

Vergaderjaar 2021–2022

28 638

Mensenhandel

Nr. 203

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2021

Ongeveer een jaar geleden, in mijn brief van 18 november 2020¹, heb ik u uitgebreid geïnformeerd over de ontwikkelingen in de opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Aan de versteviging van het fundament van de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel is de afgelopen jaren hard gewerkt. Eerder meldde ik dat er sprake was van een voorzichtige verbetering van het aantal OM-verdachten dat de politie aanlevert bij het Openbaar Ministerie.² Het aantal dat voor 2020 was afgesproken is nagenoeg gehaald. Deze lijn lijkt in 2021 door te zetten.

Voor de stand van zaken en voortgang op de verschillende maatregelen om de opsporing te verstevigen verwijs ik naar de separate brief inzake de voortgang op het Programma *Samen tegen Mensenhandel* en de bijlage met programmaresultaten die uw Kamer is toegezonden.³ In deze brief informeer ik uw Kamer nader over enkele specifieke onderwerpen, deels ingegeven door moties die uw Kamer dit voorjaar, naar aanleiding van het Commissiedebat Mensenhandel van 27 mei jl. heeft ingediend. Dit betreft de brede invoering van lokprofielen en webcrawler en de registratie van seksueel geweld tegen kinderen waaronder mensenhandel. Ook informeer ik u conform mijn eerdere toezegging over de voortgang van de werving van opsporingscapaciteit naar aanleiding van motie van de leden Segers en Asscher (Kamerstuk 35 300, nr. 25)⁴ en de besteding van 2 miljoen voor politie en het Openbaar Ministerie (hierna OM). Tot slot wordt u geïnformeerd over de aanpassing van de Richtlijn voor strafvordering mensen-

¹ Kamerstuk 28 638, nr. 184

² Afspraak Veiligheidsagenda

³ Voortgangsbrief mensenhandel d.d. 17 november 2021

⁴ Conform mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel van 5 december 2019 (Kamerstuk 28 638, nr. 178) informeer ik u halfjaarlijks over de voortgang hiervan. Laatstelijk was dit per brief van 1 juli 2021. Kamerstuk 28 638, nr. 200

handel, 273f Sr. Ik wil deze brief echter starten met een constatering over samenwerking.

Samenwerking

Steeds meer worden de voordelen van een nationale politie, die vanuit haar generieke taakstelling domeinoverstijgend kan werken, duidelijk. Zeden, waaronder ook zedendelicten tegen kinderen («kinderporno»), en mensenhandel, zijn ernstige strafbare feiten die vaak ook in elkaars verlengde kunnen liggen. Een aangever kan slachtoffer zijn van diverse strafbare feiten. Een verdachte die een minderjarig slachtoffer seksueel heeft uitgebuit en dit misbruik heeft gefilmd, kan worden verdacht van het plegen van mensenhandel en een zedendelict. De politie heeft vanuit haar generieke taakstelling specialistische teams die een verschillende focus hebben: de kinderpornoteams focussen zich op de aanpak van kinderporno; de zedenteams op de aanpak van zedendelicten en de onderdelen migratiecriminaliteit binnen de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) onder andere op mensenhandel. Hiervoor zijn verschillende aanpakken ontwikkeld, vaak ook als gevolg van de eisen die de verschillende wetsartikelen stellen. In de praktijk wordt nauw samengewerkt tussen de verschillende politieonderdelen voor een effectieve aanpak. Tegenwoordig is bij bijna elk onderzoek bovendien financiële en digitale expertise vereist. Die expertise maakt ook onderdeel uit van de hier bovengenoemde teams.

Motie inzet lokprofiel en webcrawler mensenhandel

In de motie van de leden Bikker en Kuiken⁵ geeft uw Kamer aan dat het aanpakken en ontmoedigen van klanten cruciaal is in het verminderen van de vraag naar seksuele uitbuiting van kinderen. U verzoekt hierbij – in navolging van de eerdere motie van de leden Van der Graaf en Kuiken⁶ – over te gaan tot een brede invoering van lokprofielen en de webcrawler en dit niet langer uit te stellen. Vorig jaar heb ik u per brief⁷ geïnformeerd over de mogelijkheden rondom de inzet van lokprofielen en de inzet van de webcrawler mensenhandel. In het navolgende ga ik nader in op de huidige stand van zaken.

