



Actieplan programma Samen tegen mensenhandel

We werken samen aan het voorkomen van mensenhandel, het beter signaleren en helpen van slachtoffers van mensenhandel en het aanpakken van daders van mensenhandel.



*‘Laat dit geen strijd zijn, waarin alleen de sterksten overleven,
maar een compositie, waarin alle partijen een stukje bijdragen,
ministeries, gemeentes, het OM, zorginstellingen en
jeugdhulpverleners, zoals instrumenten in een opera of
woorden in een gedicht.’*

**– Gershwin Bonevacía, spokenwordgedicht rondetafelbijeenkomst Samen tegen mensenhandel
5 oktober 2022**

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Samen tegen mensenhandel	7
Opdracht	7
Inleiding	9
Probleemanalyse	11
2. Ambitie	16
Actielijn 1 Creëren van brede bewustwording	18
Actielijn 2 Vergroten van de meldingsbereidheid	21
Actielijn 3 Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers	24
Actielijn 4 Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking	27
Actielijn 5 Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking	30
Daderaanpak	32
De internationale aanpak van mensenhandel	34
Raakvlakken en samenhang met andere trajecten	35
3. Organisatie	37
Monitoring doelen, acties en resultaten	37
Fasering en planning	38
Governance	43
Risicoparagraaf	45
4. Financiën	46
5. Bijlagen	51
Bijlage I Lijst met afkortingen	51
Bijlage II Definities	52
Bijlage III Bronnen	53
Bijlage IV Opgave Gericht Werken	54
Bijlage V Lijst met geconsulteerde organisaties	55

Samenvatting

De slachtoffers van mensenhandel hebben vele gezichten. Mensenhandel gaat over mensen, jong en oud, die vaak onder mensonterende omstandigheden gedwongen worden om te werken. Het gaat over een jongen uit Eindhoven die online gedwongen wordt zich te prostitueren, over een meisje dat in Haarlem drugspakketjes rondbrengt en over een arbeidsmigrant die in het Westland dag in dag uit onder erbarmelijke omstandigheden moet werken. Daders van mensenhandel buiten slachtoffers genadeloos uit, al dan niet in georganiseerd verband. Mensenhandel is een zwaar misdrijf en heeft een verborgen karakter. Het onttrekt zich grotendeels aan de openbaarheid, waardoor de werkelijke omvang ervan lastig is vast te stellen en slachtoffers moeilijk te signaleren zijn.

Vanaf 2011 is er een dalende trend van het aantal vermoedelijke slachtoffers dat wordt gemeld bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha).¹ Het is lastig gebleken om in de afgelopen jaren het zicht op slachtoffers te vergroten. De maatschappij weet niet goed wat mensenhandel is, hoe het kan worden herkend en wat kan worden gedaan als er signalen van mensenhandel zijn. De kennis over mensenhandel neemt weliswaar toe, maar is nog erg versnipperd. Wat wordt gemist is een centraal informatiepunt waar alle informatie bijeenkomt en waar slachtoffers, professionals en burgers terecht kunnen met hun signalen en te weten kunnen komen wat er gedaan kan worden als signalen van mogelijke mensenhandel worden gezien.

¹ Slachtoffers mensenhandel in beeld 2017 – 2021, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2022.

‘Tal van verschijningsvormen, verbonden door één rode draad: een enorme inbreuk op de individuele vrijheid van mensen. Een van de ernstigste en meest complexe vormen van ondermijning.’

– Gershwin Bonevacia, spokenwordgedicht rondetafelbijeenkomst **Samen tegen mensenhandel** 5 oktober 2022

Slachtoffers van mensenhandel zien zichzelf niet altijd als slachtoffer, waardoor het herkennen van buitenaf nog belangrijker wordt. Slachtoffers voelen zich niet genoeg gehoord, hebben de indruk dat aangifte doen geen zin heeft en vinden het lastig om hun leven na de uitbuiting opnieuw in te richten, waardoor ze een grote kans hebben opnieuw slachtoffer te worden.

De vaststelling van slachtofferschap mensenhandel kan momenteel door meerdere partijen worden gedaan. Zo kan een slachtoffer als zodanig worden geïdentificeerd door een opvangorganisatie die een slachtoffer opvangt. In veel gevallen hebben de opsporingsdiensten een belangrijke rol in de vaststelling van slachtofferschap mensenhandel. Dit leidt bij de opsporingsdiensten soms tot een botsing tussen twee belangen: een optimale toegang tot bescherming en ondersteuning voor vermoedelijke slachtoffers enerzijds en een effectieve opsporing van daders anderzijds. Het is de vraag of deze samenloop wenselijk is.

Een ander probleem voor slachtoffers is de toegang tot de juiste opvang en zorg. Er is geen eenduidig systeem voor het plaatsen van slachtoffers in de juiste opvang. In de praktijk zijn de opsporingsdiensten, zorgcoördinatoren en hulpverleners veel tijd kwijt aan het vinden van een opvangplek voor een vermoedelijk slachtoffer.

Als slachtoffers niet worden herkend en geholpen en daardoor minder aangifte doen, is er ook minder zicht op daders. Daarnaast zijn netwerken achter mensenhandel goed georganiseerd en verplaatsen zij slachtoffers om te profiteren van de verschillen in de regionale en lokale aanpak van mensenhandel.

Met betrekking tot dit actieplan is het goed om op te merken dat er uiteraard al door vele partijen en vanuit verschillende invalshoeken inzet wordt gepleegd voor de aanpak tegen mensenhandel: zowel met beleid van betrokken ministeries en gemeentelijke overheden, in de uitvoering door diverse partners in het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein en ook internationaal in diverse internationale gremia. Dit actieplan is daar een aanvulling op en focust op essentiële elementen die voor het beleid en de uitvoering tot verbeteringen kunnen leiden. Nu de hiervoor beschikbare financiële middelen en capaciteit begrensd zijn, vraagt dit om scherpe keuzes.

Eén gezamenlijke ambitie

Gezamenlijk willen we het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland naar beneden brengen. Dit willen we bereiken door de samenwerking in de aanpak tegen mensenhandel te verbeteren en verder te professionaliseren. Alleen samen kunnen we mensenhandel een halt toe brengen.

Drie strategische doelen

Onze gezamenlijke ambitie wordt uitgedragen in drie strategische doelen, die we sinds 2018 hanteren:

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.

Vijf actielijnen

Onze inzet komt samen in vijf actielijnen:

1. Creëren van brede bewustwording

Meer mensen moeten bewust worden gemaakt van wat mensenhandel is, zodat mensenhandel eerder wordt gesignaleerd en kan worden voorkomen. Om de bewustwording van professionals, (potentiële) slachtoffers en burgers te vergroten zal een gerichte communicatiestrategie worden opgezet met aandacht voor de rol van social media en met als doel specifieke groepen te bereiken die in aanraking kunnen komen met mensenhandel.

2. Vergroten van de meldingsbereidheid

Als mensenhandel wordt gezien, is het van belang dat mensen weten wat ze kunnen doen. Aan wie moet een signaal worden doorgegeven? Waar kan hulp worden gevonden? Waar kan aangifte worden gedaan? Het is nodig dat de toegang tot informatie op orde is en de informatie over mensenhandel op een centraal punt beschikbaar is. Het moet voor slachtoffers duidelijk zijn waar zij terecht kunnen als zij hulp nodig hebben, burgers moeten makkelijk kunnen overzien waar zij signalen kunnen doorgeven en professionals moeten informatie kunnen vinden die hen verder helpt.

3. Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers

Van zorg en opvang tot opsporing en vervolging: de aanpak van mensenhandel moet voor het (potentiële) slachtoffer van mensenhandel werken. Elke regio beschikt over een overzicht waar opvang en hulp is voor slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Met dit beeld is het voor zorgcoördinatoren en opsporingsinstanties duidelijk waar slachtoffers kunnen worden geplaatst. Onderzocht wordt wat de mogelijkheden zijn om een passend aanbod van opvang en/of hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel te creëren, zodat voor elk slachtoffer de juiste opvang beschikbaar is.

4. Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking

Voor een succesvolle aanpak van mensenhandel voor zowel daders als slachtoffers is effectieve samenwerking nodig, zowel lokaal, regionaal als nationaal. Door een meer uniforme wijze van samenwerken kan makkelijker over regio's heen worden samengewerkt en verbanden worden gelegd om georganiseerde netwerken aan te pakken. De samenwerkingsstructuur is geborgd door structurele inbedding bij de betrokken organisaties en het is duidelijk welke organisaties waar verantwoordelijk voor zijn ('wie doet wat').

5. Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking

Kenmerkend voor de aanpak van mensenhandel is dat instanties uit meerdere domeinen betrokken zijn en dat samenwerking tussen die instanties noodzakelijk is om de problematiek te verminderen. Daar waar meerdere instanties uit verschillende domeinen moeten samenwerken komt de vraag steeds op of (persoons-)gegevens mogen worden uitgewisseld in het kader van die samenwerking. Een goede inrichting van de gegevensverwerking zorgt ervoor dat de gegevens- en informatiedeling bijdraagt aan de oplossing van de problematiek en dat deze rechtmatig en zorgvuldig wordt uitgevoerd. Die inrichting is een gezamenlijk proces.



Samen tegen mensenhandel

Opdracht

Mensenhandel is één van de meest mensonterende vormen van criminaliteit en een grove schending van mensenrechten. Vele partners in het zorgdomein, sociaal domein en het veiligheidsdomein zetten zich in tegen mensenhandel. In 2018 is met deze partners een programma Samen tegen mensenhandel gestart en in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is bepaald dat het programma wordt voortgezet. Ook is structureel twee miljoen euro per jaar beschikbaar voor de uitvoering van het programma. De opdracht is om het bestaande programma gezamenlijk met de vele partners in het veld te herijken en te komen tot een gedragen en uitvoerbaar Actieplan.

Wat is mensenhandel?

Mensenhandel is onder andere het werven, vervoeren of opnemen en huisvesten van mensen met gebruik van dwang. Het doel van de mensenhandelaar is de uitbuiting van een persoon.

Er zijn verschillende vormen van mensenhandel...

Arbeidsuitbuiting

Als iemand werkt en de inkomsten (gedeeltelijk) moet afdragen en/of in mensonterende omstandigheden moet werken.



Seksuele uitbuiting

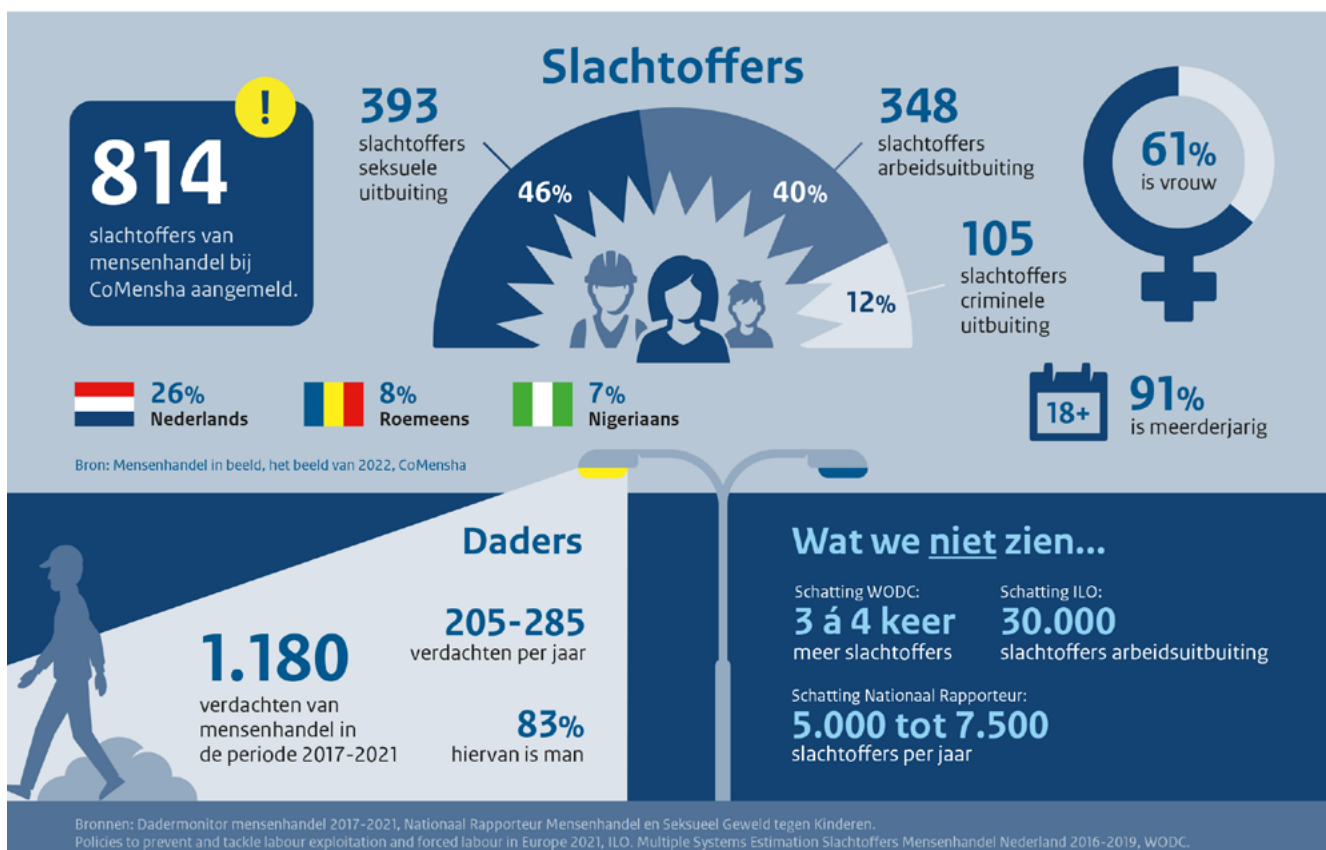
Als iemand gedwongen wordt om seks te hebben tegen betaling van geld, kleding of eten en dat moet afdragen aan de uitbuiters.

Criminele uitbuiting

Als iemand gedwongen wordt om te bedelen, stelen of andere criminele activiteiten uit te voeren en de buit moet afdragen aan de uitbuiters.

Gedwongen orgaanverwijdering

Als iemand gedwongen wordt om zijn of haar organen af te staan.



Inleiding

Slachtoffers van mensenhandel hebben vele gezichten. Mensenhandel gaat over mensen, jong en oud, die onder vaak mensonterende omstandigheden gedwongen worden om te werken. Het gaat over een jongen uit Eindhoven die online gedwongen wordt zich te prostitueren, over een meisje dat in Haarlem drugspakketjes rondbrengt en over een arbeidsmigrant die in het Westland dag in dag uit onder erbarmelijke omstandigheden moet werken. Daders van mensenhandel buiten slachtoffers genadeloos uit, al dan niet in georganiseerd verband. Mensenhandel is een zwaar misdrijf en kent een verborgen karakter dat zich grotendeels onttrekt aan de openbaarheid, waardoor de werkelijke omvang ervan lastig is vast te stellen.

Elke dag wordt hard gewerkt aan de aanpak van mensenhandel: door de ervaringsdeskundigen van mensenhandel die vanuit hun ervaring en expertise zich inzetten voor de slachtoffers van vandaag en morgen, door degenen die zich dagelijks inzetten voor het welzijn van slachtoffers en hen leren de goede stappen te zetten naar een nieuw leven en door degenen die een klein signaal oppikken en dit weten te vertalen naar een grootschalig onderzoek om netwerken achter mensenhandel te ontmantelen en daders op te pakken. In het hele werkveld is grote betrokkenheid bij het onderwerp.

Met ervaringsdeskundigen, experts in de aanpak van mensenhandel uit de zorg en opvang, opsporingsdiensten, gemeenten, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en andere betrokken organisaties is gewerkt aan een nieuw Actieplan volgens de methode van Opgave Gericht Werken.² Het doel van deze methode is om tot een aanpak te komen die vanuit het brede werkveld tot stand is gekomen en wordt gedragen. Naast de methode van het Opgave Gericht werken, zijn de verschillende vragen van het Beleidskompas gevolgd.³

Juist in de aanpak van mensenhandel is het belangrijk om de verschillende perspectieven mee te nemen en met elkaar het gesprek te voeren over hoe we samenwerken. Daarnaast helpt de aanpak van Opgave Gericht Werken om tijdens de uitvoering van het programma te monitoren of wat wordt gedaan ook echt effect heeft. Helpt dat wat we doen ook aan het verminderen van het aantal slachtoffers? Worden slachtoffers beter geholpen? En lukt het ons om de daders van mensenhandel beter aan te pakken?

