

Vergaderjaar 2022–2023

28 638

Mensenhandel

Nr. 213

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 november 2022

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de brief van 9 september 2022 over hoofdlijnen Modernisering strafbaarstelling mensenhandel (Kamerstuk 28 638, nr. 210).

De vragen en opmerkingen zijn op 30 september 2022 aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorgelegd. Bij brief van 4 november 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Nouse

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en de CU-fractie

De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie danken de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de brief Hoofdlijnen Modernisering strafbaarstelling mensenhandel van 9 september 2022.¹

[Vraag 1] De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie brengen in herinnering dat de Kamer middels de aangenomen motie van het lid Kuik c.s. (Kamerstuk 35 925 VI, nr. 118) heeft verzocht dat de aanpak van criminele uitbuiting integraal onderdeel moet uitmaken van het brede offensief tegen georganiseerde criminaliteit. Mede gelet hierop stellen deze leden de vraag waarom de Minister van Justitie en Veiligheid, net als haar ambtgenote van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de onderhavige brief niet mede ondertekent.

De hoofdlijnenbrief die op 9 september jl. aan uw Kamer is gestuurd betreft uitsluitend het wetgevingstraject dat ziet op de modernisering van artikel 273f Sr, waarin de strafbaarstelling van mensenhandel is opgenomen. Zoals toegelicht legt deze strafbaarstelling de basis voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van alle vormen van uitbuiting, waaronder dus ook de uitbuiting van strafbare activiteiten («criminele uitbuiting»). De inzet van deze modernisering is het toegankelijker maken van het gehele wetsartikel. Een ander belangrijk doel is het verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van ernstige misstanden in arbeidssituaties, aangezien in dit domein door de uitvoeringspraktijk een lacune wordt ervaren. Hoofddoel is niet om de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van criminele uitbuiting te verruimen, aangezien uit de praktijk niet blijkt van een lacune op dit gebied: vormen van criminele uitbuiting zijn en blijven strafbaar en het bereik van de huidige strafbaarstelling is reeds ruim genoeg om «nieuwe» vormen van criminele uitbuiting te incorporeren.

Dit wil niet zeggen dat de aanpak van criminele uitbuiting geen prioriteit vormt, maar dat de maatregelen daartegen niet primair in wetgeving worden gezocht. Bij criminele uitbuiting is het bij uitstek complicerend dat slachtoffers zijn gedwongen tot het plegen van strafbare feiten en doorgaans eerst als verdachten op het netvlies van de overheid komen. Om in de verdachte of dader het slachtofferschap te herkennen, is het nodig dat professionals, zoals hulpverleners of organisaties in de strafrechtssketen, kennis hebben van deze vorm van uitbuiting, deze kunnen herkennen en adequaat kunnen handelen als zij met signalen worden geconfronteerd. Vandaar dat het, conform de motie van het lid Kuik c.s., van belang is dat het voorkomen van criminele uitbuiting integraal onderdeel uitmaakt van een breed offensief tegen georganiseerde criminaliteit.²

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming hebben uw Kamer op 1 juli jl. bij brief geïnformeerd over de forse investeringen die worden gedaan in de preventie van (ondermijnende en georganiseerde) jeugdcriminaliteit.³ Een belangrijk onderdeel hiervan is een domeinoverstijgende en gebiedsgerichte preventieve

¹ Kamerstuk 28 638, nr. 210

² Kamerstuk 35 925 VI, nr. 118

³ Kamerstuk 28 741, nr. 86

aanpak van jeugdcriminaliteit. De aanpak van criminele uitbuiting maakt hiervan deel uit, bijvoorbeeld door in te zetten op interventies die bijdragen aan het signaleren, beschermen en voorkomen van slachtoffers van criminele uitbuiting, onder meer door (potentiële) slachtoffers proactief en laagdrempelig te benaderen. In de jaarlijkse Voortgangsbrief over de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit wordt Uw Kamer nog voor de begrotingsbehandeling nader geïnformeerd over de voortgang van deze aanpak.

Ten slotte is uw Kamer recent uitgebreid geïnformeerd over de inzet van het departement inzake het bestrijden van criminele uitbuiting in de beantwoording van de schriftelijke vragen van de leden Bikker en Verkuijlen van 22 augustus jl. en het lid Mutluer van 22 augustus jl.⁴

[Vraag 2] *Centrale doelstelling van de modernisering van de strafbaarstelling is het toegankelijker maken van de regeling als geheel, zodat duidelijker is wat onder mensenhandel wordt verstaan en de rechtspraktijk beter met het wetsartikel uit de voeten kan. De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie vragen of het, gezien het hoge aantal septs, de doelstelling om het eenvoudiger te maken om mensenhandel wettig en overtuigend te bewijzen in plaats van alleen de reikwijdte van 273f te duiden niet meer op zijn plaats is. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre bij de modernisering wordt gekeken naar internationale congruentie van wetgeving met landen met een succesvolle aanpak van mensenhandel.*

Met de leden van de fracties van VVD en CU is de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van oordeel dat de modernisering van de strafbaarstelling van de verschillende vormen van mensenhandel zich niet dient te beperken tot het enkel toegankelijker maken van de regeling als geheel. De bredere doelstelling van die modernisering is de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel effectiever te maken, waardoor de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers wordt verbeterd. Dit houdt ook in dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid op onderdelen zal worden verruimd. In het bijzonder valt te denken aan gevallen van ernstige arbeidsmisstanden waarin naar het oordeel van de betrokken opsporingsinstantie, het openbaar ministerie of de rechter de bewijsdrempel voor mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting (net) niet wordt gehaald.

De congruentie met internationale wet- en regelgeving maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel, in die zin dat de wijziging van de strafbaarstelling van mensenhandel uiteraard plaatsvindt binnen en wordt begrensd door de kaders van Internationale en Europese wetgeving. Waar opportuun worden ook relevante ervaringen uit andere landen betrokken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de «Modern Slavery Act», die in 2015 in het Verenigd Koninkrijk in werking is getreden, of de wijze waarop in België of Duitsland de strafbaarstelling van mensenhandel is geregeld. Over wetgevingsvraagstukken met betrekking tot mensenhandel onderhoudt het Ministerie van Justitie en Veiligheid intensieve internationale contacten, onder meer via de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Raad van Europa en de Benelux Unie.

