

## **Inbreng Centrum Kinderhandel & Mensenhandel (CKM) T.b.v. Plenaire behandeling Wet Seksuele Misdrijven Oktober 2023**

---

### **Inleiding**

Op 18 oktober jl. werd redelijk onverwachts het actieplan Samen tegen Mensenhandel met uw Kamer gedeeld. Het CKM is in het afgelopen jaar, mede namens het strategisch overleg mensenhandel (SOM), intensief betrokken geweest met de totstandkoming van het programma. Deze samenwerking verliep grotendeels constructief en positief. De eerste conceptversies die in het begin van de zomer zijn opgeleverd waren veelbelovend. Bij de volgende conceptversies, waar wij inbreng op hebben geleverd, merkten we dat de meeste voor ons aangelegene punten niet werden opgenomen in het plan. Zelfs bij de laatste consultatieversie werd nog altijd geen financiële paragraaf inbegrepen, zodat uiteindelijk geen consultatie en dus geen inhoudelijke discussie heeft plaatsgevonden over de financiële keuzes die zijn gemaakt.

In de beslisnota leest u een opmerking over het SOM, namelijk dat wij in reactie op de eindversie hebben gevraagd om het traject tijdelijk uit te stellen met als doel alsnog te komen tot een programma waar wij achter konden staan. Dat verzoek is door het ministerie niet ingewilligd. Het plan is dan ook zonder het akkoord van het maatschappelijk middenveld aan u voorgelegd.

Helaas heeft onze betrokkenheid niet geleid tot een programma wat onze steun kan dragen. Het programma **mist in de huidige vorm concrete uitwerking en daarmee de noodzakelijke ambitie**. Er worden verschillende keuzes gemaakt die wij niet delen, maar belangrijker nog: er worden keuzes gemaakt die niet stroken met aangenomen Kamermoties en toezeggingen. Dat neemt niet weg dat ook wij wel degelijk de potentie zien van dit actieplan. Met de noodzakelijke aanpassingen is een effectief plan alsnog mogelijk.

Wij hopen dan ook dat uw Kamer het programma op belangrijke punten wijzigt en bijstuurt. Dat is broodnodig om mensenhandel effectiever te bestrijden, slachtoffers te voorkomen en te beschermen en tot slot klanten en daders op te sporen. Het zou jammer zijn als de politieke erfenis van dit kabinet op mensenhandel hierbij blijft.

Wij geven uw Kamer dan ook ter overweging mee om:

- **De staatssecretaris te verzoeken het actieplan Samen tegen Mensenhandel te beschouwen als eerste aanzet en mede op basis van punten die hieronder nader uiteen worden gezet, aan te passen.**

### **Criminele uitbuiting**

Criminele uitbuiting is de afgelopen jaren uitgegroeid van een nieuw en redelijk onbekend fenomeen tot een structureel probleem dat veel groter is dan we enkele jaren geleden konden anticiperen. Dat deze vorm van uitbuiting in het vorige actieplan nog niet als zodanig werd opgenomen was begrijpelijk. De omvang van het probleem, die we nu beginnen te zien, was toen immers nog niet bekend. De genoemde urgentie lijkt desondanks nog te ontbreken in het actieplan, temeer omdat de aanpak nog lang niet op het niveau zit van de andere vormen van mensenhandel. Criminele uitbuiting wordt zeker genoemd en enkele maatregelen worden in gang gezet. De potentie is dus aanwezig, maar de lat moet hoger gelegd worden. Een korte inhoudelijke opsomming op basis waarvan wij denken dat de huidige wijze waarop het actieplan op dit punt tekortschiet:

