

Vergaderjaar 2020–2021

28 638

Mensenhandel

Nr. 184

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2020

Verstevinging van het fundament onder de opsporing en vervolging van mensenhandelaren

De ambitie van dit kabinet is om de aanpak van mensenhandel een stevige impuls te geven. Dat geldt voor de integrale aanpak van mensenhandel zoals beschreven in het programma *Samen tegen mensenhandel*, en zeker ook voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel¹. De afgelopen jaren is flink geïnvesteerd in de opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Deze investeringen vertalen zich niet meteen in concrete resultaten: het werven van nieuwe medewerkers, het aanleren van nieuwe werkwijzen, het ontwikkelen van nieuwe technologieën, het certificeren van rechercheurs en trainen van alle eerstelijns politie agenten kost tijd. Grote effecten van deze investeringen worden pas op termijn zichtbaar. Tegelijkertijd lijkt er dit jaar al een eerste effect te zijn van deze maatregelen. Voor het eerst sinds jaren is er sprake van een toename van het aantal geregistreerde OM-verdachten. Ik ben er dan ook van overtuigd dat juist deze maatregelen ertoe zullen bijdragen om de onverkort hoge ambitie op dit terrein te realiseren. In deze brief ga ik nader in op offline en online investeringen die de afgelopen jaren gedaan zijn. Ik sta daarbij zowel stil bij de eerste resultaten als bij de bestaande uitdagingen en aandachtspunten.

Allereerst informeer ik u over een nieuwe ontwikkeling die ook op termijn effect kan hebben op de opsporing en vervolging, namelijk *1) de verkenning van de aanpassing van het strafrechtsartikel*. Vervolgens ga ik in op de *2) investeringen* die zijn gedaan ten behoeve van verstevinging van het fundament. Bij *3) de digitale opsporing*, ga ik in op de huidige stand van zaken rondom de digitale opsporing. Hierbij wordt ook ingegaan op de gewijzigde motie van de leden Van der Graaf en Kuiken

¹ Over de voortgang van het programma Samen tegen Mensenhandel is uw Kamer door middel van een voortgangsbrief geïnformeerd.

inzake de inzet van 3A) het lokprofiel en 3B) de webcrawler². In 4) de (herijking) Veiligheidsagenda van 2020 ontvangt u een terugkoppeling van de evaluatie van de Veiligheidsagenda voor 2020 en neem ik u mee in recente ontwikkelingen. In 5) reactie op rapport en toezegging ga ik in op het recente onderzoek van het CKM over verborgen slachtoffers van mensenhandel. Daarmee kom ik tegemoet aan het verzoek van de Vaste Kamer Commissie (VKC) om schriftelijk op dit rapport te reageren. Tot slot zal ik u informeren over de eerder gedane toezegging over «Op vrije voeten zijnde mensenhandelaren».

1) Verkenning aanpassing strafrechtartikel

Aan de basis van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel staat het strafrechtelijke artikel voor mensenhandel (artikel 273f Wetboek van Strafrecht). Het huidige artikel omvat meerdere gedragingen en wordt als lang en complex ervaren. Mede in dit licht wordt momenteel, in samenspraak met relevante partijen (inclusief wetenschappers), verkend of, en zo ja hoe, een wijziging van deze bepaling zou kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van handel in en uitbuiting van mensen, en het profiteren daarvan. Het streven is deze verkenning het voorjaar van 2021 af te ronden.

2) Offline investeringen

Zoals eerder aan uw Kamer meegedeeld, ontvangt de politie de komende jaren, conform de motie van de leden Segers en Asscher (Kamerstuk 35 300, nr. 25), 10 miljoen euro in een opbouwende reeks. Hiermee wordt uiteindelijk 87 fte aan capaciteit toegevoegd voor de AVIM. Hiervan is 58 fte bestemd voor het onderdeel mensenhandel en 29 fte voor de identificatie en registratie van asielzoekers. De 58 fte zijn met name bedoeld voor extra digitale en tactische opsporingscapaciteit. Zoals gemeld in het eerste halfjaarbericht politie van dit jaar³ betreft de gewenste uitbreiding in 2020 ongeveer 11,6 fte, in 2021 oplopend naar ongeveer 46 fte (+34,8), om uiteindelijk in 2023 tot de uitbreiding van de overeengekomen 58 fte te komen. Bij de werving die nu is ingezet, worden met name digitaal/intelligence specialisten aangetrokken, die in 2021 kunnen bijdragen aan een versterkte online aanpak van mensenhandel⁴. In 2021 zal de werving meer in het teken staan van het werven van tactisch specialisten.