Lokprofielen bij de aanpak van mensenhandelaren

Werken met *lokprofielen* is complex. Het vergt veel capaciteit en deze inzet moet met veel waarborgen zijn omkleed. De afweging voor de inzet van een lokprofiel wordt door de officier van justitie getoetst en gewogen in het licht van de capaciteit en de verwachte opbrengst van het middel.⁸ Vorig jaar heb ik u geïnformeerd over de (on)mogelijkheden rond de inzet van lokprofielen onder artikel 273f Sr.

Ik kan u melden dat in een recente zaak, de inzet van een lokprofiel – te weten een virtuele creatie van een minderjarige – aan de basis heeft gestaan van de opsporing en vervolging ter zake van voorbereidingshandelingen van mensenhandel jegens een minderjarige (artikel 273f, eerste lid, onder 2, 5 en 8 Sr). Het was de eerste keer dat de inzet van een lokprofiel tot een dergelijke vervolging heeft geleid. Van belang is dat de rechtbank in deze zaak heeft geoordeeld dat van strafbare voorbereiding van mensenhandel jegens een minderjarige sprake kan zijn, ook als het

⁵ Kamerstuk 28 638, nr. 191

⁶ Kamerstuk 29 628, nr. 960

⁷ Kamerstuk 28 638, nr. 184

⁸ In mijn brief van 18 november 2020 heb ik uitgewerkt dat een lokprofiel alleen onder zeer specifieke omstandigheden kan bijdragen aan het bewijs van mensenhandel jegens minderjarigen. Kamerstuk 28 638, nr. 184.

beoogde slachtoffer in werkelijkheid niet minderjarig is en het voorbereide misdrijf daarom nimmer kan worden voltooid.⁹ Dat de verdachte in dit concrete geval is vrijgesproken van de tenlastegelegde voorbereiding van mensenhandel houdt verband met de bijzondere omstandigheden van het geval; de rechtbank heeft in deze zaak niet wettig en overtuigend bewezen geacht dat de verdachte daadwerkelijk het doel heeft gehad om een minderjarige seksueel uit te buiten. Deze jurisprudentie bevestigt dat de inzet van het lokprofiel onder specifieke omstandigheden een bijdrage kan leveren aan de aanpak van mensenhandel.

Politie en OM hebben mij laten weten dat, mede gelet op voornoemde rechterlijke uitspraak, de inzet van lokprofielen ten behoeve van de aanpak van mensenhandel mogelijk is. Wanneer zij dit opportuun achten zal dit opsporingsmiddel ingezet worden. Media-aandacht voor dit soort strafzaken kan op zijn beurt bovendien een preventieve werking hebben.

Lokprofielen bij de aanpak van klant-daders

In de motietekst van de leden Bikker en Kuiken uit uw Kamer specifiek de wens om door middel van lokprofielen klant-daders aan te pakken dan wel te ontmoedigen, met het doel om seksuele uitbuiting van kinderen tegen te gaan.

Hierover kan ik u melden dat lokprofielen van weinig betekenis zijn bij de aanpak van klant-daders op basis van het artikel 248b Sr. Mogelijk dat met het wetsvoorstel seksuele misdrijven hiervoor (meer) juridische ruimte ontstaat.

Voor wat betreft de huidige situatie stelt artikel 248b Sr het plegen van ontucht met een 16- of 17-jarige minderjarige die zich tegen betaling beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen strafbaar. De inzet van een lokprofiel zal niet tot een veroordeling kunnen leiden voor een voltooid delict 248b, omdat voor een voltooid delict sprake dient te zijn van het plegen van feitelijke ontucht.¹⁰ Ook een *poging* tot delict 248b Sr is zeer waarschijnlijk niet te bewijzen op basis van de inzet van een lokprofiel: de kans dat via de inzet van een lokprofiel wordt gekomen tot met in de jurisprudentie vergelijkbare uitvoeringshandelingen is klein. De inzet van een lokprofiel – hetgeen bovendien bewerkelijk en tijdrovend is – ligt daarom niet voor de hand bij de aanpak van klant-daders.