[Vraag 3] *De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie lezen in de brief dat de 10 miljoen euro voor de bekostiging van dit wetsvoorstel en de uitvoering bij handhavingsorganisaties is gelegen in de beoogde verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van arbeidsuitbuiting. Is het correct dat ernstige arbeidsbenadeling straks*

⁴ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 3735 en nr. 3736.

onder het strafrecht wordt gebracht? Komt daar een aparte strafbaarstelling voor die afwijkt van het delict mensenhandel?

De bewijsdrempel van de huidige strafbaarstelling van mensenhandel leidt ertoe dat strafrechtelijk optreden tegen ernstige arbeidsmisstanden niet altijd mogelijk is in gevallen waarin dat wel wenselijk voorkomt. Dit wordt bijvoorbeeld tot uitdrukking gebracht in de aan uw Kamer verstrekte rapportage over arbeidsuitbuiting van de Nederlandse Arbeidsinspectie⁵ en in een zeer recent onderzoeksrapport over arbeidsuitbuiting dat in opdracht van FNV en CoMensha tot stand is gebracht en op 20 oktober jl. aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is aangeboden.⁶

Ook bij ernstige misstanden in arbeidssituaties die – ondanks dat misbruik wordt gemaakt van de kwetsbare positie waarin de tewerkgestelde verkeert – naar het oordeel van de betrokken opsporingsinstantie, het openbaar ministerie of de rechter (net) niet kunnen worden aangemerkt als mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting, zal de strafwet adequate en voldoende specifieke bescherming moeten bieden aan personen die behoren tot kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Te denken valt aan arbeidsmigranten en personen met een verstandelijke beperking die slachtoffer zijn van dergelijke arbeidsmisstanden. Deze kwetsbare groepen worden op grond van de huidige strafbaarstellingen onvoldoende beschermd. Bij dergelijke arbeidsmisstanden moet nu worden teruggevallen op andersoortige strafrechtelijke verwijten (bijvoorbeeld mensensmokkel (artikel 197a), tewerkstelling van illegale vreemdeling (artikel 197b) of valsheid in geschrifte (artikel 225)) of bestuursrechtelijke handhaving van arbeidswetten. 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. Deze strafbaarstelling zal bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel nader worden uitgewerkt. Onder andere de Nederlandse Arbeidsinspectie en het openbaar ministerie, belangenorganisaties en wetenschappers zijn daarbij betrokken of worden daarbij betrokken. Nadat het wetsvoorstel in openbare consultatie is gebracht en de verkregen adviezen en het advies van de Raad van State daarin zijn verwerkt, zal het voorstel aan Uw Kamer worden voorgelegd.

[Vraag 4] *De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie wijzen er voorts op dat arbeidsbenadeling nu ook al in de praktijk wordt opgespoord door de inspectie. Waar zijn in dat licht de meerkosten op gebaseerd? Betreft dat kosten voor de staande en zittende magistratuur? Kan bij de beantwoording van deze vraag worden weergegeven welke kosten er per organisatie worden geraamd? Als 40% van alle, vaak zeer kostbare, onderzoeken naar mensenhandel in de praktijk leidt tot een sepot, levert een beter toepasbaar artikel in de praktijk in eerste aanleg dan niet al tot besparingen? Is er een impactanalyse gemaakt door de uitvoeringsorganisaties? Zo ja, kan die worden gedeeld met de Kamer?*

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 1080

⁶ Conny Rijken & Eefje de Volder, *Arbidsuitbuiting 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.

De genoemde kosten zijn gebaseerd op een eerste raming. Door middel van uitvoerings- of handhavingstoetsen zullen de betrokken uitvoerings- en handhavingsorganisaties nog nader in kaart brengen welke financiële middelen zij nodig hebben voor de uitvoering en handhaving. Deze toetsen zullen worden uitgevoerd voordat het wetsvoorstel naar uw Kamer wordt gezonden. Op dit moment is de verwachting dat een ruimere strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting zeer waarschijnlijk zal leiden tot meer meldingen en dat meer meldingen in onderzoek kunnen worden genomen.

[Vragen 5 en 6] *De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie spreken hun teleurstelling uit over de summiere uiteenzetting over het proces en het tijdpad. Kan nader worden toegelicht met welke urgentie de Staatssecretaris de uitvoering van deze coalitieafspraken oppakt?*

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie en de CU-fractie, gezien het strafbaar feit een slachtofferdelict pur sang betreft, of de organisaties die de slachtoffers van mensenhandel opvangen ook worden betrokken bij de consultatie van het wetsvoorstel. Zo ja, op welke manier? Wordt hierbij in elk geval ook advies gevraagd aan het Coördinatiepunt Mensenhandel Amsterdam en het Leger des Heils?

Antwoord op vragen 5 en 6:

Het moderniseren van de strafbaarstelling van mensenhandel heeft hoge prioriteit voor dit kabinet. Het voorbereiden van een wetsvoorstel dient op zorgvuldige wijze te geschieden en daarvoor is tijd nodig. Om dit conceptwetsvoorstel breed aan de praktijk te toetsen, zijn in november enkele zogeheten «informele voorconsultatiesessies» gepland. De inbreng die tijdens deze sessies wordt opgehaald wordt meegenomen in het conceptwetsvoorstel. Er zijn sessies gepland met slachtofferorganisaties, deskundigen uit de strafrechtspraktijk, experts (onder meer uit de wetenschap), met de sociale partners en met vertegenwoordigers van de BES-eilanden. Er worden daarnaast nog sessies gepland met ervaringsdeskundigen en met arbeidsmigranten die, zo komt in de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (commissie-Roemer) schrijnend naar voren, vaak het slachtoffer zijn van arbeidsomstandigheden. Bedoeling is dat dit conceptwetsvoorstel in december gereed wordt gemaakt voor de formele (internet)consultatie. In deze ronde staat het eenieder vrij over het conceptwetsvoorstel te adviseren. De meest betrokken organisaties worden daar formeel toe uitgenodigd. Daartoe behoren ook het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) en het Leger des Heils.

Daarnaast worden als onderdeel van dit wetstraject gesprekken gevoerd met uitvoerings- en handhavingsorganisaties en professionals die dagelijks met het wetsartikel werken. Hun mening en ervaring verdienen een belangrijke plek en worden meegenomen in het conceptwetsvoorstel dat op dit moment wordt voorbereid.