Of de extra middelen voldoende zijn om afspraken uit de Veiligheidsagenda te kunnen behalen, zoals wordt gevraagd in de motie van de leden Van der Graaf en Kuiken⁵ is op dit moment nog lastig weer te geven. Tegelijkertijd met de werving van extra capaciteit voor de AVIM is de komende jaren ook sprake van een verwachte uitstroom van medewerkers. Voor een nadere duiding en toelichting op dit politie brede vraagstuk verwijs ik naar het tweede halfjaarbericht politie van 4 november jl.⁶. Hierin wordt onder meer ingegaan op de wijze waarop het versterken van de capaciteit bij de AVIM's gezien moet worden in de brede context van de vervangings- en uitbreidingsopgave waar de politie momenteel voor staat. Om in deze weerbarstige context toch zo goed en snel mogelijk medewerkers voor AVIM te werven, is een aantal acties in gang gezet. Deze worden in het halfjaarbericht uiteengezet.

² Kamerstuk 29 628, nr. 960.

³ Kamerstuk 29 628, nr. 948.

⁴ De politie is momenteel bezig met de werving, selectie en screening van de nieuwe medewerkers. Afhankelijk van de snelheid waarmee dit proces doorlopen kan worden, zullen deze medewerkers eind dit jaar, dan wel begin komende jaar feitelijk inzetbaar zijn.

⁵ Kamerstuk 29 628, nr. 963.

⁶ Kamerstuk 29 628, nr. 986.

In de vorige kabinetsperiode zijn eveneens extra structurele middelen van 2 miljoen euro aan de politie en het OM gezamenlijk ter beschikking gesteld voor de aanpak van mensenhandel. Een deel van dit geld is bestemd voor het extra opleiden van gecertificeerde mensenhandelrechercheurs. Jaarlijks worden rond de 20 AVIM rechercheurs opgeleid tot gecertificeerd mensenhandelrechercheur. Een andere investering betreft de training van alle eerstelijns politiemedewerkers in het herkennen van signalen mensenhandel. De doelstelling om de trainingen voor het einde van 2021 af te ronden ligt op schema. Door de Covid-19 crisis wordt de training deels ook online aangeboden. Deze training draagt bij aan de bewustwording over dit ernstige fenomeen, wat kan leiden tot het beter en meer signaleren van mensenhandel zaken door de agent op straat.

Het verbeteren van de informatiepositie door innovatieve manieren van werken

Mensenhandel is vooral een haaldelict. Anders gezegd, je ziet het pas als je er naar gaat zoeken. Een belangrijk middel om gericht mensenhandelzaken op het spoor te komen is de Domein Overstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) die door de politie is ontwikkeld en nu landelijk geïmplementeerd wordt. Met DIGW worden signalen (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 voor mogelijke mensenhandel bevatten. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat in zaken die in eerste instantie alleen als een drugsdelict zijn geregistreerd, ook worden opgepikt als signalen mensenhandeldelict en vervolgens worden gedeeld met de AVIM's. De methode brengt «verborgen» mensenhandel aan het licht. Ook zorgt die voor nog meer bewustwording door de terugkoppeling van (verborgen) signalen naar de politiemedewerker die het signaal aanvankelijk had verwerkt. DIGW helpt om bij meer diffuse zaken gericht de inzet van de AVIM capaciteit te bepalen.

