

Vergaderjaar 2022–2023

28 638

Mensenhandel

Nr. 219

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2023

Op 6 december 2022 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) haar rapport «Dadermonitor mensenhandel 2017–2021» gepubliceerd.

Het kabinet dankt de Nationaal Rapporteur met de publicatie van haar eerste monitor en de daarin opgenomen inzichten in de aard en omvang van mensenhandel. De inhoud van het rapport onderstreept hoezeer de door dit kabinet ingezette intensivering van de aanpak van mensenhandel nodig is. Mensenhandel is een complex probleem dat alleen kan worden bestreden met een integrale aanpak waarbij tal van organisaties betrokken zijn.

Op basis van de bevindingen uit de monitor doet de Nationaal Rapporteur verschillende aanbevelingen. De eerste betreft de opsporing van arbeidsuitbuiting, een thema dat in de portefeuille valt van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De tweede aanbeveling ziet op de resocialisatie van daders, een thema dat behoort tot de portefeuille van de Minister voor Rechtsbescherming.

In het vervolg van deze brief wordt eerst in het algemeen op de cijfermatige bevindingen in de Dadermonitor ingegaan. Daarna komen de aanbevelingen aan de orde alsook een reactie daarop.

Algemene reactie

Bevindingen Nationaal Rapporteur

De Dadermonitor brengt aard en omvang van de groep daders van mensenhandel in de strafrechtketen in kaart. Uit de monitor blijkt dat in de periode 2017–2021 893 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel

(artikel 273f Wetboek van Strafrecht) zijn gestart.¹ In totaal wordt 45% van de mensenhandelzaken door het openbaar ministerie (OM) geseponneerd. Dit is volgens de Nationaal Rapporteur meestal vanwege onvoldoende bewijs. Het aantal ingeschreven verdachten bij het OM neemt sinds 2020 sterk toe. Daarmee is in 2021 het streefcijfer uit de Veiligheidsagenda gehaald. Vervolgens meldt de Nationaal Rapporteur dat met gemiddeld 22 maanden van inschrijving OM tot vonnis van de rechter in eerst aanleg, een zaak lang duurt. De doorlooptijden bij de rechtbank zijn wel 40 dagen korter dan gerapporteerd in de vorige Dadermonitor.

Op basis van de naar voren gebrachte cijfers concludeert de Nationaal Rapporteur dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting achterblijft. De Nationaal Rapporteur vindt een proactieve rol van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) in de signalering van arbeidsuitbuiting essentieel. 7% van de meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting bij de Arbeidsinspectie is afkomstig van de organisatie zelf. Uit de cijfers blijkt dat slechts een klein deel van de meldingen wordt beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting. Daarnaast toont de monitor dat de recidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vaak op jonge leeftijd plaatsvindt en hoog, snel en ernstig is.² De Nationaal Rapporteur bepleit dat voor daders van mensenhandel relatief weinig toezichttrajecten worden gestart bij de reclassering. In de periode 2015 tot en met 2019 gaat het gemiddeld om zo'n 30 ingestroomde toezichttrajecten in de executiefase per jaar, voor zo'n 25 unieke daders van mensenhandel, terwijl in datzelfde tijdsbestek aan ongeveer drie keer zoveel daders van mensenhandel straffen zijn opgelegd die een juridische grondslag bieden voor toezicht door de reclassering.

Algemene reactie

De aanpak van mensenhandel is een prioriteit van het kabinet. In het coalitieakkoord 2021–2025 (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is opgenomen dat de aanpak van mensenhandel de komende jaren geïntensiveerd zal worden door het programma Samen tegen mensenhandel voort te zetten en verstevigen voor de lange termijn. Daarbij is het van belang dat wordt gewerkt vanuit een gezamenlijke opgave. Dit najaar zijn meerdere bijeenkomsten georganiseerd met alle betrokken organisaties om vanuit een gezamenlijke opgave tot een gedragen lange termijn visie te komen voor de aanpak van mensenhandel. De opbrengst van de eerste bijeenkomst is neergelegd in een bloemlezing die bestaat uit de naar thema geordende citaten uit alle gesprekken. De bloemlezing geeft inzicht in de complexiteit van het vraagstuk en in aangrijpingspunten die als hefboom kunnen dienen om tot verbeteringen te komen en wordt gebruikt in de opvolgende bijeenkomsten inzake de herijking. Conform de toezegging van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tijdens het commissiedebat mensenhandel en prostitutie op 19 januari jongstleden (Kamerstuk 28 638, nr. 216) is de bloemlezing in maart 2023 naar de Tweede Kamer verzonden (Kamerstuk 28 638, nr. 217).

