



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Dadermonitor mensenhandel 2017–2021

mensenhandel

Conny Rijken

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Irene Augusteijn

Roos Broere (projectleider van deze publicatie)

Suze Hageman

Rinke de Jong

Suzanne Kragten-Heerdink

Laura Nijkamp

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022).
Dadermonitor mensenhandel 2017-2021. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

©Nationaal Rapporteur 2022

Wij maken gebruik van stock-fotografie, de personen getoond op foto's komen niet voor in het rapport.

Inhoud

Samenvatting	6
Voorwoord	11
Gebruikte afkortingen	13
1 Inleiding	15
1.1 De dadermonitor	17
1.2 Terugblik aanbevelingen Dadermonitor mensenhandel 2015-2019	20
1.3 Data in deze monitor	22
1.4 Leeswijzer	22
2 Signalering	24
2.1 Inleiding	25
2.2 Achtergrond van de cijfers	25
2.2.1 Vormen van mensenhandel	26
2.2.2 Beperkingen aan de data	27
2.3 Signalering door de politie	28
2.3.1 Aantal geregistreerde incidenten	28
2.3.2 Gesignaleerde vormen van mensenhandel	30
2.3.3 Signalering door de politie op regionaal niveau	33
2.3.4 Aangifte	36
2.3.5 Door de politie geregistreerde verdachten en slachtoffers	38
2.3.6 Kenmerken van verdachten bij de politie	39
2.4 Signalering door de Koninklijke Marechaussee	40
2.5 Signalering door de Nederlandse Arbeidsinspectie	43
2.5.1 Werkwijze Nederlandse Arbeidsinspectie	43
2.5.2 Aantal geregistreerde meldingen	45
2.5.3 Door de Nederlandse Arbeidsinspectie geregistreerde personen	49
2.6 Conclusie	49
CASUS Het verhaal van Rob (30 jaar)	52
3 Opsporing	53
3.1 Inleiding	54
3.2 Achtergrond van de cijfers	54
3.2.1 Vormen van mensenhandel	55
3.2.2 Beperkingen aan de data	55
3.3 Aantal opsporingsonderzoeken en aard van de opsporingsonderzoeken	56
3.3.1 Opgespoorde vormen van mensenhandel	56
3.3.2 Opsporingsinstanties	58
3.4 Opsporing van de politie op regionaal niveau	61
3.5 Conclusie	64

CASUS	Het verhaal van Michael (29 jaar)	66
4	Vervolging	67
4.1	Inleiding	68
4.2	Achtergrond van de cijfers	68
4.2.1	Vormen van mensenhandel	68
4.2.2	Beperkingen aan de data	70
4.3	Ingeschreven zaken bij het Openbaar Ministerie	70
4.3.1	Aantal zaken en aard van de zaken	70
4.3.2	Inschrijving bij het OM op regionaal niveau	73
4.4	Afgehandelde zaken door het OM	75
4.4.1	Aantal zaken en aard van de zaken	75
4.4.2	Door het OM afgehandelde zaken	76
4.4.3	Strafverzwarende omstandigheden	79
4.5	Kenmerken van de verdachten bij het OM	80
4.6	Conclusie	81
CASUS	Het verhaal van Benny (64 jaar)	83
5	Berechting	84
5.1	Inleiding	85
5.2	Achtergrond van de cijfers	85
5.2.1	Vormen van mensenhandel	85
5.3	In eerste aanleg afgedane zaken	86
5.3.1	Aantal zaken en aard van de zaken	86
5.3.2	Type afdoening	88
5.4	Opgelegde straffen en maatregelen	91
5.4.1	Soort opgelegde hoofdstraffen	92
5.4.2	Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen	94
5.4.3	Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen	96
5.5	Doorlooptijden	97
5.6	Persoonskenmerken	99
5.7	Conclusie	101
CASUS	Het verhaal van Justin (16 jaar)	102
6	Herhaald daderschap	103
6.1	Inleiding	104
6.2	Achtergrond van de cijfers	104
6.2.1	Recidive met detentiecorrectie	105
6.2.2	Beperkingen aan de data	106
6.3	Recidive	107
6.3.1	Algemene recidive	107
6.3.2	Recidive per type delict	108
6.4	Persoonskenmerken van daders die wel en niet recidiveren	109
6.5	Resocialisatie	111
6.6	Conclusie	113

7 Conclusie	115
7.1 Stijging ingeschreven zaken van mensenhandel	117
7.2 Langdurige trend van toename septs en afname dagvaardingen	118
7.3 Te snelle kwalificatie melding zit strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting in de weg	119
7.4 Zorgelijke recidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vereist passende resocialisatie	121
Literatuur	123
Bijlage	127
B1 Onderzoeksverantwoording	128

Samenvatting

Deze dadermonitor geeft een cijfermatige update van de aard en omvang van de groep daders van mensenhandel in de strafrechtketen in de periode 2017-2021. Daarnaast beschrijft de monitor relevante ontwikkelingen in de aanpak. De cijfers gaan over de verschillende fasen in de strafrechtketen: signalering, opsporing, vervolging en berechting en over herhaald daderschap. Daarbij maakt de Nationaal Rapporteur - voor zover mogelijk - onderscheid tussen vier vormen van mensenhandel: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Een aparte vorm van mensenhandel is gedwongen orgaanverwijdering. Deze vorm wordt incidenteel gesignaleerd en opgespoord.

Weinig verdachten in beeld bij politie, daling in signalering Koninklijke Marechaussee

Het aantal mogelijke incidenten van mensenhandel gesignaleerd door de politie kent in 2019 een piek, maar is in de jaren 2020 en 2021 nagenoeg terug op het niveau van de jaren ervoor. De politie signaleert vooral seksuele uitbuiting; in totaal 76% van de geregistreerde incidenten. Het merendeel daarvan betreft grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Deze vorm van mensenhandel wordt meer dan tweemaal zo vaak gesignaleerd als binnenlandse seksuele uitbuiting. Daarnaast ziet 10% van de incidenten op criminele uitbuiting. Van de in totaal 3.925 incidenten is bij slechts 19% een verdachte geregistreerd. Dat betekent dat bij ruim vier op de vijf incidenten van mensenhandel die de politie registreert geen verdachte in beeld is. De Koninklijke Marechaussee (KMar) signaleert in de periode 2018-2021 in totaal 540 incidenten van mensenhandel. In 2020 en in 2021 daalt het aantal registraties aanzienlijk. Het is niet bekend om wat voor vorm van mensenhandel het bij deze incidenten gaat. De KMar geeft zelf aan voornamelijk zicht te hebben op (grensoverschrijdende) seksuele uitbuiting en minder op criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Bij de incidenten heeft de KMar in totaal 22 verdachten aangehouden.

VOLLEDIG ZICHT OP STRAFRECHTELIJKE AANPAK ONTBREEKT

Aan de cijfers over de fasen in de strafrechtelijke aanpak van daders van mensenhandel kleven verschillende beperkingen. Zo ontbreekt soms relevante informatie, zoals de specifieke vorm van mensenhandel. Daarnaast is de kwaliteit van registratiedata afhankelijk van de manier waarop de operationele organisaties (in de verschillende regio's) registreren. Cijfers over signalen die de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) registreren zijn op dit moment niet goed vergelijkbaar. Eventuele blinde vlekken of verbeterpunten in de signalering zijn daarmee lastig vast te stellen. De invoering van de Domeinoverstijgende Informatie-gestuurde Werkwijze (DIGW) moet tot meer eenduidige en uitgebreidere registratie leiden. Het voornemen is dat deze werkwijze niet alleen bij de politie, maar ook bij de KMar en de NLA wordt ingevoerd. Daarmee worden data van de opsporingsinstanties meer volledig en beter vergelijkbaar. Dat komt het zicht op mensenhandel ten goede. Daarnaast maakt het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) momenteel een nodige ontwikkelslag in de registratie. Ook in de vervolgingsfase ontbreekt een volledig inzicht in de verschillen tussen mensenhandelvormen en de specifieke knelpunten daarbinnen. Op basis van de categorisering van het OM kan momenteel bij ongeveer driekwart van de ingeschreven mensenhandelzaken achterhaald worden of het om seksuele of niet-seksuele uitbuiting gaat. Het is op dit moment niet mogelijk specifieke vormen van mensenhandel te onderscheiden, zoals criminele uitbuiting of binnenlandse seksuele uitbuiting. Dat is een belangrijke tekortkoming. De Nationaal Rapporteur heeft er eerder meermalen op gewezen dat voor een effectieve bestrijding van mensenhandel volledige informatie over opsporing en vervolging van groot belang is. Zij ondersteunt de genomen initiatieven ter verbetering van de signa-

lering en registratie, beveelt aan deze met de nodige prioriteit voort te zetten en zal monitoren of deze daadwerkelijk leiden tot verbetering en harmonisering van registratie in de strafrechtketen.

Te snelle kwalificatie melding zit strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting in de weg

De NLA is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing van arbeidsuitbuiting. Het is dan ook opvallend dat relatief weinig meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting van de NLA zelf afkomstig zijn. Zij signaleert arbeidsuitbuiting hoofdzakelijk aan de hand van binnenkomende meldingen van bijvoorbeeld de politie, burgers en gemeenten. Volgens de Nationaal Rapporteur is een proactievare rol van de NLA in de signalering van arbeidsuitbuiting essentieel. Slachtoffers van mensenhandel melden zich namelijk meestal niet zelf. Binnengekomen meldingen worden door een rechercheur verrijkt met informatie uit open en/of gesloten bronnen. Vervolgens wordt beoordeeld of sprake is van mogelijke arbeidsuitbuiting in de zin van 273f Sr en of sprake is van strafvorderlijke aanknopingspunten voor verder onderzoek. Als beide het geval is dan pakken opsporingsrechercheurs de melding strafrechtelijk op. Dan volgt ook een intakegesprek met mogelijke slachtoffers en kan eventueel de bedenktijd worden aangeboden, waarna slachtoffers – geïnformeerd – de beslissing kunnen nemen om aangifte te doen of anderszins medewerking te verlenen aan het strafproces. Meldingen niet beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting, maar bijvoorbeeld als mogelijke ernstige benadeling worden bestuurlijk opgepakt door de toezichttak van de NLA. Er zijn aanzienlijk meer meldingen beoordeeld als ernstige benadeling dan als arbeidsuitbuiting: bijna drie keer zo veel.

Bovenstaande is problematisch om meerdere redenen. Ten eerste zijn de begrippen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting onvoldoende onderscheidend. Zo overlappen de NLA-criteria voor ernstige benadeling aanzienlijk met indicatoren voor arbeidsuitbuiting. Ook blijkt uit jurisprudentie dat de reikwijdte van het begrip arbeidsuitbuiting niet altijd duidelijk is en dat de rechtspraak momenteel onvoldoende aansluit bij artikel 273f Sr. De strafrechtelijke aanpak lijkt voornamelijk in te zetten op de meest ernstige vormen van arbeidsuitbuiting. Ten tweede vindt de beoordeling of sprake is van arbeidsuitbuiting of andere misstanden, zoals ernstige benadeling, te vroeg in het proces plaats. Aangezien nog geen informatief gesprek heeft plaatsgevonden, en mogelijke slachtoffers nog niet de bedenktijd is aangeboden en eventueel aangifte hebben gedaan, wordt hen geen bescherming geboden en is nog niet alle relevante informatie bekend. Ten derde is het zorgelijk dat een melding alleen als arbeidsuitbuiting wordt opgepakt indien er strafvorderlijke aanknopingspunten aanwezig zijn. In zo'n vroeg stadium zijn deze namelijk vaak nog niet aanwezig of zijn deze nog niet onderzocht. Deze werkwijze betekent dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting mogelijk niet als zodanig herkend en beschermd worden. Daarnaast bestaat de kans dat daders van mensenhandel niet als zodanig in beeld komen en niet kunnen worden vervolgd en berecht. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 1

Pas het proces van signalering bij de Arbeidsinspectie aan

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om het opsporingsproces van arbeidsuitbuiting bij de Nederlandse Arbeidsinspectie zo in te richten dat bij meldingen geen onderscheid wordt gemaakt tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. In ieder

geval tot mogelijke slachtoffers toegang hebben gehad tot het informatief gesprek, de bedenktijd en de mogelijkheid om in navolging daarvan aangifte te doen of medewerking te verlenen aan het strafproces. Daarnaast beveelt de Nationaal Rapporteur aan om met de voorgenomen wijziging van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht het begrip arbeidsuitbuiting te verduidelijken en te onderscheiden van aanpalende misstanden.

Dalend aantal opsporingsonderzoeken en minder verdachten in beeld

Als er voldoende aanleidingen en mogelijkheden zijn om verder op te sporen, starten de politie, de NLA en in sommige gevallen de KMar, een opsporingsonderzoek naar mensenhandel. De politie neemt zo'n 95% van de opsporingsonderzoeken voor haar rekening. In de periode 2017-2021 zijn in totaal 893 opsporingsonderzoeken gestart, een gemiddelde van 179 onderzoeken per jaar. Na een lichte stijging in 2018 neemt het aantal onderzoeken vervolgens ieder jaar af tot slechts 148 onderzoeken in 2021. Van de onderzoeken is 82% gericht op seksuele uitbuiting. Maar waar er meer signalen van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting worden vastgelegd dan van binnenlandse seksuele uitbuiting, worden er in vergelijking minder opsporingsonderzoeken gestart naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Mogelijk heeft dit te maken met een hogere mate van complexiteit van grensoverschrijdende mensenhandel en een gebrek aan rechtsmacht indien de uitbuiting niet in Nederland heeft plaatsgevonden en het slachtoffer niet duurzaam verblijft in Nederland.

Het toch al geringe aantal opsporingsonderzoeken naar criminele uitbuiting is in de jaren 2020-2021 sterk gedaald. Na een piek van negentien onderzoeken in 2019 zakt het aantal terug tot zes onderzoeken in 2021. Dit terwijl het aantal geregistreerde incidenten van criminele uitbuiting in de jaren 2019-2021 juist hoger is dan in de jaren daarvoor. Datzelfde geldt voor de opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting. Die aantallen liggen in de jaren 2019-2021 lager dan in de jaren daarvoor. Het is zorgelijk dat uit soms honderden meldingen per jaar slechts enkele opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting voortkomen. Ook het aantal verdachten, getuigen en het aantal overige personen dat voorkomt in opsporingsonderzoeken neemt tussen 2017 en 2021 sterk af. Om te doorgronden wat er achter deze ontwikkeling zit, en welke keuzes op welk moment in het opsporingsonderzoek daaraan bijdragen, is verder onderzoek nodig.

Opvallend hoger aantal ingeschreven zaken bij het Openbaar Ministerie

In totaal zijn 916 zaken bij het OM ingeschreven in de periode 2017-2021; een gemiddelde van 183 zaken per jaar. Na een jarenlange dalende trend is het aantal ingeschreven zaken bij het OM sinds 2019 weer aanzienlijk gestegen met ongeveer 30% per jaar. In 2021 is dan ook voor het eerst het streefcijfer uit de veiligheidsagenda voor ingeschreven zaken behaald. Een opvallende ontwikkeling, omdat het aantal politieonderzoeken in diezelfde periode daalt. Wat verder opvalt is dat het hogere aantal ingeschreven zaken gepaard gaat met een dalend aandeel zaken dat in een dagvaarding eindigt. Bijna vier van de tien zaken eindigen in een zogenoemd technisch sepot, meestal vanwege onvoldoende bewijs. Deze trend is al te zien sinds 2011 en heeft zich ook in de afgelopen vijf jaar doorgezet. Het is belangrijk om meer inzicht te krijgen in de redenen van deze sepot, omdat het niet strookt met de hoeveelheid signalen van mensenhandel die worden geregistreerd. Daarnaast blijkt dat verdachten van niet-seksuele uitbuiting relatief minder vaak bij de rechter terechtkomen dan verdachten van seksuele uitbuiting: 56% versus 65%.

Rechter legt meeste daders (deels) onvoorwaardelijke straf op

Het aantal zaken dat de rechter afdoet is opnieuw afgenomen, met 71 zaken in 2020 als dieptepunt. Maar vanaf 2021 is weer een stijging zichtbaar. De verwachting is dat deze stijging doorzet, gelet op het stijgende aantal bij het OM ingeschreven zaken. In 7 op de 10 zaken komt de rechter tot een veroordeling voor mensenhandel. Van de veroordeelde daders krijgt 95% een (deels)

onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. Daarbij valt op dat ze vaker een lange onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgen (twee jaar of meer) of een korte (één dag tot een half jaar) dan een straf met een duur die daartussenin ligt. De laatste jaren worden weer relatief meer korte gevangenisstraffen opgelegd. De duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen verschilt per vorm van mensenhandel. Zo worden de beide vormen van seksuele uitbuiting min of meer gelijk bestraft. Arbeidsuitbuiting wordt relatief licht bestraft met het vaakst een straf tot een half jaar. Zaken van criminele uitbuiting bestraft de rechter vaak óf heel ernstig, óf relatief mild. Dit hangt samen met de ernst van het bijkomende delict.

Zaken van arbeidsuitbuiting duren het langst

De gemiddelde doorlooptijden bij het OM in 2017-2021 zijn identiek aan de periodes uit de vorige twee dadermonitors mensenhandel. De doorlooptijden bij de rechtbank zijn in diezelfde periode veertig dagen korter dan in de periode 2015-2019. Met gemiddeld ruim vijftien maanden zijn de doorlooptijden bij de rechtbank echter nog steeds lang. Wel is er in 2020 en 2021 een verkorting van de doorlooptijd te zien. Zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting worden relatief gezien het snelst behandeld. Desondanks duurt een zaak van inschrijving bij het OM tot vonnis ruim vijftien maanden. Voor zaken van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is deze duur ruim het dubbele. Vooral vanwege de lange tijd die de rechtbank nodig heeft om tot een vonnis te komen. Met bijna 39 maanden duurt een zaak van arbeidsuitbuiting, van inschrijving bij het OM tot vonnis, gemiddeld het langst.

Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting recidiveren vaak, passende resocialisatie nodig

Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting die recidiveren zijn relatief vaak man en jonger dan 23 jaar. Binnen twee jaar recidiveert ruim een derde (36%) van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting voor enig delict. Terwijl het algemene recidivepercentage van volwassen daders van criminaliteit in het algemeen na twee jaar rond de 26% ligt. Het recidivepercentage van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting loopt op naar 58% binnen vijf jaar en naar 65% binnen zeven jaar. Ook recidiveren daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vaak met ernstige delicten. Binnen vijf jaar heeft 28% zich schuldig gemaakt aan een vermogensdelict, 25% aan een geweldsdelict, 12% aan een drugsdelict en bijna één op de tien daders wederom aan mensenhandel.

Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur blijkt dat er voor daders van mensenhandel relatief weinig toezichttrajecten worden gestart bij de reclassering. Ook is er op dit moment geen sprake van een specifiek resocialisatieprogramma voor daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. De recidivecijfers onderstrepen echter wel het belang van passende resocialisatie voor deze daders. Naast de drie reclasseringsorganisaties is ook de jeugdreclassering een belangrijke partij om daarin stappen te zetten. Met name met het oog op de vele jonge daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 2

Bied daders van binnenlandse seksuele uitbuiting passende resocialisatie

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om samen met de drie reclasseringsorganisaties en jeugdreclassering een passende resocialisatie te ontwikkelen die aansluit op de achtergrond van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting en om deze resocialisatie in de praktijk consequent toe te passen.

Voorwoord

Dit is de eerste monitor over mensenhandel die binnen mijn termijn verschijnt. In mijn vorige functie las ik de monitors steeds met grote belangstelling, omdat deze een goed beeld geven van de huidige stand van zaken, data bevatten welke niet op een andere manier te achterhalen zijn en thema's bespreken waardoor beter inzicht ontstaat in het fenomeen mensenhandel en de aanpak ervan. Het is mijn ambitie om deze monitoring de komende jaren, in aangepaste vorm, voort te zetten. Deze publicatie draagt daaraan bij en is geschreven in een periode waarin het mensenhandelveld volop in beweging is. We zien een toenemende belangstelling voor mensenhandel, voor arbeidsuitbuiting en een bereidheid de aanpak ervan opnieuw onder de loep te nemen. Ook het wetgevingstraject, modernisering 273f Sr, dat nu meer vorm lijkt te krijgen, heeft als doel het verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid met name ten aanzien van arbeidsuitbuiting. Naast het toegankelijker maken van dit artikel. Parallel hieraan loopt het proces om een vervolg op het programma Samen tegen Mensenhandel vast te stellen. En terwijl deze ontwikkelingen gaande zijn, zetten hulpverleners zich dagelijks in om degenen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel op te vangen en de juiste hulp te bieden, en spant de strafrechtketen zich in om de daders op te sporen en te berechten. Idealiter werken hulpverlening en professionals in de strafrechtketen intensief samen in de aanpak van mensenhandel om elkaar te versterken en ieders taak te vergemakkelijken. Dit is een van de punten waar verbetering mogelijk en wenselijk is. Zeker waar het gaat om de eerste signalering en identificatie van slachtoffers, maar ook in het proces van resocialisatie van daders.

Deze monitor geeft inzicht in de ontwikkelingen in de strafrechtketen die relevant zijn voor de aanpak van mensenhandel. Deze monitor laat niet alleen zien wat we weten, maar vooral ook wat we niet weten en waar onze blinde vlekken zitten. Opnieuw daalde in 2021 het aantal slachtoffers dat werd gemeld bij CoMensha, zonder dat er reden is om aan te nemen dat het aantal personen dat slachtoffer wordt van mensenhandel ook daadwerkelijk daalt. De indruk bestaat dat slachtoffers minder in beeld komen bij opsporingsinstanties en dat er daarom minder slachtoffers worden gemeld. Daarnaast zien we ook dat slachtoffers vaker in beeld komen bij instanties buiten de strafrechtketen, maar dat het lastig is deze meldingen te centraliseren.

De ontwikkelingen in de strafrechtketen en de aanpak van daders van mensenhandel, want daar gaat deze dadermonitor over, laten ook een wat grillig beeld zien. Vorig jaar daalde het aantal gestarte opsporingsonderzoeken evenals het aantal geïdentificeerde verdachten aan het begin van de strafrechtketen. Het aantal inschrijvingen bij het OM groeide juist, evenals het aantal zaken dat voor de rechter kwam en het aantal veroordelingen dat daaruit voortvloeide. Dit zijn opvallende ontwikkelingen die in deze monitor worden geduid. Om deze ontwikkelingen in de strafrechtketen volledig te begrijpen en op basis daarvan gerichte aanbevelingen te kunnen doen, is verder en andersoortig onderzoek nodig. Dergelijk onderzoek zal deel uitmaken van mijn agenda voor de komende jaren. Desalniettemin, biedt de dadermonitor 2017-2021 een goed en noodzakelijk inzicht in de huidige ontwikkelingen in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en herhaald daderschap, en biedt zodoende een stevige basis voor verder onderzoek.

Conny Rijken

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Gebruikte afkortingen

AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BPS	Bedrijfsprocessensysteem
BRP	Basisregistratie Personen
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BZ	Buitenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEMI	Coördinatiepunt Eenheidsoverstijgende Mensenhandel Interventies
CKM	Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket AdminiStratie
DIGW	Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EU	Europese Unie
EUAA	European Union Agency for Asylum
FP	Functioneel Parket
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
IBP	Interbestuurlijk Programma
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ILO	International Labour Organisation
ITB	Individuele Traject Begeleiding
IWB	Intern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek
JDS	Justitieel documentatiesysteem
JenV	Justitie en Veiligheid
JustID	Justitiële Informatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
LCOM	Landelijk Coördinatiepunt Online Mensenhandelsignalen
LP	Landelijk Parket
MOB	Met onbekende bestemming
Nji	Nederlands Jeugdinstituut
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
OBJD	Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OM	Openbaar Ministerie
PIJ	Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
Pw	Politiewet
RAC-min	Rapsody Centraal-MIN
RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centra
SD	Standaarddeviatie
SiBa	Statistische informatie en Beleidsanalyse
Sr	Wetboek van Strafrecht

SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBS	Terbeschikkingstelling
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VROS	Verwijzingsindex Rechercheonderzoeken en Subjecten
VTT-zaken	(Strafzaken geëindigd in) vrijspraak, (ontslag van alle rechtsvervolging,) technisch sepot of een technische beslissing
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet politiegegevens

1 Inleiding

Mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen en daarmee ook verschillende typen daders. Van daders die anderen seksuele handelingen laten verrichten of drugs laten rondbrengen tot daders die werknemers in mensonterende omstandigheden laten werken. Dwang is daarbij een kernelement: daders gebruiken geweld, dreigen met geweld, of maken misbruik van de kwetsbaarheid van slachtoffers.

Mensenhandel is een mensonterend delict en laat diepe sporen na.¹ Daders maken mensen ondergeschikt aan een verdienmodel en maken een ernstige inbreuk op iemands persoonlijke vrijheid, waardigheid en integriteit. Naar schatting worden er jaarlijks 5.000 personen slachtoffer van mensenhandel.² Dit zijn mannen en vrouwen, kinderen en volwassenen. Het is van groot belang dat uitbuiting in de eerste plaats wordt voorkomen. Wanneer uitbuiting toch plaatsvindt, moet er alles aan gedaan worden om dat zo snel mogelijk te stoppen. En om daders op te sporen, te vervolgen, te veroordelen én te resocialiseren. Deze monitor gaat over daders en de dader-gerichte aanpak van mensenhandel.

De aanpak van mensenhandel in Nederland is grotendeels geworteld in internationale verdragen. Zo verplichten internationale verdragen en Europese richtlijnen de Nederlandse overheid tot het voeren van effectief beleid om mensenhandel tegen te gaan en slachtoffers te beschermen.³ De complexiteit van de problematiek vraagt om een integrale aanpak waarin partijen die actief zijn binnen veiligheid en zorg met elkaar samenwerken. Want mensenhandel is niet alleen een veiligheidsprobleem; het reikt over de grenzen van domeinen heen. Inspanning van iedereen die direct en indirect in contact staat met daders en slachtoffers is nodig. Om een effectieve aanpak vorm te geven is bovendien kennis over daders van mensenhandel nodig. Deze dader-monitor levert hier een bijdrage aan.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en adviseert de regering over het voorkomen en bestrijden van deze problematiek. Dit is haar bij wet vastgelegde taak.⁴ De Nationaal Rapporteur geeft onder andere invulling aan deze taak door jaarlijks monitors uit te brengen op deze thema's.

