Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
6013608

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 19 september 2023
Onderwerp Reactie Bestuurlijk Signaal Lovitura

Geachte heer/mevrouw,

Op donderdag 24 augustus 2023 heeft het ministerie van u, Mensenhandel Fieldlab Lovitura[1] (hierna Lovitura), het verzoek gekregen te reageren op het bestuurlijk signaal 'Seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen in Nederland'. Dit bestuurlijk signaal is door het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Buitenlandse Zaken. Gezien het beleidsonderwerp en de verdeling van de portefeuilles op het ministerie van Justitie en Veiligheid zal ik, staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, als portefeuillehouder van zowel het mensenhandel- als het sekswerkbeleid, middels deze brief reageren op het bestuurlijk signaal.
In de brief zal ik allereerst kort de aanbevelingen uit het bestuurlijk signaal benoemen. Vervolgens ga ik in op het signaal en de aanbevelingen.

Het bestuurlijk signaal
Het Mensenhandel Field Lab is een initiatief vanuit het openbaar ministerie (OM). Het is een probleem-georiënteerd innovatieprogramma in de strijd tegen mensenhandel. In een Field Lab krijgen professionals uit verschillende organisaties de ruimte om in een actiegerichte, leer- en experimenteeromgeving een nieuwe, meer effectieve aanpak te ontwikkelen en uit te voeren. Het bestuurlijk signaal van Lovitura is voortgekomen uit de operationele aanpak van het Mensenhandel Fieldlab team Lovitura. Lovitura richtte zich op het aanpakken van Roemeense criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) die Roemeense en Moldavische vrouwen in Nederland seksueel uitbuiten. Het team geeft aan tijdens het onderzoek tegen verschillende structurele knelpunten en kwetsbaarheden te zijn aangelopen die de aanpak van dit fenomeen bemoeilijken. Deze knelpunten hebben aanleiding gevormd tot het schrijven van het bestuurlijk signaal.

De aanbevelingen uit het bestuurlijk signaal bestaan uit één overkoepelende aanbeveling en drie randvoorwaarden om het overkoepelende doel mogelijk te

[1] Het mensenhandel Fieldlab Lovitura bestaat uit een werkgroep waarin de volgende partijen zijn vertegenwoordigd: Openbaar Ministerie, Nationale Politie (Eenheid Rotterdam (AVIM), Landelijke Eenheid, Eenheid Den Haag), FIU-Nederland, Koninklijke Marechaussee, Metastory Instituut en de Belastingdienst.

maken. Lovitura is van mening dat de aanbeveling en randvoorwaarden een positieve invloed zullen hebben op de efficiëntie en effectiviteit van de aanpak van de geconstateerde problematiek, en beschrijft dit als volgt:

"**De geconstateerde problematiek vereist permanente landelijke regie en operationele aandacht, om een effectieve aanpak te kunnen realiseren en om beleid te kunnen optimaliseren**. Landelijk is een permanente regiegroep met operationele slagkracht nodig om duurzaam en efficiënt zicht op Elena's[2] en CSV's te hebben die zich door geheel Nederland en daarbuiten bewegen. Een voortzetting van het Fieldlab Lovitura, aangevuld met andere relevante partners, is voor de aanpak daarom essentieel volgens Lovitura. Om dit mogelijk te maken, zijn door Lovitura de volgende drie randvoorwaarden geformuleerd:

I. Permanent zicht op (potentiële) daders en slachtoffers van mensenhandel in de illegale prostitutie is nodig, anders verdwijnen zij uit beeld en mist de aanpak slagkracht. Hiervoor is de inzet van technologische middelen onmisbaar. Daarom wordt met name de inzet van **de webcrawler zeer aanbevolen**.
II. Omdat deze problematiek ook permanente regionale aandacht en regie vereist, dient elke regio een **handhavingsknooppunt[3] illegale prostitutie/mensenhandel** te krijgen waar alle gemeenten van de regio aan deelnemen. De **Ketenregisseur Mensenhandel** coördineert dit overleg. Alle informatie uit Basisvoorziening Handhaving (BVH)[4] omtrent illegale prostitutie wordt besproken in dit overleg.
III. **Het scoremodel van de Domeinoverstijgende Informatie Gestuurde Werkwijze (DIGW) dient te worden gebruikt bij prostitutiecontroles, ook bij bestuurlijke controles.** Gemeenten zouden bij de politie altijd melding moeten doen van illegale prostitutie, wanneer er een combinatie is met andere indicatoren van het scoremodel. De informatie kan dan worden gemuteerd in BVH."