Uit de twee onderzoeken, die het CKM in opdracht van het Ministerie Justitie en Veiligheid heeft uitgevoerd, blijkt dat het probleem enerzijds<sup>1</sup> gaat om mogelijk duizenden slachtoffers per jaar, met name (jonge en kwetsbare) Nederlandse jongeren die het reële risico lopen om veroordeeld te worden voor criminele feiten die ze onder dwang hebben gepleegd. Onze bevindingen worden tevens bevestigd door verschillende andere onderzoeken<sup>2</sup>. Anderzijds laat het tweede gedeelte van het onderzoek zien dat de Nederlandse opsporing (oftewel de AVIM en het OM) niet is toegerust om criminele uitbuiting te bestrijden. Dat is nu al het geval, terwijl het probleem dus waarschijnlijk veel groter is en de meeste zaken momenteel onzichtbaar blijven. Dat noopt tot het maken van keuzes: over hoe de opsporing wordt toegerust en/of is ingericht, maar ook over hoe de aansluiting wordt gezocht met de aanpak van ondermijning en bijvoorbeeld preventie met gezag, waar dit kabinet nadrukkelijk in

---

<sup>1</sup> <https://www.hetckm.nl/dossiers/criminele-uitbuiting-van-nederlandse-jongeren-nl/kijken-met-andere-ogeni/>

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.avans.nl/onderzoek/projecten/detail/criminele-uitbuiting-scholieren/>;  
<https://www.regioplan.nl/project/mensenhandel-zichtbaar-maken-leren-van-onderzoek-in-edo-enutrecht/>;  
<https://www.leerlingalert.nl/jongeren-worden-geronseld-door-criminelen/> ;  
<https:// zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/dcfb56e4-9160-4b4e-b175-8fb88653d8d7?documentId=dec2a868-83a9-4f53-8007-df59157850ec&agendaItemId=641e09d5-39f2-4d17-aabe-49dc40216ade#> , onder 1.3 Onderzoek mensenhandel onder gemeenten wordt criminele uitbuiting met 55% het meest genoemd door gemeentemedewerkers die direct contact met de doelgroep hebben.

investeert. Indien de vele onzichtbare slachtoffers criminele uitbuiting wel zichtbaar gemaakt worden, wat betekent dit dan voor de mensenhandelopsporing die de huidige zaken al niet aankan? Een koppeling met dit flankerend beleid, met name met ondermijning, is wat ons betreft noodzakelijk, maar daar is in dit stuk onvoldoende voor gekozen. Wij constateren dat dit actieplan dergelijke fundamentele keuzes uit de weg gaat.

Ongelukkig vinden wij ook de onderbouwing van de staatssecretaris om het non-punishmentbeginsel niet te verankeren. In reactie op de uiteindelijk aangenomen motie<sup>3</sup>, zei hij het volgende<sup>4</sup>: ‘slachtoffers kunnen ook gewoon dader zijn en moeten dan ook als dader behandeld kunnen worden’.

Dit impliceert dat een wettelijke verankering de vervolging van de daadwerkelijke criminelen in de weg zou staan. Het tegendeel is echter waar. Juist bij het verankeren hiervan kan en moet er in de uitwerking daarvan gezocht worden naar een noodzakelijke balans tussen vervolging en bescherming. Dat is belangrijk zowel vanuit het slachtofferperspectief als in het kader van de opsporing. Beiden punten schieten nu tekort.

Positief is hierbij dat het actieplan voorziet in een maatregel om het non-punishmentbeginsel breder bekend te maken onder eerstelijns professionals. Dat is een belangrijke eerste stap, maar ons bovengenoemde onderzoek concludeert juist op basis van input van de opsporing zelf, dat het ook daar fout gaat met het herkennen van mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting en het bieden van bescherming door middel van non-punishment. Daarnaast kunnen zij de toestroom van meer zaken niet aan. Hiervoor is een structurele oplossing vereist, waarin het actieplan niet in voorziet.

Wij geven uw Kamer dan ook mee om:

- **De staatssecretaris nadrukkelijk te verzoeken bij de herziening van het actieplan meer urgentie te geven aan de versterking van de aanpak van criminele uitbuiting, mede naar aanleiding van onze landelijke onderzoeken, daarbij concreter te maken hoe de mogelijk duizenden slachtoffers van criminele uitbuiting hierbij zichtbaar worden gemaakt, hoe de opsporing wordt toegerust om deze vorm te herkennen en aan te pakken, hoe slachtoffers voortaan wel bescherming kan worden geboden en hoe de aangenomen (non-punishment) motie zal worden uitgevoerd.**

---

<sup>3</sup> Motie Kuik/Mutluer, Kamerstuk 28638 nr 229, 27 september 2023.

