

Vergaderjaar 2024–2025

**28 638**

**Mensenhandel**

**Nr. 255**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2025

### **Aanleiding**

Op 12 december 2023 heeft het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (hierna: het CKM) het rapport «Op de koop toe» (hierna: het rapport) gepubliceerd. Dit rapport zend ik mee als bijlage bij deze brief. In de beantwoording van de vragen van het schriftelijk overleg van 7 juni 2024 van het Actieplan programma «Samen tegen mensenhandel» is op verzoek van uw Kamer toegezegd een beleidsreactie op het rapport te verzenden.<sup>1</sup> Door middel van deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

In het rapport heeft het CKM onderzocht in hoeverre sinds de Valkenburgse zedenzaak, waarin een 16-jarig meisje werd gedwongen tot seks tegen betaling met meer dan zestig mannen, sprake is van een kentering in de aanpak van klanten die seks kopen van 16- en 17-jarige slachtoffers. Verder heeft het onderzoek zich ook gericht op de achtergrond en *modus operandi* van klanten en is meer onderzoek verricht naar klanten die seks kochten van minderjarige slachtoffers jonger dan 16 jaar. Hiervoor zijn in totaal 101 zaken geanalyseerd van personen die seks kopen met minderjarigen. Het betreft zaken die bij het Openbaar Ministerie (OM) zijn ingestroomd in de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2019 en waarin sprake is van een veroordeling voor seks met iemand van 16 of 17 jaar (art. 248b Sr) of voor seks tegen betaling met iemand jonger dan 16 jaar (art. 245 Sr en art. 247 Sr).

In het rapport worden vijf aanbevelingen gegeven:

1. *Geef de behandeling van het wetsvoorstel seksuele misdrijven en het wetsvoorstel regulering sekswerk prioriteit en zorg dat beide wetsvoorstellen op elkaar worden afgestemd*
2. *Investeer in (onderzoek naar) de strafrechtelijke aanpak van klanten van minderjarigen met het doel de vraag naar betaalde seks met minderjarigen te ontmoedigen en te reduceren*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2023/2024, 28 638, nr. 250

3. *Scherp het beleid ten aanzien van seksadvertentieplatforms aan en ontwikkel een dwingend juridisch kader waardoor onwelwillende platforms gesanctioneerd kunnen worden*
4. *Neem maatregelen op het gebied van voorlichting, afschrikking en het voorkomen van recidive met het doel te voorkomen dat klanten (opnieuw) seks kopen van minderjarigen*
5. *Verricht onderzoek naar maatregelen die andere landen nemen om de vraag naar seks met minderjarige te ontmoedigen, te verkennen hoe deze maatregelen passend voor Nederland kunnen zijn en in hoeverre internationale samenwerking mogelijk is.*

### **Reactie op het rapport**

Laat ik beginnen met te benadrukken dat het kopen van seks van minderjarigen een kwalijke zaak is waartegen hard dient te worden opgetreden. Deze groep klanten maakt zich immers schuldig aan het misbruiken van een kwetsbare groep in onze samenleving. Dit is onacceptabel en verdient – en krijgt – onze aandacht.

Zoals hierboven benoemd worden in het rapport vijf aanbevelingen gedaan. Hieronder zal ik ingaan op de gedane aanbevelingen.

#### Aanbeveling 1

Allereerst stelt het CKM dat prioriteit gegeven dient te worden aan de behandeling van zowel de Wet Seksuele Misdrijven (WSM) als de Wet regulering sekswerk (Wrs). Het is volgens het CKM van belang dat beide wetsvoorstellen op elkaar af worden gestemd.

