functies en werkprocessen bij de aanpak van mensenhandel. Het beeld dat daaruit naar voren komt, is de op het eerste gezicht grote differentiatie in aanpakken, terminologie en rollen. Op een iets hoger abstractieniveau zijn daar echter wel enkele generieke bouwstenen in te onderkennen. In de eerste helft van 2025 is een begin gemaakt met het schetsen van deze verschillende «bouwstenen». Deze worden getoetst bij de praktijk.

Vanaf het tweede kwartaal van 2025 wordt gewerkt aan de inrichting van de gegevensverwerking voor deze bouwstenen op een wijze die voldoet aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Daarbij wordt zowel gekeken naar de juridische basis in wetgeving, de juridische positionering van bepaalde rollen en functies, als naar de overige

randvoorwaarden die de AVG stelt. Ook loopt een pilot met enkele gemeenten om te onderzoeken in hoeverre de Domein Overstijgende Informatie gestuurde Werkwijze (DIGW), die onder andere door de politie wordt gebruikt, ook toepasbaar is in het gemeentelijk domein met het oog op signalering van mensenhandel. DIGW heeft betrekking op data-gestuurde signalering. De inzichten uit deze pilot worden meegenomen in de analyse van de werkwijze in de aanpak van mensenhandel.

De verwachting is dat in het najaar van 2025 kennisproducten opgeleverd worden die het veld ondersteunen bij de inrichting van de gegevensverwerking. Dan zal ook zicht zijn op knelpunten die in wetgeving moeten worden opgelost.

Versterken van de positie van minderjarige slachtoffers (actielijn 6)

Actielijn 6 heeft als doel de praktijk handvatten te bieden voor het verbeteren van de signalering, bescherming en ondersteuning van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Professionals en organisaties worden ondersteund bij het implementeren van deze kennis en het realiseren van een uniforme en duurzaam versterkte aandacht voor minderjarige slachtoffers in de aanpak mensenhandel. Dit is nodig omdat zowel jongeren als professionals drempels ervaren in het vinden en bieden van hulp en ondersteuning. Defence for Children/ECPAT en FIER zijn actiehouders van deze actielijn.

In 2024 is gestart met het creëren van een totaalbeeld van organisaties, instanties en professionals die een rol spelen in het beschermen van minderjarigen tegen seksuele en criminele uitbuiting op verschillende lagen. Door het analyseren van bestaande kennis en het voeren van gesprekken met partners zoals kenniscentra, zorgorganisaties, gemeenten en onderwijs krijgt dit totaalbeeld steeds meer vorm. De tussentijds opgedane leerpunten en bevindingen worden doorlopend getoetst aan beleid en verwerkt in adviezen richting de betrokken organisatie(s) en samenwerkingsverband(en).

Er hebben daarnaast reeds tal van gesprekken plaatsgevonden met slachtoffers, ervaringsdeskundigen en stakeholders. Zo wordt steeds meer duidelijk welke drempels minderjarigen ervaren in het praten over hun problemen, en welke drempels professionals ervaren in het herkennen en doorvragen op signalen. De gesprekken gaan door in 2025. De opgedane kennis wordt meegenomen in het ontwikkelen van trainingen en het adviseren van partners.

Met twee landelijke organisaties is inmiddels het gesprek gestart over het versterken van de signalering van mensenhandel onder alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het doel is om in 2025 en 2026 met een groter aantal organisaties samen te werken om hun aanpak te versterken.

Tot slot is op 12 mei jl. de campagne «#GeenBUI» gelanceerd, gericht op professionals die met jongeren werken. De campagne heeft als doel om zoveel mogelijk van hen te motiveren de gratis e-learning BUIT voor professionals te volgen. De campagnevideo's, posters, *mailings* en *social posts* zijn verspreid via sociale media, nieuwsbrieven en kennisplatforms, waaronder ook de platforms Samen tegen mensenhandel en Zorg voor Jeugd en Gezin.

