

Per E-mail op 4 september 2024 aan de griffier: [cie.jv@tweedekamer.nl](mailto:cie.jv@tweedekamer.nl)

Aan: Tweede Kamerleden Commissie Justitie en Veiligheid  
Voor: Commissievergadering Mensenhandel en Prostitutie op 11 september 2024  
Van: Fier, team Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM)

Geachte Kamerleden,

Op **11 september 2024 heeft u een belangrijk debat over Mensenhandel en prostitutie**. Het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) en Fier<sup>1</sup> geven u met deze brief enkele belangrijke overwegingen mee waarvan we hopen dat deze aandacht krijgen in het debat. Ze zijn gericht op een betere bescherming van en hulp aan slachtoffers van mensenhandel.

#### *Ernst van uw taak in de strijd tegen mensenhandel*

Slachtoffer worden van mensenhandel is een gruwelijke, ingrijpende ervaring. Mensenhandel wordt vaak verward met mensensmokkel.<sup>2</sup> Mensenhandel vindt ook in Nederland plaats zonder dat er landsgrenzen worden overschreden. Met mensenhandel hebben we het over het meisje dat in de prostitutie geld verdient voor haar pooier. Een verstandelijk beperkte jongen die geronseld is door een crimineel netwerk en klusjes voor ze opknapt waar hij niets aan verdient. De gevolgen voor slachtoffers hebben een blijvende negatieve invloed op hun gezondheid en welzijn. De bescherming van en zorg voor slachtoffers moeten daarom centraal staan in een gewetensvol en mensenrechtelijk beleid tegen mensenhandel. Het voorkomen van mensenhandel is uiteraard het einddoel maar zolang er nog mensenhandel bestaat, mogen we de slachtoffers niet vergeten in onze strijd tegen de mensenhandelaren. We hopen dat u samen met ons invulling wil geven aan deze belangrijke taak.

### **I) Slachtoffers mensenhandel centraal = Extra inzet voor onzichtbare slachtoffers**

Agendapunt 3: [Beleidsreactie](#) op CKM-rapport [Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2022](#).

Het CKM dankt de staatssecretaris<sup>3</sup> voor het zorgvuldig lezen van en reageren op de jaarlijkse analyse slachtoffers van mensenhandel die hulp zoeken via de online hulpverleningstool [Chat met Fier](#). In dit rapport wordt andermaal duidelijk dat veel slachtoffers van mensenhandel niet in

---

<sup>1</sup> Het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) onderzoekt en agendeert seksuele en criminele uitbuiting in Nederland en stimuleert een innovatieve aanpak van mensenhandel. CKM is onderdeel van Fier, de organisatie voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Zie onze websites: [www.hetckm.nl](http://www.hetckm.nl) en [www.fier.nl](http://www.fier.nl)

<sup>2</sup> Kort gezegd is mensenhandel het uitbuiten van mensen en mensensmokkel het illegaal overbrengen van mensen over landsgrenzen. Formeel juridisch: 273f WvSr gaat over mensenhandel: (...) degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander (...). Bij minderjarigen is ook al sprake van mensenhandel als de uitbuiting zonder dwang plaatsvindt (273f, lid 2 WvSr).

<sup>3</sup> Met de staatssecretaris bedoelen we de vorige bewindspersoon die verantwoordelijk was voor het thema mensenhandel, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Erik van der Burg. Met de minister wordt geduid op de huidige verantwoordelijk bewindspersoon, de minister van Justitie en Veiligheid, David van Weel.

beeld komen bij de autoriteiten en hulpverlening. Ruim de helft van de bezoekers praat op de chat voor het eerst over de uitbuiting en ongeveer 70% zit op dat moment nog in de uitbuitingsituatie.