Aanvullend is in het coalitieakkoord opgenomen dat de strafbaarstelling van mensenhandel, opgenomen in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, wordt gemoderniseerd. Dit met als doel om de strafrechtelijke bescherming tegen mensenhandel over de gehele linie te verbeteren. De

¹ 43% binnenlandse seksuele uitbuiting, 33% grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, 6% arbeidsuitbuiting en 5% criminele uitbuiting.

² De recidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting is hoog: 65% recidiveert binnen 7 jaar. De recidive is snel: 36% van de daders recidiveert al binnen 2 jaar. Ook is de recidive ernstig: binnen 5 jaar recidiveert 28% met vermogensdelicten, 25% met geweldsdelicten, 12% met drugsdelicten en 9% met wederom mensenhandel. 42% is jonger dan 23 jaar.

formele consultatie en internetconsultatie van de wetswijziging zijn eind februari gestart.

Ten slotte is mensenhandel opnieuw als beleidsdoel in de Veiligheidsagenda opgenomen. De politieke aandacht en prioritering in de Veiligheidsagenda en extra financiering van de afgelopen periode (2019–2022) hebben een positieve impuls gegeven aan de aanpak van het fenomeen. Prioritering in de Veiligheidsagenda 2023–2026 is daarom passend. Een viertal concrete doelstellingen zijn opgenomen om de ambitie in de aanpak van mensenhandel te kunnen realiseren. Deze doelstellingen zien op het aantal OM-verdachten van mensenhandel, doorontwikkeling van de online opsporing, inzet op eenheidsoverstijgende samenwerking, inzet op een internationaal programma met gerichte interventies op basis van een dynamisch internationaal fenomeenbeeld. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd in het Tweede halfjaarbericht Politie 2022 van 15 december jl.³

Aanbeveling 1: *Pas het proces van signalering bij de Nederlandse Arbeidsinspectie aan*

De Nationaal Rapporteur beveelt aan om het opsporingsproces van arbeidsuitbuiting bij de Arbeidsinspectie zo in te richten, dat bij meldingen geen onderscheid wordt gemaakt tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. In ieder geval tot mogelijke slachtoffers toegang hebben gehad tot het informatief gesprek, de bedenktijd en de mogelijkheid om in navolging daarvan aangifte te doen of medewerking te verlenen aan het strafproces. Daarnaast beveelt de Nationaal Rapporteur aan om met de voorgenomen wijziging van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) het begrip arbeidsuitbuiting te verduidelijken en te onderscheiden van aanpalende misstanden.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de opsporing en vervolging van mensenhandel. Signalering van mogelijke slachtoffers en verdachten door de opsporingsinstanties, waaronder de Arbeidsinspectie, is daarbij onontbeerlijk. Waar verbetermogelijkheden bestaan, moeten die worden doorgevoerd. De eigen praktijkervaringen uit de opsporingsketen zijn hierbij waardevol.

De Arbeidsinspectie heeft daarom op verzoek van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het opsporingsproces het volgende laten weten.

De Arbeidsinspectie ziet voor zichzelf een proactieve rol in de signalering van arbeidsuitbuiting en zet daar ook op in. Om het aantal meldingen te vergroten werkt de Inspectie aan bewustwording over arbeidsuitbuiting onder inspecteurs en ketenpartners door voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren en verzorgen. Ook is vanaf begin 2023 de training «herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling» beschikbaar voor alle inspecteurs van de Arbeidsinspectie.⁴ Daarnaast intensiveert de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie de aanpak van arbeidsuitbuiting met de oprichting van een afdeling met rechercheurs die gespecialiseerd zijn in het thema arbeidsuitbuiting. Ook wil de opsporingsdienst haar informatiepositie op het terrein van arbeidsuitbuiting verbeteren, onder andere via het zogeheten themaregister waarmee inzicht kan worden verkregen in netwerken van natuurlijke- en rechtspersonen die mogelijk betrokken zijn bij arbeidsuitbuiting. Dergelijke inzet

³ Kamerstuk 29 628, nr. 1139.

