

31 015 Kindermishandeling

Nr. 221 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 2021

Op 16 oktober 2020 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Nationaal Rapporteur) zijn rapport Slachtoffermonitor mensenhandel 2015–2019 gepubliceerd. Op basis van de bevindingen uit de monitor doet de Nationaal Rapporteur verschillende aanbevelingen. Ik dank de Nationaal Rapporteur en zijn onderzoekers voor de constructief kritische monitor. In de bijlage treft u de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015–2019 aan¹.

Zoals de Nationaal Rapporteur stelt in zijn monitor, is mensenhandel een zeer ernstig delict, dat grote ontwrichtende effecten heeft op het leven van slachtoffers. Een integrale aanpak van mensenhandel is noodzakelijk om een maximale bescherming te bieden aan slachtoffers. Deze aanpak wordt door het kabinet vormgegeven door middel van het programma *Samen tegen mensenhandel*. Uw Kamer is recent geïnformeerd over de voortgang van het programma door middel van een voortgangsbrief².

In zijn rapport doet de Nationaal Rapporteur drie aanbevelingen om de aanpak van mensenhandel een verdere impuls te geven. Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport informeer ik uw Kamer met deze brief over de wijze waarop het kabinet met deze aanbevelingen omgaat.

Aanbeveling 1. *Verbeter het inzicht in het slachtofferschap van mensenhandel van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus (p. 59)*

De minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en ik delen de visie van de Nationaal Rapporteur dat het in kaart brengen van de problematiek en kwetsbaarheden rondom de slachtoffers met een Dublinstatus van toegevoegde waarde is. Het kabinet neemt daarom deze aanbeveling over.

De Nationaal Rapporteur heeft in de vorige Slachtoffermonitor al zijn zorgen geuit

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 28 638, nr. 185.

over buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus. In die monitor werd aanbevolen om in Europees verband onderzoek te doen naar de toestroom van deze groep slachtoffers. Naar aanleiding van de motie Segers en Buitenweg was het WODC reeds verzocht om een verkenning uit te voeren, en indien nodig een fenomeenonderzoek te starten, om meer duidelijkheid te krijgen over de achterliggende mechanismen die hebben bijgedragen aan de verhoogde instroom van Dublinclaimanten die aangifte doen van mensenhandel³. Op deze wijze zou ook invulling worden gegeven aan deze aanbeveling. Het WODC heeft later echter aangegeven dat een dergelijk onderzoek niet door het WODC uitgevoerd kan worden. Hiervan is uw Kamer op 1 juli 2020 op de hoogte gesteld⁴.

Desalniettemin deelt het kabinet de visie dat het van toegevoegde waarde is om dit fenomeen beter in kaart te brengen. Al eerder zegde ik uw Kamer toe om fenomeenonderzoek uit te voeren naar asielzoekers die met onbekende bestemming (hierna: mob) vertrekken uit de COA-opvang en die mogelijk in verband gebracht kunnen worden met mensenhandel⁵. Aan deze toezegging zal op de volgende wijze uitvoering worden gegeven.

Zoals de Nationaal Rapporteur aangeeft in zijn monitor, heeft een groot deel van de Dublinclaimanten die aangifte deed van mensenhandel in de periode waarin de grote stijging van het aantal aangiftes zich voordeed, de Nigeriaanse nationaliteit. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (hierna: EMM) gaat een fenomeenonderzoek doen naar Nigeriaanse asielzoekers die mob uit de asielopvang zijn vertrokken om op (inter)nationaal niveau inzicht te verwerven in slachtofferschap mensenhandel. Het streven is om uiterlijk voor het zomerreces van 2021 de resultaten die openbaar kunnen worden gemaakt met uw Kamer te delen.⁶

Ook zal de afdeling Analyseproeftuin Migratie⁷ (hierna: APM) een data-analyse maken van de personen die mob uit de COA-opvang vertrekken⁸. De analyse kijkt naar de algemene kenmerken van deze doelgroep, naar de omstandigheden van het vertrek mob en of ze na vertrek mob nog worden geregistreerd in nationale databronnen en/of het Europese registratiesysteem Eurodac. APM streeft ernaar om B8-aanvragen te betrekken bij de analyse. Dit is echter afhankelijk van de

³ Aansluitend bij de motie van leden Segers en Buitenweg tijdens het VAO mensenhandel en prostitutie van 3 juli 2019 (Kamerstuk 28 638, nr. 173)– Kamerstuk 28 638, nr. 172.

⁴ Kamerstuk 28 638, nr. 183.

⁵ Mondelinge toezegging vragenuur d.d. 9 juni 2020 (Handelingen II 2019/21, nr.80, item 3)

⁶ Daar het onderzoek van het EMM meer operationeel van aard is, zullen de delen die zien op informatie uit strafrechtelijk onderzoek niet openbaar worden gemaakt.