De Wet seksuele misdrijven (Wsm), die op 1 juli 2024 in werking is getreden, verbetert de strafrechtelijke bescherming tegen seksueel geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag, waaronder seksueel misbruik van kinderen. Het wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs) betreft een voorstel voor de regulering van prostitutie en andere vormen van sekswerk om zo misstanden in de seksbranche te voorkomen of te verminderen. De samenhang van bestaande wetsvoorstellen en bestaande wetgeving wordt altijd gezien, zo ook ten aanzien van het wetsvoorstel Wrs en de Wsm. In het regeerprogramma is opgenomen dat het kabinet streeft naar een verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie naar 21 jaar. Om dit te realiseren, worden momenteel diverse scenario's onderzocht qua juridische vormgeving waarin rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid, administratieve lasten en kosten. De uitkomsten hiervan kunnen relevant zijn voor de samenhang tussen de Wrs en de Wsm. Ik zal uw Kamer begin 2025 informeren over de uitkomsten van de scenarioverkenning en de vervolgstappen ten aanzien van de Wrs.

#### Aanbeveling 2

Ten tweede stelt het CKM dat het investeren in de strafrechtelijke aanpak van klanten die seks kopen van minderjarigen kan bijdragen aan het reduceren en ontmoedigen van de vraag naar betaalde seks met minderjarigen.

Ik deel de mening van het CKM dat de strafrechtelijke aanpak kan bijdragen aan het reduceren en ontmoedigen van de vraag naar betaalde seks met minderjarigen. Het CKM stelt in het rapport dat dit kan worden gerealiseerd door gerichte opsporing en vervolging te laten plaatsvinden van de groep klanten die seks van minderjarigen koopt waarbij de opsporing en vervolging van de groep klanten niet slechts als bijvangst

wordt gezien. Bij het starten van een opsporingsonderzoek naar seksuele uitbuiting wordt ook geïnvesteerd in het opsporen en vervolgen van klanten. Uiteindelijk besluiten de politie en het OM gezamenlijk op basis van aanknopingspunten of er wel of niet wordt overgegaan tot opsporing en vervolging van klanten. Het is van belang te benadrukken dat opsporing en vervolging van klanten een onderdeel is van de bredere aanpak die wordt gehanteerd om mensenhandel tegen te gaan. Betaalde seks met minderjarigen kan ook onder dit delict vallen. Er wordt door verschillende betrokken partijen gewerkt aan het zo effectief mogelijk maken van de aanpak van mensenhandel.

Ook beveelt het CKM aan te investeren in nieuwe technieken met betrekking tot opsporingsmogelijkheden gericht op de groep klanten die seks van minderjarigen koopt. Dit kan volgens het CKM enerzijds bijdragen aan de strafrechtelijke vervolging van klanten en anderzijds een afschrikkende werking hebben. De politie heeft in de afgelopen jaren reeds ingezet op de doorontwikkeling van de opsporing, onder andere door middel van kwalitatieve afspraken die gaan over de doorontwikkeling van de online opsporing zoals vastgelegd in de Veiligheidsagenda. De politie heeft de mogelijkheid verschillende technische opsporingsmiddelen in te zetten en doorlopend wordt gezien wat hier aanvullend mogelijk is. Ten aanzien van mensenhandel kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de webcrawler of het inzetten van een lokprofiel. Het is steeds aan de politie, onder het gezag van het OM, om te bezien of en wanneer deze opsporingsmiddelen worden ingezet. Hierbij wordt de effectiviteit en efficiëntie van het opsporingsmiddel in relatie tot de opsporing van het delict altijd in acht genomen. Daarnaast wordt door politie en OM, onder actielijn 1 van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel, ingezet op een de aanpak van klanten die seks kopen van minderjarigen. Zo wordt onder deze actielijn onder andere jaarlijks ten minste één landelijke actiedag georganiseerd die zich specifiek richt op de aanpak van klanten van mensenhandel. Naast dat deze dag een afschrikkende werking kan hebben, kan ook over worden gegaan tot strafrechtelijke vervolging indien voldoende opsporingsindicaties uit de actiedag voortkomen.