In het wetsvoorstel seksuele misdrijven worden de strafmaxima bij seksuele misdrijven tegen kinderen in de meeste gevallen tot boven de acht jaren verhoogd, waardoor op grond van artikel 46 Sr ook voorbereidingshandelingen tot plegen van deze delicten strafbaar worden. Hierdoor zal, ook wanneer het daadwerkelijk plegen van seksueel misbruik niet heeft plaatsgevonden – wat bij het inzetten van een lokprofiel het geval zal zijn –, een veroordeling kunnen volgen voor het treffen van voorbereidingen hiertoe. Deze wijziging kan er in de toekomst voor zorgen dat politie en OM wellicht tot een andere afweging komen bij de beoordeling van het al dan niet inzetten van lokprofielen bij de aanpak van klant-daders. Hoe de uitwerking in de praktijk er uit komt te zien zal moeten blijken. Daarbij geldt bij de afweging van politie en OM, zowel nu als later, hetzelfde type argumenten zoals besproken rond de inzet van lokprofielen onder artikel 273f Sr. Politie en OM beoordelen wanneer het inzetten van een lokprofiel kansrijk en efficiënt is in de aanpak van klanten. Daarbij

⁹ Rechtbank Midden-Nederland 7 oktober 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4771.

¹⁰ Handelingen in een digitale context, zoals ontucht via de webcam, zijn uitgesloten bij dit artikel.

wegen zij af of de inzet van een lokprofiel zal kunnen leiden tot een bewijsbare zaak.

Webcrawler

Voor de *webcrawler* zijn, zoals u weet, de juridische kaders een punt van aandacht. Op dit moment voorziet het Wetboek van Strafvordering niet in een bevoegdheid die expliciet bedoeld is voor het op deze wijze vergaren van informatie. Daarom verkennen de politie en het OM aan de hand van concrete casuïstiek stap voor stap de reikwijdte van de bestaande juridische kaders als het gaat om de inzet van de *webcrawler* ten behoeve van de opsporing van mensenhandel. Via jurisprudentie zal hier gaandeweg meer duidelijkheid over moeten komen. De politie en het OM hebben mijn departement bericht dat het tot op heden moeilijk is gebleken om op basis van de inzet van de *webcrawler* tot een mensenhandel onderzoek te komen die met een geschikte rechtsvraag aan de rechter kan worden voorgelegd.

Volgend jaar zal, afhankelijk van de daarvoor noodzakelijke beschikbare financiële middelen, het voorstel tot modernisering van Wetboek van Strafvordering bij uw Kamer worden ingediend. Daarin zitten bepalingen die het gebruik van *webcrawlers* ten behoeve van de opsporing moeten verduidelijken. Over dit traject is uw Kamer op 12 november 2020 geïnformeerd.¹¹

Motie brede registratie seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel

In de motie van leden Kuik en Bikker¹² wordt de regering verzocht om met politie in gesprek te gaan om (te bewerkstelligen) dat indien bij een incident zowel sprake is van seksueel geweld tegen kinderen als mensenhandel, het incident ook als beide kan worden geregistreerd, zodat meer duidelijkheid ontstaat over hoe vaak deze strafbare feiten in elkaars verlengde liggen. Als achtergrond wordt hierbij verwezen naar de *Dadermonitor*.¹³ Hierin stelt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Nationaal Rapporteur) dat er veel overlap is in de problematiek van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, maar tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de registratie van seksueel geweld tegen kinderen bijna nooit gepaard gaat met registratie van mensenhandel.

Naar aanleiding van deze motie is mijn departement met de politie in gesprek gegaan. Hieronder volgt een uitleg waarom er geen overlap wordt geregistreerd. Hierbij wil ik allereerst benadrukken dat het registreren van fenomenen door politie als primair doel heeft om hier op adequate wijze strafrechtelijk opvolging aan te kunnen geven. Doelstellingen ten aanzien van het doen van onderzoek zijn hieraan ondergeschikt.

De gegevens waarop de Nationaal Rapporteur zijn bevindingen in de *Dadermonitor* baseert, zijn afkomstig uit het politiesysteem BVH (Basis Voorziening Handhaving). In samenhang registreren in BVH is sinds enkele jaren niet meer mogelijk. Het zorgde voor problemen bij verdere verwerking in de systemen en in de samenwerking met ketenpartners, waaronder het OM.

