



# Samen tegen mensenhandel

Een integrale programma-aanpak van seksuele  
uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting



# Inhoudsopgave

Samen tegen mensenhandel	5
Ambitie	6
Analyse	7
Aanpak	9
Resultaten	9
Actielijn 1: Doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel	11
Signalering	12
Opsporen van daders en facilitators	13
Adequate opvang en ondersteuning	17
Actielijn 2: Doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting	19
Signalering en preventie	20
Opsporing en handhaving	21
Ondersteuning van (mogelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting	22
Actielijn 3: Voorkomen van slachtofferschap en daderschap	25
Preventie gericht op jongeren in Nederland	26
In gesprek met het bedrijfsleven	27
Voorkomen van mensenhandel op migratieroutes en ondersteuning aan slachtoffers in herkomst- en transitlanden	28
Aandacht voor potentiële slachtoffers mensenhandel binnen het visumbeleid	28
Actielijn 4: Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel	29
Versterking signalering mensenhandel door gemeenten	30
Uitwerking van de IBP-afspraken	31
Borging van de bestuurlijke aanpak op nationaal niveau	31
Ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak op internationaal niveau	32
Actielijn 5: Delen van kennis en informatie	35
Informatiedeling in het mensenhandeldomein	36
Lerend netwerken	36
Inzet ervaringsdeskundigen	37
Internationaal delen van kennis en ervaring	37
Beter zicht op aard en omvang	38
Governance van het programma <i>Samen tegen mensenhandel</i>	41



# Samen tegen mensenhandel

De slachtoffers van mensenhandel hebben vele gezichten.

Mensenhandel gaat over meisjes en jongens, vrouwen en mannen die onder vaak mensonterende omstandigheden gedwongen worden om te werken:

Mensenhandel is het meisje dat door haar 'vriendje' gedwongen wordt om seks met andere mannen te hebben.

Mensenhandel is ook het jongetje dat door zijn oom gedwongen wordt om winkeldiefstal te plegen.

Maar mensenhandel is ook de asielzoeker die in een wasserij gedwongen wordt om onder erbarmelijke omstandigheden veel te lange, onbetaalde uren te draaien.

Mensenhandel is de vrouw die naar Nederland kwam met de belofte van een mooie baan en vervolgens in een huis werd opgesloten waar zij dag en nacht huishoudelijk werk moet doen.

En mensenhandel is ten slotte ook de illegaal in Nederland verblijvende jongen die gedwongen wordt seks te hebben met wildvreemde mannen.

Mensenhandel kent dan ook veel uiteenlopende verschijningsvormen. Het kan bijvoorbeeld gaan om seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, maar ook om criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering<sup>1</sup>. Slachtoffers en daders komen zowel uit Nederland als uit EU-lidstaten en derde landen. Tal van verschijningsvormen, verbonden door één rode draad: mensenhandel maakt een enorme inbreuk op de individuele vrijheid van mensen en is daarmee een van de ernstigste en meest complexe vormen van ondermijning<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Aangezien er in een periode van tien jaar slechts een handvol meldingen is geweest van deze vorm van mensenhandel en dit naar verwachting de volgende vier jaar zo zal blijven, is mensenhandel voor orgaanverwijdering in het *Nationaal Dreigingsbeeld 2017* niet als dreiging aangeduid. Het is daarom ook geen expliciet aandachtspunt in dit programma.

<sup>2</sup> Zie voor meer informatie over de aanpak van ondermijning de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, kamerstuk 29911, nr. 207.

Wij vinden het onaanvaardbaar dat uitbuiting van volwassenen en kinderen nog steeds plaatsvindt. Dat moet stoppen! Dit kabinet geeft daarom een stevige impuls aan de bestrijding van mensenhandel in Nederland en daarbuiten. Dat doen we op verschillende manieren. Allereerst maken we ons gezamenlijk hard tegen mensenhandel via dit programma. In het regeerakkoord zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel en zijn middelen aan de Inspectie SZW toegekend. Tevens zijn extra middelen toegekend aan de politie die deels hiervoor ingezet worden.

De bestrijding van dit vaak nog onzichtbare probleem vergt de inzet van een groot aantal actoren uit verschillende domeinen. Alleen in gezamenlijkheid kunnen we mensenhandel effectief voorkomen en bestrijden. Het programma *Samen tegen mensenhandel* is daarom geschreven in samenwerking met een groot aantal organisaties. Samen staat in dit geval voor interdepartementaal, maar vooral ook samen met partners als gemeenten, het OM, de politie, de Inspectie SZW, de KMar, de IND, opvang- en zorginstellingen, jeugdhulpverlening, scholen, NGO's, private partijen en internationale partners.

## Ambitie

Gezamenlijk willen we het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland naar beneden brengen. Hiervoor is allereerst meer en beter zicht nodig op (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. We hanteren daarbij de volgende doelstellingen:

1. We willen zo veel mogelijk voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel.
2. We willen dat (mogelijke) slachtoffers snel en adequaat gesignaleerd worden, uit de situatie gehaald worden en de benodigde zorg en ondersteuning ontvangen.
3. We willen daders op allerlei manieren frustreren en aanpakken, zowel strafrechtelijk en bestuursrechtelijk, als via het opwerpen van barrières. Tegelijkertijd zetten we in op het voorkomen van herhaald daderschap.

Bij de realisatie van deze doelstellingen hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- We richten ons op al de vormen van mensenhandel die in het *Nationaal Dreigingsbeeld 2017* als dreiging zijn aangemerkt, namelijk seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening, zowel bij volwassenen als bij jongeren.
- We streven een integrale benadering na van de problematiek: preventie, signalering, opsporing, opvang en internationale bestrijding worden in samenhang gezien.
- We pakken mensenhandel gezamenlijk aan: interdepartementaal, met gemeenten, zorgverleners, opsporingsdiensten, NGO's, internationale organisaties en private partijen.
- Behalve op het aanpakken van mensenhandel die in Nederland plaatsvindt of een verband heeft met Nederland, richten we ons ook op de aanpak van mensenhandel wereldwijd.
- We gaan uit van internationale samenwerking, een landelijk raamwerk en regionaal/lokaal maatwerk.
- We maken gebruik van de kennis en aanbevelingen uit recente rapporten van onder andere de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Rapporteur), de *Group of Experts against Trafficking in Human Beings* (GRETA<sup>3</sup>), CoMensha, het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) en verschillende inspecties.
- Waar mogelijk sluiten we aan bij brede, reeds lopende trajecten op aanpalende beleidsterreinen, dan wel maken we gebruik van de daarin reeds beschikbare kennis, kunde en instrumenten.

<sup>3</sup> GRETA is het onafhankelijk comité dat de implementatie van het mensenhandelveerdrag van de Raad van Europa monitort.

## Mensenhandel – Mensensmokkel

Hoewel mensensmokkel en mensenhandel in de praktijk in elkaar kunnen overlopen, bijvoorbeeld wanneer een mensensmokkelaar halverwege de reis een migrant begint uit te buiten, zijn het juridisch gezien twee verschillende delicten.

Mensensmokkel is het helpen van mensen waardoor zij zich illegaal toegang tot of doorreis door een land kunnen verschaffen. Migranten kiezen en betalen hier doorgaans zelf voor. Mensensmokkel is dan ook een misdadaad tegen de staat.

Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van mensen, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die mensen uit te buiten. Dat hoeft niet grensoverschrijdend te gebeuren. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. Het is daarmee een misdadaad tegen de persoon.

In het programma *Samen tegen mensenhandel* wordt ingegaan op de wijze waarop de bestrijding van mensenhandel wordt geïntensiveerd. In dit plan richten we ons op alle vormen van uitbuiting die in het *Nationaal Dreigingsbeeld 2017* als dreiging zijn aangemerkt: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening. De aanpak van mensensmokkel maakt onderdeel uit van de integrale migratieagenda<sup>4</sup>.

## Analyse

Recent bracht de *Walk Free Foundation* de nieuwe *Global Slavery Index*<sup>5</sup> uit, waarin de aanpak van mensenhandel van 167 landen is beoordeeld. Volgens de Index is Nederland het enige land dat een “A”-score heeft en daarmee het land dat van al deze 167 landen het meeste doet tegen mensenhandel. In het jaarlijkse *Trafficking in Persons*-rapport (TIP-report) van de Amerikaanse overheid wordt de Nederlandse aanpak van mensenhandel consistent met een zogenaamde “Tier 1”-score beoordeeld, wat betekent dat deze volledig aan de minimumstandaarden van de VS voldoet.<sup>6</sup>

Tegelijkertijd maken de gesprekken die wij gevoerd hebben met onder andere slachtoffers van mensenhandel, zorgverleners en opsporingsambtenaren duidelijk dat er zeker ruimte is voor verbetering. Dat blijkt ook uit de rapportages en aanbevelingen van de Rapporteur en het tweede GRETA-rapport over Nederland, dat recent is verschenen.

De recent verschenen *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017* van de Rapporteur (2018) laat onder andere zien dat het aantal (mogelijke) slachtoffers dat in beeld is bij CoMensha gedaald is, van 1256 in 2014 naar 958 in 2017.<sup>7</sup> Deze ontwikkeling is zorgelijk omdat deze daling waarschijnlijk niet veroorzaakt wordt door een daling van het daadwerkelijke aantal slachtoffers, maar door een daling in de signalering van slachtoffers.

Deze daling is ook opvallend in het licht van het door de Rapporteur (2017) geschatte aantal slachtoffers in Nederland, namelijk tussen de 5000 en 7500 in 2014-2015. Dit betekent namelijk dat een groot deel van het aantal mogelijke slachtoffers in Nederland nog steeds buiten het zicht van de betrokken instanties blijft.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Zie TK 2017-2018, 19637 nr. 2375.

<sup>5</sup> Zie table 1 op <https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/global-findings/>.

<sup>6</sup> Zie <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2018/282718.htm>.

<sup>7</sup> We volgen hierbij de Rapporteur en gaan uit van het aantal slachtoffers, exclusief de door de KMar gemelde slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie (*Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*: 62).

<sup>8</sup> Hierbij moet wel een nuancering aangebracht worden. Ook bij het geschatte aantal slachtoffers gaat het steeds om ‘mogelijke’ slachtoffers van mensenhandel. Slachtoffers worden immers al bij het geringste signaal van mensenhandel gemeld bij CoMensha en deze meldingen vormen mede de basis voor het geschatte aantal. Tevens geldt dat professionals om uiteenlopende redenen slachtoffers niet altijd melden bij CoMensha. Voor sommige slachtoffers geldt daarom dat zij wellicht wel in beeld zijn bij professionals die hen helpen, maar dat zij niet geregistreerd zijn bij CoMensha. Bij actielijn 5 gaan we in op de wijze waarop we de registratie bij CoMensha willen verbeteren.

Wij vinden dit ontoelaatbaar. Dit kabinet heeft dan ook de ambitie om de aanpak van mensenhandel verder te intensiveren.

Om beter inzicht te krijgen in hoe de Nederlandse aanpak van mensenhandel en de hulpverlening aan de slachtoffers beter kan, zijn in de eerste helft van dit jaar zestien workshops gehouden. Tijdens deze workshops zijn vele thema's aan bod gekomen, waaronder misstanden als seksuele uitbuiting van jongens en criminele uitbuiting, het samengaan van het slachtofferschap van mensenhandel met een lichte verstandelijke beperking, specialistische opvang voor slachtoffers met multiproblematiek, knelpunten in de informatiedeling tussen zorg- en veiligheidspartijen, mensenhandel op migratieroutes en het onderscheid tussen arbeidsuitbuiting en slecht werkgeverschap. Aan de workshops heeft een groot aantal organisaties deelgenomen, waaronder vertegenwoordigers van de Taskforce Mensenhandel<sup>9</sup> en het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM)<sup>10</sup>.

In aanvulling hierop heeft CoMensha het initiatief genomen om onder begeleiding van TNO een systeem-analyse van de aanpak van mensenhandel uit te voeren. Het resultaat van deze analyse is een causaal model, dat de samenhang beschrijft tussen de veelheid aan factoren die ten grondslag liggen aan het probleem en de aanpak van mensenhandel. De systeemanalyse is uitgevoerd met een expertgroep van de Taskforce Mensenhandel, waarin de volgende partijen vertegenwoordigd waren: CoMensha, het Openbaar Ministerie, de Rapporteur, de Nationale Politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Jeugdzorg Nederland, FairWork, de gemeenten Rotterdam, Capelle aan den IJssel en Alkmaar, twee wetenschappers en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. CoMensha, het OM en Jeugdzorg Nederland maakten deel uit van de stuurgroep.