Van de problemen in de aanpak van mensenhandel is een gezamenlijk beeld opgesteld in een bloemlezing.⁴ Toen eenmaal duidelijk was wat de problemen zijn, is gewerkt aan een analyse van de oorzaken van die problemen. Daarna is gezamenlijk gekeken naar het aanpakken van de problemen en oorzaken: waar zijn interventies nuttig? Daarbij zijn ook operationele doelen geformuleerd: waar willen we zijn over een aantal jaar? Wat moet dan zijn bereikt? Tot slot is gewerkt aan het formuleren van acties: wat moet er gebeuren om het gezamenlijke doel te behalen? En wie gaat wat doen?

Met betrekking tot dit actieplan is het goed om op te merken dat er uiteraard al door vele partijen en vanuit verschillende invalshoeken inzet wordt gepleegd op de aanpak tegen mensenhandel: zowel met beleid van betrokken ministeries en gemeentelijke overheden, in de uitvoering door diverse partners in het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein en ook internationaal in diverse internationale gremia. Dit actieplan is daar een aanvulling op en focust op essentiële elementen die voor het beleid en de uitvoering tot verbeteringen kunnen leiden. Nu de hiervoor beschikbare financiële middelen en capaciteit begrensd zijn, vraagt dit om scherpe keuzes.

Met dit Actieplan hopen we de energie en gedrevenheid van degenen die dagelijks aan de aanpak van mensenhandel werken zo effectief mogelijk in te zetten met als doel dat minder mensen slachtoffer worden van mensenhandel en daders beter worden aangepakt.

² Zie Bijlage IV – Opgave Gericht Werken.

³ Het beleidskompas is een nieuw instrument voor beleidsvorming dat op 29 maart 2023 is gelanceerd. Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

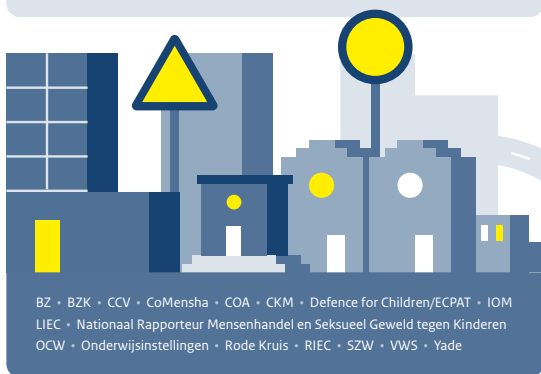
⁴ Samen tegen mensenhandel, Een bloemlezing van citaten over trends, problemen en ambities van de aanpak van mensenhandel, 22 maart 2023.

De organisaties in strijd tegen mensenhandel in beeld

Om mensenhandel effectief aan te pakken, is samenwerking van belang. Van organisaties die mensenhandel kunnen zien en het signaleren, de zorg- en opvangorganisaties die slachtoffers opvangen tot de opsporingsorganisaties verantwoordelijk voor de aanpak van daders. Vele partners in het zorgdomein, het sociaal domein en het veiligheidsdomein zetten zich dagelijks in voor de aanpak tegen mensenhandel. Hieronder volgt een overzicht met organisaties die zich dagelijks inzetten in de aanpak van mensenhandel. Dit overzicht is niet uitputtend.

Preventie

Weten wat mensenhandel is en dat het plaatsvindt in Nederland draagt bij aan het voorkomen van slachtoffers en daders van mensenhandel.



Signalering en bescherming

Slachtoffers van mensenhandel worden geïdentificeerd en ondersteund. Het omvat het verstrekken van veilige huisvesting, medische zorg, juridische bijstand en psychosociale hulp aan slachtoffers. Het doel is om hen te helpen herstellen en te voorkomen dat ze opnieuw slachtoffer worden.



Opsporing en vervolging

Slachtoffers en verdachten in beeld brengen draagt bij aan de opsporing en vervolging van mensenhandel. Het doel van opsporing en vervolging is daders verantwoordelijk te houden, herhaling te voorkomen en de samenleving te beschermen. Ook is het als afschrikking bedoeld.



Samenwerking

Samenwerking is essentieel om de complexe aard van mensenhandel aan te pakken en slachtoffers effectief te ondersteunen. Mensenhandel bestrijden we daarom samen.



Alle afkortingen van organisaties staan in bijlage I.

Probleemanalyse

In de voorbereiding zijn een viertal rondetafelbijeenkomsten georganiseerd voor het brede werkveld.⁵ Uit de opgehaalde problemen van de rondetafelbijeenkomsten en het beeld uit bestaande rapporten en analyses volgt de volgende probleemanalyse over de gezamenlijke aanpak van mensenhandel in Nederland.⁶

De afgelopen jaren is het **lastig gebleken om het zicht op slachtoffers te vergroten**. Het aantal meldingen bij CoMensha is flink gedaald terwijl de omvang van mensenhandel volgens experts is toegenomen.⁷ Met name de minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn zo goed als uit beeld geraakt in de jaarcijfers van CoMensha, zo blijkt onder meer uit rapporten van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Nationaal Rapporteur).⁸ De Nationaal Rapporteur stelt dat er geen reden is om aan te nemen dat het aantal personen dat slachtoffer wordt van mensenhandel ook daadwerkelijk daalt. De indruk bestaat dat slachtoffers minder in beeld komen bij opsporingsinstanties en dat er daarom minder slachtoffers worden gemeld. Naar de mogelijke oorzaken van de daling wordt momenteel onderzoek gedaan. Verder stelt de Nationaal Rapporteur dat vaker slachtoffers in beeld komen bij instanties buiten de strafrechtketen, maar dat het lastig is deze meldingen te centraliseren.⁹ Ook concludeert de Nationaal Rapporteur dat uit de laatste gegevens van CoMensha blijkt dat gemeenten nauwelijks slachtoffers bij CoMensha melden, terwijl zij een belangrijke rol kunnen spelen in de mogelijke signalering van mensenhandel.¹⁰ Tot slot, uit een recent onderzoek van het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), blijkt dat in 2020-2021 er mogelijk 2.500 slachtoffers van criminele uitbuiting waren, terwijl slechts 68 vermoedelijke slachtoffers van deze uitbuitingsgrond zijn gemeld bij CoMensha.¹¹

Zichtbaarheid op slachtoffers is een randvoorwaarde om slachtoffers goed te kunnen helpen en hen uit de uitbuitingssituatie te halen en te houden. Daarnaast helpt het vergroten van het zicht op slachtoffers voor **een beter beeld van de problematiek** en om tot een juiste aanpak te kunnen komen.

Een probleem in de aanpak van mensenhandel is dat **de maatschappij niet goed weet wat mensenhandel is**, hoe het kan worden herkend en wat kan worden gedaan als er signalen van mensenhandel zijn. Er is vaak verwarring met mensensmokkel wat gaat over hulp bij illegale toegang, doorreis en verblijf en waarbij doorgaans sprake is van instemming. Ook wordt gedacht dat slachtoffers altijd buitenlanders zijn en dat mensenhandel alleen iets is van georganiseerde criminele netwerken. Ook bestaat er nog een verouderd beeld van loverboys waarin een jong meisje door haar 'vriendje' maandenlang wordt gepaaid en later seksueel wordt uitgebuit. De cijfers geven echter een ander, veel diverser beeld. Juist ook jonge jongens worden slachtoffer van **seksuele uitbuiting**. Daarnaast gaat het benaderen en uitbuiten van slachtoffers steeds sneller en vindt dat veel meer online plaats, een wereld die vaak verborgen blijft voor omstanders van slachtoffers. Onderzoek laat zien dat slechts in de helft van de gevallen een relatie wordt ingezet en dat slachtoffers al binnen enkele dagen seksueel uitgebuit kunnen worden, mede vanwege de rol van social media. De belevingswereld van jongeren is veranderd en maakt hen kwetsbaar om slachtoffer te worden.¹²

⁵ Zie bijlage V: 'Lijst met geconsulteerde organisaties' voor een overzicht van de deelnemers.

⁶ Tijdens de eerste rondetafelbijeenkomst is met het brede werkveld gesproken over de problemen in de aanpak van mensenhandel, wat er goed gaat en wat de ambities zouden moeten zijn in de aanpak van mensenhandel. De opbrengst is samengebracht in een bloemlezing.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/22/tk-bloemlezing-programma-samen-tegen-mensenhandel>
In de periode 2018-2019 waren er naar schatting jaarlijks rond de 5.000 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Dit blijkt uit onderzoek door de universiteiten van Tilburg en Utrecht in opdracht van het WODC. Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019, van Dijk, Cruyff & van der Heijden, 2021.

⁸ In Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021 stelt de Nationaal Rapporteur dat binnenlandse seksuele uitbuiting naar schatting de meest voorkomende vorm van mensenhandel is in Nederland en het hoogste aandeel jonge slachtoffers kent. Aanbevolen wordt om de aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sector prioriteit te geven en daarbij de focus te leggen op de vele jonge slachtoffers.

⁹ Dadermonitor mensenhandel 2017-2021, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2022.

¹⁰ Slachtoffers mensenhandel in beeld 2017 – 2021, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2022.

¹¹ Kijken met andere ogen deel I, Centrum Kinderhandel en Mensenhandel, 2022.

¹² Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, Centrum Kinderhandel en Mensenhandel, 2021.

De afgelopen jaren is er meer aandacht voor een andere vorm van mensenhandel: **criminele uitbuiting van met name jonge, kwetsbare jongeren** en vaak gerelateerd aan ondermijnende (drugs)criminaliteit. Dat het mogelijk is om deze vorm van mensenhandel te herkennen, laat het bovengenoemde onderzoek van het CKM zien. Tegelijkertijd zien we deze slachtoffers binnen de registraties en in de strafrechtketen vrijwel niet terug. Dit komt enerzijds doordat er nog onvoldoende bewustzijn bestaat over deze vorm van mensenhandel en dat signalen daardoor nog vaak niet bij de politie, bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) worden gemeld. Anderzijds komt dit doordat het vaststellen van slachtofferschap lastig is wanneer door betrokkene ook een strafbaar feit wordt gepleegd: gaat het dan om een slachtoffer of om een dader? Die scheidslijn is soms heel fluide en kan in elkaar overlopen. Slachtoffers van mensenhandel, waaronder criminele uitbuiting, hebben echter recht op bescherming. Daarom dient telkens gedegen afgewogen te worden of het wel opportuun is om tot vervolging en bestraffing over te gaan voor gepleegde criminele activiteiten of dat, wanneer dit onder dwang is gebeurd, iemand juist bescherming verdient. Deze afweging volgt uit het beginsel van non-punishment. Wanneer we er onvoldoende in slagen om slachtoffers van criminele uitbuiting adequaat te beschermen, lopen we niet alleen het reële risico dat slachtoffers als dader worden aangemerkt, maar blijven bovendien de echte daders buiten beeld.

Op het gebied van arbeidsuitbuiting valt op dat de laatste jaren steeds minder zaken strafrechtelijk worden vervolgd. Verschillende instanties hebben geconstateerd dat het **instrumentarium** voor die strafrechtelijke vervolging niet adequaat genoeg is.

Weten wat mensenhandel is, kan voorkomen dat mensen slachtoffer worden. Het kan helpen om slachtoffers sneller uit de uitbuitingsituatie te halen en hen vervolgens beter te ondersteunen. Dit is niet alleen een taak van de mensen die dagelijks werken aan de aanpak van mensenhandel, maar raakt een veel grotere groep van professionals die mensenhandel in hun werk kunnen zien of kunnen tegenkomen. Denk aan de hotelmedewerker bij wie een kamer wordt gereserveerd die gebruikt wordt om een slachtoffer seksueel uit te buiten. Of de docent die zich zorgen maakt om zijn leerlingen en hun veiligheid. De afgelopen jaren zijn veel professionals getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel: van de medewerker bij het Registratie Niet-ingezetenen-loket bij de gemeente tot aan huisartsen en medewerkers van Veilig Thuis. Niettemin **blijven vele slachtoffers van mensenhandel nog onzichtbaar.**

Bij het bewust maken van wat mensenhandel is, is het ook nodig om te weten wat je moet doen als je het ziet. Een signaal dat duidelijk uit de rondetafelbijeenkomsten komt, is dat de kennis over mensenhandel weliswaar toeneemt, maar nog erg versnipperd is. Ook verschillen de hulpbehoeften van mensen die een ingrijpende gebeurtenis meemaken sterk. Wat wordt gemist is een **centraal informatiepunt inzake mensenhandel** waar alle informatie bijeenkomt en waar slachtoffers, professionals en burgers terecht kunnen en zo kunnen weten wat zij kunnen doen als zij signalen van mensenhandel zien.

‘Er ligt veel stigma op slachtoffers, daarom zal niet iedereen zich als slachtoffer van mensenhandel herkennen.’

– Merel van Groningen, ervaringsdeskundige mensenhandel.

Daarnaast **zien slachtoffers zichzelf niet altijd als slachtoffer**, waardoor het herkennen van buitenaf nog belangrijker wordt.¹³ Ze zijn vaak misleid door de dader. Aan hen wordt bijvoorbeeld voorgehouden dat ze een goed betaalde baan zullen krijgen, terwijl ze in werkelijkheid worden uitgebuit. Door deze misleiding denken slachtoffers dat ze vrijwillig hebben ingestemd met hun situatie. Ook zitten ze in een kwetsbare situatie waarin ze afhankelijk kunnen zijn van hun dader, waardoor ze niet durven of kunnen

¹³ Modernizing National Action Plans to strengthen States' anti-trafficking efforts, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2023; Survey Report 2021 of Efforts to Implement OSCE Commitments and Recommended Actions to Combat Trafficking in Human Beings, OSCE, 2021.

vluchten om hulp te zoeken. Ook kan het zijn dat de dader hun paspoort heeft afgepakt en de woning beheert waar ze in wonen. Door deze afhankelijkheid durven slachtoffers meestal niet te vluchten of hulp te zoeken. Slachtoffers van mensenhandel zijn vaak bang voor onder meer bedreigingen en geweld van de dader alsook voor represailles tegen henzelf of hun familie. Door deze angst durven ze veelal geen hulp te zoeken of hun situatie te melden bij de autoriteiten. Ook kan het zijn dat het slachtoffer geen vertrouwen heeft in officiële instanties, hetgeen is veroorzaakt door persoonlijke ervaringen of doordat de dader hen heeft misleid. Er kan sprake zijn van schaamte over de manier waarop ze zijn behandeld of over de illegale activiteiten waarbij ze betrokken zijn geweest. Dit geldt eens te meer wanneer slachtoffers worden gedwongen tot het plegen van strafbare feiten en daardoor zelf denken dat zij dader zijn. Slachtoffers kunnen ook afhankelijk zijn van de (beperkte) inkomsten die zij krijgen. Weggaan van de uitbuitingssituatie kan ook een verlies aan inkomen voor deze slachtoffers van arbeidsuitbuiting betekenen. Daarnaast zijn bepaalde groepen extra kwetsbaar om slachtoffer te worden van mensenhandel: jongeren, mensen met een (licht)verstandelijke beperking, arbeidsmigranten en asielzoekers.¹⁴

Opsporingsdiensten zijn voor de aanpak van het delict mensenhandel en het opsporen van daders ook afhankelijk van de signalen die zij hierover ontvangen, onder andere van de slachtoffers (direct en via andere organisaties). Doordat een grote groep slachtoffers niet wordt herkend en daardoor niet wordt geholpen en minder aangifte doet, is er ook **minder zicht op daders**. Daarnaast loopt de kennis omtrent onder meer de achtergrond en modus operandi van daders van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting achter bij die van daders van seksuele uitbuiting.¹⁵ Ook blijkt dat organisaties verantwoordelijk voor de opsporing, vervolging en berechting van daders het wetsartikel waarin mensenhandel is strafbaar gesteld als zeer complex ervaren. Dit kan vervolging van daders bemoeilijken.¹⁶ Verder is sprake van herhaald daderschap. Daders van mensenhandel plegen vaker en sneller opnieuw een ernstig strafbaar feit. Na twee jaar is ruim een derde (36%) van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting gerecidiveerd, terwijl in het algemeen sprake is van 26% recidive na twee jaar. Het is daarom van belang om recidive te voorkomen.¹⁷

‘Slachtoffer is een titel, het is niet je identiteit.’