¹¹ Kamerstuk 29 279, nr. 625 en Kamerstuk 35 869, nr. 6

¹² Kamerstuk 28 638, nr. 197

¹³ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Dadermonitor mensenhandel 2015–2019*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Gelet op de aard van de delicten en het moment van registreren in BVH (eerste aantreffen) komt een overlap in feite niet meer voor. Bij constatering van een incident wordt ter plekke door politie beoordeeld welke registratie in de basisvoorziening BVH passend is. In het geval van seksueel geweld tegen kinderen zal het incident vaak in BVH worden geclassificeerd als een *zedendelict*, omdat in eerste instantie niet helder zal zijn dat er ook sprake is van seksuele uitbuiting en dus *mensenhandel*. Na de initiële registratie in BVH zal de zaak verder worden onderzocht.

Het beoordelen en opvolging geven aan de signalen vindt vervolgens niet plaats binnen de contouren van het BVH-systeem, maar in Summ-IT. In de meeste gevallen zal bij een casus waarbij sprake is van verkrachting van een minderjarige in eerste instantie de maatschappelijke klasse (*code*) *zedes* worden. Voor mensenhandel moet bijvoorbeeld ook betrokkenheid van een derde aangetoond worden; denk daarbij aan het aanzetten van een minderjarige tot seks tegen betaling.

Veel signalen en zaken waar sprake is van seksueel geweld tegen een minderjarige worden zoveel mogelijk gezamenlijk door het team Zeden en AVIM beoordeeld en afgestemd. Wanneer bijvoorbeeld mogelijk sprake is van seks tegen betaling van een minderjarige, wordt doorgaans de intake gezamenlijk door het team Zeden en AVIM opgenomen. Wanneer de eerste classificatie in BVH tijdens het onderzoek onjuist blijkt te zijn, wordt deze gewijzigd. Wanneer er sprake is van meerdere strafbare feiten wordt voor elk afzonderlijk feit een nieuwe registratie met de betreffende incidentcode aangemaakt.

Samenvattend, alle incidenten worden separaat geregistreerd. In beginsel is er geen sprake van overlap, want er is óf sprake van zeden óf van mensenhandel (dit wordt al dan niet later in het proces geconstateerd). Waar nodig wordt er nauw samengewerkt door het zedenteam en AVIM, zoals bij het horen van minderjarigen. Het voorgaande maakt duidelijk dat deze registraties van zedendelicten en mensenhandel vanuit opsporingsperspectief geen inzicht kunnen geven over hoe vaak deze strafbare feiten elkaar raken.

Besteding middelen

Naar aanleiding van de motie van het lid Voordewind c.s.¹⁴ ontvangen politie en OM sinds 2018 jaarlijks gezamenlijk een bijdrage van 2 miljoen voor de aanpak van mensenhandel. Vanaf dit jaar worden de gelden voor de politie (1,6 miljoen euro) gedeeltelijk anders aangewend, maar nog steeds ten behoeve van de intensivering van de aanpak van mensenhandel. Dit vloeit voort uit het gegeven dat eerder aangekondigde maatregelen (bijna) zijn afgerond (zoals de training van eerstelijns politie-medewerkers op signalen mensenhandel), dan wel de overweging dat de middelen op een andere manier nog beter kunnen bijdragen aan de aanpak van dit fenomeen. De andere aanwending ziet op inmiddels geworven fte's voor het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), het verder verstevigen van de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde werkwijze (DIGW), de bestending van het Landelijk Coördinatie Centrum (LCC) en het verder verstevigen van de landelijke eenheidsoverstijgende aanpak. De stand van zaken van de maatregelen die tot nu toe zijn bekostigd uit de 2 miljoen kunt u vinden in de bijlage met programmaresultaten van de voortgangsbrief *Samen tegen mensenhandel*.