De systeemanalyse bevestigt en onderstreept het beeld dat wij al hadden van de mensenhandelproblematiek: mensenhandel is een uiterst complex probleem, waarbij een veelheid aan factoren en actoren een rol speelt – ook in de bestrijding ervan. Juist daarom hanteert dit kabinet ook het uitgangspunt dat het probleem integraal en in gezamenlijkheid bestreden moet worden. Alleen samen kunnen we mensenhandel een halt toeroepen.

De systeemanalyse maakt ook inzichtelijk hoe de verschillende factoren met elkaar samenhangen en op elkaar doorwerken. Wie zichzelf als doel stelt het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland te doen afnemen, moet bijvoorbeeld niet alleen inzetten op betere signalering, maar ook op (onder andere) het minder aantrekkelijk maken van dit delict. Dat laatste kan weer op allerlei manieren. Bijvoorbeeld door de pakkans te vergroten, wat op zijn beurt vergemakkelijkt wordt door meer en betere aangiften. Maar het kan ook door méér en effectievere capaciteitsinzet bij de betrokken opsporingsdiensten. Het door TNO ontwikkelde model van het “mensenhandelsysteem” maakt grafisch duidelijk hoe al deze factoren met elkaar samenhangen. Bovendien maakt het duidelijk dat veel verschillende factoren kunnen bijdragen aan ons uiteindelijke doel: afname van het aantal slachtoffers in Nederland. Als kabinet zetten we daarom ook een breed palet aan acties in om dit doel te bereiken.

Op basis van deze rapporten, analyses en gesprekken hebben we het programma *Samen tegen mensenhandel* ontwikkeld. Met dit programma geven we invulling aan het voornemen uit het regeerakkoord om de aanpak van mensenhandel te intensiveren. Ook geven we hiermee gehoor aan de aanbeveling van GRETA om snel een nationaal actieplan aan te nemen. Het programma bestaat uit vijf actielijnen, waarlangs wij de aanpak van mensenhandel willen intensiveren. Deze worden hieronder kort uiteengezet. In de daarop volgende hoofdstukken werken we deze actielijnen nader uit en presenteren we per actielijn ook concrete projecten en acties.

<sup>9</sup> In de Taskforce Mensenhandel zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: OM (voorzitter), gemeenten Alkmaar, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, Jeugdzorg Nederland, IND, ISZW, KMAR, Nationale Politie, LIEC, Ministerie van JenV, Ministerie van SZW, Ministerie van BZ, Kamer van Koophandel, de Rechtspraak, NRM, CoMensha en SOM.

<sup>10</sup> Het SOM wordt voorgezeten door CoMensha en bestaat uit vertegenwoordigers van CKM, Defence for Children / ECPAT, FairWork, Fier, HVO-Querido, Leger des Heils, MJD, Moviera, PMW Humanitas, Jade en SHOP Den Haag.



# Aanpak

Bij de integrale aanpak van mensenhandel staan de volgende vijf actielijnen centraal:

1. **Doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel:** Centraal staat in deze actielijn het verder verbeteren van de signalering van slachtoffers, de opsporing van daders en het verbeteren van het zorgaanbod voor slachtoffers van mensenhandel.
2. **Doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting:** Nederland heeft zich gecommitteerd aan het recent geratificeerde ILO-protocol met betrekking tot dwangarbeid<sup>11</sup>. In deze actielijn wordt ingegaan op de wijze waarop wij, in samenspraak met de sociale partners, de aanpak van arbeidsuitbuiting willen verstevigen.
3. **Voorkomen van slachtofferschap en daderschap:** Het voorkomen van slachtofferschap, in Nederland én in landen van herkomst en transit, is één van de centrale doelstellingen van dit programma. Daarnaast staan we stil bij hoe we daderschap kunnen voorkomen, onder andere door het maken van afspraken met het bedrijfsleven.
4. **Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel:** Een integrale benadering van mensenhandel vereist maatwerk en dus adequate samenwerking tussen alle ketenpartners op lokaal niveau. Hierbij hebben gemeenten een belangrijke rol. Zij zijn verantwoordelijk voor de bestuurlijke aanpak en voor het organiseren van adequate hulp en opvang voor slachtoffers. Maar ook als aanjagers van de lokale aanpak van mensenhandel zijn gemeenten onontbeerlijk. Daarom zijn hierover al in het *Interbestuurlijk Programma* (IBP) concrete afspraken gemaakt.<sup>12</sup> Met deze actielijn willen we een verdere impuls geven aan de lokale aanpak van mensenhandel.
5. **Delen van kennis en informatie:** Om mensenhandel adequaat te kunnen aanpakken is zicht op de aard en omvang van de problematiek nodig. Ook staan we in deze actielijn stil bij de noodzaak van goede deling van kennis en informatie tussen de betrokken professionals, zowel binnen Nederland als over de grens.

## Resultaten

Gezamenlijk moeten deze actielijnen de Nederlandse aanpak van mensenhandel versterken. Concreet moeten deze acties ertoe leiden dat:

- We meer slachtoffers van mensenhandel in beeld krijgen en hen de hulp en opvang kunnen bieden die zij nodig hebben.
- Meer daders van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting aangepakt en gefrustreerd worden (zowel via strafrecht en bestuursrecht als via alternatieve interventies).
- Meer professionals in staat zijn om mensenhandel te signaleren.
- Er een groter maatschappelijk bewustzijn is dat mensenhandel een probleem is dat ons allen raakt.
- Mensen zich er beter van bewust zijn dat mensenhandel gaat over zowel seksuele uitbuiting (van vrouwen én mannen) als arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.
- Meer gemeenten beschikken over een goed, samenhangend mensenhandelbeleid en dit in de praktijk uitvoeren.
- Er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren is gerealiseerd.
- We ook in internationaal verband de aanpak van mensenhandel hebben versterkt.

Uiteraard is het noodzakelijk om goed te monitoren of de beoogde doelstellingen en resultaten ook behaald worden met dit programma. We zullen de komende tijd verkennen hoe we dit het beste kunnen doen. Daarover gaan we ook in gesprek met de betrokken stakeholders. Uiteraard zullen we ook de Kamer jaarlijks informeren over de voortgang.

<sup>11</sup> Zie <http://wetten.overheid.nl/BWBV0006447/2014-06-11>.

<sup>12</sup> Het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen hebben in het *Interbestuurlijk Programma* afgesproken samen een aantal grote maatschappelijke opgaven aan te pakken. Ook over de aanpak van mensenhandel zijn afspraken gemaakt. Zie verder actielijn 4 over het versterken van de gemeentelijke aanpak.



Actielijn 1:

# Doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel

De afgelopen jaren is er een stevige aanpak neergezet. Een groot aantal partners is betrokken bij de signalering en bescherming van slachtoffers en het opsporen en vervolgen van daders. Nederland loopt in de aanpak van mensenhandel internationaal voorop. Onze ambitie strekt echter verder. Bovendien laten de recent verschenen cijfers van de *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017* en de GRETA-rapportage zien dat verdere actie nodig is. Met deze actielijn willen we de basis verstevigen en uitbreiden zodat de aanpak van mensenhandel op verschillende terreinen structureel aandacht blijft houden.



# Signalering

We hebben nog lang niet altijd zicht op mensenhandel. Zowel professionals als burgers herkennen mensenhandel nog te vaak niet. De mensenhandelproblematiek kent ook verschillende verschijningsvormen. Bovendien is het soms moeilijk om vast te stellen of iemand zich in een uitbuitingssituatie bevindt of niet. Geraffineerde werkwijzen van de mensenhandelaar zorgen er bovendien voor dat hun daden moeilijk te zien zijn en dat slachtoffers zichzelf soms ook niet beschouwen als slachtoffer. Daarom moeten we sterker inzetten op het vermogen van iedereen die hier een rol in kan vervullen om mensenhandel te signaleren.

Er zijn veel verschillende professionals die signalen van mensenhandel kunnen herkennen en zo het verschil kunnen maken voor slachtoffers. Als slachtoffers van mensenhandel eerder en beter in beeld zijn, kan er eerder worden gehandeld. Daardoor wordt de duur van de uitbuiting verkort en kan erger worden voorkomen. Ook kunnen hierdoor daders eerder worden opgespoord en kunnen toekomstige slachtoffers worden voorkomen.

De afgelopen jaren zijn er al veel professionals getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel. Zo worden er op dit moment al trainingen aangeboden aan medewerkers van de politie, baliepersoneel en toezichthouders van de gemeenten, medewerkers in de migratieketen en medewerkers van de Kamer van Koophandel. Ook zijn er veel handreikingen en signalenlijsten beschikbaar voor professionals. Het trainen van professionals vraagt echter continu aandacht. Ook zijn er nieuwe beroepsgroepen die een belangrijke rol kunnen spelen in de signalering die tot nu toe nog onvoldoende betrokken en opgeleid zijn. In zijn tweede rapport vraagt GRETA aandacht voor het continu voorlichten en blijven trainen van o.a. het publiek, politie, KMar, Inspectie SZW, medische professionals, lokale ambtenaren en bedrijven. De komende jaren blijven we dan ook onverminderd inzetten op het verbeteren van de signalering.

## Wat gaan we doen?

Los van de beschreven bestaande opleidingen en trainingen voor relevante doelgroepen, zetten we in deze actielijn stevig in op het trainen van nieuwe groepen professionals. Tevens zetten we in op het extra voor het voetlicht brengen van specifieke vormen van uitbuiting, zoals criminele uitbuiting en seksuele uitbuiting van jongens en mannen. Ook gaan we het maatschappelijk debat over mensenhandel aanjagen. Iedere vorm van mensenhandel is onacceptabel, dat moet de maatschappelijke norm worden.

### 1. Het verbeteren van signalering door (nieuwe) groepen professionals

- Mede naar aanleiding van de aanbeveling van de Rapporteur om medisch personeel meer te betrekken bij de signalering van slachtoffers van mensenhandel zijn vanuit het ministerie van VWS en CoMensha gesprekken gevoerd met de KNMG over de signalerende rol die artsen kunnen spelen bij mensenhandel. De KNMG werkt momenteel aan een aanvulling op de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, gericht op het herkennen van mensenhandel. Een stappenplan kan de arts ook ondersteunen bij de omgang met signalen van mensenhandel. (Deze maatregel is ook opgenomen in het programma *Geweld hoort nergens thuis*, aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling.)
- In aanvulling hierop ondersteunt CoMensha de KNMG met inhoudelijke expertise voor medisch professionals om signalen van mensenhandel te herkennen.
- Professionals bij Veilig Thuis moeten ook in staat zijn om signalen van loverboyproblematiek en seksuele uitbuiting te herkennen, als er een melding binnenkomt. CoMensha biedt het landelijk netwerk Veilig Thuis inhoudelijke kennis om de signalerende functie van Veilig Thuis op mensenhandel te versterken. (Deze maatregel is ook opgenomen in het programma *Geweld hoort nergens thuis*, aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling).
- CoMensha, het Nederlands Jeugdinstituut, Jeugdzorg Nederland en het kenniscentrum LVB zijn een project gestart om de (vroeg)signalering van mensenhandel in de jeugdhulpverlening te verbeteren en het inzicht te vergroten in de aard en omvang van mensenhandel-problematiek onder cliënten die gebruik maken van de jeugdhulpverlening.

- Ook gaat de politie de samenwerking met jeugdhulpinstellingen verbeteren. De politie wil de verbinding en samenwerking met jeugdhulpinstellingen versterken, om te komen tot optimale informatie-uitwisseling en een zo goed mogelijke preventie en signalering.

### **2. Het ontwikkelen van nieuw voorlichtingsmateriaal**

- Er worden verschillende voorlichtingsfilms ontwikkeld, waaronder in ieder geval een film gericht op criminele uitbuiting bij minderjarigen en een film over mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting.

### **3. Het landelijk verspreiden van bestaand voorlichtingsmateriaal**

- De kennis die is opgedaan in het programma *Aanpak uitbuiting Roma kinderen* wordt door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) landelijk verspreid onder en doorontwikkeld met gemeenten.
- CoMensha maakt momenteel een start met de Mensenhandel Academy. Dit betreft een overzicht van het gehele opleidingsaanbod op het gebied van signalering van mensenhandel. Op deze manier kunnen verschillende professionals eenvoudiger het voor hen relevante opleidingsmateriaal vinden. Tevens zullen hier gratis e-learning modules beschikbaar komen, die bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt als lesmateriaal in diverse onderwijsmodules. Daarmee voorkomen we ook dat er onnodig nieuwe opleidingen worden ontwikkeld.