De staatssecretaris omarmt de oproep van het CKM om in de politieke overgangssituatie te zorgen dat vol ingezet blijft worden op de aanpak van mensenhandel. Het [hoofdlijnenakkoord](#) van de regering Schoof geeft daarvan echter weinig blijk. Mensenhandel wordt twee keer genoemd: één keer als onderdeel van het beperken van migratie en de andere keer als zorg voor de nationale veiligheid. De bescherming van slachtoffers van mensenhandel is voornamelijk buiten beeld gebleven in dit akkoord en zou als apart doel concreet moeten worden uitgewerkt. Bovendien kan het zo zwaar inzetten op het beperken van migratie juist voor meer slachtoffers van mensenhandel zorgen.<sup>4</sup>

#### *Kinderen die seksueel uitgebuit worden door hun ouders*

Het CKM vraagt in het rapport in het bijzonder aandacht voor de kinderen die seksueel uitgebuit worden door hun ouders. De staatssecretaris schrijft dat politie en OM de signalen hierover niet herkennen. In een recent gestart onderzoek dat in het najaar van 2024 gepubliceerd zal worden, blijkt dat alleen al op de Chat met Fier de afgelopen vijf jaar ruim 130 keer sprake is geweest van deze bijzonder slachtoffergroep. Uit de onderzoeksliteratuur blijkt ook dat het fenomeen zelden wordt gezien door de autoriteiten of hulpverleners en vaak overgaat van generatie op generatie.<sup>5</sup>

#### *Pak ook klanten in de mensenhandel aan*

Een belangrijke uitkomst van het rapport Onzichtbare slachtoffers mensenhandel is dat 23% van de mensen die seks kochten van een minderjarige, wist dat er sprake was van een kind en/of van mensenhandel. De staatssecretaris zegt in zijn reactie een CKM-onderzoek over klanten af te wachten. Dat rapport, 'Op de koop toe', is inmiddels verschenen.<sup>6</sup> Hoewel er meer aandacht is gekomen voor klanten in de mensenhandel door de strafbaarstelling in 2022 (art 273g WvSr), blijkt uit het onderzoek 'Op de koop toe' dat er nog steeds maar heel weinig zaken over klanten worden opgepakt en dat rechters in ruim de helft van de veroordelingen nog altijd maar tot één dag cel komen. Het CKM stelt in het rapport vast dat het nodig is om een gerichte strategie te ontwikkelen om klanten in de mensenhandel te vervolgen en ze niet, zoals nu veelal gebeurt, slechts te beschouwen als bijvangst in de mensenhandel. Klanten bekleden een sleutelpositie in de mensenhandel en zijn geen toevallige omstanders. De minister heeft nog niet op het rapport gereageerd.

#### *Hoe dan wel?*

In de recente herziening van de EU-mensenhandelrichtlijn die op 14 juli 2024 in werking is getreden, is duidelijk gekozen voor de aanpak van klanten. Voor het eerst wordt het bewust gebruik maken van diensten in de mensenhandel ook vanuit de EU strafbaar gesteld.<sup>7</sup> Dit biedt

---

<sup>4</sup> Hynes, P. (2022). Exploring the Interface between Asylum, Human Trafficking and/or 'Modern Slavery' within a Hostile Environment in the UK. *Social Sciences*, 11(6), 246. <https://doi.org/10.3390/socsci11060246>; Landman, T., Brewster, B., & Thornton, S. (2024). Taking Back Control: Human Rights and Human Trafficking in the United Kingdom. *Societies*, 14(4), 47. <https://doi.org/10.3390/soc14040047>

<sup>5</sup> Eventuele beleidsvragen en -adviezen over dit onderwerp zullen we delen na de publicatie van het onderzoek.