Na de consultatiefase worden de uitgebrachte adviezen verwerkt. Daarna wordt een wetsvoorstel gereed gemaakt dat voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State kan worden aangeboden. Na ontvangst en verwerking van dat advies kan het wetsvoorstel gereed worden gemaakt voor aanbieding aan de Tweede Kamer. Het tijdpad dat binnen het wetgevingstraject wordt aangehouden is gericht op de inwerking-treding van het wetsartikel in 2024. In aanloop naar deze datum zal met de betrokken uitvoerings- en handhavingsorganisaties worden gezien wat nodig en al mogelijk is om deze organisaties goed te equiperen binnen de beschikbare budgettaire middelen. Daarbij is ook van belang wat in het

kader van de consultatiefase over de uitvoering en handhaving van de wet wordt opgemerkt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

[Vraag 7] *Kan de Staatssecretaris uiteenzetten hoe vaak een aanklacht tot mensenhandel uiteindelijk eindigt in een veroordeling tot mensenhandel, tot mensensmokkel of tot vrijspreking? Herkent de Staatssecretaris hierin bepaalde patronen, bijvoorbeeld in het gevraagde bewijs, die hij meeneemt in de modernisering van de wet?*

Uit de Dadermonitor Mensenhandel 2015–2019 (Bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 188) van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen blijkt dat 3.420 incidenten van mensenhandel bij de politie zijn geregistreerd in de periode van 2015–2019. In diezelfde onderzochte periode zijn in totaal 954 opsporingsonderzoeken gestart. Vervolgens zijn 900 zaken bij het OM ingeschreven in de periode 2015–2019. In de periode 2015–2019 heeft de rechter in eerste aanleg 721 mensenhandelzaken afgedaan.⁷ Hiervan zijn 521 zaken geëindigd in een veroordeling.⁸ In totaal eindigden in deze periode 162 zaken tot vrijspraak.⁹ De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen verwacht in het najaar van 2022 een nieuwe Dadermonitor te publiceren. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zal in een beleidsreactie aan de Tweede Kamer reageren op deze nieuw gepubliceerde cijfers en bevindingen.

De leden van D66-fractie vragen vervolgens aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid of patronen worden herkend, bijvoorbeeld in het gevraagde bewijs, die mee worden genomen in de modernisering. Naast deze cijfers zijn het ook de gesprekken met de betrokken uitvoerings- en handhavingsorganisaties en de rechtspraak (onder meer van de Hoge Raad) waaruit bepaalde patronen zichtbaar zijn. In dit kader valt bijvoorbeeld te denken aan het «inlezen» van een aanvullend bestanddeel «uitbuiting» in sommige onderdelen van de strafbaarstelling van mensenhandel. Hiermee wordt rekening gehouden bij de modernisering van de strafbaarstelling.

[Vraag 8] *Deze leden zien verder ook hier een gebrek aan capaciteit bij de politie. Zij vragen of het verduidelijken van de definitie van mensenhandel en het vaker geven van het voordeel van de twijfel ook kan zorgen dat de behandeling van een aanklacht minder tijd in beslag neemt, waardoor de politie de mogelijkheid krijgt om meer daders op te sporen.*

De beantwoording van deze vraag is in dit stadium van het wetgevings-traject lastig. Wel is het, zoals ook beschreven in de hoofdlijnenbrief, in algemene zin het doel om de strafbaarstelling van mensenhandel toegankelijker te maken en de opsporing daarmee effectiever. Het wetsvoorstel wordt met die uitgangspunten in gedachten nader uitgewerkt.

[Vraag 9] *Daarnaast zien de leden van de D66-fractie dat het begrip mensenhandel, mede door de formulering in de wet, niet door iedereen*

⁷ Naast een veroordeling of een vrijspraak is het ook mogelijk dat een zaak wordt gevoegd met een andere zaak ter terechtzitting, dat het OM niet-ontvankelijk wordt verklaard (N=11) of dat de verdachte wordt ontslagen van alle rechtsvervolgning (N=5). Bij 15 zaken is de uitspraak onbekend.

⁸ Veroordeling mensenhandel N=465, veroordeling mensenhandel (voeging ter terechtzitting) N=14, veroordeling (onbekend ten aanzien van mensenhandel en/of andere feiten) N=42.

⁹ Vrijspraak mensenhandel (ter terechtzitting gevoegd) N=3, vrijspraak mensenhandel (veroordeeling andere feiten) N=42, volledige vrijspraak N=117.

op dezelfde manier wordt gedefinieerd. Hierdoor ontstaat ruis tussen de werkzaamheden van de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de arbeidsinspectie. De aan het woord zijnde leden vragen de Staatssecretaris of hij bereid is een mogelijkheid tot externe advisering toe te voegen aan de uitvoering van de wet zodat er bij twijfel getoetst kan worden bij experts of er sprake is van mensenhandel of niet. En wil hij in de wet een mogelijkheid opnemen om in de intakefase, dus nog voordat het officiële onderzoek wordt gestart, officieel bezwaar te maken als mensenhandel wordt geënclassificeerd als mensensmokkel?

Met het toegankelijker maken van de regeling van mensenhandel is beoogd de rechtspraak te voorzien van een eenduidiger en beter samenhangend rechtskader, dat eenvoudiger te begrijpen en makkelijker toe te passen is, zoals hierboven reeds opgemerkt. De verwachting is dat de genoemde instanties op basis van de huidige inrichting van (de voorfase van) het opsporingsonderzoek beter met die regeling uit de voeten kunnen, en daarmee in staat worden gesteld mensenhandel effectiever op te sporen.

Indien het nieuwe wetsartikel in werking treedt, is het aan de organisaties in de strafrechtketen om daaraan nader vorm te geven, zoals dat nu ook het geval is. Daarbij geldt dat de opsporingsdiensten de inzet van hun bevoegdheden op het wetsartikel afstemmen, dat de officier van justitie het gebruikt bij het nemen van een vervolgingsbeslissing en dat de rechter op grond van het wetsartikel recht doet in de concrete zaak. In dit stelsel van opsporen, vervolgen en berechten ziet de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid geen plek voor een externe instantie die beoordeelt of sprake is geweest van mensenhandel of niet. Het is aan de professionaliteit van de organisaties in de strafrechtketen om zich hierover te buigen.