<sup>4</sup> Stenogram 2-minutendeбат CD Mensenhandel & Prostitutie, 27 september 2023.

[https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/plenaire\\_vergaderingen/details/activiteit?id=2023A03913](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2023A03913).

## Klanten

De staatssecretaris heeft er nadrukkelijk voor gekozen om de aanpak van klanten niet te integreren in het plan Samen tegen Mensenhandel. Dit in weerwil van uw aangenomen motie<sup>5</sup> en van een eerdere concrete toezegging van dit kabinet. De onlangs aangenomen motie kent een tweeledig verzoek. Ten eerste wordt er verzocht om te erkennen wat er al reeds is afgesproken in het Verdrag van Warschau en de Europese Richtlijn Mensenhandel uit 2011 en waar Nederland dus al gehouden is, namelijk dat klanten ‘een van de kernoorzaken’ vormt van mensenhandel en dat Nederland de verplichting heeft om de vraagzijde van mensenhandel en te doen afnemen. Het tweede verzoek verzoekt om dit dan ook te betrekken in het actieplan. Aan beide verzoeken wordt niet voldaan. Het valt wat ons betreft niet uit te leggen dat een van de kernoorzaken van mensenhandel niet wordt bestreden in het actieplan.

In de kabinetsreactie op ons Chatrapport<sup>6</sup> gaat de staatssecretaris kort in op zijn visie op klanten. Hij stelt dat zijn ministerie reeds een strategie heeft om klanten aan te pakken doordat de i) wet is aangepast ii) in het verleden een korte postercampagne heeft plaatsgevonden en iii) gewerkt wordt aan een onderzoek naar klanten. Dat er in het geheel geen sprake is van een bestaande strategie blijkt echter uit het feit dat i) de genoemde strafbaarstelling op initiatief van uw Kamer heeft plaatsgevonden, ii) de algehele postercampagne in het geheel niet gericht is ingezet, er geen enkele vorm van evaluatie heeft plaatsgevonden en er sindsdien ook geen enkel initiatief is genomen en iii) het genoemde onderzoek door CKM wordt uitgevoerd en verder ook niet plaatsvindt in opdracht van het Rijk.

De keuze om de aanpak van de klant op de koop toe te nemen, staat bovendien haaks op de eerdere concrete toezegging van de minister van Justitie en Veiligheid die in de memorie van toelichting op de Wet Seksuele Misdrijven het volgende stelt:

“Binnen het programma Samen tegen Mensenhandel wordt gewerkt aan een pakket van maatregelen om klanten die seks kopen van minderjarigen te ontmoedigen. De drie aandachtsgebieden zijn het meer zicht krijgen op aard en omvang van klant-daders, het starten van een communicatiecampagne gericht op verantwoord klantgedrag en de strafrechtelijke aanpak.”<sup>7</sup>

Omdat deze toezegging behoorlijk concreet is geweest, verbaast het ons temeer dat in het afgelopen jaar geen initiatief heeft plaatsgevonden om deze toezegging gestand te doen, hier nadere invulling aan te geven of hier anderzijds over in gesprek te treden. Zelfs uw onlangs aangenomen motie, naast de eerdere aangenomen moties op dit dossier, waarin expliciet

<sup>5</sup> Motie Kuik/Bikker, Kamerstuk 36222 nr. 31, 28 juni 2023.

<sup>6</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/19/tk-bijlage-ckm-rapport-onzichtbareslachtoffers-van-mensenhandel-in-2022>, 19 oktober 2023.