COALITIEAKKOORD 2021-2025 EN SAMEN TEGEN MENSENHANDEL

In het coalitieakkoord wordt mensenhandel als belangrijk speerpunt genoemd.⁵ In dat kader wordt bijvoorbeeld artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht gemoderniseerd (zie kadertekst 54.2.1). Ook wordt het actieplan Samen tegen Mensenhandel in deze kabinetsperiode voortgezet en herzien. Samen tegen Mensenhandel is een integraal en interdepartementaal programma, gericht op de aanpak van seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. De ambitie van het programma is het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland naar beneden te brengen. Zowel door slachtoffers beter in beeld te krijgen, als door het opwerpen van barrières voor daders

1 Cannon et al., 2018; Dell et al., 2019; Richards, 2014.

2 Dijk, van et al., 2021.

3 Deze internationale regelingen zijn het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (VN-Palermo Protocol), het Verdrag van Warschau, zie de preambule bij het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99 (Verdrag van Warschau) en de Richtlijn 2011/36/ EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (EU-Richtlijn mensenhandel).

4 Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, art. 5.

5 Zie coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (*Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 77).

en het voorkomen van (herhaald) daderschap. Via vijf actielijnen, gericht op de ontwikkeling en versterking van de aanpak mensenhandel en kennisdeling hierover, wordt hieraan gewerkt.⁶ Het programma loopt sinds 2018 en wordt na 2022 voortgezet met een nieuwe koers. In 2023 wordt het vernieuwde programma gepresenteerd. De Nationaal Rapporteur juicht de voorzetting van dit programma toe. Structurele monitoring, coördinatie en evaluatie moet onderdeel van dit proces zijn. Daarnaast is het nodig om heldere, met elkaar samenhangende, concrete doelen en uitkomsten te formuleren, alsook heldere rollen en taken voor betrokken partners. Daarnaast is evaluatie van het huidige programma essentieel voor de vernieuwing en voortzetting van het programma.

1.1 De dadermonitor

Deze dadermonitor geeft een overzicht van de aard en omvang van daders binnen de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in Nederland in de periode 2017-2021. Er wordt gebruikgemaakt van cijfers over verdachten en daders die in Nederland in beeld zijn bij instanties in de strafrechtketen. Met deze dadermonitor mensenhandel vergroot de Nationaal Rapporteur kennis over daders van mensenhandel waarmee de aanpak hiervan gevoed en verbeterd kan worden. Om daderschap van mensenhandel nader te duiden en illustreren, zijn in dit rapport casussen opgenomen.⁷ Deze waargebeurde verhalen zijn aangeleverd door de politie, het Openbaar Ministerie (OM), het Leger des Heils en Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond. Verhalen als deze laten zien hoe complex en veelzijdig het probleem van mensenhandel is.

TERMINOLOGIE

Deze monitor gaat over verdachten en veroordeelden in de verschillende stappen van de strafrechtelijke aanpak. Voor de leesbaarheid van deze monitor wordt in algemene zin gesproken over daders. Waar het specifiek gaat over verdachten of veroordeelden wordt dit in de betreffende hoofdstukken aangegeven. Hoewel de focus in deze monitor op daders ligt, wordt ook gesproken over slachtoffers. Daarbij gaat het grotendeels om vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel omdat hun dader (nog) niet altijd onherroepelijk veroordeeld is. Voor de leesbaarheid wordt in deze monitor kortweg gesproken over slachtoffers.

Vormen van mensenhandel

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht en draait om (het oogmerk van) uitbuiting. Dwang is een kernelement van mensenhandel en komt op verschillende manieren tot uiting. Er wordt geweld gebruikt, gedreigd met geweld of misbruik gemaakt van de kwetsbaarheid van slachtoffers. Mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen en daarmee ook verschillende typen daders en slachtoffers. Het kan bijvoorbeeld gaan om personen die door chantage met naaktfoto's worden gedwongen seksuele handelingen te verrichten – ook wel bekend als sextortion. Ook kan mensenhandel gaan om Oost-Europese

⁶ Ministerie van JenV et al., 2018.

⁷ De namen in deze casussen zijn gefingeerd om anonimiteit te waarborgen.

werknemers die naar Nederland zijn gekomen om te werken in de land- en tuinbouw, en die terechtkomen in een mensonterende situatie. Waar bijvoorbeeld sprake is van gevaarlijk werk, onderbetaling en lichamelijke of psychische druk. Ook kunnen jongeren gedwongen worden tot het rondbrengen van drugs. Wat eerst een illegale manier van snel geld verdienen lijkt te zijn, kan onttaarden in een situatie waar ze niet zomaar meer uit kunnen stappen.

De Nationaal Rapporteur maakt in de monitors mensenhandel onderscheid tussen vier vormen van mensenhandel: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. De vier mensenhandelvormen zijn gebaseerd op de uitbuitingsvorm en voor wat betreft seksuele uitbuiting op het land van werving en uitbuiting. Een aparte vorm van mensenhandel is gedwongen orgaanverwijdering. Deze is inhoudelijk niet onder te brengen bij een van de hiervoor genoemde vier vormen van mensenhandel. Waar mogelijk wordt deze categorie apart weergegeven.

Bij seksuele uitbuiting wordt in deze monitor een onderscheid gemaakt tussen binnenlandse mensenhandel en grensoverschrijdende mensenhandel. Bij binnenlandse mensenhandel gaat het in deze monitor om slachtoffers die in Nederland worden geworven en tevens in Nederland worden uitgebuit. Het gaat veelal om slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit.^{8,9} Grensoverschrijdende mensenhandel kent drie varianten: inkomende, uitgaande en doorgaande grensoverschrijdende mensenhandel. In Nederland gaat het vooral om inkomende grensoverschrijdende mensenhandel, waarbij slachtoffers in het buitenland zijn geworven en hier worden uitgebuit.¹⁰ Omdat uitgaande grensoverschrijdende mensenhandel nauwelijks voorkomt, kan in principe uit worden gegaan van de nationaliteit van slachtoffers om het onderscheid binnenlands-grensoverschrijdend te maken. Buitenlandse slachtoffers zullen namelijk voornamelijk in het buitenland geworven slachtoffers betreffen. Daarbij bestaat wel de kans dat niet-Nederlandse slachtoffers die hier om een andere reden heen zijn gekomen, maar hier zijn geworven en uitgebuit, onterecht worden meegenomen als slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. De groep slachtoffers die in Nederland in beeld komt als slachtoffer, maar in het buitenland is geworven en uitgebuit past niet goed binnen deze kwalificaties. Een voorbeeld zijn de Afrikaanse, vooral Nigeriaanse, slachtoffers die met name in 2019 veel in Nederland aangifte deden van mensenhandel (zie §2.3.1). Hoewel Nederland in dat geval vaak niet het wervings- en niet het uitbuitingsland is, is meestal wel sprake van grensoverschrijdende mensenhandel. Zo worden slachtoffers vaak geworven in Nigeria of Noord-Afrika en uitgebuit in Europa. Deze slachtoffers worden meegenomen als slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel.

8 Het komt namelijk relatief weinig voor dat slachtoffers in Nederland worden geworven, maar in een ander land worden uitgebuit. Als dit wel het geval is dan gaat het vooral om uitbuiting in buurlanden België en Duitsland, waarbij de karakteristieken van de mensenhandel – type dader, slachtoffer, modus operandi – veelal overeenkomen met binnenlandse uitbuiting. Zie Kragten-Heerdink et al., 2022 en Kragten-Heerdink et al., 2018.

9 Kragten-Heerdink et al., 2022; Kragten-Heerdink et al., 2018.

10 Inkomende grensoverschrijdende mensenhandel houdt in: werving buitenland – uitbuiting Nederland; uitgaande grensoverschrijdende mensenhandel houdt in: werving Nederland – uitbuiting buitenland; en doorgaande grensoverschrijdende mensenhandel betekent: werving buitenland – doorvoer Nederland – uitbuiting ander buitenland. Kragten-Heerdink et al., 2018; Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §1.1.1.

COVID-19

De COVID-19-pandemie heeft grote impact gehad op de samenleving en daarmee ook op de signalering en aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur constateert een daling in het aantal bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) gemelde slachtoffers in 2020 en 2021. Waar in 2019 nog 1.372 slachtoffers werden gemeld bij CoMensha, daalde dit aantal in 2020 naar 1.013 en in 2021 verder naar 791.¹¹ Beperkingen in de signalering en opsporing, maar ook verminderde reisbewegingen door coronamaatregelen lijken hierin een rol te spelen. Een deel van de slachtoffers is daardoor minder zichtbaar geworden, terwijl andere slachtoffers door de pandemie juist in beeld zijn gekomen.¹² Vooral slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn in 2020 minder zichtbaar geworden. Maar ook het aantal slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en van criminele uitbuiting is drastisch gedaald. Wel zijn er meer gevallen van arbeidsuitbuiting aan het licht gekomen die anders verborgen waren gebleven. Slachtoffers meldden zich bij hulpverleningsinstanties toen zij door de coronamaatregelen niet alleen hun werk, maar ook hun huisvesting en verblijfsvergunning kwijtraakten. Het is belangrijk dat de effecten van deze pandemie op zowel het fenomeen – zoals modus operandi, type slachtoffers en daders – als de aanpak daarvan in kaart worden gebracht.

Oorlog in Oekraïne

Hoewel de cijfers in deze monitor gaan over de periode 2017-2021, wil de Nationaal Rapporteur ook stilstaan bij de oorlog in Oekraïne. Mensen die vluchten voor oorlog zijn kwetsbaar om slachtoffer te worden van mensenhandel.¹³ Als gevolg van de Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022 zijn miljoenen Oekraïners op de vlucht geslagen. Volgens cijfers van het Asielagentschap van de Europese Unie was medio oktober sprake van meer dan tien miljoen Oekraïners die sinds het uitbreken van de oorlog de grens over zijn gestoken naar de Europese Unie.¹⁴ De Nationaal Rapporteur wil nadrukkelijk aandacht vragen voor de kwetsbaarheid van deze groep. Velen zijn ontheemd geraakt in Oekraïne of zijn gevlucht naar buurlanden en andere landen, waaronder Nederland. Het merendeel van de Oekraïense ontheemden is vrouw of minderjarig.¹⁵ Hoewel er vanuit de overheid en particulieren veel hulp op gang is gekomen bestaan er nog steeds risico's voor deze groep, waaronder een gevaar voor slachtofferschap van mensenhandel.¹⁶

Mensenhandelaren kunnen onderweg of na aankomst in Nederland misbruik maken van de kwetsbaarheid van Oekraïense ontheemden.^{17,18} Er zijn ook signalen dat mensenhandelaren Oekraïense ontheemden proberen te ronselen op en rondom opvanglocaties.¹⁹ Ontheemden uit Oekraïne kunnen, wanneer zij voldoen aan de voorwaarden, tijdelijk bescherming krijgen in Nederland op basis van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van de Europese Unie.²⁰ Door zich in te schrijven bij de gemeente in de Basisregistratie Personen (BRP) starten zij hun aanvraag voor

11 Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffers mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021).

12 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020).

13 Peyroux, 2015.

14 Zie website EUAA, <https://euaa.europa.eu/ukraine-crisis-data-and-analysis> (geraadpleegd 24 oktober 2022).

15 UNHCR Regional Bureau for Europe, 2022.

16 Website CoMensha, <https://www.comensha.nl/actualiteiten/item/flyer-voor-oekraïense-vluchtelingen/> (geraadpleegd 19 oktober 2022).

17 Graaf, van der, 2022; Oosterom, 2022.

18 Hoff & Volder, de, 2022.

19 Pal, van der, 2022; OM, 2022.

20 Website IND, <https://www.ind.nl/nl/oekraïne/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraïne> (geraadpleegd 19 oktober 2022).

verblijf in Nederland onder deze richtlijn. Dit is een speciale regeling voor Oekraïners en anders dan een standaard asielaanvraag. Ontheemden die onder de richtlijn vallen kunnen bijvoorbeeld meteen aan het werk in Nederland. Omdat Oekraïense ontheemden geen standaard asielaanvraag hoeven te doen, worden ontheemden niet centraal geregistreerd. Bovendien zijn er ook Oekraïense ontheemden die buiten de officiële kanalen in Nederland verblijven, bijvoorbeeld in particuliere opvang. Ook zij zijn daardoor niet centraal geregistreerd. Een deel van hen, waaronder minderjarigen, is dan ook niet in beeld bij autoriteiten. Het is daarmee lastig goed beleid te kunnen maken om uitbuiting te voorkomen en bestrijden. De Nationaal Rapporteur maakt zich ook zorgen over het risico op arbeidsuitbuiting. Oekraïense ontheemden zijn vaak onvoldoende op de hoogte van hun arbeidsrechten. Dat maakt hen extra kwetsbaar voor uitbuiting.²¹ Daarnaast bestaan er zorgen over (alleenreizende) Oekraïense minderjarigen.²² Het is belangrijk om deze kwetsbare groep in beeld te krijgen en in beeld te houden. Het is vanwege gebrek aan registratie onduidelijk hoeveel minderjarige ontheemden zich momenteel in Nederland bevinden, hoeveel alleenreizend zijn, en waar zij zich bevinden: in gemeentelijke opvang, in beschermde opvang of bij particulieren. Ook is dus onduidelijk in hoeverre zij toegang hebben tot zorg en bescherming en hoe zij het beste kunnen worden beschermd tegen misbruik en uitbuiting. Op het moment van schrijven zijn er onvoldoende publieke of landelijke opvangplekken beschikbaar voor alleenreizende minderjarige ontheemden uit Oekraïne. Het is mooi om te zien dat verschillende organisaties betrokken zijn bij het bieden van opvang en bescherming aan Oekraïense ontheemden. Tegelijkertijd is het daarmee lastig goed overzicht te houden op de ontheemden in Nederland en in hoeverre zij voldoende beschermd worden. De Nationaal Rapporteur blijft de situatie rondom Oekraïense ontheemden in Nederland met aandacht volgen.

1.2 Terugblik aanbevelingen Dadermonitor mensenhandel 2015-2019

In de Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 zijn drie aanbevelingen gedaan. Toenmalig staatssecretaris Broekers-Knol gaf in haar beleidsreactie van februari 2021 aan alle drie de aanbevelingen over te nemen.²³ Hieronder wordt per aanbeveling de reactie van de toenmalig staatssecretaris beschreven, en de ontwikkelingen hierop.

Aanbeveling over het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren

In de vorige dadermonitor constateert de Nationaal Rapporteur dat er weinig initiatieven zijn gestart die inzetten op voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren. Dit is opvallend, omdat zowel daders als slachtoffers van mensenhandel relatief jong zijn. In het bijzonder waar het gaat om criminele uitbuiting en seksuele uitbuiting. Om op een passende manier te interveniëren moet zicht bestaan op wie daders en slachtoffers zijn. Wat maakt hen kwetsbaar, wat zijn risicofactoren en wat zijn beschermende factoren? De toenmalige staatssecretaris verwijst in haar reactie voor de opvolging van deze aanbeveling naar trajecten die al zijn ingezet en gericht zijn op het voorkomen van crimineel gedrag onder jongeren. De toenmalige staatssecretaris noemt een aantal gedragsinterventies die kunnen worden ingezet bij kinderen en jongeren. Daarnaast geeft zij aan dat, met financiering van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), onderzoek uitgevoerd wordt naar daders

²¹ Peyroux, 2015.

²² UNHCR, 2022, 8 maart.

²³ Kamerstukken II 2020/21 28638, nr. 188.

van binnenlandse seksuele uitbuiting en onderzoek naar de aard en omvang van criminele uitbuiting in relatie tot drugscriminaliteit in een aantal gemeenten. Deze onderzoeken van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) zijn inmiddels verschenen. Ze schijnen een relevant licht op de problematiek. Het is echter nog niet helder in hoeverre de kennis uit deze onderzoeken wordt ingezet bij de signalering en preventie van mensenhandel. Er zijn veel initiatieven gestart en interventies ontwikkeld in de vorm van bewustwording en voorlichting over de afgelopen jaren. Het is echter niet altijd helder welke theoretische basis onder de ontwikkeling van deze interventies ligt en of deze interventies effectief zijn voor het voorkomen van daderschap.

Aanbeveling over aansluiting resocialisatie bij daders van mensenhandel

Uit de vorige dadermonitor blijkt dat toezicht door de reclassering niet vaak volgt voor daders van mensenhandel. Om dit te kunnen duiden heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen te onderzoeken of de huidige aanpak van resocialisatie van daders van mensenhandel aansluit bij de aard van het delict, de kenmerken en de problematiek van de daders en de hulp die zij nodig hebben om herhaald daderschap te voorkomen. De toenmalige staatssecretaris heeft toegezegd deze aanbeveling over te nemen. Na aanleiding van deze aanbeveling zijn er gesprekken geweest tussen het ministerie van JenV en de bij de resocialisatie van daders betrokken organisaties, waaronder de reclassering. Ook is gesproken met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).²⁴ Echter heeft dit nog niet geleid tot een onderzoek of beter zicht. Na verschillende gesprekken met de reclassering is besloten om in deze monitor niet opnieuw data van de (volwassen)reclassering op te nemen, omdat dit het beeld over resocialisatie voor daders van mensenhandel op dit moment niet verder zal verrijken. In plaats daarvan is ervoor gekozen om nieuwe data over recidive te presenteren in deze monitor. De analyse van deze data onderschrijft het grote belang van reclassering en specifieke programma's, waaronder resocialisatieprogramma's, met als doel het terugdringen van recidive.

Aanbeveling over gerichte aanpak arbeidsuitbuiting

De Nationaal Rapporteur constateert in de vorige dadermonitor wederom dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting achterblijft. De Nationaal Rapporteur heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanbevolen om, in samenwerking met alle betrokken partijen en door gebruik te maken van bestaande kennis, op lokaal niveau te inventariseren welke sectoren en werknemers bovengemiddeld kwetsbaar zijn voor uitbuiting en deze inventarisatie te gebruiken om de aanpak van arbeidsuitbuiting te sturen. Met de monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) is hier op landelijk niveau een start mee gemaakt. In 2021 constateert de Algemene Rekenkamer in haar rapport dat de aanpak van arbeidsuitbuiting tot dan toe nog niet effectief is gebleken en extra financiële middelen niet hebben geleid tot meer zaken.²⁵ Dit komt volgens de Algemene Rekenkamer doordat goede informatievoorziening ontbreekt, slachtoffers te veel buiten beeld blijven en de geldende wet- en regelgeving de aanpak in de weg staat. Inmiddels zijn er bij de NLA stappen gezet, en ook in de wet- en regelgeving. Zo worden toezichthouders getraind in het herkennen van mensenhandel en heeft de NLA intern haar organisatie anders ingericht. Dit met onder andere als doel het verbeteren van slachtofferregistraties, het verkorten van de reactietijd na een melding en versterking van de opsporingstak met specifieke expertise op arbeidsuitbuiting.²⁶ Ook wordt

²⁴ Mondelinge informatie ministerie van JenV, d.d. 9 augustus 2022.

²⁵ Algemene Rekenkamer, 2021.

²⁶ Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 29544.

er gewerkt aan de wijziging van artikel 273f Wetboek van Strafrecht (zie kadertekst ‘Aanpassing artikel 273f Wetboek van Strafrecht’ in Hoofdstuk 4). Dit onderstreept de aanbeveling uit de vorige dadermonitor nogmaals: kennis over de omvang en aard van de problematiek is van belang om een goede aanpak voor arbeidsuitbuiting in te zetten. Deze monitor bouwt voort op deze aanbeveling en komt op basis van nieuwe inzichten tot nadere en concrete aanbevelingen voor de werkwijze van de NLA.

1.3 Data in deze monitor

Deze monitor geeft cijfermatig inzicht in een deel van de strafrechtelijke aanpak van daders van mensenhandel. Dit gebeurt aan de hand van cijfers die gaan over de volgende fasen in de strafrechtketen: signalering, opsporing, vervolging en berechting. De gegevens zijn afkomstig van de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de NLA, het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), het OM en jeugdreclassering. Daarnaast zijn ook cijfers over de strafrechtelijke recidive van daders, afkomstig uit de Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD), opgenomen.

Het gebruik van deze data brengt beperkingen met zich mee. Het gaat veelal om registratiedata die niet specifiek voor het monitoren van de aanpak van mensenhandel zijn verzameld, maar voor andere – operationele – doeleinden. Hierdoor ontbreekt soms relevante informatie voor het onderzoek voor deze monitor. Zo wordt in de registratie van het OM niet de specifieke vorm van mensenhandel vastgelegd, maar alleen of het seksuele of niet-seksuele uitbuiting betreft. Daarnaast is de kwaliteit van registratiedata afhankelijk van de eenduidige manier waarop de betreffende operationele instanties (in de verschillende regio's) registreren. In het geval van mensenhandel, wordt de eenduidigheid daarbij ook bemoeilijkt door het feit dat verschillende operationele instanties zich bezighouden met de (registratie van de) strafrechtelijke signalering en opsporing. Daardoor zijn de cijfers van geregistreerde signalen door de politie, de KMar en de NLA niet goed vergelijkbaar. Tot slot is het verkrijgen van registratiedata afhankelijk van de mogelijkheid en de bereidheid tot het leveren van deze gegevens door de operationele instanties. Zo is de NLA gevraagd om ruwe data over de signalering van arbeidsuitbuiting te leveren. Deze data zijn niet verstrekt. Daarom is voor het beschrijven van signalering van arbeidsuitbuiting door de NLA gebruik gemaakt van de informatie uit de monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

De Nationaal Rapporteur heeft eerder meermalen gewezen op het belang van volledig zicht op de strafrechtelijke aanpak en de noodzaak tot het verkrijgen van de daartoe benodigde informatie benadrukt.²⁷ Voor een effectieve bestrijding van mensenhandel is informatie hierover immers van groot belang.

1.4 Leeswijzer

De inhoud van deze monitor wordt gepresenteerd aan de hand van de fasen in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. De cijfers in deze monitor geven daarmee inzicht in het strafrechtelijk proces. In de hoofdstukken zijn cijfers uit verschillende bronnen te vinden en een

²⁷ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), pp. 187-189.

beschrijving van relevante ontwikkelingen. Een signaal van een mogelijke situatie van mensenhandel vormt het startpunt (Hoofdstuk 2). Deze kunnen binnenkomen via opsporingsinstanties zelf, maar ook via burgers, hulpverleners en anderen. Vervolgens wordt bij voldoende opsporingsindicaties een opsporingsonderzoek gestart (Hoofdstuk 3), waarna mogelijk de vervolging (Hoofdstuk 4) en eventuele berechting (Hoofdstuk 5) van een verdachte in gang wordt gezet. Tenslotte kan het voorkomen dat een dader in herhaling valt (Hoofdstuk 6). Op basis van deze monitor doet de Nationaal Rapporteur aanbevelingen voor het versterken van de aanpak van daderschap van mensenhandel (Hoofdstuk 7).

2 Signalering

Slachtoffers van mensenhandel melden zich meestal niet zelf. Controles en researchewerk van de verantwoordelijke opsporingsinstanties zijn daarom belangrijk om mensenhandel te signaleren. Het is de eerste stap om te komen tot opsporing, vervolging en berechting van daders. De laatste jaren neemt de omvang van de signalering van mensenhandel door de politie en de Koninklijke Marechaussee af. Daarnaast signaleert de Nederlandse Arbeidsinspectie zelf weinig situaties van mogelijke arbeidsuitbuiting.

2.1 Inleiding

Mensenhandel is niet eenvoudig te detecteren. Het delict is niet altijd direct zichtbaar en staat vaak niet op zichzelf. Zo kan mensenhandel verweven zijn met verschillende vormen van criminaliteit, zoals drugscriminaliteit, witwassen of fraude. Daarnaast gebruiken daders van mensenhandel niet alleen illegale, maar ook legale constructies voor hun activiteiten. Slachtoffers van seksuele uitbuiting kunnen bijvoorbeeld te vinden zijn op seksadvertentiewebsites en ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel. Slachtoffers van arbeidsuitbuiting kunnen naar Nederland zijn gekomen op een werkvisum of gedetacheerd zijn via een uitzendbureau. Mensenhandel is dan ook aangemerkt als een vorm van ondermijnende criminaliteit.¹ Daarnaast kenmerkt mensenhandel zich als een haaldelict: slachtoffers melden zich meestal niet zelf. Controles en recherchewerk zijn daarom belangrijke manieren om mensenhandel te detecteren en te signaleren. In Nederland zijn de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) verantwoordelijk voor de signalering van mensenhandel in het kader van de strafrechtelijke aanpak. Dit hoofdstuk brengt de aard en omvang van signalering van mensenhandel bij de drie opsporingsinstanties in beeld.

Mogelijke situaties van mensenhandel signaleren is de eerste stap om te komen tot opsporing, vervolging en berechting van daders. Voor zowel de aanpak van daders als de bescherming van slachtoffers is het belangrijk dat de opsporingsinstanties op zoek gaan naar signalen van mensenhandel. Signalen kunnen worden opgepikt door middel van observaties of vermoedens van opsporingsinstanties. Hierbij kan worden gedacht aan controles aan de grens, in prostitutiegebieden of bij bedrijven, maar ook aan online veldwerk of eerstelijnsprofessionals, zoals wijkagenten, die een verdachte situatie signaleren. Ook kan een mogelijke situatie van mensenhandel aan het licht komen doordat slachtoffers zich melden of hulp zoeken. Signalen kunnen daarnaast via burgers, bedrijven of overheidsinstanties bij opsporingsinstanties terechtkomen. Naast een proactieve rol van opsporingsinstanties vraagt de signalering van mensenhandel daarom om bewustzijn en kennis bij burgers en professionals in het publieke en private domein over het bestaan van mensenhandel, de signalering daarvan en hoe daarop te handelen.

2.2 Achtergrond van de cijfers

Voor het in kaart brengen van de aard en omvang van signalering van mensenhandel zijn verschillende bronnen gebruikt. De drie opsporingsinstanties gaan verschillend te werk in de signalering van mensenhandel en gebruiken ook andere systemen voor het registreren van signalen. Voor de informatie over signalering door de politie is gebruikgemaakt van niet-openbare gepseudonimiseerde microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze data zijn afkomstig uit het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie en ge-

¹ Ondermijnende criminaliteit wordt door de Rijksoverheid gedefinieerd als georganiseerde criminaliteit, waarbij diensten uit de bovenwereld worden gebruikt ten bate van georganiseerde criminaliteit. Zie website Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning/ondermijnende-criminaliteit> (geraadpleegd 23 september 2022). Een voorbeeld van mensenhandel als ondermijnende criminaliteit is het crimineel uitbuiten van slachtoffers in de drugshandel, zie de casus van Michael.

analyseerd door de Nationaal Rapporteur.² De informatie over de signalering door de KMar is afkomstig uit aangeleverde geaggregeerde aantallen door de KMar zelf. Die data zijn afkomstig uit het Bedrijfsprocessensysteem (BPS). Om de omvang van signalering van mensenhandel door de politie en de KMar in beeld te brengen is gekeken naar het aantal incidenten van mensenhandel dat respectievelijk in BVH en BPS staat geregistreerd. Een incident is een registratie met betrekking tot een mogelijk strafbaar feit dat met een unieke incidentcode wordt geregistreerd. Een vermoedelijk strafbaar feit dat onder de aandacht van de politie of KMar is gekomen hoort bij een eerste observatie altijd een startmutatie te krijgen. Onder een incident kunnen vervolgens meerdere mutaties, ofwel gebeurtenissen, worden vastgelegd. Zo bevat het ene incident bijvoorbeeld alleen een startmutatie, zoals een observatie van een wijkagent of een melding van een burger, maar kan een ander incident daarnaast ook een aangifte en een proces-verbaal tegen een verdachte bevatten. Hoewel wat er achter een geregistreerd incident zit dus zeer uiteen kan lopen, is ieder incident dus in principe een uniek signaal. Het is echter wel mogelijk dat uiteindelijk blijkt dat meerdere incidenten betrekking hebben op een en dezelfde mensenhandelsituatie.