WODC-onderzoek landelijke aansturing en coördinatie mensenhandel

Op 21 december 2023 is door de leden Mutluer (GL/PvdA), Bikker (CU), Tsegai (GL/PvdA) en Van Nispen (SP) een motie ingediend waarin de

regering wordt verzocht «te onderzoeken hoe een landelijke aansturing en coördinatie van mensenhandel wel kan worden bewerkstelligd en welke meerwaarde een nationaal coördinator mensenhandel daarbij kan hebben».¹ De Ministeries van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben hiervoor gezamenlijk een onderzoeksaanvraag ingediend bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC). Het WODC heeft de aanvraag goedgekeurd en werkt aan de startnotitie. Naar verwachting kan het onderzoek na de zomer starten en worden de resultaten eind 2025 opgeleverd.

Governance aanpak mensenhandel en rol van Nationaal coördinator

Op 7 oktober 2024 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen een (ongevraagd) advies uitgebracht over het herzien en versterken van de governance van de aanpak van mensenhandel.² Aanleiding voor het advies is dat er volgens de Nationaal Rapporteur vanuit de praktijk herhaaldelijk en veelal dezelfde knelpunten in de aanpak van mensenhandel worden benoemd. Zij signaleert verschillende oorzaken: onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden; gebrek aan strategische sturing en gebrek aan proces voor besluitvorming en procesafspraken. Verder stelt de Nationaal Rapporteur dat momenteel te veel tijd wordt geïnvesteerd in de organisatie van de samenwerking binnen de aanpak van mensenhandel die een efficiënte en effectieve aanpak van mensenhandel in de weg staat.

De Nationaal Rapporteur adviseert één overkoepelende structuur voor samenwerking met een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Deze overkoepelende structuur – de eigenlijke «governance» – is gebaseerd op een ontwerp van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Vertaald naar de Nederlandse context adviseert de Nationaal rapporteur de rol van de nationaal coördinator verder te versterken in de functie van de Minister van Justitie en Veiligheid, een commissie aanpak mensenhandel in te stellen, één nationaal verwijzingsmechanisme in te richten en een heldere regionale structuur voor samenwerking op te zetten via de zorg- en veiligheidshuizen. De laatste twee onderdelen van het advies – het nationaal verwijzingsmechanisme en de regionale samenwerking – zijn al opgenomen in het Actieplan Samen tegen mensenhandel. Het advies van de Nationaal Rapporteur wordt bij de uitvoering van de acties meegenomen. Parallel aan het uitgebrachte advies van de Nationaal Rapporteur loopt er, ter uitvoering van bovengenoemde motie Mutluer, een WODC-onderzoek naar de mogelijkheden van landelijke aansturing van mensenhandel. Omdat dit onderzoek een sterke overlap kent met het advies van de Nationaal Rapporteur aangaande de commissie aanpak mensenhandel worden eerst de bevindingen uit het onderzoek afgewacht voordat een verder vervolg kan worden gegeven op dit onderdeel van het advies. Wel zullen er al verkennende gesprekken worden gevoerd met belangrijke partners in de aanpak van mensenhandel.

Over de rol van de nationaal coördinator adviseert de Nationaal Rapporteur dat de centrale coördinatie in handen blijft van de Minister van Justitie en Veiligheid en dat deze coördinerende functie versterkt wordt. De centrale coördinatie wordt door de Nationaal Rapporteur gezien als een taak voor de Rijksoverheid. Dit vanwege de verantwoordelijkheid

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 28 638, nr. 244.

² Advies Nationaal Rapporteur over versterking governance aanpak mensenhandel, 7 oktober 2024, <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2024/10/07/advies-over-versterking-governance-mensenhandel>

voor de naleving van de verschillende internationale en EU-rechtelijke verplichtingen die gelden voor de aanpak van mensenhandel. In de herziene Europese Richtlijn is het benoemen van een Nationaal Coördinator (NAC) verplicht gesteld.³ De coördinator is volgens de rapporteur «de spil in de structuur, de dirigent die leiderschap, ambitie en coördinatie biedt.» Ook dient de NAC volgens de Nationaal Rapporteur zorg te dragen voor de interdepartementale afstemming tussen de betrokken ministeries en treedt de NAC op als vertegenwoordiger en het gezicht van die aanpak. Gelet op deze taken en verantwoordelijkheden dient deze rol formeel te worden belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid.