De landelijk uitrol van DIGW komt gefaseerd tot stand. Het werken volgens de DIGW-methode wordt de komende twee jaren in alle eenheden verder geïmplementeerd. In 2020 betekent dit dat veel aandacht is besteed aan het leren kennen van de DIGW-werkwijze, het oefenen en het trainen van die politiemensen die met de werkwijze aan de slag gaan. Het jaar 2021 staat in het teken van uniform werken en de wijze van registreren. De landelijke implementatie zorgt er ook voor dat de informatie vanuit de eenheden voortaan op een zelfde wijze wordt aangeleverd en opgeslagen. De inzet is om daarmee ook tot een zo actueel mogelijk landelijke beeld van mensenhandelzaken te komen. Deze methode is niet alleen voor de aanpak van mensenhandel binnen de politie van belang, maar ook voor de doorontwikkeling van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. DIGW vormt daar de basis voor de bouw van een integraal beeld mensenhandel en mensensmokkel. De Inspectie SZW en de KMar zijn voornemens om op een vergelijkbare informatiegestuurde wijze te gaan werken. De uitrol van DIGW is dan ook één van de belangrijkste randvoorwaarden om tot een integraal beeld te komen en daarmee voor de doorontwikkeling van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Daarnaast is het EMM in het kader van deze doorontwikkeling ook uitgebreid met digitale, financiële en analytische expertise. Deze worden deels gefinancierd uit de eerder genoemde 2 miljoen. De vacatures zijn gedeeltelijk gevuld, de nog openstaande vacatures zullen naar verwachting in 2021 worden gevuld. De doorontwikkeling en uitbreiding heeft inmiddels geleid tot relevante producten, zoals het fenomeenonderzoek naar gestelde Vietnamese alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die met onbekende bestemming uit de beschermde opvang zijn vertrokken.

Ook op de internationale tak van opsporing zijn veel ontwikkelingen. Internationale samenwerking vindt op verschillende manieren en niveaus plaats. Het is ook een terrein waar politie, de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken nauw samenwerken.

Internationale samenwerking op landelijk- en eenheidsniveau vindt regelmatig plaats door middel van Joint Investigation Teams (JIT). Een JIT heeft tot doel om met twee of meer landen strafrechtelijk onderzoek te doen. Ook doen de politie, KMar en ISZW mee aan Joint Action Days, die als doel hebben om real-time de informatie uit te wisselen met andere deelnemende landen zodat hier direct naar gehandeld kan worden. Ten behoeve van adequate internationale samenwerking zijn drie politieliaisons geworven. Bij het selecteren van de landen van plaatsing is gekeken naar de bron- en transitlanden voor mensenhandel die voor Nederland relevant zijn. Hierbij is rekening gehouden met het reeds bestaande netwerk van politie, KMar- en Magistraat liaisonofficiers (officieren van Justitie). De liaisons zijn geplaatst in Polen (met accreditatie Hongarije), Kroatië (met accreditatie Slovenië, Bosnië-Herzegovina en Montenegro) en Italië. De liaisonplek in Kroatië is sinds juni jl. bezet en de liaison in Polen is begin september jl. gestart. De liaison in Italië was daar al werkzaam als regulier liaison maar heeft de taken op het gebied van mensenhandel overgenomen. Een reguliere liaison zal begin 2021 starten.

Een ander belangrijk aspect voor Nederland binnen de internationale opsporing betreft de trekkersrol van Nederland van EMPACT THB, het EU-project voor operationele samenwerking tegen mensenhandel waaraan 29 landen en vier EU-agentschappen deelnemen. Binnen dit project is aandacht voor diverse vormen van uitbuiting waarbij in EU-verband multidisciplinair wordt samengewerkt. Onder leiding van Nederland wordt ingezet om de internationale aanpak van mensenhandel verder te verbreden en te verdiepen. Naast informatie-uitwisseling, analyse en opsporing wordt ingezet op samenwerking met gemeenten en NGO's. Er zal ook al meer aandacht zijn voor het criminele gebruik van internet en social media. Een voorbeeld van EU-samenwerking vanuit EMPACT THB betreft een door Nederland georganiseerde EU-actie in 2020 voor de aanpak van arbeidsuitbuiting, waarbij politie en ISZW nauw hebben samengewerkt. Deze actie heeft EU-breed geleid tot ruim 500 potentiële slachtoffers mensenhandel en bijna 200 verdachten en de start van ruim 600 nieuwe onderzoeken. Ook wordt vanuit EMPACT THB met niet-EU landen samengewerkt. Een voorbeeld daarvan is het deelproject gericht op Nigeriaanse mensenhandel en Chinese mensenhandel waaraan Nederland ook zelf deelneemt. Voor 2021 zijn nieuwe deelprojecten gepland, zoals mensenhandel in relatie tot Vietnamezen. Duitsland wordt daarbij deelprojectleider, ondersteund door Nederland en Spanje. Tot slot heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken mede naar aanleiding van de motie van de leden Kuik en Voordewind (Kamerstuk 35 300 XVII, nr. 34) het afgelopen jaar geïntensiveerd op mensenhandel. In de Voortgangsbrief van het Programma Samen tegen Mensenhandel, verstuurd op 18 november wordt toegelicht op welke wijze dit is gebeurd.