### **4. Maatschappelijk bewustzijn over mensenhandel vergroten**

- Ook burgers en klanten kunnen een belangrijke rol spelen in de bestrijding van mensenhandel. Enerzijds kunnen zij signalen van mensenhandel onderkennen en hiervan melding doen bij de betrokken instanties zoals Meld Misdaad Anoniem of de politie. Anderzijds kunnen zij, als afnemer van allerlei producten, erop staan dat deze producten op een eerlijke manier vervaardigd zijn. Zonder afnemers van “oneerlijke” producten of (seksuele) diensten wordt het voor de plegers van mensenhandel immers veel minder aantrekkelijk om mensen uit te buiten. Hiervoor is het nodig om een maatschappelijk debat op te starten over de ontoelaatbaarheid van mensenhandel. We committeren ons gezamenlijk aan deze opgave en zullen hierin de samenwerking zoeken met onder andere de leden van de Taskforce Mensenhandel.
- Vanuit het Openbaar Ministerie loopt in samenwerking met *What design can do* een innovatief project waarbij met ontwerpers wordt gekeken hoe binnenlandse seksuele uitbuiting van minderjarigen bij een breed publiek onder de aandacht gebracht kan worden en zo beter gesignaleerd kan worden.

## Opsporen van daders en facilitators

Bij de aanpak van mensenhandel is per definitie sprake van een palet aan maatregelen waarvan de strafrechtelijke handhaving er slechts één is. Naast het preventief verstoren van uitbuitingssituaties en het inzetten op bestuurlijke handhaving kan het strafrecht als ultimum remedium worden ingezet.

### **Wat gaan we doen?**

Mensenhandel mag niet lonen. Het moet duidelijk zijn dat degenen die zich hier schuldig aan maken hoge straffen riskeren. De ontwikkeling in de hoogte van de gemiddeld opgelegde straffen zullen we de komende jaren nauwlettend in de gaten blijven houden. Om de pakkans te vergroten, moet de opsporing efficiënter en effectiever worden. Ook wanneer slachtoffers besluiten geen aangifte te doen, moeten daders kunnen worden opgespoord en vervolgd. We gaan ook niet alleen achter de mensenhandelaren aan maar ook achter diegenen die de uitbuiting mede mogelijk maken, zoals klanten van minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. We pakken daders en facilitators niet alleen strafrechtelijk aan, maar zetten ook actief in op andere manieren om ze te frustreren. Zoals GRETA ook aanbeveelt, focussen we ons daarbij op alle vormen van mensenhandel. Gelet op het hoge aantal buitenlandse slachtoffers, investeren we ook in de internationale opsporing van mensenhandel.



### 1. Nationale opsporingsactiviteiten

- Met de extra middelen die door het vorige kabinet aan de politie en het OM beschikbaar zijn gesteld, zijn al diverse maatregelen genomen om de beschikbare capaciteit en expertise zowel kwantitatief als kwalitatief te versterken:
  - Jaarlijks worden twintig extra rechercheurs opgeleid tot gecertificeerd mensenhandelrechercheur.
  - Alle eerstelijns politiemedewerkers (die in hun dagelijks werk te maken kunnen krijgen met mensenhandel) worden getraind in het herkennen van de uiteenlopende vormen van mensenhandel.
  - De analysecapaciteit bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) wordt uitgebreid.
  - Er wordt een digitale rechercheapplicatie ontwikkeld voor het oppakken van signalen uit het digitale publiek toegankelijke domein ('webcrawler').
  - De politie laat fenomeenonderzoeken<sup>13</sup> uitvoeren om nieuwe inzichten te krijgen in het fenomeen mensenhandel.
  - Van deze middelen is ook een extra officier van justitie met ondersteuning aangesteld.
- Zowel de *Veiligheidsagenda* als de resultaatsafspraken over de migratietaken van de politie hebben een looptijd tot en met 2018. Momenteel werken we samen met het Openbaar Ministerie, de regioburgemeesters en de politie aan nieuwe afspraken, die in 2019 ingaan. Mensenhandel is hierin als prioritair aandachtsgebied benoemd.
- Het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie is met de Landelijke Eenheid van de politie al een *Tactisch programma mensenhandel 2018-2019* overeengekomen. Daarin ligt de focus op georganiseerde criminele uitbuiting en georganiseerde uitbuiting van vluchtelingen.
- De politie investeert in een betere informatiepositie, selectie en afweging van signalen door de ontwikkeling van een domeinoverstijgende, informatiegestuurde werkwijze ten behoeve van de signalering en opsporing van mensenhandel. De capaciteit binnen opsporing en intelligence kan zo aantoonbaar efficiënt, effectief en doelgericht worden ingezet.
- Uit de laatste *Slachtoffermonitor mensenhandel* van de Rapporteur blijkt dat er tussen de politie-eenheden nog grote verschillen bestaan, waar het gaat om het aantal gemelde slachtoffers. Aan de politie wordt daarom gevraagd deze verschillen nader in kaart te brengen en te duiden.
- Bij de KMar is sinds januari 2018 een Tactisch Coördinator Mensensmokkel - Mensenhandel aangesteld. De Tactisch Coördinator fungeert als contactpunt en is tevens aanjager op tactisch niveau, zowel naar opsporing, handhaving als intelligence, ten behoeve van de (internationale) samenwerking met derden. Vanuit een dergelijk contactpunt kan de KMar actief naar buiten treden in de richting van ketenpartners en neemt de KMar deel aan de diverse tactische/operationele overlegstructuren en samenwerkingsverbanden aangaande het thema mensensmokkel/mensenhandel.

### 2. Versterking integrale aanpak

- We gaan de mogelijkheden om het bestuursrecht vaker en sneller in te zetten onderzoeken. Hierin hebben onder andere de gemeenten een belangrijke rol. Maar ook andere partners zoals de politie en de Inspectie SZW, door bijvoorbeeld vaker in RIEC-verband casussen te bespreken om te zien of een integrale aanpak mogelijk is. De centrale plek van het RIEC in de integrale samenwerking tegen mensenhandel moet versterkt worden. We richten hiervoor een werkgroep integrale daderaanpak mensenhandel op, bestaande uit vertegenwoordigers van de Inspectie SZW, politie, de KMar, het LIEC, OM en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

### 3. Slachtoffer centraal, ook in het strafproces

- De afgelopen jaren zijn er al grote stappen gezet om het belang van slachtoffers centraler te stellen in de justitieketen. Met het oog hierop heeft Nederland bijvoorbeeld vorig jaar de Europese slachtofferrichtlijn geïmplementeerd. Zoals beschreven in de *Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018 – 2021* zijn de prioriteiten voor de komende jaren gericht op de versterking van de rechtspositie van slachtoffers, het verbeteren van

<sup>13</sup> Een fenomeenonderzoek is het doorlichten van aspecten van (georganiseerde) criminaliteit van een geografisch gebied of een bevolkingsgroep, een misdaadveld of criminele markt en/of een sector of verschijnsel in de samenleving. Het gaat daarbij in dit geval om fenomeenonderzoeken die zich niet richten op het verkrijgen van concrete informatie voor het starten van strafrechtelijke onderzoeken, maar die zijn gericht op het verkrijgen van meer inzicht. Deze onderzoeken worden vooral uitgevoerd door wetenschappelijke instanties en genereren gegevens die niet tot personen herleidbaar zijn.

de bejegening van slachtoffers en het vergroten van de mogelijkheden tot schadeverhaal<sup>14</sup>. Dit zijn onderwerpen waar GRETA ook aandacht voor vraagt in zijn rapport.

- Voor slachtoffers van mensenhandel zijn met name de acties met betrekking tot het verbeteren van de bejegening en bescherming van slachtoffers relevant. De komende jaren werken we bijvoorbeeld specifiek aan een betere bescherming van de privacy van slachtoffers. Ook zetten we in op een betere bejegening en ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld.
- Zo zijn er bijvoorbeeld al mogelijkheden om slachtoffers anders dan ter openbare zitting te horen. De advocaat kan de rechter vragen die mogelijkheden te benutten. Het OM kan dat ook en zal daarbij, net als de rechter bij het beoordelen van zo'n verzoek, een afweging maken. De rechter maakt steeds een afweging tussen het individuele belang van het slachtoffer, het belang van de verdachte bij een eerlijk proces en het publieke belang van openbare zittingen. Het draait daarbij om maatwerk. Daarnaast heeft de Raad voor de Rechtspraak een inventarisatie uitgevoerd van de voorzieningen voor slachtoffers in rechtbanken in het hele land<sup>15</sup>. De uitkomsten hiervan zullen worden meegenomen in dit programma.
- Om de aangiftebereidheid van minderjarige, Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting te verhogen, de kans op secundaire victimisatie in het strafproces te verkleinen en de pakkans van mensenhandelaren te vergroten start de politie met een proeftuin om de ervaren drempels bij het doen van aangifte weg te nemen. Dit naar aanleiding van het CKM-rapport *Aangifte doe je niet*. Zo wordt gekeken of het horen door een psycholoog de drempel om aangifte te doen kan verlagen.
- Per 1 oktober zijn verschillende aanpassingen en verduidelijkingen van de Vreemdelingscirculaire ingegaan. Zo zullen slachtoffers van mensenhandel al bij een vervolgingsbeslissing van het OM in aanmerking komen voor een niet-tijdelijke verblijfsvergunning. Voorheen was dit pas na een veroordeling, of wanneer de strafzaak langer dan 3 jaar duurde. Dit doet meer recht aan de positie van het slachtoffer. Daarnaast is verduidelijkt welke organisaties betrokken zijn bij het verlenen van de bedenktijd, is de rol van politie en Koninklijke Marechaussee gelijkgetrokken en is het criterium van de geringste aanwijzing verduidelijkt. Verder is minderjarigheid toegevoegd aan de lijst van omstandigheden waaronder een verblijfsvergunning kan worden verleend zonder aangifte. Dit past in de ambitie om het kind meer centraal te stellen. Met deze aanpassingen geven we invulling aan een van de urgente aanbevelingen uit het tweede GRETA-rapport, verschillende aanbevelingen van de Rapporteur en wensen van de leden van het SOM.
- In de meest recente *Slachtoffermonitor mensenhandel* roept de Rapporteur op om inzichtelijk te maken waarom veel slachtoffers van mensenhandel voor de asielprocedure kiezen in plaats van gebruik te maken van de verblijfsregeling mensenhandel. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid deelt het uitgangspunt dat het wenselijk is dat slachtoffers er niet enkel voor kiezen om een asielaanvraag in te dienen, maar om ook aangifte te doen; om zo bescherming te genieten en de opsporing van daders mogelijk te maken. We bekijken momenteel welke instantie hier onderzoek naar zal gaan verrichten.

#### 4. Financiële opsporing

- We benutten de bestaande samenwerkingsverbanden die informatie kunnen verstrekken over de vermogenspositie van verdachten beter, zoals de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) zodat we ook het vermogen van de daders van mensenhandel kunnen afpakken.
- We maken slimmer gebruik van informatie uit financiële stromen om daders ook zonder aangiftes van slachtoffers te kunnen oppakken. Zo loopt er publiek-private samenwerking tussen de Inspectie SZW, de politie, het Openbaar Ministerie en een Nederlandse bank. De Inspectie SZW onderzoekt momenteel de mogelijkheden om deze werkwijze ook bij andere banken te implementeren.
- Daarnaast is mensenhandel een geprioriteerd thema in het jaarplan 2018 van FIU-Nederland; de FIU heeft een methodologie ontwikkeld voor het herkennen van ongebruikelijke transacties die kunnen duiden op mensenhandel. Er worden themagerichte analyses en op maat gemaakte query's op de ongebruikelijke transacties uitgevoerd. Ook werkt FIU Nederland actief samen met de betrokken rechtshandhavende autoriteiten en buitenlandse FIU's van de landen die naar voren komen in internationale mensenhandelnetwerken. Zodra FIU een verdacht verklaarde transactie signaleert, wordt deze gedeeld met de opsporingsinstanties. De werkwijze wordt momenteel verder doorontwikkeld.

<sup>14</sup> Kamerstuk 33 552, nr. 43.

<sup>15</sup> Dit rapport zal binnenkort naar de Tweede Kamer worden gezonden.

### De Regionale Informatie en Expertise Centra

Met de begeleiding en ondersteuning van meer dan 1700 integrale casussen per jaar maken de tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) zich – samen met deelnemende partners – hard voor de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. De RIEC's en het LIEC verbinden informatie, expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties. Daarnaast stimuleren en ondersteunen de RIEC's en het LIEC de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning. Het LIEC faciliteert de RIEC's en coördineert regio-overstijgende zaken. De RIEC's richten zich op:

- vergroten van bewustwording bij de overheid en private partijen over de problematiek van ondermijning;
- ondersteunen en versterken van samenwerking binnen de overheid en met publiek-private partners; en
- delen van kennis en expertise bij de aanpak van ondermijning.