Verder is het volgens het CKM van belang dat wordt onderzocht waarom de strafeisen van het OM afwijken van de eigen richtlijnen voor strafvordering en of deze meer in lijn met elkaar kunnen worden gebracht. Hierbij is het van belang te vermelden dat maatwerk het uitgangspunt is voor het OM. De strafvorderingsrichtlijnen zijn normerend maar bieden tevens ruimte om tot een op de zaak toegesneden afdoening te komen. Hierbij spelen meerdere factoren en belangen een rol, zoals het belang van het slachtoffer, de omstandigheden van het delict, de kans op recidive, rapporten van ketenpartners en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Dit kan resulteren in een afwijking van de richtlijn.

### Aanbeveling 3

De derde aanbeveling gaat in op het beleid ten aanzien van seksadvertentieplatforms. Het rapport vraagt een dwingend juridisch kader te ontwikkelen waardoor onwelwillende platforms gesanctioneerd kunnen worden.

Advertentieplatforms zijn een plek waar sekswerkers hun diensten kunnen aanbieden aan klanten. Ik ben bekend met de misstanden die zich voordoen op deze platforms. Het baart mij zorgen dat minderjarige slachtoffers worden aangeboden en een klantengroep doelbewust opzoek gaat naar een groep slachtoffers die extra kwetsbaar zijn. Het is van belang om minderjarige slachtoffers zoveel mogelijk te voorkomen en

deze groep klanten streng te straffen. Ik kan u verzekeren dat hieraan vanuit mijn departement prioriteit wordt gegeven.

De signalen van misstanden op advertentieplatforms neem ik serieus en ik ben mij bewust van de zorgen die er zijn over de misstanden. In het Fieldlab Tulpafslag, waarin verschillende multidisciplinaire groepen de problematiek rondom het online aanbod van seksuele kinderuitbuiting nader hebben onderzocht, werd bevestigd dat de zelfregulering van deze platforms moet worden verbeterd. Er moet ook via die route meer gebeuren om slachtoffers te voorkomen en daders aan te pakken. Daarom zal mijn departement, zoals toegezegd in de beantwoording van de Kamervragen van de leden Boomsma en Bikker, in gesprek gaan met de organisaties die destijds betrokken waren bij het Fieldlab Tulpafslag.<sup>2</sup> In een later stadium zal ik ook in gesprek gaan met de verschillende advertentieplatforms. Het doel van deze gesprekken is om in gezamenlijkheid te bezien hoe misstanden kunnen worden aangepakt en welke vervolgstappen genomen dienen te worden om dit te voorkomen. Ik zal uw Kamer hierover op de hoogte houden.

Daarnaast vinden er ontwikkelingen op Europees niveau plaats die bijdragen aan het aanscherpen van dwingend juridisch kader waaraan lidstaten, dus ook Nederland, zich dienen te houden. Zo is op 17 februari 2024 voor alle Europese lidstaten de Digital Services Act (DSA) in werking getreden. De DSA stelt regels aan tussenhandeldiensten zoals websites en online platformen om een veilig en betrouwbaar internet te bevorderen ter bescherming van (minderjarige) burgers. In de DSA zijn onder meer regels opgenomen over de omgang met illegale activiteit en inhoud, is voorzien in een kennisgevings- en actiemechanisme voor meldingen van illegale inhoud en worden nadere regels gesteld rondom misbruik van diensten door afnemers en reclame op online platforms.

Ten slotte wordt ook op andere manieren ingezet om uitbuiting die online plaatsvindt te signaleren. Zo werkt politie binnen het kader van de kwalitatieve afspraken uit de Veiligheidsagenda onder andere aan de versterking van de samenwerking met (online) partners ten aanzien van het signaleren van uitbuiting die online plaatsvindt. Dit doet politie onder andere door in gesprek te gaan met leveranciers van online platformen en aandacht te vragen voor het verstrekken van signalen van misstanden aan politie.

#### Aanbeveling 4

Het rapport raadt ten vierde aan maatregelen te nemen op het gebied van voorlichting, afschrikking en het voorkomen van recidive met het doel te voorkomen dat klanten (opnieuw) seks kopen van minderjarigen.