Dit betekent niet dat voor betrokkenen geen mogelijkheden bestaan om zich tegen niet-vervolg of vervolging voor een ander feit dan mensenhandel te verzetten. Zo biedt artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering een algemene beklagmogelijkheid voor belanghebbenden om zich te verzetten tegen een door het openbaar ministerie genomen beslissing om niet tot vervolging over te gaan. Het is staande rechtspraak dat belanghebbenden zich ook kunnen verzetten tegen de keuze ter zake van welk delict de vervolging is ingesteld. Toegepast op het voorbeeld van de D66-fractie zou een klacht in zo'n geval luiden dat voor mensensmokkel in plaats van mensenhandel is vervolgd. Een klaagschrift in het kader van deze beklagprocedure wordt behandeld door het gerechtshof.

[Vraag 10] *Veel slachtoffers van mensenhandel vinden het moeilijk hun verhaal te doen. Bijvoorbeeld omdat ze bang zijn voor gevolgen, uit een cultuur komen waar de politie niet betrouwbaar is of niet begrijpen dat bepaalde gedragingen in Nederland worden geënclassificeerd als dwang of drang. Het is daarom van groot belang dat slachtoffers op de juiste plek en op de juiste manier worden bevraagd. Herkent de Staatssecretaris dit probleem? Hoe kan de modernisering van de wet volgens hem helpen dit probleem te voorkomen? Is hij bijvoorbeeld bereid in de wet te regelen dat bepaalde indicatoren van mensenhandel, zoals het afnemen van reisdocumenten, zwaarder wegen in het proces? En is hij bereid te onderzoeken wat bij instanties als de politie kan worden verbeterd om slachtoffers meer vertrouwen te geven dat zij worden beschermd na aangifte, zowel tijdens het proces als daarna?*

Het is bekend dat slachtoffers van mensenhandel het moeilijk vinden om hun verhaal te doen, of wellicht er lang over doen om deze stap te nemen. In dit stadium van het wetsproces kunnen nog geen uitspraken gedaan worden over het eventueel zwaarder wegen van indicatoren van mensen-

handel. Wel wordt momenteel al onderzocht wat slachtoffers helpt om eerder aangifte te doen. Dit naar aanleiding van het in 2018 gepubliceerde rapport van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (hierna: CKM), «Aangifte doe je niet». Hierin werd geconcludeerd dat slachtoffers van seksuele uitbuiting verschillende drempels ervaren, binnen en buiten de strafrechtsketen, die van invloed kunnen zijn op hun aangiftebereidheid. Naar aanleiding van dit rapport is in 2021 een proeftuin gestart bij politie, samen met het CKM, om de aangiftebereidheid van slachtoffers tot 25 jaar te vergroten.

Om de drempels die het slachtoffer ervaart te adresseren, is binnen de proeftuin aangiftebereidheid geëxperimenteerd met een werkwijze om de angst te verkleinen en veiligheid te vergroten. Binnen de proeftuin is getest met interventies zoals de inzet van een recherchepsycholoog, verhoor bij de rechter-commissaris (die kennis en kunde heeft van mensenhandel of ervaring heeft met het horen van kwetsbare getuigen), het verkorten van de doorlooptijd en de inzet en rol van een veiligheidscoördinator. Een rapportage over de opbrengsten van de proeftuin wordt eind 2022 verwacht.

[Vraag 11] *Tijdens het proces kunnen slachtoffers van mensenhandel aanspraak maken op een tijdelijke verblijfsvergunning. De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk om slachtoffers tijdens een proces te beschermen, maar zien dat het tijdelijke verblijfsrecht en de noodzakelijke begeleiding per doelgroep kan verschillen. Deze leden zien dat niet elke gemeente even goed op de hoogte is van de rechten van vermeende slachtoffers en dat verkeerde voorlichting grote impact kan hebben op het verblijfsrecht. Ook missen gemeenten soms de benodigde expertise om slachtoffers de juiste begeleiding te bieden. Kan de Staatssecretaris hierop reflecteren?*

[Vraag 12] *Uit advies van de commissie Lenferink bleek eerder dat het van belang is dat slachtoffers na de initiële begeleiding verder worden opgevangen en begeleid in de gemeente waar ze vandaan komen of zijn aangetroffen, zo stellen de leden van de D66-fractie. In de praktijk lijkt het soms ingewikkeld slachtoffers na een periode in gespecialiseerde opvang te laten uitstromen naar gemeenten. Herkent de Staatssecretaris het beeld dat gemeenten niet altijd de verantwoordelijkheid nemen slachtoffers over te nemen? Is de uitstroom van slachtoffers naar gemeenten volgens de Staatssecretaris op dit moment voldoende geborgd? Hoe lang zitten slachtoffers na behandeling gemiddeld nog te wachten op uitstroom naar een gemeente? Vindt de Staatssecretaris deze wachttijd acceptabel?*

Antwoord op de vragen 11 en 12:

De afgelopen jaren is door het kabinet fors ingezet op de gemeentelijke aanpak van mensenhandel, met name op de bewustwording bij gemeenten. Volgens de afspraak uit het Interbestuurlijk Programma (IBP) moeten dit jaar alle gemeenten beleid op de aanpak van mensenhandel hebben. Een belangrijke stap om dit te realiseren is de ontwikkeling van het Kader mensenhandel voor gemeenten dat op 1 februari 2021 gepubliceerd is. Het kader biedt gemeenten bouwstenen bij het formuleren van een aanpak van mensenhandel.

De volgende stap is dat zoveel mogelijk gemeenten dit kader ook daadwerkelijk implementeren. Het is belangrijk dat gemeenten het kader kennen en het gebruiken bij het creëren van hun beleid. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid herkent het signaal dat gemeenten niet altijd weten wat hun rol en taak is als het gaat om de opvang van mensen met een tijdelijke verblijfsvergunning. Op verschillende manieren wordt

eraan gewerkt om dit bij gemeenten onder de aandacht te brengen. Zo heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vervolgens verschillende acties uiteengezet om het kader op ambtelijk en bestuurlijk niveau onder de aandacht te brengen bij gemeenten en het gebruik hiervan te stimuleren. Zo zijn meerdere webinars georganiseerd over de verschillende onderdelen van het kader.