⁷ Onderdeel van het DG migratie binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁸ De analyse zal vergelijkbaar zijn met de analyse van het vertrek met onbekende bestemming (mob) van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) waarover ik uw Kamer op 23 maart 2020 heb geïnformeerd (Bijlage bij Kamerstuk 27 062, nr. 110).

technische mogelijkheden die bestaan om deze informatie te ontsluiten en te koppelen. De Tweede kamer zal voor het zomerreces geïnformeerd worden over de uitkomsten van deze analyse.

Verschillende partners in Nederland beschikken reeds over veel kennis met betrekking tot de situatie van Nigeriaanse slachtoffers. Op 7 september 2020 heeft daarom, vooruitlopende op de onderzoeksresultaten, een expertsessie over Nigeriaanse mensenhandel plaatsgevonden. Wanneer de resultaten van voornoemde onderzoeken beschikbaar zijn, zal een vervolg expertsessie worden georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst zal op basis van de resultaten worden gezien welke vervolgstappen mogelijk zijn. De problematiek van Nigeriaanse mensenhandel is al langer bekend.

Hiernaast organiseert het ministerie van Buitenlandse Zaken één keer per drie maanden een sessie specifiek gericht op migratie vanuit Nigeria naar Nederland, waarbij de aanpak van mensenhandel ook onderdeel is van de gesprekken. Aanvullend hierop is het kabinet voornemens om dit jaar migratieconsultaties met Nigeria te houden. Tijdens deze virtuele bijeenkomst(en) kan informatie uitgewisseld worden over trends en ontwikkelingen inzage het slachtofferschap van Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel.

Er wordt dus ook op een geïntegreerde manier vormgegeven aan de bestrijding hiervan in Nederland, in Nigeria, en langs de migratieroute naar Nederland. In de voortgangsbrief die op 18 november 2020 (Kamerstuk 28 638, nr. 185) naar uw Kamer verstuurd is, wordt dit toegelicht.

Voorname activiteiten dragen allen bij aan het inzichtelijk maken van het slachtofferschap van mensenhandel van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus.

Aanbeveling 2. *Geef prioriteit aan de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren en focus daarbij op de jonge slachtoffergroep (p. 60)*

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik onderschrijven het belang om meer zicht te krijgen op- en prioriteit te geven aan jonge slachtoffers in de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting. Het kabinet neemt daarom deze aanbeveling over.

Het is voor deze slachtoffergroep van belang in te zetten op preventie, om te voorkomen dat jongeren in aanraking komen met dergelijke praktijken. Hierbij is

het belangrijk oog te hebben voor jongeren die extra kwetsbaar zijn en een verhoogd risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel/seksuele uitbuiting, zoals jongeren die verblijven in jeugdhulpinstellingen of licht verstandelijk beperkt zijn. In het kader van het programma *Samen tegen mensenhandel* worden al de nodige stappen genomen om de preventieve aanpak van seksuele uitbuiting van minderjarigen te versterken en slachtoffers ondersteuning te bieden. Korthedshalve verwijs ik hiervoor naar de tweede voortgangsbrief over het programma *Samen tegen mensenhandel*⁹.

In lijn met de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur en in het kader van de recent aangenomen motie van de leden Kuik en van der Graaf¹⁰ - welke verzoekt om voor de komende jaren een plan uit te werken om de minst zichtbare groep van slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting beter in beeld te krijgen - zal de komende maanden gewerkt worden aan een plan van aanpak dat zich richt op deze kwetsbare groep jongeren. In het navolgende ga ik nader in op een aantal activiteiten die reeds in gang zijn gezet en in het kader van deze aanbeveling relevant zijn.

Om op regionaal niveau de integrale aanpak van onder meer binnenlandse seksuele uitbuiting van minderjarigen beter te borgen, wordt momenteel gewerkt aan het opnemen van afspraken over de aanpak van mensenhandel in de Meerjarenagenda 2021-2024 van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Zorg- en Veiligheidshuizen worden nu al vaak ingeschakeld bij de aanpak van complexe situaties waarbij sprake is van mensenhandel. In aanvulling hierop werken zij momenteel met landelijke partners (VNG, VWS en JenV) aan afspraken om hun expertise duurzaam te verbinden aan een goede regionale aanpak van mensenhandel. Daarbij wordt ook zorg gedragen voor een adequate verbinding tussen de gemeentelijke zorgcoördinatie, het RIEC en jeugdhulpinstellingen.

Aanvullend zal in het kader van de regionale pilot seksuele uitbuiting in Rotterdam-Rijnmond worden gewerkt aan het vergroten van de weerbaarheid van jongeren, te beginnen bij groepen 7 en 8 op basisscholen. Materialen die in het kader van de pilot worden ontwikkeld zullen beschikbaar komen voor de overige regio's in het land.

