

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

1548

Vragen van het lid **Tseggai** (GroenLinks-PvdA) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *uitbuiting van sekswerkers* (ingezonden 1 maart 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 18 april 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1306.

Vraag 1

Kent u het bericht «Ruim 100 agencies gevonden die Oost-Europese sekswerkers proberen te lokken: «Groot risico op uitbuiting»»?¹

Antwoord 1

Ja, ik ben bekend met het bericht.

Vraag 2

Deelt u de mening dat sekswerkers die op wervingsadvertenties ingaan een groot risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel en seksuele uitbuiting? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Sekswork is in Nederland een legaal beroep voor meerderjarigen. Wanneer sprake is van een uitbuitingssituatie, spreken we van mensenhandel. Dit is expliciet strafbaar gesteld in artikel 273f Sr. Mensenhandel kan in verschillende vormen voorkomen en binnen verschillende sectoren plaatsvinden. In het artikel en de uitzending van Pointer wordt vermeld dat Oost-Europese burgers die er vrijwillig voor kiezen om te werken in het buitenland via louche wervingsadvertenties van tussenpersonen terecht kunnen komen in een (seksuele) uitbuitingsituatie. Pointer geeft aan dat personen die zijn ingegaan op de advertenties niet kunnen stoppen met het (seks)werk als zij hiertoe zouden besluiten en worden bedreigd. Ook geeft Pointer aan dat deze personen het inkomen en de woning zoals hen beloofd is, niet ontvangen. In dit geval is er sprake van seksuele uitbuiting (mensenhandel). Ik vind het

¹ Pointer, 29 februari 2024, Ruim 100 agencies gevonden die Oost-Europese sekswerkers proberen te lokken: «Groot risico op uitbuiting» (<https://pointer.kro-ncrv.nl/ruim-100-agencies-gevonden-die-oost-europese-sekswerkers-proberen-te-lokken-groot-risico-op>).

beeld dat door Pointer geschetst wordt, waarbij Oost-Europese burgers onder valse voorwendselen worden gerekruteerd, verschrikkelijk.

Ik deel de mening dat de wervingsadvertenties van netwerken die er op uit zijn personen seksueel uit te buiten een groot risico vormen voor hun veiligheid. Wervingsadvertenties die zouden kunnen leiden tot mensenhandel vind ik in iedere sector een groot risico.

Vraag 3

Is het u bekend hoeveel sekswerkers via deze advertenties naar Nederland worden gelokt?

Antwoord 3

In 2022 is het rapport «de Nederlandse seksbranche» gepubliceerd.² Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Uit het rapport blijkt dat het niet mogelijk is om harde cijfers over de omvang van de seksbranche in Nederland in aantallen werkzame sekswerkers te benoemen. Fluctuaties tussen seizoenen en mobiliteit tussen onderdelen van de branche maken het verzamelen van dergelijke cijfers ingewikkeld.³

De wervingsadvertenties waar Pointer onderzoek naar heeft gedaan, worden geplaatst op allerlei online (sociale) platforms. Omdat dit veel verschillende soorten platforms betreft, is het moeilijk te achterhalen waar deze advertenties precies geplaatst worden. Omdat het enerzijds complex is de seksbranche in aantallen sekswerkers te duiden en de wervingsadvertenties anderzijds zeer breed kunnen worden uitgezet, is niet bekend hoeveel personen via wervingsadvertenties worden gelokt om te werken in Nederland en hoeveel procent daarvan in een uitbuitingssituatie terecht komt.

Vraag 4

Hoe en door wie wordt er gecontroleerd of deze sekswerkers slachtoffers van mensenhandel of andere vormen van onderdrukking zijn? Wat is de uitkomst van deze controles?

Antwoord 4

In Nederland voeren gemeenten de regie over toezicht en handhaving van de (vergunde) seksbranche. In het kader van deze gemeentelijke taak worden bestuurlijke controles uitgevoerd in zowel de vergunde als onvergunde prostitutiebranche. Tijdens deze controles wordt ook onderzoek gedaan naar de omstandigheden waaronder de betreffende sekswerkers aan het werk zijn. Hierbij wordt onder meer gelet op mogelijke signalen van mensenhandel of andere misstanden. Hoewel dit soort prostitutiecontroles in eerste aanleg bestuurlijke controles zijn die veelal door en/of onder regie van gemeenten worden uitgevoerd, kan ook de politie hierbij een rol hebben. De politiemedewerkers van de Teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (onderdeel van AVIM), richten zich met name op prostitutiecontroles waarbij sprake is of vermoedens zijn van signalen van mensenhandel.