– Edith-Bernadette Poot, expert en ervaringsdeskundige.

Vele organisaties die zich inzetten voor de aanpak van mensenhandel hebben de ambitie om het slachtoffer centraal te stellen, maar in de praktijk pakt dit niet altijd zo uit. **Slachtoffers voelen zich niet genoeg gehoord**, hebben de indruk dat aangifte doen geen zin heeft en vinden het lastig om hun leven na de uitbuiting opnieuw in te richten waardoor ze een grote kans hebben om weer slachtoffer te worden. Angst voor vergelding, intimidatie en bedreiging door de uitbouter weerhoudt veel slachtoffers ervan om met de politie te praten of om mee te werken aan het strafproces. Ook het strafproces zelf ontmoedigt slachtoffers om mee te werken, omdat zij soms meerdere keren hun verhaal moeten doen en bij de rechter-commissaris pijnlijke vragen kunnen krijgen van de verdediging. Daarnaast kampen veel slachtoffers met trauma's. Dit kan leiden tot een hernieuwd gevoel van slachtofferschap, ook wel secundaire victimisatie genoemd. Bovendien blijkt uit het daderonderzoek dat het CKM in opdracht van de politie heeft uitgevoerd dat daders relatief vaak in staat blijken om contact met het slachtoffer te onderhouden nadat de uitbuiting is gestopt. Het is duidelijk dat dit niet in het belang is van (het herstelproces van) het slachtoffer, noch in het belang is van het succes op een strafrechtelijke procedure.¹⁸

¹⁴ Slachtoffermonitor mensenhandel 2016 – 2020, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2021.

¹⁵ Dadermonitor mensenhandel 2017-2021, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2022.

¹⁶ Om deze reden wordt art. 273f Wetboek van Strafrecht gemoderniseerd, Kamerstuk 28 638, nr. 210.

¹⁷ Dadermonitor mensenhandel 2017-2021, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2022.

¹⁸ Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, Centrum Kinderhandel en Mensenhandel, 2021.

De **vaststelling van slachtofferschap mensenhandel** kan momenteel door meerdere partijen worden gedaan. Zo kan een slachtoffer als zodanig worden geïdentificeerd door een opvangorganisatie die een slachtoffer opvangt. In veel gevallen hebben de opsporingsdiensten een belangrijke rol in de vaststelling van slachtofferschap mensenhandel. Voor een specifieke groep slachtoffers, namelijk mensen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, hangt veel af van de vaststelling van slachtofferschap door opsporingsdiensten, omdat deze slachtoffers dan in aanmerking komen voor zogeheten 'bedenktijd' waarin ze Nederland niet hoeven te verlaten.¹⁹ Daarna kan een tijdelijke verblijfsvergunning volgen, als het slachtoffer aangifte doet of op een andere manier meewerkt aan het opsporingsonderzoek.

Deze afhankelijkheid van de strafrechtelijke procedure kan vanuit het perspectief van het beschermen van slachtoffers kwetsbaar zijn. Daarbij geldt dat het vaststellen van het slachtofferschap door opsporingsdiensten ook ertoe kan leiden dat minder aandacht is voor feiten die wel wijzen op slachtofferschap, maar voor het opsporingsonderzoek en de vervolging minder of niet relevant zijn. Het is om die reden dat de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) in diens evaluatie van Nederland aanbeveelt om het verblijfsrecht los te koppelen van de opsporing, met als doel om meer mogelijke slachtoffers in beeld te krijgen.²⁰ Ook wordt in een recente evaluatie van Pro Facto over de wijziging van de B8/3-regeling de aanbeveling gedaan om de verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers van mensenhandel (op basis van de B8/3-regeling) los te koppelen van de aangifte en het strafrechtelijk onderzoek.²¹

Het vaststellen van slachtofferschap stelt de praktijk ook voor andere uitdagingen, in het bijzonder waar het criminele uitbuiting betreft. Slachtoffers van deze vorm van mensenhandel – waarbij zij tot strafbare feiten zijn gedwongen – komen dikwijls niet als zodanig, maar juist als verdachten van het gepleegde strafbare feit in beeld. Soms worden deze verdachten juist niet gezien door de mensenhandelonderdelen binnen opsporingsorganisaties, waardoor het identificeren van het slachtofferschap naast het daderschap niet makkelijk is.

Een ander probleem voor slachtoffers is de **toegang tot de juiste opvang en zorg**. Dit speelt met name als de politie een slachtoffer uit de uitbuitingssituatie haalt en contact legt met zorg- en opvangorganisaties voor het plaatsen van een slachtoffer bij een opvang. Er is **geen eenduidig systeem** voor het plaatsen van slachtoffers in de juiste opvang. CoMensha heeft als opdracht het coördineren van de eerste opvang en hulp aan slachtoffers van mensenhandel, maar in de praktijk heeft **CoMensha beperkte verantwoordelijkheid en mandaat** bij het plaatsen van slachtoffers mensenhandel. CoMensha is verantwoordelijk voor de plaatsing van slachtoffers die nog niet beschikken over een verblijfsvergunning en die de bedenktijd B8 aangeboden hebben gekregen in de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) en de plaatsing van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. De plaatsing van slachtoffers met multiproblematiek (Opvang voor slachtoffers van Mensenhandel met Multiproblematiek, OMM) gebeurt door CoMensha in afstemming met gemeenten. CoMensha is echter niet 24/7 bereikbaar en heeft niet het mandaat om slachtoffers te plaatsen in de reguliere vrouwenopvang en maatschappelijke opvang. Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Daarnaast gaat het om andere - meer ambulante - vormen van hulp. Ook slachtoffers van mensenhandel komen in deze opvangvoorzieningen terecht.

Doordat slachtoffers niet meteen bij de juiste opvang kunnen worden geplaatst zijn de politie, CoMensha en zorgcoördinatoren in de praktijk veel tijd kwijt aan het vinden van een opvangplek voor een vermoedelijk slachtoffer. Dit is met name een probleem bij mannelijke slachtoffers van mensenhandel, maar ook vrouwelijke slachtoffers ervaren problemen. Het vermoedelijk slachtoffer moet hierdoor bijvoorbeeld lang wachten op het politiebureau om vervolgens alsnog in een ongeschikte opvang te belanden zoals de daklozenopvang, een hotel of het slachtoffer brengt uit nood een nacht in de cel door. Dit is niet in het belang van het slachtoffer. Ook is er een kans dat het slachtoffer vanuit het gevoel van onveiligheid en trauma niet (goed) in staat zal zijn om mee te werken aan het strafrechtelijk proces. Tot slot, de tijd die de politie kwijt is aan het vinden van een juiste opvangplek kan niet worden besteed aan haar eigenlijke

¹⁹ Zie Bijlage II voor een lijst met definities.

²⁰ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, Second evaluation round, GRETA and Committee of the Parties, 2018.

²¹ Zie p. 9 van de Evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling, Pro Facto voor het WODC, 2023.

taak, namelijk het opsporingsonderzoek. Bovenstaande sluit aan bij de bevindingen van de Nationaal Rapporteur die stelt dat slachtoffers vaak niet de specialistische hulp en opvang krijgen die ze nodig hebben, omdat hulp in veel gevallen afhangt van kenmerken die niet met hun slachtofferschap te maken hebben, zoals verblijfsstatus, woonplaats en leeftijd.²²

Daarnaast bestaan ook nog veel vragen over hoe de juiste opvang, zorg en bescherming voor slachtoffers van criminele uitbuiting vormgegeven dient te worden. De verwachting is dat de hulpvraag – en met name het veiligheidsaspect – verschilt van slachtoffers van andere vormen van mensenhandel.²³

Mensenhandel is niet alleen een probleem van de grote steden. **Mensenhandel vindt overal plaats.** Gemeenten hebben een belangrijke rol in de signalering van mensenhandel. Daarom is het van belang dat elke gemeente beleid heeft in de aanpak van mensenhandel zoals eerder is afgesproken in het Interbestuurlijk Programma.²⁴ Hiervoor zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet. Veel meer gemeenten dan twee jaar geleden beschikken over beleid gericht op mensenhandel, zo blijkt uit een onderzoek naar de aanpak van mensenhandel in gemeenten.²⁵ Ook is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het trainen van medewerkers bij gemeenten om mensenhandel te herkennen en te signaleren.

Mensenhandel is een landelijk fenomeen, maar vele regio's hebben een aanpak die zich beperkt tot hun eigen regio. Hierbij wordt nog onvoldoende aandacht besteed aan goede voorbeelden uit andere regio's. Ook weten binnen een regio betrokken partijen elkaar niet altijd goed te vinden, omdat geen eenduidige werkwijze bestaat voor (regionale) samenwerking.

Daarnaast zijn **netwerken achter mensenhandel goed georganiseerd** en verplaatsen zij slachtoffers om onder de radar te blijven van de regionale aanpak. In de Dadermonitor stelt de Nationaal Rapporteur dat het belangrijk is dat ook netwerken van daders worden opgespoord. Die maken niet alleen mogelijk veel slachtoffers, maar kunnen door overlap met andere vormen van criminaliteit ook zeer ondermijnd zijn voor de samenleving. Wanneer slachtoffers en/of daders verspreid over het hele land of in het buitenland actief zijn, voldoet een regionale aanpak niet altijd. Het gaat bijvoorbeeld om mensenhandelzaken waarbij het regio-overstijgende karakter onderdeel is van de werkwijze van een dadergroep.²⁶

Gemeenten lopen er in hun rol bij de bestuurlijke aanpak tegen mensenhandel veelal tegenaan dat zij mogelijke signalen mensenhandel niet altijd kunnen registreren of kunnen doorgeven aan de relevante opsporingsinstanties. Per gemeente wordt hier verschillend mee omgegaan. **De huidige regelgeving voor het delen van informatie en gegevens over mogelijke signalen van mensenhandel wordt op dit moment als onvoldoende gezien.** Om de informatiedeling tussen de ketenpartners te vergemakkelijken is in november 2020 een handreiking gepubliceerd die zo goed en concreet mogelijk weergeeft hoe en wanneer informatie over mogelijke slachtoffers gedeeld mag worden (opsporing, vervolging, bestuurlijk en zorg en opvang).²⁷ Het is een voldragen instrument, dat handvatten moet bieden voor de dagelijkse praktijk. Het opstellen van de handreiking heeft echter ook inzichten opgeleverd in bestaande belemmeringen bij informatiedeling. Gemeenten ervaren bijvoorbeeld op dit moment obstakels in het verwerken van gegevens bij mogelijke signalen mensenhandel tijdens bestuurlijke controles. Zij hebben op dit moment geen grondslag om de gegevens zelf te verwerken, maar ook niet om de (zachte) signalen door te geven aan de relevante opsporingsdiensten. Ook zorgcoördinatoren ervaren moeilijkheden bij het delen van gegevens.

²² Zie p. 8 van de Slachtoffermonitor mensenhandel 2016 – 2020, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2021

²³ Zie bijvoorbeeld aanbeveling 3 op p. 88 van het rapport Kijken met andere ogen deel II, Centrum Kinderhandel en Mensenhandel, 2022.

²⁴ Programmastart IBP Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda, overhedenoverleg van 14 februari 2018.

²⁵ Onderzoek aanpak mensenhandel in gemeenten, rapportage Significant Public voor de VNG, 2023.

²⁶ Dadermonitor mensenhandel 2017-2021, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2022.

²⁷ Handreiking: De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens, ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020.

Ambitie

Eén gezamenlijke ambitie

Gezamenlijk willen we het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland naar beneden brengen. Dit willen we bereiken door de samenwerking in de aanpak tegen mensenhandel te verbeteren en verder te professionaliseren. Alleen samen kunnen we mensenhandel een halt toe brengen.

Drie strategische doelen

Onze gezamenlijke ambitie wordt uitgedragen in drie strategische doelen:

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, bestuursrechtelijk en fiscaal, als via het opwerpen van barrières. Tegelijkertijd zetten we in op het voorkomen van herhaald daderschap.

Deze doelen zijn dezelfde als in 2018 en blijven ook de komende jaren staan en sluiten aan bij de vier pijlers die internationaal worden gebruikt in de aanpak van mensenhandel.²⁸

De actielijnen - wat we willen bereiken en wat we gaan doen

De bestrijding van mensenhandel is complex en de genoemde problemen spelen soms al jarenlang en raken ook aan bredere vraagstukken. Het oplossen van deze problematiek zal niet van de ene op de andere dag gebeuren. Daarvoor is een gezamenlijke langetermijnambitie nodig. Gelet op de beschikbare middelen en capaciteit is het doel dat de komende jaren stappen worden gezet die realistisch zijn en het meeste effect hebben en die toewerken naar die gezamenlijke ambitie. De acties moeten als aanvulling worden gezien op staand beleid en uitvoering en richten zich specifiek op problematiek waar samenwerking een versterkende factor heeft.

²⁸ United Nation's (UN) trafficking in persons protocol 2000: prevention, protection, persecution, partnerships.

De actielijnen bouwen voort op de acties van het programma van 2018 en worden uitgezet om gezamenlijk bij te dragen aan de drie strategische doelen. In het brede werkveld zijn de afgelopen jaren de eerste bouwstenen gelegd voor een gezamenlijke aanpak van mensenhandel. De komende jaren worden deze bouwstenen gebruikt voor het bouwen van een volwaardig huis die de effectieve aanpak van mensenhandel duurzaam en voor een lange termijn waarborgt.

Met de indeling van de actielijnen wordt ervoor gekozen niet langs de verschillende uitbuitingsvormen (seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting) de acties uit te zetten. Juist door de actielijnen anders in te richten, wordt gestreefd naar een integrale aanpak van de eerdergenoemde problemen en dat over en weer van elkaar wordt geleerd. Integraal betekent ook dat dit plan gericht is op alle leeftijden. Om wel inzicht te bieden in wat welke acties moeten opleveren voor de aanpak van een uitbuitingsvorm, wordt bij de acties aangegeven op welke uitbuitingsvorm(en) deze zich richt(en).

Een aparte vorm van mensenhandel is gedwongen orgaanverwijdering. Deze vorm wordt incidenteel gesignaleerd en opgespoord. In de Dadermonitor 2017-2021 van de Nationaal Rapporteur wordt vermeld dat gedwongen orgaanverwijdering heel zelden wordt gesignaleerd. Het gaat afgerond om vijf incidenten in de afgelopen vier jaar. Aangezien deze trend naar verwachting aanhoudt, is gedwongen orgaanverwijdering daarom geen expliciet aandachtspunt in dit Actieplan.

Tot slot, een aantal lopende trajecten zoals de modernisering van art. 273f Wetboek van Strafrecht en de internationale aanpak van mensenhandel staan in verbinding met het Actieplan en worden nader toegelicht onder daderaanpak, de internationale aanpak van mensenhandel en raakvlakken en samenhang met andere trajecten.

Actielijn 1

Creëren van brede bewustwording

‘Mensen weten vaak niet wat er wordt bedoeld met mensenhandel. Wanneer je weet wat het inhoudt kan je ook bewustwording creëren bij wat er in de maatschappij gebeurt. Als Credible Messenger werk ik ook met jongeren die te maken hebben met criminele uitbuiting. Wanneer we met z’n allen bewustwording creëren omtrent het onderwerp mensenhandel maken we al een grote eerste stap naar verandering.’

– Ervaringsdeskundige mensenhandel Credible Messenger

Creëren van brede bewustwording

Meer mensen moeten bewust worden gemaakt van wat mensenhandel is zodat mensenhandel eerder wordt gesignaleerd en kan worden voorkomen. Er is **een grote groep professionals die mensenhandel kunnen zien in hun dagelijkse werk**, maar waarbij dit niet tot hun dagtaak hoort. Om de bewustwording van bovengenoemde professionals, (potentiële) slachtoffers en burgers te vergroten zal een gerichte communicatiestrategie worden opgezet met aandacht voor de rol van social media en met als doel om specifieke groepen te bereiken die in aanraking kunnen komen met mensenhandel. De specifieke groepen zijn divers: van (potentiële) slachtoffer (verschillende kwetsbare groepen van jongeren tot arbeidsmigranten), de burger (denk aan de bezoeker van een nagelsalon of degene die een annemer inhurt) tot aan de (eerstelijns) professional die in aanraking kan komen met mensenhandel, maar niet dagelijks te maken heeft met mensenhandel (denk aan de huisarts, de docent of de wijkagent). Het is bekend dat (minderjarige) jongeren uitermate kwetsbaar kunnen zijn voor mensenhandel, daarom is bij het creëren van brede bewustwording specifiek aandacht voor jongeren.²⁹

Er wordt gebruik gemaakt van bestaande expertise en bewezen effectieve communicatiestrategieën. Waar mogelijk worden de krachten gebundeld, zodat de communicatie over mensenhandel op een meer eenduidige wijze plaatsvindt.