3) Online opsporing

Mensenhandel speelt zich niet alleen af op straat, maar ontwikkelt zich ook steeds meer online. Mensenhandelaren staan niet stil en blijven innoveren. Naast de fysieke locatie waar uitbuiters, klanten en slachtoffers elkaar *offline* ontmoeten is het belangrijk te kijken waar het allereerste contact plaatsvond: veelal blijken online platforms hier een belangrijke rol te spelen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld

tegen Kinderen benoemt dit aspect ook in zijn Slachtoffermonitor Mensenhandel 2015–2019. In de beleidsreactie op de Slachtoffermonitor zal ik nader ingaan op de wijze waarop ik invulling geef aan de aanbevelingen⁷.

Specialisten van de politie onderzoeken publiek toegankelijke websites waarover zij signalen hebben ontvangen dat hier aanwijzingen van mensenhandel kunnen worden aangetroffen. Dit kunnen bijvoorbeeld websites zijn waarop expliciet geadverteerd wordt met het aanbieden van seksuele diensten. Dit gebeurt nu nog op niet-geautomatiseerde wijze. Daarna wordt bij voldoende concrete indicaties aanvullende informatie verzameld om tot een verdenking van een strafbaar feit te komen. Wanneer er sprake is van een opsporingsonderzoek verricht de politie op basis van verschillende strafvorderlijke bevoegdheden ook onderzoek in zowel publiek toegankelijke als besloten bronnen. Door de werving van nieuwe medewerkers met een digitale achtergrond geven we hier een verdere impuls aan.

Een mooi initiatief dat bijdraagt aan technologisch innovatie is het Mensenhandel Field Lab (MFL). Dit is een initiatief van het OM en betreft een innovatieprogramma in de strijd tegen mensenhandel. In het field lab krijgen professionals, van binnen en buiten de politie en het OM, de ruimte om in een actiegerichte leer- en experimenteeromgeving nieuwe, effectievere methodes te ontwikkelen waar het gaat om preventie, opsporing en vervolging van daders alsmede bescherming van slachtoffers.

Politie, OM en ik delen de ambitie dat er ruimte is voor innovatieve instrumenten als dit de effectiviteit van de opsporing verbetert én dit past binnen de bestaande juridische kaders. Instrumenten die in het kader van (technologische) innovatie worden genoemd, zijn de webcrawler en de inzet van lokprofielen. Uw Kamer heeft door middel van een motie van de leden Van der Graaf en Kuiken⁸ ook opgeroepen tot het proactief inzetten van beide instrumenten en verzocht hier tevens kwantitatieve doelstellingen op te formuleren. In het navolgende ga ik daarom dieper in op beide instrumenten. Ik bied uw Kamer daarnaast aan een (besloten) technische briefing te laten verzorgen waarin meer achtergrond informatie wordt gegeven over deze opsporingsmiddelen.

3A) Het lokprofiel

De politie kan in bepaalde gevallen gebruik maken van zogenaamde lokprofielen in de strijd tegen seksuele uitbuiting. Lokprofielen hebben verschillende verschijningsvormen. Een voorbeeld is de «lokpuber». De lokpuber is een meerderjarig persoon, denk aan een opsporingsambtenaar, die zich op het internet voordoet als een minderjarige. Een andere vorm is een virtuele creatie van een minderjarige⁹. De inzet van een lokprofiel heeft in algemene zin tot doel seksueel misbruik op te sporen. Een lokprofiel kan enerzijds gericht worden ingezet in een lopend opsporingsonderzoek naar mensenhandel, indien het reeds vergaarde bewijs tegen de verdachte onvoldoende is en er geen minder ingrijpende middelen tot bewijsvergaring openstaan. Anderzijds kan een lokprofiel proactief worden ingezet als start van een verdenking. Ten aanzien van de tweede variant, proactieve inzet als start van een verdenking mensenhandel (artikel 273f Sr), kan een lokprofiel op grond van de huidige wetgeving en jurisprudentie enkel onder bepaalde omstandigheden bijdragen aan het opsporen van strafbare voorberei-

⁷ Uw kamer ontvangt deze beleidsreactie voor het einde van dit jaar.

⁸ Kamerstuk 29 628, nr. 963.

