

Vergaderjaar 2019–2020

28 638

Mensenhandel

Nr. 183

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2020

Aanleiding

Op 13 november 2019 informeerde ik u door middel van een voortgangsbrief¹ over de voortgang van het programma *Samen tegen mensenhandel* (hierna het programma) dat in november 2018² van start is gegaan. In dit programma slaan de Ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Buitenlandse Zaken (BZ) de handen ineen. Dit doen wij in nauw contact met maatschappelijke organisaties die dagelijks slachtoffers van mensenhandel begeleiden, met de politie, het Openbaar Ministerie en gemeenten. Jaarlijks maken we de balans op waar we staan en informeer ik u daarover³.

De eerste voortgangsbrief over het programma is besproken tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel op 5 december 2019. Tijdens dit overleg heb ik uw Kamer een aantal toezeggingen gedaan. Door middel van deze brief kom ik terug op deze toezeggingen en een aantal eerder door de Kamer aangenomen moties. Deze zal ik in het navolgende toelichten. Eerst ga ik echter in op de implicaties van de coronacrisis voor het mensenhandeldomein.

Monitoren van de implicaties van de coronacrisis op mensenhandel

Op dit moment bevinden we ons in een situatie die we niet eerder hebben meegemaakt. Corona zorgt ervoor dat bepaalde werkzaamheden geen doorgang kunnen vinden en dat we anders moeten werken om onze doelen te bereiken. Dit geldt ook, en misschien wel meer, binnen het

¹ Kamerstuk 28 638, nr. 176

² Kamerstuk 28 638, nr. 175

³ De eerstvolgende voortgangsbrief ontvangt u begin november.

mensenhandeldomein. Immers, mensenhandel is van zichzelf al een misdrijf dat zich in de luwte en illegaliteit afspeelt. Het is een zogenaamd haaldelict, en juist dat «halen» is gegeven de genomen coronamaatregelen momenteel lastig.

Omdat de precieze effecten van de coronacrisis en de coronamaatregelen voor het mensenhandeldomein zich niet laten voorspellen, is er op initiatief van het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (hierna CoMensha) een werkgroep ingesteld waarin signalen van misstanden en mogelijke uitbuiting gerelateerd aan de coronacrisis en de coronamaatregelen worden gedeeld en besproken. Deelnemende partijen zijn tot nu toe de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, politie, Inspectie SZW (ISZW), Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), Openbaar Ministerie, FairWork, COA, Watch Nederland, Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), Leger des Heils en Lumens. Daarnaast is ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid vertegenwoordigd in deze projectgroep. Het voornemen is om een monitor te ontwikkelen, zodat er zicht komt op de effecten van de coronacrisis en de coronamaatregelen op mensenhandel. Op basis van de verkregen inzichten kunnen indien nodig extra maatregelen genomen worden om slachtoffers van mensenhandel te beschermen en de daders aan te pakken.

Moties en toezeggingen

In het navolgende ga ik allereerst in op de stand van zaken met betrekking tot een aantal moties. Daarna behandel ik een aantal toezeggingen. Ik eindig met een verslag van het jurisprudentie onderzoek dat ik uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 5 december jl. heb toegezegd.

1. Maatregelen met betrekking tot klanten van minderjarigen

Bezien als economisch gedreven delict, is er sprake van een aanbod en een vraagkant van mensenhandel. Ik constateer dat er ruimte is in het programma om nadrukkelijker stil te staan bij juist de vraagkant van mensenhandel. Burgers en klanten kunnen namelijk een belangrijke rol spelen in de bestrijding van mensenhandel. Enerzijds hebben zij een signalerende functie en kunnen zij melding maken uitbuiting. Anderzijds kunnen zij, als afnemers van diensten en producten, misstanden voorkomen. Zonder afnemers van deze diensten en producten wordt de handel bemoeilijkt.

Gesterkt door uw motie om – kortgezegd – met een pakket van maatregelen te komen om klanten die seks kopen van minderjarigen, te ontmoedigen⁴, zal ik mij allereerst richten op het ontmoedigen van klanten van één specifieke vorm van mensenhandel bij een zeer kwetsbare doelgroep: seksuele uitbuiting van minderjarigen. Het is belangrijk dat deze klanten in beeld komen en er voldoende aandacht is voor de strafrechtelijke aanpak van deze groep daders. Mijn ministerie werkt daarin samen met het CKM. In deze brief zal ik nader ingaan op een viertal aandachtsgebieden waarbinnen nieuwe maatregelen te verwachten zijn en wil ik tevens een aantal concrete maatregelen al

⁴ Tijdens het Vervolg Algemeen Overleg Mensenhandel op 4 juli jl. is door uw Kamer een motie (Kamerstuk 28 638, nr. 166) aangenomen die de regering oproept om in gesprek te treden met de politie, het Openbaar Ministerie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en ngo's om de knelpunten en mogelijkheden inzake het ontmoedigen en vervolgen van klanten die seks kopen van minderjarigen in kaart te brengen en om met een pakket van maatregelen te komen om klanten die seks kopen van minderjarigen, te ontmoedigen.

benoemen. In de voortgangsbrief van het programma van november 2020 verwacht ik de laatste concrete maatregelen te kunnen aankondigen, waarmee sprake is van een gebalanceerd pakket maatregelen.

Aandachtsgebied 1: Bewustwording van (mogelijke) klanten

Het is van belang om (potentiële) afnemers van betaalde seks met een minderjarige bewust te maken van de grote impact die hun gedrag heeft en de strafbaarheid hiervan. Mijn ministerie verkent momenteel de mogelijkheden van twee bewustwordingsacties. Doel van deze acties moet zijn om strafbare gedragingen te voorkomen. De eerste actie zal gericht zijn op de voorlichting aan individuen die via online platforms (mogelijk) op zoek zijn naar betaalde seks met minderjarigen. Ten tweede wordt er ingezet op een bredere bewustwordingsstrategie gericht op het ontmoedigen van klanten van seksuele uitbuiting van minderjarigen. Daarbij zoekt het ministerie de samenwerking met verschillende partners van het programma⁵.

Aandachtsgebied 2: Het in beeld brengen van het klantenprofiel en strafoplegging.