¹⁴ Kamerstuk 34 300 VI, nr. 49

Werving opsporingscapaciteit

De motie van de leden Segers en Asscher (Kamerstuk 35 300, nr. 25) maakt het mogelijk om extra capaciteit voor AVIM te werven. Conform toezegging om uw Kamer halfjaarlijks te informeer over de voortgang van de uitvoering van deze motie, informeer ik uw Kamer over de huidige stand van zaken. Voor 2021 is het de inzet om het onderdeel mensenhandel binnen AVIM met ongeveer 46 fte te versterken.¹⁵ Hiervan zijn tot nu toe 39 fte geworven. De geplande 23 fte voor het Identificatie- en Registratieproces zijn inmiddels geworven.

Tegelijkertijd is er ook sprake van uitstroom bij AVIM. Dit vraagstuk speelt, zoals bekend, binnen de hele politieorganisatie. De verwachting is dat met de politiebreed ingezette maatregelen de formatie en bezetting van de politie als geheel in 2024 weer op orde is. Hierover ontvangt uw Kamer regelmatig een update via de halfjaarberichten politie. Voor AVIM is die uitstroom nog groter, omdat daar de gemiddelde leeftijd ook hoger ligt. Bij AVIM worden, net als in de rest van de politieorganisatie, verschillende maatregelen getroffen om binnen enkele jaren de basis op orde te krijgen en de nieuwe medewerkers te werven. Hierover heb ik u geïnformeerd in het tweede halfjaarbericht politie van november 2020.¹⁶

Richtlijn voor strafvordering mensenhandel 273f Sr

In de voortgangsbrief over het programma *Samen tegen mensenhandel* wordt u nader geïnformeerd over de resultaten van de verkenning die is uitgevoerd naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een aanpassing van het strafrechtelijke artikel 273f Sr. In aanvulling hierop meld ik u dat de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel, 273f Sr is aangepast (de geactualiseerde versie is op 27 oktober 2021 gepubliceerd in de Staatscourant en zal op 1 november 2021 formeel in werking treden).

In 2016 is de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel, 273f Sr, voor het laatst gewijzigd. In deze richtlijn zijn naast de uitgangspunten ten aanzien van seksuele uitbuiting en de uitgangspunten van dienstbaarheid en arbeidsuitbuiting eveneens de richtlijnen met betrekking tot gedwongen bedelarij en uitbuiting van strafbare activiteiten opgenomen.

In de nieuwe richtlijn zijn de te vorderen strafeisen voor alle vormen van mensenhandel verhoogd. De uitgangspunten van de richtlijn waren niet langer in overeenstemming met de ernst van het feit, waardoor de behoefte ontstond om de richtlijn met de praktijk in overeenstemming te brengen. Daarnaast is in de huidige richtlijn onderscheid gemaakt naar aantallen slachtoffers. Tegelijkertijd blijft het volgens het OM zo dat de officier van justitie de hoogte van de strafeis voor elk slachtoffer en elk feit afzonderlijk bepaalt, zoals dat ook is voorgeschreven in de zedenrichtlijn.¹⁷

¹⁵ Uiteindelijk doel is om in 2023 tot een uitbreiding van de 58 fte te komen op het onderdeel mensenhandel en 29 fte op het onderdeel Identificatie en Registratie.

¹⁶ Kamerstuk 29 628, nr. 986

¹⁷ Bij het vaststellen van de uitgangspunten is door het OM mede gekeken naar uitgangspunten zoals die gelden ter zake andere strafbare feiten waarvoor een strafmaximum geldt van 12 jaar gevangenisstraf of meer geldt zoals verkrachting (art. 242), diefstal met geweld (art. 312) en doodslag (art. 287 Wetboek van Strafrecht) en in- en uitvoer van harddrugs (artikel 2 onder a Opiumwet). Met name de uitgangspunten ter zake zedenwetgeving en in het bijzonder verkrachting geven volgens het OM daarbij richting, nu daadwerkelijke seksuele uitbuiting voor het slachtoffer vaak een vergelijkbare situatie oplevert.

Tot slot

De versterking van het fundament van de opsporing en vervolging van mensenhandel is geen vanzelfsprekendheid. In een veranderende wereld vergt dit focus, aanpassingsvermogen en flexibiliteit van de opsporingsorganisaties en de partijen er om heen. Samenwerking zal nog belangrijker worden. Tegelijkertijd vergt het een lange adem.

Het is aan een nieuw kabinet om aan het fundament van de opsporing en vervolging van mensenhandel verder te bouwen.

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