Informatie van de convenantpartners wordt samengebracht in een integraal casusoverleg. Ook bij signalen van mensenhandel kiezen de partners mogelijke interventies en bepalen welke organisatie hiervoor de beste papieren heeft. Zo worden bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale maatregelen gecombineerd om mensenhandel aan te pakken. Door barrières op te werpen wordt voorkomen dat criminelen vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten misbruiken voor illegale praktijken.

### 5. Internationale opsporingsactiviteiten

- De politie gaat in 2019 een vakdag organiseren met als doel de medewerkers van de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel bekend en beter bewust te maken van de mogelijkheden en onmogelijkheden op het gebied van internationale samenwerking in de aanpak van mensenhandel.
- Er worden drie politie-liasons geplaatst in bronlanden van mensenhandel. Politie, Openbaar Ministerie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid bekijken in nauw overleg waar deze liaisons worden geplaatst, met welk takenpakket en voor hoe lang. Het is van belang dat de liaisons een duidelijke opdracht krijgen en dat hier goed op wordt gestuurd.
- Om de samenwerking met de Italiaanse justitie bij de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te continueren, wordt in 2019 vanuit het OM een nieuwe liaisonmagistraat in Rome geplaatst
- We blijven "co-driver" van EMPACT THB<sup>16</sup>, het EU-project voor operationele samenwerking tegen mensenhandel. JenV heeft in 2018 geld beschikbaar gesteld voor de subprojecten Financieel rechercheren en Chinese mensenhandel, die door de Nederlandse politie geleid worden. We zetten ons verder in om EMPACT THB meer multidisciplinair te maken; zo betrekken we gemeenten bij EMPACT-activiteiten en bevorderen we de samenwerking met NGO's en opvangorganisaties.
- We steunen programma's die tot doel hebben belangrijke Afrikaanse herkomst- en transitlanden beter in staat te stellen om criminele netwerken die betrokken zijn bij mensensmokkel en -handel op te sporen, te vervolgen en te veroordelen. Zo gaan we versterkt inzetten op capaciteitsopbouw van lokale overheden en de juridische sector in West-Afrika en de Sahel, ten behoeve van de aanpak van mensensmokkel en -handel. Daarbij is ook veel aandacht voor getuigenbescherming, het bevorderen van mensenrechten van migranten en (psychosociale) ondersteuning van slachtoffers. Ten slotte bevorderen we grensoverschrijdende justitiële samenwerking en informatie-uitwisseling, zowel in de regio als - voor zover mogelijk - tussen (West-)Afrika en de EU.

<sup>16</sup> EMPACT THB staat voor European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats – Trafficking in Human Beings.



- In vervolg op het eerdere succesvolle Nederlandse initiatief in de VN Veiligheidsraad voor sancties tegen mensenhandelaren in Libië, zet Nederland verder in op sancties in VN- en EU-verband tegen leiders van mensensmokkel- en mensenhandelnetwerken in belangrijke herkomst- en transitlanden. De inzet in VN-verband is gericht op drie sporen:
  - 1 implementatie van de huidige sancties, inclusief het lokaliseren en bevriezen van financiële tegoeden via een internationaal netwerk van diplomaten, opsporingsinstanties en de VN;
  - 2 samen met andere landen bekijken of de sanctielijst voor Libië kan worden uitgebreid;
  - 3 inzetten op het mogelijk repliceren van het initiatief in een andere context, zoals binnen het bestaande sanctieregime in Mali.

#### Voorbeeld van de Nederlandse inzet in herkomst- en transitlanden: Samenwerking met UNODC en OHCHR in West-Afrika en de Sahel

Nederland draagt € 4.7 miljoen bij aan een regionaal programma van het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) en de Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) in West-Afrika en de Sahel. Dit programma ondersteunt Afrikaanse herkomst- en transitlanden bij onder andere het ontwikkelen van een juridisch kader voor mensensmokkel en -handel en bij de opsporing en vervolging van daders. Dit is in eerste instantie in Niger, Mali en Senegal uitgerold en is recent uitgebreid naar Gambia en Ivoorkust. Ook wordt de regionale samenwerking via het G5-Sahel platform voor veiligheidssamenwerking versterkt en de juridische samenwerking tussen West-Afrika en de EU bevorderd, bijvoorbeeld via de detachering van een Nigeriaanse aanklager in Italië. Deze detachering heeft in zes maanden tijd al geleid tot een significante versterking van de samenwerking met Nigeria ten behoeve van de aanpak van mensenhandelnetwerken. Ten slotte is binnen het programma veel aandacht voor de bevordering van mensenrechten en (juridische) ondersteuning van slachtoffers.

## Adequate opvang en ondersteuning

Dit kabinet investeert in de opvang en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Er is daarvoor in deze kabinetsperiode € 12 miljoen extra beschikbaar. Slachtoffers van mensenhandel moeten kunnen rekenen op goede hulp en opvang in een veilige omgeving. In het *Interbestuurlijk Programma* is bovendien tussen het Rijk en (onder andere) de gemeenten afgesproken dat de gemeenten de functie zorgcoördinatie landelijk dekkend gaan organiseren - zoals de commissie Lenferink al heeft aanbevolen - en dat alle gemeenten beleid ontwikkelen voor de aanpak van mensenhandel. De zorgcoördinator mensenhandel speelt een cruciale rol: hij of zij zorgt ervoor dat passende opvang en hulp snel beschikbaar is. Omdat we willen dat de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel en de aanpak van mensenhandel snel merkbaar beter worden, gaan wij gemeenten helpen bij de implementatie van deze IBP-afspraken.

### Wat gaan we doen?

Rijk en gemeenten staan gezamenlijk aan de lat om een flinke impuls te geven aan de zorg en opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Hiervoor worden de volgende acties ondernomen:

- Gemeenten gaan vanaf 2019 extra specialistische opvangplekken voor slachtoffers mensenhandel met multiproblematiek realiseren.
- We zorgen ervoor dat er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren komt. CoMensha gaat gemeenten hierbij ondersteunen.
- Bij de VNG wordt een projectleider aangesteld om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid om mensenhandel aan te pakken.
- JenV en VWS zorgen er samen voor dat er voldoende capaciteit beschikbaar is in de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM).

- We hebben een werkgroep ingesteld om problemen in de doorstroom vanuit de COSM naar de vrouwenopvang op te lossen en de kennis over mensenhandel bij vrouwenopvang-instellingen te vergroten. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van JenV, VWS, CoMensha en de Federatie Opvang
- Verschillende zorginstellingen gaan zorgaanbod en behandelmethoden ontwikkelen voor jongens die seksueel zijn uitgebuit. VWS ondersteunt hun daarbij.
- Binnen de jeugdhulpverlening hebben naast de landelijke specialistische voorzieningen ook de regionale instellingen een aanbod ontwikkeld voor de opvang en hulp aan slachtoffers van loverboys. We ondersteunen een aantal jeugdhulpinstellingen en specialistische voorzieningen via een programma bij Zon/mw om behandelprogramma's voor slachtoffers van loverboys te onderzoeken op effectiviteit.
- Slachtoffers van loverboys worden in sommige gevallen geplaatst in een gesloten instelling omwille van het gevaar van onttrekking aan de zorg. Dit verblijf in een gesloten instelling is bij voorkeur zo kort mogelijk. Wel vraagt de behandeling in veel gevallen om een langere periode. We willen de ontwikkeling van trajectbenaderingen stimuleren en daarmee de aansluiting van behandeling tussen opeenvolgende voorzieningen. Zon/mw heeft hier een programmaliijn voor gestart.
- De rapporten van de Nationale ombudsman en het Toezicht Sociaal Domein (de samenwerkende inspecties in het sociaal en jeugd-domein) over nazorg en doorstroming vanuit de vrouwenopvang worden opgepakt door een werkgroep vrouwenopvang waar de ministeries van VWS, BZK, SZW en Financiën bij aansluiten evenals de Belastingdienst, Federatie Opvang, de VNG en enkele ervaringsdeskundigen.

Actielijn 2:

# Doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel. Het gaat hierbij om ernstige situaties op de werkvloer, waarbij er sprake kan zijn van dwang, geweld, misleiding, lange werkdagen en onderbetaling. Arbeidsuitbuiting kan in verschillende sectoren voorkomen en richt zich vaak op kwetsbare groepen, zoals arbeidsmigranten of mensen zonder verblijfsvergunning.





De Inspectie SZW is verantwoordelijk voor de opsporing en aanpak van arbeidsuitbuiting. Zij werkt hierbij samen met verschillende partners. Ook is de Inspectie SZW aangesloten bij de RIEC's. Een belangrijk deel van de opsporingscapaciteit zet de Inspectie in voor het stoppen van criminele werkgevers die zich schuldig maken aan arbeidsuitbuiting. Deze opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd onder gezag van het OM. Op internationaal niveau wordt via het project EMPACT THB samengewerkt met de politiediensten van de EU-lidstaten en Europol (zie ook onderdeel 5 van Actielijn 1), wat zich ook vertaalt in grensoverschrijdende operationele samenwerking bij strafrechtelijke onderzoeken. Op nationaal niveau werkt de Inspectie SZW samen met en maakt deel uit van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. De Inspectie SZW werkt samen met Financial Intelligence Unit en de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (de AVIMs) en neemt deel aan het Landelijk Overleg van Specialisten Mensenhandel van de politie (LOSM) en de ondermijningstafel Oost-Europese mensenhandel/mensensmokkel. Zowel vanuit de toezichts- als de opsporingskant wordt op operationeel niveau samengewerkt tussen Inspectie SZW en de politie.

In het programma *Arbidsuitbuiting* van de Inspectie SZW zit zowel een opsporings- als een toezichtkant. Dit maakt het mogelijk om ook vormen van misstanden en ernstige benadeling van werknemers aan te pakken die niet strafbaar zijn onder artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Malafide werkgevers die mensen ernstig onderbetalen, in slechte werksituaties laten werken en andere grove overtredingen van de arbeidswetten begaan, worden ook langs bestuursrechtelijke weg aangepakt.

In deze actielijn zijn de nieuwe acties op het gebied van arbeidsuitbuiting opgenomen die, bovenop de bestaande kaders en maatregelen, zullen zorgen voor een versterking van de aanpak arbeidsuitbuiting. De doorontwikkeling van de aanpak van arbeidsuitbuiting is besproken met sociale partners. Zij zullen ook bij de verdere uitwerking van verschillende acties actief worden betrokken.

#### **ILO Forced Labour Protocol**

In 1930 is door de International Labour Organization (ILO) de *Forced Labour Convention* opgesteld. Dit verdrag ziet erop toe dat alle lidstaten die het verdrag ratificeren zich inzetten om gedwongen arbeid uit te bannen. In 2014 is er op basis van dit oude verdrag een nieuw ILO-protocol opgesteld dat zich vooral richt op de preventie van arbeidsuitbuiting en de bescherming van de slachtoffers. Lidstaten die het protocol ratificeren moeten zich onder andere inzetten om mensenhandel en gedwongen arbeid tegen te gaan en te zorgen voor rechtstoegang en compensatie voor slachtoffers.

Nederland heeft het ILO-protocol geratificeerd en op 8 augustus 2018 is het in werking getreden. Ten behoeve van het protocol is deze actielijn omtrent arbeidsuitbuiting besproken met de sociale partners. De tekst van het protocol is te vinden op: <http://wetten.overheid.nl/BWBO006447/2014-06-11>.

## Signalering en preventie

### **Wat gaan we doen?**

#### **Bevorderen bewustwording van arbeidsuitbuiting**

Er zijn in het verleden eerder bewustwordingscampagnes rondom arbeidsuitbuiting geweest. Hierbij is echter nooit gekeken naar de achterliggende motieven van burgers: waarom melden zij arbeidsuitbuiting wel of niet? Met behulp van 'sociale marketing'-technieken willen de Inspectie SZW en het Ministerie van Justitie en Veiligheid onderzoeken hoe het bewustzijn en het handelingsperspectief bij signalen van arbeidsuitbuiting bij burgers kan worden vergroot. De drempel om melding te maken van signalen van arbeidsuitbuiting kan op die manier worden verlaagd. Deze actie draagt daarnaast bij aan het streven om het maatschappelijke bewustzijn van de problematiek te vergroten.

- De Inspectie SZW en JenV starten een onderzoek om te kijken hoe de bewustwording bij burgers over het herkennen en melden van arbeidsuitbuiting kan worden vergroot. Aan de hand van dit onderzoek wordt er gekeken naar effectieve interventies.