<sup>7</sup> Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D41048&did=2022D41048>; 10 oktober 2022, p. 92.

wordt verzocht om de aanpak van klanten onderdeel te laten uitmaken van het actieplan, hebben niet geleid tot een ander inzicht aan de zijde van het ministerie. Omdat het ministerie nadrukkelijk geen enkele verwijzing naar de klant in het actieplan wenste, gebeurt er netto niets om de klant aan te pakken.

Wij geven uw Kamer dan ook nadrukkelijk het volgende mee om:

- **De staatssecretaris nadrukkelijk mee te geven om gestand te doen aan de toezegging en te komen met een pakket aan maatregelen om klanten van minderjarigen aan te pakken en daarmee uitvoering te geven aan de aangenomen motie en hier het actieplan op aan te passen.**

## Technologie

We nemen u nog even mee naar het vorige kabinet, waar wij in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid, aan de slag zijn gegaan met het thema technologie en mensenhandel.<sup>8</sup> Zoals u weet speelt tech een cruciale rol binnen mensenhandel en valt daar nog een wereld te winnen, temeer omdat technologie ook juist gebruikt kan worden om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Dat kan niet alleen overgelaten worden aan de overheid of het maatschappelijk middenveld. De betrokkenheid van techbedrijven is daarbij cruciaal. Daartoe hebben wij verschillende expertisesessies opgezet, waar ambtenaren, het maatschappelijk middenveld, maar voor het eerst ook een stevige vertegenwoordiging van techbedrijven bij betrokken waren. Dit zou uitmonden in een actieplan, maar destijds viel het kabinet. Binnen het herijkingsproces is meermaals gevraagd wanneer we over dit onderwerp, in samenhang met het actieplan, verder over konden praten. Dat gesprek heeft echter nooit plaatsgevonden. Het resultaat is dat het bovengenoemde initiatief, waar momentum voor was ontstaan en betrokkenheid van techbedrijven, verloren is gegaan.

Technologie maakt dus ook geen onderdeel uit van het actieplan Samen tegen Mensenhandel. Dan hebben we het nog niet eens gehad over de inzet van uw Kamer op bijv. een webcrawler of lokprofielen. Noemenswaardig is echter nog wel de motie Wiersma c.s.<sup>9</sup> waarin gevraagd om een wettelijke verplichting voor advertentieplatforms om seksueel misbruik en uitbuiting tegen te gaan. Ook een uitwerking hiervan vinden we helaas niet terug in het actieplan

We geven u dan ook ter overweging mee om:

- **De staatssecretaris te verzoeken om bij de structurele aanpassing van het actieplan die wij voorstaan, ook nadrukkelijk te voorzien in een pakket aan maatregelen die ziet op de kansen en uitdagingen van technologie in relatie tot mensenhandel en**

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld Voortgangsbrief Programma Samen tegen Mensenhandel, 17 november 2021.

<sup>9</sup> Motie Wiersma c.s., Kamerstuk 28638 nr 129, 22 juni 2021.

**conform de aangenomen motie Wiersma c.s. advertentieplatforms hierbij nadrukkelijk in mee te nemen.**

### **Minderjarigen**

Minderjarige slachtoffers verdienen wat ons betreft meer concrete aandacht in het actieplan. Niet voor niets herhalen wij in vrijwel elke bijdrage naar uw Kamer dat de groep minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting nagenoeg onzichtbaar is geraakt, iets wat de Nationaal Rapporteur in haar jaarlijkse rapportages ook benadrukt.<sup>10</sup> Wij hadden dan ook gehoopt dat het actieplan zou voorzien in een nadere uitwerking van de motie<sup>11</sup> die vraagt om maatregelen om deze onzichtbare groep zichtbaar te maken. Dat zien we helaas niet terug in Samen tegen Mensenhandel.