Hiernaast blijkt uit recent onderzoek¹¹ van CoMensha, Jeugdzorg Nederland, Nederlands Jeugdinstituut, Landelijk Kenniscentrum LVB en Tilburg University, bij vier jeugdhulpinstellingen, onder andere dat professionals behoefte hebben aan kennis en vaardigheden met betrekking tot het signaleren van de verschillende

⁹ Kamerstuk 28 638, nr. 185.

¹⁰ Kamerstuk 35 570 VI, nr. 50.

¹¹ Het ministerie van VWS heeft voor dit onderzoek subsidie verleend, het onderzoek is te raadplegen via www.comensha.nl/projecten/jeugdzorg/

vormen van mensenhandel. Het onderzoek, getiteld '*Signalering en registratie: Slachtoffers mensenhandel in de jeugdhulpverlening*', is als bijlage bij deze brief opgenomen.

Concrete verbeterpunten uit dit onderzoek focussen zich op het belang van training en kennisontwikkeling. Ook moet het thema volgens de onderzoekers structurele aandacht krijgen binnen de jeugdhulporganisaties. Een interne aandachtfunctionaris speelt hierin, en in het verbeteren van de externe samenwerking, een belangrijke rol als aanspreekpunt, expert en contactpersoon. Het onderzoek biedt daarmee duidelijke handvatten om de zorg voor deze doelgroep te verbeteren. CoMensha, Jeugdzorg Nederland, Landelijk Kenniscentrum LVB en het Nederlands Jeugdinstituut gaan daarom met betrokken landelijke en lokale partijen, jeugdhulporganisaties en brancheorganisaties in gesprek over wat nodig is om de aanbevelingen uit dit onderzoek te implementeren en daarbij aan te sluiten bij de behoefte uit het veld en de dagelijkse praktijk.

Naast de regionale aanpak en de inzet binnen jeugdhulpinstellingen worden binnen andere, minder zichtbare, sectoren tevens stappen gezet om seksuele uitbuiting te voorkomen. Zo heeft de 'hospitality branche' (waaronder hotels, vakantieparken, taxi's) een aanzienlijke rol om deze vorm van mensenhandel te voorkomen en er maatschappelijk bewustzijn over te creëren. Daarom is in september 2020 de campagne 'No Place for Sex Trafficking'¹² gelanceerd. De campagne biedt een onlinetraining en certificeringsprogramma aan voor de hospitality branche. Het doel is om eind 2021 inzicht te geven in het aantal deelnemende en gecertificeerde hotels, evenals een kwalitatief beeld van de ervaringen van de hotels.

Bovengenoemde stappen dragen gezamenlijk bij aan een betere signalering en bescherming van kwetsbare jongeren.

Aanbeveling 3. *Verbeter het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting (p. 61)*

Ik onderschrijf het belang dat de Nationaal Rapporteur aan dit thema hecht. Er moet meer aandacht zijn voor online preventie, zorg en ook opsporing¹³. Deze online aanpak van mensenhandel kan alleen een stevige impuls krijgen wanneer we

¹² No Place for Sex Trafficking is in reactie op een vraag vanuit het Openbaar Ministerie, ontwikkeld door What The Studio in samenwerking met Defence for Children en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

¹³ In de opsporingsbrief mensenhandel van 18 november 2020 (Kamerstuk 28 638, nr. 184.) ga ik in op het belang van online opsporing en refereer ik bovendien aan de rol van online dienstverlening voor slachtoffers en online outreach programma's.

meer zicht krijgen op de aard van online mensenhandel. Het kabinet neemt daarom deze aanbeveling over.

In juni 2020 bracht de OSCE een omvangrijk rapport¹⁴ uit over de rol van technologische ontwikkelingen bij mensenhandel. Het rapport brengt in kaart in welke fases daders en hun facilitators technologie inzetten ten behoeve van hun uitbuitingspraktijken. Dit gebeurt onder andere bij de werving en selectie van kwetsbare personen, het plannen en anoniem regelen van vervoer, het real-time traceren van slachtoffers en het gebruiken of dreigen met exposure als dwangmiddel. Maar ook bij het adverteren van illegale diensten en producten, als instrument voor de daadwerkelijke uitbuiting (denk aan gedwongen webcamseks) en voor het wiswassen en afgeschermd betalingsverkeer dat bij transacties komt kijken. Tevens brengt het rapport in kaart welke tools een bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van (online) mensenhandel.