Eind vorig jaar heeft Significant Groep in opdracht van de VNG een onderzoek opgeleverd naar de stand van zaken van de lokale en regionale aanpak van mensenhandel in Nederland. In dit onderzoek wordt onder andere ingegaan op de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers. Er zijn meer gemeenten die een zorgcoördinator voor slachtoffers van mensenhandel hebben. In 2019 gaf bijna de helft van de gemeenten aan een zorgcoördinator te hebben. Uit dit onderzoek blijkt dat ruim 70% van de gemeenten een zorgcoördinator beschikbaar te hebben. De zorgcoördinator is het eerste aanspreekpunt voor slachtoffers in een regio. Gemeenten en zorg- en veiligheidshuizen blijken verschillende beelden te hebben over de rol van een zorgcoördinator, waardoor zij hier op verschillende manieren uitvoering aan geven. Bijvoorbeeld de balans tussen het verlenen van zorg/hulp en het coördineren van hulpverlening. De rolbeschrijving van de zorgcoördinator door CoMensha kan hierin een uitkomst bieden. Verder blijken in de positionering van de zorgcoördinator verschillen te bestaan. De zorgcoördinator is bijvoorbeeld gepositioneerd bij het zorg- en veiligheidshuis, Veilig Thuis of bij een zorgaanbieder. Een aantal respondenten heeft specifiek aangegeven dat de positionering van de zorgcoördinator binnen zorg- en veiligheidshuizen bijdraagt in de aanpak van mensenhandel, omdat de verbinding tussen zorg en veiligheid veelal automatisch wordt gemaakt en zijn ervaring hebben met het uitvoeren van coördinerende/regisserende functies.

[Vraag 13] *De leden van de D66-fractie stellen nog een aantal vragen over preventie van mensenhandel. Veel slachtoffers van mensenhandel blijken al vroeg in aanraking te zijn geweest met bijvoorbeeld jeugdzorg. Doordat de behandeling hier niet altijd aansluit op volwassenproblematiek en omdat de overgang nadat iemand achttien jaar is geworden vaak abrupt is, komt het regelmatig voor dat kinderen vanuit de jeugdzorg later het slachtoffer van uitbuiting worden. Kan de Staatssecretaris toezeggen meer werk te maken van vroegtijdige signalering en waar nodig verlengde zorg vanaf de leeftijd van achttien jaar om mensenhandel te voorkomen?*

Ten aanzien van de overgang van jongeren met jeugdhulp van 18- naar 18+ kan voor jongeren die voor hun achttiende levensjaar in de jeugdzorg zitten door de gemeenten verlengde jeugdhulp worden gevraagd. Deze verlenging is wettelijk mogelijk gemaakt. De instelling kan dan verlengde hulp bieden. Echter moet de jongere zelf die hulp wel aanvaarden, omdat hij of zij bevoegd is om zelfstandig beslissingen te nemen. Het begeleiden van jongeren na hun 18^e richting een zelfstandig bestaan gaat in veel gemeenten steeds beter. Zo zijn er in de afgelopen jaren verschillende goede initiatieven ontwikkeld op dit gebied. Jongeren worden bijvoorbeeld geholpen met het vinden van huisvesting, school/onderwijs, werk of andere hulp die nodig is. Dit soort initiatieven worden vanuit dit kabinet ondersteund en de kennis hierover wordt breed verspreid onder relevante stakeholders.

Als het gaat om het signalering van mensenhandel in de jeugdhulpverlening is onderzoek gedaan naar signalering en registratie door CoMensha in samenwerking met het Landelijk Kenniscentrum LVB, het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en Jeugdzorg Nederland. Het is belangrijk dat professionals zich realiseren dat jongeren in de jeugdhulp-

verlening extra kwetsbaar zijn voor mensenhandel en dat zij daarom een belangrijke rol hebben in het signaleren. De aanbevelingen uit het onderzoek, zoals training en kennisontwikkeling maar ook samenwerking tussen politie, gemeenten en andere (zorg)partijen, worden meegenomen in het herijken van het programma Samen tegen mensenhandel. De staatsecretaris van JenV heeft eerder toegezegd dat jongeren specifieke aandacht krijgen in het nieuwe programma dat per 2023 van start gaat.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

***[Vraag 14]** Uit de brief volgt dat de centrale doelstelling van de modernisering het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel is. Dit wordt gewaarborgd door het toegankelijker maken van de gehele regeling en op bepaalde onderdelen de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen, in het bijzonder ten aanzien van arbeidsuitbuiting. Op welke andere onderdelen wordt de aansprakelijkheid nog meer verruimd? Hoe ver strekt bijvoorbeeld de verruiming van de aansprakelijkheid ten aanzien van seksuele uitbuiting?*

De strafbaarstelling van mensenhandel kent negen verschillende gedragingen. Bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel – waarbij onder andere de Nationale Politie, Nederlandse Arbeidsinspectie en het openbaar ministerie, diverse belangenorganisaties en wetenschappers worden betrokken – zal ook de wenselijkheid van het verruimen van verschillende onderdelen van de strafbaarstelling van mensenhandel nader worden gezien. In deze fase van het wetgevingstraject bestaat de indruk dat de noodzaak tot een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid met name wordt gevoeld ten aanzien van arbeidsuitbuiting buiten de seksindustrie (hierna: arbeidsuitbuiting), en minder of niet bij de andere vormen van uitbuiting, zoals ook hierboven is opgemerkt ten aanzien van criminele uitbuiting. De inbreng van de genoemde organisaties en personen zal worden meegewogen bij de te maken keuzen over de inhoud van het wetsvoorstel. In dit stadium van het wetstraject kunnen nog geen concrete uitspraken gedaan worden over een eventuele verruiming van de aansprakelijkheid ten aanzien van seksuele uitbuiting. Nadat het wetsvoorstel in openbare consultatie is gebracht en de verkregen adviezen daarin zijn verwerkt, zal het voorstel – na daaropvolgende verwerking van het advies van de Raad van State – aan Uw Kamer worden voorgelegd.