Ten slotte is de informatie over signalering vanuit de NLA gebaseerd op de Rapportage Inspectie SZW van 15 november 2021 en de Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021.³ De NLA heeft geen data over signalering beschikbaar gesteld ten behoeve van deze monitor. De Nationaal Rapporteur heeft daarom geen eigen analyses kunnen uitvoeren op de gegevens over signalering van arbeidsuitbuiting door de NLA. Het proces rondom signalering door de NLA verschilt daarnaast van dat van de politie en de KMar. Zo start de signalering van de NLA voornamelijk op basis van inkomende meldingen. Vervolgens worden die meldingen eerst gekwalificeerd door te beoordelen of sprake is van mogelijke arbeidsuitbuiting, of van iets anders zoals ernstige benadeling, voordat deze meldingen verder worden opgepakt. Hoewel er bij meldingen wel gegevens over mogelijke slachtoffers worden geregistreerd, wordt er in de fase van melding niks over eventuele verdachten vastgelegd. Er is ook een verschil in terminologie. Zo spreekt de NLA niet van 'incidenten', maar van 'meldingen'. Zie §B1.2 voor een uitgebreide verantwoording van de dataverzameling en -analyse voor dit hoofdstuk.

2.2.1 Vormen van mensenhandel

De Nationaal Rapporteur maakt in de monitors waar mogelijk onderscheid tussen verschillende vormen van mensenhandel, namelijk binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering (zie §1.1). Op basis van de politiedata kan de signalering van deze vormen in kaart worden gebracht. Het registratiesysteem BVH bevat feitcodes die omschrijven welk delict is geregistreerd. In de registratie bestaan specifieke feitcodes voor verschillende vormen van uitbuiting: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, gedwongen orgaanverwijdering, en overige vormen van uitbuiting. Het onderscheid tussen binnenlandse en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is afgeleid van de nationaliteit van slachtoffers geregistreerd bij incidenten van mensenhandel (zie §1.1).

2 Conform de publicatierichtlijnen van het CBS zijn deze resultaten afgerond op vijftallen. Door afrondingsverschillen tellen uitgesplitste aantallen, zoals jaarlijkse aantallen, daarom niet altijd op tot de getoonde totalen.

3 NLA, 2022; Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1080.

Op basis van het registratiesysteem BPS van de KMar is het niet mogelijk een geautomatiseerd overzicht te genereren van de geregistreerde incidenten naar de vorm van mensenhandel. Daarom kan de informatie over de signalering door de KMar niet worden uitgesplitst naar mensenhandelvorm. Van de mogelijke slachtoffers van mensenhandel die de KMar bij CoMensha meldt, is wel bekend dat het meestal gaat om grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (zie §2.4). Aangezien de NLA voor wat betreft de aanpak van mensenhandel alleen verantwoordelijk is voor de opsporing van arbeidsuitbuiting is daarmee de mensenhandelvorm van de meldingen bij de NLA een gegeven.

2.2.2 Beperkingen aan de data

Registratie van incidenten waarschijnlijk onvolledig

Doordat de gegevens over signalering bij de drie opsporingsinstanties afkomstig zijn uit registratiesystemen is de volledigheid daarvan afhankelijk van hoe consistent en secuur er geregistreerd wordt. Doordat in de praktijk niet alle signalen worden vastgelegd in de daarvoor bestemde systemen, zijn de data in dit hoofdstuk deels onvolledig. Bij de politie is het bijvoorbeeld protocol dat er bij een signaal mensenhandel altijd een registratie wordt aangemaakt in BVH. Toch geeft de politie aan dat deze stap soms wordt overgeslagen en dat er in plaats daarvan gelijk een registratie wordt aangemaakt in het systeem Summ-IT, wat bedoeld is voor registratie van opsporingsonderzoeken (zie §3.2).⁴ Met de introductie van een nieuwe werkwijze voor vastleggen van signalen van mensenhandel bij de politie, onderdeel van de zogeheten Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW, zie §2.3.5), zullen alle politiesignalen als het goed is eenduidiger en op één plek worden geregistreerd.

Verschillen in registratie tussen en binnen opsporingsinstanties

Doordat gegevens over de signalering voor alle drie de opsporingsinstanties afkomstig zijn van andere bronnen zijn deze niet goed vergelijkbaar. Zo verschilt niet alleen welke informatie wordt vastgelegd, maar ook het proces van signalering en registratie. De politie en de KMar registreren bijvoorbeeld incidenten: signalen die op allerlei manieren onder de aandacht kunnen zijn gekomen, ook door opsporing en controles van de instanties zelf. Maar zij maken gebruik van andere systemen met andere registratiecodes, waardoor bijvoorbeeld op mensenhandelvorm niet dezelfde informatie te onttrekken is. De NLA signaleert door middel van (voornamelijk van derden afkomstige) meldingen. Ook zien de door de NLA gepubliceerde aantallen meldingen die voor deze monitor zijn gebruikt op meldingen die al een keer gewogen zijn op mogelijke arbeidsuitbuiting. Een verschil met de gegevens over signalering door de politie en de KMar. Het is ten slotte mogelijk dat er overlap zit in de signalering van de politie, de KMar en de NLA. Zo worden signalen van arbeidsuitbuiting door de politie geregeld overgedragen aan de NLA en geeft de KMar signalen door aan de politie. Daarom kunnen de aantallen van de verschillende instanties niet bij elkaar opgeteld worden tot één totaal.

Beperkt zicht op verdachten en slachtoffers

Over zowel verdachten als slachtoffers betrokken bij signalen van mensenhandel zijn alleen data van de politie beschikbaar. Deze informatie is voor de KMar niet gemakkelijk uit BPS te onttrekken.⁵ De NLA heeft wel gegevens over slachtoffers in de fase van signalering, maar niet

⁴ Mondelinge informatie politie, d.d. 21 september 2022.

⁵ Mondelinge informatie KMar, d.d. 22 september 2022.

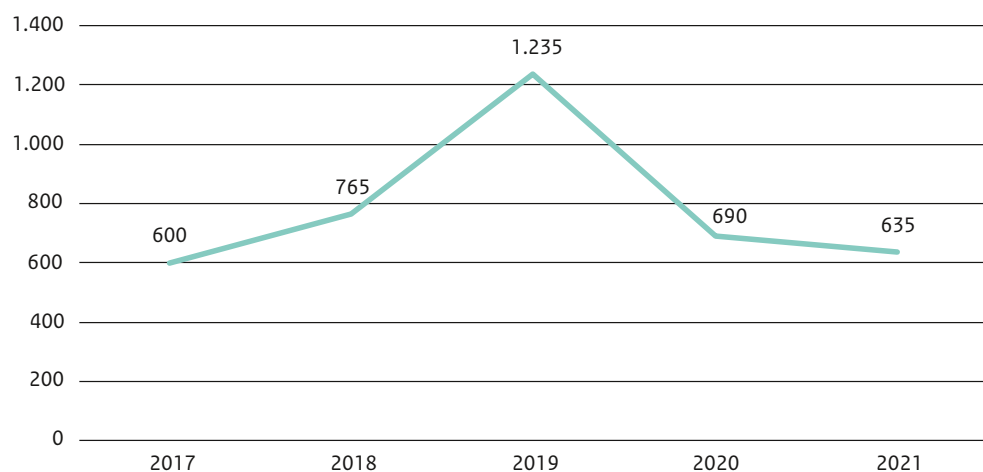
over verdachten.⁶ Het is daarom niet mogelijk om een beeld te schetsen van het aantal verdachten en slachtoffers van mensenhandel, en hun kenmerken, gesignaleerd door alle opsporingsinstanties.

2.3 Signalering door de politie

De politie is primair verantwoordelijk voor het signaleren en opsporen van mensenhandel, specifiek van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting, maar ook bijvoorbeeld gedwongen orgaanverwijdering. Daarnaast kan de politie signalen van arbeidsuitbuiting en gedwongen dienstverlening tegenkomen en registreren. Die worden in beginsel doorgezet naar de NLA (zie §2.5).

2.3.1 Aantal geregistreerde incidenten

In de periode 2017-2021 heeft de politie 3.925 incidenten van mensenhandel geregistreerd. Zoals beschreven in §2.2 zijn incidenten unieke registraties van vermoedelijke strafbare feiten. Figuur 2.1 laat de jaarlijkse ontwikkeling zien in het aantal geregistreerde incidenten.



Figuur 2.1 Aantal door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel, per jaar 2017-2021 (N=3.925)

Bron: CBS-databestanden

In 2019 is sprake van een duidelijke piek in het aantal geregistreerde incidenten van mensenhandel. Waar het in de jaren ervoor en erna gaat om tussen de zeshonderd en achthonderd signalen, is dat aantal in 2019 nagenoeg het dubbele. Die stijging komt door een sterke toename in het aantal slachtoffers afkomstig uit Afrika, met name Nigeria. In 2020 en 2021 daalde het aantal Afrikaanse slachtoffers weer (zie ook §2.3.2). Deze ontwikkeling is ook merkbaar in de registratie van slachtoffermeldingen bij CoMensha, zowel bij meldingen vanuit de politie als meldingen van andere instanties.⁷ Het gaat om slachtoffers die in Nederland aangifte doen van

⁶ NLA, 2022, p. 15.

⁷ Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021), pp. 3-4, 8.

uitbuiting gedurende migratie vanuit Afrika naar Europa, bijvoorbeeld onderweg of wanneer zij in Nederland zijn aangekomen. Vaak is bij deze slachtoffers sprake van een Dublinclaim. Mogelijk heeft de daling in 2020 en 2021 te maken met een wijziging in de Vreemdelingen-circulaire in augustus 2019 waardoor slachtoffers van mensenhandel met een Dublinclaim geen bedenktijd meer wordt aangeboden. Zij komen alleen nog in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel wanneer het Openbaar Ministerie (OM) beoordeelt dat aanwezigheid van het slachtoffer noodzakelijk is voor de opsporing en vervolging van mensenhandel.⁸ Onderzoeksinstituut Pro Facto evalueert momenteel deze wijziging van de Vreemdelingen-circulaire.⁹ In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 vraagt de Nationaal Rapporteur extra aandacht voor slachtoffers in migratiestromen vanwege hun verhoogde kwetsbare positie. Zo kan aan deze groep vaak onvoldoende (consistente) zorg en hulpverlening worden geboden.¹⁰

NIGERIAANSE SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL MET EEN DUBLINCLAIM

Het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van Afrikaanse, met name Nigeriaanse, herkomst steeg sterk in 2018 en met name 2019. Ook het aantal aanvragen voor tijdelijke verblijfsvergunningen op grond van mensenhandel nam in deze jaren toe.¹¹ Zij meldden slachtofferschap van (grensoverschrijdende) seksuele uitbuiting, maar ook van criminele uitbuiting. Daarnaast steeg ook het aantal Nigeriaanse personen dat met onbekende bestemming (MOB) vertrok uit Nederlandse asielopvang. Deze ontwikkelingen gaven aanleiding tot een data-analyse en literatuuronderzoek van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).¹² Daaruit blijkt dat bij zo'n 28% van de Nigeriaanse personen die MOB vertrokken uit de asielopvang signalen waren van mensenhandel. Waarbij de uitbuiting zowel in Nederland als in andere landen heeft kunnen plaatsvinden. Het EMM wijst daarnaast op de complexiteit die achter criminele netwerken vanuit Nigeria schuilgaat. Zo is er vaak sprake van een combinatie van mensensmokkel en mensenhandel en bestaat er ook overlap met drugscriminaliteit. De netwerken strekken tot in Europa en/of maken onderweg gebruik van lokale handlangers. Voor de uitbuiting worden meerdere dwangmiddelen ingezet. Naast (dreiging met) geweld, misleiding en misbruik van een kwetsbare positie, worden slachtoffers vaak gebonden aan een buitenproportionele schuld en wordt druk uitgeoefend met behulp van voodoopriesters en christelijke pastors. Daarnaast oefenen criminele netwerken volgens het EMM ook dwang uit door bedreigingen ten aanzien van kinderen van slachtoffers of tijdens de zwangerschap van het slachtoffer. Ten slotte zijn deze slachtoffers vaak afhankelijk van hun uitbuiters voor informatie over het verkrijgen van verblijfsrecht. Het EMM documenteert meerdere signalen over de afgelopen twintig tot dertig jaar van Nigeriaanse criminele netwerken die inspelen op asiel- en verblijfsbeleid in Nederland en Europa. Vanwege de complexiteit en de kwetsbaarheid van deze groep slachtoffers concludeert het EMM dat het van belang is om de omgang met mogelijke slachtoffers te verbeteren. Ook moet de internationale samen-

8 Zie ook Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), §2.4.1.

9 Website Pro Facto, <https://www.pro-facto.nl/component/content/article/54-rapporten/927-wodc-evaluatie-b8-3-regeling> (geraadpleegd 28 oktober 2022).

10 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020).

11 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), pp. 43-54.

12 EMM, 2022.

werking worden versterkt en moet er meer aandacht komen voor criminele uitbuiting in relatie tot drugscriminaliteit binnen de Nigeriaanse netwerken.

Recent onderzoek van het Leger des Heils onderschrijft deze bevindingen.¹³ Dit onderzoek wijst op verbanden tussen (internationale) drugshandel en seksuele uitbuiting, waarbij de criminele activiteiten van de Nigeriaanse maffia zich uitstrekken tot in Nederland. Er is te weinig zicht op Nigeriaanse mensenhandel in Nederland. Daarnaast wijst het Leger des Heils op de gebrekkige bescherming die in Nederland aan deze slachtoffers geboden wordt. Bij Nigeriaanse slachtoffers in beeld in Nederland is meestal sprake van een Dublinclaim. Net als veel andere slachtoffers met een herkomst van buiten de Europese Unie (EU) zijn zij meestal in de EU aangekomen in een ander land dan Nederland waardoor de Dublinverordening van toepassing is. Sinds 2019 is de toegang tot vreemdelingrechtelijke bescherming voor buitenlandse slachtoffers met een Dublinclaim ingeperkt. Het huidige beleid leidt ertoe dat veel slachtoffers afkomstig van buiten de EU die in Nederland aangifte willen doen, worden teruggestuurd naar het land waar zij de EU zijn binnengekomen – vaak ook het land waar de uitbuiting heeft plaatsgevonden. Zowel hulpverleningsorganisaties als de Nationaal Rapporteur hebben eerder benadrukt dat veel buitenlandse slachtoffers op deze manier onvoldoende beschermd worden.¹⁴ Het Leger des Heils roept net als het EMM op om de omgang met slachtoffers te verbeteren en om de werkwijze van de Nigeriaanse maffia (in internationaal verband) te onderzoeken. Daarnaast beargumenteert het Leger des Heils dat overdracht van slachtoffers aan Italië opgeschort dient te worden als de opvang van migranten en met name mogelijke slachtoffers van mensenhandel daar onverminderd ondermaats blijft. Momenteel staat de Dublinoverdracht van slachtoffers van mensenhandel vanuit Nederland ter discussie. Volgens de Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie mogen er geen ‘verwijderingsmaatregelen’ worden genomen ten aanzien van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gedurende de bedenktijd.¹⁵ In 2021 is door de rechtbank Den Haag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie hierover een prejudiciële vraag gesteld.¹⁶ Op 20 oktober 2022 heeft het Hof uitspraak gedaan in deze zaak. Daarin wordt gesteld dat een Dublinoverdracht valt onder het begrip ‘verwijderingsmaatregel’.¹⁷ Een slachtoffer mag volgens deze uitspraak daarom tijdens de bedenktijd niet worden overdragen.

2.3.2 Gesignaleerde vormen van mensenhandel

Op basis van het type uitbuiting en de mensenhandelroute, oftewel de binnenlandse of grensoverschrijdende aard (zie §1.1), kunnen de bij de politie geregistreerde incidenten worden ingedeeld naar vorm van mensenhandel. Figuur 2.2 laat het aantal geregistreerde signalen zien van de verschillende vormen van mensenhandel in de periode 2017-2021. Voor een deel van de incidenten van seksuele uitbuiting kan niet worden achterhaald om wat voor mensenhandelroute het gaat, deze zijn weergegeven als ‘Seksuele uitbuiting – route onbekend’.

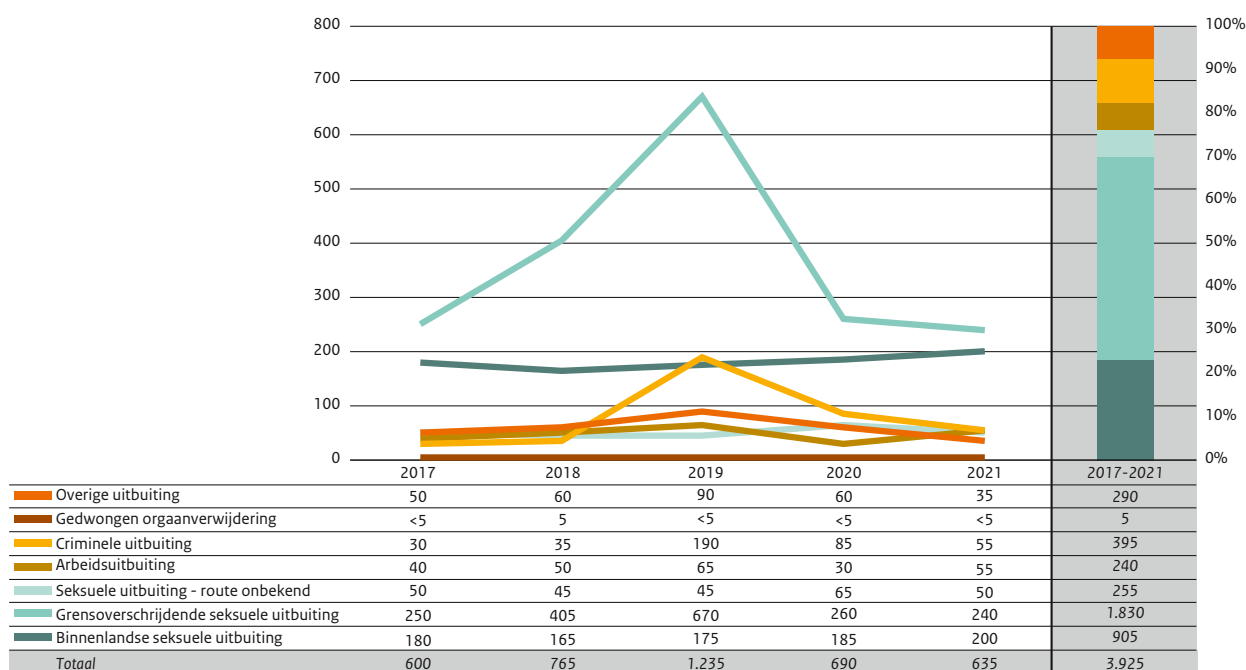
13 Leger des Heils, 2022.

14 Leger des Heils, 2022; Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), pp. 104-105.

15 Richtlijn 2004/81/EG, artikel 6, lid 2.

16 Rechtbank Den Haag, d.d. 29 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:727.

17 Hof van de Europese Unie, d.d. 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:809.



Figuur 2.2 Aantal door de politie geregistreerde incidenten naar vorm van uitbuiting, per jaar 2017-2021 (N=3.925)

Bron: CBS-databestanden

Voornamelijk grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gesignaleerd

De politie signaleert vooral seksuele uitbuiting. Het gaat in totaal om 76% van de geregistreerde incidenten. De signalering van seksuele uitbuiting betreft voornamelijk grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Deze vorm van mensenhandel wordt over de gehele onderzoeksperiode meer dan tweemaal zo vaak gesignaleerd als binnenlandse seksuele uitbuiting (47% ten opzichte van 23%). Daarnaast ziet 10% van de incidenten op criminele uitbuiting. Gedwongen orgaanverwijdering wordt heel zelden gesignaleerd. Het gaat afgerond om vijf incidenten in de gehele periode. Daarnaast gaat nog een klein aandeel van alle door de politie geregistreerde incidenten over arbeidsuitbuiting: 6%. Hoewel de politie verantwoordelijk is voor de signalering van alle verschijningsvormen van mensenhandel, is het volgens werkafspraken de NLA die signalen van arbeidsuitbuiting verder oppakt en afhandelt.¹⁸

De signalering van arbeidsuitbuiting fluctueert jaarlijks tussen de 30 en de 65 incidenten. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting is sprake van een piek in 2019, met name vanwege de toename in gesignaleerde slachtoffers van Afrikaanse afkomst. In 2020 neemt vooral de signalering van deze mensenhandelvormen weer sterk af. Ook in 2021 is sprake van een verdere daling. Het aantal door de politie gesignaleerde incidenten van binnenlandse seksuele uitbuiting neemt in 2021 daarentegen toe. Met 200 incidenten gaat het om het hoogste aantal in de onderzoeksperiode.

¹⁸ Schriftelijke informatie politie, d.d. 19 oktober 2022.

SEKSUELE UITBUITING OP ONLINE PLATFORMEN

Uit eerdere monitors wordt duidelijk dat het zicht op seksuele uitbuiting verslechtert.¹⁹ Er worden met name van binnenlandse seksuele uitbuiting in recente jaren aanzienlijk minder slachtoffers bij CoMensha gemeld dan in de jaren daarvoor.²⁰ Bovendien speelt de uitbuiting waarvan bij CoMensha melding wordt gedaan zich steeds vaker af in minder zichtbare sectoren, zoals escort en thuisprostitutie.²¹ Ook technologie speelt bij deze vorm van uitbuiting steeds vaker een rol.²² Dit is gedurende de COVID-19-pandemie en de beperkingen in het onderwijs en het sociale leven van met name jongeren alleen maar versterkt.²³ Daders van mensenhandel spelen daar op in. De laatste jaren vindt de rekrutering en uitbuiting van minderjarige en volwassen slachtoffers in toenemende mate online plaats.²⁴

De Nationaal Rapporteur heeft al eerder de aanbeveling gedaan om het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij seksuele uitbuiting te verbeteren.²⁵ Hierbij is meer zicht op online platformen, waaronder sociale media, noodzakelijk. Als reactie op deze aanbeveling heeft het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) een onderzoek uitgevoerd naar de rol van online platformen bij binnenlandse seksuele uitbuiting van minderjarigen. Hieruit blijkt dat met name instant messaging diensten (zoals WhatsApp, Snapchat en Instagram) worden gebruikt om minderjarigen te rekruteren. Seksadvertentiewebsites worden ingezet om minderjarigen seksueel uit te buiten en klanten te werven.²⁶

Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties spreekt zich in zijn laatste aanbevelingen over de kinderrechtensituatie in Nederland uit over het voorkomen van online seksuele uitbuiting van kinderen. Het comité beveelt de Nederlandse overheid aan om specifieke online analyses uit te voeren, inzicht in online misdrijven te vergroten door onderzoeken en monitoring en daarmee een passende aanpak te genereren.²⁷ Een initiatief in lijn met deze behoefte is het Landelijk Coördinatiepunt Online Mensenhandelsignalen (LCOM) van de politie. Het LCOM is in 2021 als pilot gestart om specifiek online signalen van mensenhandel beter in beeld te krijgen en te duiden. Hierbij streeft het LCOM ernaar om structureel aanwezig te zijn op een aantal platformen waar seksuele uitbuiting voorkomt, waaronder seksadvertentiewebsites. Het LCOM heeft op dit moment geen tactisch team. De Nationaal Rapporteur is van mening dat het belangrijk is dat structureel capaciteit wordt vrijgemaakt voor de signalering en opsporing van online seksuele uitbuiting.

- 19 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), pp. 25-26; Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 198; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 31-34.
- 20 Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021), pp. 5-6; Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), pp. 25-26.
- 21 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), p. 27; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 31-32.
- 22 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 198.
- 23 CKM, 2021b, p. 15; Greenbaum et al., 2020, p. 2.
- 24 UNODC, 2021, pp. 34-35.
- 25 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 61.
- 26 EMM, 2021, pp. 11-13.
- 27 Kinderrechtencomité, 2022, p. 17.

Voorzichtige positieve ontwikkelingen in signalering van criminele uitbuiting

Het aantal en het aandeel signalen van criminele uitbuiting liggen in de jaren 2019-2021 wat hoger dan daarvoor. Zoals eerder opgemerkt valt die stijging in 2019 grotendeels toe te dichten aan de toename van Afrikaanse slachtoffers. In dat jaar registreerde de politie 125 Nigeriaanse slachtoffers van criminele uitbuiting, ruim tien keer zoveel als het jaar ervoor. Het gaat om 68% van alle slachtoffers van criminele uitbuiting in 2019. Maar er is ook sprake van een stijging van Nederlandse slachtoffers van criminele uitbuiting. In zowel 2019 en 2020 is sprake van twintig Nederlandse slachtoffers van criminele uitbuiting. Een verviervoudiging ten opzichte van 2017 en 2018.