#### **Onderzoek naar kwetsbare groepen**

De Inspectie SZW doet onderzoek naar groepen die kwetsbaar zijn voor uitbuiting, in aanvulling op de bestaande opsporingsonderzoeken. Aan de hand van de onderzoeksresultaten worden passende interventies ontwikkeld. Een voorbeeld hiervan zijn Filipijnse slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Na een eerste verkennend onderzoek is er een samenwerking opgezet met het ministerie van Buitenlandse Zaken om het visumbeleid voor Filipijnen te bezien. Op het moment loopt er een onderzoek naar arbeidsuitbuiting bij huishoudelijk werk. De resultaten van elk onderzoek naar arbeidsuitbuiting kunnen leiden tot het identificeren van barrières die kunnen worden opgeworpen om de uitbuiting te bemoeilijken.

- De Inspectie SZW onderzoekt en analyseert groepen die kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting en kiest naar aanleiding van de onderzoeksresultaten de passende interventies.

#### **Overzichtelijk maken van taken en verantwoordelijkheden**

Uit verschillende gesprekken met gemeenten, politie en hulporganisaties blijkt dat er onduidelijkheid is over de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting. De Inspectie SZW heeft een regierol, maar het is niet voor iedereen helder welke stappen ze kunnen zetten als het gaat om het signaleren, opsporen en aanpakken van arbeidsuitbuiting. Overzichtelijke informatie over wat bijvoorbeeld medewerkers van een gemeente of ngo zouden kunnen doen als zij signalen van arbeidsuitbuiting in hun omgeving tegenkomen ontbreekt nog.

- De TeamWork-website<sup>17</sup> over de aanpak van arbeidsuitbuiting - een resultaat van het Nederlands EU-voorzitterschap - wordt naar het Nederlands vertaald en aangevuld met nieuwe en relevante informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting. Er komt een overzicht op te staan met de verschillende procedures en de taakverdeling bij de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting.
- Vanuit de Taskforce Mensenhandel wordt er een themabijeenkomst georganiseerd met alle ketenpartners en betrokken organisaties om de praktijk van de aanpak van arbeidsuitbuiting te bespreken en kennis uit te wisselen.

## Opsporing en handhaving

### **Wat gaan we doen?**

#### **Informatiepunt Mensenhandel**

De Inspectie SZW werkt toe naar een operationeel informatiepunt mensenhandel. Het informatiepunt zorgt ervoor dat alle signalen en meldingen die betrekking lijken te hebben op arbeidsuitbuiting worden besproken, veredeld en doorgesluisd naar het juiste team voor een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aanpak.

- De Inspectie SZW gaat werken met een informatiepunt mensenhandel. Dit krijgt de vorm van een geformaliseerd meldingenoverleg waar informatie samenkomt en door het juiste team wordt opgepakt.

#### **Sneller ter plekke**

De Inspectie SZW gaat vanaf 2019 inzetten op het sneller oppakken van signalen van misstanden en ernstige benadeling. Bij de directie Opsporing is er al een team van rechercheurs dat spoedeisende inzet kan leveren, maar vanuit de toezichtfunctie van de inspectie moet een dergelijke structuur nog worden opgezet. Het doel van een 'quick response team' is het leveren van inspecteurs die snel op een melding af kunnen gaan. Op die manier kunnen inspecteurs tijdig handhaven in geval van schrijnende arbeidssituaties waarin mensen ernstig worden benadeeld.

<sup>17</sup> Zie <https://www.teamwork-against-trafficking-for-labour-exploitation.nl/>.

- De Inspectie SZW gaat een ‘quick response team’ van inspecteurs inrichten dat ook in gevallen waarbij er geen directe opsporingsindicatoren zijn, snel ter plekke kan zijn na een urgente melding of signalen.

#### **Uitbreiding inspectie- en opsporingscapaciteit**

In het regeerakkoord staat dat er, olopend tot 2021, 50 miljoen euro per jaar vrijgemaakt wordt voor de handhavingsketen van de Inspectie SZW, conform het Inspectie Control Framework. Ruim de helft van deze investering zal gaan naar de handhaving van ‘eerlijk werk’ waar de aanpak van arbeidsuitbuiting een onderdeel van is<sup>18</sup>.

- De capaciteit van de Inspectie SZW om uitbuiting, onderbetaling en andere arbeidsmarktfraude aan te pakken wordt uitgebreid. Er worden meer inspecteurs en rechercheurs van de Inspectie ingezet voor de aanpak van arbeidsuitbuiting.
- De Inspectie SZW krijgt een landelijke expert mensenhandel die de verbinding vormt tussen de directie Opsporing en ketenpartners.

## Ondersteuning van (mogelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting

### **Wat gaan we doen?**

#### **Achterstallig loon terugvorderen**

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting hebben recht op dezelfde voorzieningen en zorg als andere slachtoffers van mensenhandel. In de praktijk blijkt echter dat het voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting moeilijk is om het achterstallige loon te ontvangen. Dit heeft verschillende redenen. Het kan zijn dat het slachtoffer zich niet meer in Nederland bevindt, dat de berekening van de hoogte van het achterstallig loon ingewikkeld is of dat het slachtoffer geen kennis heeft van of niet makkelijk toegang heeft tot het Nederlandse rechtssysteem.

- Het ministerie van SZW gaat verkennen hoe de gang van zaken rond het terugvorderen van loon en toegang tot rechtsbijstand voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting eenvoudiger kan worden gemaakt. Deze verkenning zal in samenwerking met de sociale partners gebeuren.

#### **De aanpak van ernstige benadeling**

Verschillende partijen in het veld geven aan dat de juridische term ‘arbeidsuitbuiting’ niet overeenkomt met wat veel mensen beschouwen als uitbuiting, of wat in de media als arbeidsuitbuiting wordt benoemd. In veel gevallen gaat het om de ernstige benadeling door een criminele werkgever door lange werkdagen, onderbetaling en slechte arbeidsomstandigheden, wat zorgt voor schrijnende werksituaties. Er is dan echter niet aantoonbaar sprake van dwang, misleiding, geweld of chantage. Hierdoor vallen deze situaties niet onder de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting en pakt de Inspectie SZW de situaties op in het inspectieproject ‘ernstige benadeling’. Hier bestaat echter geen aparte wetgeving voor; wel is er sprake van verschillende overtredingen van de arbeidswetten en/of strafbare feiten.

- Het ministerie SZW verkent mogelijke beleids- en wetswijzigingen om de handhaving en de aanpak van ‘ernstige benadeling’ te versterken en de rechtspositie van slachtoffers van ernstige benadeling te verbeteren. Ook deze verkenning zal in samenwerking met de sociale partners plaatsvinden.

<sup>18</sup> Zie voor meer informatie over de verdeling van de gelden Kamerstuk TK 2018-2019, 29544, nr. 846.

### **Ondersteuning van slachtoffers bij het vinden van nieuw werk**

Als een slachtoffer van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling uit de werksituatie wordt gehaald, is het van belang deze persoon te helpen om snel weer op eigen benen te staan. Dit kan bijvoorbeeld door het slachtoffer te helpen om eerlijk werk te vinden, met een fatsoenlijk loon. Mensen die eerder in een uitbuitingssituatie zaten, zijn kwetsbaar en hebben extra hulp nodig om geschikt werk te vinden. Zo moet er bijvoorbeeld rekening worden gehouden met een mogelijke taalbarrière, beperkte mobiliteit of een gat in het cv.

- Verschillende stakeholders (waaronder CoMensha, vakbonden, FairWork, het OM, ministerie van SZW en de uitzendbranche) gaan met elkaar om de tafel om afspraken te maken hoe slachtoffers van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling snel kunnen worden bemiddeld naar nieuw en eerlijk werk.

### **Opvang grote groepen**

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting hebben recht op opvangvoorzieningen. CoMensha draagt zorg voor adequate, tijdelijke opvang voor slachtoffers, als er in één keer een grote groep slachtoffers wordt aangetroffen.

- VWS zorgt voor voldoende middelen bij CoMensha, ook als blijkt dat er meer slachtoffers worden aangetroffen, als gevolg van de toegenomen opsporingscapaciteit.





Actielijn 3:

# Voorkomen van slachtofferschap en daderschap

Mensen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel hebben vaak nog jarenlang last van de (traumatische) gevolgen. De beste manier om mensenhandel aan te pakken is dan ook voorkomen dat mensen überhaupt slachtoffer of dader worden. Daarbij speelt ook het bedrijfsleven een belangrijke rol. Zij kunnen zich immers inzetten voor 'schone' leveranciersketens. We richten ons in de preventie niet alleen op Nederland, maar ook op herkomst- en transitlanden.



In deze actielijn richten we ons op het voorkomen van zowel daderschap als slachtofferschap. Voor beide geldt dat zij vele gezichten kennen. Het kan bij daderschap gaan om bedrijven die mensen uitbuiten, maar ook om individuele daders – waarbij zowel jongens en meisjes als volwassen mannen en vrouwen als dader kunnen optreden. Voor de slachtoffers geldt eveneens dat zij vele gezichten kunnen hebben.

Uit onze analyse komt een aantal belangrijke aandachtspunten naar voren. Jongens worden te vaak alleen als dader benaderd. Dit terwijl bijvoorbeeld bij seksuele uitbuiting is gebleken dat ook jongens hier slachtoffer van kunnen worden. Verder blijkt uit onze analyse dat sommige groepen extra risico lopen om uitgebuit te worden. Het gaat bij deze kwetsbare groepen onder andere om mensen met een lichte verstandelijke beperking (LVB) en mensen met een migratieachtergrond. Binnen deze actielijn wordt daarom een breed palet aan maatregelen besproken. Een deel van deze maatregelen is eerder ook benoemd onder actielijn 1 bij Signalering.

## Preventie gericht op jongeren in Nederland

### Wat gaan we doen?

- We gaan in gesprek met hulpverleningsinstellingen en scholen over bestaande trainingen en lesmethoden. Verschillende lokale (jeugd)hulpinstellingen hebben mooie methodieken ontwikkeld die zij als *best practices* met elkaar kunnen delen. Denk bijvoorbeeld aan de campagnes waarbij lok-loverboys en -lovergirls worden ingezet om potentiële slachtoffers bewust te maken van het risico om in een uitbuitingssituatie terecht te komen.
- In 2017 heeft het landelijke kenniscentrum LVB de producten van de commissie Azough geschikt gemaakt voor professionals die werken in de LVB- en GGZ-instellingen. Het kenniscentrum gaat de kennis over deze problematiek en over de kwetsbaarheid van deze groep voor uitbuiting verspreiden onder instellingen.
- De kennis die is opgedaan in het programma *Aanpak uitbuiting Roma kinderen* wordt landelijk verspreid onder gemeenten door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Ook geven we een impuls aan de cultureel-sensitieve aanpak van uitbuiting door aandacht te vragen voor de gevolgen van sexting en exposing.
- We zetten verder in op het trainen van diverse professionals. Specifiek schenken we daarbij ook aandacht aan professionals in de vreemdelingenketen, zorg, jeugdhulp, gemeenten en de hotelsector. Het idee hierbij is dat potentiële slachtoffers tijdig herkend worden en niet meer in een uitbuitingssituatie terechtkomen. Voor deze en andere professionals worden ook twee voorlichtingsfilms ontwikkeld, namelijk over criminele uitbuiting en over seksuele uitbuiting van jongens en mannen.
- We schenken specifiek aandacht aan het fenomeen creditboys, (meestal) jongeren die hun slachtoffers dwingen om kredieten af te sluiten. Daarbij gaat het vaak om het afsluiten van meerdere telefoonabonnementen. De telefoons die daarbij horen, worden vervolgens afgepakt en doorverkocht. Het slachtoffer draait op voor de abonnementskosten en blijft met hoge schulden achter. Dit kan plaatsvinden in combinatie met seksuele uitbuiting door loverboys/mensenhandelaren. Vaak is het heel lastig te bewijzen dat er sprake is geweest van dwang. Er kan echter ook sprake zijn van andere strafbare feiten, zoals fraude, oplichting en heling. Preventie van fraude is van groot belang en daar wordt op verschillende manieren aan gewerkt. Vooropgesteld moet worden dat burgers - in dit geval jongeren - zelf alert moeten zijn en geen kredieten of telefoonabonnementen moeten afsluiten op verzoek van anderen. Ook de telecomaandieners nemen deze vorm van fraude zeer serieus. Zij hebben verschillende maatregelen genomen om fraude door creditboys te voorkomen. Zo waarschuwen zij consumenten via hun websites actief voor deze vorm van fraude en trainen ze hun winkelmedewerkers om dit fenomeen te herkennen en klanten goed te informeren. Ook is de telecomsector bezig een lesprogramma te ontwikkelen om jongeren voor te lichten. Verder houdt de sector in de gaten hoeveel telefoonabonnementen een persoon binnen een bedrijf aanhoudt. Daarbij worden voor jongeren beperkingen gehanteerd voor het aantal abonnementen en kredieten. Als inzet van het strafrecht effectief is en er voldoende aanknopingspunten zijn om strafrechtelijk op te treden, kan ook dit worden ingezet om deze vorm van fraude aan te pakken. Ook geven we een impuls aan de cultureel-sensitieve aanpak van exposing en sexting en de negatieve gevolgen hiervan zoals sextortion en seksuele uitbuiting. Hoewel alle jongeren slachtoffer kunnen worden van online grensoverschrijdend gedrag, blijken jongeren met een migratieachtergrond in het bijzonder kwetsbaar te zijn voor exposing en sextortion omdat seksualiteit binnen hun culturele achtergrond vaker taboe is. Vandaar dat het delen van kennis over een cultuur-sensitieve aanpak hiervan van groot belang is.