In Nederland speelt de Minister van Justitie en Veiligheid de facto reeds de coördinerende rol in de aanpak van mensenhandel, deze rol is tot dusver nergens vastgelegd. Ik doe op een later moment in een aparte brief aan uw Kamer een voorstel voor hoe de governance in de toekomst kan worden ingericht, alsmede een reactie op het WODC-onderzoek ter uitvoering van bovengenoemde motie Mutluer. De verwachting is dat dit onderzoek eind 2025 wordt afgerond. In de brief wordt ook een toelichting opgenomen over de coördinerende rol van de Minister van Justitie en Veiligheid en de taken en verantwoordelijkheden van andere bewindspersonen in de aanpak van mensenhandel welke al reeds in de praktijk worden toegepast.

Reactie op rapport «Van kwaad tot erger» van CKM Chat met Fier

Het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (hierna: CKM) heeft op 17 april 2025 het rapport «Van kwaad tot erger» gepubliceerd.⁴ De resultaten uit het rapport, net als de getuigenissen van een van de slachtoffers in een uitzending van EenVandaag,⁵ baren mij zorgen. Het is verwerpelijk dat kinderen worden uitgebuit door personen waarbij zij zich het meest veilig zouden moeten voelen. Het CKM doet een aantal aanbevelingen om dergelijke misstanden te voorkomen. Hieronder volgt mijn reactie waarmee ik tegemoet kom aan het verzoek van het lid Ceder van 22 april jl. om door middel van een brief op het rapport te reageren.

De eerste aanbeveling uit het rapport ziet op het vergroten van de kennis over seksuele uitbuiting bij hulpverleners en eerstelijnsprofessionals om zo eerder eventuele misstanden te kunnen signaleren. Ik deel de mening van het CKM dat signalering door hulpverleners een belangrijke bijdrage kan leveren aan het in kaart brengen van potentiële slachtoffers. Daarom wordt in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel, onder de actielijnen 1 en 6, ingezet op het vergroten van het bewustzijn van wat mensenhandel is én het bieden van handelingsperspectief bij signalen onder een brede groep professionals in het onderwijs, de (jeugd)zorg en de veiligheidsketen. Met de actiehouders van beide actielijnen wordt besproken op welke wijze het thema «seksuele uitbuiting door ouders» meegenomen kan worden in de uitvoering.

Aanbeveling 2 uit het rapport roept op tot het oprichten van multidisciplinair Fieldlab voor het ontwikkelen van een gericht signalerings- en hulplan én strategie voor kinderen die door hun ouder(s) seksueel worden uitgebuit. Seksuele uitbuiting valt onder de meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Bij signalen moet melding worden gedaan door de betrokken professional. Het is niet gewenst dat professi-

³ EU richtlijn 2024/1712, artikel 19 ter vervanging van het huidige artikel 19.

⁴ <https://www.hetckm.nl/dossiers/aangiftebereidheid-seksuele-uitbuiting-vergroten-nl/seksuele-uitbuiting-van-kinderen-door-ouders-het-bestaat/>

⁵ <https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/kinderen-worden-vaker-seksueel-uitgebuit-door-eigen-ouders-dan-we-denken-ook-lorette-overkwam-het-160171>

onals werken met verschillende meldcodes en meldstructuren voor specifieke vormen van geweld en mishandeling. Het is uiteraard belangrijk dat professionals voldoende kennis hebben over seksuele uitbuiting door ouders en hier ook op kunnen signaleren en handelen. Een Fieldlab om deze mogelijkheid te verkennen is echter niet passend. Zoals ook onder aanbeveling 1 is omschreven, kan training hierbij ondersteunen. Er bestaat ook de mogelijkheid om een handelingskader op te stellen aanvullend op de meldcode. Een dergelijk handelingskader bevat aanvullende handvatten, kennis en perspectieven voor professionals die werken met de meldcode. Een voorbeeld is de door Movisie opgestelde Factsheet eengerelateerd geweld. Er wordt met het veld verkend of zij een dergelijk handelingskader nodig vinden.