Criminele uitbuiting wordt steeds meer erkend en herkend als vorm van mensenhandel. Zo heeft het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) een verkenning uitgevoerd naar criminele uitbuiting in dertien (middel)grote gemeenten.²⁸ Het CKM concludeert in dit rapport dat er jaarlijks vermoedelijk duizenden slachtoffers crimineel worden uitgebuit. Toch blijkt ook uit de cijfers in deze monitor dat signalering van criminele uitbuiting nog in het niet valt bij de signalering van seksuele uitbuiting. Onder andere naar aanleiding van het onderzoek van CKM heeft de politie een actieplan criminele uitbuiting ontwikkeld. In het plan zijn onder andere actiepunten opgenomen voor het aanstellen van aandachtsfunctionarissen binnen elke eenheid, het stimuleren van het bewustzijn dat een dader ook slachtoffer kan zijn, en het uitwisselen van signalen met ketenpartners.²⁹ Daarnaast wordt op het moment van schrijven het 13Oceans protocol vernieuwd. Dit protocol is ontwikkeld naar aanleiding van het opsporingsonderzoek 13Oceans naar een criminele organisatie die minderjarigen crimineel uitbuitte door hen tot stelen aan te zetten. Het doel van het protocol is om criminele uitbuiting beter te signaleren en hulp te bieden aan (mogelijke) slachtoffers van 18 jaar en jonger. De groeiende aandacht voor en ontwikkeling van de signalering van criminele uitbuiting is positief. Ook op het gebied van preventie krijgt criminele uitbuiting meer aandacht. Zo worden er interventies zoals voorlichtingsfilms en -campagnes ontwikkeld om bewustzijn en signalering van criminele uitbuiting te verbeteren. Toch ontbreekt nog vaak de link tussen preventie-initiatieven en theorie of onderzoek die de mogelijke effectiviteit onderbouwen of aantonen. Een goede onderbouwing is van belang, omdat preventieve interventies ook contraproductieve effecten kunnen hebben en daarmee mogelijk schadelijk zijn.³⁰

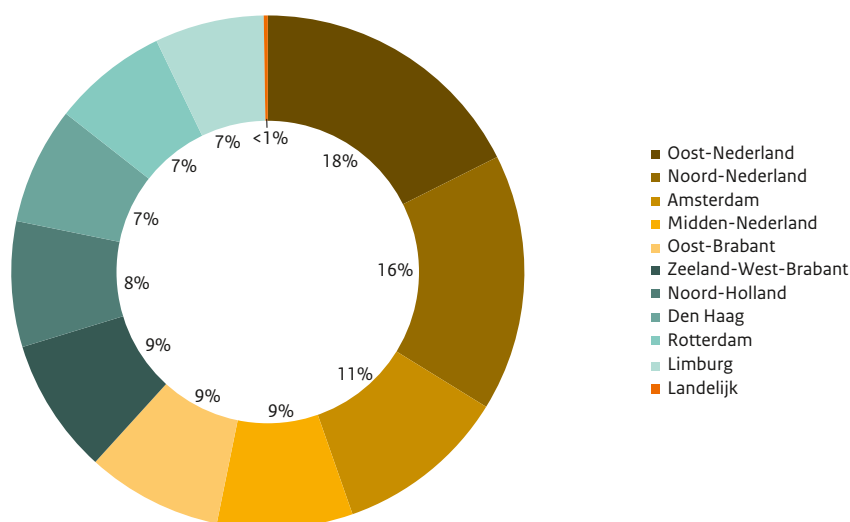
2.3.3 Signalering door de politie op regionaal niveau

De politie bestaat uit tien regionale eenheden en een landelijke eenheid. Figuur 2.3 toont het aantal geregistreerde incidenten in de periode 2017-2021 naar de verschillende politieregio's.

²⁸ CKM, 2022.

²⁹ Mondelinge informatie politie, d.d. 2 augustus 2022.

³⁰ Nationaal Rapporteur, 2017 (Effectief preventief), pp. 13-14, 32-33.



Figuur 2.3 Aantal door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel naar regio, totaal periode 2017-2021 (N=3.925)

Bron: CBS-databestanden

Uit Figuur 2.3 kan worden opgemaakt dat de drie regio's Oost-Nederland, Noord-Nederland en Amsterdam bijna de helft van alle incidenten van mensenhandel registreren. Gezamenlijk zijn zij goed voor 45% van de geregistreerde incidenten. Deels zijn dit dezelfde regio's waarin ook relatief veel opsporingsonderzoeken (zie §3.4) worden gestart, en mensenhandelzaken worden ingeschreven bij het OM (zie §4.3.2). Maar voor een deel ook niet. Zo signaleert de regionale politie-eenheid Rotterdam relatief weinig, maar worden daar naar verhouding wel veel opsporingsonderzoeken gestart en mensenhandelzaken bij het OM ingeschreven. En Den Haag lijkt vergeleken met andere regio's minder te signaleren en op te sporen, maar levert relatief veel verdachten aan bij het OM. Dit soort regionale verschillen heeft de Nationaal Rapporteur ook in de vorige dadermonitor geconstateerd.³¹ Bovendien heeft de Nationaal Rapporteur eerder vastgesteld dat tussen de regionale politie-eenheden grote verschillen bestaan in het aantal meldingen dat bij CoMensha wordt gedaan.³² Daarom is aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) destijds aanbevolen te onderzoeken voor welke specifieke problematiek de verschillende regionale politie-eenheden zich gesteld zien in de aanpak van mensenhandel en wat zij nodig hebben om die te adresseren. Dit is niet alleen een taak voor het ministerie van JenV. Het is ook belangrijk dat de politie zelf, op nationaal en regionaal niveau, goed inzicht heeft in de eigen aanpak. Niet alleen als het gaat om meldingen aan CoMensha, maar ook in trends van signalering en wat er verder doorstroomt in de strafrechtketen. Om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van de aanpak van mensenhandel hebben de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) binnen het politie-brede project 'rijker verantwoorden' een format ontwikkeld om per regio zowel kwantitatieve maatstaven als relevante casuïstiek periodiek in beeld te brengen.

31 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 124-125.

32 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), pp. 131-132.

RIJKER VERANTWOORDEN

In 2017 heeft de Commissie Kuijken een evaluatie uitgevoerd naar de invoering van de Politiewet 2012.³³ Een van de aanbevelingen die wordt gedaan is het inzetten op monitoring en evaluatie binnen de politie. De commissie geeft aan dat er meer inzicht moet komen in de effecten van de inzet van de politie. Dat is belangrijk voor de publieke verantwoording, interne bedrijfsvoering en strategiebepaling. De commissie stelt hierbij de vraag: “Hoeveel veiligheid krijgt de samenleving voor het geïnvesteerde geld?”³⁴

Bij de politie wordt al een aantal jaren ingezet op rijker verantwoorden. Rijker verantwoorden gaat niet alleen over rapporteren van cijfers, maar ook het verhaal daarachter.³⁵ Het project is ontstaan omdat, mede door het rapport van de Commissie Kuijken, duidelijk werd dat sturing en verantwoorden op basis van alleen cijfers te beperkt is. Het is belangrijk om ook te begrijpen wat het verhaal achter deze cijfers is. Door het bieden van meer informatie dan alleen cijfers wordt intern en extern verantwoord waar de politie aan heeft gewerkt, waarom en welke interne of externe ontwikkelingen hier invloed op hebben gehad. Dit wordt ook wel ‘context-based’ verantwoorden genoemd; het delen van verhalen en beelden en het zicht bieden op de complexiteit van de realiteit waarin de politie werkt.³⁶

De AVIMs van de politie zetten ook stappen in het werken met rijker verantwoorden. Er is door een projectgroep met afgevaardigden uit de verschillende AVIMs een format ontwikkeld dat per 1 januari 2023 door alle eenheden gebruikt gaat worden. Elk kwartaal rapporteren zij kwantitatieve informatie op vijf indicatoren: 1) signalen uit controles, 2) aangiften, 3) informatieve gesprekken, 4) gewogen signalen (zie kadertekst ‘Doelmeinoeverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze’), en 5) aangehouden verdachten. Om zo goed mogelijk te rapporteren over deze indicatoren is eenduidige registratie essentieel (zie §2.2). De cijfers worden aangevuld met kwalitatieve informatie. Dit kan het beschrijven van een casus zijn, maar ook regionale ontwikkelingen of andere onderwerpen die voor die regionale AVIM relevant zijn in relatie tot de gerapporteerde cijfers. Door de inzet van rijker verantwoorden kan voor alle eenheden op de vijf indicatoren een landelijk beeld opgehaald worden, aangevuld met voor die eenheid belangrijke praktijkinformatie. Ook kan rijker verantwoorden helpen in bijvoorbeeld het verklaren waarom streefcijfers die afgesproken zijn over het aantal ingeschreven verdachten bij het OM in de veiligheidsagenda al dan niet worden behaald (zie kadertekst ‘Afspraken vastgelegd in veiligheidsagenda’ in §4.3.1). Het format dat gehanteerd wordt geeft namelijk inzicht in wat er aan inzet is gedaan voordat verdachten bij het OM worden ingeschreven; dit gaat ook om inzet die niet heeft geleid tot het inschrijven van een verdachte bij het OM.

33 Kuijken, 2017.

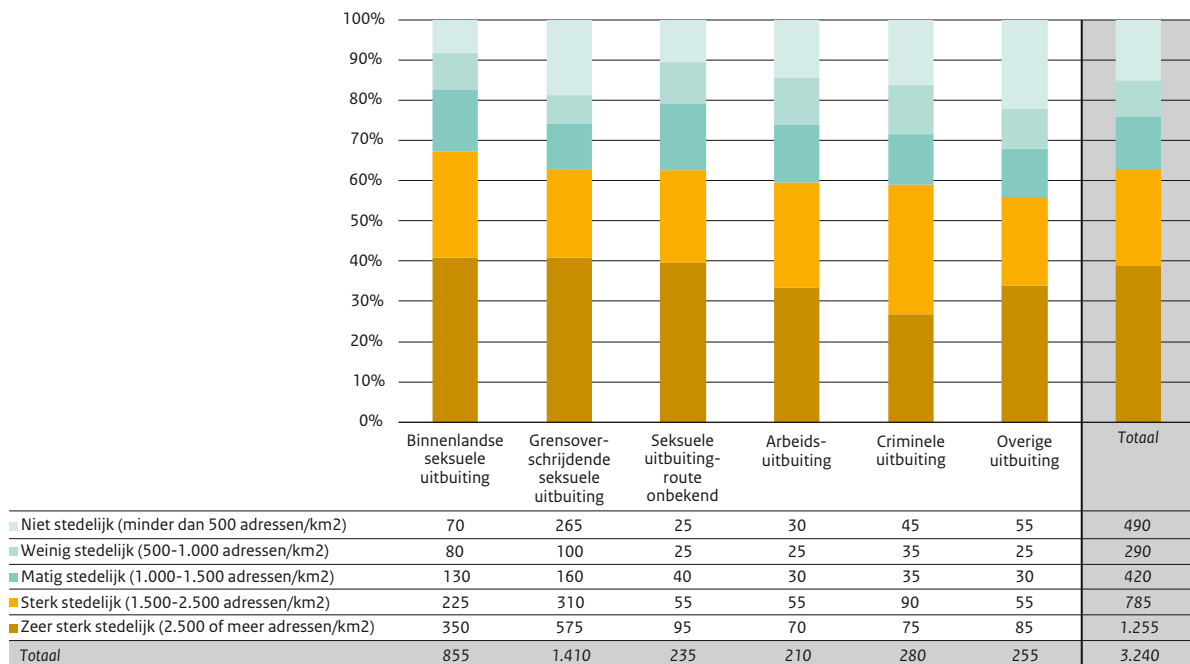
34 Kuijken, 2017, p. 15.

35 Nap & Vos, 2018.

36 Nap & Vos, 2018, p. 9.

Mensenhandel komt overal voor

De vorige dadermonitor mensenhandel toonde aan dat de politie door heel het land mensenhandel signaleert – in zowel relatief grote als kleine gemeenten.³⁷ Om niet alleen inzicht te geven in welke regio's of gemeenten mensenhandel wordt gesignaleerd, maar ook in welke soort gebieden, is ook de stedelijkheid van de geregistreerde plaats van plegen onderzocht. Figuur 2.4 toont het aantal door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel naar de stedelijkheid van de buurt van de plaats van plegen. Incidenten van gedwongen orgaanverwijdering zijn onder overige uitbuiting meegenomen.



Figuur 2.4 Stedelijkheid van de buurt van plegen in door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel per mensenhandelvorm, totaal periode 2017-2021 (N=3.240)³⁸

Bron: CBS-databestanden

Uit Figuur 2.4 valt op te maken dat mensenhandel in allerlei soorten gebieden door de politie wordt gesignaleerd. Van de geregistreerde incidenten speelt 63% zich af in een sterk stedelijke of zeer sterk stedelijke omgeving. En 37% speelt zich af in een matig, weinig en niet-stedelijke omgeving. Daarnaast valt op dat de spreiding over de categorieën van stedelijkheid redelijk gelijk is voor de verschillende vormen van mensenhandel. Voor alle vormen geldt dus dat uitbuiting zowel in mindere als meer stedelijke gebieden voorkomt: van kassen of drugslabs op het platteland, tot horecagelegenheden in de stad, tot thuisprostitutie in woonwijken.

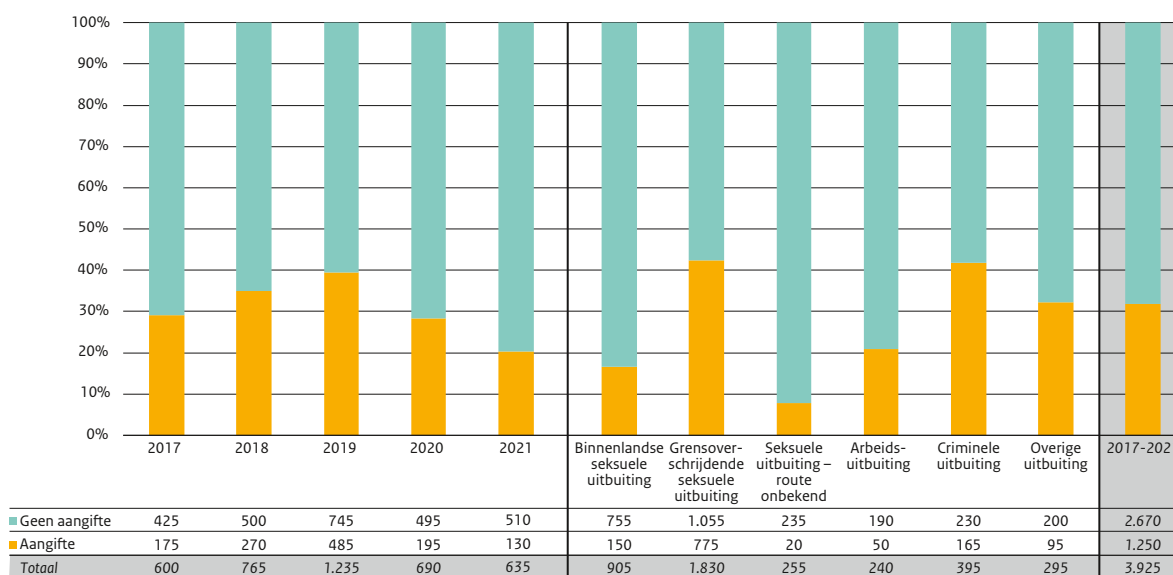
2.3.4 Aangifte

Omdat mensenhandel een haandelict is, begint de signalering van een mogelijke situatie van mensenhandel door de opsporingsinstanties meestal niet met een melding of aangifte van een

³⁷ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 102-105.

³⁸ Van 680 van de incidenten is de buurt van plegen niet bekend en kon de stedelijkheid niet worden bepaald. Het gaat voornamelijk om incidenten van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Mogelijk gaat het hierbij om situaties van mensenhandel waarbij de uitbuiting buiten Nederland plaatsvond.

slachtoffer. Opsporingsinstanties hebben de mogelijkheid om mensenhandel ambtshalve te onderzoeken. Dat wil zeggen: zonder dat een slachtoffer aangifte hoeft te doen. Toch kunnen aangiften belangrijk zijn om een signaal te kunnen omzetten naar een opsporingsonderzoek. Een aangifte kan zorgen voor voldoende gedetailleerde informatie om tot vervolging over te gaan. Ook kan een aangifte belangrijk ondersteunend bewijs zijn in de eventuele rechtszaak. Figuur 2.5 laat zien in hoeveel door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten er een of meerdere aangiften zijn vastgelegd.³⁹ Incidenten van gedwongen orgaanverwijdering zijn onder overige uitbuiting meegenomen.



Figuur 2.5 Aangifte in door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel, per mensenhandelvorm en per jaar 2017-2021 (N=3.925)

Bron: CBS-databestanden

Aangiftepercentage laagst bij binnenlandse seksuele uitbuiting

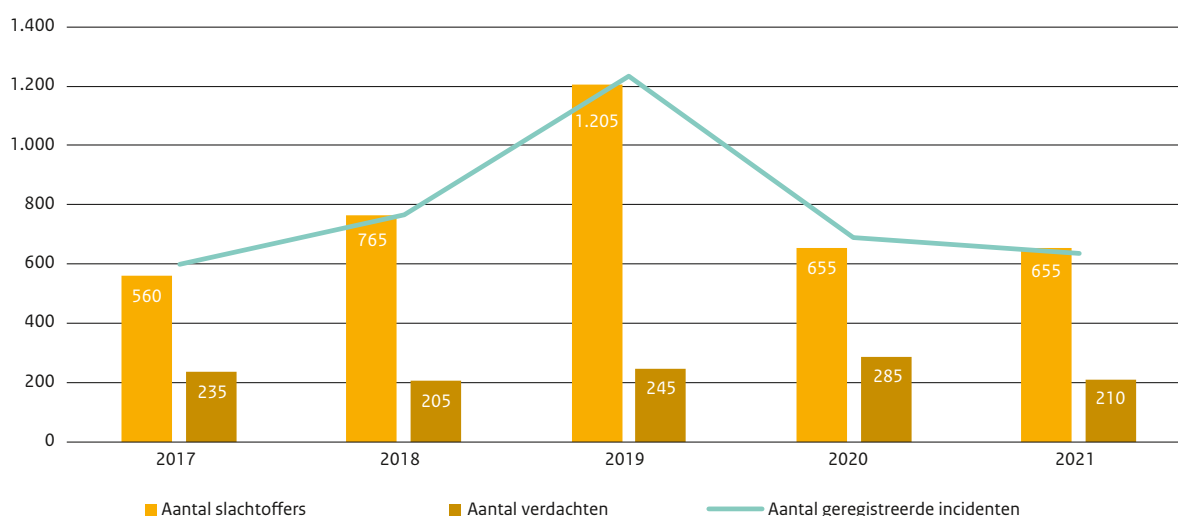
In ongeveer een derde van alle gesignaleerde situaties van mensenhandel is sprake van een of meerdere geregistreerde aangiften. Over de jaren heen stijgt het aangiftepercentage tot en met 2019, daarna daalt het percentage juist. De stijgingen in 2018 en 2019 lijken vooral te maken te hebben met de toename van buitenlandse, vaak Afrikaanse, slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele en criminele uitbuiting. Dit zijn ook de vormen van mensenhandel waarbij relatief het vaakst aangifte wordt gedaan: meer dan 40%. Het aangiftepercentage ligt het laagst bij binnenlandse seksuele uitbuiting en seksuele uitbuiting waarvan de mensenhandelroute onbekend is. Met 21% ligt het aangiftepercentage ook relatief laag bij arbeidsuitbuiting. Bij de signalering daarvan zal het echter geregeld voorkomen dat deze slachtoffers worden doorver-

39 Zoals beschreven in §2.2 maakt de politie gebruik van verschillende registratiesystemen voor respectievelijk signalering en opsporing. Hoewel aangiften in beginsel in BVH horen te worden geregistreerd, wordt volgens de politie deze stap soms ook overgeslagen en wordt een aangifte in Summ-IT vastgelegd (schriftelijke informatie politie, d.d. 18 oktober 2022). Als het incident wel in BVH is geregistreerd, maar de aangifte alleen in Summ-IT, beïnvloedt dat het getoonde aangiftepercentage.

wezen naar de NLA en daar aangifte doen. Dat is dan niet terug te zien in de registratie van de politie.

2.3.5 Door de politie geregistreerde verdachten en slachtoffers

Bij de registraties van de politie over mogelijke situaties van mensenhandel is te achterhalen hoeveel verdachten daarbij betrokken zijn. Figuur 2.6 toont het jaarlijks aantal geregistreerde verdachten bij mensenhandelincidenten. Het gaat daarbij niet om unieke personen, verdachten en slachtoffers kunnen namelijk bij meerdere incidenten betrokken zijn. Dat kunnen unieke mensenhandelsituaties zijn – in dat geval was iemand mogelijk meerdere keren dader – maar het kan ook blijken dat deze geregistreerde incidenten over dezelfde mensenhandelsituatie gaan.



Figuur 2.6 Aantal door de politie geregistreerde verdachten (N=1.180) en slachtoffers (N=3.835) ten opzichte van door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel (N=3.925), per jaar 2017-2021

Bron: CBS-databestanden

Vaak geen verdachte geregistreerd

In de periode 2017-2021 registreerde de politie in totaal 1.180 personen als verdachte bij incidenten van mensenhandel. Hoewel dat ongeveer een derde is ten opzichte van het totaal incidenten, gaat het soms om meerdere verdachten per incident en is bij lang niet ieder incident een verdachte geregistreerd. Van de in totaal 3.925 incidenten is bij 19% een verdachte geregistreerd. Dat betekent dat over het algemeen bij ruim vier op de vijf door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel geen verdachte in beeld is. Dit percentage verschilt wel per mensenhandelvorm. Zo is bij 28% van de geregistreerde incidenten van binnenlandse seksuele uitbuiting sprake van een verdachte. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is dat slechts in 6% van de incidenten het geval.

Het jaarlijks aantal geregistreerde verdachten fluctueert tussen de 205 en 285, maar lijkt niet te worden beïnvloed door de hoeveelheid incidenten van mensenhandel die de politie registreert. Zo heeft de piek in het aantal geregistreerde incidenten en slachtoffers in 2019 geen zelfde sterke stijging in het aantal verdachten tot gevolg. Zoals gezegd gaat het bij deze stijging voornamelijk om een toename in signalering van Afrikaanse, in het bijzonder Nigeriaanse, slachtoffers. Geregeld gaat het bij deze slachtoffers om uitbuiting buiten Nederland, waardoor het

lastiger is de betreffende verdachten in beeld te krijgen. In 2020 daalde het aantal incidenten, maar nam het aantal verdachten juist toe van 245 tot 285.

DOMEINOVERSTIJGENDE INFORMATIEGESTUURDE WERKWIJZE

Goede eenheidsoverstijgende informatievoorziening en monitoring van het eigen proces is essentieel voor een sluitende integrale aanpak. De invoering van de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) bij de politie is hierin een belangrijke stap. DIGW heeft als doel de signalering en opsporing van mensenhandel bij de politie eenduidiger en objectiever te laten verlopen en meer intelligencegestuurd te gaan werken. Als onderdeel van de werkwijze is onder andere een scoremodel ontwikkeld, waarop binnenkomende signalen van mensenhandel gewogen kunnen worden. Signalen worden dus op eenzelfde manier vastgelegd en kunnen ook makkelijker aan elkaar gekoppeld of ‘gestapeld’ worden. Door meer elementen uit een signaal standaard vast te leggen ontstaan ook aanzienlijk meer mogelijkheden voor incidentoverstijgende analyses die mogelijke trends, patronen of netwerken kunnen blootleggen. Daarnaast vindt er geautomatiseerd een proactieve scan plaats op mogelijk verborgen signalen van mensenhandel binnen de politieregistratiesystemen. Registraties van andersoortige incidenten, zoals diefstal of seksueel geweld, worden daarmee gescand op bijvoorbeeld terminologie die kan wijzen op een mogelijke mensenhandelsituatie. In 2022 is het invoeren van DIGW bij de verschillende AVIMs van de regionale politie-eenheden van start gegaan. Door de coronapandemie heeft dit proces wat vertraging opgelopen, maar de planning is dat vanaf 2023 alle eenheden deze werkwijze hanteren.⁴⁰ Het is het voornemen dat vervolgens ook de KMar en de NLA deze werkwijze zullen invoeren. Met de invoering van DIGW is het mogelijk om opsporing en intelligence dichter bij elkaar te brengen. Zowel de signalen die direct als mensenhandel worden geïdentificeerd als signalen die anders niet als mensenhandel op de radar zouden zijn gekomen worden zichtbaar en worden eenduidiger vastgelegd. Daarmee maakt de invoering van DIGW het mogelijk beter zicht te krijgen op zowel het fenomeen als de effectiviteit van de aanpak van de politie. Een grotere hoeveelheid signalen en een uitgebreidere, systematische en eenduidige registratie biedt namelijk meer mogelijkheden tot monitoring van het proces van opsporing en het ontwikkelen van maatstaven voor resultaat- en impactmeting.

2.3.6 Kenmerken van verdachten bij de politie

Van de in totaal 1.180 verdachten betrokken bij mensenhandelincidenten geregistreerd bij de politie betreft het 1.015 unieke personen. Van hen zijn ook de kenmerken onderzocht. Tabel 2.1 toont de verdeling qua geslacht, leeftijdscategorie en herkomstregio en de gemiddelde leeftijd van verdachten ten tijde van plegen van de verschillende vormen van mensenhandel. Een aantal van de verdachten is in beeld gekomen bij incidenten van verschillende vormen van mensenhandel. Daarom tellen de aantallen per mensenhandelvorm op tot meer dan het totaal. Ook is van een klein deel het geslacht, de leeftijd of nationaliteit onbekend, percentages tellen daarom niet overal op tot 100%.

⁴⁰ Schriftelijke informatie politie, d.d. 7 oktober 2022.

Tabel 2.1 Kenmerken van verdachten van geregistreerde incidenten van mensenhandel (N=1.015)

		Binnenlandse seksuele uitbuiting (n=380)	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (n=195)	Seksuele uitbuiting-route onbekend (n=270)	Arbeidsuitbuiting (n=70)	Criminele uitbuiting (n=90)	Overige uitbuiting (n=80)	Totaal (n=1.015)
Geslacht	man	87%	79%	85%	71%	83%	69%	83%
	vrouw	13%	18%	15%	29%	17%	25%	16%
Leeftijdscategorie	minderjarig	5%	3%	4%	<7%	6%	<6%	3%
	adolescent (18-22 jaar)	20%	13%	13%	7%	17%	13%	16%
	23 jaar en ouder	75%	85%	81%	93%	78%	81%	80%
Gemiddelde leeftijd		30,4	33,9	32,4	41,4	32,1	36,5	32,9
Herkomstregio	Nederland	83%	44%	61%	36%	44%	56%	62%
	EU	1%	44%	22%	21%	39%	19%	20%
	Azië	9%	5%	7%	36%	6%	6%	9%
	Overig	5%	5%	9%	7%	6%	6%	6%

Bron: CBS-databestanden

De grote meerderheid van de verdachten is man: afgerond 83%. Van de verdachten is 16% vrouw. Het aandeel vrouwelijke verdachten is het laagst bij binnenlandse seksuele uitbuiting (13%) en het hoogst bij arbeidsuitbuiting (29%). De gemiddelde leeftijd van de verdachten is 33 jaar.⁴¹ Verdachten van arbeidsuitbuiting zijn met een gemiddelde leeftijd van 41 jaar het oudst. Binnenlandse seksuele uitbuiting kent de jongste verdachten met een gemiddelde leeftijd van 30 jaar. Van alle 1.015 verdachten is 19% jonger dan 23 jaar. Dit percentage ligt het hoogst bij verdachten van binnenlandse seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting.

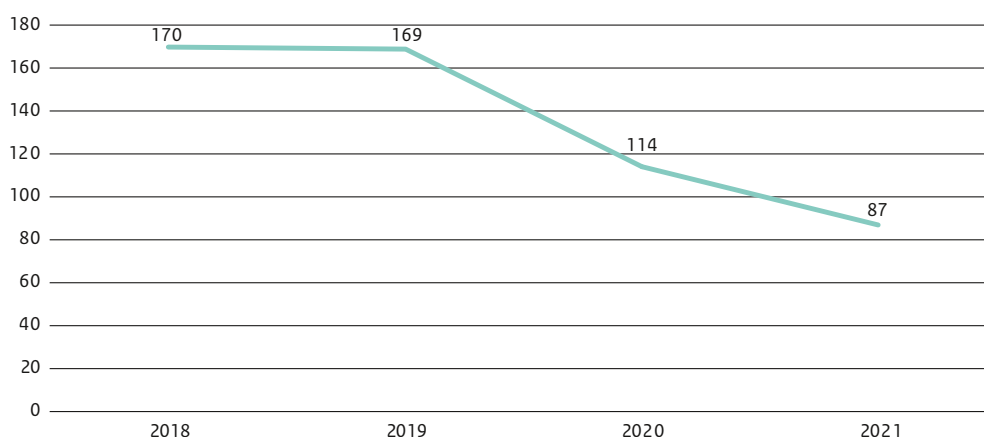
De Nederlandse herkomst is met 62% de meest voorkomende bij de geregistreerde verdachten. Daarna komen verdachten het vaakst uit de EU of Azië. Het gaat dan vooral om de Roemeense (11%), Turkse (6%), Hongaarse (2%) en Bulgaarse (2%) nationaliteiten. Verdachten van binnenlandse seksuele uitbuiting hebben het vaakst een Nederlandse nationaliteit: 83%. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting komt de Nederlandse nationaliteit minder, maar nog relatief vaak voor onder verdachten, 44% van deze verdachten is Nederlands. Daarna komen de Roemeense (26%) en Bulgaarse (8%) nationaliteit het vaakst voor. Van de verdachten van arbeidsuitbuiting heeft 36% de Nederlandse nationaliteit. Ook hebben deze verdachten relatief vaak een Aziatische herkomst, bijvoorbeeld een Vietnamese (7%) of Turkse (14%) nationaliteit. Ten slotte gaat het bij criminele uitbuiting voornamelijk om Nederlandse (44%) en Roemeense (27%) verdachten.

2.4 Signalering door de Koninklijke Marechaussee

De KMar is op basis van meerdere taakstellingen bevoegd om mensenhandel te signaleren. Ten eerste binnen haar algemene politietaak op de vijf grotere luchtvaartterreinen in Nederland. Daarnaast kan de KMar ook op andere plekken signalen van mensenhandel tegenkomen. Zo heeft de KMar een specifieke, in de wet opgenomen taak in de bestrijding van mensensmokkel

⁴¹ Mediane (middelste) leeftijd is 30 jaar, SD=11,953.

en fraude met reis- en identiteitsdocumenten.⁴² En voert de KMar controle en toezicht uit op basis van de Vreemdelingenwet 2000, onder meer aan de landsgrens.⁴³ Ook in het kader van deze taakstellingen signaleert de KMar mogelijke situaties van mensenhandel. Figuur 2.7 toont het aantal door de KMar geregistreerde incidenten van mensenhandel in de periode 2018-2021. Omdat deze gegevens bij de KMar slechts vijf jaar worden bewaard, konden op het moment van opvragen geen gegevens over het jaar 2017 geleverd worden.



Figuur 2.7 Aantal door de KMar geregistreerde incidenten van mensenhandel, per jaar 2018-2021 (N=540)

Bron: KMar

In totaal registreert de KMar in deze jaren 540 incidenten van mensenhandel, gemiddeld zijn dat 135 incidenten per jaar. In 2020 en in 2021 daalt het aantal registraties aanzienlijk, waardoor het in 2021 om ongeveer de helft van het aantal incidenten in 2018 gaat: 87 ten opzichte van 170. In deze jaren daalde ook het aantal door de KMar gemelde slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha sterk.⁴⁴ Voor de terugloop in signalering zijn een aantal mogelijke verklaringen. Zo heeft de KMar te maken gehad met een groot personeelstekort; op dit moment wordt ingezet op het verkleinen van dit tekort.⁴⁵ Ook spelen mogelijk de verminderde reisbewegingen als gevolg van de COVID-19-pandemie een rol in de daling in 2020 en 2021. De KMar geeft daarnaast aan dat de uitspraak van de Hoge Raad in 2016 over sub 3 van het artikel 273f Sr onduidelijkheid met zich mee heeft gebracht over de rol van de KMar in de signalering van mensenhandel. Volgens deze uitspraak is ook uitbuiting een impliciet te bewijzen bestanddeel van deze vorm van mensenhandel.⁴⁶ Het riep de vraag op in hoeverre (het oogmerk van) uitbuiting al aan de grens gesignaleerd kan worden.⁴⁷ Daarbij geeft de KMar aan dat zij niet altijd terugkoppeling ontvangen op signalen die worden overgedragen aan de politie, waardoor het voor de KMar onduidelijk blijft in hoeverre haar signalering bijdraagt aan de verdere opsporing en vervol-

⁴² Art. 4 lid 1 sub g Pw 2012.

⁴³ Art. 4 lid 1 sub f Pw 2012. Zie ook de Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.), p. 3.

⁴⁴ Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021), p. 5.

⁴⁵ Mondelinge informatie KMar, d.d. 26 juli 2022.

⁴⁶ Zie Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), pp. 11-13; Nationaal Rapporteur, 2017 (Mensenhandel. Tiende rapportage), pp. 48-49; Nationaal Rapporteur, 2016 (Prostitutie en mensenhandel), pp. 142-148.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld ook ECLI:NL:HR:2021:116.

ging.⁴⁸ Recentelijk is er een nieuw handelingskader opgesteld voor samenwerking tussen de politie en de KMar op het gebied van mensenhandel (zie hierover §3.3.2). Ook is de KMar toegevoegd aan het handelingskader met werkafspraken tussen de NLA en de politie.

Ten slotte speelt mogelijk ook mee dat de training voor eerstelijnsmedewerkers op het thema mensenhandel van de KMar langere tijd heeft stilgelegen. Het ontbreekt dus nog aan de nodige kennis en ervaring voor de signalering van mensenhandel. Momenteel zijn er op het gebied van opleiding en training meerdere ontwikkelingen. De inhoud van de training van eerstelijnsmedewerkers voor het herkennen van signalen van mensenhandel wordt op dit moment herzien. Deze was overgenomen van de politie. Nu wordt deze door het opleidingscentrum aangepast zodat deze is toegespitst op de werkzaamheden van de KMar. De ambitie is om deze training zo snel mogelijk weer van start te laten gaan.⁴⁹ Daarnaast is de KMar in september 2022 gestart met de ‘Opleiding Aanpak Mensenhandel KMar’, een opleiding bedoeld om medewerkers van de KMar op te leiden tot gecertificeerde intaker op mensenhandel. Het doel is dat voor eind 2024 iedere dienstgroep van de KMar is voorzien van een gecertificeerde medewerker.⁵⁰ De eerste lichting van de nieuwe opleiding is in september 2022 van start gegaan. De hoop is dat in het jaar 2023 of 2024 al het personeel is getraind dat werkzaam is op een luchthaven of controles aan de landsgrenzen uitvoert.⁵¹

Het is niet bekend om wat voor vorm van mensenhandel het gaat bij deze door de KMar geregistreerde incidenten. De KMar geeft zelf aan voornamelijk zicht te hebben op (grensoverschrijdende) seksuele uitbuiting en minder op criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.⁵² De meldingen van de KMar aan CoMensha betreffen ook voornamelijk grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. In de periode 2017-2021 gaat het bij 85% van de slachtoffers gemeld door de KMar om grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en bij 11% om arbeidsuitbuiting.⁵³ Het signaleren van arbeidsuitbuiting aan de grens kan ingewikkeld zijn omdat de uitbuiting vaak nog niet heeft plaatsgevonden. Toch zou het op basis van bestaande kennis over modus operandi mogelijk moeten zijn om, net als voor seksuele uitbuiting, tot indicatoren van arbeidsuitbuiting te komen. Criminele uitbuiting kan ook plaatsvinden in grensgebieden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het over de grens smokkelen van drugs onder dwang.

In de periode 2018-2021 werden er bij 16 van de in totaal 540 geregistreerde incidenten door de KMar aanhoudingen verricht in het kader van mensenhandel. In totaal gaat het om 22 aangehouden verdachten van mensenhandel. Het gaat vrijwel uitsluitend om mannelijke verdachten. De gemiddelde leeftijd van deze verdachten is 33 jaar. De meest voorkomende nationaliteit is de Roemeense (45%), daarna komt de Nederlandse nationaliteit het vaakst voor (18%).

48 Mondelinge informatie KMar, d.d. 26 oktober 2022.

49 Schriftelijke informatie KMar, d.d. 11 oktober 2022.

50 Ibid.

51 Mondelinge informatie KMar, d.d. 26 juli 2022.

52 Mondelinge informatie KMar, d.d. 26 juli 2022.

53 Het gaat in deze periode om 320 door de KMar gemelde slachtoffers, zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021). De uitsplitsing naar mensenhandelvorm betreft ongepubliceerde cijfers.

2.5 Signalering door de Nederlandse Arbeidsinspectie

De NLA is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing van arbeidsuitbuiting. Deze bijzondere opsporingsdienst heeft dezelfde opsporingsbevoegdheden als de politie, specifiek voor strafbare feiten op het gebied van werk en inkomen. De NLA signaleert arbeidsuitbuiting hoofdzakelijk aan de hand van bij hen binnenkomende meldingen, afkomstig van bijvoorbeeld de politie, burgers, ngo's en gemeenten. Ook kunnen inspecteurs en rechercheurs van de NLA zelf een mogelijke situatie van arbeidsuitbuiting aantreffen tijdens een controle.

2.5.1 Werkwijze Nederlandse Arbeidsinspectie

Wanneer een melding bij de NLA binnenkomt kan deze bij registratie het onderwerp uitbuiting of arbeidsuitbuiting krijgen. Hierbij wordt afgegaan op de formuleringen van de melder.⁵⁴ Na binnenkomst worden meldingen eerst door een informatierechercheur bekeken.⁵⁵ Deze verrijkt meldingen met informatie uit open en/of gesloten bronnen.⁵⁶ Eventueel wordt de melder om meer informatie gevraagd. Vervolgens wordt beoordeeld hoe de melding gecategoriseerd en opgepakt gaat worden. Als een melding wordt beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting, én als naar beoordeling voldoende (strafvorderlijke) aanknopingspunten zijn voor onderzoek, wordt een intakegesprek gevoerd met eventuele slachtoffers en kunnen opsporingsmiddelen worden ingezet.⁵⁷ Pas in de intakefase wordt gekeken of er sprake is van een geringste aanwijzing mensenhandel, en wordt eventueel bedenktijd aangeboden in het kader van de verblijfsregeling mensenhandel. Na het informatief gesprek (en eventuele bedenktijd) kunnen mogelijke slachtoffers geïnformeerd de beslissing maken om aangifte te doen of anderszins medewerking te verlenen aan het strafproces.⁵⁸

Meldingen niet beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting, maar als mogelijke ernstige benadeling of als schending van de arbeidstijden wet of wet minimumloon worden daarentegen doorgaans bestuurlijk opgepakt. Zo worden meldingen van ernstige benadeling doorgezet naar de toezichttak van de NLA.⁵⁹ Een melding die als ernstige benadeling is beoordeeld, kan later alsnog doorgezet worden naar de opsporingstak in het geval er toch sprake blijkt te zijn van mogelijke arbeidsuitbuiting. Het is niet bekend hoe vaak dit voorkomt. Omdat het onderscheid met ernstige benadeling niet altijd duidelijk is, worden alle meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling besproken tijdens een tweewekelijks overleg waar zowel rechercheurs van opsporing als inspecteurs van toezicht aan deelnemen.⁶⁰

Onderscheid arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling lastig vast te stellen in fase signalering

Het onderscheid tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling of slecht werkgeverschap blijkt in de praktijk lastig. Dat de juridische afbakening van arbeidsuitbuiting niet helder is bleek al eerder uit jurisprudentieonderzoek van de Nationaal Rapporteur.⁶¹ Ook de wetgever erkent deze onduidelijkheid over de strekking van het artikel 273f Sr. Een verruiming van het juridische begrip van arbeidsuitbuiting is benoemd als onderdeel van het wetsvoorstel rondom aanpassing van artikel 273f Sr (zie §4.2.1).

54 Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1080, p. 10.

55 Schriftelijke informatie NLA, d.d. 25 oktober 2022.

56 Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1080, p. 10.

57 Schriftelijke informatie NLA, d.d. 25 oktober 2022.

58 Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000, Hoofdstuk B8/3.

59 Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1080, pp. 9-10.

60 Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1080, p. 9.

61 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), pp. 72-73; Nationaal Rapporteur, 2012 (Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse), p. 171.

De NLA hanteert voor arbeidsuitbuiting de strafrechtelijke definitie volgens het Wetboek van Strafrecht. Wanneer sprake is van ernstige overtreding van de arbeidswetten, maar naar beoordeling geen mensenhandel volgens de juridische definitie, spreekt de NLA van ‘ernstige benadeling’. In de fase van signalering is het echter nog lastig toetsen op de juridische definitie. Door middel van onderzoek en opsporing zal dat gaandeweg duidelijk moeten worden. Wat aanvankelijk een situatie van ernstige benadeling lijkt, kan bij nader onderzoek een situatie van arbeidsuitbuiting blijken. Slecht werkgeverschap en ernstige benadeling van werknemers kunnen bovendien verergeren tot arbeidsuitbuiting.

Volgens de NLA gaat het bij ernstige benadeling om ernstige overtreding van wetten omtrent loon, arbeidstijden of -omstandigheden en/of legaal werk, zonder dat sprake is van aantoonbare dwang of oogmerk van uitbuiting.⁶² Indicaties van ernstige benadeling zijn volgens de NLA: onderbetaling, lange werkdagen, boetes, pesten op het werk en (seksuele) intimidatie. Volgens de NLA gaan deze overschrijdingen geregeld gepaard met zorgelijke afhankelijkheidsrelaties, bijvoorbeeld vrijheidsbeperking of het verplicht afnemen van door de werkgever geregelde (te dure) huisvesting. Deze indicatoren tonen echter sterke overlap met signalen van mogelijke mensenhandel, die bijvoorbeeld wijzen op het oogmerk van uitbuiting of het gebruik van dwangmiddelen.⁶³ De NLA lijkt op deze manier voor wat betreft hun strafrechtelijke aanpak in te zetten op de meest ernstige vormen van arbeidsuitbuiting. Dit terwijl artikel 273f Sr ook ruimte biedt om minder ernstige vormen van arbeidsuitbuiting als mensenhandel te vervolgen. Zo is het profiteren van de uitbuiting van een ander ook strafbaar gesteld als mensenhandel, namelijk in lid 1 sub 6.⁶⁴

Het is niet alleen lastig, dan wel onmogelijk, het onderscheid tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling al zo vroeg in het proces te maken; het is ook zorgelijk. Het voortijdig aanmerken van een situatie van mogelijke arbeidsuitbuiting als ernstige benadeling heeft gevolgen voor de opsporing van arbeidsuitbuiting. Zo bestaat de kans dat daders van mensenhandel niet als zodanig in beeld komen en niet kunnen worden vervolgd en berecht. Aanknopingspunten voor strafrechtelijke vervolging komen mogelijk pas voort uit aangiften of het opsporingsonderzoek. Een bestuurlijke aanpak kan weliswaar ook leiden tot beboeting van daders, maar deze aanpak heeft mogelijk niet de gewenste effecten voor de aanpak van mensenhandel en het voorkomen van (toekomstige) arbeidsuitbuiting. Zo oordeelde de Algemene Rekenkamer in 2021 dat de bestuurlijke aanpak van ernstige benadeling weinig effectief is en dat boetes bijvoorbeeld nauwelijks een afschrikkende werking hebben.⁶⁵

Daarnaast is het voor de bescherming van slachtoffers onwenselijk dat al wordt beoordeeld of een melding mogelijke arbeidsuitbuiting betreft en of er (strafvordelijke) aanknopingspunten voor onderzoek zijn, voordat het informatief gesprek plaatsvindt. Het informatief gesprek is het moment waarop wordt getoetst op de aanwezigheid van de geringste aanwijzing van mensenhandel.

62 Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1080, pp. 8-9.

63 Zie website Rijksoverheid, <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/signaleren-van-mensenhandel/signalen-van-mensenhandel> (geraadpleegd 4 oktober 2022), de praktische handleiding voor eerstelijns signalen van arbeidsuitbuiting (ministerie van JenV, 2013) en de ILO indicators of forced labour (ILO, 2012).

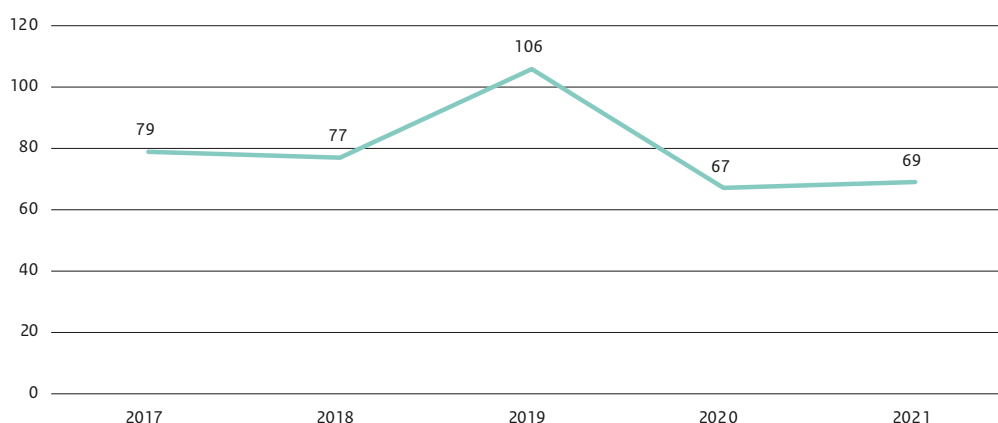
64 Zo beschrijven Rijken & de Volder (2022) een vonnis van de Rechtbank Amsterdam waarin sub 6 van art. 273f Sr bewezen is verklaard, zonder dat sub 1 of sub 4 bewezen is geacht, en waarin volgens de rechtbank wel sprake is van een kwetsbare positie en uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, maar misbruik daarvan niet kon worden vastgesteld. Ook lichte vormen van dwang kunnen dus tot een veroordeling leiden.

65 Algemene Rekenkamer, 2021, pp. 30-32.

De geringste aanwijzing is doorgaans de drempel om te melden bij CoMensha en om slachtoffers de eventuele bedenktijd aan te bieden.⁶⁶ De bedenktijd, en een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van mensenhandel, geven de nodige tijd om tot rust te komen, geïnformeerd te worden over juridische procedures en geven toegang tot opvang en verschillende vormen van hulp en ondersteuning.⁶⁷ Door meldingen te schiften voor het informatief gesprek worden slachtoffers van arbeidsuitbuiting mogelijk uitgesloten van de bedenktijd en deze toegang tot bescherming ontzegd. Ook wanneer een melding die is gekwalificeerd als ernstige benadeling later alsnog wordt doorgezet naar de opsporingstak en er een geringste aanwijzing mensenhandel wordt vastgesteld, betekent dit dat slachtoffers tot die tijd niet de bescherming en hulpverlening hebben gehad waar zij recht op hebben en dat de uitbuitingssituatie mogelijk heeft voort kunnen duren.

2.5.2 Aantal geregistreerde meldingen

Figuur 2.8 laat het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting zien dat de NLA heeft beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting. Dit zijn dus niet de totaalaantallen meldingen die na ontvangst, op basis van de formuleringen van de melder, bij registratie het onderwerp uitbuiting of arbeidsuitbuiting krijgen, maar de meldingen die door de NLA na binnenkomst zijn beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting (zie §2.5.1).⁶⁸ Ter illustratie: in 2020 werden er door de NLA 160 binnenkomende meldingen van arbeidsuitbuiting geregistreerd, uiteindelijk zijn er 67 meldingen beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting.



Figuur 2.8 Aantal meldingen door de NLA beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting, per jaar 2017-2021 (N=398)⁶⁹

Bron: Rapportage Inspectie SZW⁷⁰ en Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021

⁶⁶ De bedenktijd wordt aangeboden door de politie en de KMar aan slachtoffers die zij signaleren en op voorspraak van de NLA aan slachtoffers die de NLA signaleert, zie Hoofdstuk B8/3 Vc.

⁶⁷ Naast vreemdelingrechtelijke bescherming hebben slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel ook recht op opvang, huisvesting, medische bijstand, rechtshulp. Tijdens de bedenktijd hebben slachtoffers recht op een speciale uitkering op grond van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen. Slachtoffers met een tijdelijke verblijfsvergunning hebben recht op een uitkering en werk.

⁶⁸ NLA, 2022.

⁶⁹ Jaren 2017-2019 zijn gebaseerd op analyses van de Algemene Rekenkamer, 2020 en 2021 zijn op basis van analyses van de NLA zelf. Daarom zijn deze jaren mogelijk niet goed met elkaar vergelijkbaar.

⁷⁰ Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29544, nr. 1080.

Het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting bij de NLA volgt in de onderzoeksperiode een golfbeweging, met een piek in 2019. Volgens de NLA past deze beweging binnen de trend van de afgelopen tien jaar, waarin sprake is van tussen de 56 en de 106 meldingen per jaar, met een gemiddelde van 78 meldingen.⁷¹ In de periode 2017-2021 zijn er totaal 1.380 vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha gemeld.⁷² Deze aantallen zijn niet zuiver te vergelijken: de meldingen die de NLA registreert kunnen gaan over meerdere slachtoffers. Daarnaast stelt de NLA niet bij iedere melding een geringste aanwijzing vast, het criterium op basis waarvan de NLA en andere partijen slachtoffers bij CoMensha melden. Toch lijkt de omvang van de signalering van mogelijke arbeidsuitbuiting door de NLA gering. Zeker gezien het feit dat er vermoedelijk veel meer daadwerkelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn dan dat er in de registratie van CoMensha voorkomen.⁷³ Ook ernstige benadeling en slecht werkgeverschap zijn mogelijk een veel groter probleem dan uit de meldingen bij de NLA blijkt. Zo zijn er volgens de Arbeidsinspectie naar schatting 878.000 kwetsbaren op de arbeidsmarkt.⁷⁴

De meldingen van arbeidsuitbuiting gaan het vaakst over de horeca (20%) en zakelijke dienstverlening (18%). Het gaat bij de laatste sector dan voornamelijk om meldingen over de uitzendsector; in het bijzonder uitzendbureaus in de vleesverwerkingsindustrie.⁷⁵ Daarnaast gaat zo'n 11% van de meldingen over de bouwsector.⁷⁶ Over de regio's waar de meldingen vandaan komen heeft de NLA geen aparte cijfers voor mogelijke arbeidsuitbuiting gepubliceerd, alleen voor het totaal aantal meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling samen. De meeste meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling hebben betrekking op de provincies Noord-Holland (20%), Zuid-Holland (17%) en Noord-Brabant (12%), gevolgd door Gelderland (11%) en Utrecht (4%).⁷⁷

Meer meldingen beoordeeld als ernstige benadeling dan als arbeidsuitbuiting

Figuur 2.9 laat zien hoe het aantal meldingen dat wordt beoordeeld als arbeidsuitbuiting zich verhoudt tot het aantal meldingen beoordeeld als ernstige benadeling. In de monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021 wordt door de NLA alleen het aantal meldingen beoordeeld als ernstige benadeling vanaf 2018 getoond. Daarom gaat deze figuur alleen over de periode 2018-2021.

71 NLA, 2022, p. 12.

72 Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021), p. 5.

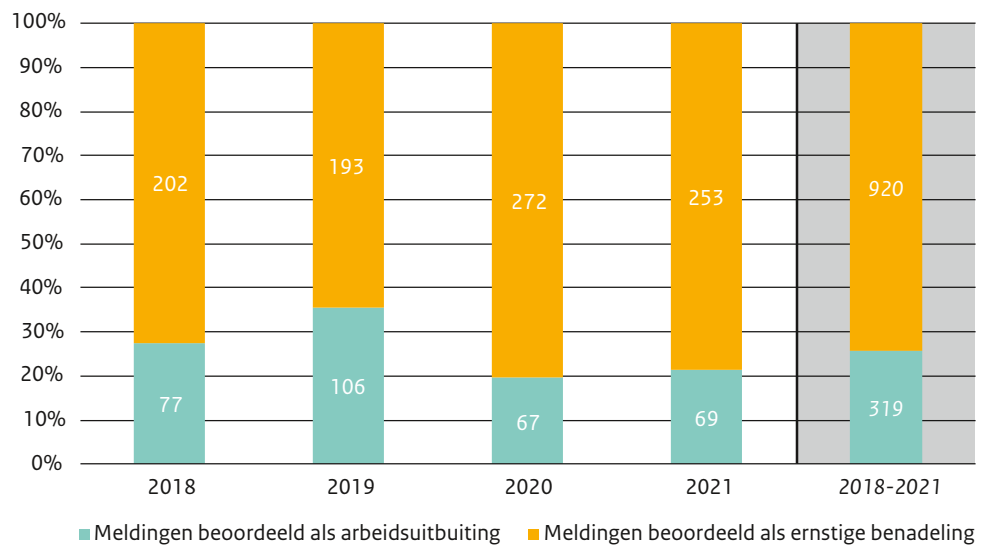
73 Zo gaat het volgens een schatting van het WODC jaarlijks om gemiddeld zo'n 2.500 slachtoffers van niet-seksuele uitbuiting in Nederland (Dijk, van et al., 2021, p. 37). Het gat tussen wat gemeld en geschat wordt, is voor niet-seksuele uitbuiting een stuk groter dan voor seksuele uitbuiting, dat maakt dit dus een relatief meer verborgen vorm van mensenhandel.

74 ISZW, 2019, p. 3. Zie ook Nationaal Rapporteur, 2021 (Uitgelicht arbeidsuitbuiting).

75 NLA, 2022, p. 52.

76 NLA, 2022, p. 24.

77 NLA, 2022, p. 12.



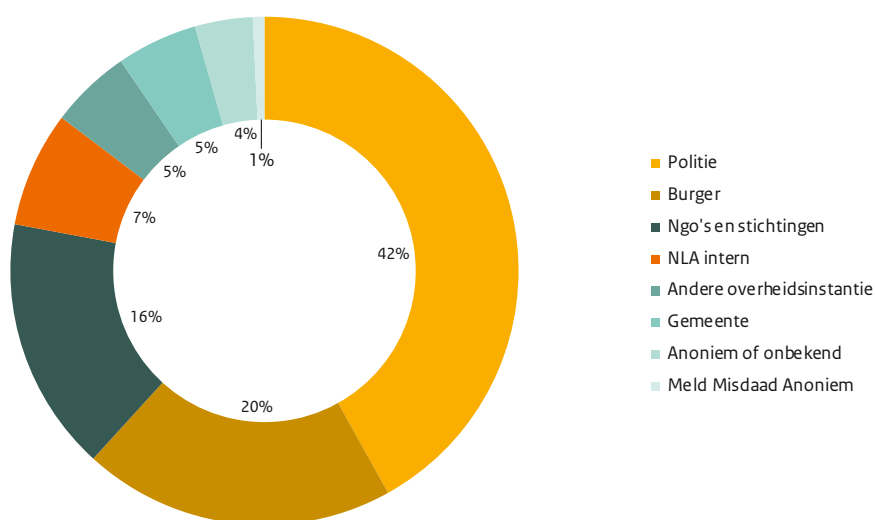
Figuur 2.9 Aantal meldingen beoordeeld als arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, per jaar 2018-2021 (N=1.239)

Bron: Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021

Zoals Figuur 2.9 toont, worden er aanzienlijk meer meldingen onder ernstige benadeling geregistreerd dan onder arbeidsuitbuiting: variërend tussen 1,8 (in 2019) en 4,1 (in 2020) keer zoveel. In totaal gaat het om bijna drie keer zoveel meldingen beoordeeld als ernstige benadeling dan als arbeidsuitbuiting.