Naast (signalen van) mensenhandel kan er ook andere problematiek spelen waardoor de inzet van politie bij dergelijke controles gewenst is. Denk hierbij aan signalen van ondermijning, illegaal verblijf of aanwijzingen met betrekking tot een veiligheidsrisico. De wijze waarop handhaving en toezicht is georganiseerd tussen gemeenten verschilt sterk en is aan ontwikkeling onderhevig. Dit is onder andere afhankelijk van de aard en omvang van zowel de vergunde als onvergunde seksbranche binnen een gemeente. Uit onderzoek blijkt dat in de vergunde branche bijna de helft van de gemeenten periodiek (1 tot 3 keer per jaar) controles plaatsvinden. Signalen van misstanden in de vergunde branche komen vooral binnen via de GGD. Daarnaast worden signalen gemeld via Prostitutie Maatschappelijk Werk organisaties, andere hulpverleningsorganisaties, sekswerkers zelf, buurtbewoners, exploitanten en klanten. In meer dan een derde van de gemeenten vinden controles (ook) plaats op basis van klachten van omwonenden.

² Regioplan (2022), De Nederlandse seksbranche, De Nederlandse seksbranche | Rapport | Rijks-overheid.nl

³ Regioplan (2022), De Nederlandse seksbranche, p. 5

Ongeveer een vijfde van de gemeenten zegt de controles proactief (het hele jaar door) te doen.⁴

Vraag 5

Deelt u de mening dat het probleem van mensenhandel in het algemeen en met deze advertenties in het bijzonder een grensoverschrijdend probleem is? Zo ja, wat wordt er in Europees verband gedaan om de risico's die deze advertenties met zich meebrengen kleiner te maken of wat zou er in Europees verband nog moeten gebeuren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Ja, ik deel de mening dat mensenhandel een ernstige misdaad is waartegen krachtig moet worden opgetreden. Het gebruik van advertenties waarin personen worden misleid, wat hen vervolgens extra kwetsbaar maakt om in een (seksuele) uitbuitingssituatie in Nederland terecht te komen, is onacceptabel. Het voorkomen van slachtoffers begint bij het creëren van bewustwording en het vergroten van de kennis van potentiële gevaren. Richtlijn 2011/36/EU⁵ inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers is een belangrijk instrument hierin (zie artikel 18). In deze Richtlijn is opgenomen dat Europese landen zich inzetten op preventieve maatregelen, waaronder bewustwording en kennisvergroting, om mensenhandel binnen de EU te voorkomen. Genoemde Richtlijn wordt op dit moment herzien en binnen de herziening is ook aandacht voor de online component. Verder is er op Europees niveau sinds 17 februari 2024 de Digital Services Act (DSA) voor de lidstaten van de Europese Unie in werking getreden. Deze wetgeving stelt regels aan tussenhandeldiensten, zoals websites en online platformen, om een veilig en betrouwbaar internet te bevorderen. Zo zijn er in de Digital Services Act regels opgenomen over de omgang met illegale inhoud, waar illegale activiteit ook onder valt (artikel 3), is er voorzien in een kennisgevings- en actiemechanisme voor meldingen van illegale inhoud (artikel 16), en worden er nadere regels gesteld rondom het misbruik van diensten door afnemers (artikel 23) en reclame op onlineplatforms.

Vraag 6

Deelt u de mening van de in het bericht genoemde zes organisaties die slachtofferhulp aanbieden dat het tussenpersonen moeilijk moet worden gemaakt om via misleidende advertenties sekswerkers te rekruteren? Zo ja, waarom en hoe gaat u dit bevorderen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Veelal Oost-Europese burgers worden door deze tussenpersonen gelokt via deze misleidende advertenties en onder valse voorwendselen naar Nederland gehaald wat hen extra kwetsbaar maakt om slachtoffer te worden van uitbuiting. Dit is een kwalijke zaak waartegen moet worden opgetreden binnen de kaders die wij hebben.