***[Vraag 15]** Uit de brief volgt dat in nauw overleg met betrokken organisaties de vraag wordt gezien of sprake zou moeten zijn van een aparte strafbaarstelling voor arbeidsuitbuiting. Is er zicht op de manier waarop andere Europese landen een dergelijke strafbaarstelling hebben vormgegeven? Kan Nederland daar wellicht van leren?*

Zoals ook is aangegeven in de beantwoording van vragen van de VVD- en ChristenUnie-fractie, worden waar dat opportuun is ook relevante ervaringen met betrekking tot de strafbaarstelling van mensenhandel uit andere landen betrokken in dit wetgevingstraject. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de «Modern Slavery Act», of de wijze waarop in België en Duitsland de strafbaarstelling van mensenhandel is geregeld. Over wetgevingsvraagstukken met betrekking tot mensenhandel onderhoudt het Ministerie van Justitie en Veiligheid intensieve internationale contacten, onder meer via de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Raad van Europa en de Benelux Unie.

***[Vraag 16]** Binnen welke termijn wordt verwacht dat dit wetsvoorstel aangeboden wordt aan de Tweede Kamer? Kan de Staatssecretaris schetsen welke stappen vanaf het bekendmaken van het plan van de*

modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel in het regeerakkoord tot nu toe precies zijn gezet?

Met de leden van de CDA-fractie deelt het kabinet het belang van de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel. Vandaar dat deze afspraak uit het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) met urgentie is opgepakt. Het verdient hier opmerking dat zorgvuldigheid in dit proces evenzeer van belang is. Het voorbereiden van gedegen wetgeving die dienstbaar moet zijn aan het effectiever maken van de aanpak van mensenhandel vergt een wetgevingstraject waarbij veel partijen zijn betrokken en hun inbreng moeten hebben. De modernisering is urgent, een zorgvuldige voorbereiding vergt ook tijd.

Zoals ook geschetst in antwoord op vragen van de leden van de VVD en de ChristenUnie is voor de modernisering een proces ingericht dat beoogt in een vroeg stadium alle betrokken organisaties te betrekken. Reeds voor de hierboven aangehaalde informele voorconsultatiesessies hebben sinds dit voorjaar op ambtelijk niveau meerdere bijeenkomsten plaatsgevonden om verschillende varianten waarin de modernisering zijn beslag kan krijgen, te bespreken. In combinatie met de inbreng in de sessies van november 2022 zal dit culmineren in een conceptwetsvoorstel dat naar verwachting in december 2022 in consultatie wordt gegeven. Zoals hierboven opgemerkt, wordt dit advies daarna verwerkt en wordt een gewijzigd wetsvoorstel voor advies aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Is ook dat advies verwerkt, dan kan het wetsvoorstel worden gereedgemaakt voor aanbieding aan de Tweede Kamer.

[Vraag 17] *De verwachting is dat de financiële consequenties van de modernisering van art. 273f Sr met name gelegen zijn in de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van arbeidsuitbuiting. Wat zijn de te verwachten financiële consequenties van de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting? Hoeveel wordt er voor de bekostiging van de algehele modernisering van art. 273f Sr beschikbaar gesteld?*

Zoals in de hoofdlijnenbrief van 9 september jl. uiteen is gezet en ook hierboven is opgemerkt, is het de verwachting dat de financiële consequenties van de modernisering van artikel 273f Sr zijn gelegen in de beoogde verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van arbeidsuitbuiting.¹⁰ In het coalitieakkoord is structureel 60 miljoen euro gereserveerd voor de bescherming van arbeidsmigranten (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, de commissie Roemer). Hiervan is 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de bekostiging van dit wetsvoorstel en de uitvoering bij handhavingsorganisaties zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, het openbaar ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de rechterlijke macht. De genoemde kosten zijn gebaseerd op een eerste raming. Door middel van uitvoerings- of handhavingstoetsen zullen de betrokken uitvoerings- en handhavingsorganisaties nader in kaart brengen welke financiële middelen zij nodig hebben voor de uitvoering en handhaving. Deze toetsen zullen worden uitgevoerd voordat het wetsvoorstel naar uw Kamer wordt gezonden. Op dit moment is de verwachting dat een ruimere strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting zal leiden tot meer meldingen en dat meer meldingen in onderzoek kunnen worden genomen.

¹⁰ Kamerstuk 28 638, nr. 210

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

[Vraag 18] Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hij met de wetswijziging aan de knelpunten in wetgeving zoals die door de Algemene Rekenkamer in 2021 (Bijlage bij Kamerstuk 35 883, nr. 420) zijn geconstateerd tegemoet denkt te komen om tot een succesvolle strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting te komen?

De Algemene Rekenkamer constateert, evenals het kabinet, dat het huidige artikel 273f Sr toe is aan modernisering: het wetsartikel wordt door de (rechts)praktijk als complex ervaren. De Algemene Rekenkamer focust zich daarbij op de bewijsbaarheid van verschillende bestanddelen van het huidige artikel. In het wetsvoorstel wordt gewerkt aan de toegankelijkheid en de leesbaarheid van het wetsartikel, waarbij de effectieve aanpak van mensenhandel, waaronder arbeidsuitbuiting, het uitgangspunt is. De door de Algemene Rekenkamer genoemde knelpunten worden dus meegenomen in dit wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

[Vraag 19] De leden van de PvdA-fractie vragen of bij de modernisering van artikel 273f ook min of meer verwante strafbaarstellingen zoals die in artikel 273g en die met betrekking tot slavernij worden meegenomen. Kan de Staatssecretaris hier nader op ingaan?

Het wetgevingstraject concentreert zich op de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f Sr). De modernisering van dit wetsartikel is om verschillende redenen nodig: onder andere wordt het wetsartikel in de praktijk als complex ervaren en staan door rechtsontwikkeling niet alle voorwaarden voor aansprakelijkheid wegens mensenhandel in deze wetsbepaling. Dat neemt niet weg dat bij dit traject de verhouding met het dit jaar in werking getreden artikel 273g Sr alsmede andere relevante strafbaarstellingen voor ogen wordt gehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

[Vraag 20] Deze leden constateren dat het huidige wetsartikel in totaal negen verschillende gedragingen kent die alle als vorm van mensenhandel strafbaar zijn gesteld. Deze leden constateren dat het niet uitgesloten is dat er in de toekomst nieuwe vormen van mensenhandel zullen ontstaan en vragen de Staatssecretaris of bekeken kan worden of er een generieke strafbaarstelling voor mensenhandel kan komen die niet uitputtend is zodat te allen tijde teruggegrepen kan worden op deze strafbaarstelling.