Reactie op het bestuurlijk signaal
Met interesse heb ik kennisgenomen van het bestuurlijk signaal dat is opgesteld door Lovitura. Ik dank de betrokkenen die aan de rapportage hebben gewerkt voor hun harde werk en het delen van de innovatieve werkwijze.

Het signaal dat Roemeense CSV's Roemeense en Moldavische vrouwen naar Nederland verplaatsen en alhier seksueel uitbuiten en vervoeren tussen verschillende gemeenten is mij bekend. Ik vind deze gang van zaken verschrikkelijk en deel de zienswijze van Lovitura dat deze criminele samenwerkingsverbanden hard aangepakt moeten worden.

Allereerst ga ik op de overkoepelende aanbeveling in. Lovitura vraagt om permanente landelijke regie en aandacht.
Lovitura stelt dat een voortzetting van het Fieldlab Lovitura, aangevuld met andere relevante partners, essentieel is voor de aanpak. Tijdens het Commissiedebat mensenhandel en prostitutie van 19 januari 2023 heb ik aan de

[2] Lovitura duidt potentiële slachtoffers van mensenhandel/seksuele uitbuiting met de Moldavische en Roemeense nationaliteit als 'Elena's'.
[3] Lovitura hanteert de term 'handhavingsknelpunt'. Binnen Justitie en Veiligheid wordt de term 'handhavingsknooppunt' aangehouden.
[4] BVH is een incidentregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de Nationale Politie.

Tweede Kamer toegezegd de bevindingen en aanbevelingen vanuit de Mensenhandel Field Lab Lovitura mee te nemen in het programma Samen tegen mensenhandel.
Sinds 2023 is de borging van de Field Labs bij het LIEC van start gegaan, waardoor de organisatie en uitvoering van dit Field Lab uitgevoerd wordt vanuit het zogenoemde 'Field Lab Hub'. Ik zie veel waarde in de innovatieve en actiegerichte manier van werken in een Field Lab. Om deze reden wordt vanuit het interdepartementaal programma Samen tegen mensenhandel het Mensenhandel Field Lab voortgezet voor een derde editie. Het is vervolgens aan het LIEC en het OM om te bepalen of in deze derde editie ook ruimte wordt gemaakt voor een voortzetting van Lovitura. Ik raad dit ter harte aan en zal onderstaand toelichten welke ontwikkelingen of reed gestarte initiatieven bekend zijn vanuit de betrokken organisaties.

Zoals hiervoor benoemd doet Lovitura de aanbeveling om in te zetten op meer landelijke regie. Binnen politie wordt reeds gewerkt aan deze landelijke regie. Bij de start en oprichting van de Nationale Politie is de opsporing van het delict mensenhandel bewust in elke eenheid onder de Afdeling vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) gebracht. Voor de aanpak van mensenhandel is wel steeds vaker een meer eenheidsoverstijgende samenwerking benodigd. Daarom is in de Veiligheidsagenda is als één van de landelijke beleidsdoelstellingen op dit thema opgenomen dat politie vorm zal geven aan een eenheidsoverstijgende prioriteringsstrategie en het eenheidsoverstijgend werken. Dankzij de afspraken in de Veiligheidsagenda wordt ook ingezet op een groei van deze eenheidsoverstijgende strafrechtelijke 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.

Als mogelijke oplossing wordt in gevallen het oprichten van een landelijk team mensenhandel aangedragen. Daarvan zie ik op dit moment geen meerwaarde. De afspraken in de Veiligheidsagenda en de pilot landelijke coördinatie zullen daarnaast naar verwachting resulteren in meer eenheidsoverstijgende strafrechtelijke onderzoeken.

Het vraagstuk ten aanzien van landelijke regie is mij dus bekend. Ontwikkelingen hieromtrent zal ik blijven volgen.

Vervolgens reageer ik op de aanbeveling om te werken aan de bovengenoemde randvoorwaarden, namelijk 1) de inzet van de webcrawler, 2) het voorzien in een handhavingsknooppunt illegale prostitutie/mensenhandel in elke regio en 3) het gebruik van het scoremodel DIGW bij prostitutiecontroles, ook bij bestuurlijke controles.

I. <u>De webcrawler:</u>

Het is mij bekend dat verschillende organisaties het gebruik van een webcrawler bij de aanpak van mensenhandel wenselijk achten. Door de webcrawler worden geautomatiseerd kopieën verzameld van advertenties die matchen met

indicatoren van mensenhandel op verschillende websites. Deze websites zijn van te voren geselecteerd, omdat er aanwijzingen zijn dat op die websites slachtoffers van mensenhandel voor komen. Daarna kunnen deze kopieën worden doorzocht.