Arbeidsinspectie signaleert zelf relatief weinig arbeidsuitbuiting

Meldingen bij de Arbeidsinspectie zijn van allerlei type melders afkomstig: van bezorgde burgers, instanties of mogelijke slachtoffers. Ook kunnen meldingen vanuit de inspectie zelf komen, bijvoorbeeld doordat een mogelijke uitbuitingssituatie wordt opgepikt tijdens controles. Figuur 2.10 toont waar de in 2020 en 2021 door de NLA als arbeidsuitbuiting beoordeelde meldingen vandaan komen.



Figuur 2.10 Meldingen van arbeidsuitbuiting bij de NLA naar type melder, totaal 2020-2021 (N=136)⁷⁸

Bron: Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021

Het overgrote deel van de meldingen is afkomstig van de politie (42%) en burgers (20%). Via gemeenten komt slechts 5% van de meldingen binnen bij de NLA. Dit is relatief weinig en opvallend omdat gemeenten een belangrijke rol hebben in de signalering en aanpak van mensenhandel. Juist op lokaal niveau is de gemeente een belangrijke partner in het signaleren van misstanden. Zo bestaan er verschillende bestuurlijke instrumenten die handvatten kunnen bieden voor signalering zoals de Algemene Plaatselijke Verordening, Wet Bibob en bestemmingsplannen.⁷⁹ Daarnaast is in 2018 in het Interbestuurlijk Programma (IBP) de afspraak gemaakt dat alle gemeenten in 2022 een mensenhandelbeleid moeten hebben. Ook in het programma Samen tegen Mensenhandel bestaat er een specifieke programmalijn voor gemeenten.⁸⁰ Deze programmalijn is gericht op de versterking van signalering van mensenhandel door gemeenten, de uitwerking van de IBP-afspraken en de ontwikkeling en borging van de (bestuurlijke) aanpak op nationaal en internationaal niveau.

Wat opvalt is dat slechts een zeer beperkt deel van de signalen van arbeidsuitbuiting door de NLA zelf wordt geconstateerd. Slechts 7% van alle meldingen is afkomstig van de NLA. Dat zijn tien meldingen in twee jaar tijd. Aangezien arbeidsuitbuiting een haaldelict is, zouden naar verwachting meer meldingen van de Arbeidsinspectie zelf afkomstig zijn. Hier zijn een aantal mogelijke verklaringen voor. In 2020, aan het begin van de coronapandemie, werd inspecteren en recherche-inzet op locatie alleen gedaan bij spoedeisend ongevalsonderzoek en ter bescherming van mensen in urgente situaties van arbeidsuitbuiting.⁸¹ Daarna gebeurden inspecties en het onderzoeken op locatie op basis van een op COVID-19 aangepaste Risico-inventarisatie en -evaluatie van de Arbeidsinspectie, waarin rekening is gehouden met de RIVM-maatregelen. Dit heeft de mogelijkheden tot het signaleren van arbeidsuitbuiting beperkt. Tegelijkertijd zijn in 2020 aanzienlijk

78 Jaren 2017-2019 zijn gebaseerd op analyse van Algemene Rekenkamer, 2020 en 2021 zijn op basis van analyse van de NLA zelf. Daarom zijn deze jaren mogelijk niet goed met elkaar vergelijkbaar.

79 Zie ook website Kompas, <https://kompas.vng.nl/> (geraadpleegd 18 oktober 2022).

80 Ministerie van JenV et al., 2018, p. 29.

81 NLA, 2020, p. 4.

meer slachtoffers van arbeidsuitbuiting in beeld bij hulpverleningsinstanties.⁸² Dit heeft niet geleid tot een dergelijke stijging in de signalering door de NLA (zie Figuur 2.8).

De NLA heeft met ingang van 2018 extra geld gekregen om de capaciteit van de inspectie uit te breiden.⁸³ Het zwaartepunt voor de capaciteitsuitbreiding specifiek op het gebied van eerlijk werk – waaronder de aanpak van ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting – ligt volgens de inspectie in 2021 en 2022.⁸⁴ De effecten daarvan zijn waarschijnlijk dus beperkt merkbaar in de huidige cijfers. De NLA geeft in haar monitor aan in te zetten op kennisvergroting over arbeidsuitbuiting bij inspecteurs en rechercheurs. Zowel ervaren als beginnende arbeidsinspecteurs worden getraind in het signaleren en melden van signalen van arbeidsuitbuiting; de NLA heeft een leeractiviteit ontwikkeld over art. 273f Sr en arbeidsuitbuiting. Daarnaast volgen de rechercheurs die zich met arbeidsuitbuiting bezig houden onderwijs aan de Politieacademie en organiseert de NLA intern bijeenkomsten om jurisprudentie te bespreken en kennis uit te wisselen.⁸⁵ De Nationaal Rapporteur hoopt dat de effecten daarvan op korte termijn merkbaar zijn en dat doorlopend wordt ingespeeld op veranderingen in de samenleving. Zo kan door de oorlog in Oekraïne en het hoge aantal Oekraïense ontheemden in Nederland een toename worden verwacht in het aantal migranten op de arbeidsmarkt die zich in een kwetsbare positie bevinden, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan kennis van Nederlandse arbeidswetten. De Nationaal Rapporteur vindt het belangrijk dat de capaciteitsuitbreiding ook berekend is op wat deze ontwikkeling gaat vragen van toezicht en opsporing bij de NLA gezien het belang van signalering van arbeidsuitbuiting onder kwetsbare groepen. Zij zal de ontwikkelingen op dit gebied en de rol van de NLA daarin blijven volgen.

2.5.3 Door de Nederlandse Arbeidsinspectie geregistreerde personen

De monitor van de NLA geeft geen informatie over het aantal verdachten dat uit de meldingen van arbeidsuitbuiting naar voren komt. De data van de NLA wijken daarin af van de data van de politie (zie ook §2.2). Over slachtoffers is iets meer bekend. Bij de meldingen van arbeidsuitbuiting in 2020 en 2021 (in totaal 136 meldingen, zie Figuur 2.8) blijken 321 mogelijke slachtoffers betrokken te zijn.⁸⁶ Dat is gemiddeld 2,4 slachtoffers per melding. Bij het overgrote deel van de meldingen bij de NLA (73%) gaat het om één of twee slachtoffers.⁸⁷ In een klein aantal gevallen gaan meldingen over grote groepen van wel veertig slachtoffers of meer.

2.6 Conclusie

Signalering door opsporingsinstanties is cruciaal in de aanpak van mensenhandel. Ten eerste voor de bescherming van slachtoffers: signalering door een instantie kan een slachtoffer mogelijk uit een uitbuitingssituatie halen en een weg naar hulpverlening vormen. Daarnaast is de signalering van vermoedelijke daders van mensenhandel essentieel voor de strafrechtelijke aanpak. Het biedt de basis voor (succesvolle) opsporing, vervolging en berechting van daders. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de omvang, en voor een deel de aard, van de signalering van mensenhandel bij de politie, de KMar en de NLA.

82 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), p. 25, p. 39.

83 Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1080, p. 23.

84 Ibid.

85 Schriftelijke informatie NLA, d.d. 25 oktober 2022.

86 NLA, 2022, p. 14.

87 Ibid.

Niet mogelijk totaalbeeld te schetsen van signalering mensenhandel

De politie, de KMar en de NLA gaan anders te werk in de signalering van mensenhandel. Zo start in veel gevallen de signalering bij de NLA met een externe melding. Bij de KMar en de politie gebeurt dat meestal met een startmutatie. Dat kan een melding zijn, maar ook een observatie, een controle, (online) veldwerk of een doorgezet signaal vanuit een ander onderdeel binnen de organisatie. De gegevens die de NLA gebruikt voor haar rapportages voor wat betreft meldingen gaan alleen over meldingen die zijn beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting. Een dergelijke beoordeling vindt niet plaats in de registratie van incidenten bij de politie en de KMar. Ook maken alle drie de opsporingsinstanties gebruik van andere registratiesystemen waardoor het per instantie verschilt wat standaard wordt vastgelegd in deze fase van de strafrechtelijke aanpak. Deze verschillen bemoeilijken vergelijkingen van de drie instanties op de aard en omvang van signalering. Het is niet goed mogelijk tot een totaalbeeld van de signalering van mensenhandel te komen. Eventuele blinde vlekken of verbeterpunten in de signalering zijn daarmee lastig vast te stellen. Daarvoor zou eerst meer eenduidige registratie moeten plaatsvinden.

Signalering door politie terug op niveau van voor 2019; laag aantal verdachten in beeld

Het aantal mogelijke incidenten van mensenhandel gesignaleerd door de politie kent in 2019 een piek. Dat komt overeen met de trend in het aantal meldingen van mogelijke slachtoffers bij CoMensha. In de jaren 2020 en 2021 is de signalering bij de politie nagenoeg terug op het niveau van de jaren ervoor. Het valt daarnaast op dat ten opzichte van de incidenten van mensenhandel vastgelegd bij de politie relatief weinig verdachten zijn geregistreerd. Het gaat jaarlijks om gemiddeld 236 verdachten ten opzichte van gemiddeld 785 incidenten. Bij slechts 19% van alle incidenten in de periode 2017-2021 is een verdachte in beeld. Het blijkt bovendien dat stijgingen of dalingen in het aantal incidenten niet altijd leiden tot soortgelijke veranderingen in het aantal verdachten dat in beeld is. Hoewel in 2019 sprake is van een stijging in het aantal verdachten dat in beeld is, is die stijging aanzienlijk minder sterk dan de stijging van het aantal incidenten. En in 2020 nam het aantal verdachten juist toe terwijl het aantal incidenten sterk daalde. Het percentage incidenten met een verdachten in beeld verschilt sterk per jaar en per mensenhandelvorm.

Signalering door de Koninklijke Marechaussee loopt terug

De KMar signaleert mensenhandel vanuit meerdere taakstellingen, en dus op meerdere grensgebieden, zoals luchthavens, maar ook aan de landsgrenzen. Gemiddeld registreert de KMar 135 incidenten van mogelijke mensenhandel per jaar. Dit aantal is echter flink gedaald gedurende de onderzoeksperiode. Het gaat in 2021 om meer dan een halvering van het aantal geregistreerde incidenten ten opzichte van 2018. Bovendien geeft de KMar zelf aan dat het daarbij voornamelijk gaat om de signalering van seksuele uitbuiting. De KMar geeft aan nog beperkt zicht te hebben op niet-seksuele vormen van mensenhandel. Een combinatie van factoren, zoals de COVID-19-pandemie en een tekort aan capaciteit spelen een rol in de afname. Ook is waarschijnlijk sprake geweest van een gebrek aan kennis en expertise die nodig is voor de signalering van mensenhandel. Met een herziening van de training voor eerstelijnsmedewerkers en de start van een specifieke opleiding op mensenhandel en gecertificeerd intaker hoopt de KMar signalering weer een impuls te geven.

Te vroeg onderscheid gemaakt tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

De aanpak van arbeidsuitbuiting geniet nog altijd veel politieke en bestuurlijke aandacht. De NLA maakt daardoor veel ontwikkelingen door. Zo wordt momenteel de capaciteit van de inspectie uitgebreid om onder andere de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting te intensiveren. Daarnaast is een aanpak van ernstige benadeling ingericht waarbij het accent ligt op de

inzet van met name bestuurlijke interventies. In de fase van signalering wordt voor een groot deel al bepaald welke meldingen wel en niet als arbeidsuitbuiting worden opgepakt. Er wordt bij die beoordeling al veel vooruitgekeken naar het verdere strafrechtelijke proces. Dit terwijl de criteria om uit te gaan van ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting grotendeels overlappen en er nog belangrijke stappen genomen moeten worden, zoals een informatief gesprek, aangifte en onderzoek. In de fase van signalering zou de drempel om uit te gaan van mogelijke arbeidsuitbuiting dus nog laag horen te liggen en zou strafvorderlijke haalbaarheid geen (door-slaggevende) rol moeten spelen. Zeker aangezien er veel afhangt van een categorisering als mogelijke arbeidsuitbuiting: de mogelijkheid tot passende vervolging en bestrafing van daders, maar ook de bescherming van slachtoffers en hun rechten hangt hiervan af. Dat er signalen worden opgepakt als arbeidsuitbuiting die in werkelijkheid gaan over ernstige benadeling is onvermijdelijk en inherent aan de fase van signalering. Gezien de voorgenoemde belangen is die situatie echter wenselijker dan wanneer daadwerkelijke arbeidsuitbuiting niet als zodanig wordt opgepakt. Daarnaast is het opvallend dat relatief weinig signalen van arbeidsuitbuiting van de NLA zelf afkomstig zijn. Met het oog op mensenhandel als 'haaldelict' is een proactieve rol van alle opsporingsinstanties in de signalering daarvan essentieel.

CASUS 1

Het verhaal van Rob (30 jaar)

Rob woont in Duitsland, maar is nog vaak in Nederland te vinden. Daar is hij opgegroeid en zijn vriendin en vrienden wonen daar ook. Rob houdt er een luxe levensstijl op na met dure horloges en grote auto's. Het blijkt dat hij zijn levensstijl bekostigt door vrouwen seksueel uit te buiten. Dit wordt duidelijk wanneer Rob in beeld komt bij een incident in een hotel. Na een melding van hotelmedewerkers over een ruzie in een van de kamers treft de politie twee jonge vrouwen aan met een oudere man. De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) start een onderzoek naar aanleiding van deze melding.

Het blijkt dat Rob, samen met vijf vrienden en zijn vriendin, drie jonge vrouwen seksueel uitbuit. De groep werkt nauw samen. Ze hebben twee vrouwen geronseld bij een instelling voor beschermd wonen. De derde vrouw is een bekende van Rob uit Duitsland. De groep plaatst seksadvertenties op websites en rijdt de jonge vrouwen naar hotels waar zij gedwongen seks hebben met oudere mannen. Soms blijft een vrouw meerdere nachten bij dezelfde man. Ook regelt de groep drugs voor klanten, wanneer zij hierom vragen. Rob is de leider van de groep en coördineert de acties. Hij bepaalt wanneer de vrouwen aan het werk gaan; zij hebben hier geen inspraak in. Ook bepaalt hij wie de vrouwen naar de afspraken brengt. Het geld dat zij verdienen met de seksafspraken moeten ze afgeven aan Rob. Heel af en toe geeft hij hen wat geld of een cadeautje. Rob gebruikt nooit fysiek geweld naar de vrouwen, maar zet ze wel onder druk.

Na het incident in het hotel doen twee van de drie vermoedelijke slachtoffers aangifte tegen Rob en de groep. De derde vrouw is na het incident uit beeld verdwenen en niet meer gevonden. De verdachten ontkennen hun betrokkenheid en beroepen zich op hun zwijgrecht. Het onderzoek loopt nog.

3 Opsporing

Als er voldoende aanleidingen en mogelijkheden zijn, starten de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie of de Koninklijke Marechaussee een opsporingsonderzoek naar mensenhandel. Het aantal opsporingsonderzoeken neemt af. Ook blijkt de opsporing zich vooral te richten op seksuele uitbuiting en blijft opsporing van criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting achter.

3.1 Inleiding

Signalen van mensenhandel moeten door opsporingsinstanties in alle gevallen worden opgepakt en uitgezocht.¹ Als vervolgens blijkt dat er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn start er een opsporingsonderzoek. De politie en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) verrichten de opsporing van mensenhandel. Daarnaast mag ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) zelfstandig opsporing verrichten naar mensenhandel in het kader van haar politietaak op luchtvaartterreinen in Nederland. Het Openbaar Ministerie (OM) is al vroeg betrokken bij het opsporingsonderzoek, dat plaatsvindt onder gezag van een officier van justitie. Meestal is dit een officier die gespecialiseerd is in mensenhandel. Als het opsporingsonderzoek is afgerond en er in afstemming met de officier van justitie is geconstateerd dat er sprake is van voldoende bewijs, wordt het dossier naar het OM ingestuurd (zie Hoofdstuk 4). Als er geen voldoende bewijs is wordt in overleg met de officier van justitie besloten tot voortijdige beëindiging van de zaak. Dit hoofdstuk verschaft inzicht in de aard en omvang opsporing van mensenhandel door middel van gegevens over de opsporingsonderzoeken gestart door de verschillende opsporingsinstanties.

3.2 Achtergrond van de cijfers

Voor de gegevens over opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de politie is gebruikgemaakt van data die de politie aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) ter beschikking heeft gesteld. Het EMM verzamelt en analyseert operationele en strategische informatie over mensenhandel en mensensmokkel. Het is een samenwerkingsverband van de politie, de KMar, de NLA, het OM en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De voor deze monitor gebruikte gegevens over opsporingsonderzoeken van de politie komen uit een databestand van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel dat door het EMM tot en met 2021 handmatig is bijgehouden. Dit databestand is in beginsel gebaseerd op opsporingsonderzoeken die zijn vastgelegd in registratiesysteem Summ-IT. Het EMM gebruikt voor het samenstellen van het databestand opsporingsonderzoeken die met een registratiecode zijn geclassificeerd als mensenhandel.² Het EMM heeft het databestand daarnaast handmatig aangevuld met informatie over de aard van opsporingsonderzoeken aan de hand van documenten en gegevens uit verschillende registratiesystemen.³ Hierdoor bevat de dataset van het EMM ook gegevens over de vorm van mensenhandel.

Voor wat betreft de opsporing van mensenhandel door de KMar en de NLA heeft de Nationaal Rapporteur van deze instanties de aantallen gestarte opsporingsonderzoeken per jaar ontvangen. Weliswaar bevat het EMM-databestand ook een overzicht van de opsporingsonderzoeken van de NLA en de KMar, maar deze aantallen wijken af van de aantallen onderzoeken die de Nationaal Rapporteur van de KMar en de NLA heeft ontvangen. Dat heeft te maken met het feit dat de opsporingsinstanties anders met het registratiesysteem Summ-IT werken. Zo maken de KMar en de NLA al in een vroegere fase dan de politie een registratie aan in Summ-IT, wanneer

1 Aanwijzing mensenhandel (Start. 2013, 16816).

2 Het gaat hierbij alleen om opsporingsgegevens die in Summ-IT zijn geregistreerd op basis van art. 9 Wpg: 'ten behoeve van onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde'.

3 Hiervoor is de integrale bevragsingsmodule Blueview gebruikt. Daarmee zijn documenten en ontsloten uit bijvoorbeeld het landelijke opsporingsstelsel Summ-IT en de handhavingsregistratiesystemen BVH.

nog geen sprake is van een tactisch onderzoek, maar bijvoorbeeld nog van werkvoorbereiding. Het includeren van onderzoeken in de werkvoorbereidingsfase in de dadermonitor is niet representatief ten opzichte van de onderzoeken van de politie. Daarom heeft de Nationaal Rapporteur het EMM-databestand alleen geanalyseerd voor wat betreft de politieonderzoeken.

3.2.1 Vormen van mensenhandel

De gegevens over de politieonderzoeken komen in beginsel uit Summ-IT. Zowel op basis van de 'hoofdgroepcode' als de 'criminaliteitscode' die in Summ-IT wordt vastgelegd kan worden afgeleid of het om een mensenhandeldelict gaat. Ook de specifieke vorm van uitbuiting is hieruit afgeleid. De hoofdgroepcode maakt onderscheid tussen seksuele of niet-seksuele uitbuiting en de criminaliteitscode tussen meer vormen van uitbuiting (seksueel, arbeid, crimineel, gedwongen orgaanverwijdering of overige vormen van uitbuiting). Wanneer de criminaliteitscode geen uitsluitend gaf, is gekeken naar andere gegevens, zoals de sector en branche van uitbuiting die door het EMM handmatig zijn aangevuld. Daarnaast is in het geval van seksuele uitbuiting de binnenlandse of grensoverschrijdende aard achterhaald. Die is bepaald aan de hand van gegevens die het EMM bijhoudt, zoals de nationale of internationale aard van het onderzoek en het bronland en nationaliteit van het slachtoffer of de slachtoffers. Voor een uitgebreide beschrijving van hoe de vorm van mensenhandel van de politieonderzoeken is afgeleid uit de dataset, zie §B1.3.2.

Bij de opsporingsonderzoeken van de NLA kan gezien de specifieke taakstelling van de instantie ervanuit worden gegaan dat het arbeidsuitbuiting betreft. Voor de onderzoeken van de KMar is de informatie over de betreffende vorm van mensenhandel bij de opsporingsinstantie opgevraagd.

3.2.2 Beperkingen aan de data

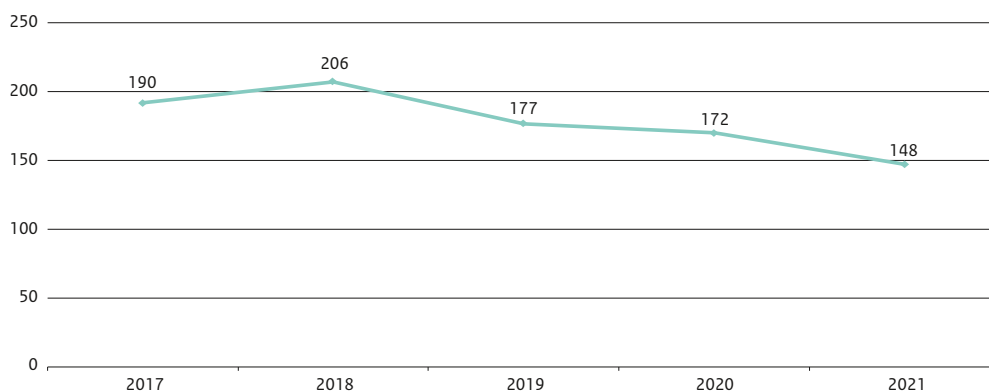
Gegevens over aard van politieonderzoeken zijn momentopname

Het databestand van het EMM betreft een momentopname. Gedurende het jaar wordt het bestand bijgehouden door onderzoeken en de kenmerken van de betreffende mensenhandel-situaties toe te voegen. Het is mogelijk dat op een later moment wijzigingen worden aangebracht in de registratiesystemen, die (nog) niet zijn doorgevoerd in het databestand van het EMM. Zoals wanneer de onderzochte vorm van uitbuiting of mensenhandelroute gedurende het onderzoek is gewijzigd of meer is gespecificeerd. In 2021 is het EMM naast het databestand gestart met een nieuwe werkwijze voor het bijhouden van opsporingsonderzoeken. Vanaf dat jaar wordt gewerkt met een database waarin alle Summ-IT-registraties van zowel de politie, als de KMar en de NLA doorlopend worden ingeladen.⁴ Hierdoor zal de data die het EMM over de opsporing van mensenhandel kan leveren in de toekomst waarschijnlijk vollediger zijn.

4 Voor wat betreft de opsporingsinformatie, worden alle Summ-IT-registraties van de politie, KMar en de NLA als het gaat om artikel 9 Wpg onderzoeken naar mensenhandel of mensensmokkel die op of na 1 januari 2021 zijn gestart doorlopend ingeladen in de database.

3.3 Aantal opsporingsonderzoeken en aard van de opsporingsonderzoeken

Figuur 3.1 toont het jaarlijks aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel door de politie, de KMar en de NLA in de periode 2017-2021.



Figuur 3.1 Aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel, per jaar 2017-2021 (N=893)

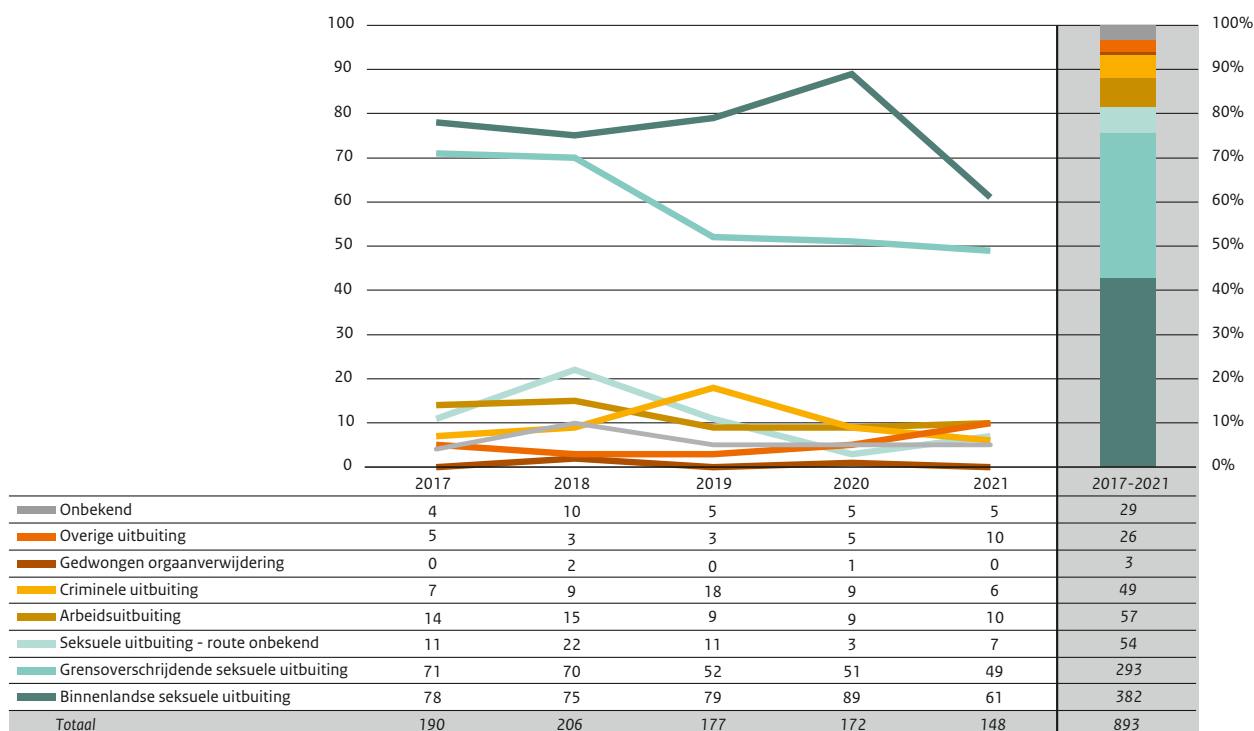
Bron: EMM-databestand, gegevens van de KMar en de NLA

In de periode 2017-2021 zijn in totaal 893 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart. Gemiddeld gaat het om 179 onderzoeken per jaar. Na een lichte stijging in 2018 neemt het aantal onderzoeken vervolgens ieder jaar af, met vooral een sterke daling in 2019: van 206 naar 177 onderzoeken. En in 2021: van 172 naar 148 onderzoeken.