<sup>6</sup> CKM (2023). *Op de koop toe*. [Onderzoek klanten die seks kopen van minderjarigen - CKM \(hetckm.nl\)](#)

<sup>7</sup> *Richtlijn (EU) 2024/1712/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan*. Preambule 27: In deze richtlijn wordt het gebruik van een dienst door een slachtoffer van mensenhandel strafbaar gesteld indien de gebruiker van de dienst weet dat de persoon die de dienst verleent een slachtoffer is. (...). Deze wetenschap kan worden afgeleid uit objectieve, feitelijke omstandigheden. De

de minister de kans om juist op dit moment de aanpak van mensen die seks kopen van minderjarigen voortvarender aan te pakken met een strategie die gebaseerd is op de ruime uitleg die de nieuwe EU-richtlijn geeft over de omstandigheden waarin een klant had moeten weten dat er sprake kon zijn van een slachtoffer van mensenhandel.

*Suggestie voor vraag aan de minister*

*Is de minister bereid om te investeren in de strafrechtelijke aanpak van klanten in de mensenhandel, in het bijzonder met het doel de vraag naar betaalde seks met minderjarigen te ontmoedigen en te reduceren?*

## **II) Slachtoffer mensenhandel centraal = Ontkoppeling erkenning slachtofferschap van strafrechtketen**

Agendapunt 5: reactie van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op het WODC-rapport over de B8/3-regeling<sup>8</sup>.

Het WODC is helder in de wens om het aanmerken van iemand als slachtoffer van mensenhandel niet te laten afhangen van de vraag of er voldoende ('de geringste' \_aanwijzingen zijn om de vervolging van mensenhandelaren te kunnen starten, zoals nu het geval is: "Vanuit politie, OM, (rechts)hulpverleners en maatschappelijke organisaties worden wel twijfels geuit over de koppeling die de B8/3-regeling maakt tussen het strafrechtelijke onderzoek en het verblijfsrecht. Het belangrijkste argument voor het loslaten van deze koppeling is dat strafrechtelijke opsporingsindicaties niets<sup>9</sup> zeggen over slachtofferschap van mensenhandel. Het is daarom niet passend om de erkenning als slachtoffer van mensenhandel en het recht op de bijbehorende bescherming, hulp en opvang te koppelen aan de kansrijkheid van het strafrechtelijk onderzoek."<sup>10</sup>

Deze ontkoppeling van slachtofferschap van het strafrecht is ook voor Nederlanders, en anderen die hier legaal verblijven, van belang. Voor hulpverleners kan het niet-classificeren van een persoon als slachtoffer mensenhandel door politie en justitie het moeilijker maken om de zorg en bescherming geregeld te krijgen vanwege beperkingen in de opvang en hulpverlening. Iemand kan de vreselijkste dingen hebben meegemaakt als slachtoffer van mensenhandel

---

omstandigheden kunnen onder meer betrekking hebben op de slachtoffers zelf, de omstandigheden waaronder de slachtoffers de diensten moest verlenen en specifieke feiten die kunnen worden beschouwd als aanwijzingen dat de mensenhandelaar controle uitoefent over de slachtoffers. Omstandigheden met betrekking tot de slachtoffers zelf, zoals onvoldoende beheersing van een nationale of regionale taal, duidelijke tekenen van psychologisch of fysiek letsel of angst, of het niet kennen van de steden of plaatsen waar ze zich bevinden of geweest zijn, kunnen in aanmerking worden genomen. Wat de omstandigheden betreft die verband houden met de voorwaarden waaronder de diensten moesten worden verricht, kan rekening worden gehouden met de levens- en arbeidsomstandigheden van de dienstverlener en de staat van het pand waar de dienst werd verricht. Tekenen van controle van een mensenhandelaar over slachtoffers kunnen blijken uit duidelijke externe controlemaatregelen met betrekking tot de verleners van de diensten, hun beperkte bewegingsvrijheid of het feit dat de dienstverleners niet in het bezit zijn van hun nationale identiteitskaart of paspoort.

<sup>8</sup> Met de B8/3-regeling kunnen, kort gezegd, mensen zonder verblijfsvergunning tijdelijk verblijfsrecht krijgen als zij (nadenken over) meewerken aan een strafrechtelijk proces tegen hun mensenhandelaren.