Zoals eerder beschreven in de brieven opsporing en vervolging mensenhandel[5] bestaat er een werkende (politie)webcrawler die is ontwikkeld door de politie en het OM. Politie maakt hier al enige tijd, voor zover op dit moment mogelijk, gebruik van en neemt dit waar mogelijk mee in onderzoeken primair om een geschikte rechtsvraag aan een rechter voor te kunnen leggen. Het Wetboek van Strafvordering voorziet op dit moment nog niet in een bevoegdheid die is bedoeld voor het op deze wijze detecteren van signalen van mensenhandel en daar vervolgens een onderzoek op te starten. De politie en het OM verkennen aan de hand van concrete casuïstiek stap voor stap de reikwijdte van de huidige juridische kaders.
Het OM en de politie hebben het departement bericht dat het tijd kost om tot een geschikt mensenhandel onderzoek te komen, gebaseerd op een signaal uit de webcrawling, dat met een geschikte rechtsvraag aan de rechter voorgelegd kan worden. Bij relevante ontwikkelingen zijn politie en het OM met het departement in contact.

Voor het gebruik van webcrawlers ten behoeve van de opsporing geeft het voorstel voor een nieuw Wetboek van Strafvordering, dat in maart 2023 bij de Tweede Kamer is ingediend, een wettelijke grondslag. Het nieuwe wetboek bevat bepalingen die het stelselmatig, op geautomatiseerde wijze overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen mogelijk maken. Het nieuwe wetboek geeft hiermee belangrijke handvatten voor het gebruik van webcrawlers ten behoeve van de opsporing.

De (politie)webcrawler wordt in het kader van de aanpak van mensenhandel uitsluitend ten behoeve van de opsporing ingezet. Dit houdt in dat de (politie)webcrawler niet kan worden ingezet bij bestuurlijke controles.

II. Het handhavingsknooppunt illegale prostitutie/mensenhandel:

Gesteld wordt dat elke regio een handhavingsknooppunt[6] illegale prostitutie[7]/ mensenhandel dient te krijgen waar alle gemeenten van de regio aan deelnemen. De Ketenregisseur Mensenhandel coördineert dit overleg. Lovitura wil dat alle relevante informatie uit BVH, die gedeeld kan worden, omtrent illegale prostitutie wordt besproken in dit overleg.

In het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel, dat op 18 oktober jl. is gepubliceerd, is als prioriteit opgenomen dat er wordt toegewerkt naar een

[5] Kamerstukken II 2020/21, 28 638, 184 en 203

[6] Lovitura gebruikt in het bestuurlijk signaal de term 'handhavingsknelpunt'. Binnen JenV wordt de term handhavingsknooppunt aangehouden.

[7] Bestuurlijke controles op sekswerk/prostitutie worden geregeld 'illegale prostitutie controles' genoemd. Binnen JenV wordt andere terminologie gebruikt. Prostitutie wordt doorgaans gezien als stigmatiserende term. Daarom wordt voorkeur gegeven aan het gebruik van de term 'sekswerk'. Sekswerk kan legaal, niet-legaal, vergund en niet-vergund zijn. Bovendien gaat de term voorbij aan het feit dat gemeenten vaak ook controles uitoefenen op de legale, vergunde seksbranche.

dekkend netwerk van ketenregisseurs. In elke regio is de ketenregisseur de aanjager en verbinder tussen de organisaties die een rol hebben bij het bestrijden van mensenhandel. De ketenregisseur werkt nauw samen met de zorgcoördinator. De wens is dit de komende jaren verder te versterken door te werken aan een eenduidige definitie met een functieprofiel van de ketenregisseur en waar deze wordt ingebed. Aanvullend wordt gewerkt aan kaders voor de samenwerking tussen ketenregisseurs en de zorgcoördinatoren en volgen alle ketenregisseurs dezelfde basistraining en komen zij landelijk bijeen.

Bovendien faciliteert het Centrum voor Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid (CCV) momenteel al een landelijk ketenregisseursoverleg. Het CCV richt zich op voortzetting en waar mogelijk uitbreiding van de ketenregisseurs tot een landelijk dekkend netwerk en op ondersteuning van ketenregisseurs, onder andere door een regulier overleg. Dit in samenhang met harmonisatie van rollen, taken en verantwoordelijkheden van partijen in het werkveld. Bij de aanbeveling van Lovitura dient te worden opgemerkt dat de informatie uit BVH niet per definitie met gemeenten gedeeld mag worden, dit betreft enkel relevante informatie en is ter beoordeling van politie. Bovendien is het van belang aan te merken dat gemeenten ook controles op de vergunde, legale seksbranche uitvoeren. Het bespreken van deze controles is, wanneer geen misstanden worden geconstateerd, niet passend in de context van het ketenregisseursoverleg. Er is een duidelijk onderscheid te maken tussen legaal, vergund sekswerk en niet-vergunde prostitutie waar gestuit wordt op mogelijke signalen van mensenhandel.