De verschillende gedragingen die in het huidige artikel 273f, eerste lid, onder 1 tot en met 9, Sr strafbaar zijn gesteld, zijn telkens vrij algemeen omschreven. Met de leden van de SGP-fractie zij wij van mening dat dergelijke generieke omschrijvingen inderdaad als voordeel hebben dat eventuele nieuwe vormen van mensenhandel – binnen de door de wetgever getrokken grenzen – langs de weg van jurisprudentie onder het bereik van de strafbaarstelling kunnen worden gebracht. Er is geen aanleiding om bij de modernisering van de regeling van mensenhandel van het genoemde uitgangspunt, dat bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van een strafbaarstelling, af te stappen.

[Vraag 21] De leden van de SGP-fractie lezen dat de Staatssecretaris voornemens is om de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen, maar lezen ook dat de Hoge Raad, in aanvulling op de wettekst, de voorwaarde stelt dat voor het bewijs sprake moet zijn van uitbuiting. Deze

leden vragen de Staatssecretaris hoe het verwerken van de uitspraken van de Hoge Raad in de wettekst samengaat met het verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, daar bewijs voor uitbuiting zorgt voor een hogere drempel voor het bewijzen van mensenhandel. Deze leden wijzen hiervoor in het bijzonder naar de kwetsbare positie van het slachtoffer, bij wie het soms niet mogelijk is om bewijs op te slaan wanneer sprake is van uitbuiting. Zij vragen de Staatssecretaris of kan worden onderzocht of het mogelijk is dat omkering van de bewijslast ertoe kan leiden dat aan dit uitbuitingsvereiste wordt voldaan, maar dat de drempel om tot bewezenverklaring te komen niet verhoogd wordt.

In het kader van het toegankelijker maken van de regeling van mensenhandel zal worden bezien of, en zo ja hoe, aan de rechtspraak van de Hoge Raad ontleende uitgangspunten in de strafbaarstelling van mensenhandel moeten worden neergelegd. Dit betekent dus niet zonder meer, zo merken wij in reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie op, dat elk van deze uitgangspunten in de beoogde nieuwe wettelijke regeling zal worden gehandhaafd. Daarnaast wordt benadrukt dat in het strafrecht van omkering van de bewijslast geen sprake kan zijn. Een fundamenteel strafrechtelijk uitgangspunt is immers dat het aan het openbaar ministerie is om voldoende bewijsmateriaal aan te dragen om de rechter de overtuiging te doen bekomen dat de verdachte het ten laste gelegde heeft begaan. De bewijslast rust dus te allen tijde op het openbaar ministerie. Het zou onverenigbaar zijn met de onschuldpresumptie als van de verdachte zou worden verlangd om het tegendeel te bewijzen van hetgeen het openbaar ministerie aan hem ten laste heeft gelegd.

[Vraag 22] *De leden van de SGP-fractie lezen dat voor de verruiming van de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting de vraag voorligt of dit via artikel 273f Sr verruimd moet worden, of via een op zichzelf staande strafbaarstelling. Deze leden vragen de Staatssecretaris of beide opties kunnen worden uitgewerkt en voorgelegd aan het parlement.*

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie en de CU-fractie is aangegeven dat het voornemen bestaat in het kader van het moderniseringstraject 273f een strafbaarstelling voor ernstige arbeidsmisstanden te introduceren. Zoals in vraag 3 is toegelicht, is de vormgeving hiervan een complex vraagstuk, welke zorgvuldig wordt bezien in nauw overleg met betrokken organisaties. In de memorie van toelichting wordt inzicht geboden in de totstandkoming van deze nieuwe strafbaarstelling.

[Vraag 23] *Deze leden vragen de Staatssecretaris met een wetsvoorstel en instrumentarium te komen waarbij alle inspecties en opsporingsdiensten met elkaar kunnen samenwerken om tot een effectieve aanpak te komen.*

[Vraag 24] *Gezien de ernst van het strafbaar gestelde is het van belang dat indien deze wet aangenomen wordt, de diensten en inspecties er direct mee aan de slag kunnen. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe er vanuit de praktijk op dit wetsvoorstel geanticipeerd wordt?*

Antwoord op de vragen 23 en 24:

Met de modernisering van artikel 273f Sr wordt een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van arbeidsuitbuiting voorzien. De financiële consequenties zijn ook gelegen in de beoogde verruiming van ernstige misstanden in arbeidssituaties. Voor de bekostiging van dit wetsvoorstel is 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de uitvoering bij handhavingsorganisaties zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, het openbaar ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de

rechtelijke macht. Hiermee worden verschillende schakels in de strafrechten versterkt. Bij de verdere doordenking van het wetsvoorstel wordt, ten behoeve van een effectieve aanpak van arbeidsmisstanden, gezocht naar een adequate mix van bestaande bestuurs- en strafrechtelijke instrumenten. In het wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting wordt beoogd om helderheid te geven over het inzetten van het instrumentarium bij misstanden op de arbeidsmarkt.

Onderdeel van ieder wetgevingstraject zijn de uitvoerings- en handhavingstoetsen. Met deze toetsen geven uitvoerings- en handhavingsinstanties aan wat de gevolgen zijn voor de praktijk. Daarmee worden deze diensten en inspecties goed betrokken. In aanloop naar de datum van inwerkingtreding zal met de betrokken uitvoerings- en handavingsorganisaties worden bezien wat nodig en al mogelijk is om deze organisaties goed te equiperen binnen de beschikbare budgettaire middelen. De Nederlandse Arbeidsinspectie benoemt hierbij de doorlooptijd van werving, selectie, screening en opleiding van nieuwe medewerkers, voordat deze operationeel inzetbaar kunnen zijn. Als vuistregel geldt hiervoor dat uitgaven voor extra medewerkers in een jaar tot operationele inzetbaarheid van die medewerkers in het daaropvolgende jaar leidt.¹¹

[Vraag 25] *De leden van de SGP-fractie merken op dat enkel geld gereserveerd is voor de dekking wat betreft het arbeidsmigrantenonderdeel. Deze leden wijzen de Staatssecretaris op de uitvoeringsconsequenties bij de andere onderdelen van mensenhandel. Indien de drempel voor mensenhandel verlaagd wordt wat betreft seksuele uitbuiting, kan dit leiden tot een hogere werkdruk bij opsporingsorganisaties. Graag zien deze leden een reflectie van de Staatssecretaris op de andere aspecten van dit wetsvoorstel en de uitvoeringsconsequenties voor de diensten.*

Zoals in de eerdere beantwoording is benoemd, is het voornemen in dit stadium van het moderniseringsproces om de nadruk te leggen op het verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van ernstige misstanden in arbeidssituaties. Vanuit de uitvoeringspraktijk is aangegeven dat vooral op dit domein een lacune wordt ervaren. Om deze reden is het de verwachting dat de consequenties van de modernisering van artikel 273f Sr, zowel met betrekking tot capaciteit en financiën, zijn gelegen in de beoogde verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van arbeidsuitbuiting.