Het gericht aanpakken van tussenpersonen achter deze misleidende advertenties is echter lastig. Er wordt onder meer vaak van nummer gewisseld en veelal gecommuniceerd via versleutelde apps zoals Telegram. Deze werkwijze maakt het lastig om de identiteit van deze groep te achterhalen en dus gericht aan te pakken. Dit betekent echter niet dat er geen mogelijkheden zijn om het ze zo moeilijk mogelijk te maken, onder andere de politie speelt hier een rol in.

Continue wordt door de politie de samenwerking gezocht met landen buiten Europa, maar ook diverse landen in Oost-Europa waar slachtoffers van mensenhandel vaak vandaan komen. De politie heeft met vijf onderzoekscentra/universiteiten in Oost-Europa samenwerkingsovereenkomsten gesloten om de (internationale) informatiepositie ten aanzien van mensenhandel te verbeteren. De samenwerking met universiteiten in bronlanden is door de politie opgezet om een betere en bredere samenwerking met academische partners te krijgen, om zo meer en tijdiger zicht te

⁴ Regioplan (2022), De Nederlandse seksbranche, p. 41

⁵ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (europa.eu)

krijgen op sociale en demografische ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel. Hiermee kunnen op termijn betere informatiebeelden opgesteld worden die inzicht geven in trends, fenomenen, modus operandi, slachtofferschap en bijbehorende (risico) indicatoren en criminele samenwerkingsverbanden.

De politie werkt daarnaast met een landelijk coördinatiepunt voor signalen van online mensenhandel (LCOM), om de opsporing van mensenhandel in de online omgeving beter vorm te geven. Vanuit dit coördinatiepunt wordt onderzoek gedaan naar online wervingsplatformen en methodieken. Met een aantal aanbieders van online platformen wordt samengewerkt om misbruik van hun platform te voorkomen.

Vraag 7

Acht u het mogelijk en wenselijk dat er binnen de Europese Unie alleen nog sekswerkers mogen worden aangetrokken als herleidbaar wordt door tussenpersoon er achter een advertentie zit? Zo ja, waarom en wat gaat u doen om dit te bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Zoals hierboven benoemd is het ontzettend lastig om de identiteit te achterhalen van de tussenpersonen van wervingsadvertenties. Een van de redenen hiervoor is dat de advertenties op allerlei online platforms kunnen worden geplaatst en gecommuniceerd wordt via versleutelde apps zoals Telegram. Het is nooit volledig te voorkomen dat dergelijke advertenties, waarbij de tussenpersoon niet herleidbaar is, worden geplaatst. Hoewel een initiatief zoals genoemd in de vraag wenselijk kan worden geacht, is het gezien het bovenstaande zeer ingewikkeld om een dergelijk initiatief op te zetten. Zoals hierboven aangegeven wordt de Richtlijn 2011/36/EU op dit moment herzien en in deze richtlijn worden verschillende maatregelen benoemd hoe mensenhandel – ook binnen de seksbranche – kan worden voorkomen en aangepakt. In Europees verband wordt samengewerkt om deze richtlijn zo goed mogelijk te implementeren.

Vraag 8

Bent u na deze berichtgeving nog steeds van mening dat er geen landelijk politieteam mensenhandel hoeft te komen? Zo ja, hoe denkt u dan dat deze internationale vorm van zware en mensonterende criminaliteit zonder een specialistisch politieteam wel effectief kan worden aangepakt? Zo nee, gaat u dan bevorderen dat dat politieteam er wel gaat komen?

