

Vergaderjaar 2023–2024

28 638

Mensenhandel

Nr. 237

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN
VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2023

Middels deze brief informeer ik u over de stand van zaken van de uitvoering van een aantal moties en toezeggingen op het dossier mensenhandel.

In deze brief wordt ingegaan op de toezegging om in het Programma Samen tegen Mensenhandel terug te komen op gegevensdeling tussen CoMensha en politie in het licht van de AVG-regelgeving. Verder wordt ingegaan op de motie van de leden Kuik en Bikker (Kamerstuk 36 222, nr. 31) met betrekking tot het erkennen dat klanten een van de kernoorzaken vormen van mensenhandel, en het aanpakken en ontmoedigen van de klant te betrekken bij de herijking van het programma Samen tegen mensenhandel. Daarnaast informeer ik u over de uitvoering van de motie van de leden Bikker en Verkuilen (Kamerstuk 28 638, nr. 231) over het bevorderen dat officieren van justitie bij daders van seksuele uitbuiting vaker adviesrapportages van de reclassering aanvragen. Ook deel ik de actuele stand van zaken ten aanzien van het moderniseringstraject rondom artikel 273f Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling mensenhandel) en de uitvoering van de motie van de leden Bikker en Mutluer (Kamerstuk 28 638, nr. 229) over non-punishment. Verder zal ik ingaan op de motie van de leden Mutluer, Bikker, Kuik en Podt (Kamerstuk 28 638, nr. 224) over het inrichten van een landelijk systeem en landelijke aansturing van onder andere politie, gemeenten en andere ketenpartners, met als doel een effectievere en uniforme aanpak van mensenhandel. Daarnaast informeer ik u over de stand van zaken van de online opsporing mensenhandel zoals toegezegd in het mondelinge vragenuur van 13 juni j.l. Tevens deel ik de stand van zaken van de uitvoering van de motie van de leden Segers en Asscher (Kamerstuk 35 300, nr. 25) in het kader van de uitbreiding van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (hierna: AVIM). Tenslotte ga ik in op de toezeggingen gedaan over het mensenhandel Field Lab Lovitura.

1. Gegevensdeling tussen CoMensha en politie

Tijdens het debat van 19 januari jl. (Kamerstuk 28 638, nr. 216) heb ik uw Kamer toegezegd in het Programma Samen tegen Mensenhandel terug te komen op gegevensdeling tussen CoMensha en politie in het licht van de AVG-regelgeving. Gegevensdeling tussen politie en CoMensha is wettelijk geregeld in het Besluit Politiegegevens en loopt op die wijze goed. In het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel¹ is in Actielijn 5 (Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking) opgenomen dat in 2024 wordt verkend in hoeverre aanvullende of aangepaste regelgeving of afspraken nodig zijn ten behoeve van betere gegevensdeling tussen ketenpartners, waarin politie en CoMensha ook zullen worden meegenomen.

2. Aanpak klanten Kuik en Bikker

De motie van de leden Kuik en Bikker ingediend tijdens de behandeling van de wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven) verzoekt de regering in lijn met het Verdrag van Warschau en de Europese Richtlijn mensenhandel 2011 te erkennen dat klanten een van de kernoorzaken vormen van mensenhandel, en het aanpakken en ontmoedigen van de klant te betrekken bij de herijking van het programma Samen tegen mensenhandel.

In het Actieplan Samen tegen mensenhandel zijn de prioriteiten voor de aanpak van mensenhandel in de komende jaren benoemd en zijn concrete acties opgenomen waarmee we aan de slag gaan om mensenhandel te voorkomen, beter te signaleren en te ondersteunen en om daders van mensenhandel beter aan te pakken. De aanpak van klanten is geen prioriteit in dit actieplan omdat bij de totstandkoming hiervan niet de brede wens is uitgesproken om daarin specifiek aandacht te schenken aan de aanpak van klanten in aanvulling op al bestaande maatregelen. Het kabinet heeft vorig jaar een integraal pakket opgesteld bestaande uit verschillende maatregelen die ervoor moeten zorgen dat klanten zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Conform art. 18 van de Europese Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan zijn klanten sinds 1 januari 2022 op grond van artikel 273g Wetboek van Strafrecht strafbaar indien zij een seksuele dienst afnemen van een sekswerker van wie zij weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat die sekswerker slachtoffer is van mensenhandel. Met de opsporing, vervolging en berechting worden inmiddels de eerste ervaringen opgedaan in de uitvoering van dit wetsartikel.²

Om klanten over het wettelijk kader en verantwoord klantengedrag te informeren werd eind 2021 de campagne «Niet alles is wat het lijkt» door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gestart. De campagne liep tot en met januari 2022.