<sup>9</sup> Toevoeging CKM: Het strafrechtelijk onderzoek kan natuurlijk ook informatie opleveren die het slachtofferschap onderbouwen. Bedoeld is hier dat het in essentie geen strafrechtelijke vaststelling zou moeten zijn.

<sup>10</sup> Pro Facto (2013). *Evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling*. Rapport voor het WODC. Universiteit Groningen.

terwijl justitie geen mogelijkheden ziet om de dader te vervolgen (geringe opsporingsindicaties). Justitie beslist dan om de vermeende mensenhandelaar niet te vervolgen, waardoor ook het slachtofferschap niet wordt erkend. Hierdoor kan het voorkomen dat een slachtoffer geen hulp en bescherming krijgt, vanwege het feit dat een opsporingsonderzoek als niet succesvol wordt ingeschat.<sup>11</sup> Eenzelfde situatie kan zich voor doen wanneer een slachtoffer er te erg aan toe is om de stap naar aangifte te kunnen zetten. In de praktijk kan het zelfs ook averechts werken om aangifte te doen als iemand na inschatting van de hulpverlening als slachtoffer is aangemerkt en wordt opgevangen. Als vervolgens de politie geen opsporingsonderzoek opstart, kan de hulpverlenende instantie zich genoodzaakt zien bepaalde vormen van ondersteuning te staken.

### *Veel steun voor ontkoppeling slachtofferschap mensenhandel en strafrechtketen*

De staatssecretaris verwijst in zijn reactie<sup>12</sup> op het WODC-rapport naar het Actieplan Samen tegen Mensenhandel. Hierin wordt aangekondigd dat er een 'verkenning' gaat komen naar deze ontkoppeling waarbij in het bijzonder naar de belangen van slachtoffers wordt gekeken.<sup>13</sup> Het CKM dringt erop aan om de belangen van slachtoffers de *hoogste* prioriteit te geven. Waar het om kinderen gaat, verplicht het VN-Kinderrechtenverdrag zelfs hiertoe.<sup>14</sup> Een bijzondere groep betrokken kinderen vormen hierbij nog de uit de uitbuitingssituatie voortgekomen nakomelingen van slachtoffers mensenhandel. Ook hun belangen dienen prioriteit te krijgen. Maar ook voor volwassenen is krachtige steun te vinden voor dit standpunt. In het laatste landenrapport over Nederland van GRETA, de monitoringcommissie voor de implementatie van het Mensenhanderverdrag van de Raad van Europa<sup>15</sup>, krijgt Nederland het advies om de toegang tot bescherming en zorg voor slachtoffers van mensenhandel niet afhankelijk te maken van het strafrechtelijk proces tegen de mensenhandelaren.<sup>16</sup> Het CKM signaleert met zorg dat ook Nederlandse en andere slachtoffers van criminele uitbuiting door deze praktijk vaak niet de bescherming en hulp krijgen waar ze recht op hebben en zelfs de kans lopen vervolgd te worden (zie onderdeel 3 over het non-punishmentbeginself\_ terwijl ze bescherming als slachtoffer zouden moeten genieten.<sup>17</sup>

### *Hoe dan wel?*

Om te voorkomen dat opsporingsbelangen invloed uitoefenen op de bescherming van slachtoffers, zouden opsporingsinstanties *niet* moeten gaan over de identificatie van slachtoffers van uitbuiting. In plaats daarvan zou het slachtofferschap bijvoorbeeld kunnen

<sup>11</sup> Zie hierover Kijken met andere ogen Deel II (CKM, 2022).

<sup>12</sup> TK II 2023-2024, 28638, nr. 236. Brief van de staatssecretaris van justitie en veiligheid, d.d. 28-11-2023.

<sup>13</sup> Rijksoverheid (2023). [Actieplan Samen tegen mensenhandel](#).