In de derde aanbeveling uit het rapport stelt het CKM dat vertrouwenspersonen op scholen kennis dienen te hebben van seksuele uitbuiting en beter toegerust zijn op het melden van signalen en hier ook opvolging aan te geven. De Staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie werkt op dit moment aan het verplichten van een interne en externe vertrouwenspersoon op elke school. Het wetsvoorstel dat dit regelt wordt voor de zomer met uw Kamer gedeeld. In het kader van de implementatie wordt ook gewerkt aan de professionalisering van vertrouwenspersonen door onder meer een e-learning en een beroepsprofiel.

De vierde aanbeveling gaat over het waarborgen dat zedenrechercheurs in onderzoeken naar ouders die hun kinderen misbruiken of mishandelen ook onderzoeken of er sprake is van seksuele uitbuiting door ouders. Zedenrechercheurs zouden in dat geval, of bij twijfel daarover, volgens het CKM de AVIM kunnen betrekken. Ik deel de mening van het CKM dat het rechercheurs in onderzoeken naar seksueel misbruik ook alert dienen te zijn op uitbuitingssignalen. Hierover is binnen de voor zedenrechercheurs verplichte opleiding «Handelen in Zedenzaken» een leermodule opgenomen. Daarnaast werken de teams Seksuele Misdriften en teams Mensenhandel en Migratiecriminaliteit van de politie nauw met elkaar samen. Daar waar er raakvlakken zijn, assisteren de teams in elkaars onderzoeken. Voor deze samenwerking zijn werkafspraken opgesteld die in de praktijk worden uitgedragen en waarop toegezien wordt door de operationele coördinatoren van de beide teams. Hiermee sluit de aanbeveling aan bij de huidige praktijk van nauwe samenwerking die zal worden voortgezet.

De vijfde en tevens laatste aanbeveling uit het rapport roept op tot een intensivering van de klantenaanpak in het programma Samen tegen mensenhandel. Ik kan melden dat dit jaar een Fieldlab «Aanpak van klanten» wordt georganiseerd. Door middel van een Fieldlab wordt onderzocht hoe de aanpak van klanten van mensenhandel kan worden verbeterd. De voorbereidingen hiervoor zijn gestart en de bevindingen van het betreffende rapport zullen hierin worden meegenomen.

Internationale ontwikkelingen

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. In mijn Kamerbrief van november vorig jaar heb ik benoemd dat in de context van het Actieplan steeds zal worden gekeken hoe de nationale en internationale inzet op het gebied van het tegengaan van mensenhandel met elkaar kunnen worden

verbonden.⁶ Graag deel ik een aantal relevante initiatieven en ontwikkelingen met uw Kamer.

Vijfde voortgangsverslag van de Europese Commissie inzake de bestrijding van mensenhandel

Op grond van Artikel 20 van Richtlijn 2011/36/EU⁷ («richtlijn ter bestrijding van mensenhandel») heeft de Europese Commissie (hierna: EC) op 20 januari jl. haar vijfde tweejaarlijkse verslag over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel binnen de Europese Unie uitgebracht. De EC baseert zich in haar verslag onder andere op bijdragen van lidstaten via het EU-netwerk van nationale coördinatoren en rapporteurs, onafhankelijke organen, EU-agentschappen, en leden van het EU-platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel. Het genoemde verslag is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De EC noemt in het vijfde voortgangsverslag een aantal tendensen met betrekking tot mensenhandel in de Europese Unie (hierna: EU). Het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in de EU is toegenomen. Slachtoffers van seksuele uitbuiting vormen nog steeds de grootste groep, maar er is ook een toename van slachtoffers arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting zichtbaar. In vergelijking met het aantal slachtoffers van mensenhandel is het aantal vervolgingen en veroordelingen laag. Verder blijven de opgelegde straffen dikwijls laag, omdat een veroordeling voor andere feiten dan mensenhandel plaatsvindt. Ook benoemt de EC een toenemende verschuiving van mensenhandel van het fysieke naar het onlinedomein. Op basis hiervan concludeert de EC dat de bestrijding van mensenhandel nog altijd een brede aanpak vergt met een grote betrokkenheid van actoren op nationaal, Europees en internationaal niveau en dat hiervoor voldoende capaciteit, middelen én een goed functionerend coördinatiemechanisme nodig zijn.

