

Vergaderjaar 2018–2019

28 638

Mensenhandel

Nr. 174

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2019

Op 2 mei 2019 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Nationaal Rapporteur) zijn rapport «Dadermonitor mensenhandel 2013–2017»¹ gepresenteerd. In antwoord op de vragen van de leden Jasper van Dijk en Van Nispen van 12 juli 2019 over de aanpak van mensenhandel en arbeidsuitbuiting heb ik toegezegd uw Kamer voor het najaar een kabinetsreactie toe te sturen waarin op alle aanbevelingen wordt ingegaan (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3449). Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Dadermonitor Mensenhandel 2013–2017

In de dadermonitor beschrijft de Nationaal Rapporteur de ontwikkeling van de daderaanpak in de jaren 2013–2017. Er is in deze periode een dalende trend zichtbaar in het aantal verdachten dat betrokken is bij een opsporingsonderzoek. In 2013 ging het om 250 verdachten en in 2017 om minder dan 150. De Nationaal Rapporteur uit hierover terecht zijn zorgen.

Het kabinet deelt de zorgen over de aanpak van mensenhandel. Strafrechtelijke handhaving is een van de belangrijkste middelen om mensenhandel aan te pakken. Het kabinet heeft daarom het thema mensenhandel expliciet geadresseerd in het Regeerakkoord. In 2018 is tevens het programma *Samen tegen Mensenhandel* gepresenteerd, met daarin onder andere maatregelen die de opsporing en vervolging van mensenhandelaren een stevige impuls moeten geven.

Om de pakkans te vergroten, en daarmee het aantal OM-verdachten te laten stijgen, moet de opsporing efficiënter en effectiever worden. In de Veiligheidsagenda 2019–2022 zijn hierover duidelijke afspraken gemaakt

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

en ambities geformuleerd.² Doel van deze afspraken is om de beschikbare capaciteit binnen de politie slimmer in te zetten, met innovatieve middelen, en met een versterking van de samenwerking met alle partners, zowel nationaal als internationaal. Hier wordt door de politie en alle partners hard aan gewerkt. De geformuleerde ambities kunnen echter niet van de één op de andere dag worden gerealiseerd, maar gezamenlijk werken het Openbaar Ministerie (OM), de politie en het Ministerie van JenV er hard aan om deze ambities te realiseren.

Tijdens het debat van 3 juli jl. (Kamerstukken 28 638 en 34 193, nr. 173) heb ik uw Kamer ook een aantal toezeggingen gedaan die zien op de opsporing en vervolging van daders. Ik kom nog voor de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid terug op deze toezeggingen.

Aanbevelingen

In zijn rapport doet de Nationaal Rapporteur vijf aanbevelingen. Hieronder wordt ingegaan op elk van deze aanbevelingen.

1. *Aanbevolen wordt om te onderzoeken welke methode het meest geschikt is om de daderprevalentie van de verschillende mensenhandelvormen in Nederland te bepalen. Op basis van dit vooronderzoek dient (indien mogelijk) een eerste betrouwbare schatting te worden gemaakt (p. 186)*

Om na te gaan of er een methode bestaat om de daderprevalentie van de verschillende mensenhandelvormen in Nederland te bepalen, heeft in samenwerking met het WODC een vooronderzoek plaatsgevonden. Op basis van dit vooronderzoek concludeer ik dat het op dit moment niet mogelijk is om een eerste betrouwbare schatting te laten maken van de daderprevalentie.

Daderprevalentie wordt door de Nationaal Rapporteur omschreven als de omvang van de daadwerkelijke populatie daders. Het gaat daarbij zowel om de daders die in beeld zijn als om de daders die buiten beeld blijven.³ Omdat het schatten van de omvang van verborgen populaties problematisch is, zijn daarvoor speciale schattingsmethoden- en technieken ontwikkeld. Het WODC heeft in juli van dit jaar een publicatie uitgebracht waarin een volledig overzicht van de bestaande schattingsmethoden is opgenomen.⁴

Twee van de gepubliceerde schattingsmethoden zijn volgens het WODC relevant in het licht van de eerste aanbeveling van de Nationaal Rapporteur. Dit zijn de *multiplier*benadering en de vangst-hervangst methode.