Verscheidende organisaties hebben hier de afgelopen jaren een aanpak voor ontwikkeld. Belangrijke elementen in de aanpak zijn voorlichting aan jongeren, hun ouders en scholen en goede hulp en begeleiding aan (potentiële) slachtoffers. Het delen van kennis over de cultureel-sensitieve aanpak doen we op twee manieren. We organiseren met kennisinstellingen een seminar voor de belangrijkste stakeholders uit het sociale domein, te weten zorg, onderwijs, gemeenten en de strafrechtsketen, waar kennis en goede praktijkvoorbeelden worden gedeeld en verspreid. En we ontwikkelen informatiemateriaal en tools voor professionals. Met deze activiteiten wordt beoogd de landelijke uitrol van kennis en kunde van een cultuursensitieve aanpak van sexting en exposing te bevorderen, waarmee tevens uitvoering wordt gegeven aan de toezegging van de Minister van Justitie en Veiligheid.

## In gesprek met het bedrijfsleven

### Wat gaan we doen?

- De overheid werkt met bedrijven, vakbonden en maatschappelijke organisaties samen in Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen-convenanten (“IMVO-convenanten”), om verbeteringen te realiseren in de internationale ketens van bedrijven. Uitgangspunt hierbij vormen de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). Er zijn zeven IMVO-convenanten ondertekend en zes IMVO-convenanten in ontwikkeling. De OESO-richtlijnen maken duidelijk wat de Nederlandse overheid van bedrijven verwacht op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De OESO-richtlijnen bieden handvatten voor bedrijven om met maatschappelijke kwesties als ketenverantwoordelijkheid, mensenrechten, kinderarbeid, milieu en corruptie om te gaan. Volgens deze richtlijnen behoren bedrijven door middel van het toepassen van gepaste zorgvuldigheid, zogenaamde *due diligence*, risico's voor mens en milieu binnen hun keten in kaart te brengen, aan te pakken en in de toekomst te voorkomen. Mocht uit de *due diligence* blijken dat in een bepaalde sector sprake is van het risico op gedwongen arbeid, dan kunnen convenantpartijen dit als prioriteit aanmerken, en in het convenant afspraken maken over het voorkomen of mitigeren hiervan. De convenantpartijen rapporteren jaarlijks over de voortgang van het convenant. Conform het regeerakkoord zal het IMVO-convenantenbeleid na twee jaar (in 2019) worden geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie kunnen aanleiding geven tot het nemen van dwingende maatregelen.
- Met steun van het OM en de politie zijn enkele toonaangevende bedrijven die zich bezighouden met het beheer van internetsites waarop prostitutie wordt aangeboden tot een gedragscode gekomen. Deze gedragscode is in concept gereed en zal naar verwachting voor het eind van dit jaar door deze bedrijven worden ondertekend.
- Er zijn de afgelopen jaren diverse initiatieven geweest vanuit de overheid om uitbuiting in de hotelsector tegen te gaan, waarbij de focus lag op illegale prostitutie en seksuele uitbuiting of op arbeidsomstandigheden en arbeidsuitbuiting. CoMensha heeft in juni 2018 samen met FairWork het initiatief genomen om opnieuw met de hotelsector aan de slag te gaan, waarbij deze keer de krachten worden gebundeld vanuit verschillende disciplines. De focus ligt op alle vormen van uitbuiting in deze sector. Hiertoe is een werkgroep opgericht bestaande uit de Inspectie SZW, Defence for Children-ECPAT, het Functioneel Parket, FairWork en CoMensha. Er zal een analyse gemaakt worden van de meldingen en klachten vanuit de hotelsector die de afgelopen jaren bij de ketenpartners binnengekomen zijn en er zal een blauwdruk worden ontwikkeld voor een stappenplan voor het werken aan het voorkomen van diverse vormen van mensenhandel in de gehele hotelketen, gericht op hoteldirectie en leidinggevenden. Voorlichten en trainingen maken hier ook onderdeel van uit. Samenwerking tussen publieke en private partijen is hierbij essentieel. De politie start een proeftuin om te komen tot samenwerking met de eigenaren/beheerders van vakantieparken, om mensenhandel op vakantieparken aan te pakken. In samenwerking met Defence for Children-ECPAT gaan de deelnemende politie-eenheden inzichtelijk maken in welke mate mensenhandel (inclusief seksuele uitbuiting van minderjarigen) ook op vakantieparken voorkomt. Hierbij zullen behalve de politie en Defence for Children-ECPAT ook de brancheorganisatie Recron, eigenaren van vakantieparken c.q. beheerders en gemeenten (als vergunningverlener) betrokken worden. Op basis van concrete casuïstiek willen zij komen tot algemene afspraken over de aanpak van mensenhandel op vakantieparken. Daarbij wordt onder andere gedacht aan het trainen van medewerkers van de vakantieparken, zodat zij in de toekomst beter in staat zijn om signalen van mensenhandel te herkennen.

## Voorkomen van mensenhandel op migratieroutes en ondersteuning aan slachtoffers in herkomst- en transitlanden

Irreguliere migranten op weg naar Europa en Nederland lopen groot risico onderweg slachtoffer te worden van uitbuiting. Zij zijn vaak sterk afhankelijk van hun smokkelaar en mede daardoor kwetsbaar. Hoewel er een duidelijk juridisch onderscheid bestaat, gaan mensensmokkel en mensenhandel hierbij in de praktijk vaak naadloos in elkaar over. Ook eenmaal aangekomen in het bestemmingsland vormen migranten een kwetsbare groep. Een significant gedeelte van de mensenshandelslachtoffers in Nederland is dan ook van Afrikaanse afkomst. Betrokkenheid van overheden in herkomst- en transitlanden is vaak een punt van zorg, aangezien het verdienmodel in alle segmenten van de maatschappij is “geïntegreerd”. Transnationale criminele netwerken verdienen miljarden aan de uitbuiting van migranten. Door de armoede en instabiliteit in West- en Noord-Afrika en de Sahel opereren mensenshandelaars bovendien in de praktijk vaak straffeloos. Een wettelijk kader om mensenhandel aan te pakken en slachtoffers te beschermen ontbreekt vaak in deze Afrikaanse herkomst- en transitlanden, evenals de capaciteit om hier iets aan te doen. In belangrijke Afrikaanse herkomst- en transitlanden zet Nederland daarom in op de preventie en aanpak van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, als onderdeel van de integrale migratieagenda<sup>19</sup> en in lijn met de beleidsnota voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.<sup>20</sup> Daarbij gaat speciale aandacht uit naar kwetsbare groepen, vrouwen en meisjes in het bijzonder.

### Wat gaan we doen?

- Via bewustwordingscampagnes in herkomstlanden proberen we potentiële migranten te behoeden voor de gevaarlijke reis naar Libië/Europa en het risico om daarbij slachtoffer te worden van mensenhandel.
- We gaan de samenwerking met belangrijke herkomstlanden van slachtoffers versterken. Zo zal Nederland bijdragen aan capaciteitsopbouw via VN-organisaties van immigratiediensten, de juridische sector, financiële instituties en lokale agentschappen tegen mensenhandel in onder andere Nigeria, Egypte en Tunesië. Daarnaast spelen de Nederlandse posten een signalerende en coördinerende rol ter plaatse.
- Ten slotte is er gezien de verwevenheid tussen mensensmokkel en -handel ook veel aandacht voor mensenhandel in bredere programma's gericht op de aanpak van mensensmokkel en de bescherming van mensenrechten van migranten. Zo zullen we werken aan verbetering van de situatie van irreguliere migranten in transitlanden en het bevorderen van hun vrijwillige terugkeer naar herkomstlanden. Op deze manier worden hen alternatieven geboden voor een voortzetting van hun reis met de bijbehorende risico's op uitbuiting.

## Aandacht voor potentiële slachtoffers mensenhandel binnen het visumbeleid

### Wat gaan we doen?

- Het ministerie van BZ is verantwoordelijk voor de verstrekking van kort verblijf visa. Het Ministerie heeft in 2017 het Informatie Ondersteund Beslissen uitgerold, een op data-analyse gebaseerde werkwijze waarmee objectieve informatie aan het beslisproces over visa wordt toegevoegd. Doorontwikkeling van deze werkwijze focust op uitbreiding van de beschikbare bronnen. Daaronder valt ook het toevoegen van informatie waarmee potentieel slachtofferschap van mensensmokkel en -handel vroegtijdig gesignaleerd kan worden. BZ werkt hiervoor samen met SZW, OM en ketenpartners.

<sup>19</sup> TK 2017-2018, 19637 nr. 2375.

<sup>20</sup> TK 2017-2018, 34952 nr. 1.



Actielijn 4:

# Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de aanpak van mensenhandel. Steeds meer gemeenten zijn doordrongen van de verantwoordelijkheden die zij bij deze aanpak hebben. Maar dit is nog lang niet overal het geval. De Rapporteur heeft in de Tiende rapportage mensenhandel aanbevolen dat gemeenten op dit punt een steviger rol moeten pakken. Deze actielijn is erop gericht gemeenten daarbij te ondersteunen.



Omdat mensenhandel zich vaak op lokaal niveau manifesteert, zijn gemeenten een belangrijke partner in de integrale aanpak ervan. Vooral waar het gaat om het signaleren van vormen van mensenhandel zijn de gemeenten onmisbaar. Ze kunnen bijdragen aan het voorkomen van seksuele uitbuiting door goede regulering van de prostitutiebranche. Ook kunnen gemeenten, aanvullend op het strafrecht, bestuurlijke instrumenten toepassen en barrières opwerpen om mensenhandel te voorkomen en aan te pakken.

Daarnaast hebben gemeenten nog een andere rol in de aanpak van mensenhandel. Op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn zij immers verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van slachtoffers. De afgelopen jaren is er al een uitgebreid en gevarieerd aanbod van opvangvoorzieningen en hulpverlening op gang gekomen. De hulpverleningsketen kan echter beter functioneren, naarmate méér gemeenten – en liefst uiteraard alle – hun verantwoordelijkheid nemen voor opvang en nazorg.

Ook als slachtoffers de opvang of hulpinstelling verlaten heeft de gemeente een rol: zij moeten het slachtoffer ondersteunen met eventuele (ambulante) vervolghulp, (inkomens)voorzieningen, bij het vinden van huisvesting en toeleiding naar school, werk- of dagbesteding. Amsterdam en Rotterdam hebben bijvoorbeeld al specifiek voor slachtoffers van mensenhandel zogeheten “doorstroomwoningen” georganiseerd. Deze stellen slachtoffers in staat om na het verlaten van de opvangvoorzieningen door te stromen naar een zelfstandige woning.

De commissie Lenferink heeft al in 2015 aanbevelingen gedaan om de gemeentelijke rol te versterken, bijvoorbeeld door een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren te realiseren. De VNG en gemeenten hebben afgesproken deze aanbevelingen te implementeren. Het *Interbestuurlijk Programma* van februari 2018 schrijft voor dat elke gemeente over vier jaar een duidelijk beleid moet hebben om de aanpak van mensenhandel te borgen.