Om (mogelijke) klanten doelmatig te kunnen ontmoedigen, is het van belang een scherper beeld te krijgen van het profiel van deze doelgroep en van de wijze waarop deze doelgroep momenteel strafrechtelijk wordt aangepakt. Zoals eerder aangekondigd, gaat het CKM onderzoek doen naar 248b zaken (betaalde seks met een 16- of 17-jarige). Binnen dit onderzoek zal onder meer gekeken worden naar de strafmaat. Daarbij kijkt het CKM ook naar wie deze klanten zijn door de strafdossiers bij het Openbaar Ministerie te analyseren. Hierdoor verwacht het CKM meer zicht te krijgen op wat deze klanten drijft en wat hen afschrikt. Ook het WODC gaat in een breder onderzoek naar straffen voor seksueel misbruik van minderjarigen expliciet aandacht besteden aan kenmerken en gedragspatronen van klanten. Er volgt een analyse van zaken waarbij sprake was van betaalde seks met minderjarigen, waarbij een beeld gevormd wordt van de strafvordering en strafoplegging. De resultaten van deze twee onderzoeken worden uiterlijk in 2021 verwacht. De onderzoeken bieden mogelijk nieuwe aangrijpingspunten voor beleidsontwikkeling.

Aandachtsgebied 3: Expliciet aanpakken van klanten voor uitbuiting van 16-minners

Minderjarigen die tegen betaling seks verrichten kunnen zich in een situatie van seksuele uitbuiting bevinden, of daarin makkelijk terecht komen. Ik vind het stuitend dat kinderen het slachtoffer worden van betaalde seks. Dat geldt voor kinderen van 16 en 17 jaar, maar natuurlijk evenzeer en zelfs in het bijzonder voor kinderen die nog jonger zijn. Seks met kinderen beneden de leeftijd van zestien is een zedenmisdrijf. Klanten die seks hebben met kinderen beneden de zestien kunnen strafrechtelijk worden aangepakt op grond van de artikelen 244, 245 en 247 Sr⁶. Voor strafbaarheid van de klant is vereist dat bewezen kan worden dat seksuele interactie heeft plaatsgevonden. Het feit dat de seks plaatsvond tegen

⁵ In beiden bewustwordingsacties is het van belang om in de aanpak zoveel mogelijk een onderscheid te maken tussen klanten die bewust op zoek zijn naar minderjarigen en klanten die denken een meerderjarige voor zich te hebben.

⁶ Het verrichten van seksuele handelingen met een 16- of 17-jarige tegen betaling is strafbaar gesteld in artikel 248b Sr.

betaling vormt een geen te bewijzen bestanddeel, maar kan een rol spelen in de strafeis en -oplegging⁷.

Tijdens een expertsessie is het effectief aanpakken van betaalde seks met minderjarigen onder de zestien jaar geagendeerd. Ik wil (juridisch) verkennen wat de mogelijkheden zijn om seks met een minderjarige onder de zestien jaar oud nader te expliciteren bij de vervolging van klanten.

Aandachtsgebied 4: De strafrechtelijke aanpak van klanten

Het sluitstuk van het pakket aan maatregelen wordt gevormd door de strafrechtelijke aanpak. Eerder meldde ik u dat in het kader van de motie al een gesprek met politie en het Openbaar Ministerie is gevoerd. Op korte termijn zal een verdiepende sessie plaatsvinden. In dit gesprek wordt verkend welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de strafrechtelijke aanpak van klanten een verdere impuls te geven.

2. Verkenning naar de toedracht van de stijging van de aangiften mensenhandel

Tijdens het Verslag Algemeen Overleg op 4 juli 2019 is een motie aangenomen die de regering verzoekt om de toedracht achter de stijging van het aantal B8 aanvragen nader te verkennen (Kamerstuk 28 638, nr. 172). Hierover is in de voortgangsbrief van het najaar 2019⁸, tijdens het AO van 5 december jl. en in de beleidsreactie⁹ op de Slachtoffermonitor 2014 – 2018 van 14 mei jl., aangegeven dat het verzoek tot een verkenning eind vorig jaar is ingediend bij het WODC. Het WODC is daarbij verzocht om de *toedracht* achter deze stijging inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld door middel van interviews met Dublinclaimanten die in die periode aangifte van mensenhandel hebben willen doen.

Als toedracht achter de stijging kunnen verschillende omstandigheden en combinaties hiervan aan de orde zijn. Gedacht kan worden aan de mogelijkheid van achterliggende criminele netwerken. Maar ook de verblijfsrechtelijke prikkel die uitging van de B8/3-regeling doordat door het doen van aangifte een tijdelijke vergunning werd afgegeven, waarmee de Dublinclaim verviel en Nederland verantwoordelijk werd voor de asielaanvraag kan hieraan bijgedragen hebben.

Recent is duidelijk geworden dat het WODC het gevraagde onderzoek niet kan uitvoeren. Volgens het WODC vraagt inzicht in de toedracht achter de stijging om de analyse van opsporingsinformatie die in het bezit is van de (opsporings)diensten die samenwerken in het expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Het WODC ziet in dit geval geen meerwaarde van de eigen organisatie ten opzichte van de expertise van EMM en de afzonderlijke diensten. De reden daarvan is dat er volgens het WODC geen vorm van sociaalwetenschappelijk onderzoek mogelijk is die betrouwbare uitkomsten over de toedracht achter de stijging in het aantal aangiftes kan opleveren. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de onmogelijkheid (vanwege vertrek uit Nederland en privacyregels) om een verantwoorde groep respondenten samen te stellen die voldoende betrouwbare uitspraken kan en wil doen over de toedracht.

⁷ Aan de strafeis- en strafoplegging wordt in de eerdergenoemde onderzoeken van het WODC en CKM aandacht aan besteed.

⁸ Kamerstuk 28 638, nr. 176

⁹ Kamerstuk 28 638, nr. 179

In de lijn van de visie van het WODC moet ik concluderen dat wetenschappelijk onderzoek naar de toedracht achter de stijging niet mogelijk is. Wel kan ik hier nader ingaan op de wijze waarop de opsporingsdiensten voortdurend werken aan het verbeteren van hun informatiepositie over deze groep aangevers en welke stappen ondernomen zijn om zicht te krijgen op mogelijke achterliggende criminele netwerken.