Als laatste onderdeel van dit pakket doet het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (hierna: CKM) op dit moment onderzoek naar klanten die seks tegen betaling hebben gehad met een kind jonger dan zestien jaar. Dit onderzoek zal naar verwachting voor het einde van dit jaar afgerond zijn. De uitkomsten van dit onderzoek zullen zo nodig bij nadere beleidsontwikkeling betrokken worden.

¹ Zie Kamerstuk 28 638, nr. 233.

² Zie Rb. Midden-Nederland 23 augustus 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4838.

3. Adviesrapportages reclassering Bikker en Verkuilen

Tijdens het tweeminutendebat over mensenhandel en prostitutie op 27 september jl. is de motie van de leden Bikker en Verkuilen³ ingediend. De motie is op 3 oktober jl. aangenomen en roept de regering op om in gesprek met het openbaar ministerie te gaan en officieren van justitie te stimuleren om vaker adviesrapportages bij de reclassering aan te vragen bij daders van seksuele uitbuiting. Dit om reclassering beter te laten onderzoeken of en onder welke voorwaarden reclasseringstoezicht kan worden opgelegd. Middels onderstaande passage wordt deze motie afgedaan.

Op dit moment hanteert het OM al het uitgangspunt dat in elke mensenhandelzaak een reclasseringsadvies kan worden aangevraagd. Echter niet alle verdachten willen hun medewerking verlenen aan de rapportage. Als dit op voorhand duidelijk is, heeft het aanvragen van een advies weinig zin. Dan volgt er namelijk al snel een terugmelding dat de verdachte niet heeft meegewerkt aan het opstellen van de rapportage. Om tot een succesvolle resocialisatie van een veroordeelde mensenhandelaar te komen, de wens die aan de indiening van deze motie ten grondslag ligt, zijn er nog andere mogelijkheden die dit kunnen verwezenlijken. Hierbij kan gedacht worden aan een voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit maakt het mogelijk om aan gedetineerden voorwaarden te stellen zoals een behandelverplichting of medewerking verlenen aan een gedragsinterventie. Ook hierbij wordt er door de reclassering advies uitgebracht. Daarnaast is er in de beleidsreactie op het onderzoek van de Nationaal Rapporteur aangekondigd dat de Minister voor Rechtsbescherming in gesprek gaat met drie reclasseringsorganisaties, het openbaar ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming gaat om nader te bekijken of het resocialisatieproces van de 3RO en de Jeugdreclassering om aanpassen vraagt. En, zo ja, in welke vorm dit is. De Minister voor Rechtsbescherming zal de Tweede Kamer hierover begin volgend jaar nader informeren.

4. Modernisering strafbaarstelling mensenhandel en motie Bikker/Mutluer over wettelijk verankeren non-punishmentbeginsel

Tijdens het tweeminutendebat over mensenhandel van 27 september jl. is de motie van de leden Bikker en Mutluer⁴ ingediend en op 3 oktober jl. aangenomen. De motie verzoekt de regering om het non-punishmentbeginsel (het beginsel van niet-bestrafing van slachtoffers van mensenhandel) wettelijk te verankeren.

Op 22 november 2023 is het wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel voor advies aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). In de adviesaanvraag is bijzondere aandacht van de Afdeling gevraagd voor de keuze die in het wetsvoorstel is gemaakt om het non-punishmentbeginsel niet specifiek in de wet neer te leggen. Aan de hand van dit advies zal het kabinet verder besluiten over de uitvoering van deze motie en uw Kamer daarover informeren.