Bij de *multiplier*benadering wordt het geregistreerde aantal van de te schatten populatie vermenigvuldigd met de *multiplier*, dus de mate waarin het delict wordt geregistreerd. De *multiplier* kan bij mensenhandel niet worden afgeleid uit een representatief bevolkingsonderzoek en moet daarom worden geschat. Hierdoor levert deze methode geen betrouwbare schatting op.

De vangst-hervangstmethode is gebaseerd op de mate waarin een tweede of daaropvolgende «vangst» al eerder geregistreerde («gevangen»)

² Kamerstuk 29 628, nr. 896.

³ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019:75). Dadermonitor mensenhandel 2013–2017. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

⁴ P.R. Smit e.a., *Tasten in het duister. Een verkenning naar bronnen en methoden om de aard en omvang van de criminaliteit te meten. Deel 2: Technisch rapport* (Cahier 2018–21b), Den Haag: WODC 2018.

personen bevat. Omdat de populatie continue wijzigt, niet alle leden van de populatie even zichtbaar zijn en de kans op registratie groter kan worden na een eerdere registratie, levert ook deze methode geen betrouwbare schatting op van de daderprevalentie van de verschillende mensenhandelvormen in Nederland.

Op dit moment zijn er daarmee nog geen betrouwbare methoden beschikbaar om de daderprevalentie mee vast te stellen. Ik blijf echter met de Nationaal Rapporteur in gesprek over de mogelijkheden die hij hiervoor in de toekomst ziet.

2. *Aanbevolen wordt om te onderzoeken hoe vaak daders van de verschillende mensenhandelvormen recidiveren (p. 187)*

Naar aanleiding van deze aanbeveling is eveneens contact gezocht met het WODC. Een voorwaarde voor een betrouwbare recidivemeting zijn voldoende zaken die zijn afgedaan met een beleidssepot, een transactie of waarin de rechter een schuldigverklaring uitspreekt. Er is door het WODC een uitdraai gedaan van het aantal strafzaken per jaar op mensenhandel (artikel 273f Sr) met bovengenoemde uitkomst. Er zijn voldoende zaken om de algemene recidivepercentages van mensenhandel te kunnen berekenen. Een uitsplitsing naar mensenhandelvorm is echter niet mogelijk, omdat er naar verwachting te weinig zaken per mensenhandelvorm zijn voor een betrouwbare meting. Tweejaarlijks wordt evenwel door het WODC de recidivemonitor uitgebracht. Momenteel wordt verkend of het mogelijk is om hierin in de toekomst ook de algemene recidivepercentages van mensenhandel op te nemen.

3. *Aanbevolen wordt om ervoor te zorgen dat zowel de gehele strafrechtelijke aanpak als de bestuurlijke aanpak van de vier mensenhandelvormen in Nederland te monitoren is (p. 189)*

In het navolgende sta ik eerst stil bij de mogelijkheden voor monitoring binnen de strafrechtelijke aanpak en aansluitend die binnen de bestuurlijke aanpak.

De strafrechtelijke aanpak

In zijn rapport onderscheidt de Nationaal Rapporteur vier vormen van mensenhandel: binnenlandse seksuele uitbuiting, binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie. Voor de opsporingsinstanties en het OM geldt evenwel dat zij in hun eigen registratie niet het onderscheid maken zoals dat door de Nationaal Rapporteur wordt gemaakt. Het OM maakt geen onderscheid naar uitbuitingsvorm en de politie maakt onderscheid naar seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Derhalve geldt dat binnen de gehele strafrechtelijke aanpak niet kan worden gemonitord volgens de vier mensenhandelvormen die de Nationaal Rapporteur onderscheidt. Wel wordt er gewerkt aan een verbetering van de monitoring binnen de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