Antwoord 8

Ik deel het beeld dat mensenhandel een mensonterende en zware vorm van criminaliteit die effectief en daadkrachtig moet worden aangepakt. Daarom is het goed te vermelden dat er bij politie al personen met specialistische kennis rond het delict mensenhandel werkzaam zijn binnen de zogenoemde Teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) die vallen onder de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Bij de start en oprichting van de Nationale Politie is de opsporing van het delict mensenhandel bewust in elke eenheid onder de AVIM gebracht. Voor een effectieve en daadkrachtige aanpak van het delict mensenhandel is voor sommige verschijningsvormen van het delict mensenhandel eenheid overstijgende samenwerking benodigd. In dit kader is de politie een pilot gestart om (inter)nationale netwerken, die landelijk opereren, effectief en efficiënt aan te kunnen pakken. Binnen die pilot is een centraal coördinatiepunt ingericht waar alle regionale TMM's bij zijn aangesloten. Vanuit dit punt worden, onder landelijke regie, eenheid overstijgende opsporingsonderzoeken naar dergelijke criminele netwerken uitgevoerd. Een voordeel van deze landelijke werkwijze is dat er optimaal gebruik kan worden gemaakt van de lokale en regionale kennis en ketensamenwerking aangezien er vele partners betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel en de TMM's van de betreffende eenheden daar goed zicht op hebben. Hierdoor kunnen deze criminele netwerken effectief worden bestreden. Het landelijke coördinatiepunt fungeert binnen dergelijke onderzoeken tevens als contactpunt voor het buitenland zodat alles centraal binnenkomt en er makkelijker internationaal kan worden. Ten aanzien van de internationale component van het delict mensenhandel is het goed te vermelden dat politie werkt aan het leggen van verbinding tussen

internationale elementen van mensenhandel en het verbeteren van de samenwerking met de zogenoemde bronlanden van mensenhandel, bijvoorbeeld door het plaatsen van politieliaisons met taakaccent mensenhandel in een drietal landen. Middels de afspraken in de Veiligheidsagenda is afgesproken dat politie zorgdraagt voor een internationaal fenomeenbeeld, waarmee geprioriteerd kan worden op de meest effectieve interventies. Tevens vindt er operationele samenwerking op Europees niveau plaats. Nederland is driver van het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – Trafficking in Human Beings (hierna EMPACT THB) dat ziet op de Europese operationele samenwerking van opsporingsdiensten en het OM in de aanpak / bestrijding van mensenhandel. Het is een permanent samenwerkingsverband waaraan 44 landen deelnemen en waarbij wordt samengewerkt met landen buiten dit samenwerkingsverband. EMPACT THB wordt permanent ondersteund door Europol, Eurojust, Cefop Frontex (vier EU-agentschappen) en Interpol. EMPACT THB bestaat uit 22 deelprogramma's. Nederland speelt hierin een actieve rol en is niet alleen deelnemer aan alle 22 deelprogramma's maar van vier projecten zelfs leader en van vijf projecten co-leader.

Er doen 29 landen en vier EU-agentschappen deel aan dit traject. Er is binnen het EMPACT-project aandacht voor de diverse vormen van mensenhandel, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en uitbuiting door middel van gedwongen criminaliteit. De deelname aan het EMPACT-project is multidisciplinair, waarbij politie, de NLA, KMar en OM nauw samenwerken met de partijen binnen de EU.

Vraag 9

Wat is de stand van zaken ten aanzien van de herziening van het mensenhandeldartikel uit het wetboek van Strafrecht? Wordt daarin ook geregeld dat misleiding van sekswerkers via advertenties beter strafrechtelijk aan te pakken wordt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

De uitbreiding en modernisering van het wetsartikel waarin de strafbaarstelling van mensenhandel wordt geregeld (artikel 273f Wetboek van Strafrecht) is op 22 november 2023 voor advies aanhangig gemaakt bij de Afdeling Advisering van de Raad van State. Het advies is op 7 februari 2024 vastgesteld en op 12 februari gepubliceerd. Op dit moment wordt het advies verwerkt. De verwachting is dat het nader rapport en het wetsvoorstel dit voorjaar aan uw Kamer wordt aangeboden.

Misleiding is in het huidige wetsartikel alsook in het nieuwe, expliciet opgenomen als een manier waarmee ten aanzien van mensen kan worden gehandeld en waarmee mensen, onder meer, tot sekswerk kunnen worden bewogen dan wel gedwongen. Voor zover mensen tot sekswerk zijn bewogen, onder meer door misleiding, is zulks dus al naar huidig recht strafbaar als mensenhandel.