³ Kamerstukken II 2023/24, 28 638, nr. 231.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 28 638, nr. 229.

5. Landelijk systeem en landelijke aansturing Mutluer, Bikker, Kuik en Podt

De motie van de leden Mutluer, Bikker, Kuik en Podt⁵ ingediend tijdens het tweeminutendebat op 27 september 2023 verzoekt de regering om een landelijk systeem en landelijke aansturing van onder andere politie, gemeenten en andere ketenpartners in te richten met als doel een effectievere en uniforme aanpak van mensenhandel. Met onderstaande passage wordt invulling gegeven aan deze motie.

De afgelopen jaren is onder het programma Samen tegen mensenhandel sterk ingezet op het ontwikkelen van beleid mensenhandel door alle gemeenten. Ook in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel wordt via Actielijn 4 (Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking) sterk ingezet op het maken van beleid en het verbeteren van bovenregionale en regionale samenwerking. Landelijke richtlijnen ondersteunen de regionale en/of lokale aanpak van mensenhandel en maken deze effectiever. Er wordt met de doelen uit het Actieplan ingezet op een meer uniforme werkwijze van samenwerken, zodat samenwerken over regio's heen makkelijker gaat en verbanden kunnen worden gelegd om georganiseerde netwerken aan te pakken. Daarnaast is het van belang dat de samenwerkingsstructuur wordt geborgd door structurele inbedding van sleutelfuncties en samenwerkingstafels bij betrokken organisaties en dat er (waar mogelijk) op landelijk/bovenregionaal niveau zicht op is. Nu zijn bijvoorbeeld de belangrijke rollen van ketenregisseurs en zorgcoördinatoren per regio belegd bij verschillende organisaties. Om de uniformiteit te borgen, wordt gebruik gemaakt van bestaande structuren zoals het RIEC-verband en de zorg- en veiligheidshuizen. Het creëren van samenhang sluit aan bij het huidige gedecentraliseerde systeem in de aanpak van mensenhandel.

Bij de start en oprichting van de Nationale Politie is er bewust voor gekozen om de aanpak van mensenhandel per eenheid onder de AVIM te brengen. Het is echter wel bekend dat voor een effectieve aanpak van het delict mensenhandel steeds vaker een eenheidsoverstijgende aanpak benodigd is. In dit kader is het goed te benoemen dat in de Veiligheidsagenda 2023–2026 als landelijke beleidsdoelstelling is opgenomen dat politie vormgeeft aan een eenheidsoverstijgende prioriteringsstrategie en werkwijze. Daarnaast wordt ingezet op een groei aan eenheidsoverstijgende onderzoeken. Politie is in het kader van het eenheidsoverstijgend werken een pilot gestart, waarmee wordt ingezet op een verbeterde eenheidsoverstijgende samenwerking tussen de eenheden (AVIM) door middel van landelijke coördinatie. Binnen deze pilot wordt, naast opsporing, ingezet op het toepassen van alternatieve interventies. Specifieke doelstellingen van deze pilot zijn het voorkomen van (inter-)nationale carrousels, interventies ten aanzien van snel verplaatsende slachtoffers en/of verdachten en het efficiënt inzetten van opsporingscapaciteit.

Ook draagt aan het meer eenheidsoverstijgend samenwerken bij dat de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (hierna: DIGW) binnen alle politie-eenheden is geïmplementeerd. De werkwijze is binnen het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (hierna: EMM) geborgd. De DIGW ondersteunt de eenheden om eenduidig signalen mensenhandel te duiden en te wegen. Dit heeft grote meerwaarde voor de regionale en landelijke informatiebeelden rond de manifestatie van mensenhandel. Vanuit het EMM wordt ingezet op een uitrol van de DIGW bij andere partners van het EMM. Daarnaast wordt door de politie, het CCV, CoMensha, Zorg- en Veiligheidshuis Groningen en het EMM gewerkt aan het DIGW-scoremodel voor gemeenten.

⁵ Kamerstuk 28 638, nr. 224.

