



Afzender
Staf Korpsleiding

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
t.a.v.
Directeur Wetgeving en Juridische Zaken
Postbus 20301
2511 DP Den Haag

VERZONDEN 24 APR. 2023

Rubricering
Niet Vertrouwelijk

Datum 24 april 2023
Ons kenmerk
Uw kenmerk -

Behandeld door Korpsstaf
Kopie aan -
Bijlage(n) -

Onderwerp Advies conceptwetsvoorstel Modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Geachte

U stelde mij met de brief van 28 februari jl. in de gelegenheid te adviseren op het concept *wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling en van voordeeltrekking*. Van de gelegenheid maak ik graag gebruik. Onderstaande wil ik u daarbij in overweging meegeven.

Modernisering strafbepalingen

De politie waardeert de wijze waarop in de aanloop naar dit wetgevingsvoorstel op ambtelijk niveau zorgvuldig gelegenheid is geboden vanuit de politiepraktijk samen met het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten de bestaande ervaren problematiek in opsporing en vervolging voor het voetlicht te brengen. De politie ondersteunt van harte dit gedegen voornemen om met zo adequaat mogelijke strafbaarstellingen de effectiviteit van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel te verbeteren, en daarmee de berechting van daders en bescherming van slachtoffers.

Zoals in de ontwerpmemorie van toelichting weergegeven, is een toegankelijker regeling beoogd, waarbij enerzijds de bestaande strafbare gedragingen op een andere wijze in het artikel wordt vormgegeven. Tegelijk wordt een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ingevoerd als het gaat om het delict ernstige benadeling bij misstanden in de arbeidssfeer (buiten de seksindustrie) en verruiming van het delict voordeeltrekking tot het profiteren van mensenhandel, kinderhandel of de ernstige benadeling van een persoon.

Heldere wetgeving als fundament voor de opsporingspraktijk

De politie ziet helder geformuleerde en toegelichte strafwetgeving essentieel voor het dagelijks werk van de politiecollega's die daarmee met hun aanpak in het geheel concreet kunnen bijdragen deze criminaliteit te bestrijden. Naast een nieuwe vormgeving van de strafbepalingen en de komst van enkele afzonderlijke delicten biedt een modernisering de gelegenheid de in de loop der tijd ontwikkelde rechtspraak van de Hoge Raad in de wet te codificeren.

Het moment kan bij uitstek worden aangegrepen om als wetgever zelf (vanuit het 'primaat van de wetgever') tot uitdrukking te brengen welke kenbare strafrechtelijke normering in de wet en

toelichting als uitgangspunt wordt verkozen. Er komt meer samenhang tussen de als strafbaar geachte gedragingen en de invloed van de daarbij door verdachten gehanteerde dwangmiddelen. Voor de opsporing is dit van belang voor het vergaren van bewijs van mensenhandel, het profiteren van mensenhandel, van uitbuiting en van ernstige misstanden in de arbeids sfeer. Ook de politie signaleert dagelijks uiteenlopende vormen van schrijnende misstanden waarbij veelal misbruik wordt gemaakt van mensen in een zeer kwetsbare positie. Tegelijk ziet de politie daarbij dat ook de noodzaak voor een strafrechtelijke normering van arbeidsuitbuiting actueel is.

Met instemming kan worden geconstateerd dat de voorgestelde wijzigingen een verbetering opleveren. Ook een afzonderlijke strafbaarstelling van ernstige benadeling bij ernstige vormen van arbeidsmisstanden voorziet in een noodzakelijk te achten uitbreiding.

Heldere normering

De toelichting gaat in op de diverse strafbaarstellingen, ook in hun onderlinge verhouding en ten opzichte van al bestaande delicten. Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt bij een dergelijke actualisatie van wetgeving sterk gehecht aan duidelijke wettelijke (onderlinge) definities en een toelichting met voorbeelden die de opsporing, vervolging en berechting verder kunnen brengen met een verduidelijking vanuit een helderde, normstellende en kenbare bedoeling van de wetgever. Ook kan het gelet op het ook internationale karakter van de delicten het moment zijn aansluiting te zoeken of houden bij de strafbaarheid in omringende en andere betrokken landen. Zo ontstaat nationale werkbare wetgeving als basis voor de zo dringend gewenste opsporing van deze in vele verschijningsvormen zich ontwikkelende en vaak ernstige criminaliteit.

In de toelichting wordt op onderdelen al ingegaan op die onderdelen die zien op een lage bewijsdrempel. Het helpt de uitvoering dan als dit in de toelichting goed wordt toegelicht. Het advies is daar in het bijzonder nog aandacht aan te besteden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verduidelijking van termen als kwetsbaarheid, arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling van een persoon bij het verrichten van arbeid, diverse vormen van uitbuiting en de reikwijdte van 'voordeel'.