Om de voortgang van de doelstellingen uit de Veiligheidsagenda te monitoren, zijn bijvoorbeeld specifieke afspraken tussen OM en politie gemaakt. Om meer zicht te krijgen op de eerste fase van de strafrechtelijke aanpak, de signalering, ontwikkelt het EMM zich bovendien tot een expertisecentrum dat signalen van partnerorganisaties verwerkt tot een integraal signaaloverzicht. Het EMM kan daarmee een landelijk en

organisatie-overstijgend beeld van het aantal signalen van mensenhandel genereren.

Voorts wordt het monitoren van de gehele strafrechtelijke aanpak makkelijker met de Data Alliantie Strafrechtketen (DAS).⁵ Doel van de samenwerking tussen de organisaties in de strafrechtketen, het CBS, het WODC en het departement is om op één centrale plek de data van de partners in de strafrechtketen op te slaan, te uniformeren, aan elkaar te koppelen en te voorzien van eenduidige terminologie.⁶ Deze data kan vervolgens eenduidig worden benut voor statistieken, monitoring, rapportages en wetenschappelijke onderzoeken. Het streven is om DAS per 1 januari 2020 operationeel te laten zijn. In de toekomst kunnen daar ook rapportages over mensenhandel uit voortkomen.

De bestuurlijke aanpak

In het kader van het programma Samen tegen mensenhandel wordt momenteel hard gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak en de monitoring van de voortgang hierop. Het monitoren van het effect van de bestuurlijke aanpak is moeilijk, omdat de effecten niet altijd direct zichtbaar zijn.⁷ Bovendien is de bestuurlijke aanpak primair gericht op preventie.

Wat ik in ieder geval als mogelijkheid zie, is om te monitoren hoe het beleid op de bestuurlijke aanpak zich ontwikkelt. In lijn met de motie met Kamerstuk 28 638, nr. 167 wordt momenteel samen met de VNG verkend of het mogelijk is om een kader te formuleren aan de hand waarvan de gemeenten kunnen monitoren of zij alert genoeg zijn op mensenhandel en beleid hebben dat hierop is ingericht. Aan de hand van het kader kan in gesprek met gemeenten en partners worden gemonitord hoe het beleid op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel zich ontwikkelt.

Ten slotte volg ik de verdere ontwikkeling van de regionale aanpak en blijf ik in gesprek met de betrokken partijen om te zien of het op de termijn mogelijk is om de bestuurlijke aanpak en het effect daarvan beter te monitoren. Daarnaast zal ik bezien of bij andere veiligheidsvraagstukken er een gedegen methodiek is om de effecten van een bestuurlijke aanpak te monitoren en of die methodiek ook op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel toegepast zou kunnen worden.

4. *Aanbevolen wordt om aan te sturen op een intensivering van de opsporing en vervolging van uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit moet zichtbaar worden in meer zaken en een grotere verscheidenheid aan zaken van uitbuiting buiten de seksindustrie, hetgeen bijdraagt aan rechtsvorming (p. 190)*

In de Veiligheidsagenda is een kwantitatieve doelstelling gesteld voor het aantal verdachten van mensenhandel door de politie. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen uitbuiting binnen en buiten de seksindustrie. Het doel is een stijging in het totaal aantal OM-verdachten van mensenhandel. De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur ziet evenwel specifiek op uitbuiting buiten de seksindustrie. Daar dit voornamelijk betrekking heeft op arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting sta ik in het

⁵ Kamerstuk 29 279, nr. 447.

⁶ Het CBS maakt onderdeel uit van het samenwerkingsverband en zal binnen dit verband de technische voorzieningen ter beschikking stellen aan de DAS. Naast het inbrengen en borgen van de noodzakelijk technische en inhoudelijke kennis, beschikt het CBS over goede en erkende pseudonimisering mogelijkheden. Hierdoor wordt de privacy van betrokkenen duurzaam geborgd.