Bij het (tijdelijke) in 2019 opgerichte Landelijk Coördinatiecentrum (LCC)¹⁰ van de Politie en het Landelijk Parket (LP) van het Openbaar Ministerie worden de mensenhandel aangiften van Dublinclaimanten centraal in behandeling genomen. Indien een stapeling van aangiften mogelijkheden biedt tot een opsporingsonderzoek of andersoortige interventie wordt dit door het LCC en het LP gesignaleerd. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) wordt bevroegd of in de systemen signalen van Mensenhandel/smokkel bekend zijn over de personen die inde aangiften voorkomen dan wel andere aanvullende informatie. Daarbij hebben de opsporingsorganisaties ook aandacht voor internationale onderzoeksmogelijkheden ten aanzien van de vreemdelingen die een B8-aangifte van mensenhandel doen. Relevante opsporingsinformatie die betrekking heeft op een strafbaar feit in een ander Europees land is via Europol met het betreffende land gedeeld. Waar de informatie betrekking had op Italië is deze ook gedeeld met de OM liaison ter plaatse.

Daarnaast is binnen EMPACT Mensenhandel een werkgroep actief die zich bezighoudt met een deelproject omtrent het tegengaan van Nigeriaanse mensenhandel. In dit kader wordt actief informatie met elkaar gedeeld en geanalyseerd via Europol. Via het door Nederland gefinancierde programma PROMIS, uitgevoerd door het VN Bureau voor Drugs en Criminaliteit (UNODC) in West-Afrika, zijn twee Nigeriaanse aanklagers in Italië en Spanje gestationeerd. De concrete resultaten van deze uitwisselingen tussen Nigeria en Europa zijn (eind februari 2020) veertig lopende zaken op het gebied van mensenhandel, smokkel en gerelateerde misdrijven, en nog eens dertig verzoeken om samenwerking die via de aanklagers zijn gedaan. Ook voor het Nederlandse OM en politie is dit nuttig, doordat er makkelijker achtergrondgesprekken kunnen worden gedaan en trends kunnen worden besproken.

Tijdens het vragenuur van 9 juni jl. (Handelingen II 2019/20, nr. heb ik u toegezegd een fenomeenonderzoek uit te laten voeren naar de signalen van mensenhandel en -smokkel in relatie tot vertrek uit de asielopvang. Op dit moment ben ik aan het onderzoeken hoe hier het beste uitvoering aan gegeven kan worden. Ik zal uw Kamer na de zomer informeren over de precieze invulling.

3. Intensivering opsporing mensenhandel

Het aantal in de Veiligheidsagenda afgesproken OM-verdachten op mensenhandel voor 2019 is niet gehaald¹¹. Tijdens het nota overleg Veiligheid van 8 juni jl. van de Minister van Justitie en Veiligheid met uw Kamer is dit onderwerp besproken.

Ik ben het met u eens dat deze daling gekeerd moet worden. Toch wil ik benadrukken dat het aantal OM-verdachten niet het volledige beeld geeft van de inspanningen die politie verricht binnen de aanpak van mensenhandel. De meeste aangiften mensenhandel die zijn opgenomen in 2019 waren aangiften van buitenlandse slachtoffers, veelal Dublinclaimanten

¹⁰ In verband met de forse stijging van B8 aangiftes is in 2019 (tijdelijk) het Landelijke Coördinatiecentrum opgericht om deze instroom gecoördineerd op te kunnen pakken.

¹¹ Rijksoverheid, «Jaarverantwoording politie 2019»,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2020/05/20/nationale-politie-2019>

(die door een gebrek aan opsporingsindicaties en/of rechtsmacht in Nederland niet konden leiden tot OM-verdachten). Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, is hier bij de politie, Openbaar Ministerie en mijn ministerie de volle aandacht en inzet voor¹². Deze aandacht en inzet moet worden vastgehouden. Het komende jaar wordt het fundament voor de opsporing en vervolging op het domein van mensenhandel versterkt, onder meer door het uitbreiden van de politiecapaciteit.

De gelden uit de motie van de leden Segers en Asscher (Kamerstuk 35 300, nr. 25) worden de komende jaren, in een opbouwende reeks, aan de politie ter beschikking gesteld om de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) verder op sterkte te brengen ten behoeve van de aanpak van mensenhandel. In het eerste halfjaarbericht politie 2020¹³ heb ik uw Kamer geïnformeerd dat het eerste deel van de gelden inmiddels overgeschreven is naar de politie en dat zij zich voorbereidt op de werving van de benodigde capaciteit die is gepland voor 2020.

De uitbreiding van de capaciteit van de AVIM vindt de komende jaren gefaseerd plaats, gelijktijdig met de vervanging van grote aantallen medewerkers die met pensioen gaan en andere omvangrijke uitbreidingen van de politiecapaciteit. De uitbreiding zal derhalve enkele jaren in beslag nemen. De instroom van nieuwe medewerkers zal de inzetbaarheid van de AVIM beslist ten goede komen.

In de komende jaren is het echter onvermijdelijk dat er druk blijft bestaan op de inzetbare politiecapaciteit, ook bij de AVIM. Daarom heeft de Minister van Justitie en Veiligheid in zijn brief van 17 december 2019 aangekondigd dat zowel hij als het lokaal gezag extra keuzes moeten maken¹⁴. De Minister besloot eind vorig jaar onder meer om de beleidsdoelstellingen, waaronder mensenhandel, in de Veiligheidsagenda uit 2019 in 2020 te handhaven en niet te intensiveren. Daarnaast werd in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) besloten om de vier beleidsdoelstellingen in de Veiligheidsagenda voor 2020 te herijken. De gesprekken hierover vinden thans plaats. De Minister van Justitie en Veiligheid zal u deze zomer nader informeren over de uitkomst.

4. Gesprek met CoMensha over de te ontvangen politiegegevens

Tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel van 5 december jl. heb ik de toezegging gedaan om in gesprek te gaan met CoMensha inzake de wens om uitbreiding van te ontvangen politiegegevens. Aanleiding was de vraag of ik bereid zou zijn om de lijst met te registreren gegevens uit te breiden. Gesteld werd dat de opsporingsdiensten nu een te beperkte lijst aanleveren bij CoMensha. Cruciale gegevens zoals plaats delict, geboorteplaats, wervingsland en doorreisland ontbreken op de lijst, waardoor het zicht op de aard van mensenhandel verloren zou gaan.

Mijn departement heeft zich de afgelopen periode samen met de politie gebogen over het vraagstuk of het mogelijk was een uitbreiding van de te verstrekken gegevens te realiseren. Gebleken is dat de lijst met gegevens die wordt verstrekt niet dwingend limitatief is. Meer gegevens kunnen worden verstrekt zolang het politiegegevens betreft over slachtoffers van mensenhandel en de aanmeldende autoriteit, die worden verwerkt onder artikel 8 van de Wet politiegegevens en noodzakelijk zijn voor de coördinatie van de opvang en verzorging van slachtoffers van mensen-

¹² Kamerstuk 28 638, nr. 177

¹³ Kamerstuk 29 628, nr. 948

¹⁴ Kamerstuk 29 628, nr. 920

handel en de registratie van gegevens over mensenhandel door CoMensha.

Momenteel vinden er gesprekken plaats met CoMensha en de politie over de wijze waarop de aanvullende gegevens met elkaar uitgewisseld kunnen worden.

5. Werkbezoek aan FIER

Op woensdag 15 januari jl. heb ik een werkbezoek gebracht aan Fier, één van de organisaties die hulp bieden aan slachtoffers van seksuele uitbuiting. Mede naar aanleiding van de toezegging die ik heb gedaan tijdens het Algemeen Overleg op 5 december 2019 is tijdens dit werkbezoek aandacht besteed aan de Chat met Fier.

De chat is bedoeld voor zowel kinderen als volwassenen die te maken hebben (gehad) met geweld, misbruik of uitbuiting. Fier heeft inzicht gegeven in de mogelijkheden van de chat, de meerwaarde die deze biedt voor slachtoffers van mensenhandel, de wijze waarop de chat is georganiseerd en het bereik ervan. Ik heb mijn waardering uitgesproken over de aanpak van Fier. Met Fier ben ik van mening dat de chat slachtoffers de mogelijkheid biedt om op laagdrempelige (en indien gewenst anonieme) wijze toegang te krijgen tot hulpverlening. De chat past goed bij het overige ondersteuningsaanbod van Fier en de digitale mogelijkheden die er tegenwoordig zijn voor zorg en ondersteuning in andere sectoren zoals in het onderwijs of uitvoering van gemeentelijke taken.

De verantwoordelijkheid voor aanbod van hulpverlening aan slachtoffers van geweld, misbruik of uitbuiting ligt – op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet – bij gemeenten. Hier valt ook de Chat met Fier onder.

Een ander onderwerp dat aan bod kwam tijdens het werkbezoek was het «Online Outreach programma» van het CKM (onderdeel van Fier), dat momenteel in ontwikkeling is. Een proactieve «outreaching» benadering kan (mogelijke) slachtoffers helpen, zelfs wanneer zij zichzelf nog niet zo zeer bewust als (mogelijk) slachtoffer beschouwen.

In het kader van preventie van slachtofferschap, wordt er steeds meer gezocht naar mogelijkheden om door middel van proactieve benadering van kwetsbare groepen, slachtofferschap te vermijden. In de Verenigde Staten zijn er hiervoor met het gebruik van online outreach programma's al positieve resultaten bereikt. In lijn met de motie van het lid Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 31 015, nr. 186). is mijn ministerie in gesprek met partners om de mogelijkheden van het ontwikkelen van online outreach programma's te bespreken. Ik hoop hier later dit jaar de Kamer nader over te informeren.

6. Borging van de lessen van de pilot bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Tussen januari 2018 en juli 2019 is door het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna het Schadefonds) de pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel uitgevoerd. Uw Kamer is op 13 november 2019 geïnformeerd over de uitkomsten van deze pilot¹⁵. Op basis van de evaluatie van de pilot is besloten de pilotwerkwijze niet te continueren. Daarbij is aangegeven dat de lessen uit de pilot zo goed mogelijk geborgd moeten worden en waar mogelijk, geïmplementeerd in bestaande

¹⁵ Kamerstuk 28 638, nr. 175

procedures. Tijdens het vragenuur van 9 juni 2020, heb ik tevens toegezegd om nogmaals kritisch te kijken naar het doorzetten van deze pilot. Met deze brief kom ik terug op deze toezeggingen en ga ik in op de wijze waarop de lessen uit de pilot zijn geborgd.

Ter verduidelijking, de pilot diende niet als vervanging van het aangifte proces. Het doen van aangifte was en is belangrijk omdat deze aangiften helpen bij het aanpakken van de daders van mensenhandel. Wat de pilot wel beoogde was om een werkwijze in te richten waarbij het slachtofferschap van mensenhandel niet alleen via het strafrecht zou kunnen worden vastgesteld. De pilot moest daarbij duidelijkheid brengen over de vraag of een multidisciplinaire procedure toegevoegde waarde heeft voor een brede groep van mogelijke slachtoffers en voor de betrokken partijen zoals de IND, het Schadefonds en opvanginstellingen. Uit de evaluatie van de pilot bleek echter dat vooral buitenlandse slachtoffers van mensenhandel een beroep hebben gedaan op de commissie en de deskundigenberichten met name zijn ingebracht in verblijfsrechtelijke procedures. Hierdoor is de reikwijdte van de pilot aanzienlijk beperkter gebleken dan vooraf beoogd.

In de afgelopen maanden is onderzocht hoe de lessen uit de pilot bij de IND geborgd kunnen worden. Daarnaast heeft het Schadefonds gezien hoe zij de geleerde lessen kan verankeren in haar reguliere processen. Hieronder ga ik nader in op de vervolgstappen die door het Schadefonds en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) momenteel genomen worden. Deze stappen zijn recent ook besproken met enkele leden van de subcommissie die ten behoeve van de pilot was opgericht. Zij hebben daarbij nog enkele belangrijke aandachtspunten meegegeven. De komende tijd worden deze vervolgstappen verder uitgewerkt en geïmplementeerd.

Toetsingskader

Het Schadefonds en de IND werken aan het opstellen van toetsingskaders om de aannemelijkheid van het slachtofferschap van mensenhandel (het Schadefonds) en de aannemelijkheid van het mensenhandelrelaas (IND) binnen hun eigen werkprocessen te beoordelen.

De achtergronden van deze toetsingskaders zijn voor de IND en het Schadefonds verschillend. Voor de IND draagt het toetsingskader bij aan de beantwoording van de vraag of het slachtoffer in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. De IND beoordeelt in dat kader of de vreemdeling heeft onderbouwd dat op grond van bijzondere individuele omstandigheden die rechtstreeks verband houden met mensenhandel, niet gevergd kan worden dat de vreemdeling Nederland verlaat. Een onderdeel daarvan betreft de beoordeling of het mensenhandelrelaas zoals de vreemdeling dit naar voren heeft gebracht, aannemelijk wordt geacht. In voorkomende gevallen legt de IND in het besluit uit om welke reden het mensenhandelrelaas zoals de vreemdeling dat naar voren heeft gebracht niet aannemelijk wordt geacht. De IND laat zich in het besluit niet uit over het slachtofferschap an sich. Naar aanleiding van de uitkomsten van de pilot wordt binnen de IND gewerkt aan een openbare werkinstructie, waarin dit toetsingskader uiteengezet wordt.

Voor het Schadefonds is het toetsingskader van belang bij de beoordeling of het aannemelijk is dat iemand slachtoffer is geworden van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf, en derhalve in aanmerking komt voor een financiële tegemoetkoming. Daarbij is het van belang dat de aanleiding, toedracht en omstandigheden duidelijk zijn, zodat het Schadefonds kan beoordelen waarvan iemand slachtoffer is geworden.

Hoorzittingen

Daarnaast kwam uit de evaluatie van de pilot naar voren dat de in de pilot gehanteerde werkwijze bijdraagt aan een gevoel van erkenning en positieve bejegening van slachtoffers. De hoorzitting, die standaard onderdeel uitmaakte van de werkwijze, heeft volgens de subcommissieleden¹⁶ een belangrijke rol hierin gespeeld. Daarom zijn de IND en het Schadefonds bezig met het nadenken over het creëren van meer ruimte voor een hoorzitting binnen de bij hen bestaande procedures.

Voor de IND betekent dit onderzoek naar de mogelijkheid om in de aanvraagfase vaker een hoorzitting te organiseren indien dit nodig is om meer duidelijkheid te krijgen omtrent het mensenhandelrelaas. Het Schadefonds onderzoekt de mogelijkheid van het introduceren van hoorzittingen bij de behandeling van de primaire aanvraag van slachtoffers van mensenhandel, maar ook in andere zaken waarin de aannemelijkheidsbeoordeling als complex kan worden bestempeld, zoals zedenzaken.

Expertise op mensenhandel

De pilot maakte ook inzichtelijk dat het multidisciplinaire karakter van de subcommissie van toegevoegde waarde was. Het Schadefonds onderzoekt daarom of zij gebruik kan gaan maken van een multidisciplinair netwerk aan experts, die op ad hoc basis bevestigd kunnen worden bij complexe aanvragen, waaronder mensenhandel en zedenzaken. Door de IND wordt bezien of het mogelijk is om een professionaliseringsbijeenkomst met leden van de subcommissie en beslismedewerkers die zich bezighouden met aanvragen voor voortgezet verblijf te organiseren, om op die manier te leren van de aanpak van de subcommissie.

Communicatie

Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat de slachtoffers van mening waren dat de subcommissie zorgvuldig formuleerde en genuanceerd was in de manier van motiveren in geval van een negatief deskundigenbericht. In de berichten werd er gemotiveerd dat er onvoldoende informatie is om slachtofferschap aannemelijk te kunnen achten, in plaats van dat slachtofferschap niet aannemelijk werd geacht. Het Schadefonds bekijkt daarom of het mogelijk is om ook de formulering van de afwijzende beslissingen op het punt van de aannemelijkheid aan te passen. Verder vindt de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven het van belang om het doel van en de gang van zaken rondom de hoorzitting aan het individuele slachtoffer, alsmede in het algemeen nader toe te lichten¹⁷. Op die manier kan de eventuele spanning en onduidelijkheid bij slachtoffers worden weggenomen.

De pilot bij het Schadefonds heeft belangrijke kennis opgeleverd, met name daar waar het gaat om de bejegening en erkenning van mogelijke slachtoffers, de communicatie met slachtoffers en het voorkomen van revictimisatie. Juist deze lessen worden ook geborgd in de vervolgstappen van de IND en het Schadefonds. Daarmee worden ook de belangen van de slachtoffers mensenhandel geborgd bij die organisaties

¹⁶ Met subcommissieleden wordt verwezen naar de leden van de commissie die de pilot hebben uitgevoerd. Daarnaast bestaat binnen het Schadefonds een vaste commissie die betrokken is bij de reguliere werkzaamheden van het Schadefonds.

¹⁷ Naar aanleiding van de bespreking van een notitie van het Schadefonds betreffende communicatie op 5 juni 2020.

die het meest betrokken waren bij de pilot. Ik blijf de verdere uitwerking van de vervolgstappen met interesse volgen.

7. Aanpak van arbeidsuitbuiting

In het Algemeen Overleg Mensenhandel van 5 december jl. heb ik u toegezegd om in te gaan op de brief van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) over de aanpak van arbeidsuitbuiting. Ik erken – samen met mijn collega bewindspersonen bij SZW – de ernst van de problematiek van arbeidsuitbuiting zoals deze door de FNV wordt aangekaart. Kwetsbare werkenden, waaronder veel arbeidsmigranten, worden nog te vaak benadeeld door hun werkgever. Om deze reden is arbeidsuitbuiting ook als een aparte actielijn opgenomen in het programma. Daarnaast is er, ook met oog op de laatste ontwikkelingen in relatie tot de coronacrisis, een speciaal Aanjaagteam opgericht¹⁸. Dit team werkt aan onder meer aanbevelingen voor maatregelen ter bescherming van arbeidsmigranten op de korte en (middel)lange termijn om de problematiek van registratie, werk, huisvesting, vervoer, zorg en grenzen aan te pakken.

Ik kan mij daarom niet vinden in de stelling dat het kabinet geen urgentie zou voelen om de problemen aan te pakken. Samen met mijn collega bewindspersonen bij SZW zet ik mij in voor een integrale aanpak van de problematiek. Daarbij zoeken we nadrukkelijk ook de samenwerking met de sociale partners en andere relevante stakeholders. Zo is er een integrale aanpak van misstanden bij arbeidsmigranten waar ook de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bij zijn betrokken, om over de hele breedte misstanden, die neigen naar situaties van arbeidsuitbuiting, aan te pakken¹⁹.

Daarnaast investeert het kabinet extra in de capaciteit van de handhavingsketen van de Inspectie SZW door verhoging van het budget, geleidelijk oplopend naar 2022, met structureel 50 miljoen euro. Na 2022 zal van het totale inspectiebudget ongeveer 50% worden besteed aan het doel «eerlijk werk», waar de aanpak van arbeidsuitbuiting deel vanuit maakt²⁰.

De FNV stelt in haar brief ook dat er gekeken moet worden naar een nieuw wetsartikel over arbeidsuitbuiting, waarmee maatschappelijk duidelijk wordt gemaakt dat het uitbuiten van werknemers strafrechtelijke gevolgen heeft. In samenwerking met een breed pallet aan stakeholders, onderzoeken JenV en SZW momenteel wat de meerwaarde van een dergelijk artikel zou zijn. Uit deze analyse komt tot nu toe naar voren dat het in de praktijk vooral gaat om situaties van *ernstige benadeling*, in plaats van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin. Tegen deze vormen van ernstige benadeling kan al strafrechtelijk en bestuursrechtelijk worden opgetreden. Dit vergt wel een integrale benadering van bijvoorbeeld de Inspectie SZW, politie en gemeenten. Samen met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) wordt momenteel gewerkt aan een handreiking met handelingsperspectieven, die passen bij een gecoördineerde integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Dit moet helpen om situaties die strafrechtelijk niet als mensenhandel kunnen worden beschouwd, maar wel ernstig zijn, effectief aan te pakken met behulp van verschillende handhavingsinstrumenten.

¹⁸ Kamerstuk 29 861, nr. 49

¹⁹ Kamerstuk 29 861, nr. 48

²⁰ Kamerstuk 29 544, nr. 846

Daarnaast werken de Ministeries van SZW en JenV ook samen om de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren in wet- en regelgeving door middel van een verkenning. De FNV is hierbij betrokken. De uitkomsten van deze verkenning zullen worden opgenomen in de volgende voortgangsrapportage van het programma Samen tegen Mensenhandel.

8. Jurisprudentieonderzoek

Aanleiding voor een jurisprudentieonderzoek mensenhandel

In deze paragraaf doe ik gestand aan de toezegging een jurisprudentieonderzoek te laten uitvoeren met betrekking tot de uitspraken in mensenhandelzaken gepubliceerd vanaf 1 januari 2018 tot en met 30 juni 2019, waarbij bijzondere aandacht was gevraagd voor een weergave van de tenlastelegging, de strafeis en uiteindelijk opgelegde straf²¹. Het onderzoek dat is gedaan beslaat 145 zaken in eerste aanleg (van de rechtbanken). Gezien de omvang van de bevindingen worden deze hieronder enkel samengevat en van context voorzien. Ook worden enkele algemene bevindingen uitgelicht. Op de daarbij eveneens gedane toezegging informatie te overleggen over veroordeelden van mensenhandel die nog een vrijheidsstraf uit moeten zitten, kom ik na de zomer terug.

Ik beperk mij in het navolgende in belangrijke mate tot een objectieve weergave van bevindingen. Zoals ik tijdens het Algemeen Overleg al direct aangaf hecht ik sterk aan de scheiding der machten en acht ik het vanuit mijn functie als de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid niet passend over individuele uitspraken van de rechter een oordeel te geven. Er geldt een ruime straftoemettingsvrijheid voor de rechter, zodat er steeds per individueel geval maatwerk geleverd kan worden en er een passende straf opgelegd kan worden. Zoals ik eveneens al aangaf tijdens het Algemeen Overleg doen strafrechters dat naar mijn idee uiterst consciëntieus en professioneel.

Voor een volledig overzicht verwijs ik naar bijlage 1, tabel A²². Hierin is per zaak het volgende weergegeven: tenlastelegging; strafeis; bewezenverklaring; strafoplegging; (bewezenverklaarde) uitbuitingsduur; (bewezenverklaard) aantal slachtoffers; motivering strafoplegging, inclusief overwegingen ten aanzien van (partiële) vrijspraak.

Tenlastelegging

In het overzicht in de bijlage is per zaak een korte omschrijving van de ten laste gelegde feiten weergegeven²³. Daarbij is ook vermeld – als er sprake van is – welke feiten naast mensenhandel ten laste zijn gelegd. In het geval van mensenhandel is per geval aangegeven wat voor soort uitbuiting het betreft²⁴, hoeveel veronderstelde slachtoffers er zijn en gedurende welke periode de veronderstelde uitbuiting heeft plaatsgevonden. Waar bekend zijn strafmaat beïnvloedende factoren aangegeven. Zo vormen minderjarigheid en verstandelijke beperking van het slachtoffer strafverzwarende omstandigheden die doorgaans worden meegegenomen in de strafeis.

²¹ Kamerstuk 28 638, nr. 178

²² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²⁴ Er wordt onderscheid gemaakt tussen seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening.

In 59 van de 145 zaken is enkel het feit mensenhandel tenlastegelegd. In de overige zaken (circa 60%) wordt de verdachte mensenhandel in combinatie met één of meerdere andere strafbare feiten primair verweten. In tabel 1 is weergegeven welke combinaties van strafbare feiten voorkomen en de frequentie daarvan.

Tabel 1: Overzicht feitencombinaties in de tenlastelegging¹

Delictscategorieën	Frequentie
enkel mensenhandel (art. 273f Sr)	59
i.c.m. deelneming criminele organisatie (art. 140 Sr)	7
i.c.m. kinderporno (art. 240b Sr)	5
i.c.m. mensensmokkel (art. 197a Sr)	5
i.c.m. zeden (art. 239 e.v. Sr)	5
i.c.m. witwassen (art. 420bis e.v. Sr)	4
i.c.m. valsheid in geschrifte (art. 255 Sr)	4
i.c.m. deelneming criminele organisatie (art. 140 Sr) en witwassen (art. 402bis e.v. Sr)	3
i.c.m. kinderporno (art. 240b Sr) en zeden (art. 239 e.v. Sr)	3
i.c.m. wederrechtelijke vrijheidsberoving (art. 283 Sr)	3
overig ²	47
Totaal	145

¹ Het delict «kinderporno» ziet op alle handelingen neergelegd in artikel 240b Sr die verricht kunnen worden met betrekking tot de afbeelding van een seksuele gedraging. Het delict «witwassen» ziet op alle witwasvormen ex artikel 420bis e.v. Sr. Het delict «zeden» ziet op alle vormen van misdrijf tegen de zeden ex artikel 239 t/m 254a Sr, met uitzondering van «kinderporno» ex artikel 420b Sr.

² De categorie «overig» kent een verscheidenheid aan combinaties van tenlastegelegde feiten, die de voor dit overzicht gehandhaafde frequentie van minimaal drie zaken niet hebben behaald. Deze tenlasteleggingen zijn nader gespecificeerd in bijlage 1, tabel B.

Strafeis

Een strafeis is afhankelijk van de (verschillende) tenlastegelegde feiten en de omstandigheden van het geval. Belangrijk om hierbij op te merken is dat de uiteindelijke strafeis op de tenlastelegging als geheel ziet, waarbij niet wordt gespecificeerd welk «deel» van de strafeis samenhangt met welke van de tenlastegelegde feiten. In de meerderheid van de geanalyseerde uitspraken (60%) gaat het zoals aangegeven om mensenhandel in combinatie met één of meerdere andere feiten. In die gevallen kan dus niet (op basis van de tenlastelegging of uitspraak) aangegeven worden welk «deel» van de strafeis voor de tenlastegelegde mensenhandel is.

Voor wat betreft het deel van de tenlastelegging dat ziet op mensenhandel houdt een officier van justitie rekening met de bepalingen in de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel²⁵. Hierin zijn uitgangspunten voor de te eisen straffen neergelegd. Daarnaast bevat de richtlijn – in de vorm van strafbandbreedtes – basiseisen voor de verschillende vormen van uitbuiting en zijn de verschillende strafmaat beïnvloedende omstandigheden uitgewerkt.

De strafeisen lopen per zaak uiteen, mede als gevolg van de verschillende combinaties tenlastegelegde feiten. In het merendeel van de geanalyseerde uitspraken (52%) is enkel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf geëist. De overige strafeisen zien op een onvoorwaardelijk en een voorwaardelijk deel, een taakstraf, een maatregel of een combinatie van straf of maatregel. In tabel 2 is een overzicht gegeven. Tabel 3 geeft vervolgens een overzicht van de duur van het onvoorwaardelijk deel van een geëiste straf.

²⁵ Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (Stcrt. 2016, nr. 14665).

Tabel 2: Straf en/of maatregel in de tenlastelegging

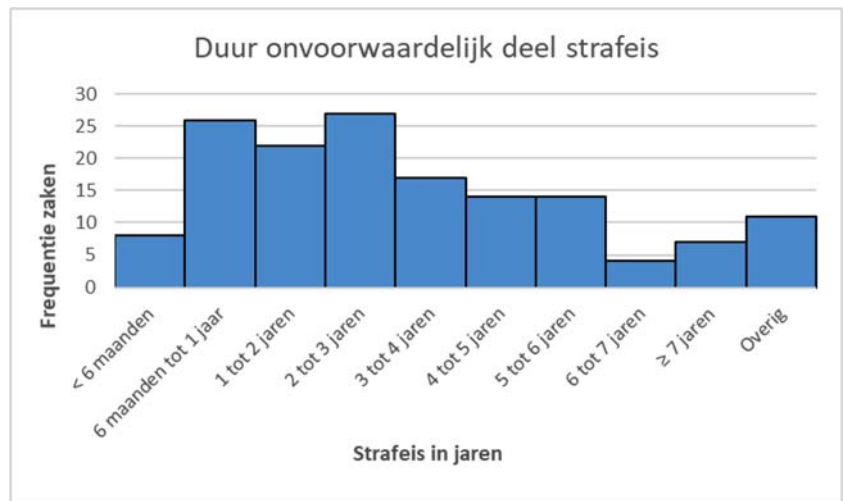
Straf- en/of maatregeltype ¹	Frequentie
onvoorwaardelijk	78
onvoorwaardelijk en voorwaardelijk	51
onvoorwaardelijk en maatregel	7
onvoorwaardelijk en taakstraf	1
onvoorwaardelijk en werkstraf	1
onvoorwaardelijk en voorwaardelijk en taakstraf	1
voorwaardelijk en taakstraf	1
maatregel	2
overig ²	8
Totaal	150 ³

¹ De maatregel kan doelen op: maatregel terbeschikkingstelling of maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen/jeugd-TBS.

² De categorie «overig» bestaat uit vijf zaken waarvan de strafmodaliteit en/of maatregel onbekend is gebleven. In twee zaken vorderde de officier van justitie vrijspraak ten aanzien van mensenhandel. In één zaak vorderde de officier van justitie naast een onvoorwaardelijke ook een werkstraf en in een andere zaak vorderde de officier van justitie ontslag van alle rechtsvervolgning.

³ De totale frequentie tenlasteleggingen (tabel 2) overstijgt het totaal aantal geanalyseerde zaken (tabel 1) met een aantal van vijf (150 t.o.v. 145). Reden hiervoor is dat in een van de geanalyseerde zaken meerdere verdachten voor min of meer dezelfde feitencomplexen terechtstonden. In tabel 1 is de zaak vanwege overeenkomstige feitencomplexen meegeteld. In tabel 2 zijn vanwege verschillende strafeisen ten aanzien van de verdachten de *verdachten* meegeteld.

Uitspraak en straftoemeting

Tabel 3: Duur onvoorwaardelijk deel strafeis¹

¹ De categorie «overig» bevat vijf zaken waarin de tenlastelegging onbekend is gebleven, twee zaken waarin vrijspraak is geëist, een zaak waarin jeugddetentie voor de duur van het voorarrest is geëist, een zaak waarin voorwaardelijke jeugddetentie is geëist, een waarin oplegging van een maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen/jeugd-TBS is geëist en een waarin de officier van justitie overging tot vordering ontslag van alle rechtsvervolgning.

Strafoplegging en vrijspraak

In het overzicht in de bijlage is een belangrijk deel aan de rechterlijke beslissing gewijd. Daarbij is per zaak het volgende onderzocht: de uitspraak ten aanzien van de tenlastegelegde feiten; bewezenverklaring; strafoplegging; (bewezenverklaarde) uitbuitingsduur; (bewezenverklaard) aantal slachtoffers; motivering strafoplegging, inclusief overwegingen ten aanzien van (partiële) vrijspraak. Daarnaast is er aandacht voor de strafmaat beïnvloedende omstandigheden. Net als de officier van justitie

houdt de rechter hier bij het bepalen van de strafhoogte rekening mee. In de strafmotiveringen wordt dit toegelicht.

De strafopleggingen kennen net als de strafeisen verschillende combinaties. Het overgrote deel van de geanalyseerde uitspraken bevat strafopleggingen die bestaan uit een combinatie van een onvoorwaardelijk en voorwaardelijk deel, vaak gevolgd door een proeftijd van enkele jaren. De overige strafopleggingen bestaan uit een combinatie van onvoorwaardelijke gevangenisstraf en taakstraf of maatregel of een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf. In tabel 4 is een overzicht van de strafopleggingscombinaties gegeven. Ten opzichte van tabel 2 is een rij met het aantal vrijspraken toegevoegd.

In tabel 5 is vervolgens een overzicht gegeven van de duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde gevangenisstraffen. Net als bij de strafeis geldt dat de uiteindelijke strafoplegging ziet op het bewezenverklaarde als geheel, waardoor in de geanalyseerde uitspraken niet aangegeven kan worden welk «deel» samenhangt met welke bewezen feiten. In de gevallen waar naast mensenhandel één of meerdere andere feiten bewezen worden verklaard, kan daardoor niet aangegeven worden welk «deel» van de opgelegde straf voor de bewezenverklaarde mensenhandel is.