⁹ Het preventief inzetten van een lokprofiel om potentiële slachtoffers of daders van ontucht of mensenhandel te waarschuwen, valt niet onder de definitie van een lokprofiel in deze brief.

dingshandelingen (artikel 46 Sr)¹⁰ gericht op uitbuiting van minderjarigen. In dit verband kent de inzet van lokprofielen zijn beperkingen. Enerzijds door de dekmantel zelf; een lokprofiel is geen echt persoon, en zonder de persoon achter de digitale identiteit te hebben ontmoet, zal een betrokkene minder snel overgaan tot het verrichten van voorbereidingshandelingen van mensenhandel. Daarnaast geldt in alle gevallen waarin een lokprofiel wordt ingezet het uitlokkingsverbod (het Tallon-criterium). De verdachte mag door het optreden van de opsporingsambtenaar niet worden gebracht tot andere handelingen dan die waarop zijn opzet reeds van tevoren was gericht. Dit maakt dat de opsporingsambtenaar zeer voorzichtig te werk moet gaan.¹¹

Voorgaande laat zien dat een lokprofiel alleen onder zeer specifieke omstandigheden kan bijdragen aan het bewijs van mensenhandel jegens minderjarigen. De beslissing tot inzet van dergelijke technische hulpmiddelen is voorbehouden aan het OM. Mijn rol daarin is beperkt. De inzet is daarbij geen doel op zich. Politie en OM beoordelen elke dag welke inzet het meest kansrijk en effectief is in de aanpak van mensenhandel. Over de hoofdlijnen hiervan voer ik met hen zeer regelmatig het gesprek. De informatiepositie binnen het online domein en de formatie rondom digitale opsporing, zoals eerder in deze brief besproken, zullen een belangrijk onderwerp blijven in dit gesprek.

3B) De webcrawler

Over de inzet van de webcrawler ten behoeve van de opsporing van mensenhandel wordt al lang gesproken. Deze opsporingsmethode kent dan ook een lange ontstaansgeschiedenis die ik in het navolgende kort schets. Sinds de start beschouwen politie en OM het ontwikkeltraject voor de webcrawler mensenhandel primair als innovatietraject, met als belangrijkste doelstelling het verkennen van technische, juridische en ethische vraagstukken bij de inzet van webcrawlingtechnologie in de opsporing. Een eerder verkenningstraject met een commerciële partij om te komen tot een voor de opsporing bruikbare webcrawler heeft niet geleid tot een instrument dat binnen de kaders van opsporing ingezet kon worden. Ook een verkenning op Europees en internationaal niveau heeft geen implementaties van webcrawlingtechniek opgeleverd die zich lenen voor operationele inzet door de politie. Hierop hebben politie en OM verkend hoe een dergelijke technologie in eigen beheer ontwikkeld zou kunnen worden. Dit heeft na een eerste ontwikkelfase van een jaar een *technisch* werkende webcrawler opgeleverd.

De huidige tweede fase bestaat uit het operationaliseren van de ontwikkelde webcrawlingtechniek. De webcrawler mensenhandel moet in deze fase op een zodanige wijze worden ingericht en afgesteld dat binnen de wettelijke kaders gegevens worden verzameld die bruikbaar zijn in een opsporingsonderzoek. Dit kenmerkt zich door een complexe wisselwerking tussen technische inrichting en juridische beoordeling; een iteratief proces dat stap voor stap moet worden doorlopen. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de wijze waarop de «wegingsfactoren»¹² uitpakken: bovenmatige dataverzameling en onnodige inbreuken op de

¹⁰ Om tot een strafbare voorbereiding in de zin van artikel 46 Sr te kunnen komen, dient sprake te zijn van opzet, een voorbereidingsmiddel (voorwerpen, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen) en een voorbereidingshandeling (verwerven, vervaardigen, invoeren, doorvoeren, uitvoeren of voorhanden hebben) bestemd tot het begaan van het misdrijf. Bijvoorbeeld het huren van een ruimte ter voorbereiding op het tewerkstellen van een persoon in de prostitutie met het oogmerk van uitbuiting.

¹¹ Zo moet de opsporingsambtenaar zich volgens de wetgever passief opstellen en afwachten totdat iemand anders contact legt via internet en ook in de fase daarna moet het initiatief blijven uitgaan van de ander; Kamerstuk 34 372, nr. 6, p. 114.

¹² Zie het rapport «Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving» van de Commissie Koops 2018.

privacy, in het bijzonder ten opzichte van niet-betrokken derden, moeten vanzelfsprekend worden voorkomen.