⁷ J. Scherpenisse en M. van Twist, «Verrijken van verantwoording. Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen rond de aanpak van ondermijning» (Working paper NSOB Denktank) juli 2019.

navolgende expliciet stil bij de wijze waarop deze zaken worden aangepakt. Ik eindig met een reactie op het tweede deel van de aanbeveling die betrekking heeft op de rechtsvorming.

Arbeidsuitbuiting

De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en het OM hebben de aanpak van arbeidsuitbuiting in de breedste zin van het woord sterk geïntensiveerd. Behalve op de strafrechtelijke aanpak wordt ook actief ingezet op de bestuurlijke aanpak, in het bijzonder in die gevallen waar geen sprake is van arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel.⁸ Het streven is om zoveel mogelijk werkgevers te frustreren die niet via artikel 273f Sr kunnen worden aangepakt, maar wel werknemers ernstig benadelen. Daarbij worden onder andere de mogelijkheden rondom het stilleggen van het werk en andere opties verkend om malafide werkgevers te frustreren. Hiervoor zijn ook extra middelen vrij gemaakt. In het kader van de € 50 mln. uitbreiding van de keten van de Inspectie SZW is er voor gekozen om met name extra capaciteit vrij te maken voor «eerlijk werk». Arbeidsuitbuiting is te beschouwen als de meest extreme vorm van oneerlijk werk, waarvoor in het kader van ICF⁹ dus ook extra capaciteit wordt vrijgemaakt.

Criminele uitbuiting

De politie en het OM hebben ook de aanpak van criminele uitbuiting geïntensiveerd. Vanuit de Landelijke Expertgroep Aanpak Criminele Uitbuiting van Kinderen¹⁰ zijn een *toolkit* en voorlichtingsfilm ontwikkeld om de herkenning van criminele uitbuiting te bevorderen. Beiden zijn tijdens een expertbijeenkomst in april in Amsterdam aan een breder groep van professionals gepresenteerd. De film en de *toolkit* worden momenteel binnen de betrokken organisaties verder verspreid en gebruikt bij allerlei trainingen. Op termijn zal dit leiden tot meer signalen van criminele uitbuiting en – naar verwachting – tot meer onderzoeken.

Rechtsvorming

De Nationaal Rapporteur wil graag meer zaken en een grotere verscheidenheid aan zaken voor de rechter. Het OM en de opsporingsdiensten delen deze wens. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de inzet van het strafrecht niet primair is gericht op het bijdragen aan rechtsvorming en derhalve niet leidend is in de vervolgingsbeslissingen van het OM. Het OM streeft er wel naar in zijn requisitoiren vraagpunten ex artikel 359a Sv aan de rechter voor te leggen, zodat een gemotiveerde uitspraak op bepaalde vraagpunten kan worden verkregen. Het streven is daarbij om in de zaken die zich ervoor lenen uiteindelijk een uitspraak van de Hoge Raad te krijgen.

5. *Aanbevolen wordt om het effect van de factoren die van invloed kunnen zijn op de strafoplegging in mensenhandelzaken in onderling verband te onderzoeken (p. 191)*

⁸ Dan spreken we vaak van ernstige benadeling, uitbuiting in de arbeidssituatie of niet als uitbuiting aan te merken slecht werkgeverschap, waarbij sprake is van veelvuldige en/of grove overtreding van de arbeidswetten en de normen voor goed werknemerschap.

⁹ Inspectie Control Framework.

¹⁰ In de Landelijke Expertgroep Aanpak Criminele Uitbuiting zijn het EMM, de Politie, gemeente Amsterdam, de Raad voor de Kinderbescherming, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, CoMensha, Inspectie SZW, OM, Fier, CCV, Defence for Children, HVO Querido, Nidos, de Koppeling, gemeente Rotterdam, het Leger des Heils, Spirit en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel vertegenwoordigd.