Bij dit onderzoek is gekeken naar alle mensenhandelzaken in eerste aanleg gedurende een tijdvak van 18 maanden, zonder aanvullende selectiegrond. Iedere verzameling uitspraken met een dergelijke omvang en brede selectie zal vanzelfsprekend te maken hebben met een bepaald percentage volledig en gedeeltelijke vrijspraken. Belangrijk om op te merken is dat enkel al daardoor de gemiddelde hoogte van de opgelegde straf statistisch gezien altijd lager uitvalt dan die van de eis. De «verschuiving naar links» bij tabel 5 ten opzichte van tabel 3 valt in belangrijke mate hierdoor te verklaren.

Tabel 4: Opgelegde straffen en/of maatregelen

Straf- en/of maatregeltipe ¹	Frequentie
onvoorwaardelijk	40
onvoorwaardelijk en voorwaardelijk	41
onvoorwaardelijk en maatregel	17
onvoorwaardelijk en voorwaardelijk en taakstraf	7
onvoorwaardelijk en voorwaardelijk en maatregel	8
vrijspraak	31
overig ²	6
Totaal	150 ³

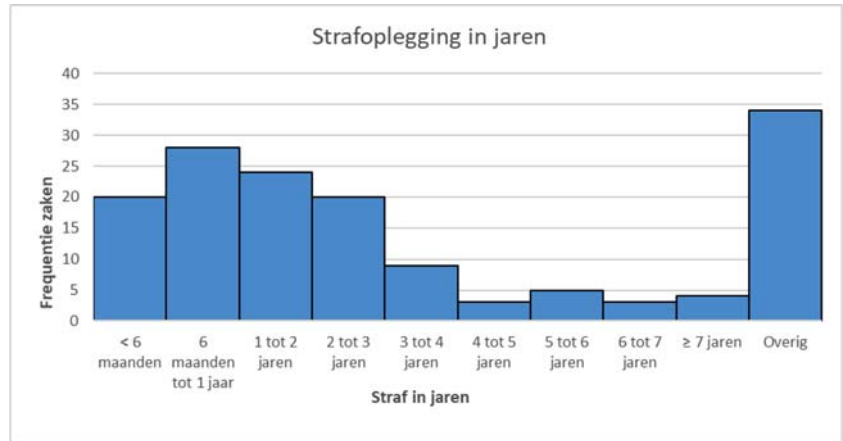
¹ De maatregel kan doelen op: maatregel terbeschikkingstelling ex artikel 37 e.v. Sr; maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen/jeugd-tbs ex artikel 77s e.v. Sr; contact- of gebiedsverbod ex artikel 14c, tweede lid, onder 5 en 6, Sr.

² De categorie «overig» bevat twee zaken waarin een onvoorwaardelijke straf en een taakstraf is opgelegd, twee zaken waarin een onvoorwaardelijk straf en een werkstraf is opgelegd, één zaak waarin een maatregel is opgelegd en één zaak waarin een voorwaardelijke straf en werkstraf is opgelegd.

³ De totale frequentie opgelegde straffen en/of maatregelen (tabel 4) overstijgt het totaal aantal geanalyseerde zaken (tabel 1) met een aantal van vijf (150 t.o.v. 145). Reden hiervoor is dat in een van de geanalyseerde zaken meerdere verdachten voor min of meer dezelfde feitencomplexen terechtstonden. In tabel 1 is de zaak vanwege overeenkomstige feitencomplexen meegeteld. In tabel 4 zijn vanwege verschillende strafeisen ten aanzien van de verdachten de *verdachten* meegeteld.

Strafmaat beïnvloedende omstandigheden

Tabel 5: Duur strafhoogte bij bewezenverklaring



¹ De categorie «overig» bevat 31 zaken waarin mensenhandel is vrijgesproken, twee zaken waarin een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd en een zaak waarin de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen/jeugd-tbs is opgelegd.

Als aangegeven houdt de rechter net zoals de officier van justitie rekening met omstandigheden die van invloed zijn op de strafhoogte. Dergelijke omstandigheden worden veelal toegelicht in de strafmotivering, zonder dat aan de hand daarvan precies te herleiden is wat de invloed van een omstandigheid op de strafhoogte is geweest. Ten aanzien van de onderzochte zaken is daarom in de bijlage in algemene bewoordingen per uitspraak weergegeven welke omstandigheden zijn meegenomen in de strafoverweging van de rechter.

Bestudering van de motiveringen laat in algemene zin zien dat de rechtbank het volgende meeweegt: de ernst van de bewezenverklarde uitbuiting, de persoon van het slachtoffer en verdachte en de wijze waarop de uitbuitingssituatie is ontstaan, heeft plaatsgevonden en in stand is gehouden. Van belang zijn daarbij de uitbuitingsduur en de omstandigheden. Vaak wordt het de verdachte zwaar aangerekend dat door het handelen een zeer ernstige inbreuk op de fundamentele rechten van het slachtoffer is gemaakt en dat de verdachte zich niet heeft bekommerd om de langdurige en ernstige psychische gevolgen van de uitbuiting. Andere omstandigheden die de verdachte in het bijzonder worden aangerekend zien op de leeftijd en/of verstandelijke geestesgesteldheid van het slachtoffer, (dreigen met) geweld, (de wijze van) misbruik van (de afhankelijkheidsrelatie) van het slachtoffer en de rol van de verdachte. Uitbuiting in gestructureerd en georganiseerd verband wordt zwaarder toegerekend. In zo een geval wordt gekeken naar de rol van de verdachte. Ook tilt de rechtbank er zwaar aan als een verdachte geen inzicht van zijn handelen heeft willen geven, geen verantwoordelijkheid ter zitting neemt, het strafbare van zijn handelen niet onderkent of de feiten ontkent.

Mensenhandel is een delict dat vaak onzichtbaar blijft als er geen gerichte aandacht voor is en het brengt vaak traumatische gevolgen voor de slachtoffers met zich mee. Met alle partners binnen de overheid en ook die daarbuiten probeer ik continue aandacht te genereren voor dit belangrijke onderwerp. Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de uitvoering van een aantal moties en toezeggingen. Dit najaar ontvangt u in aanvulling hierop een voortgangsbrief over het programma.

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