Complicerend is dat op dit moment het Wetboek van Strafvordering niet voorziet in een bevoegdheid die expliciet bedoeld is voor het op deze wijze vergaren van informatie. In het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering wordt een dergelijke bevoegdheid wel opgenomen (artikel 2.8.8; stelselmatig overnemen persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen). Ook in het nieuwe verkennend onderzoek wordt het mogelijk gemaakt deze opsporingsmethode uit te oefenen (artikel 2.9.1, 2^e lid, onderdeel a). In de volgende fase zullen het OM en de politie per zaak een afweging maken over de inzet van de webcrawler, waarbij het risico bestaat dat er verschillende interpretaties van de bestaande wetten naast elkaar bestaan.

Hierdoor is de uitwerking van het juridische handelingskader voor de operationele inzet van deze webcrawler complex. Per keer dat de webcrawler wordt ingezet moeten de politie en het OM de kaders wegen. De politie en het OM verkennen momenteel aan de hand van concrete casuïstiek stap voor stap hoe de webcrawler binnen de huidige juridische kaders een bruikbare bijdrage kan leveren aan de opsporing van mensenhandel. Via jurisprudentie zal gaandeweg meer duidelijkheid komen over de reikwijdte van de bestaande juridische kaders.

Hoewel het grote belang van de aanpak van mensenhandel wordt onderkend en de webcrawler eerst alleen voor dit doel zal worden ingezet, wordt met de ontwikkeling van deze webcrawler uiteindelijk een breder belang gediend; namelijk de inzet van webcrawlingtechnologie bij de opsporing van verschillende criminaliteitsvormen. Vanzelfsprekend zal die ontwikkeling zorgvuldig moeten gebeuren, met inachtneming van overwegingen op het gebied van wettelijke bevoegdheden en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

4) Veiligheidsagenda

Stijgende lijn

De jaarcijfers van de Veiligheidsagenda worden normaliter middels het jaarverslag van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in het voorjaar gepresenteerd. Gelet op de maatschappelijke urgentie die ik voel ten aanzien van de aanpak van mensenhandel, wijk ik van deze werkwijze af en geef ik u een tussenstand op de voortgang. Alle inspanningen die reeds gepleegd worden door de politie en de strafrechtketen lijken, ondanks de Covid-19 crisis, langzaam aan effect te sorteren. Het aantal bij het OM geregistreerde verdachten van mensenhandel was tot en met september 2020 124. Hiervan uitgaande komt de 12-maanden prognose dit jaar uit op 160–170. Dit is minder dan de beoogde doelstelling van 190 voor 2020, maar meer dan de in 2019 behaalde 145 OM-verdachten. Ten opzichte van 2019 is daarmee een stijgende lijn te zien. De brede inzet van politie binnen de aanpak van mensenhandel komt daarnaast ook tot uitdrukking in bijvoorbeeld het aantal mogelijke slachtoffers dat door de politie in 2019 bij CoMensha is gemeld¹³. Het is zaak om deze stijgende lijn ook in de komende jaren vast te houden.

¹³ Door de onderdelen Mensenhandel en migratiecriminaliteit binnen AVIM zijn in 2019 naast de 145 OM-verdachten ook 594 B8-zaken (voornamelijk aangiften mensenhandel door Dublinclai-manten) afgehandeld en daarnaast nog 73 andere zaken op het terrein van migratiecriminaliteit.

Op 2 juli jl. is door uw Kamer de motie van de leden Van der Graaf en Kuiken¹⁴ aangenomen. Deze motie roept onder andere op om alles in het werk te stellen om de originele kwantitatieve doelstellingen mensenhandel vanuit de Veiligheidsagenda niet naar beneden bij te stellen, die te behalen en de Kamer over de voortgang hiervan te informeren¹⁵. In de brief van 17 december 2019¹⁶ is uw Kamer geïnformeerd dat – in het kader van het capaciteitsvraagstuk van de politie – de Veiligheidsagenda 2019–2022 zou worden aanpast. Er is toen gemeld dat u geïnformeerd zou worden over het definitieve besluit voor het jaar 2020. Op 29 juni 2020 is er in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) gesproken over de herijking van de Veiligheidsagenda en heeft de Minister van Justitie en Veiligheid, conform het toen voorliggende voorstel, gehoord de gezagen, besloten om de beleidsdoelstellingen uit 2019 te handhaven in 2020. Daarbij uiteraard ruimte houdend voor lokaal maatwerk en met oog voor de druk op de capaciteit die binnen de basisteams wordt ervaren. Reden voor dit besluit was dat de effecten van de Covid-19 crisis op de politiecapaciteit toen niet duidelijk waren en ook de impact van de extra beschikbare middelen voor de aanpak van ondermijning en mensenhandel op de inzet van de politiecapaciteit nog moest uitkristalliseren. In mijn gesprekken met het lokaal bestuur, de politie en het OM heb ik aangegeven de hoge ambities op het terrein van mensenhandel te willen vasthouden. Over hoe deze ambitie verder ingevuld gaat worden ben ik nog in gesprek met het OM en de politie.