‘Ik had geen vertrouwen meer in de hulpverlening, maar mijn huisarts was degene die zich niet van mij losmaakte. Hij zocht uiteindelijk een specifieke psychotherapeut om mij te helpen. Het heeft geholpen mijn leven weer te leren oppakken zonder mijn gevoel weg te drukken.’

– Merel van Groningen, ervaringsdeskundige mensenhandel.

Operationeel doel: eind 2026 weet een groter deel van de burgers, (eerstelijns) professionals en potentiële slachtoffers van mensenhandel in Nederland wat mensenhandel is, dat het plaatsvindt in Nederland en kan het signaleren en heeft handelingsperspectief.

Actie

- In 2024 wordt een inventarisatie gemaakt van bestaande bewustwordingscampagnes en waar mogelijk wordt gekeken naar de effectiviteit van de campagnes.
- In 2024 wordt een nulmeting uitgevoerd onder professionals die werken met een aantal risicocategorieën van slachtoffers en die signalen kunnen opvangen en actie kunnen ondernemen. De nulmeting geeft een beeld van hun kennis over (signalen van) mensenhandel en de mogelijke follow-up van die signalen.
- In 2024 wordt een gerichte communicatiestrategie gemaakt die doelgroepgericht (inclusief (minderjarige) jongeren) is en met een duidelijk doel en handelingsperspectief voor de doelgroep inclusief het melden van mensenhandel en waar informatie over mensenhandel kan worden gevonden. In de communicatiestrategie is aandacht voor de rol van social media in mensenhandel. De communicatiestrategie richt zich in eerste instantie op eerstelijns professionals en in tweede instantie op het bredere publiek. In de communicatiestrategie wordt ook de samenwerking gezocht met bestaande campagnes.
- In 2024 zal de communicatiestrategie zich richten op seksuele uitbuiting, in 2025 op arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

²⁹ Motie Kuik en Van der Graaf (Kamerstuk 35 570 VI, nr. 50) over het uitwerken van een plan om de minst zichtbare groep slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting beter in beeld te krijgen.

- **Actiehouder:** CoMensha
- **Betrokken organisaties:** JenV, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Politie, Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's), Jeugdzorg Nederland en Landelijk Kenniscentrum LVB.
- **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

Actie

- In 2025 is er aandacht voor het creëren van bewustwording over mensenhandel op scholen. Hierbij wordt waar mogelijk aangesloten bij programma's over onder meer seksuele uitbuiting, mediawijsheid, geldzaken, burgerschap en criminaliteit en veiligheid.
- **Actiehouder:** JenV.
- **Betrokken organisaties:** ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), ngo's, scholen, CoMensha, VNG, Meta Story.
- **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting.

Beoogd effect

- Potentiële slachtoffers, burgers en eerstelijns professionals zijn zich meer bewust van wat mensenhandel is, kunnen het signaleren en hebben handelingsperspectief.

Actielijn 2

Vergroten van de meldingsbereidheid

‘Meldingsbereidheid is van belang, omdat er genoeg verhalen zijn die ongehoord blijven. Slachtoffers moeten zich ook veilig kunnen voelen om een melding te kunnen doen waardoor ze zich gehoord voelen dat zij ertoe doen. Daarnaast komt er wel bij kijken dat er ook secuur moet worden omgegaan met een melding.’

– Ervaringsdeskundige Credible Messengers

Vergroten van de meldingsbereidheid

Als mensenhandel wordt gezien of ervaren is het van belang dat mensen weten wat ze kunnen doen. Aan wie moet een signaal worden doorgegeven? Waar kan hulp worden gevonden? Waar kan aangifte worden gedaan? Voordat een bredere bewustwordingscampagne kan worden opgezet, is het nodig dat **de toegang tot informatie op orde is**. Op dit moment is de informatie over wat mensenhandel is en bij wie je terecht kunt als je vragen hebt over mensenhandel verspreid beschikbaar bij verschillende organisaties. Daarom is het nodig dat de **informatie over mensenhandel op een centraal punt beschikbaar is**. Het moet voor slachtoffers duidelijk zijn waar zij terecht kunnen als zij hulp nodig hebben, burgers moeten weten waar ze signalen kunnen doorgeven en professionals moeten informatie kunnen vinden die hen verder helpt. Het moet **duidelijk zijn waar meldingen over signalen mensenhandel kunnen worden gedaan** door slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen gedaan door GRETA en het voorstel voor een hernieuwde Europese Richtlijn mensenhandel.

Aangifte doen van mensenhandel is voor slachtoffers doorgaans niet vanzelfsprekend. Daarom gaan we verder werken aan **de aangiftebereidheid van slachtoffers** en gaan we professionals in de opsporing en vervolging meer bewust maken van non-punishment en de implicaties ervan bij criminele uitbuiting.

Operationeel doel: in 2025 is er één centraal informatiepunt over mensenhandel waarin slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier worden geïnformeerd en doorverwezen worden naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang. Dit informatiepunt dient als referentie voor organisaties betrokken in de aanpak van mensenhandel. In 2025 is door middel van een communicatiestrategie het centrale informatiepunt onder de aandacht gebracht.

Acties

- Uiterlijk 2024 wordt de informatie van de Wegwijzer mensenhandel van de rijksoverheid geïntegreerd op de vernieuwde website van CoMensha.
 - In 2024 wordt verkend welke acties nodig zijn om een centraal informatiepunt op te zetten, waarbij de beschikbare tijd, middelen en capaciteit in ogenschouw worden genomen.
 - In 2024 is een overzicht gereed van bestaande meldpunten.
 - In 2025 wordt gewerkt aan het opzetten van één centraal informatiepunt waar slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier worden geïnformeerd en worden doorverwezen naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang. Dit informatiepunt dient als referentie voor organisaties betrokken in de aanpak van mensenhandel.
 - In de periode 2024-2026 wordt de mogelijkheid verkend om eerdergenoemd centraal informatiepunt door te ontwikkelen waar iedereen met een signaal over mensenhandel zal worden doorverwezen naar de juiste instantie conform de hernieuwde Europese Richtlijn mensenhandel en specifiek het Nationaal Verwijsmechanisme mensenhandel. Bij de verkenning wordt ook gekeken naar de toegankelijkheid voor kwetsbare groepen en de mogelijkheden voor een terugkoppeling aan de melder. De mogelijkheden voor samenwerking met bestaande meldpunten mensenhandel wordt in de verkenning meegenomen. Ook wordt gekeken naar goede voorbeelden uit andere landen.
- **Actiehouders:** JenV, in samenwerking met CoMensha.
 - **Betrokken organisaties:** VWS, SZW, VNG, CKM, Fairwork, zorg- en opvangorganisaties, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), koepels zorg en opvang, Rode Kruis, Veilig Thuis.
 - **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

Operationeel doel: in 2026 worden er meer meldingen van mensenhandel gedaan.

Acties

- In 2024 wordt gestart met de verkenning naar gerichte maatregelen om de verklarings- en medewerkingsbereidheid van slachtoffers van criminele uitbuiting te vergroten. Hierbij wordt aangesloten op reeds lopende initiatieven over criminele uitbuiting.
 - In 2025 wordt gestart met de verkenning naar de haalbaarheid van structurele inbedding van de proeftuin aangiftebereidheid om het veiligheidsgevoel van het slachtoffer te vergroten en tevens een brug te slaan tussen de politie en het slachtoffer om secundaire victimisatie van het slachtoffer te voorkomen, inclusief financiële consequenties.³⁰ De opgedane kennis en ervaring wordt gedeeld met de andere opsporingsdiensten om waar mogelijk te gebruiken in hun eigen werkmethode. Hierbij wordt ook gekeken naar het voorbeeld van het Britse Victim Navigator Programma.³¹
- **Actiehouder:** CKM en Politie
 - **Betrokken organisaties:** JenV, openbaar ministerie (OM), rechterlijke macht, slachtofferadvocatuur.
 - **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting.

Operationeel doel: in 2026 is er onder de eerstelijns opsporing meer bewustwording over de mogelijkheid dat een dader ook slachtoffer kan zijn en kennis van het begrip non-punishment, zodat dit kan worden toegepast in het geval van criminele uitbuiting.

Acties

- Bewustwording vergroten bij eerstelijns opsporingsdiensten van het non-punishmentbeginsel en over de mogelijkheid dat een verdachte of dader ook slachtoffer kan zijn van mensenhandel, in het bijzonder bij criminele uitbuiting.
- **Actiehouder:** Politie en OM.
 - **Betrokken organisaties:** JenV en CKM.
 - **Draagt bij aan aanpak van:** criminele uitbuiting.

Beoogde effecten

- Betere bescherming van slachtoffers van mensenhandel.
- Toename van het aantal slachtoffers en verdachten van mensenhandel in beeld bij politie, Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en Koninklijke Marechaussee (KMar).
- Verhoogd aantal meldingen bij CoMensha.

³⁰ Zie <https://www.hetckm.nl/dossiers/aangiftebereidheid-seksuele-uitbuiting-vergroten-nl/> rapport-over-proeftuin-aangiftebereidheid-verwacht-in-april-23/.

³¹ Het Victim Navigator Programma biedt in het Verenigd Koninkrijk holistische ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel. Het programma van Justice and Care is gericht op het bieden van individuele begeleiding aan slachtoffers, waarbij hun veiligheid, welzijn en succesvolle integratie in de samenleving centraal staan.

Actielijn 3

Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers

‘Slachtoffers mensenhandel vallen soms tussen wal en schip. Vrouwelijke slachtoffers die verslaafd zijn, kunnen vaak niet naar de vrouwenopvang en moeten dan noodgedwongen naar de maatschappelijke opvang. Dit kan tot veiligheidsproblemen leiden voor het slachtoffer.’

– Bonnie, ervaringsdeskundige mensenhandel

Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers

Van zorg en opvang tot opsporing en vervolging: de aanpak van mensenhandel moet voor het (potentiële) slachtoffer van mensenhandel werken. Er wordt onderzocht of **de vaststelling van slachtofferschap voor slachtoffers** die in aanmerking komen voor de B8/3-regeling niet meer alleen kan worden gedaan door de opsporingsdiensten en losgekoppeld kan worden van het opsporingsproces.

Elke regio beschikt over een **overzicht waar opvang en hulp is voor slachtoffers** van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Met dit beeld is het duidelijk waar slachtoffers kunnen worden geplaatst. Onderzocht wordt wat de mogelijkheden zijn om een **passend aanbod** van opvang en/of hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel te creëren zodat voor elk slachtoffer de juiste opvang beschikbaar is.

Operationeel doel: In 2025 is onderzocht hoe de vaststelling van slachtofferschap het beste kan geschieden.

Actie

- In 2024 wordt gestart met een verkenning naar de mogelijkheden van het loskoppelen van de vaststelling van slachtofferschap en het strafrechtelijk onderzoek naar verdachten van mensenhandel. Bij deze verkenning worden ook eerdere pilots en onderzoeken meegenomen.

- **Actiehouder:** JenV.
- **Betrokken organisaties:** SZW, VWS, IND, Politie, NLA, OM, KMar, zorg- en opvangorganisaties, CoMensha, CKM.
- **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

Operationeel doel: In 2026 is onderzocht en uitgewerkt of een aanbod van crisis/langdurig/doorstroom-opvang en/of hulpverlening passend is voor slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting kan worden bewerkstelligd, waarbinnen alle slachtoffers welkom zijn, ongeacht multiproblematiek en geslacht en wat daarvoor nodig is.

Acties

- In 2024 wordt gestart met het creëren van een overzicht waar opvang en/of hulp aanwezig is voor de zorg en veiligheid van mogelijke slachtoffers van mensenhandel en de verhouding tussen vraag en aanbod. De informatie wordt opgehaald bij de zorgcoördinatoren in samenwerking met gemeenten en koepels van zorg en opvang. Op basis van de geleverde informatie kan een landelijk beeld worden gemaakt.
- Op basis van het landelijk beeld wordt een verkenning gedaan en indien mogelijk worden aanpassingen doorgevoerd om tot een passend aanbod van crisis/langdurig/doorstroom opvang en/of hulpverlening voor slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting te komen die past binnen de stelsels.

- **Actiehouder:** VWS, VNG, samen met CoMensha
- **Betrokken organisaties:** zorgcoördinatoren, CoMensha, gemeenten, koepels van zorg- en opvangorganisaties, Valente, Veilig Thuis.
- **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

- In 2024 wordt in beeld gebracht wat nodig is voor de verbetering van het landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren inclusief functieprofiel zorgcoördinator, minimumnormen en -standaarden.
 - **Actiehouder:** CoMensha, VNG, VWS.
 - **Betrokken organisaties:** zorgcoördinatoren, gemeenten, koepels van zorg- en opvangorganisaties.
 - **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.
- In 2025 wordt een duidelijk en centraal verwijzingsmechanisme, passend binnen het gedecentraliseerde stelsel, ontwikkeld waarin slachtoffers meteen de eerste 36 uur toegang tot hulp/opvang kunnen krijgen die mede gericht is op slachtoffers mensenhandel. Daarna wordt gekeken waar het slachtoffer langdurig kan worden geplaatst.
 - **Actiehouder:** CoMensha
 - **Betrokken organisaties:** VWS, VNG, zorgcoördinatoren, ketenregisseurs, gemeenten, opvang – en zorgorganisaties, Valente, Veilig Thuis.
 - **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

‘Mensen die in de situatie hebben gezeten hebben een ander perspectief dan zij die erbuiten staan. Wijsheid snijdt aan beide kanten van het mes.’

– Edith-Bernadette Poot, expert en ervaringsdeskundige mensenhandel

Operationeel doel: in 2025 is duidelijk hoe ervaringsdeskundigen een rol kunnen spelen in de aanpak van mensenhandel.

Acties

- In 2024 wordt gezamenlijk een verkenning gestart met ervaringsdeskundigen hoe deskundigheid van ervaringsdeskundigen structureel kan worden ingezet in de aanpak van mensenhandel.
 - **Actiehouder:** CoMensha.
 - **Betrokken organisaties:** ervaringsdeskundigen, Leger des Heils, Platform HOPE, credible messengers, Fairwork, VWS, JenV, SZW.
 - **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

Beoogd effect

- Voor slachtoffers zijn adequate zorg en opvang beschikbaar.

Actielijn 4

Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking

‘Mensenhandel zal nooit worden uitgeroeid, maar we kunnen wel blokkades neerleggen.’

– Edith-Bernadette, expert en ervaringsdeskundige mensenhandel

Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking

Voor een succesvolle aanpak van mensenhandel is **effectieve samenwerking** nodig, zowel lokaal, regionaal, nationaal en internationaal alsook publiek-privaat en interdisciplinair. Mensenhandel is een fenomeen dat overal kan plaatsvinden en regionaal en/of lokaal wordt aangepakt. Om ervoor te zorgen dat mensenhandel op een kwalitatief goede en waar mogelijk meer uniforme wijze wordt aangepakt worden bouwstenen aangeleverd voor een succesvolle aanpak en bestuurlijke borging ervan. Landelijke richtlijnen ondersteunen de regionale en/of lokale aanpak van mensenhandel en maken deze effectiever. Door een meer uniforme wijze van samenwerken kan makkelijker over regio's heen worden samengewerkt en verbanden worden gelegd om georganiseerde netwerken aan te pakken.

Dit draagt ook bij aan het vergroten van het zicht op slachtoffers en de opsporing van daders. Ook is van belang dat de samenwerkingsstructuur geborgd is door structurele inbedding bij de betrokken organisaties en hier op landelijk/bovenregionaal niveau, waar mogelijk, zicht op is. Daarbij wordt meer gebruik gemaakt van bestaande structuren zoals de integrale casusaanpak in RIEC-verband en de zorg- en veiligheidshuizen. Onderdeel van de samenwerkingsstructuur is dat duidelijk is welke organisaties waarvoor verantwoordelijk voor zijn ('wie doet wat') en daarmee ook duidelijk is waar de betreffende organisaties niet van zijn.