De consultatiefase wordt benut om betrokken organisaties de uitvoerings- en handavingsconsequenties nader in kaart te laten brengen door middel van de uitvoerings- en handhavingstoets. Uit deze toets zal blijken wat voor impact de modernisering naar verwachting op de andere opsporingsorganisaties zal hebben.

[Vraag 26] *De leden van de SGP-fractie lezen dat de Kamer regelmatig geïnformeerd zal worden over de voortgang van het wetgevingstraject. Deze leden vragen de Staatssecretaris om met name wat betreft het tijdpad de Kamer te informeren wanneer afgeweken zal worden van het in de brief voorgestelde tijdpad.*

De informatievoorziening aan uw Kamer over dit traject is van groot belang. Om die reden kunnen wij toezeggen dat uw Kamer in het bijzonder wordt geïnformeerd indien een wijziging in het tijdpad wordt voorzien.

¹¹ Zie ook Jaarplan 2018 van de Nederlandse Arbeidsinspectie, p. 61. (Bijlage bij Kamerstuk 34 775 XV, nr. 12)

[Vraag 27] *Deze leden vragen de Staatssecretaris hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de Wet regulering sekswerk, met name wat betreft het onderdeel over seksuele uitbuiting. Sluiten deze wetsvoorstellen voldoende op elkaar aan?*

Het wetsvoorstel regulering sekswerk (hierna: de Wrs) voorziet ter regulering van de branche in een vergunningplicht voor respectievelijk prostituees en seksbedrijven. Doel van de wet is dwang en uitbuiting in de seksbranche voorkomen en aanpakken. Met het wetsvoorstel wordt het zicht op de seksbranche vergroot en worden toezicht en handhaving vergemakkelijkt. De klant is strafbaar indien hij of zij gebruik maakt van de diensten van een prostituee die zelfstandig werkt zonder prostitutievergunning of werkt voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend. Uit het coalitieakkoord vloeit een aantal aanpassingen van de Wrs voort. Zo staat daarin het voornemen opgenomen om de strafbaarstelling van klanten die melding of aangifte doen van misstanden te schrappen. Hiertoe wordt artikel 40 gewijzigd, zodat meldende klanten een uitzondering op de genoemde strafbaarstelling vormen.

Verder bevat het wetsvoorstel regulering sekswerk de introductie van artikel 206a Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) met daarin de strafbaarstelling van faciliteerders die – kort gezegd – uit winstbejag behulpzaam zijn bij niet-vergunde prostitutie. Op dit misdrijf wordt een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren gesteld of een geldboete van de vierde categorie. Het gaat om behulpzaamheden, zoals het vervoeren, begeleiden en ondersteunen in het bewustzijn dat deze activiteiten dienstig zullen zijn aan *niet-vergunde* prostitutie. Er geldt uitsluitend strafbaarheid als de gedragingen de kern van de niet-vergunde prostitutie raken en het daarbij gaat om een prostituee die niet in bezit is van een vergunning. Activiteiten van hulpverleners zoals artsen, welzijnswerkers en geestelijk verzorgers, maar ook reguliere werkzaamheden van bijvoorbeeld advocaten en middenstanders (denk hierbij aan regulier taxivervoer of de verkoper van voorbehoedsmiddelen) vallen niet onder de reikwijdte van de strafbaarstelling.¹²

Het wetsvoorstel tot modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel heeft betrekking op gedragingen die naar hun aard en ernst verschillen van de gedragingen die het wetsvoorstel regulering sekswerk beoogt strafbaar te stellen. Bij mensenhandel gaat het om ernstige gedragingen die een grove aantasting vormen van de lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid het slachtoffer, omdat sprake is van (het oogmerk van) *uitbuiting* van een ander. Dit zeer ernstige misdrijf richt zich – toegespitst op seksuele uitbuiting – tot mensenhandelaren, seksuele uitbuiters en personen die voordeel trekken uit de seksuele uitbuiting van een ander. Het aanmerkelijk zwaardere verwijt van mensenhandel komt ook tot uiting in het verschil in strafmaximum: op dit misdrijf is nu twaalf jaren gevangenisstraf gesteld. Artikel 206a Sr heeft betrekking op de groep faciliteerders die profijt trekt uit *niet-vergunde* prostitutie. Deze strafbaarstelling biedt mogelijkheden strafrechtelijk op te treden tegen activiteiten die bijdragen aan de instandhouding van niet-vergunde prostitutie.

[Vraag 28] *De leden van de SGP-fractie vragen de Staatssecretaris om bij modernisering van artikel 237f Sr de belangen van het slachtoffer niet uit het oog te verliezen en hier voldoende rekening mee te houden. Slachtoffers van mensenhandel hebben vanwege hun positie niet altijd de mogelijkheid om bewijs te verzamelen en verkeren in een ongelijke positie*

¹² Kamerstuk 34 193, nr. 15.

ten opzichte van verdachten. Daarnaast is dikwijls sprake van chantage van slachtoffers en durven slachtoffers derhalve niet te getuigen, uit vrees voor sancties voor slachtoffer of diens familie. Deze leden vragen de Staatssecretaris hier extra rekening mee te houden.

Bij de modernisering van artikel 273f Sr willen we graag van de ervaringen van slachtoffers zelf horen, zodat die in het wetgevingstraject zo goed mogelijk kunnen worden meegenomen en het gemoderniseerde artikel betere bescherming kan bieden aan slachtoffers. Om die reden zijn in het kader van hierboven al genoemde informele voorconsultatiesessies ook gesprekken voorzien met slachtofferorganisaties en ervaringsdeskundigen. Deze organisaties worden ook betrokken bij de formele (internet)consultatie.