## Versterking signalering mensenhandel door gemeenten

Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen in de signalering van mensenhandel. Ambtenaren met burgercontacten zijn de oren en ogen van een gemeente. Als zij signalen van uitbuiting herkennen en melden, kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan de strijd tegen mensenhandel. De afgelopen jaren hebben verschillende partijen al ingezet op het trainen van relevante functionarissen bij gemeenten in het herkennen van signalen van mensenhandel. Het gaat dan met name om baliepersoneel en verschillende toezichthouders van de gemeenten. Zo heeft het CCV in 2017 een *e-learning* module ontwikkeld voor baliemedewerkers en toezichthouders van gemeenten om signalen van mensenhandel te leren herkennen. CoMensha en FairWork hebben ook verschillende trainingen verzorgd. Ook in het kader van het programma *Aanpak uitbuiting Roma kinderen* zijn er verschillende praktische hulpmiddelen ontwikkeld, onder andere voor gemeenten. De komende jaren zetten we verder in op het verbeteren van de signalering door gemeenten. Ook zorgen we ervoor dat gemeenten bekend raken met de beschikbare hulpmiddelen en deze structureel blijven inzetten.

### Wat gaan we doen?

- Eerder heeft FairWork alle medewerkers van de RNI-loketten (19 gemeenten) getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel. De RNI-loketten zijn bedoeld voor de inschrijving van mensen die korter dan vier maanden in Nederland wonen. Vanaf het eind van 2018 gaat FairWork, met middelen vanuit het Rijk, ook andere medewerkers in deze gemeenten trainen in het herkennen van de signalen van mensenhandel. Welke medewerkers precies getraind worden, zal in overleg met de afzonderlijke gemeenten worden bepaald. Te denken valt hierbij aan uitvoerende ambtenaren Burgerzaken of toezichthouders. We kiezen voor deze gemeenten, omdat daar al een meldstructuur aanwezig is: een “aandachtsfunctionaris” die gedeeltelijk is vrijgesteld om signalen van collega’s op te pakken. De trainingen worden voor de zomer van 2019 afgerond.

## Uitwerking van de IBP-afspraken

Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen hebben in het *Interbestuurlijk Programma* van februari 2018 afgesproken samen een aantal grote maatschappelijke opgaven aan te pakken. Ook over de aanpak van mensenhandel zijn afspraken gemaakt. Zo staat in het IBP dat alle gemeenten over vier jaar duidelijk beleid hebben om mensenhandel tegen te gaan en dat gemeenten werken aan passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg en een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie. Bij de invulling van het beleid kunnen gemeenten gebruik maken van de kennis die is opgenomen in de barrièremodellen *Bestuurlijke aanpak arbeidsuitbuiting* en *Bestuurlijke aanpak seksuele uitbuiting*, die beschikbaar zijn via het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

### Wat gaan we doen?

- Bij de VNG is een projectleider aangesteld die gemeenten ondersteunt bij het ontwikkelen van een effectieve aanpak mensenhandel. De projectleider heeft als taak om:
  - Te realiseren dat iedere gemeente 'awareness' heeft op het onderwerp mensenhandel en hiervoor een aanpak heeft ontwikkeld;
  - Te zorgen voor structurele inbedding van de aanpak van mensenhandel;
  - Gemeenten te adviseren en ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van mensenhandelbeleid;
  - Te komen tot een landelijke dekkende zorgstructuur voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel;
  - Samen te werken met relevante overige partijen.

De VNG doet dat vanuit een voor gemeenten samenhangende aanpak en communicatie-strategie op zorg en veiligheid.

- CoMensha heeft een projectleider aangesteld die aan de slag is gegaan met de bevordering van kennis en expertise over mensenhandel in Nederlandse gemeenten en het stimuleren en ondersteunen van gemeenten. Doel hierbij is de realisatie van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie voor slachtoffers van mensenhandel. Uitgangspunt bij deze subsidie is dat CoMensha voor een periode van twee jaar, in nauwe afstemming met de aangestelde projectleider bij de VNG, centrumgemeenten wil ondersteunen in de uitrol van de adviezen van de commissie Lenferink, met een nadruk op het realiseren van landelijk dekkende zorgcoördinatie. Hierbij willen zij nadrukkelijk aansluiten bij de reeds bestaande structuren in de verschillende regio's. Na deze twee jaar zal de rol van CoMensha faciliterend/ondersteunend zijn, uitgevoerd op dezelfde wijze als voor die regio's waar de zorgcoördinatie nu reeds is ingevuld.

## Borging van de bestuurlijke aanpak op nationaal niveau

Gemeenten geven op lokaal niveau vorm aan de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Hiertoe is de afgelopen jaren al veel kennis vergaard en zijn allerlei instrumenten ontwikkeld. De komende jaren zetten we onverminderd in op deze bestuurlijke aanpak.

### Wat gaan we doen?

- De samenwerking uit het programma *Aanpak uitbuiting Roma kinderen* (onder andere over criminele uitbuiting) zetten we voort en het netwerk van lokale, regionale en landelijke partners houden we in stand, zowel op strategisch als op beleidsmatig niveau. De instrumenten die gedurende het programma zijn ontwikkeld staan ter beschikking aan alle professionals, beleidsmakers en bestuurders die werken met doelgroepen met complexe multiproblematiek. Het CCV zal deze instrumenten actief onder de aandacht brengen van gemeenten en andere partners. Uitgangspunt daarbij is de handelingskracht van professionals, beleidsmakers en bestuurders te vergroten, onder meer door het aanbieden van een eenduidig denk- en handelingskader en een *toolkit* met concrete instrumenten.

- Het CCV ontwikkelt de opgeleverde tools en werkwijzen door tot een integrale aanpak complexe (criminele) familienetwerken binnen het project *Doorontwikkeling Toekomstperspectief Roma* (tot juni 2019). Dit vindt plaats binnen drie proeftuingemeenten waarbij de Universiteit van Tilburg reflecteert op aanwezigheid van intergenerationele overdracht van criminele activiteiten binnen familienetwerken. Concreet levert dit een (binnen drie gemeenten geborgde) integrale aanpak op (domein overstijgende samenwerking veiligheid/sociaal) met duiding van interventiemomenten. De lokale teams worden getraind in het pluralistisch denkkader ‘mens centraal i.p.v. cultuur’ (werken vanuit de rechten van de mens).
- Het CCV ondersteunt gemeenten (in samenspraak met de projectleider mensenhandel van de VNG) bij hun mensenhandelaanpak. Het CCV biedt hiertoe onder meer de genoemde barrièremodellen aan, fungeert als een vraagbaak en organiseert periodiek kennisbijeenkomsten.
- Het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel (CCV) dient als referentiekader en handelingsperspectief voor gemeenten om hun rol binnen de bestuurlijke aanpak van mensenhandel (verder) in te vullen en het beleid vorm te geven. Het geeft aan wat minimaal nodig is om mensenhandel vanuit het bestuur effectief te kunnen aanpakken.
- Komende periode is i.h.k.v. de Regeling uitstapprogramma’s prostituees jaarlijks structureel 3 miljoen euro beschikbaar voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma’s voor mensen die de prostitutie willen verlaten. Sekswerkers, al dan niet gedwongen, kunnen hulp en ondersteuning krijgen als ze willen stoppen met werken in de seksbranche.
- Om gemeenten en regio’s te ondersteunen bij het bestrijden van loverboyproblematiek zullen de ministeries van VWS en JenV de komende tijd voorbeeldpraktijken bijeen brengen zodat ze van elkaars aanpak kunnen leren. Vorig jaar zijn al verschillende regio’s bezocht waar een specifieke loverboyaanpak is neergezet. Deze lokale en regionale aanpakken zullen in een boekje worden beschreven, zodat ook andere gemeenten en regio’s hier inspiratie uit kunnen putten.

## Ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak op internationaal niveau

Mensenhandelaren opereren veelal over de grens. Zeker gemeenten in grensstreken hebben niet alleen de samenwerking met de overige partners in eigen land nodig, maar ook die met partners over de grens.

### Wat gaan we doen?

- Waar het de internationale bestuurlijke aanpak van mensenhandel betreft, vormen beperkingen in informatie-uitwisseling en verschillen in wet- en regelgeving belemmeringen voor een vlotte samenwerking. Om hier inzicht in te krijgen en verandering in te brengen loopt tot eind 2018 het project CONFINE: een twee jaar durend project gericht op het onderzoeken van mogelijkheden om de grensoverschrijdende bestuurlijke aanpak van mensenhandel en in het bijzonder de informatie-uitwisseling daarbij te versterken. Het project is tot stand gekomen met financiering van de Europese Commissie en wordt uitgevoerd door de gemeenten Genk en Antwerpen, RIEC Zeeland West-Brabant & Oost-Brabant en KU Leuven.
- De ervaringen die zijn opgedaan in het kader van CONFINE nemen we mee bij de ontwikkeling van het Ontwikkel- en Expertisecentrum voor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn (Euregionaal RIEC). Dit is een grensoverschrijdend project onder coördinatie van RIEC Limburg, in samenwerking met België en Duitsland. Het streven is om dit centrum voorjaar 2019 te laten starten en hiermee onder meer een plek te creëren waar lokaal bestuur, politie en justitie elkaar aan de hand van concrete cases kunnen ontmoeten en de informatie-uitwisseling en verdere samenwerking kunnen bevorderen. Ook aan mensenhandel gerelateerde zaken kunnen hier aan bod komen.



### Regionale tafels

Vanuit de Taskforce Mensenhandel is het initiatief genomen om een impuls te geven aan de integrale regionale aanpak van mensenhandel. De bedoeling is dat in elk van de tien politieregio's een burgemeester het bestuurlijk trekkerschap van de mensenhandelaanpak op zich neemt en een regionale mensenhandeltafel wordt ingesteld, waar alle betrokken partners aanschuiven en samenwerken. De regioburgemeesters hebben hun commitment gegeven aan deze benadering.

Een regionale benadering helpt gemeenten en voorkomt dat ze ieder voor zich het wiel moeten gaan uitvinden. Doel is het bundelen van expertise en inzet en het faciliteren van de wisselwerking tussen het landelijke, regionale en het lokale niveau.

Op dit moment is de rol van bestuurlijk trekker / portefeuillehouder in zeven van de tien regio's ingevuld. Vier regio's hebben al een regionale tafel ingericht en drie regio's hebben concrete plannen in die richting. In de regio Rotterdam, bijvoorbeeld, is onder leiding van de burgemeester van Capelle aan den IJssel met 32 gemeenten uit de regio een strategische agenda mensenhandel vastgesteld. Twee regio's hebben ervoor gekozen om het thema mensenhandel op te nemen in de regionale aanpak van ondermijning.



Actielijn 5:

# Delen van kennis en informatie

Bij de aanpak van mensenhandel zijn veel partijen betrokken. Al deze professionals beschikken over kennis en expertise die nodig is om de aanpak van mensenhandel vorm te geven. Door kennis, expertise en informatie bij elkaar te brengen, kan effectiever worden samengewerkt in de strijd tegen mensenhandel en voorkomen we dat op meerdere plekken het wiel opnieuw wordt uitgevonden.



## Informatiedeling in het mensenhandeldomein

Mensenhandel kan alleen bestreden worden als op alle niveaus en tussen alle partners intensief wordt samengewerkt. Het delen van informatie is daarbij onontbeerlijk. Vaak gaat het hierbij om bijzondere persoonsgegevens, vooral daar waar het om seksuele uitbuiting gaat. Veel partners ervaren belemmeringen bij het delen van informatie. Enerzijds heeft dit te maken met beperkingen die vanuit privacy-wetgeving (de AVG) gelden, aangezien voor het delen van bijzondere persoonsgegevens strenge regels gelden. Anderzijds heeft dit ook vaak te maken met onduidelijkheid en angst over wat er wel en niet gedeeld mag worden. GRETA beveelt dan ook aan om NGOs en professionals die met slachtoffers van mensenhandel in aanraking kunnen komen van duidelijk advies te voorzien over het wettelijk kader voor informatiedeling.

### Wat gaan we doen?

- We hebben een projectleider aangesteld die duidelijkheid moet gaan verschaffen over welke informatie wel en niet gedeeld mag worden en hoe deze het beste gedeeld kan worden, zodat de deling van informatie AVG-proof is. De projectleider moet de volgende resultaten boeken:
  - De projectleider brengt verschillende, veelvoorkomende werkwijzen en generieke werkprocessen waarbij informatiedeling een rol speelt in kaart.
  - Binnen het programma *Gegevensdeling in het Zorg- en Veiligheidsdomein* is al gekeken naar knelpunten in de informatie-uitwisseling tussen zorg- en veiligheidspartners en hoe hiermee om te gaan. De opbrengsten van dit programma zijn samengevat in verschillende praktische hulpmiddelen. De projectleider zal nagaan in hoeverre deze ook toepasbaar zijn binnen het mensenhandeldomein en deze waar nodig aanvullen en aanpassen.
  - De projectleider ontwikkelt ook een communicatie- en implementatiestrategie om bekendheid te geven aan het handelingsperspectief en de hiervoor beschikbare hulpmiddelen onder relevante partners in het mensenhandeldomein.
  - Tot slot maakt hij een inventarisatie van benodigde aanpassingen van wet- en regelgeving op het gebied van informatie-uitwisseling, specifiek voor de aanpak van mensenhandel. Waar mogelijk sluiten we hierbij aan bij andere wetgevingstrajecten rondom informatie-deling, bijvoorbeeld bij de aanpak van ondermijning.