Naast het versterken van de regionale samenwerking wordt aanvullend hierop in de Veiligheidsagenda 2023-2026 ingezet op de doorontwikkeling van de eenheids overstijgende opsporing.

Operationeel doel: in 2026 heeft iedere gemeente of iedere regio beleid in de aanpak van mensenhandel³² dat voldoet aan het VNG Kader voor de aanpak mensenhandel en voert dit ook uit.

Acties

- Op bestuurlijk niveau wordt blijvend aandacht gevraagd voor de aanpak van mensenhandel en de rol van gemeenten hierin.
- De gemeenten die nog geen beleid in de aanpak van mensenhandel hebben, worden waar nodig ondersteund om deze vorm te geven en uit te voeren.
- De aandachtsfunctionaris is getraind en heeft voldoende tijd voor het uitvoeren van diens taken.
- Medio 2025 wordt een tussenrapportage geleverd en in 2026 een beeld welke gemeenten en regio's voldoen aan het VNG kader en welke niet.

- **Actiehouder:** VNG
- **Betrokken organisaties:** CoMensha, CCV, JenV en RIEC's.
- **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

Operationeel doel: in 2026 bestaat er een dekkend netwerk van ketenregisseurs en is in iedere regio de ketenregisseur de aanjager en verbinder tussen de organisaties die een rol hebben bij het bestrijden van mensenhandel. De ketenregisseur werkt nauw samen met de zorgcoördinator.

³² Kader voor de aanpak van Mensenhandel door gemeenten, VNG, 2021.

Acties

- In 2024 wordt gewerkt aan het maken van een eenduidige definitie met een functieprofiel van de ketenregisseur en waar deze wordt ingebed.
 - In 2025 wordt gewerkt aan het ontwikkelen van kaders voor de samenwerking tussen ketenregisseurs en de zorgcoördinatoren.
 - In 2026 volgen alle ketenregisseurs dezelfde basistraining en komen zij landelijk bijeen.
- **Actiehouder:** VNG, RIEC's en CCV.
 - **Betrokken organisaties:** JenV, CoMensha, zorgcoördinatoren, zorg- en veiligheidshuizen.
 - **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

Operationeel doel: in 2025 zijn er bouwstenen ontwikkeld voor een effectieve regionale samenwerking die gebruik maken van het barrièremodel mensenhandel.

Acties

- Ontwikkelen van bouwstenen in 2024 op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) die de regionale samenwerking in de aanpak van mensenhandel ondersteunen waarbij ook een overzicht wordt gemaakt wie welke rol, taken en verantwoordelijkheden heeft in de aanpak van mensenhandel. Bij het ontwikkelen van bouwstenen wordt gebruik gemaakt van reeds bewezen effectieve interventies.
 - In 2025 zijn de bestaande barrièremodellen doorontwikkeld per uitbuitingsvorm.
 - In 2025 wordt gerichte informatie over de bouwstenen en de doorontwikkelde barrièremodellen aan de betrokken organisaties gestuurd en worden de bouwstenen en doorontwikkelde barrière modellen opgenomen in de trainingen voor nieuwe medewerkers en opfriscursussen voor bestaande medewerkers.
- **Actiehouder:** VNG, CCV, RIEC's.
 - **Betrokken organisaties:** RIEC's, Politie, NLA, KMar, OM, Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), zorg- en veiligheidshuizen, CoMensha, zorgcoördinatoren, Veilig Thuis.
 - **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

Beoogde effecten

- Effectieve regionale samenwerking waarmee ook over regio's heen wordt samengewerkt en verbanden worden gelegd om achter netwerken mensenhandel aan te gaan.

Actielijn 5

Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking

‘Om nog beter zicht en inzicht te krijgen is het nodig dat we het delen van informatie verbeteren. Maar ook om van elkaar te leren. Als ervaringsdeskundige werk ik voor de sekswerkers en bij het online veldwerk clubbezoeken ben ik de eerste die signaleert en hulpvragen krijgt. Ervaringsdeskundigen zien nu eenmaal toch andere dingen en zijn voor het mogelijke slachtoffer laagdrempeliger om te benaderen.’

- Bonnie, ervaringsdeskundige mensenhandel

Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking

Kenmerkend voor de aanpak van mensenhandel is dat instanties uit meerdere domeinen betrokken zijn en dat samenwerking tussen die instanties noodzakelijk is om de problematiek te verminderen. Daar waar meerdere instanties uit verschillende domeinen moeten samenwerken, komt de vraag steeds op of (persoons-)gegevens mogen worden uitgewisseld in het kader van die samenwerking. Een vraag die zich door de complexiteit van wet- en regelgeving niet eenvoudig laat beantwoorden. Vaak treedt er handelingsverlegenheid op of worden gegevens niet gedeeld waar dat wel nodig was geweest om mensen beter te helpen. Het probleem is dan niet alleen 'de privacy', maar ook het feit dat de samenwerkende organisaties onvoldoende hebben geïnvesteerd in het goed doordenken van de samenwerking en wijze waarop de noodzakelijke gegevensverwerking wel kan plaats vinden.

Een goede inrichting van de gegevensverwerking zorgt ervoor dat de gegevens- en informatiedeling bijdraagt aan de oplossing van de problematiek, dat deze rechtmatig en zorgvuldig is, en met respect voor het (potentiële) slachtoffer of dader wordt uitgevoerd. Die inrichting is een gezamenlijk proces. Er wordt verkend in hoeverre aanvullende of aangepaste regelgeving nodig is ten behoeve van betere gegevensdeling tussen ketenpartners. De problematiek van gegevensdeling is niet eigen aan mensenhandel. Voor de verkenning wordt daarom gebruik gemaakt van bestaande kennis en expertise die is opgedaan in de zorg- en veiligheidshuizen. Aansluitend op de verkenning worden de mogelijke aanpassingen doorgevoerd.

Operationeel doel: in 2024 wordt verkend in hoeverre aanvullende of aangepaste regelgeving of afspraken nodig zijn ten behoeve van betere gegevensdeling tussen ketenpartners.

Acties

- In 2024 wordt een analyse uitgevoerd van bestaande samenwerkingsconvenanten, zoals die van het RIEC en die van de zorg- en veiligheidshuizen en de handreiking gegevensdeling waarin informatiedeling tussen ketenpartners in de aanpak van mensenhandel mogelijk is.³³ Daarbij wordt ook verkend in hoeverre aanvullende of aangepaste regelgeving of afspraken nodig zijn ten behoeve van betere gegevensdeling tussen ketenpartners.
- Na de analyse wordt uiterlijk in 2025 gestart met het onderzoeken hoe een proces kan worden ingericht dat duidelijk maakt hoe de gegevensstromen dienen te lopen. Bij deze analyse worden ook de mogelijkheden verkend voor gemeenten om aan te sluiten bij de Domein Overstijgende Informatie gestuurde Werkwijze (DIGW) van de politie.
- Vanaf 2026 wordt gewerkt aan de doorvoering van mogelijke aanpassingen.³⁴
 - **Actiehouder:** JenV
 - **Betrokken organisaties:** JenV, VWS, SZW, VNG, Politie, NLA, KMar, RIEC's, IND, EMM, zorg- en veiligheidshuizen, CoMensha, CCV, zorgcoördinatoren, Veilig Thuis.
 - **Draagt bij aan de aanpak van:** seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

Beoogd effect

- Informatiedeling tussen ketenpartners die rechtmatig en zorgvuldig is.

³³ Handreiking: De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens, ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020

³⁴ Met DIGW worden signalen (van mensenhandel) vanuit intelligence, opsporing en de gebiedsgebonden politiezorg beter met elkaar verbonden. Concreet betekent dit onder meer dat alle mutaties die door politiemedewerkers gedaan worden, worden doorzocht op signalen die een aanwijzing van mogelijke mensenhandel bevatten. Dit zorgt bijvoorbeeld ervoor dat in zaken die in eerste instantie alleen als een drugsdelict zijn geregistreerd, ook worden opgepikt als signalen van een delict mensenhandel en vervolgens worden gedeeld met de AVIM. DIGW helpt om bij meer diffuse zaken gericht de inzet van de AVIM capaciteit te bepalen.

Daderaanpak

Om slachtofferschap van mensenhandel te voorkomen is ook een gerichte aanpak van daders van belang. Daarin gaat het om het voorkomen van daderschap (preventie), het opsporen en vervolgen van daders en het voorkomen van herhaald daderschap (recidive).

Preventie

Met het programma Preventie met gezag³⁵ wil het kabinet voorkomen dat kinderen, jongeren en jongvolwassenen in een kwetsbare positie de criminaliteit in gaan, daar steeds verder in verstrikt raken en uitgroeien tot geharde criminelen. Daarom heeft het kabinet structureel €143 miljoen euro ter beschikking gesteld voor de brede preventieaanpak van (georganiseerde en ondermijnende) jeugdcriminaliteit. Hiermee wordt onder andere in 27 gemeenten, waar de problematiek het grootst is, met een domein overstijgende en gebiedsgerichte aanpak ingezet op het versterken van de justitiële functies en perspectief in de wijk. Zo maken we jongeren weerbaarder tegen de verleidingen van de criminaliteit, hetgeen bijdraagt aan het voorkomen van criminele uitbuiting. Binnen deze aanpak wordt ingezet op preventie en gezag om aan de ene kant jongeren een beter perspectief te bieden en ze zo weerbaar te maken tegen de criminele wereld, en aan de andere kant ze ook op tijd te kunnen corrigeren wanneer ze toch 'over de streep' gaan. Een verbinding wordt ook gelegd met de uitvoering van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid³⁶ en initiatieven op het gebied van onderwijs en armoedebestrijding.

Om daarnaast meer gerichte acties te kunnen ontwikkelen op de preventie van daders van mensenhandel is het nodig om te weten waarom mensen dader van mensenhandel worden. Welke omstandigheden zijn hiervan van invloed? Hebben daders van mensenhandel specifieke kenmerken? Anders gezegd: wat is het daderprofiel van de daders van mensenhandel? Het zicht op en de kennis van daders van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting is minder goed dan dat van daders van seksuele uitbuiting. Zo wordt seksuele uitbuiting het meest gesignaleerd door de politie. Deze vorm van mensenhandel betreft namelijk in de periode 2017-2021 totaal 76% van de geregistreerde incidenten, ten opzichte van 10% criminele uitbuiting en 6% arbeidsuitbuiting.³⁷ Van de in totaal 3.925 incidenten, is bij slechts 19% een verdachte geregistreerd. Dat betekent dat bij ruim vier op de vijf incidenten van mensenhandel die de politie registreert geen verdachte in beeld is. De verdachten die wel in beeld komen, zijn grotendeels verdachten van seksuele uitbuiting.

De Nationaal Rapporteur onderzoekt momenteel wat de daderprofielen zijn van daders van mensenhandel. Gelet op eerdergenoemde cijfers, richt dit onderzoek zich specifiek op daders van seksuele uitbuiting. De resultaten worden in het najaar van 2023 verwacht. Hierna wordt bezien of een onderzoek naar daders van arbeidsuitbuiting en/of criminele uitbuiting toegevoegde waarde kan hebben.

Opsporen en vervolgen

Het dagelijkse werk van de Politie, KMar en de opsporingsdienst van de NLA is gericht op het opsporen van daders. Daarbij werken zij onder meer samen met het OM, LIEC-RIEC's en gemeenten. Voor de politie zijn in de Veiligheidsagenda voor de jaren 2023 – 2026 op verschillende thema's landelijke beleidsdoelstellingen vastgelegd waar het thema mensenhandel onderdeel van is. De afspraken in de Veiligheidsagenda dragen bij aan een brede, integrale en internationale aanpak van mensenhandel. Er zijn kwalitatieve doelstellingen opgenomen over de online opsporing en signalering van mensenhandel, de inzet op eenheidsoverstijgende samenwerking en over het internationale aspect bij de aanpak van mensenhandel.

³⁵ Kamerstuk 28 741, nr. 106.

³⁶ Kamerstuk 30 995, nr. 100.

³⁷ Dadermonitor mensenhandel 2017-2021, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2022.

Tot slot is een streefcijfer opgenomen voor het aantal mensenhandel verdachten dat door het OM wordt geregistreerd vanuit de aanlevering door politie. Op basis van de capaciteit en de kwalitatieve trajecten die worden ingezet is het streefcijfer voor de periode 2023 tot en met 2026 gesteld op 220 OM-verdachten per jaar.

Naast de doelstellingen van de Veiligheidsagenda is de modernisering en uitbreiding van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht een belangrijke ontwikkeling in de verbetering van de aanpak van daders. Het belangrijkste doel van het wetsvoorstel is om de strafbaarstelling van mensenhandel in (Caribisch) Nederland uit te breiden en te vereenvoudigen waardoor daders eerder kunnen worden vervolgd, berecht en bestraft. De uitbreiding van de strafbaarheid vindt vooral plaats ten aanzien van ernstige misstanden in de arbeids sfeer. Ook wordt voorgesteld om mensen die profiteren van mensenhandel eerder strafbaar te maken. De strafbaarstelling van mensenhandel heeft als overkoepelende doelstelling om uitbuiting van mensen tegen te gaan, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

Recidive

Ook het voorkomen van recidive van daders is belangrijk. Zowel voor de dader zelf, maar ook om herhaald en nieuw slachtofferschap te voorkomen. In diens laatste Dadermonitor beveelt de Nationaal Rapporteur de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om samen met de drie reclasseringsorganisaties en jeugdreclassering een passende resocialisatie te ontwikkelen die aansluit op de achtergrond van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting en om deze resocialisatie in de praktijk consequent toe te passen.³⁸ Hiervoor is JenV in gesprek met de drie reclasseringsorganisaties voor volwassenen (3RO), Jeugdzorg Nederland (waar de Jeugdreclassering onder valt) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Doel van deze gesprekken is om een beeld te krijgen van de kenmerken van deze dadergroep, welke kennis bestaat over het verkleinen van het recidiverisico bij deze daders en hoe deze kennis momenteel wordt benut in het resocialisatieproces. Daarnaast gaan de gesprekken over de vraag of het nodig is om vaker reclasseringsadviezen op te stellen over deze dadergroep.

In afwachting van de uitkomsten van het onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar daderprofielen en de gesprekken over recidive van daders worden nog geen specifieke acties in dit Actieplan geformuleerd in de gezamenlijke aanpak van daders. Indien gezamenlijke acties gewenst zijn in opvolging van bovengenoemde trajecten zal dit gezamenlijk nader worden gezien en opgepakt.

³⁸ Zie p. 122 van de Dadermonitor mensenhandel 2017-2021, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2022.

De internationale aanpak van mensenhandel

Nederland zet zich ook internationaal in tegen mensenhandel. De inzet richt zich op het tegengaan van mensenhandel op migratieroutes. Zo wordt er binnen migratiedialogen zowel bilateraal als multilateraal informatie en kennis uitgewisseld op het gebied van mensenhandel en worden mogelijkheden verkend om de operationele samenwerking op mensenhandel te verbeteren. Middels verschillende programma's gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) wordt daarnaast ook ingezet op preventie en bescherming om (mogelijke) slachtoffers te voorkomen en te ondersteunen. Zo draagt Nederland bij aan het beschermen van slachtoffers van mensenhandel en het verbeteren van de opsporing en vervolging van daders in West- en Noord-Afrika. Via het COMPASS-partnerschap dat wordt uitgevoerd met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) worden slachtoffers van mensenhandel ondersteund met hulp en opvang. Ook steunt Nederland het PROMIS-project dat uitgevoerd wordt door UNODC en OHCHR. PROMIS loopt in negen West-Afrikaanse landen met als doel het versterken van de capaciteiten van deze staten. Het betreft de verbetering van wettelijke kaders, capaciteitsversterking voor efficiëntere opsporing en vervolging, samenwerkingsmechanismen en beschermingscapaciteiten op het gebied van aan irreguliere migratie gerelateerde misdrijven, waaronder mensenhandel.

Daarnaast neemt Nederland ook actief deel aan de verschillende internationale gremia waar mensenhandel op de agenda staat, zoals het Nationaal Rapporteurs Netwerk van de Europese Commissie (NREM), het Comité van de Partijen ten aanzien van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding mensenhandel (GRETA), het samenwerkingsverband binnen het VN-bureau voor Drugs en Criminaliteit (UNODC) en ook de samenwerking binnen Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). De verplichtingen die voortkomen uit de verschillende gremia worden ook op nationaal niveau geïmplementeerd. Voorts vindt binnen de EU samenwerking op operationeel niveau plaats om daders aan te pakken en slachtoffers te voorkomen. Dit vindt plaats binnen het European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats - Trafficking of human beings (EMPACT-THB). Nederland is sinds 2019 trekker van EMPACT-THB. Binnen dit project is aandacht voor diverse vormen van uitbuiting waarbij in EU-verband multidisciplinair wordt samengewerkt.