Om het zicht op online mensenhandel te vergroten is het van belang om meer praktijkgerichte kennis te verzamelen over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting. Huidige literatuur of rapporten zijn namelijk frequent beperkt in hun concrete aanbevelingen. Zo kent ook het OSCE rapport een tweetal lacunes. Het rapport gaat ten eerste niet in op de effectiviteit van de beschikbare tools; het is niet duidelijk hoeveel (potentiële) slachtoffers zijn geholpen of in beeld gebracht, hoeveel daders zijn gepakt en wat opgeworpen barrières concreet hebben uitgehaald ten aanzien van de malafide businessmodellen van de mensenhandelaren. Ten tweede gaat het rapport onvoldoende in op het verband tussen de inzet van concrete type platforms en de specifieke fases van de uitbuiting. Dit terwijl bij het tegengaan, signaleren of in kaart brengen van online manifestaties van mensenhandel óf het voorkomen van slachtofferschap of daderschap, het belangrijk is om te weten wat concrete “online risicogebieden” zijn voor de vraag- en aanbodzijde.

Gegeven deze lacunes, en in reactie op de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur, zullen daarom de volgende stappen genomen worden. Ten eerste zal het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (hierna: CKM) een eerste kwalitatieve verkenning uitvoeren naar de rol van technologie en online platforms. Dit doen we door met ervaringsdeskundigen en slachtoffers van seksuele uitbuiting in gesprek te gaan over hun slachtofferschap. Het doel is om vanuit de slachtofferervaring meer inzicht te krijgen in de rol van technologie in de verschillende fases van (seksuele) uitbuiting. Hiertoe zullen in de eerste helft van 2021 rondetafelgesprekken georganiseerd worden.

¹⁴ OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings and Tech Against Trafficking, Leveraging innovation to fight trafficking in human beings: A comprehensive analysis of technology tools (Wenen, mei 2020).

Daarnaast is het ministerie van Justitie en Veiligheid voornemens om samen met het CKM verschillende expertmeetings te organiseren over deze thematiek. Hierbij zal de Nationaal Rapporteur optreden als onafhankelijke voorzitter. Deze expertmeetings hebben als doel om de geschetste lacunes inzichtelijker te maken, zodat hier vervolgens concrete actiepunten aan kunnen worden gekoppeld.

Vooruitlopend op de resultaten van deze bijeenkomsten zal alvast worden geïnvesteerd in twee pijlers van een online outreach programma dat door het CKM is opgezet. De eerste pijler kent twee componenten: (1) het technisch ontwikkelen van een tool waarmee surfprofielen¹⁵ kunnen worden samengesteld en (2) een onderzoek naar de (juridische) mogelijkheden om deze profielen in te zetten. De techniek die bij het maken van de surfprofielen wordt gehanteerd, is de ontwikkelde 're-direct methode'. Door middel van deze methode kunnen 24/7 en volledig geautomatiseerd gedetailleerde surfprofielen benaderd worden met als doel (potentiële) slachtoffers vroegtijdig te geleiden naar hulp en bescherming.

De tweede pijler ziet op het proactief benaderen van (potentiële) slachtoffers. In dit kader zet CKM een team van professionele online hulpverleners op. Dit team kan op basis van de risico-indicatoren uit pijler 1, proactief (potentiële) slachtoffers gaan benaderen. Dit met als doel om hulp en bescherming te bieden, en waar mogelijk slachtofferschap te voorkomen. Beide pijlers dragen bij aan de preventie van slachtofferschap en het bieden van bescherming en hulp aan slachtoffers. Een kwantitatieve analyse van deze gegevens zal aanvullend inzicht kunnen geven in de aard en omvang van seksueel geweld en seksuele uitbuiting.

Op deze wijze wordt tevens invulling gegeven aan de motie van het lid Van der Graaf c.s.¹⁶, welke vraagt om te verkennen hoe een online outreach programma kan worden ontwikkeld gericht op (potentiële) slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting.

Ten slotte

De Nationaal Rapporteur adresseert in zijn Slachtoffermonitor drie belangrijke aanbevelingen omtrent de aanpak van mensenhandel. Zoals aangekondigd in de voortgangsbrief van 18 november 2020 (Kamerstuk 28 638, nr. 185) is het fundament van de aanpak mensenhandel versterkt en verbreed. Dit betekent echter niet dat alle beoogde doelen zijn gerealiseerd en de behaalde resultaten zijn bestendigd. In het voorgaande heb ik uiteengezet hoe wij als kabinet verder

¹⁵ Profielen gebaseerd op informatie als: welke websites bezoekt een jongere, welke zoekvragen tikt hij of zij in en welke filmpjes bekijkt hij of zij?

¹⁶ Kamerstuk 31 015, nr. 186.

bouwen aan dit fundament. Als kabinet blijven wij ons onverminderd inzetten voor het tegengaan van mensenhandel en het beschermen van de kwetsbaren die hierdoor getroffen worden.

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