III. Het scoremodel DIGW bij prostitutiecontroles en bestuurlijke controles:

DIGW is een werkwijze die zich kenmerkt door een uniform werk- en registratieproces, waardoor signalen van mensenhandel eenduidig worden vastgelegd. Een belangrijk onderdeel van de werkwijze betreft het scoremodel mensenhandel op basis waarvan alle (mogelijke) signalen van mensenhandel worden gewogen. De DIGW is ontwikkeld en uitgerold binnen de politieorganisatie en op dit moment inhoudelijk als methode binnen het EMM geborgd Lovitura geeft aan dat met het gebruik van het DIGW scoremodel, het mogelijk zou moeten zijn voor gemeenten om misstanden in de prostitutie aan te duiden als mogelijke mensenhandel. Wanneer dergelijke misstanden kunnen worden aangemerkt als signaal mensenhandel, kunnen gemeenten melding doen bij de politie, aldus Lovitura.

Ik ben bekend met de knelpunten die worden ervaren met betrekking tot het uitwisselen van informatie van gemeenten naar politie. Uit het bestuurlijk signaal begrijp ik dat het scoremodel DIGW voor bestuurlijke controles hierin mogelijk duidelijkheid schept. Het scoremodel kan, volgens het bestuurlijk signaal, duidelijk maken wanneer een voorval tijdens een bestuurlijke controle als signaal mensenhandel (indicator illegale prostitutie in combinatie met andere indicatoren) gekwalificeerd moet worden.

In het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel is afgesproken dat de mogelijkheden worden verkend voor gemeenten om aan te sluiten bij DIGW. Momenteel wordt door de politie, het CCV, CoMensha, Zorg- en Veiligheidshuis Groningen en het EMM gewerkt aan het
DIGW-scoremodel voor gemeenten. Bij de ontwikkeling van het scoremodel wordt gefocust op de domeinen Balie, Sociale teams en Toezicht en Handhaving. Dit met het doel de signalering van mensenhandel (domein overstijgend) te verbeteren,

kennis en expertise op het thema te vergroten en de interne en externe informatiedeling te verbeteren. Door de toepassing van – in de basis – hetzelfde kennismodel, wordt gepoogd om organisaties met dezelfde bril naar mogelijke signalen van mensenhandel te laten kijken. Dit zou mogelijk de samenwerking tussen ketenpartners bevorderen. Daarnaast verkennen de eerder genoemde partijen of het DIGW-scoremodel ook uitgerold kan worden bij andere partners. Deze inspanningen ondersteun ik. Zoals bij mij bekend zijn de werkzaamheden om het scoremodel werkbaar te maken voor gemeenten nog in volle gang. Er hebben al sessies plaatsgevonden met de gemeenten Groningen, Veenendaal en Weert. Ik heb vernomen dat de eerste reacties positief zijn en er wordt door betrokkenen aangegeven dat de sessies helpen met de bewustwording van mensenhandel. Ik zal deze ontwikkelingen daarom met veel interesse volgen.

In beginsel zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor het vormgeven van de bestuurlijke controles. Wanneer het DIGW-scoremodel voor gemeenten is afgerond en dit model door gemeenten werkbaar wordt bevonden, kan ik gemeenten niet verplichten tijdens bestuurlijke controles gebruik te maken van het model. Wel kan ik gemeenten aanmoedigen zich te informeren over het scoremodel voor gemeenten. Ik zie daarom graag de resultaten van de inspanningen rondom het scoremodel-DIGW tegemoet.

Graag dank ik het fieldlab Lovitura en alle betrokkenen nogmaals voor het aanbieden van het bestuurlijk signaal. Ik spreek waardering uit voor alle partijen die betrokken zijn en blijven bij de aanpak van misstanden en het tegengaan van mensenhandel en seksuele uitbuiting.

Ik hoop met bovenstaande reactie Lovitura voldoende te hebben geïnformeerd. Ik blijf graag geïnformeerd over het initiatief in de toekomst.

Hoogachtend,

Eric van der Burg

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid