



Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. staatssecretaris E. van der Burg
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Datum
16 juni 2023
Kenmerk
TLD/U202300300
Telefoon
06 81173517
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Consultatiereactie Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding
strafbaarstelling mensenhandel

Geachte heer Van der Burg,

De VNG heeft op 28 februari jl. het Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (hierna: artikel 273f) ontvangen met uw verzoek om hierop een reactie te geven. Wij gaan, mede namens de G4-gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, graag in op dit verzoek.

Algemene indruk

De VNG steunt de modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. In het wetsvoorstel constateren wij een aantal positieve aanpassingen. Ten eerste maken de voorgestelde wijzigingen het artikel 273f leesbaarder en overzichtelijker, en daarmee niet alleen beter toepasbaar, maar ook toegankelijker voor partijen in het strafproces en daarbuiten. Het schept daarnaast helderheid dat onder dit voorstel sprake is van twee kernverwijten – mensenhandel en kinderhandel – en dat het onderscheid daartussen duidelijk wordt overgebracht.

Wij waarderen dat een aantal elementen in de strafbaarstelling meer expliciet worden benoemd in het wetsvoorstel of hiervan het positieve gevolg is, namelijk:

- *Irrelevantie van instemming.* De VNG vindt het positief dat in het nieuwe voorstel de zogenoemde ‘instemming’ van een slachtoffer van uitbuiting als irrelevant staat genoemd. Instemming impliceert namelijk het kunnen maken van een vrije (en geïnformeerde) keuze, wat bij uitbuiting niet het geval is.
- *Betere bescherming minderjarige slachtoffers.* Bovendien zullen minderjarige slachtoffers onder de voorgestelde wetwijziging beter worden beschermd door het expliciet wegnemen van het dwangmiddelveerste bij alle vormen van uitbuiting van minderjarigen, een hogere strafbedreiging voor kinderhandel, en de toevoeging van het zesde lid.

- *Verruiming van de strafbaarstelling.* Met de bewoording van 273f, vijfde lid, onder b en c wordt beoogd een ruimere bescherming te bieden tegen seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Het normenkader sluit hiermee beter aan bij de huidige ongewenste maatschappelijke situaties die eerder ontoereikend is gebleken.
- *Schuldvariant voor voordeeltrekking.* Door de toevoeging van een schuldvariant voor voordeeltrekking uit mensenhandel in artikel 273fb kunnen hopelijk ook facilitators en profiteurs in meer gevallen worden aangepakt. Al deze verruiming zijn ontwikkelingen die wij toejuichen ten behoeve van de zo effectief mogelijke aanpak van daders en bescherming van minderjarig en meerderjarige slachtoffers.

Aandachtspunten en aanbevelingen

De VNG steunt het wetsvoorstel. Wel hebben wij nog enkele aandachtspunten en aanbevelingen die wij graag onder uw aandacht brengen.

Non-punishment beginsel

Wij willen u meegeven dat wij het belangrijk achten om het non-punishment beginsel expliciet te maken, in lijn met internationale afbakening en regelgevingen. Zeker aangezien slachtoffers vaak niet om hulp durven te vragen en dader- en slachtofferschap door elkaar heenlopen. Een slachtoffer wordt dan snel behandeld als louter dader, wordt vervolgd en loopt daarmee de bescherming, hulp en rechten van een slachtoffer mis.

Een specifiekere duiding in de wet is echter slechts een deel van de oplossing om kwetsbaren in de samenleving te beschermen tegen criminele uitbuiting en te voorkomen dat slachtoffers in eerste instantie als daders worden gezien. De VNG onderstreept dat voor een mentaliteitsomslag in de aanpak van criminele uitbuiting, een integrale en zichtbare aanpak nodig is waarbij minderjarige in eerste instantie als slachtoffer benaderd worden door politie, OM en zorg. De gemeenten willen hierin graag meer doen op het gebied van preventie en signalering.

Meer aandacht voor slachtofferbescherming en slachtoffervoorzieningen

Naast een strafrechtelijke vervolging van de dader is het ook van groot belang om slachtoffers van mensenhandel adequaat hulp te bieden door te voorzien in voldoende goede opvangmogelijkheden, gespecialiseerde begeleiding en passende ondersteuning bij hun herstel. Gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol als eerste overheid. Dit vraagt om voldoende capaciteit en middelen voor gemeenten en wij adviseren daarom ook om aandacht te besteden aan de financiering van deze vormen van essentiële voorzieningen.

Het is aannemelijk dat de modernisering van artikel 273f gevolgen heeft voor het aantal slachtoffers dat aanspraak maakt op bescherming, zoals in de vorm van opvang en verschillende vormen van hulpverlening. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van hulp en opvang aan slachtoffers die rechtmatig in Nederland verblijven, zoals Nederlandse en EU-slachtoffers, maar ook slachtoffers die een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel hebben onder B8/3, B9/10 en B9/12 van de Vreemdelingencirculaire. Met de modernisering van artikel 273f wordt de strafbaarstelling van mensenhandel breder en komt er bovendien een nieuwe strafbaarstelling bij, namelijk van ernstige benadeling. Dit kan leiden tot een toename van het aantal slachtoffers dat wordt gesignaleerd en in aanmerking komt voor hulpverlening en opvang.

Nog niet nader is uitgewerkt of, en zo ja welke slachtofferrechten (en als gevolg daarvan toegang tot voorzieningen) gekoppeld zijn aan het strafbare feit 'ernstige benadeling'. De VNG vindt het van

groot belang dat voor alle groepen slachtoffers passende hulpverlening beschikbaar is – dus ook in het geval van ernstig benadeling. Daarnaast is niet duidelijk welke partij verantwoordelijk gaat worden voor het uitvoeren van deze voorzieningen. Afhankelijk van die uitkomst wordt pas duidelijk welke financieringsstromen dan van toepassing zijn. Mocht dit (deels) bij gemeenten terecht komen, dan is het van belang dat zij betrokken worden bij de nadere uitwerking, is een impactanalyse aangewezen en zijn middelen nodig voor de uitvoering.

Rol gemeenten in bewijzen 'ernstige benadeling' en verduidelijking begrippen

Gemeenten hebben een rol in de bestuurlijke aanpak van mensenhandel, zoals bestuurlijk toezicht en handhaving met betrekking tot sekswerk, malafide bedrijvigheid en huisvesting. Het wetsvoorstel maakt niet geheel duidelijk hoe de bestuurlijke aanpak van malafide bedrijvigheid en bijvoorbeeld uitzendbureaus zich zal gaan verhouden tot de strafrechtelijke aanpak van ernstige benadeling. In de uiting van deze vormen van problematiek in de praktijk zit namelijk veel overlap: zwartwerken, illegale tewerkstelling, onderbetaling, ondermaatse huisvesting en fraude. De voorgestelde strafbaarstelling van ernstige benadeling gaat daarnaast naar alle waarschijnlijk ook meer vragen van gemeenten. Dit is positief, maar vergt wel extra capaciteit en scholing van de afdelingen toezicht en handhaving. Voor grotere gemeenten is dit sneller te realiseren dan kleinere gemeenten.

De VNG vraagt daarnaast om verduidelijking in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) aangaande de volgende begrippen of delictsbestandsdelen omtrent ernstige benadeling:

- *Ondermaatse huisvesting*. Ondermaatse huisvesting van arbeidsmigranten kan volgens de MvT het delictsbestandsdeel van 'ernstige benadeling' invullen. De VNG stelt vast dat het concept 'ondermaatse huisvesting' nog extra verduidelijking vergt. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het element brandveiligheid, een veelvoorkomend probleem bij de huisvesting van slachtoffers van mensenhandel. Ook is het de vraag of het ontbreken van een vergunning te bestempelen is als ondermaatse huisvesting of dat dit nog wat nuancering behoeft. Ten slotte is het belangrijk dat in de uitwerking van het concept van ondermaatse huisvesting de link moet worden gelegd met Wet goed verhuurderschap de Wet betaalbare huur.
- *Ernstig nadeel*. Ook stelt de VNG vast dat het 'ernstige nadeel' niet helder is omschreven. In de MvT wordt aangegeven dat dit afhangt van de casusgerichte afweging op grond van concrete omstandigheden van het geval. Zonder kaders en nadere invulling betekent dit dat elke casus apart moet worden beoordeeld en dat een afweging moet plaatsvinden. Wij adviseren om helder te omschrijven wanneer iets wel of niet ernstig nadeel is, om enige uniformiteit te waarborgen.
- *Zodanige voorwaarden of zodanige omstandigheden arbeid*. De VNG mist in de MvT ook een heldere uitwerking van het delictsbestandsdeel 'zodanige voorwaarden of zodanige omstandigheden arbeid' (artikel 273fa). Wij adviseren om in de MvT een niet-limitatieve uitwerking van dit bestandsdeel op te nemen. In de praktijk kan dit namelijk leiden tot een beter begrip en wordt daarmee een sterkere koppeling gemaakt met andere wetgeving die erop gericht is om arbeidsuitbuiting tegen te gaan.

Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)

De modernisering van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht heeft mogelijk gevolgen voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel in Nederland. Een toelichting op deze mogelijke gevolgen wordt door de VNG gemist in de MvT. Het toepassen van een Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) bij de modernisering van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht kan

daarom volgens de VNG verstandig zijn. Een UDO heeft als doel om te kijken naar de uitvoerbaarheid van een wet- of regelgeving vanuit het perspectief van de gemeenten en andere decentrale overheden. Bij de modernisering van artikel 273f is het belangrijk om rekening te houden met de verwachte (extra) verantwoordelijkheden en taken van gemeenten en andere decentrale overheden bij de aanpak van mensenhandel. Dit kan helpen om eventuele knelpunten vroegtijdig te identificeren en op te lossen, en ervoor te zorgen dat de modernisering van artikel 273f goed kan worden uitgevoerd door de decentrale overheden.

Tot slot

De VNG onderstreept het belang dat slachtoffers van mensenhandel en ernstige benadeling worden beschermd en dat de daders van deze ernstige misdrijven worden gestraft. De VNG juicht daarmee de prioritering van de (strafrechtelijke) aanpak mensenhandel in deze zeer toe. Wij blijven de komende tijd graag met u hierover in gesprek.

Met vriendelijke groet,
Vereniging Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized initial 'L' followed by a horizontal line and a short vertical stroke at the end.

mr L.K. Geluk
Algemeen directeur