Verder zijn in de praktijk verschillende organisaties en professionals betrokken bij de aanpak mensenhandel (o.a. de VNG, Veilig Thuis, politie, ketenregisseurs, aandachtfunctionarissen en zorgcoördinatoren) bezig met een verkenning om een leernetwerk te initiëren. Een leernetwerk bespreekt scenario's en hulpvragen op casusniveau met als doel de ketensamenwerking te verbeteren en de aanpak van mensenhandel op lokaal, regionaal of bovenregionaal niveau beter inzichtelijk te krijgen. De VNG volgt de verschillende al bestaande initiatieven op dit vlak en verkent of het mogelijk is om pilots in te zetten om tot regionale vergelijkbare werkwijzen voor training en versterken van de aanpak mensenhandel te komen, met een meer uniforme rol en taakverdeling voor ketenregisseur, zorg coördinator en aandachtfunctionaris. Ik zet derhalve in op overzicht, inzicht en samenwerking op verschillende niveaus. Directe aansturing van de verschillende partners op landelijk niveau past niet in het huidige systeem van verantwoordelijkheden. Ik word op de hoogte gehouden van deze initiatieven en zal uw Kamer hierover informeren via de reguliere voortgangsrapportages van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel.

6. Stand van zaken online opsporing mensenhandel

Tijdens het Mondelinge Vragenuur van 13 juni 2023 heb ik u toegezegd u nader te informeren over de stand van zaken van de online opsporing van daders mensenhandel.

Het is bekend, onder andere vanuit de meest recente Dadermonitor 2017–2021 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, dat onder andere rekrutering en uitbuiting van slachtoffers mensenhandel in toenemende mate online plaatsvindt. In dat kader is het van belang dat ook de opsporing op dat gebied voldoende toegerust is en zich waar nodig versterkt.

Eerder heb ik u over de voortgang en verbetering van de online opsporing van het delict mensenhandel binnen politie geïnformeerd middels brieven opsporing en vervolging mensenhandel in 2020 en 2021.⁶ Hierin is onder andere toegelicht dat specialisten van de politie publiek toegankelijke websites doorzoeken waarover zij signalen hebben ontvangen dat hier aanwijzingen van mensenhandel kunnen worden aangetroffen. Door de werving van digitaal specialisten, mogelijk gemaakt door de middelen afkomstig uit de motie van de leden Segers en Asscher⁷, is hier een impuls aan gegeven. Inmiddels is er binnen elke eenheid minimaal één digitaal specialist toegevoegd voor de aanpak van mensenhandel. Dit leidt tot focus op digitale opsporing binnen de eenheden en meer zicht op digitale ontwikkelingen, digitale tools en platforms waar uitbuiting mogelijk kan plaatsvinden.

Daarnaast is middels deze brieven een toelichting gegeven op de inzet van het lokprofiel en de webcrawler. Ten aanzien van het lokprofiel zijn er geen aanvullende ontwikkelingen te vermelden. Het lokprofiel kan als opsporingsmiddel worden ingezet wanneer dit door het OM en politie opportuun en meest effectief wordt geacht. Dit vergt een zorgvuldige afweging waarbij de inzet van het middel geen doel op zich is. Dit geldt evenzeer voor de inzet van de webcrawler. In de brief opsporing en vervolging 2021⁸ heb ik u aangegeven dat politie en OM aan de hand van concrete casuïstiek stap voor stap de reikwijdte van de huidige juridische kaders verkennen. Er is derhalve een werkende politiewebcrawler die, voor zover mogelijk, door politie wordt gebruikt en wordt meegenomen in onderzoeken mensenhandel, primair om een geschikte rechtsvraag aan

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 28 638, nr. 184 en 203.

⁷ Kamerstuk 35 300, nr. 25.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 28 638, nr. 203.

een rechter voor te leggen. In maart 2023 is het voorstel voor een nieuw Wetboek van Strafvordering bij de Tweede Kamer ingediend. Dit voorstel geeft belangrijke handvatten voor het gebruik van webcrawlers ten behoeve van de opsporing. Het nieuwe wetboek bevat bepalingen die het stelselmatig, op geautomatiseerde wijze overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen mogelijk maken. Op dit moment zijn deze bepalingen nog niet van kracht.