⁴ Stand van zaken Arbeidsuitbuiting en Ernstige benadeling, rapportage 2022, Nederlandse Arbeidsinspectie.

kan bijdragen aan het proactief opsporen van verdachten en het signaleren van slachtoffers.⁵

In de rapportage van de Arbeidsinspectie van 15 november 2021 is het proces dat een melding van (mogelijke) arbeidsuitbuiting of (mogelijke) ernstige benadeling doorloopt, uitgebreid beschreven.⁶ De Arbeidsinspectie ontvangt meldingen van arbeidsuitbuiting en meldingen van ernstige overtredingen van arbeidswetten die mogelijk ernstige benadeling opleveren. Zij onderzoekt al deze meldingen en geeft die waar mogelijk opvolging. Strafrechtelijk (opsporing) bij een verdenking van arbeidsuitbuiting zoals bedoeld in art 273 f Sr, en bestuursrechtelijk (toezicht) bij ernstige overtreding van de arbeidswetten («ernstige benadeling»).

In zowel het meldingenproces van ernstige benadeling als arbeidsuitbuiting bepalen meerdere aspecten hoe een melding verder wordt opgepakt. Hierbij speelt de ernst van een overtreding een rol, of er voldoende aanwijzingen zijn voor (potentieel) slachtofferschap van mogelijke ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting, of de beschikbare informatie om een potentieel slachtoffer te benaderen beschikbaar is en of een controle kan worden uitgevoerd bij een werkgever.

Voor wat betreft het opsporingsproces geldt dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. Dat wil zeggen dat elke melding op dit thema wordt opgepakt als melding van (mogelijke) arbeidsuitbuiting. Dit betekent dat een melding wordt verrijkt aan de hand van informatie uit open en gesloten systemen en vervolgens wordt beoordeeld of sprake is van mogelijk slachtofferschap. Indien dat het geval is en een mogelijk slachtoffer te benaderen is, dan volgt altijd een informatief gesprek. Na het informatief gesprek beoordeelt een gecertificeerd onderzoeker mensenhandel of sprake is van de geringste aanwijzing mensenhandel waarna al dan niet de bedenktijd wordt aangeboden.

In het geval meldingen van ernstige overtredingen van arbeidswetten aanknopingspunten bevatten van ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting worden deze ter beoordeling voorgelegd aan een tweewekelijks overleg, waaraan ook onderzoekers van de opsporingstak deelnemen.⁷ De uitkomsten van de beoordeling over de meldingen zijn: niet in behandeling nemen, in onderzoek nemen door een inspecteur als het ernstige benadeling betreft of in onderzoek nemen door de opsporingstak als er mogelijk sprake is van arbeidsuitbuiting.

Het proces waarmee meldingen bij de Arbeidsinspectie worden opgepakt en gewogen is doorlopend in ontwikkeling. Alle meldingen worden door deskundige inspecteurs en onderzoekers onderzocht en beoordeeld. De inspecteurs en onderzoekers staan met elkaar in verbinding om adequaat op meldingen te reageren. Dit gebeurt regelmatig. In meerdere gevallen hebben inspecteurs tijdens hun inspecties vanwege indicaties van mensenhandel hun collega-onderzoekers ingeschakeld. De samenwerking tussen toezicht en opsporing is een continu proces. Gezien de opmerkingen van de Arbeidsinspectie over de inrichting van hun opsporingsproces wordt er geen aanleiding gezien dit proces bij de Arbeidsinspectie op dit moment aan te passen.

⁵ Jaarplan Nederlandse Arbeidsinspectie 2022 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl).

⁶ Kamerstuk 29 544, nr. 1080.

⁷ Spoedmeldingen worden tussentijds beoordeeld met onderzoekers en opgevolgd.

De Arbeidsinspectie begrijpt dat het kwantitatieve beeld over meldingen van (mogelijke) arbeidsuitbuiting, zoals in de Dadermonitor is beschreven, leidt tot vragen over de effectiviteit van haar opsporingsproces. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is de Arbeidsinspectie bezig met het uitvoeren van een analyse naar meldingen van (mogelijke) arbeidsuitbuiting. Het doel van deze analyse is om meer inzicht te krijgen in de aard van de meldingen die geen vervolg krijgen binnen opsporing. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de indicatoren arbeidsuitbuiting en informatie rondom mogelijke slachtoffers en verdachten die een melding bevat. Over de resultaten van de analyse zal aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

De Nationaal Rapporteur beveelt ook aan om het begrip arbeidsuitbuiting te verduidelijken en te onderscheiden van aanpalende misstanden bij de voorgenomen modernisering van artikel 273f Sr.

De modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel, die is opgenomen in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, wordt als coalitieakkoordopgave momenteel gezamenlijk uitgevoerd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De modernisering heeft als doel om de vervolging van daders te verbeteren. Een ander belangrijk doel is het verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van ernstige misstanden in arbeidssituaties, aangezien de uitvoeringspraktijk hier een lacune ervaart. De bewijsdrempel van de huidige strafbaarstelling van mensenhandel leidt er immers toe dat strafrechtelijk optreden tegen ernstige arbeidsmisstanden niet altijd mogelijk is in gevallen waarin dat wel wenselijk is. Dit wordt bijvoorbeeld tot uitdrukking gebracht in de aan uw Kamer verstrekte rapportage over arbeidsuitbuiting van de Arbeidsinspectie en in een recent onderzoeksrapport over arbeidsuitbuiting dat in opdracht van FNV en CoMensha tot stand is gebracht.⁸

Tegen die achtergrond bestaat het voornemen om in het kader van het genoemde moderniseringstraject een strafbaarstelling van ernstige arbeidsmisstanden te introduceren die – gepositioneerd tussen arbeidsuitbuiting en ernstige overtredingen van arbeidswetten – adequate en voldoende specifieke bescherming biedt aan kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt tegen ernstige arbeidsmisstanden waarbij misbruik is gemaakt van de kwetsbare positie waarin zij verkeren. Uw Kamer is hierover op 4 november jl. geïnformeerd in de schriftelijk beantwoording op de vragen van de Vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid.⁹ Tijdens het commissiedebat over mensenhandel en prostitutie van 19 januari jl. is het streven uitgesproken om in februari de formele consultatie en internetconsultatie van de wetswijziging starten. Inmiddels is deze gestart.

Aanbeveling 2: *Bied daders van binnenlandse seksuele uitbuiting passende resocialisatie*

Uit de Dadermonitor blijkt dat daders van binnenlandse seksuele uitbuiting relatief vaak en snel recidiveren. Na twee jaar is ruim een derde (36%) van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting gerecidiveerd, terwijl in het algemeen sprake is van 26% recidive na twee jaar. Ook blijkt uit de Dadermonitor dat een op de drie daders van binnenlandse seksuele

⁸ Kamerstuk 29 544, nr. 1080. Conny Rijken & Eefje de Volder, Arbeidsuitbuiting onder de loep. Een analyse van de uitleg van arbeidsuitbuiting in Nederland (Tilburg University en Impact: Center against Human Trafficking and Sexual Violence in Conflict), 2022.

⁹ Kamerstuk 28 638, nr. 213.

uitbuiting begeleid wordt door de (jeugd)reclassering. De Nationaal Rapporteur vindt dit aantal te laag.

Het voorkomen van recidive is belangrijk. Zowel voor de dader zelf, maar ook om herhaald en nieuw slachtofferschap te voorkomen. De Nationaal Rapporteur adviseert om, op basis van bestaande interventies, een resocialisatieprogramma te ontwikkelen dat aansluit op de achtergrond van de dadergroep.

Het kabinet wil hierover in gesprek met de drie reclasseringsorganisaties voor volwassenen (3RO), Jeugdzorg Nederland (waar de Jeugdreclassering onder valt), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en het OM. Het doel van het gesprek is om inzicht te krijgen in de kennis die binnen de keten reeds over deze dadergroep beschikbaar is. Het kabinet wil een beeld krijgen van de kenmerken van deze dadergroep, welke kennis bestaat over het verkleinen van het recidiverisico bij deze daders en hoe deze kennis momenteel wordt benut in het resocialisatieproces. Op basis hiervan kan bepaald worden of het resocialisatieproces van de 3RO en de Jeugdreclassering om aanpassingen vraagt en, zo ja, welke vorm dit moet krijgen. Tevens wil het kabinet met de keten bespreken of het nodig is om vaker reclasseringsadviezen op te stellen over deze dadergroep. De Tweede Kamer zal eind 2023 geïnformeerd worden over de uitkomst van deze verkenning.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip