

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

689

Vragen van het lid **Tseggai** (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *de jaarcijfers Mensenhandel 2023* (ingezonden 23 oktober 2024).

Antwoord van Minister **Van Weel** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 29 november 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 544.

Vraag 1

Kent met de onlangs gepubliceerde jaarcijfers over mensenhandel in 2023 van de Nationaal Rapporteur Mensenhanden en Seksueel Geweld tegen Kinderen?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de mening van de Nationaal Rapporteur dat de toename van het aantal slachtoffers in de thuisprostitutie zorgelijk is, omdat deze sector minder zichtbaar is voor de handhavende instanties? Zo ja, deel u dan ook de mening dat dit om aanpassing van opsporingsmiddelen en mogelijkheden voor digitale opsporing vraagt en hoe gaat u hiervoor zorgen? Zo nee, waarom deelt u die mening niet?

Antwoord 2

De toename van het aantal meldingen van slachtoffers van seksuele uitbuiting in de thuisprostitutie is zorgelijk. Tegelijkertijd kan de toename (deels) het effect zijn van de inzet om de meldingsbereidheid onder slachtoffers te verhogen. Het is voor slachtoffers in de sekswerkbranche niet makkelijk om een melding te doen. Zij zijn vaak bang voor repercussies waardoor er geen melding of aangifte wordt gedaan en zorgelijke situaties blijven voortbestaan. Het landelijk beleid is er dan ook op gericht om de meldingsbereidheid onder slachtoffers te verhogen.

¹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 18 oktober 2024, Jaarcijfers mensenhandel 2023: toename in thuisprostitutie (<https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2024/10/18/jaarcijfers-mensenhandel-2023-toename-in-thuisprostitutie>).

Los daarvan moet seksuele uitbuiting, juist ook in de thuisprostitutie, kunnen worden aangepakt. Binnen dat kader zijn signalen die voortkomen vanuit het toezicht op de sekswerkbbranche van groot belang voor het opstarten en uitvoeren van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. In beginsel is het de taak van de gemeente om toezicht te houden op de sekswerkbbranche. Om het zicht op slachtoffers van mensenhandel binnen deze sector te verbeteren, wordt er gezamenlijk tussen de VNG, de politie, maatschappelijk werk organisaties, ervaringsdeskundigen en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) aan een handelingskader gewerkt ten aanzien van het uitvoeren van de controles op de sekswerkbbranche. De acties onder actielijn 5 uit het Actieplan programma Samen tegen Mensenhandel voor het verbeteren van de gegevensverwerking en informatiedeling dragen ook bij aan een verbeterd zicht op slachtoffers van mensenhandel, doordat signalen van misstanden eenvoudiger tussen de bij de aanpak van mensenhandel betrokken partijen kunnen worden gedeeld.

Daarnaast is het uiteraard van belang dat de opsporingsdiensten zich door blijven ontwikkelen als het gaat om (online) opsporing om mensenhandel op een passende wijze aan te kunnen (blijven) pakken. Door de politie wordt onder andere met de kwalitatieve afspraken in de Veiligheidsagenda op deze doorontwikkeling ingezet. Zo werkt de politie aan de versterking van samenwerking met partners bij het signaleren van uitbuiting die online plaatsvindt en heeft de politie een online opsporingsstrategie opgezet die gericht is op mensenhandel. Uw Kamer is in de Kamerbrief over toezeggingen op het dossier mensenhandel nader geïnformeerd over de online opsporingsstrategie.²

Vraag 3

Wanneer wordt het wetsvoorstel regulering sekswerk in consultatie naar de Kamer gestuurd?

Antwoord 3

Ter uitvoering van het vorige coalitieakkoord is een nota van wijziging bij het wetsvoorstel regulering sekswerk opgesteld. De nota van wijziging is in consultatie gegaan, maar door de val van het vorige kabinet niet verder gebracht. De Kamer wordt begin 2025 geïnformeerd over de visie op sekswerk. Daarin wordt ingegaan op de invoering van de minimumleeftijd voor prostitutie van 21 jaar zoals afgesproken in het regeerprogramma en de relatie die deze invoering heeft met het wetsvoorstel voor de wet regulering sekswerk. De wijze waarop de minimumleeftijd van 21 jaar voor prostitutie in wetgeving wordt geregeld is namelijk ook afhankelijk van de bredere visie op sekswerk en de regels opgenomen in het nu in de Kamer aanhangige wetsvoorstel regulering sekswerk.

Vraag 4

Hoe komt het dat het aantal verdachten dat in 2023 in beeld kwam bij de politie gedaald is terwijl het aantal meldingen van mensenhandel bij diverse instanties licht is gestegen? Hoe verhoudt zich dat tot een van de doelen van uw programma Samen tegen mensenhandel om «daders te frustreren en zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk aan te pakken»?³

Antwoord 4

Het melden van slachtoffers van mensenhandel bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) is niet voorbehouden aan de politie. Iedereen die zicht heeft op een mogelijk slachtoffer kan hierover melding doen bij CoMensha. Hoewel het voor het opstarten van een onderzoek zeer wenselijk is dat deze signalen ook worden doorgezet aan de politie, komt het voor dat slachtoffers (nog) niet willen dat hun gegevens worden gedeeld met de politie en/of dat zij (nog) geen verklaring willen afleggen, waardoor dit slachtoffer en mogelijk ook de verdachte niet bij politie in beeld komen. Daarnaast biedt niet iedere verklaring of aangifte van een slachtoffer voldoende aanknopingspunten om tot een succesvolle aanhouding en vervolging van een dader te komen. Deze aspecten gezamenlijk zorgen ervoor

² Kamerstuk 28 638, nr. 254.

³ Kamerstuk 36 600 VI.

dat een stijging van het aantal meldingen niet automatisch een stijging van het aantal verdachten dat in beeld is bij de politie betekent. Daarbij komt dat de politie niet de enige opsporingsinstantie is die betrokken is bij de aanpak van mensenhandel en aldus niet als enige partij zicht heeft op verdachten. Het versterkt Actieplan programma Samen tegen mensenhandel is op 17 juni jl. naar uw Kamer gestuurd.⁴ Momenteel wordt gewerkt aan de uitvoering van het Actieplan. De jaarcijfers mensenhandel gaan over 2023, maar blijven relevant voor de uitvoering van de acties over daders. De acties uit het Actieplan dienen ook ter verbetering van de aanpak van daders. Zo zijn er acties die zich richten op het voorkomen van herhaald daderschap. Daarnaast wordt ingezet op het vergroten van de aangiftebereidheid en meldingsbereidheid van slachtoffers en op het verbeteren van de (boven) regionale samenwerking om zo ook meer zicht op daders van mensenhandel te krijgen en hen aan te kunnen pakken.

Vraag 5

Hoe komt het dat het percentage zaken dat door het Openbaar Ministerie geseponereerd al jaren stijgt en dat daardoor het jaarlijkse aantal zaken waarin de rechter uitspraak doet daalt?

Antwoord 5

De officier van justitie kan onder meer op gronden aan het algemeen belang ontleend beslissen om niet of niet verder te vervolgen. De zaak wordt dan geseponereerd. Indien op grond van het onderzoek geconcludeerd moet worden dat niet vervolgd kan worden of een veroordeling niet haalbaar is wegens onvoldoende bewijs, dan wordt geseponereerd met een «technisch sepot». In het geval van mensenhandel is onvoldoende bewijs de meest voorkomende reden voor een sepot.

Specifieke redenen voor de lichte stijging van het aantal sepoten in de afgelopen jaren zijn niet bekend. In algemene zin zijn er verschillende factoren die bij strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel kunnen bijdragen aan een sepot.

Zo schrijft de Aanwijzing Mensenhandel voor dat opsporingsdiensten worden geacht in alle gevallen signalen van mensenhandel op te pakken. Als er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn, dienen deze in overleg met de officier van justitie te worden onderzocht. Bij mensenhandel wordt de benodigde bewijsdrempel relatief vaak niet gehaald. Dit hangt samen met de aard van het delict. De uitbuiting is vaak het gevolg van geweld, dwang of een afhankelijkheidsrelatie, en hierdoor is de aangiftebereidheid laag. Als er geen of onvoldoende ondersteunend bewijs voor handen is, kan niet worden overgegaan tot vervolging. In gevallen waarbij wordt besloten niet te vervolgen voor mensenhandel, zal in sommige gevallen worden gedagvaard voor andere strafbare feiten die bij mensenhandel kunnen spelen, zoals mensensmokkel of voor het verschaffen van wederrechtelijk verblijf als de slachtoffers van buiten de EU zijn.

Vraag 6

Is het waar dat in een aanzienlijk deel van bovengenoemde zaken ondanks indicaties van arbeidsuitbuiting, waaronder de kwetsbare situatie waarin slachtoffers verkeren en het misbruik daarvan, er toch geen vervolging voor mensenhandel plaatsvond? Zo ja, hoe komt dat? Zo nee, wat is er dan niet waar aan dit door de Nationaal Rapporteur gestelde?

Antwoord 6

De Nationaal Rapporteur stelt dat de opsporing en strafrechtelijke vervolging van arbeidsuitbuiting in Nederland al beperkt was en in 2023 nog verder in omvang is afgenomen. Zij stelt dat het aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting afnam van 15 in 2022 naar 8 in 2023. In dezelfde periode zou het aantal zaken van arbeidsuitbuiting dat is ingeschreven bij het Openbaar Ministerie afgenomen zijn van 31 tot 18, en het aantal door de rechter afgedane zaken van arbeidsuitbuiting nam af van 8 in 2022 tot 2 in 2023.

⁴ Kamerstuk 28 638, nr. 249.

Niet alle zaken met een indicatie van arbeidsuitbuiting leiden tot vervolging. De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie beoordeelt alle meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting en pakt deze zo nodig op, zoals bepaald in de Aanwijzing mensenhandel. De Opsporingsdienst beziet of er voldoende aanknopingspunten zijn om op te treden, zoals de benadering van een mogelijk slachtoffer of de inzet van opsporingsmiddelen tegen een specifieke verdachte. Dit blijkt bij veel meldingen niet het geval.

Daarnaast leidt niet elk strafrechtelijk onderzoek tot vervolging door het Openbaar Ministerie, omdat vaak onvoldoende bewijs kan worden gevonden. Overigens wordt in deze zaken ook bekeken of vervolging voor andere strafbare feiten mogelijk is, bijvoorbeeld voor mensensmokkel of valsheid in geschrifte. Bovendien kunnen misstanden in de arbeidssfeer bestuursrechtelijk worden aangepakt.

Met het wetsvoorstel Modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel kan arbeidsuitbuiting (art. 273f Wetboek van Strafrecht) naar verwachting effectiever worden aangepakt. Dit wetsvoorstel is 25 april jl. bij de Tweede Kamer ingediend. Het doel van dit wetsvoorstel is om de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel – inclusief arbeidsuitbuiting – effectiever te maken en de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers te verbeteren. Daarnaast wordt ernstige benadeling als zelfstandig delict strafbaar gesteld, waarmee wordt beoogd dat substantiële onderbetaling en slechte huisvestingsomstandigheden, zoals geschetst in het wetsartikel, effectiever aangepakt kunnen worden.

Overigens is na de publicatie van deze jaarcijfers over het aantal gestarte opsporingsonderzoeken onder meer gebleken dat de Arbeidsinspectie sommige onderzoeken naar arbeidsuitbuiting abusievelijk op een andere wijze had geregistreerd. De Arbeidsinspectie komt tot de conclusie dat zij in 2022 28 en in 2023 21 opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting is gestart.

Vraag 7

Geven de cijfers naar uw mening aanleiding om het toezicht op arbeidsuitbuiting in sectoren die daarvoor gevoelig zijn te verscherpen? Zo ja, hoe gaat u hier zorg voor dragen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor de opsporing van arbeidsuitbuiting. Zoals hiervoor is aangegeven wordt elke melding over mogelijke arbeidsuitbuiting door de Opsporingsdienst opgepakt, ongeacht de sector waar de melding betrekking op heeft.

Vraag 8

Deel u de mening van de Nationaal Rapporteur dat «de cijfers laten zien dat blijvende aandacht voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel noodzakelijk is»? Zo ja, hoe gaat u hier zorg voor dragen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Ik deel de mening van de Nationaal Rapporteur dat er blijvende aandacht nodig is voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Daarom is de aanpak van mensenhandel een van de centrale thema's in de Veiligheidsagenda 2023–2026 en zijn er in het kader hiervan kwalitatieve en kwantitatieve afspraken gemaakt. Via de Jaarverantwoording Politie, die jaarlijks middels het Jaarverslag JenV met uw Kamer wordt gedeeld, wordt uw Kamer op de hoogte gehouden over de uitvoering van de veiligheidsagenda.⁵ Ook wordt er op dit moment gewerkt aan het moderniseren en uitbreiden van het artikel waarin mensenhandel strafbaar wordt gesteld (art. 273f Sr). Het aangepaste artikel moet de aanpak van mensenhandel, en dan met name misstanden in de arbeidssfeer door hoofdzakelijk de Nederlandse Arbeidsinspectie, verbeteren. Zoals gezegd bij het antwoord onder vraag 4, zijn er daarnaast ook in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel acties die moeten bijdragen aan de aanpak van daders.

⁵ Kamerstuk 36 560 V, nr. 1.

Vraag 9

Wanneer wordt het wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f Sr) naar de Kamer gestuurd?

Antwoord 9

Het wetsvoorstel is reeds op 29 april bij uw Kamer ingediend en uw Kamer heeft daarover op 13 juni verslag uitgebracht. De nota naar aanleiding van dit verslag is 23 oktober jl. aan uw Kamer aangeboden.⁶

Vraag 10

Gaat u naar aanleiding van de door de Nationaal Rapporteur gemelde cijfers en de observaties die zij daaraan verbindt het Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel aanpassen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

De cijfers die zijn gepubliceerd passen in een trend van de afgelopen jaren waarin het zicht op slachtoffers slecht is. Dit is onderkend in de probleemanalyse van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel. De komende jaren worden verschillende acties binnen het Actieplan uitgevoerd die het zicht op het aantal slachtoffers vergroten, zodat slachtoffers eerder en beter kunnen worden geholpen.

⁶ Kamerstuk 36 547, nr. 6.