Oriëntatiepunten geven de straf weer die rechters voor de meest voorkomende verschijningsvorm van een strafbaar feit plegen op te leggen. Zij vormen daarmee een vertrekpunt voor het denken over de op te leggen straf. Voorstellen voor oriëntatiepunten worden gedaan door de Commissie Rechtseenheid van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS).¹¹ Het ontwikkelen van dergelijke oriëntatiepunten is evenwel is alleen mogelijk als er voldoende jurisprudentie en voldoende gegevens over de strafoplegging beschikbaar zijn.

Sinds 2010 is door de Rechtspraak op meerdere momenten onderzocht in hoeverre specialisatie en concentratie van deskundigheid en kennis op het gebied van mensenhandel binnen de gerechten kan worden gerealiseerd en of het mogelijk is te komen tot oriëntatiepunten voor mensenhandel.¹² Specialisatie binnen de gerechten is inmiddels gerealiseerd. Voor de totstandkoming van oriëntatiepunten bleken evenwel nog onvoldoende jurisprudentie en gegevens over de strafoplegging beschikbaar.¹³ Er kon ook nog niet van een bestendige praktijk worden gesproken, aangezien zowel de delictomschrijving als de strafbedreiging van het delict mensenhandel de laatste jaren meermalen was gewijzigd. De Raad voor de rechtspraak heeft mij desgevraagd geïnformeerd over de laatste stand van zaken. De zogenoemde «mensenhandelkamers» van de vier gerechtshoven bereiden op dit moment een concreet voorstel voor oriëntatiepunten mensenhandel voor.¹⁴ Dit proces is ingewikkeld en tijdrovend. In het onderzoek worden factoren betrokken die een rol spelen bij de straftoemeting en die in jurisprudentie van de gerechtshoven al een aantal jaren tot uitdrukking worden gebracht.¹⁵ Vergelijkbare factoren zijn genoemd in de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel van het College van procureurs-generaal.¹⁶

Alvorens het door de Nationaal Rapporteur aanbevolen onderzoek in overweging te nemen, wacht ik graag de actuele ontwikkelingen binnen de Rechtspraak op het gebied van oriëntatiepunten voor straftoemeting af. De verwachting is dat een voorstel van de gerechtshoven over oriëntatiepunten binnen afzienbare tijd aan de Commissie Rechtseenheid van het LOVS wordt aangeboden. Het voorstel moet vervolgens nog een proces doorlopen van consultatie onder alle gerechten en – indien daaruit geen zwaarwegende bezwaren naar voren komen – vaststelling. De Nationaal Rapporteur snijdt met zijn Dadermonitor 2013–2017 een belangrijk maatschappelijk vraagstuk aan: de bestrijding van mensenhandel en de aanpak van de daders in het bijzonder. Het is goed dat de Nationaal Rapporteur een vinger aan de pols houdt, want deze aanpak kan en moet beter. Als kabinet zetten we ons, samen met vele anderen, hard in om de aanpak van mensenhandel een stevige impuls te geven. Ik heb er vertrouwen in dat de eerste resultaten van deze hernieuwde inzet zich binnenkort zullen aftekenen.

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

¹¹ In het LOVS zijn alle afdelingen strafrecht van de rechtbanken en gerechtshoven verenigd. Het doel van het LOVS is bevordering van de rechtseenheid, rechtszekerheid, deskundigheid en verbetering van werkprocessen.

¹² Kamerstuk 28 638, nr. 47.

¹³ Kamerstuk 28 638, nr. 53; Kamerstuk 28 638, nr. 96 en Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1822.

¹⁴ In september 2014 is Uw Kamer bericht dat elf rechtbanken en vier gerechtshoven concreet invulling geven aan rechterlijke specialisatie op het gebied van mensenhandel.

¹⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden, 22 juni 2018, ECLI:GHARL:2018:5772.

¹⁶ Richtlijn voor strafvordering mensenhandel, te raadplegen via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037773/2016-04-01>.