<sup>14</sup> Internationaal [Verdrag](#) inzake de Rechten van het Kind (IVRK) artikel 3, lid 1: Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

<sup>15</sup> [Verdrag](#) van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16-05-2005

<sup>16</sup> GRETA, [Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands. Second Evaluation Round](#), 2018, para. 118: (...) GRETA considers that the Dutch authorities should make further efforts to ensure that all victims of trafficking are identified as such and can benefit from the assistance and protection measures contained in the Convention, in particular by: - ensuring that, in practice, the identification of victims of THB, upon which assistance measures depend, is not linked to the prospects of the investigation and prosecution; - ensuring that the "slightest indication" criterion for identifying victims of trafficking is applied consistently by the police, KMar and the Inspectorate SZW, regardless of the purpose of the exploitation; - continuing to strengthen multi-agency involvement in the identification of victims of trafficking by formally recognising the role of specialised NGOs in the decisionmaking process leading to identification (...).

<sup>17</sup> CKM (2022). Kijken met andere ogen. Deel II. Een [onderzoek](#) naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting.

worden vastgesteld door – daartoe aangewezen – *first responders* (zoals hulpverleners met specifieke kennis over mensenhandel) die snel moeten kunnen handelen in situaties van onveiligheid of door een multidisciplinair team van zorg/psychosociale ondersteuning, medische expertise, opsporing, vervolging, en wetenschap.<sup>18</sup> Dit oordeel wordt dan in beginsel overgenomen door andere opvang- en zorgorganisaties, evenals door de politie en justitie als ‘hulpverlenersstandpunt’, in de vorm van een deskundigenbericht, waarmee slachtoffers recht hebben op bescherming en opvang. Multidisciplinaire teams zijn in andere vormen van zorg voor slachtoffers van geweld heel vanzelfsprekend.<sup>19</sup>

*Suggestie voor vraag aan de minister*

*Welke stappen heeft de minister gezet, of is hij van plan te zetten, in de verkenning naar de ontkoppeling van het vaststellen van slachtofferschap mensenhandel en het strafrecht?*

### III) Slachtoffers mensenhandel centraal = Non-punishment beginsel verankeren in de wet

Agendapunt 8: niet uitvoeren van de motie Bikker/Mutluer waarin opgeroepen wordt om het non-punishment beginsel in de wet te verankeren.

Het non-punishmentbeginsel verplicht staten om het mogelijk te maken dat slachtoffers van mensenhandel niet bestraft worden voor strafbare feiten die zij gedwongen door de uitbuitingssituatie plegen. Het non-punishmentbeginsel raakt de fundamentele menselijke waardigheid vanwege het gebrek aan autonomie als slachtoffers gedwongen of bewogen worden om strafbare feiten te plegen, ofwel als er sprake is van mensenhandel in de vorm van criminele uitbuiting.<sup>20</sup>

Het CKM stelt met zorg vast dat het standpunt van de overheid inzake het non-punishmentbeginsel in beton gegoten lijkt. Al meer dan twaalf jaar wordt vanuit de wetenschap en praktijk in Nederland opgeroepen om het non-punishmentbeginsel te verankeren in de wet.<sup>21</sup> Onderzoek van de VU laat zien dat over de hele linie er nog altijd veel onduidelijkheid bestaat

---

<sup>18</sup> Het WODC heeft hier eerder onderzoek naar gedaan. In 2019 verscheen er een [rapport](#) over een pilot van de ‘multidisciplinaire commissie advisering slachtofferschap mensenhandel’, uitgevoerd onder de paraplu van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM). Zij hadden als toegangseis dat het slachtoffer aangifte moest doen. De commissie kon daar wel van afwijken. De pilot was succesvol in het komen tot een multidisciplinaire eensluidend oordeel over slachtofferschap maar werd toch niet voortgezet omdat het doel om naast buitenlandse slachtoffers ook Nederlandse slachtoffers hiermee bij te staan, niet kon worden bereikt. Nu het WODC andermaal komt met een rapport dat pleit voor ontkoppeling zou het wijs kunnen zijn om te onderzoeken welke onderdelen van de pilot misschien een doorstart verdienen.