Daarom hadden we gehoopt dat de staatssecretaris ons meest recente rapport zou aangrijpen als mogelijkheid om dit alsnog te doen. In dat rapport staan voor het vierde opeenvolgende jaar (!) stil bij een vergeten groep daders van seksuele uitbuiting, namelijk ouders. Wij constateren dat hoewel ouders amper terug te vinden zijn in de officiële registraties van daders, zij structureel terugkomen in onze jaarlijkse analyses van de chatgesprekken met slachtoffers. Wij constateren eveneens dat deze groep in het buitenland wel vaker betrokken zijn als daders van mensenhandel. Wij voorzien ook in context waarom deze slachtoffers extra kwetsbaar zijn, langer worden uitgebuit dan andere slachtoffers mensenhandel en herhalen ons pleidooi voor nader onderzoek naar deze groep. Gezien het bovenstaande, bevreedt het ons dat de staatssecretaris de aanbeveling om nader onderzoek te doen naar ouders, afwijst met de simpele constatering dat de politie dergelijke signalen nauwelijks binnen ziet komen. Het gaat nu juist om het feit dat de Chat met Fier die signalen structureel binnenkrijgen van slachtoffers en dat deze niet overeenkomt met de bekende strafzaken, en daarom vragen wij om nader onderzoek.

Ook hier ligt er een toezegging van de (vorige) staatssecretaris aan uw Kamer om het mee te nemen in Samen tegen Mensenhandel, maar dit heeft wederom geen opvolging gekregen<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Zo schreef de Nationaal Rapporteur o.a. het volgende: “De politie geeft aan dat minderjarigen inderdaad steeds minder zichtbaar zijn, omdat veelal wordt geadverteerd op sociale media, wat meer onder de radar blijft. De Nationaal Rapporteur heeft al meermaals zorgen geuit over het uit beeld raken van minderjarige slachtoffers en vindt het onacceptabel dat die ontwikkeling zich onverminderd heeft voortgezet”, p. 38, Slachtoffermonitor 2016-2020.

<sup>11</sup> Zie de voortgangsrapportage onder 8, de (inmiddels voormalige) staatssecretaris verwijst hier naar de aangenomen motie en stelt dat er een onderzoek zal plaatsvinden. Dat onderzoek heeft plaatsgevonden, maar ook het actieplan voorziet niet in specifieke maatregelen genomen die zien op het specifiek zichtbaar maken van deze groep, en dus ook niet met betrekking tot anonieme chat met Fier welke wordt genoemd in de motie. Het betreft hier de motie Van der Graaf/Kuik, Kamerstuk 35570-VI nr. 50, 26 november 2020.

<sup>12</sup> In ons rapport staat hierover het volgende: De staatssecretaris heeft in reactie aangegeven dat de bevindingen haar grote zorgen baren en dat zij in gesprek gaat met het CKM over de mogelijkheid en meerwaarde tot onderzoek naar deze problematiek. In het voorjaar van 2023 heeft inderdaad een gesprek plaatsgevonden naar aanleiding van de bevindingen tussen het ministerie en het CKM, maar er is vooralsnog geen zicht op concrete vervolgstappen. Reeds eerder, in september 2021, stelde de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

We geven u dan ook het volgende ter overweging mee:

- **Om de staatssecretaris te verzoeken alsnog specifieke maatregelen te nemen ter uitvoering van de genoemde motie Van der Graaf/Kuik zodat minderjarige slachtoffers, al dan niet via een anonieme chat, wel zichtbaar en geholpen worden en te verzoeken dat ouders als daders alsnog meegenomen worden in de daderaanpak.**

### **Financiële keuzes**

Hierboven hebben wij al kort uiteengezet dat er geen consultatieproces heeft plaatsgevonden aangaande de financiële paragraaf. Er heeft daarover dus ook geen inhoudelijk gesprek plaatsgevonden en onze vragen en twijfels hierover blijven staan. Wat ons betreft is dat helaas te merken aan de financiële invulling van het actieplan. Wij zien een discrepantie tussen de actielijnen en de financiële uitwerking hiervan. Onduidelijk blijft waarom bepaalde keuzes worden gemaakt terwijl we kampen met zeer beperkte middelen, of er wordt geleerd van lessen uit het verleden, wat het oplevert en waarom er gekozen wordt voor bepaalde actiehouders. Het volgende voorbeeld illustreert dat.