Het valt op dat de omvang van de opsporing van mensenhandel in de periode 2017-2021 niet eenzelfde trend volgt als de omvang van de signalering bij de opsporingsinstanties. Vooral bij de politie (zie §2.3.1) en de NLA (zie §2.5.1) is sprake van een sterke piek in 2019, en een redelijk met elkaar vergelijkbare omvang in de jaren daarvoor en daarna. Van die piek is in het aantal gestarte opsporingsonderzoeken geen sprake. Het aantal onderzoeken neemt juist bijna de gehele onderzoeksperiode af.

3.3.1 Opgespoorde vormen van mensenhandel

De opsporing van mensenhandel richt zich op alle vormen van uitbuiting. Verreweg de meeste opsporingsonderzoeken in de onderzochte periode zijn gericht op seksuele uitbuiting: in totaal 82% van de onderzoeken. Figuur 3.2 geeft van het totaal aantal opsporingsonderzoeken in de periode 2017-2021 weer om welke vorm van mensenhandel het gaat.



Figuur 3.2 Vormen van mensenhandel van de gestarte opsporingsonderzoeken, per jaar en totaal 2017-2021 (N=893)

Bron: EMM-databestand, gegevens van de KMar en de NLA

De totaalkolom van Figuur 3.2 laat zien dat opsporingsonderzoeken het vaakst zijn gericht op binnenlandse seksuele uitbuiting (43%) gevolgd door grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (33%). Daarnaast is 6% van alle opsporingsonderzoeken in de periode 2017-2021 gericht op arbeidsuitbuiting en 5% op criminele uitbuiting. Ten slotte zijn er in de gehele periode drie opsporingsonderzoeken gestart naar gedwongen orgaanverwijdering.

De lijnen van de individuele vormen van mensenhandel laten zien dat de opsporing van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting afneemt van 71 onderzoeken in 2017 naar 49 in 2021. Het aantal opsporingsonderzoeken naar binnenlandse seksuele uitbuiting is in de jaren 2017-2020 redelijk gelijk, maar daalt sterk in 2021, van 89 naar 61 onderzoeken. De politie wijst als mogelijke verklaring op het feit dat opsporing in ieder geval in 2020 werd bemoeilijkt door de COVID-19-pandemie en de daarmee samenhangende maatregelen. Daarnaast geeft de politie aan ook andere modus operandi te zien, zoals een verschuiving naar online ronselen, wat vraagt om aanpassing van de werkwijze van de opsporing en het vinden van nieuwe ingangen om onderzoeken te starten.⁵

Relatief weinig opsporingsonderzoeken criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting

Bij de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting valt op dat de voorzichtige positieve ontwikkeling in de signalering van deze vorm van mensenhandel in recente jaren (zie §2.3.2) zich niet direct in meer opsporingsonderzoeken vertaalt. Zowel de signalering als de opsporing stijgen tussen 2017 en het piekjaar 2019, waarna ze weer afnemen. Waar het aantal door de

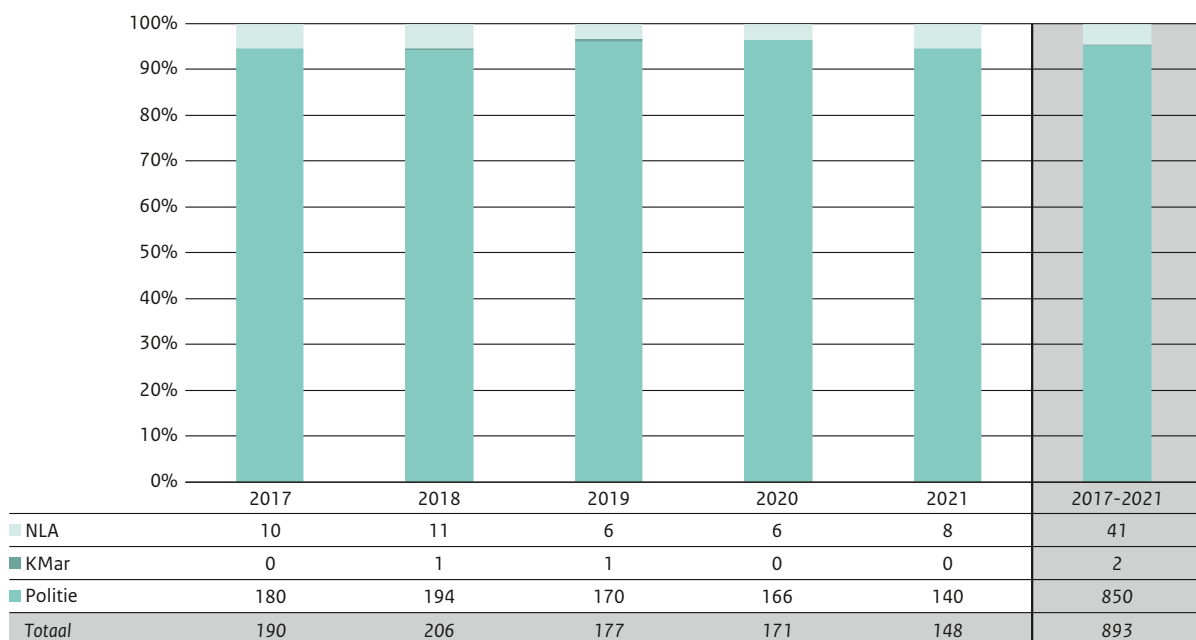
⁵ Schriftelijke informatie politie, d.d. 19 september 2022.

politie geregistreerde incidenten echter in die jaren nog boven het niveau van 2017-2018 blijft, daalt het aantal opsporingsonderzoeken sterker. Het aantal onderzoeken zakt terug naar negen in 2020. En in 2021 gaat het met zes onderzoeken zelfs om het laagste aantal opsporingsonderzoeken in de onderzoeksperiode.

Het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting ligt in de jaren 2019-2021 lager dan in de jaren daarvoor. Het valt op dat de stijging in het aantal signalen van arbeidsuitbuiting bij de politie en de NLA in 2019 niet heeft geleid tot eenzelfde stijging in het aantal opsporingsonderzoeken. Dat neemt zelfs af: van vijftien in 2018 naar negen in 2019. Ook in 2020 gaat het om negen onderzoeken. Dit terwijl in dat jaar juist aanzienlijk meer slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha zijn gemeld.⁶

3.3.2 Opsporingsinstanties

De volgende figuur toont per opsporingsinstantie het aantal gestarte opsporingsonderzoeken per jaar van de in totaal 893 onderzoeken in de periode 2017-2021. Het overgrote merendeel (95%) van deze opsporingsonderzoeken is gestart door de politie. Gezamenlijk zijn de tien regionale eenheden en landelijke eenheid van de politie goed voor 850 onderzoeken. Daarnaast is zo'n 5% van alle onderzoeken gestart door de NLA, en nog geen 1% door de KMar, wat gezien de beperkte opsporingsbevoegdheid van de KMar niet verwonderlijk is.



Figuur 3.3 Opsporingsinstantie van de gestarte opsporingsonderzoeken, per jaar 2017-2021 (N=893)

Bron: EMM-databestand, gegevens van de KMar en de NLA

Politie

In de jaren 2017-2020 is het gemiddeld aantal opsporingsonderzoeken van de politie 178 per jaar. In 2021 is sprake van een daling in het aantal opsporingsonderzoeken: in dat jaar zijn er

⁶ Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), p. 25.

140 onderzoeken gestart. Opsporing door de politie richt zich voornamelijk op seksuele uitbuiting (goed voor 86% van de onderzoeken van de politie), en in mindere mate ook op criminele uitbuiting. Criminele uitbuiting wordt nagenoeg alleen onderzocht door de politie. Bij deze vorm van mensenhandel gaat het echter om relatief kleine aantallen: 49 onderzoeken in vijf jaar tijd, slechts 6% van alle opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de politie. Er is de laatste jaren steeds meer aandacht gekomen voor criminele uitbuiting (zie ook §2.3.2). Het aantal geregistreerde incidenten van criminele uitbuiting ligt in de laatste paar jaar van de onderzoeksperiode dan ook hoger dan in 2017-2018. Zoals blijkt uit Figuur 3.2 zijn deze ontwikkelingen echter nog niet terug te zien in een stijging van het aantal opsporingsonderzoeken.

INZET WEBCRAWLER

Het inzetten van een webcrawler is een van de manieren om seksuele uitbuiting via online platformen tijdig te signaleren en op te sporen. Dit online instrument kan worden gebruikt om seksuele uitbuiting op te sporen door seksadvertenties automatisch te scannen op signalen van uitbuiting en bewijsmateriaal te verzamelen.⁷ Het actief inzetten van de webcrawler voor de opsporing van seksuele uitbuiting wordt op dit moment beperkt door gebrek aan juridische kaders. In juni 2021 is een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht te zorgen voor een juridische basis waarmee de webcrawler kan worden ingezet voor de preventie en opsporing van seksuele uitbuiting van minderjarigen.⁸ In een brief aan de Tweede Kamer reageert de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op dit verzoek en benoemt zij de missende juridische kaders. Jurisprudentie moet meer duidelijkheid geven over de inzet van de webcrawler in de opsporing van mensenhandel.⁹

In een strafzaak mensenhandel in maart 2022 heeft de officier van justitie de rechtbank verzocht zich expliciet uit te spreken over de rechtmatigheid van het gebruik van de webcrawler in de opsporing van mensenhandel. In deze zaak, waarin een 28-jarige verdachte terechtstond voor de seksuele uitbuiting van een minderjarige, was door een webcrawler verzameld bewijs gebruikt. De webcrawler trof drie seksadvertenties met erotische foto's aan die de verdachte zou hebben aangemaakt.¹⁰ Ondanks het expliciete verzoek van de officier van justitie is de rechter in de uitspraak niet op dit punt ingegaan.¹¹ Dat nog geen uitsluit is over het gebruik van de webcrawler is zorgelijk gelet op het belang van dit soort tools voor een effectieve opsporing en vervolging van mensenhandel en daarmee ook de bescherming van slachtoffers. Onduidelijkheid over de juridische kaders voor de inzetbaarheid van de webcrawler zorgen voor terughoudendheid in het gebruik van de webcrawler. Jurisprudentie kan zorgen voor duidelijkheid omtrent de inzetbaarheid van de webcrawler in opsporing. De Nationaal Rapporteur heeft al eerder benadrukt dat het essentieel is dat de webcrawler zo snel mogelijk breed wordt geïmplementeerd.¹² Seksuele uitbuiting verplaatst zich namelijk steeds meer naar minder zichtbare – en daarmee moeilijker controleerbare – sectoren,

7 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 68.

8 Motie van Bikker en Kuiken, 22 juni 2021, *Kamerstukken II* 2021/22, 28638, nr. 191.

9 Brief staatssecretaris van JenV, d.d. 17 november 2021, *Kamerstukken II* 2021/22, 28638, nr. 203.

10 OM, 2022, 22 maart.

11 Rechtbank Overijssel, d.d. 5 april 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:900.

12 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 68.

zoals thuisprostitutie en escort.¹³ Ook speelt technologie en sociale media een steeds grotere rol in (seksuele) uitbuiting.¹⁴ Een webcrawler is dus een essentiële tool om veldwerk te kunnen blijven doen die aansluit bij de manieren waarop daders van mensenhandel te werk gaan.

Koninklijke Marechaussee

Op basis van artikel 4 Politiewet 2012 is de bestrijding van mensenhandel primair geen taak van de KMar. Door de jaren heen is dit regelmatig ter discussie gesteld, onder andere in de politiek. Door de politietaak op luchtvaartterreinen, de bestrijding van mensensmokkel en controle en toezicht op de Vreemdelingenwet, komt de KMar wel geregeld in aanraking met signalen van mensenhandel (zie §2.4). In hoeverre de KMar ook daadwerkelijk zelfstandig over kan gaan tot opsporing bleef echter lang onduidelijk. De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie heeft in november 2016 naar aanleiding van een motie van Segers c.s. in een brief aan de Tweede Kamer¹⁵ een nadere duiding gegeven van de bevoegdheden van de KMar in de opsporing van mensenhandel. In deze brief wordt aangegeven dat de minister in artikel 4 van de Politiewet de bevoegdheid voor de KMar leest om in bepaalde situaties de opsporing van mensenhandel proactief en zelfstandig op te pakken, bijvoorbeeld op basis van de algemene politietaak die de KMar heeft op de Nederlandse luchtvaartterreinen. De minister onderkent dat het in de praktijk voor onduidelijke en complexe situaties kan zorgen, omdat de KMar bijvoorbeeld een dergelijke rol niet heeft in de grensgebieden.

In 2021 is een handelingskader opgesteld waarin afspraken zijn vastgelegd over de werkverdeling tussen de KMar en de politie, afgestemd met het OM. Het doel van het handelingskader is dat voor zowel de KMar als de politie helder is welke taken zij hebben in het proces van registratie, afhandeling en opvolging van incidenten van mensenhandel. Wanneer een mogelijke mensenhandelssituatie zich aandient op plaatsen waar de KMar de politietaak uitvoert, zal de KMar de zaak zelfstandig afhandelen. Een zaak die opsporingshandelingen op grond van het Wetboek van Strafvordering vereist, moet volgens het handelingskader door de KMar overgedragen worden aan de AVIM van de politie-eenheid in de regio waar het mensenhandelincident is gesignaleerd. Incidenteel komt het echter nog wel voor dat de KMar zelfstandig een opsporingsonderzoek start. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen in het geval er onvoldoende capaciteit is bij de AVIM; deze beslissing wordt genomen na overleg met het OM. Doel is wel om, zodra het kan, de zaak over te dragen aan de AVIM. Voor zaken waarin een overlap is tussen mensenhandel en mensensmokkel is er een landelijke stuurploeg vanuit de politie, waarin het OM en de KMar vertegenwoordigd zijn. In beginsel zal de KMar de mensensmokkelzaken oppakken die vanuit de taakstelling van de KMar zijn gesignaleerd. Indien vanuit lopende mensensmokkelonderzoeken ook mensenhandel wordt gedetecteerd wordt in de stuurploeg afgewogen of de KMar dit verder zelfstandig afhandelt of dat de zaak wordt overgedragen aan de politie of NLA.

Nederlandse Arbeidsinspectie

De NLA is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing van arbeidsuitbuiting. Uit Hoofdstuk 2 blijkt dat de NLA in de periode 2017-2021 in totaal 398 meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting

13 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), p. 27;
 14 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 29-34.
 15 Kamerstukken II 2016/17, 30176, nr. 34.

registreerde. Uiteindelijk zijn er in diezelfde periode door de NLA 41 opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting gestart. Dit aantal betreft 72% van alle opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting. De overige 28% werd gestart door de politie. Het totaal aantal gestarte onderzoeken van de NLA ligt wat lager dan in de onderzoeksperiode van de vorige dadermonitor. Toen ging het om 54 onderzoeken.¹⁶ Daarnaast toont Figuur 3.3 dat er in de meest recente jaren, 2019-2021, sprake is van iets minder opsporingsonderzoeken dan in 2017 en 2018.

De NLA onderscheidt meerdere processtappen tussen de eerste registratie van een melding van mogelijke arbeidsuitbuiting en de start van een opsporingsonderzoek.¹⁷ In deze stappen vallen veel meldingen af die uiteindelijk niet leiden tot een opsporingsonderzoek. Zo is in 2020 sprake van 160 meldingen bij de NLA die bij registratie het onderwerp uitbuiting of arbeidsuitbuiting hebben gekregen.¹⁸ Zoals uiteengezet in §2.5 worden deze meldingen verrijkt met informatie uit openbare en/of gesloten bronnen en beoordeeld aan de hand van het strafrechtelijk kader van arbeidsuitbuiting. Daarbij zijn 67 van de 160 meldingen gekwalificeerd als mogelijke arbeidsuitbuiting. Vervolgens zijn er 52 informatieve gesprekken gevoerd met vermoedelijke slachtoffers. Bij 34 van hen is een geringste aanwijzing van mensenhandel vastgesteld en 22 slachtoffers hebben vervolgens aangifte gedaan. Na het verrijken van deze aangiften met informatie uit openbare en gesloten bronnen en het eventueel inzetten van opsporingsmiddelen is in tien gevallen door de officier van justitie bepaald dat de aangifte(n) en het vooronderzoek voldoende zijn voor een verdenking van mensenhandel. De zogeheten stuur- en weeggroep van de NLA heeft vervolgens, onder voorzitterschap van het OM, bepaald dat in vier van die gevallen een opsporingsonderzoek wordt gestart.¹⁹

3.4 Opsporing van de politie op regionaal niveau

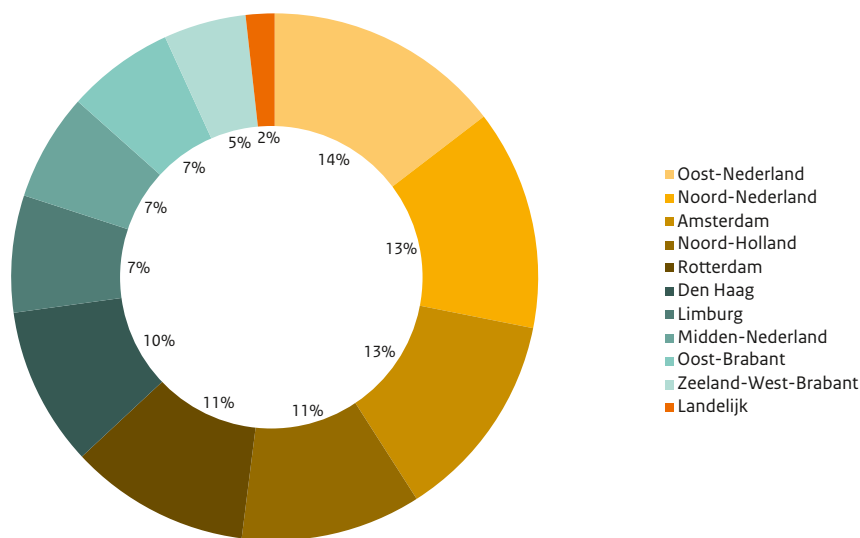
Tot slot is gekeken naar de opsporingsonderzoeken van de politie gestart door de verschillende politie-eenheden. Figuur 3.4 toont hoeveel opsporingsonderzoeken de tien regionale politie-eenheden en de Landelijke Eenheid zijn gestart.

¹⁶ Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 122.

¹⁷ Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 29544, pp. 10-11.

¹⁸ Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 29544, pp. 10-13.

¹⁹ Ibid. Dit betreft onderzoeken die zijn voortgekomen uit meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting in 2020, niet het totaal aantal gestarte opsporingsonderzoeken in 2020 (dat betreffen er zes, zie Figuur 3.3). Ook meldingen uit eerdere jaren kunnen immers leiden tot een opsporingsonderzoek dat start in 2020.



Figuur 3.4 Opsporingsonderzoeken van de politie naar politie-eenheid, totaal 2017-2021 (N=850)

Bron: EMM-databestand

Regionale verschillen in politieaanpak

Hoeveel onderzoeken er in de periode 2017-2021 zijn gestart, verschilt per regionale politie-eenheid. Uit deze figuur blijkt dat vijf politie-eenheden verantwoordelijk zijn voor bijna twee derde van het totaal aantal opsporingsonderzoeken. De overige vijf regionale eenheden zijn goed voor 36% van de onderzoeken. In 2% van de gevallen is het onderzoek gestart door de Landelijke Eenheid. De verhouding tussen de verschillende regionale eenheden qua gestarte opsporingsonderzoeken komt voor een deel overeen met de verhouding bij het aantal geregistreerde incidenten van mensenhandel (zie §2.3.4). Zo lijken de regionale eenheden Oost-Nederland, Noord-Nederland en Amsterdam naar verhouding veel mensenhandel te signaleren én op te sporen. Toch is het gezamenlijke aandeel van die drie regio's kleiner in de fase opsporing dan in de fase signalering. Ook valt op dat de regio's Noord-Holland en Rotterdam relatief weinig incidenten van mensenhandel registreren, maar wel relatief veel opsporingsonderzoeken starten.

Er bestaan ook regionale verschillen in de vorm van mensenhandel die wordt opgespoord. Dat hangt mogelijk samen met de omvang en de aard van mensenhandel in die regio. Maar het kan ook een kwestie van prioritering of beschikbare expertise en capaciteit zijn. Zo blijkt bijvoorbeeld dat vooral de eenheden Noord-Holland en Amsterdam opsporingsonderzoeken starten naar criminele uitbuiting, terwijl dit bij de andere eenheden slechts incidenteel lijkt te gebeuren. Volgens de politie verschilt het per regionale AVIM waar de focus op wordt gelegd.²⁰ Ook worden beschikbare gelden verschillend benut. Amsterdam heeft bijvoorbeeld ingezet op het ontwikkelen van de aanpak van criminele uitbuiting.

Beperkte rol Landelijke Eenheid in opsporing mensenhandel

Het aantal opsporingsonderzoeken van de regionale politie-eenheden per jaar is over het algemeen vrij stabiel, met incidenteel een uitschieter. In de periode 2018-2020 is de Landelijke Eenheid weer iets meer onderzoeken gestart dan in vorige dadermonitors²¹ is gerapporteerd: rond de

²⁰ Schriftelijke informatie politie, d.d. 19 september 2022.

²¹ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 124.

vijf onderzoeken per jaar. In 2021 zijn vanuit de Landelijke Eenheid echter helemaal geen opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart. Dit heeft te maken met een verschuiving in prioriteitsstelling. De Dienst Landelijke Recherche van de eenheid heeft momenteel geen zelfstandig team meer dat opsporingsonderzoeken naar mensenhandel uitvoert.²² Een van de afspraken uit de Veiligheidsagenda 2019-2022 is echter een toename in het aantal complexe onderzoeken, met daarbij aandacht voor criminele samenwerkingsverbanden, eenheidsoverstijgend onderzoek en internationale samenwerking.²³ Het is essentieel voor de aanpak van mensenhandel dat juist ook ingewikkelde, grootschalige internationale mensenhandelzaken worden opgepakt. Deze typen onderzoeken zijn bij uitstek passend bij de Landelijke Eenheid gezien de specialisatie in zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Bovendien is de Dienst Landelijke Recherche van de Landelijke Eenheid gespecialiseerd in verschillende technieken die bij grootschalig en complex onderzoek van pas komen, zoals financieel en digitaal rechercheren, operationele en tactische analyse, en internationale samenwerking. Het is belangrijk dat ook netwerken van daders worden opgespoord. Die maken niet alleen mogelijk veel slachtoffers, maar kunnen door overlap met andere vormen van criminaliteit ook zeer ondermijnend zijn voor de samenleving. Wanneer slachtoffers en/of daders verspreid over het hele land of in het buitenland actief zijn, voldoet een regionale aanpak niet altijd. Het gaat bijvoorbeeld om mensenhandelzaken waarbij het regio-overstijgende karakter onderdeel is van de werkwijze van een dadergroep, zoals in carrouselconstructies. De Nationaal Rapporteur acht het daarom van groot belang dat de Landelijke Eenheid opsporingsonderzoeken naar mensenhandel blijft uitvoeren.

CARROUSELCONSTRUCTIE ALS MODUS OPERANDI

Een specifieke modus operandi van daders waar de autoriteiten beperkt zicht op hebben, is de zogenoemde *carrouselconstructie*: continue verplaatsingen van criminele activiteiten. Door verplaatsing van activiteiten naar een andere gemeente binnen Nederland, of zelfs naar het buitenland, proberen daders onder de radar te blijven. Dit bemoeilijkt de signalering en opsporing, en daarmee de vervolging. Zowel in de vergunde, niet-vergunde als illegale prostitutie wordt de carrouselconstructie ingezet. Sekswerkers bieden hun diensten via seksadvertentiewebsites in korte tijd op verschillende plekken in Nederland aan. Het gaat met name om Oost-Europese (vooral Roemeense) of Zuid-Amerikaanse vrouwen die zich elke paar dagen of weken naar een andere plek in Nederland of omliggende landen verplaatsen. De politie vermoedt dat het zowel gaat om sekswerkers die zich vrijwillig op deze manier verplaatsen als om criminele netwerken die in het buitenland vrouwen rekruteren om hen in te zetten in de carrouselconstructie.²⁴

De continue verplaatsing van deze sekswerkers maakt het de autoriteiten erg lastig om zicht te krijgen op de vrouwen en hun situatie, waaronder signalen van uitbuiting. Vlak nadat de vrouwen in beeld komen bij de gemeente of politie tijdens een overlast- of prostitutiecontrole, zijn de sekswerkers vaak alweer vertrokken naar een andere gemeente. Daarbij kunnen gemeenten en zorgpartners maar beperkt signalen en meldingen van mensenhandel delen, zowel onderling als met relevante partners, zoals de

22 Schriftelijke informatie politie, d.d. 18 oktober 2022.

23 Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 896.

24 Rapportage mensenhandel fieldlab Lovitura (ongepubliceerd); mondelinge informatie politie, d.d. 9 augustus 2022.

politie, omdat een wettelijke grondslag daarvoor vaak ontbreekt.²⁵ Lokale of regionale convenanten kunnen informatiedeling gemakkelijker maken. Een voorbeeld van zo'n convenant is een RIEC-convenant, bedoeld om criminele netwerken in beeld te brengen. Verschillende partijen, waaronder politie en gemeente, kunnen hierin partner zijn.²⁶ De politie kan wel gegevens delen met een andere eenheid. Hierbij loopt de politie echter ook aan tegen het feit dat de activiteiten zich alweer hebben verplaatst, voordat er voldoende aanknopingspunten zijn voor een onderzoek.