In de Veiligheidsagenda is als landelijke beleidsdoelstelling opgenomen dat politie zich versterkt op de aanpak van uitbuiting die online plaatsvindt. Hiertoe is afgesproken dat politie vorm en uitvoering geeft aan een online opsporingsstrategie gericht op het signaleren, voorkomen en opsporen van de verschillende vormen van (faciliteren van) uitbuiting die online plaatsvinden en dat de politie de samenwerking met partners voor wat betreft de uitbuiting die online plaatsvindt versterkt. Een ontwikkeling die in dit kader speelt is de doorontwikkeling van de Landelijke Coördinatie Online Mensenhandelssignalen (hierna: LCOM). Doelstelling van het LCOM is om effectief en efficiënt signalen mensenhandel van platformen te verkrijgen om te gebruiken in opsporingsonderzoeken binnen de eenheden. Hiertoe worden innovatieve landelijke projecten gestart, aangedragen of besproken die gericht zijn op het creëren van een duurzame structuur in het kader van het LCOM binnen politie. Voorbeelden van middelen die gedurende deze projecten worden ingezet zijn burgerparticipatie, samenwerking met (ngo)partners en online platformen en het verbeteren van de eigen opsporing, bijvoorbeeld door de inzet van Virtual Agents. In 2023 zijn alle eenheden bij het LCOM aangesloten. Daarnaast zoekt politie in het kader van de online opsporing ook naar mogelijkheden voor internationale samenwerking.

7. Uitbreiding AVIM vanuit middelen motie Segers-Asscher

Tijdens de begrotingsbehandeling Justitie en Veiligheid over het jaar 2020 is de motie van de leden Segers en Asscher⁹ ingediend, waarin structureel 10 miljoen euro extra beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van de AVIM. In de brief Opsporing en Vervolgging Mensenhandelzaken 2021¹⁰ is toegelicht op welke wijze deze middelen besteed worden. Allereerst wordt er ingezet op een uitbreiding van de specialistische en tactische opsporingscapaciteit mensenhandel, onder andere door de werving van specialisten op het gebied van mensenhandel, maar ook digitale, intelligence en financiële specialisten. Het betreft hier een versterking van in totaal 58 fte.

Daarnaast wordt vanuit de middelen extra inzet op het onderdeel identiteitsonderzoek mogelijk gemaakt, ten behoeve van de uitvoering van het Identificatie en Registratie proces. Het gaat hier om een versterking van 29 fte.

Vanaf 2020 is de formatie en de bezetting gefaseerd uitgebreid met de, in totaal, benoemde 87 fte. In 2023 zijn hiervoor de laatste fte geworven, waarmee de motie van de leden Segers en Asscher is afgerond. Politie heeft mij geïnformeerd dat het doel van de bijdragen is gerealiseerd, de kosten hebben een permanent karakter verkregen. Per 2024 worden de middelen toegevoegd aan de algemene bijdrage van politie. Monitoring loopt via de reguliere gesprekken tussen de Korpsleiding en het ministerie.

⁹ Kamerstuk 35 300, nr. 25.

¹⁰ Kamerstuk 28 638, nr. 203.

8. Toezegging Mensenhandel Field Lab Lovitura

Op donderdag 24 augustus 2023 is op verzoek van het Mensenhandel Fieldlab Lovitura het bestuurlijk signaal «Seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen in Nederland» door het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) aangeboden aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Buitenlandse Zaken. Op 14 december 2023 is hieraan tegemoet gekomen middels een brief met mijn reactie die is aangeboden aan het LIEC. Deze brief is door het LIEC vervolgens aangeboden aan Lovitura. In een eerder stadium heb ik toegezegd de bevindingen en aanbevelingen van Mensenhandel Field Lab Lovitura mee te nemen in het Programma Samen tegen Mensenhandel¹¹. Dit wordt in de brief – mijn reactie op het bestuurlijk signaal – geadresseerd. Mijn reactie op het bestuurlijk signaal Lovitura vindt u in de bijlagen. Hiermee doe ik mijn eerdere toezegging gestand.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

¹¹ Toezegging nr. 118836.