Het CKM constateert terecht dat voorlichting en afschrikking kunnen bijdragen aan een afname aan de vraagkant van betaalde seks met minderjarigen. Het maakt klanten bewust van het risico dat zij mogelijk een strafbaar feit plegen en welke gevolgen dit voor henzelf en het slachtoffer heeft. Daarom wordt in het versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel, dat op 17 juni jl. met uw Kamer is gedeeld, ingezet op het creëren van brede bewustwording. Doelstelling hiervan is dat mensen zich bewust worden van wat mensenhandel is zodat mensenhandel eerder wordt gesignaleerd en kan worden voorkomen.

Onderdeel van deze brede bewustwording, die onder Actielijn 1 uit het Actieplan valt, is de aanpak die zich specifiek richt op de groep klanten die

<sup>2</sup> Aangangsel Handelingen II 2024/2025, nr. 680

seks kopen van minderjarigen. Om klanten voor te lichten en te ontmoedigen om seks van minderjarigen te kopen wordt een aantal acties in gang gezet door de politie en het OM. Als voorbeeld kan hier genoemd worden het onder aanbeveling 2 reeds benoemde organiseren van een landelijke actiedag. Daarnaast zal het OM bij het vervolgen van klanten die seks van minderjarigen kopen vaker in de media uitleggen waarom een klant-dader wordt vervolgd. Door meer (media) aandacht voor de aanpak van klanten die seks kopen van minderjarigen te genereren, wordt deze groep zich bewust van wat mensenhandel is, kunnen zij het tijdig signaleren en hebben ze indien nodig een handelingsperspectief. Ook zal door middel van een Mensenhandel Fieldlab worden onderzocht hoe de aanpak van klanten die seks kopen van minderjarigen kan worden verbeterd. In het Fieldlab worden professionals in multidisciplinaire teams getraind, gecoacht en ondersteund om tot nieuwe interventies te komen. Deze acties en nieuwe interventies kunnen bijdragen aan het afschrikkend effect.

Naast het creëren van bewustwording en afschrikking, is het ook van belang dat klanten die zich al eens schuldig hebben gemaakt aan het kopen van seks van minderjarigen niet nogmaals dezelfde fout begaan. Het voorkomen van recidive van deze groep is belangrijk om ervoor te zorgen dat geen nieuwe slachtoffers worden gemaakt. Daarom zal in het kader van het versterkte Actieplan ook worden ingezet op het verlagen van het recidiverisico door middel van het ontwikkelen van een e-learning voor reclasseringsmedewerkers. Door middel hiervan kunnen reclasseringsmedewerkers mensenhandel beter herkennen en kunnen zij bij (potentiële) daders van mensenhandel met advisering, toezicht en begeleiding ervoor zorgen dat deze beter aansluit bij de daderaanpak om zo recidive te voorkomen.

#### Aanbeveling 5

In de laatste aanbeveling in het rapport, onderstreept het CKM het belang van het blijven verkennen van maatregelen en interventies die in andere landen succesvol zijn gebleken in het ontmoedigen en voorkomen van de vraagkant van klanten naar seks met minderjarigen. Daarnaast beveelt het CKM aan om mogelijkheden tot internationale samenwerking te verkennen.

Op dit moment zijn, zoals eerder aangegeven, verschillende acties in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel opgenomen die zien op de verdere vormgeving van de aanpak van klanten die seks kopen van minderjarigen. Het is van belang eerst de effectiviteit van deze maatregelen in de nationale context te bezien alvorens er wordt overgegaan tot het verkennen van internationale maatregelen of interventies. Indien blijkt dat, bijvoorbeeld in het Fieldlab Mensenhandel, internationale *best practices* meegenomen kunnen worden in de verdere vormgeving van de Nederlandse aanpak, zullen deze dan ook worden meegenomen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D.M. van Weel