Ik deel de analyses en de conclusies van de EC. Mensenhandel is een verwerpelijke misdaad en berooft mensen van hun waardigheid, vrijheid en grondrechten. Het beperkt zich niet tot landsgrenzen en is daarom een probleem voor Europa én dus ook voor Nederland. Niet enkel omdat Nederland lid is van de EU en we staan voor de vrijheden van burgers, maar omdat ook in ons land deze schendingen van vrijheid en integriteit van mensen plaatsvinden. Daarom is de ambitie van Nederland op dit vlak breed. Hierbij verwijs ik naar hetgeen hierboven al is vermeld rondom de resultaten van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel en de hieronder genoemde initiatieven op internationaal gebied.

Wereldwijde datahub voor mensenhandel

In mijn Kamerbrief van afgelopen november werd reeds het COMPASS programma genoemd dat door Nederland wordt gefinancierd. Dit programma, dat als doel heeft om migranten inclusief slachtoffers van mensenhandel te beschermen, wordt uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). In het kader van COMPASS heeft het IOM het *Counter-Trafficking Data Collaborative* (hierna: CTDC) opgericht, de eerste wereldwijde datahub voor mensenhandel. Het CTDC bevat data over 37.000 daders en 17.000 slachtoffers van mensenhandel. Deze data kan worden gebruikt voor onderzoek en beleid en programmering om mensenhandel te voorkomen, daders te vervolgen en om slachtoffers bij te staan.

⁶ Kamerbrief over toezeggingen op het dossier mensenhandel november 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁷ PB 101 van 15.4.2011, blz. 1.

Uit cijfers van CoMensha, het landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland, blijkt dat over de periode 2019–2023 de meeste bij CoMensha gemelde slachtoffers van mensenhandel afkomstig waren uit Afrika. Tevens blijkt uit deze cijfers dat Nigeria, dat een belangrijk bron-, doorvoer- en bestemmingsland voor illegale migratie is, de afgelopen jaren behoorde tot de top vijf nationaliteiten van gemelde slachtoffers van mensenhandel in Nederland.⁸ Uit het *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) Global Report on Trafficking in Persons 2024*⁹ blijkt dat het aantal kinderen onder wereldwijd gedetecteerde slachtoffers van mensenhandel snel groeit. In dit rapport staat genoemd dat een heel groot gedeelte van de slachtoffers van mensenhandel voor gedwongen arbeid, gedetecteerd door landen in West-Afrika, uit kinderen bestaat. Dit onderstreept het belang van een gerichte aanpak tegen mensenhandel gericht op kinderen. Om hieraan bij te dragen financiert Nederland in Nigeria het *School anti-Trafficking Education and Advocacy Project (STEAP)* met een budget van 5,5 miljoen euro. Dit project, geïmplementeerd door *the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, heeft als doel om de Nigeriaanse overheid te ondersteunen in de aanpak van mensenhandel door middel van voorlichting binnen de schoolgemeenschap. Binnen dit project worden middelbare scholieren, ouders en leraren vaardigheden aangeleerd om mogelijke gevallen van mensenhandel veilig en effectief te voorkomen. Technische capaciteiten van scholen, overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties worden versterkt om mensenhandel te bestrijden. Slachtoffers van mensenhandel worden ondersteund en de samenwerking tussen scholen en wetshandhavingsinstanties om mensenhandel te identificeren, wordt versterkt.