TK II 2019-2020, 28 538, nr.175. Brief van de staatssecretaris van justitie en veiligheid, dd. 13-11-2019.

<sup>19</sup> Zafar, N., Naeem, M., & Zehra, A. (2021). Professional team response to violence against children: From experts to teamwork. *Child Abuse & Neglect*, 119(Pt 1), 104777. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2020.104777>

<sup>20</sup> Loenen, M. & Medema-Baroud, L (2023). Slachtoffer of dader? Van slachtoffer naar dader in mensenhandelzaken: het non-punishmentbeginsel onder de loep genomen. *Delikt en Delinkwent*, 53(4), 312-330.

<sup>21</sup> Al in 2012 schreef de landelijk officier mensenhandel Ten Kate dat Nederland met de wettelijke verankering beter zou voldoen aan de internationale verplichtingen om slachtoffers te beschermen en daders te vervolgen (Huberts, B. & Ten Kate, W.J.B. (2012). De Hedendaagse betekenis van het non-punishmentbeginsel, *Trema* (3). Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel uitte in 2017 haar zorgen over de onduidelijkheid die er rondom het non-punishmentbeginsel in de praktijk bestaan bij politie, justitie en de rechtelijke macht en vond dat het beginsel ‘een steviger plek’ moest krijgen in de strafrechtketen (*Van Beginsel tot praktijk: het non-punishmentbeginsel in mensenhandelzaken*, Esser, L.B. & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (9 juni 2017). De auteurs waren destijds respectievelijk onderzoeker van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Nationaal Rapporteur Mensenhandel)

over de toepassing van het non-punishmentbeginsel.<sup>22</sup> Onderzoek van het CKM naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting in Nederland toont aan dat het beginsel in de praktijk amper wordt toegepast en de politie en het OM veel uitdagingen hiermee ervaren.<sup>23</sup> Daardoor lopen slachtoffers het reële risico om vervolgd te worden. Dit weerhoudt hen mogelijk ook om aangifte te doen of een getuigenverklaring te geven waarmee de mensenhandelaren vervolgd zouden kunnen worden. Slachtoffers zouden dan immers meewerken aan hun eigen veroordeling zolang het non-punishmentbeginsel niet wordt toegepast. Ook in het belang van opsporing is het dus cruciaal dat uitbuiters hun slachtoffers niet kunnen bedreigen met strafrechtelijke vervolging als zij naar de politie stappen.

#### *Wettelijke verankering non-punishmentbeginsel werkt beter*

Uit een analyse van Europese rechtspraak door de internationale organisatie tegen mensenhandel La Strada blijkt dat landen die het non-punishment niet in nationale wetten hebben vastgelegd (Nederland, Servië, Finland, Zwitserland, Denemarken en Frankrijk) dit beginsel ook nauwelijks toepassen, vergeleken met landen die dit wel goed hebben geregeld (België, Roemenië, Spanje, Duitsland en UK).<sup>24</sup>

#### *Hoe dan wel?*

Beleid en praktijk in het Verenigd Koninkrijk laten zien dat een wettelijke verankering en toepassing van het non-punishmentbeginsel leidt tot het sneller opsporen van daders die mensenhandel plegen.<sup>25</sup> De bewijslast voor slachtoffers heeft een lage drempel, zij hoeven maar geringe aanwijzingen te geven dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel. Daarna is het aan het OM om het tegendeel te bewijzen (omkering van de bewijslast).<sup>26</sup> Deze regeling stelt het OM beter in staat om de daadwerkelijke criminelen in beeld te krijgen, te vervolgen en uiteindelijk tot een veroordeling te komen. Het lijkt erop dat Nederland hierin nauwelijks slaagt en dat de gebrekkige toepassing van het non-punishmentbeginsel daar debet aan is.