Het versterken van de verbinding tussen de nationale trends en ontwikkelingen en de internationale inzet draagt bij aan het versterken van de aanpak van mensenhandel. Zo zal het vergroten van het zicht op slachtoffers op nationaal niveau ervoor zorgen dat de internationale inzet omtrent preventie en bescherming beter kan worden afgestemd op de herkomst- en transitlanden. Veel van de acties die in dit Actieplan worden genoemd en zullen worden opgepakt, werken dan ook door in de aanpak die Nederland internationaal hanteert. In de context van het Actieplan zal daarom steeds worden gekeken naar hoe de nationale en internationale inzet sterker met elkaar kunnen worden verbonden.

Raakvlakken en samenhang met andere trajecten

Bij het opstellen van dit Actieplan is toegewerkt naar het ontwikkelen van effectieve en doelgerichte acties om mensenhandel te bestrijden. Het werkveld in de aanpak van mensenhandel is echter breed en zoals eerder vermeld lopen parallel aan dit Actieplan andere inspanningen en initiatieven. Dit hoofdstuk over aanpalende beleidstrajecten en andere relevante ontwikkelingen is bedoeld om een overzicht te bieden van de bredere context waarin het Actieplan opereert.

Beleidsstrajecten en ontwikkelingen die aan de aanpak van mensenhandel raken en die worden uitgevoerd door andere ministeries en diensten worden hieronder kort benoemd. Er zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor deze trajecten en ontwikkelingen en zij leveren een belangrijke bijdrage aan het overkoepelende doel van dit Actieplan. Door gezamenlijk op te trekken en inspanningen te coördineren, wordt beoogd een krachtige en meer omvattende reactie te bewerkstelligen in de collectieve strijd tegen mensenhandel. Waar zich in de toekomst nieuwe inzichten of ontwikkelingen voordoen die het Actieplan kunnen raken, wordt gekeken naar de gevolgen ervan en worden waar nodig aanpassingen gedaan.

Laagdrempelige hulpverlening bij geweld in afhankelijkheidsrelaties

In opdracht van de ministeries van VWS en JenV is door het Verweij Jonker Instituut een onderzoek uitgevoerd naar laagdrempelige hulp- en meldpunten voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Momenteel vinden gesprekken plaats tussen JenV en VWS over de opvolging van de aanbevelingen van het onderzoek van het Verweij/Jonker Instituut naar Laagdrempelige hulp voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Mogelijk dat daarin ook afspraken worden gemaakt over de bestaande meldpunten mensenhandel.

De Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021 -2024

De focus van de Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021-2024 ligt op de maatschappelijke opgave die de Zorg- en Veiligheidshuizen samen met partners willen oppakken. Zij willen (kwetsbare) inwoners helpen en zo bijdragen aan een positief maatschappelijk effect door vermindering van (ernstige) overlast en/of criminaliteit. De Zorg- en Veiligheidshuizen zien dat de complexiteit van de maatschappelijke opgaven waar straf en zorg samenkomen, groeit. Hun caseload kent steeds meer zaken waarin sprake is van een hoog veiligheidsrisico. Hun maatschappelijk functie is hiermee nog zwaarwegender geworden. In deze Meerjarenagenda hebben partners daarom afspraken gemaakt op 4 pijlers zodat uiterlijk eind 2024 in iedere regio een netwerk bestaat van duurzame basisvoorzieningen die in staat zijn om bestaande en nieuwe opgaven op te pakken. Deze pijlers zijn: personen met een hoog veiligheidsrisico, verbinding met de omgeving, huis op orde en monitoring. Een onderdeel van de pijler verbinding met de omgeving is mensenhandel. Op dit moment zijn er grote regionale verschillen in de aanpak van mensenhandel vanwege de verschillende stuurgroepen per zorg- en veiligheidshuis.

Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld

Het kabinet werkt samen met vele verschillende organisaties en betrokkenen aan het voorkomen en tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Het kabinet heeft per april 2022 Mariëtte Hamer aangesteld als onafhankelijk regeringscommissaris om het maatschappelijk gesprek aan te jagen en het kabinet gevraagd en ongevraagd te adviseren. Op 13 januari 2023 heeft het kabinet het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld gepubliceerd. Om deze maatschappelijke problematiek te voorkomen en te bestrijden, zet het kabinet in op de totstandkoming van gedeelde normen en waarden over hoe we met elkaar om willen gaan, scherpere normering in wet- en regelgeving, publiekscampagnes, processen binnen organisaties op orde, de rol van omstanders en goede en vindbare hulpverlening. Seksueel grensoverschrijdend gedrag en geweld passen niet in een veilige samenleving waarin we op een gelijkwaardige manier met elkaar omgaan. Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld zullen niet van de ene op de andere dag verdwijnen, ook dat realiseert het kabinet zich. Daarom is een tweede belangrijk doel van dit actieprogramma het beperken van de schade van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Dat wil het kabinet bereiken door het snel te signaleren en te stoppen, slachtoffers en hun omgeving steun en hulp te bieden en direct te handelen in de richting van (vermoedelijke) plegers.

Uitvoering aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Roemer-agenda)

Arbeidsmigranten vormen een groep die kwetsbaar is voor arbeidsuitbuiting. Maar naast arbeidsuitbuiting spelen meer misstanden rondom arbeidsmigranten. Het kabinet vindt het van groot belang dat in Nederland verblijvende arbeidsmigranten net als iedereen het recht hebben op gelijkwaardige en volwaardige deelname aan onze samenleving. Daarom heeft in 2020 het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 50 aanbevelingen gedaan om de positie van arbeidsmigranten te versterken. De kabinetten Rutte III en IV zijn gestart met de uitvoering van deze aanbevelingen. In diverse trajecten wordt gewerkt om uitbuiting van werknemers tegen te gaan, slechte huisvesting aan te pakken en oneerlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen. Dit gebeurt in samenwerking tussen de departementen SZW, BZK, J&V, VWS, EZK, LNV en in nauwe samenwerking met onder andere de Nederlandse Arbeidsinspectie. De aanpak rondom mensenhandel, dit programma en de modernisering van art. 273f vormen het sluitstuk in deze aanpak.

Werkagenda Strafrechtketen LVB-proof 2022-2024

De Werkagenda heeft als doel recidive en het slachtofferschap bij mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) te verminderen en/of te voorkomen en de instroom van deze mensen binnen de (jeugd) strafrechtketen te verkleinen. Het beoogde resultaat is een strafrechtketen (zowel jeugd- als volwassenketen) die in 2024 geheel LVB-proof is. De agenda beschrijft vijf doelen waarmee de omgang met LVB-problematiek in de (jeugd)strafrechtketen kan worden verbeterd: het op peil brengen van de kennis over LVB bij professionals, een betere samenwerking met het zorg en sociaal domein, een betere signalering van een LVB en dit vaker met andere ketenpartners delen, het aanpassen van de communicatie op de doelgroep en een passend handelingsperspectief voor professionals. De werkagenda is opgesteld met de partners uit de strafrechtketen, te weten: Politie, ZSM, OM, Raad voor de Kinderbescherming, Halt, 3RO, Dienst Justitiële Inrichtingen, William Schrikker Jeugdbescherming en Jeugdreclassering met ondersteuning van JenV. Deze organisaties komen vijf keer per jaar bij elkaar in de landelijke werkgroep LVB, waarin de voortgang van de werkagenda wordt besproken en nieuwe initiatieven ontplooid kunnen worden die bijdragen aan het LVB-proof maken van de strafrechtketen.

Aanpak Gendergerelateerd Geweld

In september 2023 is de aanpak Gendergerelateerd Geweld naar de Kamer gestuurd. De aanpak beschrijft de extra inzet op dit onderwerp langs een drietal speerpunten. Als eerste deskundigheidsbevordering waarin wordt ingezet op duurzame kwaliteitsverbetering. Het gaat hier om het maken van duidelijke afspraken tussen uitvoerende organisaties over onder andere kennis en competenties die nodig zijn om gendergerelateerd geweld eerder in beeld te krijgen. Daarnaast het voorkomen van femicide. Het doel is om vroegtijdig en effectief in te kunnen grijpen bij signalen van geweld om moord of doodslag te voorkomen. Denk hierbij aan het herkennen van signalen van intieme terreur door professionals en het aanscherpen van de veiligheidsbeoordeling op een verhoogd risico op intieme terreur en femicide. Tenslotte de aanpak van plegers. Hiermee voorkomen we dat mensen gender gerelateerd gaan of blijven plegen. Hiervoor is het nodig dat professionals over de juiste kennis en expertise beschikken om met plegers te kunnen werken.

Organisatie

Monitoring doelen, acties en resultaten

In de uitvoering van het Actieplan wordt door de Regiegroep gemonitord op de acties zoals vastgelegd in het Actieplan.

Het streven van dit Actieplan is dat de geformuleerde doelen en actielijnen binnen 4 jaar, per 1 juli 2027, geconcretiseerd dan wel gerealiseerd zijn. Er wordt een driedeling in het Programma aangebracht:

1. verkenning en voorbereiding: deze fase loopt van 2023 tot met 2024. In deze fase wordt gezien wat nodig is om onderstaande acties te realiseren, wie erbij betrokken zijn en op welke wijze dit moet gebeuren. De aanbevelingen moeten realiseerbaar zijn binnen de beschikbare tijd en waarbij rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit.
2. besluitvorming: in het eerste kwartaal van 2025 vindt besluitvorming plaats over de zaken die tijdens de verkennings- en voorbereidingsfase zijn gedetecteerd en beschreven.
3. implementatie: tijdens deze fase, die van 2025 tot en met 2027 loopt, worden de acties die zijn voorgesteld en goedgekeurd, uitgerold en geïmplementeerd. Tijdens deze fase dient rekening te worden gehouden met mogelijke wijzigingen en aanvullingen van de geformuleerde aanbevelingen op basis van voortschrijdend inzicht. Ook kunnen onvoorziene omstandigheden van invloed zijn op de uitvoering en implementatie van de acties.

Fasering en planning

Fasering en planning Actieplan Samen tegen mensenhandel

Actielijn 1. Creëren van brede bewustwording						
Operationeel doel	Acties	2024	2025	2026	2027	Beoogd effect
Eind 2026 weet een groter deel van de burgers, eerstelijns professionals en potentiële slachtoffers van mensenhandel in Nederland wat mensenhandel is, dat het plaatsvindt in Nederland en kan het signaleren en heeft handelingsperspectief.	1. In 2024 wordt een inventarisatie gemaakt van bestaande bewustwordingscampagnes.	✓				Potentiële slachtoffers, burgers en eerstelijns professionals zich meer bewust van wat mensenhandel is, kan het signaleren en heeft handelingsperspectief.
	2. In 2024 wordt een nulmeting uitgevoerd in een aantal risicocategorieën van slachtoffers onder degenen die signalen kunnen opvangen en actie kunnen ondernemen. De nulmeting geeft een beeld van hun kennis over (signalen van) mensenhandel en de mogelijke follow up van die signalen.	✓				
	3. In 2024 wordt een gerichte communicatiestrategie gemaakt die doelgroepgericht is en met een duidelijk doel en handelingsperspectief voor de doelgroep inclusief het melden van mensenhandel en waar informatie over mensenhandel kan worden gevonden.	✓				
	4. In 2024 zal de strategie zich richten op seksuele uitbuiting, in 2025 op arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.	✓				
	5. In 2025 vindt middels projecten preventie op school plaats waarbij wordt aangesloten bij programma's over onder meer seksualiteit, mediawijsheid, geldzaken, burgerschap en criminaliteit en veiligheid.		✓			

Actielijn 2. Vergroten van de meldingsbereidheid

Operationeel doel	Acties	2024	2025	2026	2027	Beoogd effect
<p>In 2025 is er één centraal informatiepunt over mensenhandel waarin slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier worden geïnformeerd en doorverwezen worden naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang. Dit informatiepunt dient als referentie voor organisaties betrokken in de aanpak van mensenhandel. In 2025 is door middel van een communicatiestrategie het centrale informatiepunt onder de aandacht gebracht.</p>	<p>6. Uiterlijk in 2024 wordt de informatie van de Wegwijzer mensenhandel van de rijksoverheid geïntegreerd op de vernieuwde website van CoMensha.</p>	✓				<p>Betere bescherming van slachtoffers van mensenhandel.</p> <p>Toename van het aantal slachtoffers en verdachten van mensenhandel in beeld bij politie, Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en Koninklijke Marechaussee (KMar).</p> <p>Verhoogde aantal meldingen bij CoMensha.</p>
	<p>7. In 2024 wordt verkend welke acties nodig zijn om een centraal online informatiepunt op te zetten, waarbij de beschikbare tijd, middelen en capaciteit in ogenschouw worden genomen.</p>	✓				
	<p>8. In 2024 is een overzicht gereed van bestaande meldpunten.</p>	✓				
	<p>9. In 2025 wordt gewerkt aan het opzetten van een centraal informatiepunt waarin slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier worden geïnformeerd en worden doorverwezen naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang.</p>		✓			
	<p>10. In de periode 2024-2026 wordt de mogelijkheid verkend om eerdergenoemd centraal informatiepunt door te ontwikkelen waar iedereen met een signaal over mensenhandel zal worden doorverwezen naar de juiste instantie conform de herziende Europese Richtlijn mensenhandel en specifieke het Nationaal Verwijzingsmechanisme mensenhandel.</p>	✓	✓	✓		
<p>In 2026 worden meer meldingen van mensenhandel gedaan.</p>	<p>11. In 2024 wordt gestart met de verkenning naar gerichte maatregelen om de verklaringen en medewerkingsbereidheid van slachtoffers van criminele uitbuiting te vergroten.</p>	✓				
	<p>12. In 2025 wordt gestart met de verkenning naar de haalbaarheid van structurele inbedding van de proeftuin aangiftebereidheid</p>		✓			
<p>In 2026 is er onder de eerstelijns opsporing meer bewustwording over de mogelijkheid dat een dader ook slachtoffer kan zijn en kennis van het begrip non-punishment, zodat dit kan worden toegepast in het geval van criminele uitbuiting.</p>	<p>13. Bewustwording vergroten bij eerstelijns opsporing van het non-punishmentbeginsel en over de mogelijkheid dat een verdachte of dader ook slachtoffer kan zijn van mensenhandel, in het bijzonder bij criminele uitbuiting.</p>		✓			

Actielijn 3. Investeren en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers

Operationeel doel	Acties	2024	2025	2026	2027	Beoogd effect	
In 2025 is onderzocht hoe de vaststelling van slachtofferschap het beste kan geschieden.	14. In 2024 wordt gestart met een verkenning naar de mogelijkheden van het loskoppelen van de vaststelling van slachtofferschap en het strafrechtelijk onderzoek naar verdachten van mensenhandel.	✓				Voor slachtoffer zijn adequate zorg en opvang beschikbaar.	
In 2026 is onderzocht en uitgewerkt of een aanbod van crisis/langdurig/doorstroom-opvang en/of hulpverlening passend is voor slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting kan worden bewerkstelligd, waarbinnen alle slachtoffers welkom zijn, ongeacht multiproblematiek en geslacht en wat daarvoor nodig is.	15. In 2024 wordt gestart met het creëren van een overzicht waar opvang en/of hulp aanwezig is voor de zorg en veiligheid van mogelijke slachtoffers van mensenhandel en de verhouding tussen vraag en aanbod. De informatie wordt opgehaald bij de zorgcoördinatoren in samenwerking met gemeenten en koepels van zorg en opvang. Op basis van de geleverde informatie kan een landelijk beeld worden gemaakt.	✓					
	16. Op basis van het landelijk beeld wordt een verkenning gedaan en indien mogelijk worden aanpassingen doorgevoerd om tot een passend aanbod van crisis/langdurig/doorstroom opvang en/of hulpverlening voor slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting te komen die past binnen de stelsels.			✓			
	17. In 2024 wordt in beeld gebracht wat nodig is voor de verbetering van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren inclusief functieprofiel zorgcoördinator, minimumnormen en -standaarden.	✓					
	18. In 2025 wordt een duidelijk en centraal verwijzingsmechanisme, passend binnen het gedecentraliseerde stelsel, ontwikkeld waarin slachtoffers meteen de eerste 36 uur toegang tot hulp/opvang kunnen krijgen die mede gericht is op slachtoffers mensenhandel. Daarna wordt gekeken waar het slachtoffer langdurig kan worden geplaatst.			✓			
	19. In 2024 wordt gezamenlijk een verkenning gestart met ervaringsdeskundigen hoe deskundigheid van ervaringsdeskundigen structureel kan worden ingezet in de aanpak van mensenhandel.	✓					