## Lerend netwerken

Tijdens de workshops die we in het kader van de ontwikkeling van dit programma hebben georganiseerd, merkten we dat een belangrijke meerwaarde van deze bijeenkomst ook lag in de netwerkfunctie. Verschillende professionals die zich bezig houden met de aanpak van mensenhandel en de ondersteuning van slachtoffers konden elkaar hier ontmoeten en kennis uitwisselen over lopende activiteiten, nieuwe ontwikkelingen en *best practices*. De komende periode willen we dit blijven faciliteren.

### Wat gaan we doen?

- Met de Taskforce Mensenhandel is afgesproken om met vaste regelmaat netwerkbijeenkomsten te organiseren. Doel van deze bijeenkomsten is om de onderlinge contacten warm te houden en de uitwisseling van kennis en ideeën gaande te houden.
- Om regio's te ondersteunen bij de aanpak van loverboyproblematiek hebben de ministeries van VWS en JenV een praktijkteam / casuïstiek overleg opgericht. Dit praktijkteam bespreekt knelpunten uit actuele casuïstiek waar men op lokaal niveau tegenaan loopt. Aan dit team nemen onder andere de Rapporteur, verschillende gemeenten, zorgverleners en de SG's van VWS en JenV deel. Gezamenlijk trachten zij bestuurlijke oplossingen te vinden voor de geconstateerde problemen.

## Inzet ervaringsdeskundigen

Door wat ze hebben meegemaakt, hebben slachtoffers van mensenhandel unieke kennis die zeer waardevol kan zijn bij het ontwikkelen van beleid. Zij weten waar zij als slachtoffers behoefte aan hebben (of hadden) en kunnen meedenken over mogelijke oplossingen. Er wordt echter nog onvoldoende gebruik gemaakt van de kennis van ervaringsdeskundigen bij de ontwikkeling van beleid. Veelal wordt volstaan met het verzamelen van input bij zorgcoördinatoren en instanties die zelf in direct contact staan met slachtoffers. Dat betekent dat er (te) veel over de slachtoffers wordt gepraat en niet met hen. Enkele zorginstellingen maken al wel gebruik van professionele ervaringsdeskundigen bij de behandeling van slachtoffers van mensenhandel, d.w.z. ervaringsdeskundigen die nadat zij hersteld zijn van de gevolgen van hun uitbuiting een opleiding hebben gevolgd om andere slachtoffers te kunnen helpen.

### Wat gaan we doen?

- We tekenen levensverhalen op van ervaringsdeskundigen. Hierin is ook aandacht voor de verschillende manieren waarop we deze ervaringen kunnen gebruiken bij de ontwikkeling van beleid of het vormgeven van het zorgaanbod voor slachtoffers.
- De verhalen kunnen ook online gebruikt worden. Bijvoorbeeld om bij het bredere publiek aandacht te vragen voor deze problematiek.

## Internationaal delen van kennis en ervaring

Bij hun nationale aanpak van mensenhandel lopen landen vaak tegen vergelijkbare problemen op en proberen ze vergelijkbare oplossingen uit. Contact met en kennis van andere landen is niet alleen essentieel om effectief samen te kunnen werken met bron- en transitlanden, maar helpt ons ook om scherp te blijven en onze aanpak verder te ontwikkelen. Omgekeerd kan de Nederlandse kennis en ervaring zeer waardevol zijn voor andere landen. De rapporten van GRETA, het monitoringscomité bij het mensenhandelverdrag van de Raad van Europa, zijn een waardevolle bron van kennis over de aanpak in de verschillende landen. Na vaststelling door GRETA vindt echter geen inhoudelijke bespreking plaats in het Comité van Verdragspartijen. Een gemiste kans, want landen kunnen veel leren van elkaars ervaringen. In aanvulling op GRETA hebben wij ook verscheidene rapportageverplichtingen aan de EU en de VN, waarbij regelmatig sprake is van overlap.

### Wat gaan we doen?

- We gaan nauwer samenwerken met een aantal EU-lidstaten, zowel op operationeel gebied als om van elkaars aanpak te leren. Zo zullen we met Oost-Europese bronlanden van slachtoffers van mensenhandel in gesprek gaan over verdere samenwerking tegen mensenhandel.
- We gaan bezien bij welke van de internationale organisaties die zich met de aanpak van mensenhandel bezighouden (Benelux, EU, RvE, OVSE en VN) we onze inzet kunnen versterken en op welke manier. De vraag bij welke van deze organisaties we het meeste resultaat kunnen behalen, bijvoorbeeld omdat deze ons de mogelijkheid biedt om nauwer met de belangrijkste bronlanden samen te werken, zal daarbij leidend zijn. Bij het versterken van de inzet valt o.a. te denken aan het actiever uitdragen van de Nederlandse ervaring met de aanpak van mensenhandel of het vaker ter beschikking stellen van expertise om bij te dragen aan capaciteitsopbouw in andere landen.
- Waar het gaat om de internationale rapportages over de aanpak van mensenhandel streven we ernaar om overlap daartussen te voorkomen en beter gebruik te maken van de daarin opgenomen kennis.

## Beter zicht op aard en omvang

Goed zicht op de aard en omvang van mensenhandel in Nederland is van groot belang om mensenhandel effectief te kunnen aanpakken. De registratie van mogelijke slachtoffers van mensenhandel door CoMensha biedt ons helaas geen volledig beeld van de omvang van mensenhandel in Nederland. Dit komt enerzijds doordat mensenhandel een “verborgen delict” is: daders doen hun uiterste best om te verhullen dat er sprake is van uitbuiting en slachtoffers vragen om verschillende redenen niet altijd om hulp. Hierdoor is sprake van een zogeheten ‘dark number’, een verborgen aantal slachtoffers. Om slachtoffers bij CoMensha op naam te kunnen melden, geldt bovendien voor zorgverleners dat zij hiervoor toestemming aan de slachtoffers moeten vragen om te voldoen aan de kaders van de AVG. Niet alle slachtoffers geven deze toestemming, bijvoorbeeld omdat zij zichzelf niet als slachtoffer zien. Dit is de tweede reden waarom de registratie bij CoMensha niet compleet is.

De Rapporteur heeft aanbevolen een wettelijke grondslag te creëren, die het mogelijk moet maken slachtoffers, óók zonder dat zij hiervoor toestemming geven, op naam te registreren. Het gaat echter om zeer (privacy-)gevoelige informatie over individuele slachtoffers. Een wettelijke mogelijkheid tot het verstrekken van bijzondere persoonsgegevens zonder uitdrukkelijke toestemming van het slachtoffer maakt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens (EVRM). Op grond van het EVRM kan deze inbreuk alleen gerechtvaardigd worden als kan worden aangetoond dat dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en als de verstrekking voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Uit een gesprek met de Autoriteit Persoonsgegevens over het creëren van een wettelijke basis om slachtoffers zonder toestemming te kunnen registreren is gebleken dat het belang van de overheid om de beleidsinformatie te verbeteren niet opweegt tegen het privacybelang van de individuele slachtoffers. Het gaat hier immers puur om het verwerken van gegevens ten behoeve van de registratie<sup>21</sup>. Daarmee is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer niet gerechtvaardigd. We creëren daarom geen wettelijke grondslag voor het op naam registreren van slachtoffers van mensenhandel, zonder toestemming van de slachtoffers, bij CoMensha.

### Wat gaan we wel doen?

- In plaats van het creëren van een wettelijke grondslag voor het zonder toestemming registreren van slachtoffers, onderzoeken we hoe we op een andere manier beter zicht kunnen krijgen op deze problematiek. We bekijken bijvoorbeeld welke data er wél beschikbaar zijn en hoe we deze zo efficiënt mogelijk kunnen gebruiken.
- Ook gaan we in gesprek met de Rapporteur, CoMensha, ervaringsdeskundigen en de verschillende melders om de drempels die onderlinge informatie-uitwisseling, waaronder ook de registratie bij CoMensha, in de weg staan zo veel mogelijk weg te nemen.
- Om inzicht te proberen te krijgen in de daadwerkelijke omvang van mensenhandel hebben UNODC en de Rapporteur, in samenwerking met een aantal Nederlandse wetenschappers, in 2017 een eerste schatting gepubliceerd van het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland<sup>22</sup>. Op basis van een enkele schatting is het echter moeilijk conclusies te trekken. Het ministerie van J&V is daarom van plan om in 2019 een tweede schatting te laten uitvoeren. Op basis van een tweede schatting wordt het mogelijk om eventuele trends in het aantal mogelijke slachtoffers te ontwaren. De tweede schatting zal gebaseerd zijn op de cijfers van de jaren 2016, 2017 en 2018.

<sup>21</sup> Wanneer de veiligheid van het slachtoffer in het geding is mogen de gegevens wel zonder toestemming gedeeld worden met CoMensha. Het gaat dan om de gegevens die nodig zijn om de plaatsing van een slachtoffer in een opvanginstelling mogelijk te maken.

<sup>22</sup> Zie <https://www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/Rapport-Schattingen-mensenhandel/monitoring-target-16.2-of-the-united-nations-sustainable-development-goals.aspx>.

### Mensenhandel en de duurzame ontwikkelingsdoelen

In drie van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs)<sup>23</sup>, die in 2015 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zijn vastgesteld, wordt aandacht besteed aan de aanpak van mensenhandel. In doel 5.2 staat dat alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes in de openbare en de privésfeer moeten worden uitgeroeid. Daaronder vallen ook mensenhandel en seksuele en andere soorten uitbuiting. Doel 8.7 bepaalt onder andere dat er onmiddellijke en effectieve maatregelen genomen moeten worden om gedwongen arbeid uit de wereld te helpen en een einde te maken aan moderne slavernij. Doel 16.2 stelt tenslotte dat er een einde gemaakt dient te worden aan o.a. exploitatie, handel en alle vormen van geweld tegen kinderen. Met dit programma draagt Nederland ook bij aan de realisatie van deze drie doelen.

<sup>23</sup> Zie <http://www.sdg nederland.nl/>.





# Governance van het programma *Samen tegen mensenhandel*

Met dit programma geven we invulling aan de wens van dit kabinet om de aanpak van mensenhandel van een stevige nieuwe impuls te voorzien. Het programma is ontwikkeld op basis van de nu bestaande inzichten in de mensenhandelproblematiek, de wensen van ketenpartners en actuele lacunes in de aanpak. Het mensenhandeldomein is echter voortdurend in beweging. Dit programma moet dan ook als *work in progress* worden beschouwd. Nieuwe ontwikkelingen kunnen nopen tot aanvullende acties en projecten. Hiervoor is ruimte in de gekozen aanpak. Onder andere de voorgestelde netwerkbijeenkomsten moeten ervoor zorgen dat we voldoende voeling houden met de in de praktijk ervaren knelpunten en ontwikkelingen. Daarnaast kunnen ook nieuwe rapporten van bijvoorbeeld de Rapporteur, GRETA, de Anti-Trafficking Coordinator van de Europese Commissie, wetenschappers of NGOs nieuwe inzichten opleveren.

Dit programma slaagt alleen als we hier met alle partners uit het mensenhandeldomein gezamenlijk de schouders onder zetten. Daarom zijn we in gesprek met de experts uit het veld over de wijze waarop wij hen het beste kunnen betrekken bij de uitvoering van dit programma.

Dit programma is ontwikkeld in opdracht van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de Ministers van VWS, SZW, BZ en BHOS en de staatssecretaris van SZW. Zij zullen ook de komende jaren toezien op en zorgdragen voor de adequate uitvoering van dit programma. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid treedt daarbij op als coördinerend bewindspersoon.

De opdrachtgevers worden ondersteund door een hoog-ambtelijke taskforce waarin alle ministeries op DG-niveau vertegenwoordigd zullen zijn. Deze taskforce zal gevoed worden door de leden van het interdepartementale overleg mensenhandel, waarin de Ministeries van VWS, SZW en BZ/BHOS zijn vertegenwoordigd, onder coördinatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Over de voortgang in de uitvoering van de vijf actielijnen zal de Tweede Kamer jaarlijks worden geïnformeerd.





Dit is een gezamenlijke uitgave van:

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

November 2018 | Publicatie-nr. 116759