Gevolgen voor de werkzaamheden van de politie

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel wordt door de politie van harte onderschreven: het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, waardoor de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers worden verbeterd.

Voor de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) wordt binnen de politie voorzien dat ook de verwerking van meldingen en aangiften zal gaan volgen die zien op delicten als ernstige benadeling en de meer naar voren komende criminele (niet-seksuele) uitbuiting, zaken met een relatief sterke bewijspositie. Ook komen er verruimde mogelijkheden daders aan te pakken die financieel profiteren van mensenhandel. Dit betekent dat tegelijkertijd vanuit de Gebiedsgebonden Politiezorg met de brede taak van de collega's in de Basisteam – aanwezig in vaak de 'haarvaten van de samenleving' - de politie een relevante factor zal zijn met een eerste, signalerende functie (zoals bij meldingen geluidsoverlast, slechte huisvesting, slecht werkgeverschap en slechte arbeidscontracten). Daarbij zal de input van en samenwerking met de gemeenten ook een relevante factor zijn. Dit alles brengt op dit onderdeel in het werk in de teams een verandering teweeg; ook indien de opsporingsonderzoeken bij strafbare arbeidsuitbuiting en vooral ernstige benadeling uiteindelijk in behandeling worden genomen door een bijzondere opsporingsdienst als de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Een intensieve samenwerking van alle ketenpartners is bij deze vaak 'in elkaar hakende' vormen van ernstige criminaliteit onmisbaar.

Tegelijkertijd dient niet onvermeld te blijven dat voor de met de in de ontwerpmemorie als gevolg van de wetgeving verwachte versteviging van de aanpak van mensenhandel en samenhangende delicten voor de politie in de uitvoering met de schaarste in de beschikbare capaciteit en de daarmee



noodzakelijke prioritering ook de nodige reserve op zijn plaats is. Het is daarbij realistisch te veronderstellen dat onverminderd het bewijs niet in al de zaken te leveren zal blijven, als het gaat bijvoorbeeld om uitbuiting maar ook de nieuwe delictsvormen. Als een onderzoek gestart wordt vanuit een enkele, afzonderlijke gesignaleerde handeling kan die handeling immers pas in een latere beoordeling een zekere betekenis krijgen, indien en zodra er een vorm van causaliteit duidelijk wordt met strafbare uitbuiting.

Het verlagen van drempels voor strafbaarheid is kortom terecht van groot belang, maar verhoogt op zichzelf niet 'automatisch' de mogelijkheden tot waarheidsvinding en bewijsvergaring, als het gaat om deze vaak complexe en weerbarstige vormen van (internationale) criminaliteit. Dit gezegd hebbend, laat onverlet dat de politie het nu voorliggende wetsvoorstel als zeer positieve impuls ziet voor de mogelijkheden tot bestrijding van deze criminaliteit. Het kan op onderdelen de huidige ervaren knelpunten in de werkzaamheden met een verlichte bewijslast gaan ondervangen.

Implementatie en uitvoeringseffecten

Het is van belang dat de inwerkingtreding van de beoogde wetswijzigingen plaatsvindt op het moment dat uitvoeringsorganisaties daarvoor klaar zijn. De politie zal daartoe in afstemming met de ketenpartners de implementatie intern voorbereiden.

Op basis van de huidige voorstellen is nog niet op voorhand te voorzien of in de toekomst de werkzaamheden voor de politie als geheel als direct gevolg van de wetswijziging in omvang en frequentie structureel zullen toenemen. Het aantal meldingen en aangiften van de nieuwe afzonderlijke delicten zal naar verwachting kunnen gaan toenemen; ook als deze naar de NLA voor nader onderzoek dienen te worden doorgeleid. E.e.a. kan leiden tot een toename van inspanningen binnen de breedte van zowel basisteams als recherche, gelet op de context waarin het delict telkens plaatsvond en de daartoe in het korps benodigde handelingen. Anderzijds zullen een aantal zaken eenvoudiger bewijsbaar gaan worden, en daarmee voor die zaak minder capaciteit vergen.

Er zullen bij de invoering van deze wetgeving in ieder geval initiële kosten zijn om alle politiemedewerkers in de operationele sterkte te leren werken met de nieuwe strafbaarstellingen, met aanpassing van werkinstructies en informatiesystemen en wijzigingen in het opleidings- en doorontwikkelingskader.

De structurele kosten zullen dus afhankelijk zijn van een aantal factoren en de prioritering van zaken zal in afstemming met het Openbaar Ministerie als gezag plaatshebben. Nog niet duidelijk is of binnen de opsporingsteams van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en in de Basisteams als gevolg van de wetswijziging extra capaciteit voor de opsporingsteams noodzakelijk is. Het advies is dit aspect een periode na inwerkingtreding van de wet in afstemming met uw departement op daadwerkelijke structurele uitvoeringseffecten te evalueren.

Hoogachtend,