Actielijn 4. Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerkingsluchtoffers

Operationeel doel	Acties	2024	2025	2026	2027	Beoogd effect
In 2026 heeft iedere gemeente of iedere regio beleid in de aanpak van mensenhandel dat voldoet aan het VNG Kader voor de aanpak mensenhandel en voert dit ook uit.	20. Op bestuurlijk niveau wordt blijvende aandacht gevraagd voor de aanpak van mensenhandel en de rol van gemeenten hierin.	✓				Effectieve regionale samenwerking waarmee ook over regio's heen worden samengewerkt en verbanden worden gelegd om achter netwerken mensenhandel aan te gaan.
	21. De gemeenten die nog geen beleid in de aanpak van mensenhandel hebben, worden waar nodig ondersteund om deze vorm te geven en uit te voeren.	✓				
	22. De aandachtsfunctionaris is getraind en heeft voldoende tijd voor het uitvoeren van diens taken.	✓				
	23. Medio 2025 wordt een tussenrapportage geleverd en in 2026 een beeld welke gemeenten en regio's voldoen aan het VNG kader en welke niet.		✓	✓		
	24. In 2024 wordt gewerkt aan het maken van een eenduidige definitie met een functieprofiel van de ketenregisseur en waar deze wordt ingebed.	✓				
	25. In 2025 wordt gewerkt aan het ontwikkelen van kaders voor de samenwerking tussen ketenregisseurs en de zorgcoördinatoren.			✓		
	26. In 2026 volgen alle ketenregisseurs dezelfde basistraining en komen zij landelijk bijeen.	✓				
In 2025 zijn er bouwstenen ontwikkeld voor een effectieve regionale samenwerking die gebruik maken van het barrière-model mensenhandel.	27. Ontwikkelen van bouwstenen in 2024 op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) die de regionale samenwerking in de aanpak van mensenhandel ondersteunen waarbij ook een overzicht wordt gemaakt wie welke rol, taken en verantwoordelijkheden heeft in de aanpak van mensenhandel. Bij het ontwikkelen van bouwstenen wordt gebruik gemaakt van reeds bewezen effectieve interventies.	✓				
	28. In 2025 zijn de bestaande barrièremodellen door ontwikkelt per uitbuitingsvorm.		✓			
	29. In 2025 wordt gerichte informatie over de bouwstenen en de doorontwikkelde barrière modellen aan de betrokken organisaties gestuurd en worden de bouwstenen en doorontwikkelde barrière modellen opgenomen in de trainingen voor nieuwe medewerkers en opfriscursussen voor bestaande medewerkers.		✓			

Actielijn 5. Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking

Operationeel doel	Acties	2024	2025	2026	2027	Beoogd effect
In 2024 wordt verkend in hoeverre aanvullende of aangepaste regelgeving of afspraken nodig zijn ten behoeve van betere gegevensdeling tussen ketenpartners	<p>30. In 2024 wordt een analyse uitgevoerd van bestaande samenwerkingsconvenanten, zoals die van het RIEC en die van de zorg- en veiligheidshuizen en de handreiking gegevensdeling waarin informatiedeling tussen ketenpartners in de aanpak van mensenhandel mogelijk is. Daarbij wordt ook verkend in hoeverre aanvullende of aangepaste regelgeving of afspraken nodig zijn ten behoeve van betere gegevensdeling tussen ketenpartners.</p> <p>31. Na de analyse wordt uiterlijk in 2025 gestart met het onderzoeken hoe een proces kan worden ingericht dat duidelijk maakt hoe de gegevensstromen dienen te lopen. Bij deze analyse worden ook de mogelijkheden verkend voor gemeenten om aan te sluiten bij de Domein Overstijgende Informatie gestuurde Werkwijze (DIGW) van de politie.</p> <p>32. Vanaf 2026 wordt er gewerkt aan de doorvoering van mogelijke aanpassingen.</p>	✓				Informatiedeling tussen ketenpartners die rechtmatig en zorgvuldig is.

Governance

Voor het bewaken van de voortgang, het effectief kunnen monitoren van de acties op resultaten en het bespreken van eventuele knelpunten is een samenwerkingsstructuur opgezet, de governance van het Actieplan. De governance van het Actieplan raakt aan de bredere governance van de aanpak van mensenhandel en al bestaande overlegstructuren. Gedurende de uitvoering van het Actieplan wordt daarom gezien hoe de bredere governance structureel wordt ingericht.

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende overleggen, rollen en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van het Actieplan.

Bewindspersonen

De **bewindspersonen van JenV, VWS, SZW en BZ** zijn **politiek verantwoordelijk** voor de uitvoering van het Actieplan. De Staatssecretaris van JenV is coördinerend bewindspersoon.

Opdrachtgevers

De betrokken ministeries zijn gemandateerd opdrachtgever. De **opdrachtgevers** komen voorafgaand aan de regiegroep bijeen en bij tegenstrijdige belangen in de regiegroep of bij politieke implicaties. De opdrachtgevers kunnen besluiten nemen over koerswijzigingen in het Actieplan na zwaarwegend advies van de regiegroep. De opdrachtgever van JenV is eindverantwoordelijk voor de financiering van de acties en kan waar nodig besluiten nemen over verschuivingen in de financiën.

Regiegroep

Naast de opdrachtgevers zitten in de regiegroep een vertegenwoordiging van opsporingsdiensten, LIEC-RIEC, koepels van zorg- en opvangorganisaties, gemeenten en ngo's die betrokken zijn bij de uitvoering van de acties.³⁹ JenV is voorzitter van de regiegroep. De regiegroep komt drie tot vier keer per jaar bijeen om de uitvoering van het programma te monitoren. Knelpunten die uit de monitoring komen, worden in de regiegroep besproken. Na bespreking kan de regiegroep een zwaarwegend advies geven aan de opdrachtgevers.

Kernteam

Het kernteam onder leiding van de programmamanager monitort en rapporteert over de stand van zaken van de acties, bewaakt de voortgang en brengt behaalde resultaten en effecten gerelateerd aan de doelen in beeld in kwartaalrapportages voor de regiegroep. In het programmateam zitten de actiehouders uit het Actieplan.

Actiehouder

De actiehouder of actiehouders zijn de verantwoordelijke organisaties die primair belast zijn met de uitvoering van een specifieke actie en het eerste aanspreekpunt zijn voor het programmateam.

³⁹ JenV, BZ, SZW, VWS, VNG, politie, OM, NLA, CoMensha, SOM, LIEC-RIEC, zorgcoördinatie.

Betrokken organisatie

Instellingen en organisaties die een rol spelen in de implementatie en/of ondersteuning van de specifieke actie. De samenstelling van betrokken organisaties kan gedurende de uitvoering van de actie wisselen.

Taskforce Mensenhandel

De Taskforce mensenhandel heeft tot taak het bevorderen en door ontwikkelen van een integrale aanpak van mensenhandel, onder meer door het inhoudelijk volgen van een aantal voorbeeldzaken; het committeren en verbinden van partners die daar op enige wijze een bijdrage aan kunnen leveren en het signaleren van knelpunten en het oplossen daarvan. De Taskforce kan desgewenst advies uitbrengen aan de opdrachtgevers.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

De onafhankelijke Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en adviseert de Nederlandse regering hierover. De Nationaal Rapporteur brengt de dader- en slachtoffermonitor uit. Indien aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur het programma raken, bespreekt de regiegroep de gevolgen voor het Actieplan en geeft waar nodig een zwaarwegend advies aan de opdrachtgevers.

Risicoparagraaf

Bij de uitvoering van de diverse programma-activiteiten kunnen zich mogelijke risico's voordoen. Onder risico wordt verstaan een onzekere gebeurtenis of situatie die zich kan voordoen en die een negatieve impact kan hebben op een of meerdere projectdoelstellingen.

Een van de meest voor de hand liggende risico's is dat bepaalde activiteiten langer duren dan verwacht. Hieraan kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen, zoals de langdurige afwezigheid van leden van het kernteam of indien de planning niet realistisch is gebleken en bijgestuurd moet worden. Dergelijke vertragingen kunnen resulteren in gemiste deadlines en verlies van momentum. Het kernteam van het Programma heeft daarom bij de planning van de doelstellingen en activiteiten reeds tijdreserves ingebouwd voor eventuele en onverhoopte wijzingen in de planning van de desbetreffende activiteit.

Verder is het essentieel dat de bij het Actieplan betrokken partnerorganisaties medewerkers vrijmaken voor de aan hen toebedeelde programmataken. Indien dit niet of ten dele het geval is dan kunnen de voorgenomen activiteiten en tijdsplanning in gevaar komen. Daarnaast is continuïteit van de in de samenstelling van de aan het Actieplan gelieerde programmamateam van groot belang.

Ook bestaat het gevaar van overschrijding van het beschikbare budget. Het is daarom van belang dat tijdig een nauwkeurige kostenraming wordt opgesteld en dat steeds groter wordende wensen vermeden dienen te worden. Het is essentieel dat het kernteam steeds de regiegroep meeneemt in zaken die het budget betreffen, waardoor misverstanden en escalatie van kosten tijdig kunnen worden voorkomen. Het is belangrijk dat het kernteam steeds goed op de hoogte is omtrent het beschikbare budget en waaraan het wordt besteed. Door goede communicatie met de regiegroep en kennis te hebben van het beschikbare budget, inclusief geregelde budgetupdates, kunnen potentiële risico's tijdig worden voorkomen.

De Programmamanager heeft de verantwoordelijkheid om tijdens de gehele duur van het programma ervoor zorg te dragen dat het totale risiconiveau binnen de door de Regiegroep en de opdrachtgever aanvaarde limieten blijft. Risico's zullen zich met name aandienen tijdens de implementatiefase van het Actieplan. Het is daarom van belangrijk dat risico's tijdig worden onderkend en benoemd, waarbij wordt aangegeven of het gaat om interne of externe risico's, alsook wat de invloed van de risico's is op het Actieplan (bijvoorbeeld op termijnen en duur van bepaalde activiteiten dan wel op het budget), en hoe een en ander wordt ondervangen. Voornoemde zaken worden steeds tijdig gecommuniceerd met de Regiegroep.

Voor het beperken van risico's en het welslagen van het Actieplan is goede en heldere communicatie tussen het Kernteam, de leden van de Werkgroep alsook programmamateam van essentieel belang.

4 Financiën

De afgelopen jaren is door de Nederlandse regering een financiële impuls gegeven aan de aanpak van mensenhandel. Vanaf 2018 hebben politie en OM jaarlijks 2 miljoen euro ontvangen voor onderzoek en ontwikkeling in de aanpak van mensenhandel. Deze middelen zijn onder meer besteed aan de Mensenhandel Field Labs en om het (EMM) uit te breiden. Daarnaast heeft de NLA vanaf 2018 jaarlijks extra geld ontvangen voor haar rol in de handhavingsketen, oplopende van 13 miljoen euro in 2018 tot structureel 50 miljoen euro per jaar vanaf 2022, waarvan 30 miljoen euro wordt ingezet voor het domein van eerlijk werk, waartoe de aanpak van arbeidsuitbuiting wordt gerekend.⁴⁰ Verder vallen onder de aanpak van oneerlijk werk onder meer controles op betaling van het wettelijk minimumloon, illegale arbeid, detachering binnen de EU en schijnconstructies. In 2020 heeft de Nederlandse regering € 10 miljoen aan extra middelen toegekend aan politie⁴¹, waarmee in een opbouwende reeks tot en met eind 2023 meer medewerkers aangenomen worden voor de aanpak van mensenhandel.

⁴⁰ Geregeld in het Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst.

⁴¹ In lijn met de motie Segers Asscher, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300, nr. 25

Voor de uitvoering en implementatie van dit programma is per 1 januari 2023 structureel 2 miljoen euro beschikbaar.

Programma Samen tegen mensenhandel (€ 2 mln.)	2023	2024	2025	2025
a. Programmakosten (apparaatsbudget)	0,3	0,3	0,3	0,3
b. No Regrets	1,7	-	-	-
c. Actielijn 1. Creëren van brede bewustwording	-	0,2	0,3	0
d. Actielijn 2. Vergroten van de meldingsbereidheid	-	0,15	0,4	0,35
e. Actielijn 3. Investeren en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers I	-	0,4	0,2	0
f. Actielijn 4. Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking	-	0,35	0,3	0,2
g. Actielijn 5. Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking	-	0,1	0,3	0,1
h. Reservering voor vervolgacties 2023, 2024, 2025	-	0,5	0,2	1,05
Totaal	2	2	2	2

De budgettering voor de lopende jaren van het programma is gebaseerd op een schatting van de verwachte kosten per actie. Deze begroting dient als een leidraad te worden gebruikt. Naarmate de tijd verstrijkt en nieuwe inzichten zich ontwikkelen, kunnen aanpassingen nodig zijn om ervoor te zorgen dat het programma effectief blijft opereren en zijn beoogde resultaten behaalt. De daadwerkelijke uitgaven van de middelen blijven daarom flexibel. De uitvoering van het programma en de toewijzing van financiële middelen zullen in lijn zijn met de vastgestelde richtlijnen en prioriteiten van de betrokken departementen, die tevens als opdrachtgevers fungeren. Op deze manier wordt gegarandeerd dat de financiële middelen doelgericht en verantwoord worden ingezet om het succes van het programma te waarborgen.

Hieronder volgt per onderdeel een toelichting:

a. Programmakosten en apparaatsgeld

Dit betreft de kosten van het programmabureau dat onder het ministerie van JenV komt te vallen.

b. No Regrets

Naast de herijking van het programma is met betrokken organisaties een traject opgezet om te besluiten over de besteding van de beschikbare middelen in 2023. Een klein deel van de structurele financiering betreft projectkosten voor de uitvoering van het programma. Het overgrote deel van het beschikbare budget is gebruikt voor de afronding van lopende projecten onder het voorgaande programma, een vervolg op afgeronde projecten, initiatieven die al waren aangekondigd en voor nieuwe initiatieven die in lijn zijn met de programmalijnen van het huidige programma en aansluiten bij urgente kwesties. We noemen deze uitgaven de 'No Regrets'. De 'No Regrets' projecten en de besteding van deze middelen worden afzonderlijk toegelicht in de begeleidende Kamerbrief bij het Actieplan.

c. Actielijn 1. Creëren van brede bewustwording

Actielijn 1. Creëren van brede bewustwording (€ x1000)	2023	2024	2025	2026
1. Inventarisatie bestaande bewustwordingscampagnes.		50		
2. Nulmeting signaleerders.		50		
3 en 4. Een gerichte communicatiestrategie (in 2024 gericht op seksuele uitbuiting en in 2025 gericht op arbeids- en criminele uitbuiting).		100	100	
5. Preventie op school			200	
Totaal	0	200	300	0

d. Actielijn 2. Vergroten van de meldingsbereidheid

Actielijn 2. Vergroten van de meldingsbereidheid (€ x1000)	2023	2024	2025	2026
6. Integratie van de informatie van de Wegwijzer mensenhandel op de vernieuwde website van CoMensha.		0		
7. Verkenning acties opzetten centraal online informatiepunt.		0		
8. Overzicht van bestaande meldpunten.		50		
9. Opzetten van een centraal informatiepunt.			300	
10. Verkenning mogelijkheid om centraal informatiepunt door te ontwikkelen tot een Nationaal Verwijzingsmechanisme mensenhandel.		0	0	300
11. Verkenning mogelijkheid structurele inbedding van de proeftuin aangiftebereidheid.			50	
12. Verkenning van gerichte maatregelen tot vergroten van de verklarings- en medewerkingsbereidheid van slachtoffers van criminele uitbuiting.		50		
13. Vergroten bewustwording non-punishment bij eerstelijns opsporingsdiensten.		50	50	50
Totaal	0	150	400	350

e. Actielijn 3. Investeren en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers

Actielijn 3. Investeren en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers (€ x1000)	2023	2024	2025	2026
14. Verkenning naar mogelijkheden van loskoppelen van identificatie slachtoffers en strafproces.		50		
15. Landelijk overzicht opvang/hulp plek voor de zorg- en veiligheid van slachtoffers.		100		
16. Verkenning passend aanbod van opvang en/of hulpverlening.		100		
17. In beeld brengen voorwaarden voor een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren inclusief definitie zorgcoördinator.		100		
18. Verwijzings-mechanisme naar opvang voor eerste 36 uur.			200	
19. Verkenning naar inzet ervaringsdeskundigen		50		
Totaal	0	400	200	0

f. Actielijn 4. Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking

Actielijn 4. Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking (€ x1000)	2023	2024	2025	2026
20. Op bestuurlijk niveau blijvende aandacht voor de aanpak van mensenhandel en de rol van gemeenten hierin.		50	50	50
21. Iedere gemeente heeft beleid in de aanpak van mensenhandel.	0			
22. Training aandachtsfunctionaris.		100		
23. Tussenrapportage VNG kader.			50	50
24. Eenduidige definitie ketenregisseur.		50		
25. Kader samenwerking ketenregisseur en zorgcoördinator.		100		
26. Training ketenregisseur				100
27. Ontwikkelen van bouwstenen op verschillende niveaus die de regionale samenwerking in de aanpak van mensenhandel ondersteunen.		50		
28. Doorontwikkeling barrièremiddelen.			100	
29. Vesturen informatie bouwstenen en doorontwikkelde barrièremodellen aan de betrokken organisaties en opnemen trainingen.			100	
Totaal	0	350	300	200

g. Actielijn 5. Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking

Actielijn 5. Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking (€ x1000)	2023	2024	2025	2026
30. Analyse van bestaande samenwerkingsconvenanten informatiedeling.		100		
31. Inrichten proces gegevensstromen.			300	
32. Doorvoering mogelijke aanpassingen				100
Totaal	0	100	300	100

h. Reservering voor vervolgacties 2023, 2024, 2025

Onder dit punt is de categorie 'reserveringen' opgenomen. Deze categorie dient meerdere doelen. Allereerst wordt geanticipeerd op mogelijke vervolgacties die voortvloeien uit eerdere acties binnen het programma. Dit creëert flexibiliteit en ruimte voor de mogelijkheid om voort te bouwen op succesvolle inspanningen en resultaten, waardoor het programma zich dynamisch kan ontwikkelen. Daarnaast fungeren deze reserveringen als een vangnet, mochten onvoorziene omstandigheden of nieuwe kansen zich voordoen die aanvullende financiële ondersteuning vereisen.

Bijlagen

Bijlage I - Lijst met afkortingen

AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel	LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken	LVB	Licht Verstandelijke Beperking
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Ngo's	Niet-gouvernementele organisaties
CKM	Centrum Kinderhandel en Mensenhandel	NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel	NREM	Nationaal Rapporteurs Netwerk van de Europese Commissie
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel	OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap OCW
DIGW	Domein Overstijgende Informatie gestuurde Werkwijze	OM	openbaar ministerie
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel	OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
IMPACT-THB	European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats - Trafficking of human beings	RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centra
GRETA	Group of Experts on Action against Human Trafficking	SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst	VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie	VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
KMar	Koninklijke Marechaussee	3RO	drie reclasseringsorganisaties voor volwassenen
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		

Bijlage II – Definities

Arbeidsuitbuiting: een vorm van mensenhandel waarbij een persoon doelbewust door een vorm van dwang of door misbruik van omstandigheden of van dienst kwetsbare positie gedwongen wordt tot arbeid of diensten, waarbij bovendien sprake is van een ernstige inbreuk op lichamelijk of geestelijke integriteit en/of hun persoonlijke vrijheid.

Criminele uitbuiting: een vorm van mensenhandel waarbij een persoon wordt gedwongen tot het verrichten van arbeid of diensten die strafbaar zijn gesteld.

Dader: een persoon waarvan in rechte (middels een uitspraak of strafbeschikking) is vastgesteld dat hij een strafbaar feit heeft begaan.

Eerstelijns professionals: een persoon die beroepsmatig in aanraking kan komen met slachtoffers van of mensenhandel maar niet dadelijk werkt aan de aanpak van mensenhandel.

Ervaringsdeskundige: een persoon die vanuit verschillende uitbuitingsvormen advies vanuit zijn eigen ervaring als slachtoffer of dader kan geven.

Mensenhandel: het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in de brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. Vormen van mensenhandel zijn seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en orgaanverwijdering tegen de wil.

Mensenhandel Field Labs: een tijdelijk samenwerkingsverband tussen verschillende private en publieke partijen gericht op een innovatie in de aanpak van uitbuiting.

Mensensmokkel: mensensmokkel is het bieden van hulp en transport aan mensen met als doel ze illegaal de grens over te smokkelen. smokkelen.

Seksuele uitbuiting: een vorm van mensenhandel waarbij een persoon wordt gedwongen om seksuele diensten te verrichten tegen betaling van geld of andere vergoedingen of de belofte daarvan en er misbruik wordt gemaakt van iemands kwetsbaarheid, onderschikte positie en/of vertrouwen voor seksuele en/of commerciële doeleinden.

Slachtoffer: een persoon die buiten zijn schuld lichamelijke, financiële of geestelijke schade lijdt of heeft geleden door het strafbaar handelen van een ander.

Art. 273f Wetboek van Strafrecht: mensenhandel is strafbaar volgens art. 273f Wetboek van Strafrecht. 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 misdaad tegen de persoon.

Aanwijzing mensenhandel: de aanwijzing mensenhandel van het OM beschrijft en geeft regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en geeft aan met welke instanties en op welke wijze het OM samenwerkt bij de aanpak van mensenhandel.

Niet vervolging en niet-bestrafing van het slachtoffer (beginselen van non-prosecution en non-punishment): slachtoffers van mensenhandel hebben recht op bescherming waarbij dient te worden afgewogen of het wel opportuun is om tot vervolging en bestrafing over te gaan voor de criminele activiteiten, tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel. Dit recht op bescherming staat niet in de weg aan een vervolging of bestrafing voor misdrijven die zij vrijwillig hebben begaan of waaraan zij vrijwillig hebben deelgenomen. In de gevallen waarin het evident is dat slachtoffers gedwongen zijn tot het plegen van misdrijven kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een sepot, het vorderen van schuldigverklaring zonder oplegging van straf (art. 9a Sr), of het toepassen van strafuitsluitingsgronden en/of strafvermindering.

B8/3-regeling Vreemdelingencirculaire: vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel krijgen op grond van de zogenoemde B8/3-regeling uit de Vreemdelingencirculaire een bedenktijd van maximaal drie maanden na het doen van aangifte. Het slachtoffer krijgt een tijdelijke verblijfsstatus en het recht op opvang en (medische) zorg gedurende de strafrechtelijke procedure. Ook getuigen van mensenhandel vallen onder deze regeling. Het doel van de regeling is slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen en de dreiging met onmiddellijke uitzetting weg te nemen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om op grond van schrijnende individuele omstandigheden in aanmerking te komen voor een vergunning voor voortgezet verblijf.

Bijlage III – Bronnen

- Van de problemen in de aanpak van mensenhandel is een gezamenlijk beeld opgesteld in een bloemlezing.
- Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid, Samen tegen mensenhandel. Een bloemlezing van citaten over trends, problemen en ambities en de aanpak van mensenhandel, 22 maart 2023.
- Het aantal meldingen bij CoMensha is flink gedaald terwijl de signalen van mensenhandel zijn toegenomen.
- Bron: WODC, Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019, 29 november 2021.
- Minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn zo goed als uit beeld geraakt.
- Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid, Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021, 17 oktober 2022.
- De Nationale Rapporteur stelt vast dat er vaker slachtoffers in beeld komen bij instanties buiten de strafrechtketen maar dat het centraliseren van deze meldingen lastig is.
- Bron: Nationale Rapporteur, Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021, 18 oktober 2022.
- In de periode 2020 – 2021 zijn er mogelijk 2.500 slachtoffers van criminele uitbuiting vergeleken met de 68 vermoedelijke slachtoffers die zijn gemeld in deze categorie bij CoMensha.
- Bron: Nationale Rapporteur, Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021, 18 oktober 2022.
- Het benaderen en uitbuiten van slachtoffers gaat sneller en vindt meer online plaats. Onderzoek laat zien dat slechts in de helft van de gevallen een relatie wordt ingezet terwijl slachtoffers al binnen enkele dagen seksueel uitgebuit kunnen worden, mede vanwege de rol van social media.
- Bron: CKM, Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Het klassieke beeld van een 'loverboy' is deels achterhaald, 2 maart 2021.
- Slachtoffers zien zichzelf niet altijd als slachtoffer, waardoor het herkennen van buitenaf nog belangrijker is.
- Bron: OSCE, Modernizing national action plans to strengthen states' anti-trafficking efforts, 5 juni 2023.
- Slachtoffers zien zichzelf niet altijd als slachtoffer, waardoor het herkennen van buitenaf nog belangrijker is.
- Bron: OSCE, Survey Report 2021 of Efforts to Implement OSCE Commitments and Recommended Actions to Combat Trafficking in Human Beings, 18 juli 2022.
- Er zijn bepaalde groepen die extra kwetsbaar zijn om slachtoffer te worden van mensenhandel: jongeren, mensen met een (licht)verstandelijke beperking, arbeidsmigranten en asielzoekers.
- Bron: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Slachtoffermonitor mensenhandel 2016 – 2020, 7 december 2021.
- De verantwoordelijkheid van de diensten van enerzijds de opsporing en anderzijds de vaststelling van het slachtofferchap brengt als risico met zich mee dat de vaststelling wordt gekoppeld aan het onderzoek van de opsporingsindicaties en niet losstaand wordt vastgesteld.
- Bron: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Tiende Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 9 november 2017.
- Bij minderjarige slachtoffers lijkt er meer kans op herhaald slachtofferchap omdat er vaak sprake is van multiproblematiek vanuit de jeugd en de gezinssituatie.
- Bron: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Slachtoffermonitor mensenhandel 2016 – 2020, 7 december 2021.
- 66% van de gemeenten beschikt over beleid gericht op de bestrijding van mensenhandel.
- Bron: Significant Public, Onderzoek Aanpak Mensenhandel Gemeenten, 21 maart 2023.
- Een regionale aanpak voldoet niet bij zaken mensenhandel die regio-overstijgend zijn en onderdeel is van de werkwijze van de dadergroep.
- Bron: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Dadermonitor mensenhandel 2016 – 2020, 6 december 2021.
- Gemeenten melden nauwelijks slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha, terwijl zij een belangrijke rol kunnen spelen in de mogelijke signalering van mensenhandel.
- Bron: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Slachtoffers mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021, 18 oktober 2022.

Bijlage IV – Opgave Gericht Werken

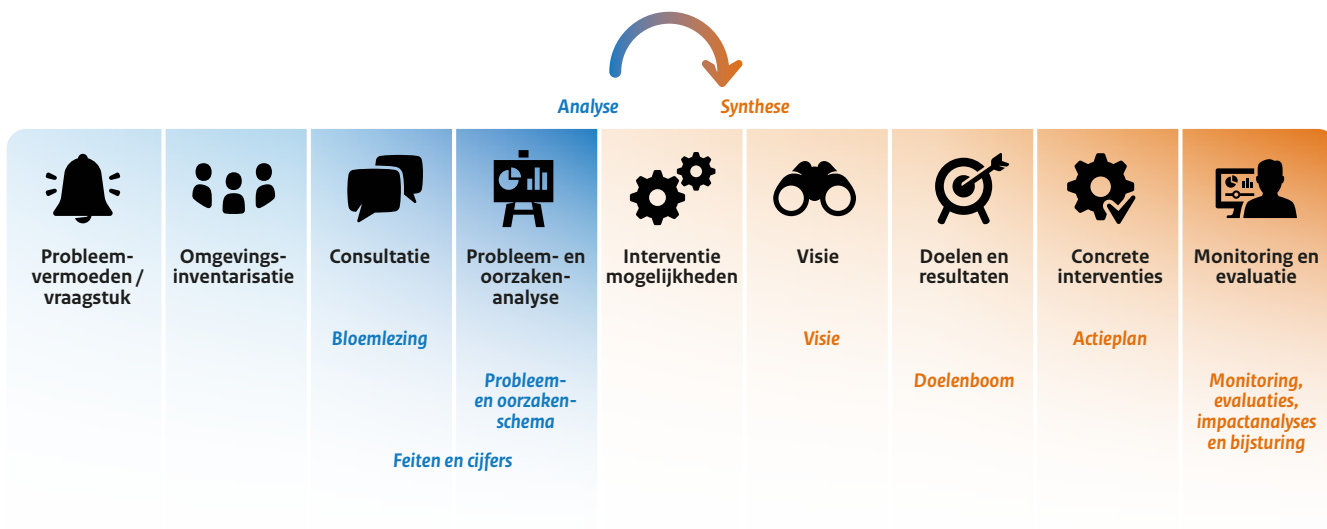
Aanpak

Dit actieplan is tot stand gekomen volgens Opgave Gericht Werken (OGW). Opgavegericht betekent dat je de opgave centraal stelt, het oplossend vermogen van de samenleving gebruikt, en samenwerkt met vertrouwde en nieuw partners. Opgavegericht werken vraagt erom het vraagstuk eerst met de relevante omgeving te verkennen vóór je naar oplossingen gaat.

Politie, OM, CoMensha, SOM, landelijke afvaardiging zorgcoördinatie en VNG. De stuurgroep heeft vanuit ieders rol, positie en verantwoordelijkheid in gezamenlijkheid geadviseerd over de besteding van de middelen voor 2023 als vervolg op het huidige programma en over de visie en het actieplan voor de herijking van het programma 2023 en verder. Vanaf de totstandkoming van dit Actieplan wordt de stuurgroep voortaan regiegroep genoemd.

Voor het vormgeven van het proces en het maken van keuzes voor de inhoud van het actieplan zijn een voorlopige werkgroep en stuurgroep opgericht. De werkgroep en stuurgroep bestaan uit vertegenwoordigers van JenV, SZW, VWS, BZ, LIEC-RIEC, NLA,

Stappen in een opgavegericht werken aanpak



Figuur: Stappen in de opgavegerichtwerken-aanpak; Bron: Project, Programma en Advies Centrum van het ministerie van JenV (PPAC), gebaseerd op model Klinkers in 'Beleid begint bij de samenleving'.

Bijlage V – Lijst met geconsulteerde organisaties

- Belle Hulpverlening
- CCV - Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
- CKM - Centrum Kinderhandel en Mensenhandel
- COA - Centraal Orgaan opvang asielzoekers
- CoMensha - Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
- Credible Messengers
- Defence for Children/ECPAT Nederland
- EMPACT - European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
- Ervaringsdeskundigen
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
- Fairwork
- FIER
- FIU - Financial Intelligence Unit – Nederland
- Gemeente Aalsmeer
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Almere
- Gemeente Amersfoort
- Gemeente Arnhem
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Goes
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Zaanstad
- De Nederlandse ggz
- Humanitas
- HVO-Querido
- Immigratie- en Naturalisatiedienst
- IOM - Internationale Organisatie voor Migratie
- Jeugdzorg Nederland
- Koninklijke Marechaussee
- Koraal groep
- La Strada International
- Landelijk Netwerk Zorgcoördinatoren
- Leger des Heils
- Level
- LIEC - Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
- Lumens
- MetaStory Instituut
- Merel van Groningen foundation
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Moviera
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
- Nidos
- Nederlands Jeugdinstituut
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- Openbaar ministerie
- Platform HOPE
- Politie
- Pretty Woman Utrecht/Best Man
- Reclassering Nederland
- Rechtspraak
- Regiobureau Integrale Veiligheid Oost-Brabant
- RIEC's - Regionale Informatie- en Expertise Centra
- Rode Kruis
- Schadefonds Geweldsmisdrijven
- Scharlaken Koord
- SHOP Den Haag
- Slachtofferhulp Nederland
- Sterk Huis
- Stichting de Tussenvoorziening
- Stichting Verslavingsreclassering GGZ
- TNO
- Valente
- Veilig Thuis Utrecht
- Veiligheidsregio's
- Vluchtelingenwerk
- VNG - Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Web-IQ
- Yadeborg
- Zorg- en Veiligheidshuizen

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

Oktober 2023