5) Reactie op rapport en toezegging

Onzichtbare slachtoffers mensenhandel 2019

Het Centrum voor Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) heeft onlangs het rapport, *Onzichtbare slachtoffers van Mensenhandel in 2019*¹⁷ gepresenteerd. Hierin worden een viertal aanbevelingen gedaan¹⁸, waarop ik hierna kort zal reageren.

Allereerst wil ik het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) bedanken voor hun analyse van de slachtoffers die in 2019 in beeld kwamen van de online hulpverleningstool Chat met Fier. Het CKM schrijft dat in 2019 299 slachtoffers van mensenhandel in beeld kwamen bij Chat met Fier, al kunnen er enkele dubbelingen in de cijfers zitten. Vrijwel allemaal geven zij aan slachtoffer van seksuele uitbuiting te zijn. Bij de meerderheid betreft dit minderjarige meisjes, van wie ruim een kwart jonger is dan 15 jaar. Meer dan de helft geeft bovendien aan al langer dan een jaar worden uitgebuit.

¹⁴ Kamerstuk 29 628, nr. 963.

¹⁵ Over het andere onderdeel van de motie, te weten het verzoek om een actieplan om het bovengemiddeld verzuim en hogere uitstroom, bent u geïnformeerd in het tweede halfjaarbericht politie van 5 november 2020. Kamerstuk 29 628, nr. 986.

¹⁶ Kamerstuk 29 628, nr. 920.

¹⁷ <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2020/10/14/de-onzichtbare-slachtoffers-van-mensenhandel>.

¹⁸ *Aanbeveling 1. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om te investeren in online proactieve hulpverlening zodat meer slachtoffers van mensenhandel worden bereikt en beschermd. Aanbeveling 2. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om te investeren in een laagdrempelige, anonieme hulpverleningstool om slachtoffers van criminele uitbuiting te ondersteunen en zichtbaar te maken. Aanbeveling 3. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om inzichtelijk te maken welke impuls de AVIM's nodig hebben om de onzichtbare groep slachtoffers beter te beschermen en hun mensenhandelaren op te sporen en te vervolgen. Aanbeveling 4. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat de politie zo snel als mogelijk de instrumenten ontvangt om op meer effectieve wijze proactief mensenhandel op te sporen. Hierbij moet aan bestaande en nieuwe instrumenten worden gedacht.*

In januari van dit jaar ben ik op bezoek geweest bij Fier Leeuwarden en heb ik meer informatie gekregen over deze tool. Op de chat komen per jaar ongeveer 10.000 unieke personen en worden ruim 20.000 chatsprekken gevoerd. De chat bereikt voornamelijk Nederlandse bezoekers die zelf slachtoffer zijn van een breed scala aan vormen van geweld binnen afhankelijkheidsrelaties, waaronder ook slachtoffers van mensenhandel. Ik heb mij eerder enthousiast over de tool uitgesproken en de wijze waarop zij slachtoffers op laagdrempelige wijze een helpende hand bieden. Dat op basis van deze dienstverlening, na analyse van CKM, ook meer zicht gegeven kan worden in de aard en omvang van mensenhandel vind ik erg waardevol, met name omdat er meer inzicht komt in een groep minderjarigen waar nog onvoldoende zicht op is met betrekking tot de officiële slachtofferregistratie. Mijn departement gaat graag in gesprek met het CKM naar aanleiding van de aanbevelingen die zij doen in hun rapport. Hieronder zal ik op hoofdlijnen hierop reageren.