De Tweede Kamer buigt zich over de herziening van het artikel 273f WvSr, waarin de strafbaarstelling van mensenhandel is geregeld. Dit is het uitgelezen moment om in dit artikel ook het non-punishmentbeginsel op te nemen zodat slachtoffers van mensenhandel beter beschermd worden en de plegers sneller vervolgd kunnen worden.

---

<sup>22</sup> Loenen, M. & Medema-Baroud, L (2023). Slachtoffer of dader? Van slachtoffer naar dader in mensenhandelzaken: het non-punishmentbeginsel onder de loep genomen. *Delikt en Delinkwent*, 53(4), 312-330; CKM (2023), Kijken met andere ogen. Deel 2: een onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting.

<sup>23</sup> Bemmel, S.R., Leito, T.L.M & Noteboom, F. (2022). *Kijken met andere ogen. Deel II: een onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting*. Van CKM.

<sup>24</sup> La Strada International (2024). *Assessment of the principle of non-punishment: Collection of case law*, p.10.

<sup>25</sup> Ibid, p. 5.

<sup>26</sup> S. 45 of the Modern Slavery Act provides a statutory defence for victims of trafficking or slavery who commit a criminal offence:

For those aged 18 or over the defence applies where:

- the person commits the offence because they were compelled to do so;
- The person was compelled as a consequence of trafficking / slavery; AND
- A reasonable person in the same position would have no realistic alternative.

The defence does not apply to certain serious offences (including serious violent and sexual offences)

For those under the age of 18 the defence applies where:

- The person commits the offence as a direct consequence of being, or having been, a victim of slavery or a victim of relevant exploitation, and
- A reasonable person in the same situation and having the person's relevant characteristics would do that act

[Bron](#): Independent Antislavery Commissioner (2020). *A call for evidence*.

*Suggestie voor vraag aan de minister*

*Is de minister bereid om zich te herbezinnen op de toepassing van het non-punishment beginsel in Nederland en dit beginsel op te nemen in de Strafwet?*

#### **IV) Slachtoffers mensenhandel centraal = meer investeren in opvang en hulpverlening**

*Agendapunt 9. [Actieplan Samen tegen Mensenhandel](#)*

Het CKM en Fier waarderen de grote slag die de overheid heeft geslagen om tot een verbeterde versie van het Actieplan Samen tegen Mensenhandel te komen. Er wordt hierin stevig ingezet op meer samenwerking en een betere aanpak van mensenhandel. Het uitzetten van een speciale actielijn voor kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel zien we als grote winst. Ook is er terecht veel aandacht voor het vergroten van de bewustwording bij professionals die te maken kunnen hebben met slachtoffers van mensenhandel.

Het CKM en Fier missen in het plan nog de ambitie om meer internationaal samen te werken in de strijd tegen mensenhandel en de betere bescherming van en aandacht voor slachtoffers van criminele uitbuiting. Met name het afwijzen van het voorstel om het non-punishment beginsel in de Strafwet vast te leggen, zien we als een groot gemis (zie onderdeel III, agendapunt 8).

*Bescherming en hulp voor slachtoffers mensenhandel beter regelen*

Als het gaat om de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel is het Actieplan niet ambitieus. Het thema is wel onderdeel van actielijn 3 (Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers) maar pas in 2026 zou de hulpverlening op orde hoeven te zijn. Fier ondervindt veel obstakels bij het bieden van bescherming en hulp aan slachtoffers van mensenhandel, die vaak ook te maken hebben met de bestaande stelsels. Het Actieplan Samen tegen Mensenhandel wil echter alleen *binnen* de bestaande stelsels de hulp aan slachtoffers verbeteren.