Inzet Escapetruck in Bulgarije, Polen en Hongarije

Een ander initiatief dat ik wil benoemen is de Escapetruck van de Reshape Foundation, die in samenwerking met de politie is ontwikkeld. Deze truck wordt ingezet in Nederland en Oost-Europa en vraagt aandacht voor de gevaren van mensenhandel. Bezoekers van deze Escapetruck kunnen ervaren hoe het is om slachtoffer te zijn van mensenhandel (seksuele, criminele en/of arbeidsuitbuiting), en zijn hierdoor beter uitgerust om de signalen te herkennen. Dit draagt bij aan bredere kennis over het onderwerp en biedt bezoekers (zowel potentiële slachtoffers, het brede publiek als bijvoorbeeld eerstelijnsprofessionals) een handelingsperspectief, onder andere in de vorm van brochures met meer informatie. Dit verlaagt het risico voor potentiële slachtoffers om in een uitbuitingssituatie te belanden. De Escapetruck zal in het najaar van 2025 twee weken rondtoeren door verschillende gemeenten in Bulgarije waar veel migranten vandaan komen die naar Nederland reizen om hier aan het werk te gaan; deze toer wordt gefinancierd door mijn ministerie. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken faciliteert dit initiatief door relevante lokale partijen aan elkaar te koppelen. De Escapetruck wordt ook in andere landen ingezet. Na initiële financiële ondersteuning vanuit de Nederlandse politie hebben Polen en Hongarije nu zelf een systeem opgezet om de Escapetruck te ontvangen en te financieren. In mei jl. is de Escapetruck twee weken in het zuiden van Polen geweest en voorafgaand aan het bezoek aan Bulgarije maakt de Escapetruck een viertal stops in Hongarije, georganiseerd vanuit de universiteit van Pécs en na Bulgarije rijdt de

⁸ Monitor+mensenhandel+2019–2023.pdf (pagina 54) en Bijlage 4 – Het beeld van 2022 (pagina 15)

⁹ GLOTIP2024_BOOK.pdf (pagina 3 en pagina 69)

Escapetruck door naar Polen voor een tweewekelijkse toer in het noorden van Polen.

De herziene Richtlijn bestrijding mensenhandel

Op 24 juni 2024 is Richtlijn (EU) 2024/1712 gepubliceerd. Deze richtlijn – die uiterlijk op 15 juli 2026 moet zijn geïmplementeerd – herzielt de bestaande richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan. Ten opzichte van die richtlijn wordt onder andere voorzien in:

- een aanvulling van de strafbepaling van mensenhandel, door de daarin opgenomen niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting uit te breiden met uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie;
- een aanvullende verplichting tot strafbaarstelling van het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel;
- een verbreding van het toepassingsbereik van het zogeheten «non-punishmentbeginsel», waarmee is geëxpliciteerd dat dit beginsel ook in het kader van bestuursrechtelijke handhaving van betekenis kan zijn; en
- het instellen van verwijzingsmechanismen voor de vroegtijdige identificatie van slachtoffers van mensenhandel en de bijstand aan en ondersteuning van die slachtoffers.

Het bestaande Nederlandse recht en beleid voldoen al grotendeels aan de verplichtingen uit de herziene mensenhandelrichtlijn. Om daaraan volledig te voldoen moeten in het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) enkele strafbepalingen worden aangepast en dienen diverse aanvullende beleidsmaatregelen te worden getroffen. Het daartoe strekkende implementatiewetsvoorstel is ter advisering aanhangig bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Na de verwerking van dat advies zal het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Moties en toezeggingen plenair debat Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Op 5 juni jl. vond het plenaire debat van de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel plaats. Tijdens dit debat heb ik u een aantal toezeggingen gedaan met betrekking tot het Actieplan. Daarnaast heeft Uw Kamer een aantal moties aangenomen met betrekking tot het Actieplan. De wijze waarop ik hier uitvoering aan geef, zal worden meegenomen in een brief die ik Uw Kamer dit najaar toezend.

Tot slot

Samen met actiehouders, betrokken organisaties en ervaringsdeskundigen is de afgelopen tijd hard gewerkt aan het uitvoeren van de acties. Ik wil alle betrokkenen bedanken voor hun inzet op het Actieplan. Deze samenwerking is ontzettend belangrijk voor het aanpakken van mensenhandel in Nederland. De ingezette acties hebben al heel wat in beweging gezet, maar de voortdurende inzet op het onderwerp is ook de komende jaren nog hard nodig.

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