Ik zal eerst ingaan op de aanbevelingen rondom online tools gericht op de hulpverlening van slachtoffers (aanbeveling 1 en 2). Het proactief benaderen van slachtoffers van mensenhandel biedt kansen om slachtoffers van mensenhandel te bereiken die bijvoorbeeld zelf geen hulp weten te vinden of durven te zoeken. Naast het bereiken van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel, kan online proactieve hulpverlening ook bijdragen aan het in beeld krijgen van de aard en omvang in Nederland, specifiek wanneer dit (gedeeltelijk) online plaatsvindt. Om een outreachende hulpverlening te bewerkstelligen wordt, in lijn met de motie van het lid Van der Graaf c.s. en de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen in de Slachtoffermonitor Mensenhandel 2020, nader onderzocht hoe een online outreach programma ingezet kan worden voor een proactieve benadering van (potentiële) slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Uit verkennende gesprekken, met onder meer het CKM en vertegenwoordigers van de politie, het OM, Slachtofferhulp Nederland en gemeenten, is gebleken dat een proactieve benadering zeer interessante toepassingen kent. Een dergelijk programma zou slachtofferchap kunnen voorkomen of al ontstane uitbuitingssituaties kunnen signaleren. Tegelijkertijd vraagt een dergelijke online tool om een complexe ICT-infrastructuur en roept deze enkele privacyvraagstukken op. De mogelijkheden worden momenteel onderzocht; hierbij zal een focus liggen op slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Ik ben het met CKM eens dat ook de drempel voor slachtoffers van criminele uitbuiting om hun verhaal te vertellen verlaagd moet worden. Criminele uitbuiting is een complex fenomeen, met name vanwege het vage onderscheid tussen slachtofferchap en daderschap. Ook over dit onderwerp is mijn departement in gesprek met het CKM. Tot slot, het CKM vraagt met haar rapport ook expliciet aandacht voor de rol van de AVIM's in de aanpak van mensenhandel (aanbeveling 3 en 4). De aanbevelingen die het CKM op dit vlak doet, liggen in het verlengde van de moties die in het voorgaande reeds geadresseerd zijn. Ik wil daarom op dat punt volstaan met een verwijzing naar de reacties op deze moties.

Toezegging: Op vrije voeten zijnde veroordeelden

In deze laatste paragraaf geef ik tot slot uitvoering aan mijn toezegging om informatie te verschaffen over het aantal veroordeelden van mensenhandel die nog een vrijheidsstraf moeten uitzitten. Tijdens het AO Mensenhandel van 5 december 2019 (Kamerstuk 28 638, nr. 178) werd gerefereerd aan de constatering dat er in 2018 ongeveer 10.000 personen waren die in Nederland waren veroordeeld voor een vrijheidsstraf maar bij wie deze straf nog niet (volledig) ten uitvoer was gelegd. Nader

onderzoek heeft opgeleverd dat het op de peildatum van 1 oktober 2018 74 personen betrof die (ook) voor mensenhandel waren veroordeeld. Sindsdien zijn er 15 van hen alsnog aangehouden. Het betrof in 7 gevallen daarvan veroordeelden die nog een vrijheidsstraf van minder dan 300 dagen open hadden staan; in 8 gevallen betrof het personen die nog een vrijheidsstraf van meer dan 300 dagen open hadden staan¹⁹. Dit is niet acceptabel. De Minister van Rechtsbescherming heeft onverminderd aandacht voor de nog onherroepelijk openstaande vrijheidsstraffen van veroordeelden. Hij heeft hiervoor het *programma Onvindbaren* ingericht dat in multidisciplinair verband (CJIB, OM, JustID en politie) probeert te achterhalen waar deze veroordeelden zich bevinden, waarna de veroordeelden door de politie worden aangehouden zodat zij hun straf kunnen uitzitten. Uw Kamer is bij brief van 17 juni 2020 geïnformeerd over dit programma²⁰.

Tot slot

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de wijze waarop ik, samen met politie, OM en Regioburgemeesters, werk aan de versterking van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Voorgaande laat zien dat we op vele terreinen, online en offline, hard bezig zijn. Samen bouwen we verder aan het fundament onder de aanpak van mensenhandel, zodat we steeds beter in staat zijn om de daders te pakken te krijgen en de slachtoffers uit de situatie te halen. Deze inzet begint zijn vruchten af te werpen. Nu is het zaak om door te pakken zodat we samen dit ernstige delict de wereld uit kunnen helpen.

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

¹⁹ Bron: Strafrechtetendatabank (SKDB) van de Justitiële Informatiedienst (JustID), april 2020.

²⁰ Kamerstuk 29 279, nr. 599.