In de huidige praktijk is het echter lastig, zo niet onmogelijk, om samenhangende hulp te organiseren op het snijvlak van veiligheid en zorg (en daarmee op het snijvlak van J&V en VWS). De hokjeshulp in Nederland is versnipperd op zowel lokaal als regionaal en landelijk niveau. Slachtoffers die op een groot aantal levensgebieden problemen hebben, krijgen op deelgebieden hulp en dat helpt niet: dat wat opgebouwd wordt op het ene levensterrein wordt tenietgedaan door problemen op een ander terrein. Dat is inefficiënt, duur en frustrerend.

Naast slachtoffers die op veel verschillende terreinen problemen ervaren (waaronder mensenhandel; de zogenaamde Multiproblematiek Mensenhandel), vormen minderjarigen die slachtoffer zijn van mensenhandel een kwetsbare groep die tussen de wal en het schip dreigt te raken door onder meer de decentralisering van de jeugdzorg. Minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting worden steeds minder herkend waardoor ze niet de juiste hulp krijgen. De decentralisatie draagt er ook aan bij dat steeds minder verwijzers bekend zijn met het gespecialiseerde aanbod voor deze groep slachtoffers. Naar herkenning van seksuele uitbuiting van minderjarigen en verwijzing naar de juiste hulp zou daarom meer aandacht uit moeten gaan. Seksuele uitbuiting zou expliciet onderdeel uit moeten maken van een actieplan over mensenhandel.

### *Hoe dan wel?*

Om slachtoffers van mensenhandel daadwerkelijk en duurzaam te helpen is het nodig om hen domein overstijgende, integrale bescherming en hulp te bieden. Dat kan door lumpsum financiering te regelen voor enkele landelijke, gespecialiseerde voorzieningen. Zij kunnen daarmee samenhangende opvang, bescherming, behandeling, zorg en begeleiding geven voor deze slachtoffers, die vaak kampen met problemen op een groot aantal levensterreinen. Bovendien zal lumpsum-financiering de kosten die de bureaucratie, administratieve en verantwoordingsverplichtingen aanzienlijk verminderen en daarmee de hulp op het snijvlak van zorg en veiligheid aanzienlijk goedkoper maken.

### *Suggestie voor vraag aan de minister*

*Is de minister bereid om bij de strategie om tot een betere bescherming en hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel te komen, verder te kijken dan de huidige grenzen van het zorg- en veiligheidsstelsel, dat duidelijk de complexe problemen van de slachtoffers niet aan kan en om een meer samenhangende financiering van bescherming en zorg te bevorderen? En, in het verlengde hiervan, een proeftuin of experiment in te richten (samen met de minister van VWS) waarin onderzocht wordt hoe de regeldruk en administratieve lasten verminderd kunnen worden en zo óók bij te dragen aan het verminderen van de kosten van deze vormen van hulp en bescherming.*

### **Tot slot: we praten graag verder**

We begonnen onze brief ter voorbereiding van het Commissiedebat van 11 september aanstaande met de notie dat u een ernstige taak wacht als het gaat om het beschermen van slachtoffers van mensenhandel. Een complexe taak ook. We kunnen ons goed voorstellen dat u behoefte heeft aan een persoonlijk gesprek om nog beter thuis te raken in de materie van de mensenhandel en de zorg voor de slachtoffers daarvan. We maken daarvoor graag een afspraak met u.

Met vriendelijke groeten,

Anke van Dijke,  
Raad van Bestuur Fier  
en  
Shamir Ceuleers,  
Woordvoerder en pleitbezorger Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM)

### Voor vragen of afspraken:

Carla van Os, onderzoeker en pleitbezorger CKM. Tel. 06 238 49 112. E-mail: [cvanos@hetckm.nl](mailto:cvanos@hetckm.nl)

Ps. Voor wie mensenhandel een nieuw onderwerp is, is er onze gratis online tool BUIT, een beknopte en praktische e-learning over seksuele en criminele uitbuiting van jongeren in Nederland. Zie:

<https://buitvoorprofessionals.nl/>