Verreweg de grootste investering gaat namelijk naar het centraal informatiepunt. Er wordt hiervoor binnen drie jaar €650.000,- gereserveerd, ondanks het feit dat niet duidelijk kan worden gemaakt waarvoor dit informatiepunt dient, wat het informatiepunt moet opleveren, hoe de kosten zijn opgebouwd en hoe dit verschilt van eerdere initiatieven die zijn genomen. Denk bijvoorbeeld aan de [wegwijzermensenhandel.nl](http://wegwijzermensenhandel.nl): een website vanuit de Rijksoverheid die nog geen vijf jaar geleden is opgericht om professionals te helpen bij het bieden van de juiste ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel, en waarop zij informatie kunnen vinden over de verschillende fases en stappen in de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. Een website die in 2021 nog vernieuwd is. In het afgelopen jaar kunnen wij geen enkel pleidooi voor een dergelijk centrum herinneren, laat staan dat we een inhoudelijke discussie hierover hebben kunnen voeren. Wij zijn hier niet principieel op tegen, maar missen de onderbouwing en de inhoudelijke afweging.

Maar meer nog dan een enkel voorbeeld, hadden wij de verwachting dat we samen tot gedragen scherpe keuzes konden komen. Wat behoeft nu de meeste urgentie? Wat zijn in ieder geval maatregelen die we de komende jaren binnen Samen tegen Mensenhandel moeten nemen? Dat zijn wat ons betreft belangrijke gesprekken, temeer omdat we werken binnen een bescheiden budget. Dit zijn gesprekken die helaas niet hebben plaatsgevonden. Zelfs niet toen we namens het SOM het aanbod hebben gedaan om alsnog met ons in gesprek te treden.

---

dat het departement werkt aan een plan dat zich richt op de minst zichtbare groep slachtoffers van mensenhandel, namelijk kwetsbare jongeren, en dat de rol van ouders hierin ook expliciet zou worden meegenomen. Op dit moment is onduidelijk wat de stand van zaken van dit plan is en in hoeverre ouders als daders worden meegenomen in de herziening van het programma Samen tegen Mensenhandel. Gezien de ernst van het delict, en het feit dat dit jaar voor het vierde jaar op rij blijkt dat ouders een belangrijke – maar onzichtbare – dadergroep zijn, geldt deze aanbeveling onverkort, CKM, *Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2022*, pp. 58-59.

Wij geven uw Kamer dan ook ter overweging mee om:

- De staatssecretaris te verzoeken om ook op het punt van de financiële onderbouwing terug te keren naar te tekentafel en in gemeenschappelijkheid te komen tot gedragen financiële keuzes, deze adequaat te onderbouwen en hierbij aan te geven hoe deze bijdragen aan de gestelde doelen.

#### **Slot**

Wij hebben gepoogd om (enigszins) kernachtig te onderbouwen waarom wij vinden dat het actieplan Samen tegen Mensenhandel beter kan en beter moet. De tijd ontbreekt om andere onderwerpen aan te stippen zoals de aanpak van daders, de staat van de landelijke specialistische zorg of het ontbreken van een internationale aanpak. Wij hebben hiervoor in het afgelopen jaar ook constructieve voorstellen voor gedaan waarvan we een aantal hierhebben herhaald. Het moet beter, en het kan ook beter. Dat zijn we verplicht aan al die slachtoffers die nu onzichtbaar blijven. Het actieplan heeft immers potentie, maar is in de huidige vorm wat ons betreft niet af. De genoemde actielijnen kunnen op onze steun rekenen, de uitwerking (nog) niet. Het Centrum Kinderhandel Mensenhandel zal zich daarvoor blijven inzetten. Het woord is nu aan uw Kamer.

**Centrum Kinderhandel & Mensenhandel**  
**Burgemeester Schalijlaan 70**  
**2908 LS Capelle aan den IJssel**  
[www.hetckm.nl](http://www.hetckm.nl)