Door middel van het gebruik van een zogeheten webcrawler kan de politie online beter zicht krijgen op de carouselconstructie van illegaal sekswerk dan wel van criminele organisaties. Momenteel is het gebruik van de webcrawler beperkt door het ontbreken van duidelijkheid over de juridische kaders. Mensenhandelzaken met een carouselconstructie worden veelal regionaal, en dus niet landelijk, opgepakt door de politie. Enerzijds kan de kennis van het lokale en regionale helpen in de opsporing. Anderzijds maakt dit een eventuele samenwerking met andere regio's en met het buitenland ingewikkelder. Volgens de politie kan het recentelijk opgezet Coördinatiepunt Eenheids overstijgende Mensenhandel Interventies (CEMI) een structuur bieden om eenheids overstijgende zaken, waaronder de carouselconstructies, aan te pakken.²⁷

Om de inzet op eenheids overstijgend onderzoek vanuit de politie vorm te geven is in de zomer van 2022 een nieuw initiatief van start gegaan: het CEMI (Coördinatiepunt Eenheids overstijgende Mensenhandel Interventies). In het CEMI komen tactisch leidinggevend op mensenhandelonderzoeken vanuit de regionale eenheden, Landelijke Eenheid en het OM bij elkaar. In het CEMI wordt gewerkt aan een (inter)nationaal informatiebeeld. Dit is gebaseerd op de informatiepositie van de regionale en landelijke informatieorganisatie van de politie en het EMM, waarbij de samenwerking wordt gezocht met keten- en informatiepartners. Vervolgens worden op basis daarvan informatiegestuurde alternatieve interventiestrategieën ontwikkeld ten behoeve van een effectieve (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel. De politie werkt zo aan een structuur waarin eenheids overstijgende opsporingsonderzoeken ook door regionale eenheden kunnen worden uitgevoerd, waaraan de Landelijke Eenheid indien nodig bijdraagt vanuit haar expertise. Het CEMI bevindt zich in een pilotfase en zal worden geëvalueerd op werking en het borgen van capaciteit en expertise ten aanzien van eenheids overstijgende onderzoeken.²⁸

3.5 Conclusie

In de fase van opsporing worden signalen omgezet naar mogelijke strafzaken. Meestal wordt een eerste schifting gemaakt in signalen waar (voldoende) opsporingsindicaties zijn en signalen waar dat niet het geval is. De kwaliteit van het opsporingsonderzoek kan vervolgens van belang zijn voor een succesvolle vervolging en berechting. Dit hoofdstuk geeft inzicht in het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de verschillende opsporingsinstanties en de aard van de onderzochte mensenhandel.

25 Rapportage mensenhandel fieldlab Lovitura (ongepubliceerd); Handreiking: De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 28638, nr. 185, pp. 44-45.

26 Website RIEC, <https://www.riec.nl/maatregelen-en-documenten/convenant> (geraadpleegd 20 oktober 2022).

27 Mondelinge informatie politie, d.d. 9 augustus 2022.

28 Schriftelijke informatie EMM, d.d. 26 oktober 2022.

Dalende trend in aantal opsporingsonderzoeken

Uiteraard leiden niet alle signalen tot een opsporingsonderzoek. Toch valt het op dat de omvang van signalering van mensenhandel door opsporingsinstanties en de omvang van de daaropvolgende opsporing zich redelijk los van elkaar lijken te ontwikkelen. De toename in de omvang van signalering in 2018 en 2019 leidt niet tot een toename van het aantal opsporingsonderzoeken in deze of daaropvolgende jaren. Het aantal opsporingsonderzoeken neemt in bijna de gehele onderzoeksperiode af. Tegelijkertijd worden er de laatste jaren van de onderzoeksperiode meer verdachten van mensenhandel door de politie gesignaleerd (zie Hoofdstuk 2) en ingeschreven bij het OM (zie Hoofdstuk 4). Dit roept vragen op over de keuzes in de fase van opsporing. Welke signalen worden opgepakt in een opsporingsonderzoek, welke onderzoeken leiden tot een inschrijving bij het OM, en welke afwegingen liggen hieraan ten grondslag?

Net als in de fase van signalering is het voornamelijk seksuele uitbuiting dat wordt opgespoord. De verhouding binnenlands versus grensoverschrijdend ligt bij opsporingsonderzoeken wel anders. Waar er meer signalen van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting dan van binnenlandse seksuele uitbuiting worden vastgelegd, worden er in vergelijking minder opsporingsonderzoeken gestart naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Een deel van de signalen omtrent grensoverschrijdende seksuele uitbuiting ziet op uitbuiting die (deels) in het buitenland plaatsvindt. Het is daarom niet altijd mogelijk vanuit Nederland een opsporingsonderzoek te starten. Daarnaast is het problematisch dat nog geen duidelijkheid bestaat over de inzet van een webcrawler in de opsporing van seksuele uitbuiting. De Nationaal Rapporteur acht de inzet daarvan onmisbaar. Zij roept daarom op tot het zo snel mogelijk vaststellen van de hiertoe benodigde juridische kaders.

Ontbreekt aan regio-overstijgend en internationaal onderzoek

Grensoverschrijdende mensenhandel brengt per definitie al gauw een hogere mate van complexiteit met zich mee. Dat maakt het lastiger om op regionaal niveau te onderzoeken. Zo wijzen meerdere publicaties bijvoorbeeld op de link tussen Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn en criminele netwerken zoals de Nigeriaanse maffia, en georganiseerde drugscriminaliteit en mensensmokkel (zie §2.3.1). In dat kader is het zorgelijk dat de Landelijke Eenheid nagenoeg geen opsporingsonderzoeken naar mensenhandel meer uitvoert. Dat is namelijk een partij die bij uitstek goed gepositioneerd is voor internationaal, grootschalig, en complex onderzoek naar mensenhandel. Momenteel worden regionale politie-eenheden door middel van het CEMI gepositioneerd om regio-overstijgende opsporing te verrichten. De effecten daarvan zullen door middel van evaluatie nog moeten blijken. Momenteel ligt er dus voor regio-overstijgend, maar zeker ook internationaal opsporingsonderzoek, nog steeds een rol weggelegd voor de Landelijke Eenheid. De Nationaal Rapporteur acht een uitvoerende rol daarin van de Landelijke Eenheid daarom van groot belang.

Opsporing criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting blijft achter

Het aantal opsporingsonderzoeken naar criminele uitbuiting is in de jaren 2020-2021 sterk gedaald, terwijl het aantal geregistreerde incidenten van criminele uitbuiting in de jaren 2019-2021 juist hoger is dan in de jaren daarvoor. Slechts twee regionale politie-eenheden lijken met meer regelmaat onderzoeken te doen naar deze vorm van mensenhandel. Het actieplan criminele uitbuiting dat momenteel in ontwikkeling is bij de politie kan hopelijk zorgen voor een impuls in de signalering en opsporing van criminele uitbuiting (zie §2.3.2). De opsporing van arbeidsuitbuiting blijft eveneens achter ten opzichte van de opsporing van seksuele uitbuiting. Het gaat bij slechts 6% van alle gestarte onderzoeken om arbeidsuitbuiting. Dit aantal ligt in de jaren 2019-2021 zelfs lager dan de jaren daarvoor.

CASUS 2

Het verhaal van Michael (29 jaar)

Michael woont in Gouda met zijn vriendin en haar minderjarige dochter. Samen met zijn vriendin dealt hij in harddrugs: cocaïne en heroïne. Het geld dat Michael daarmee verdient, geeft hij onder andere uit aan zijn grote trots: zijn auto.

Een van zijn klanten is Jesse, die ook 29 jaar oud is. Jesse heeft een heftige jeugd achter de rug, maar heeft inmiddels zijn leven weer aardig op orde. Hij werkt bij de vuilnisophaaldienst van de gemeente. Als Jesse zijn moeder overlijdt, heeft dat een grote impact op hem. Hij begint drugs te gebruiken. Deze bestelt hij bij Michael. Hij gebruikt steeds meer en komt op een gegeven moment in de problemen met zijn werk. Door zijn gebruik raakt hij zijn baan kwijt en vervolgens ook zijn huis. Hij slaapt bij vrienden en familie op de bank.

Ondertussen blijft Jesse drugs kopen bij Michael, ook al kan hij die niet meer betalen. Zijn schulden bij Michael lopen daarom steeds hoger op. Daarop zegt Michael dat Jesse zijn schulden kan afbetalen door gratis voor hem te werken. Hij moet drugs bezorgen bij de klanten van Michael. Jesse besluit het aanbod aan te nemen. Hij heeft geen idee hoe hij anders aan het geld moet komen om zijn schulden af te betalen. Eerst geeft Michael hem af en toe een opdracht, maar het wordt al snel meer. Michael wil dat Jesse 24 uur per dag, 7 dagen per week beschikbaar voor hem is. Michael slaat Jesse wanneer hij iets fout doet. Bijvoorbeeld wanneer hij met te weinig geld terugkomt. Ook bedreigt hij Jesse met geweld en de dood wanneer hij wil stoppen met het werk. Een keer zet hij hem zelfs een mes op zijn keel. De verwondingen zijn soms zo heftig dat Jesse naar de huisartsenpost moet.

Uiteindelijk komt Michael in beeld bij de politie door een onderzoek naar zijn drugsdealpraktijken. Tijdens dit onderzoek wordt duidelijk dat Jesse door Michael wordt ingezet om drugs te bezorgen bij zijn klanten. Jesse verklaart aan de politie dat hij wordt mishandeld en dat hij altijd beschikbaar moet zijn om te werken voor Michael. Ook beschrijft hij het geweld dat Michael hem aandoet. Uiteindelijk wordt Michael door de rechter veroordeeld voor mensenhandel en het dealen van drugs. Hij krijgt een (deels onvoorwaardelijke) gevangenisstraf opgelegd. Jesse komt terecht in een opvang waar hij tot rust kan komen.

4 Vervolging

Na afronding van het opsporingsonderzoek kan een mensenhandelzaak worden ingeschreven bij het Openbaar Ministerie (OM). Die beslist of er tot vervolging wordt overgegaan. Na een jarenlange daling is het aantal ingeschreven zaken bij het OM sinds 2019 weer aanzienlijk gestegen. Daar tegenover staat dat de afgelopen tien jaar steeds meer ingeschreven zaken geen vervolg krijgen. Deze eindigen vaak zonder dagvaarding in een zogenoemd technisch sepot, meestal vanwege onvoldoende bewijs.

4.1 Inleiding

Wanneer de politie het opsporingsonderzoek succesvol afrondt (Hoofdstuk 3), kan de zaak worden ingeschreven bij het Openbaar Ministerie (OM). Dit hoofdstuk gaat over deze fase, waarin wordt beslist of er tot vervolging wordt overgegaan.

Binnen het OM worden zaken van mensenhandel in beginsel behandeld door officieren van justitie die mensenhandel als specialisatie hebben. Wanneer het gaat over arbeidsuitbuiting en de opsporing door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) wordt gedaan, zijn de officieren van justitie van het Functioneel Parket (FP) verantwoordelijk voor de vervolging. Grote, regio-overstijgende of zelfs grensoverschrijdende mensenhandelzaken worden behandeld door het Landelijk Parket (LP). Op grond van wat verzameld is in het opsporingsonderzoek, neemt het OM een besluit over de verdere afdoening van de zaak. Op basis van bijvoorbeeld de hoeveelheid bewijs of informatie over de verdachte, kan het OM besluiten om een verdachte wel of niet te vervolgen. Wanneer het OM ervoor kiest één of meerdere verdachten te dagvaarden, wordt de zaak voor de rechter gebracht (Hoofdstuk 5).

Voor de opsporing, vervolging en executie van strafzaken maakt het OM gebruik van regels en richtlijnen rondom de strafrechtelijke aanpak en de straftoemeting van specifieke delicten. Voor de aanpak van mensenhandel zijn specifieke beleidsdocumenten ontwikkeld.¹ Daarnaast bestaan er interne beleidsregels waarin het OM zelf vorm en invulling geeft aan de aanpak van mensenhandel en aan de landelijke ambities uit onder meer de veiligheidsagenda en het Nationale Dreigingsbeeld.

4.2 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk zijn verkregen via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en zijn afkomstig uit de database RAC-min. Dit landelijke databestand bevat informatie over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten. Deze data zijn gebaseerd op de registratiesystemen COMPAS en GPS van het OM.²

4.2.1 Vormen van mensenhandel

De mensenhandelzaken die in dit hoofdstuk worden onderzocht zijn geselecteerd op basis van het wetsartikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit artikel maakt geen onderscheid in de vormen van mensenhandel die de Nationaal Rapporteur hanteert: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering (zie §1.1). Het OM maakt in het registreren van mensenhandelzaken geen onderscheid in binnenlandse en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Bovendien is criminele uitbuiting in het registratiesysteem niet als aparte classificatie opgenomen en daardoor niet

1 Dit zijn de Aanwijzing mensenhandel en de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel. Zie ook Nationaal Rapporteur, 2020 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 130-131.

2 Zie de onderzoeksverantwoording (§B1.4) voor meer informatie.

herleidbaar uit de data. Ook blijkt een deel van de registraties niet betrouwbaar.³ Op basis van de wijze waarop het OM mensenhandel registreert is bij 77% van de ingeschreven zaken in de jaren 2017-2021 te achterhalen of het om seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting gaat. Daarom is ervoor gekozen om in dit hoofdstuk die basale indeling te hanteren. Om van een zo groot mogelijk aantal zaken te kunnen bepalen of er sprake is van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting, heeft de Nationaal Rapporteur deze informatie waar mogelijk verrijkt. Van de zaken waarvan de vorm niet duidelijk was, zijn daarvoor tenlasteleggingen en gepubliceerde vonnissen handmatig geanalyseerd (zie §B1.4.2). Na deze verrijking is over de periode 2017-2021 uiteindelijk bij 82% van de bij het OM ingeschreven zaken bekend of er sprake is van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting (zie ook Figuur 4.2).

AANPASSING ARTIKEL 273F WETBOEK VAN STRAFRECHT

De verschillende vormen van mensenhandel zijn strafbaar gesteld in artikel 273f Sr. Al langere tijd is er een roep om aanpassing van dit wetsartikel. Het wetsartikel is dermate complex dat er onduidelijkheid bestaat over de exacte strekking van het artikel, waardoor opsporing en vervolging worden bemoeilijkt, geven wetenschappers als Esser⁴ en Lestrade⁵ aan. Daarnaast blijkt uit jurisprudentieonderzoek dat in 2012 door de Nationaal Rapporteur is uitgevoerd,⁶ dat het artikel onvoldoende aansluit bij de rechtspraktijk. Onder andere door onjuiste interpretatie van het wetsartikel leiden strafzaken in de praktijk vaak niet tot een veroordeling. Die onjuiste interpretatie hangt samen met genoemde complexiteit van het wetsartikel, dat alle vormen van mensenhandel omvat. Ook uit een recente analyse van jurisprudentie van zaken van arbeidsuitbuiting blijkt dat artikel 273f onvoldoende wordt benut en een wijziging van het artikel wenselijk is.⁷ De onduidelijkheid was voor de Nederlandse Arbeidsinspectie aanleiding te pleiten voor een aparte strafbepaling voor arbeidsuitbuiting, zodat deze effectiever kan worden aangepakt.⁸

De minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid willen eind 2022 een wetsvoorstel rondom aanpassing van artikel 273f Sr voor openbare consultatie aanbieden. In dit wetsvoorstel wordt artikel 273f Sr gemoderniseerd. In een brief aan de Tweede Kamer van 9 september 2022 wordt aangegeven dat de modernisering ziet op:

- Het toegankelijker maken van het wetsartikel, onder andere door de verschillende onderdelen in het wetsartikel beter op elkaar af te stemmen;
- Relevante ontwikkelingen in jurisprudentie in het wetsartikel verwerken zodat dit meer aansluit bij de rechtspraktijk;

3 In de vorige dadermonitor is het gebruik van de classificatie 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)' onderzocht. Over de periode 2015-2019 waren van 31 van de 48 bij het OM ingeschreven zaken met uitsluitend de 'overige' classificatie het vonnis beschikbaar. In 18 van deze einduitspraken ging het om seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting, en was de classificatie dus onjuist geregistreerd. Zie Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019) voor meer uitleg hierover.

4 Esser, 2019.

5 Lestrade, 2018.

6 Nationaal Rapporteur, 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012).

7 Rijken, & de Volder, 2022.

8 Nederlandse Arbeidsinspectie, 2021.

- Verruiming van het juridische begrip van arbeidsuitbuiting, waardoor ook vormen van ernstige benadeling onder het strafrecht gaan vallen.⁹

De Nationaal Rapporteur ziet het belang van een aanpassing van het huidige wetsartikel en ondersteunt het voornemen het begrip arbeidsuitbuiting te verruimen. Zij blijft ontwikkelingen rondom dit wetsartikel nauwlettend volgen en zal hierover zo nodig adviseren.

4.2.2 Beperkingen aan de data

Primaire en subsidiaire tenlastelegging

Wanneer een strafbare gedraging meerdere strafbare feiten oplevert, kan de officier van justitie ervoor kiezen om deze feiten primair en subsidiair ten laste te leggen. Het primair ten laste gelegde feit is – bekeken vanuit de hoogst mogelijk op te leggen straf – meestal het zwaarste feit. In RAC-min worden alleen primair geregistreerde feiten opgenomen. Mensenhandel wordt echter zelden als een lichtere variant van een ander strafbaar feit subsidiair geregistreerd. Daardoor is het aantal zaken van mensenhandel dat hierdoor gemist wordt zeer klein.

De data zijn niet helemaal up-to-date en volledig

OM-data worden niet continu bijgewerkt.¹⁰ Om deze reden verzoekt de Nationaal Rapporteur het OM ieder jaar om de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te leveren. Hierdoor kunnen de cijfers in dit hoofdstuk soms kleine verschillen laten zien met de cijfers zoals eerder gepubliceerd.¹¹

4.3 Ingeschreven zaken bij het Openbaar Ministerie

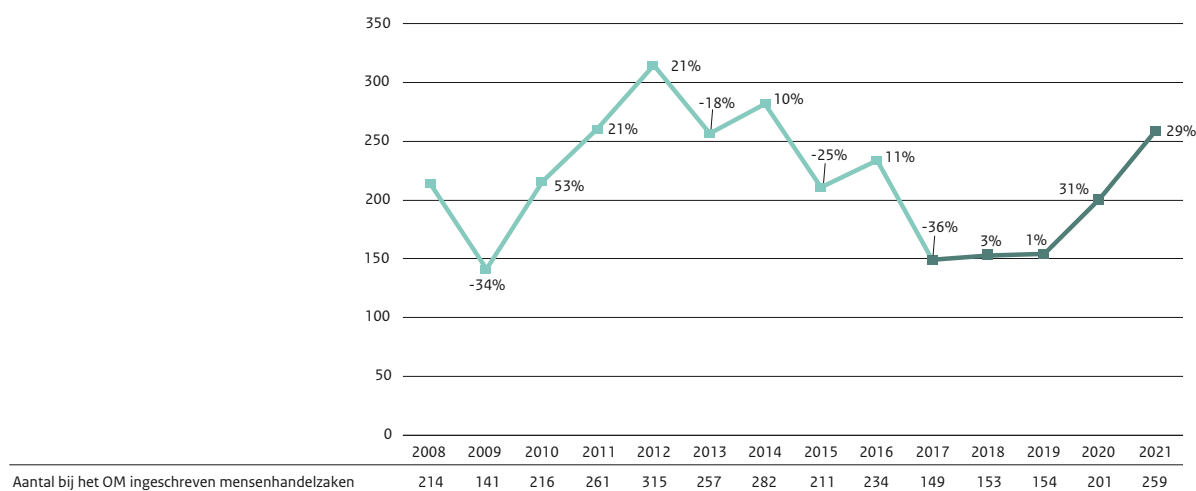
4.3.1 Aantal zaken en aard van de zaken

Figuur 4.1 toont de ontwikkeling van het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven zaken van mensenhandel. Om de ontwikkeling van de afgelopen vijf jaar (2017-2021) in een breder kader te plaatsen, is het jaar 2008 als vertrekpunt gekozen. In de verdere tekst wordt echter steeds uitgegaan van de zaken in de periode 2017-2021.

⁹ *Kamerstukken II 2022/23, 28638, nr. 210.*

¹⁰ OM-data geven over een bepaald jaar pas na een paar maanden een eerste betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de cijfers redelijk stabiel. Al vinden ook dan soms nog minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata.

¹¹ Bijvoorbeeld in Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).



Figuur 4.1 Het aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, per jaar 2008-2021 (N=916 in periode 2017-2021)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Aantal ingeschreven zaken flink gestegen

Figuur 4.1 laat zien dat in totaal 916 zaken bij het OM zijn ingeschreven in de periode 2017-2021. Het gaat dus gemiddeld om 183 zaken per jaar. Tussen 2012 en 2017 neemt het aantal zaken afwisselend af en toe, waarbij de dalingen sterker zijn. Het aantal zaken in 2017 is nog minder dan de helft van het aantal zaken in het piekjaar 2012. Na een stabilisering is er de laatste twee jaren echter sprake van een sterke stijging van ongeveer 30% per jaar. Dit is opvallend omdat uit Hoofdstuk 3 blijkt dat de politie in de afgelopen jaren juist minder opsporingsonderzoeken is gestart.

Het OM geeft als mogelijke verklaring voor de recente toename, dat in de Veiligheidsagenda 2019-2022 hierover een afspraak is gemaakt.¹² Jaarlijks moet het aantal verdachten van mensenhandel dat vanuit de politie instroomt bij het OM met 5% groeien. De prioritering binnen de politie kan hier dan ook specifiek op gericht zijn.¹³ Wanneer de cijfers uit Figuur 4.1 naast de streefcijfers uit de veiligheidsagenda worden gelegd, is te zien dat in 2021 voor het eerst het streefgetal van 220 zaken ruimschoots is behaald. In 2020 is het streefgetal van 205 bijna gehaald en in 2019 is het streefgetal van 190 niet gehaald. In de vorige dadermonitor¹⁴ is aangespoord om nader te bezien hoe de streefcijfers wel gehaald kunnen worden en om een nadere toelichting te kunnen geven op deze cijfers. De Nationaal Rapporteur is verheugd om te zien dat het streefcijfer nu gehaald is, maar blijft wijzen op het feit dat streefcijfers geen volledig beeld kunnen geven van het daadwerkelijk effect dat wordt behaald bij de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

AFSPRAKEN VASTGELEGD IN DE VEILIGHEIDSAGENDA

In de veiligheidsagenda¹⁵ staan landelijke beleidsdoelstellingen voor de taakuitvoering van de politie. Om deze doelen te behalen worden kwalitatieve en kwantitatieve af-

¹² Zie Veiligheidsagenda 2019-2022 (Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 896, p. 7).

¹³ Mondelinge informatie OM, d.d. 28 juli 2022.

¹⁴ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019).

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 896.

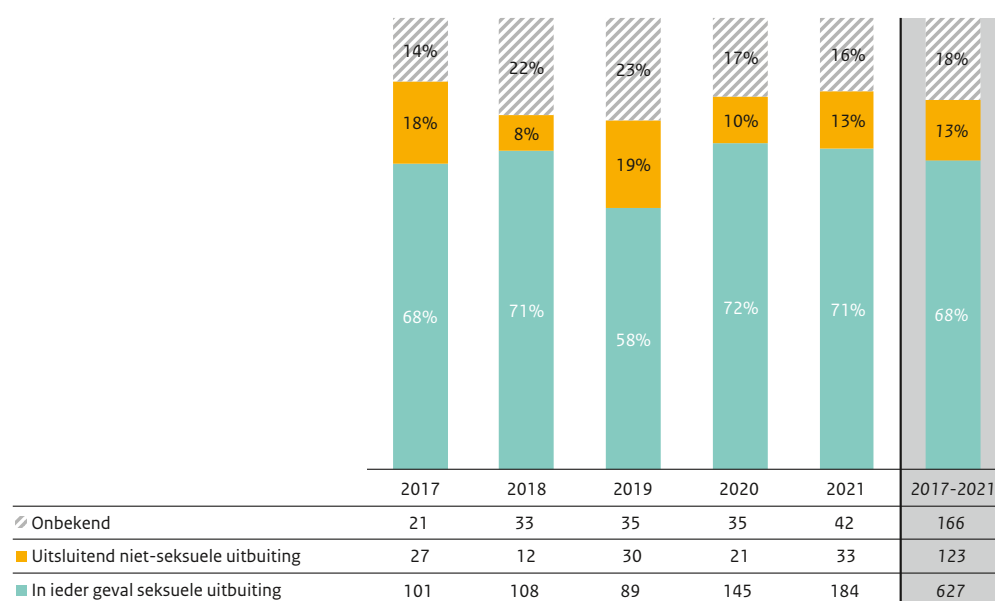
spraken gemaakt. Voor mensenhandel is als doel geformuleerd dat dader- en slachtofferschap wordt voorkomen, slachtoffers uit uitbuitingssituaties bevrijd worden en daders aangepakt worden.

De kwalitatieve afspraken zien op het inzetten van interventies met impact op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau. Voorbeelden zijn de inzet van gecertificeerde mensenhandelrechercheurs, bewustzijn bij de politie over het fenomeen en samenwerking in complexe problematiek die eenheids- en/of grensoverschrijdend is. Kwantitatief is afgesproken dat er een toename moet zijn in het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers. Ook zijn streefcijfers afgesproken over het aantal verdachten dat vanuit de politie instroomt bij het OM. Een voorbeeld hiervan is een jaarlijkse groei van 5% in de instroom van het aantal verdachten.

De huidige veiligheidsagenda loopt van 2019-2022. Ook in de nieuwe veiligheidsagenda vormt de aanpak mensenhandel een van de doelstellingen. Hierin komt bijvoorbeeld meer aandacht voor eenheidsoverstijgende thema's en betere monitoring op de voortgang van de afspraken. De Nationaal Rapporteur vindt het een goede ontwikkeling dat men breder blijft kijken dan alleen streefcijfers in de veiligheidsagenda. Juist het versterken van de keten in de aanpak van mensenhandel en scherp blijven op hoe gewerkt wordt aan de gemaakte afspraken is essentieel.

Ondervertegenwoordiging zaken van niet-seksuele uitbuiting

In Figuur 4.2 wordt het aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken uitgesplitst naar uitbuitingsvorm.



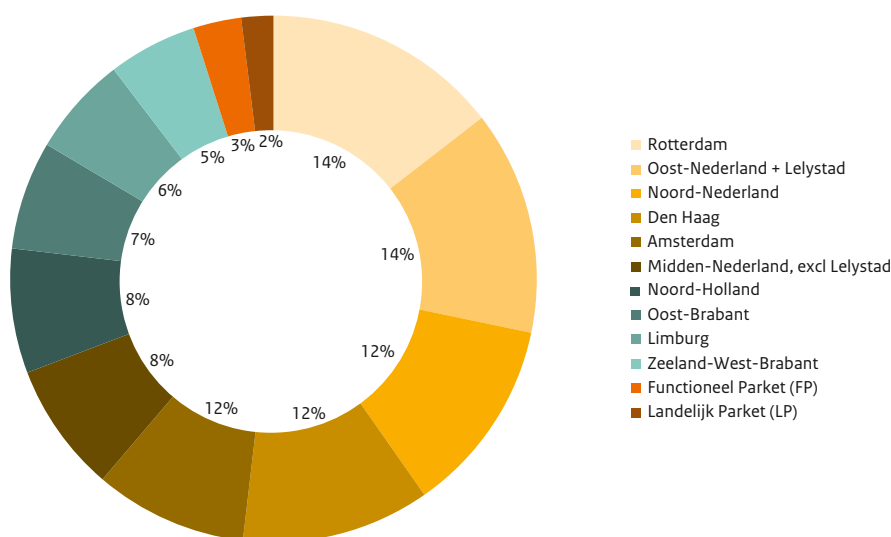
Figuur 4.2 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2017-2021 (N=916)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

In Figuur 4.2 is te zien dat over de periode 2017-2021 uiteindelijk bij gemiddeld 83% van de zaken bekend is om welke vorm van uitbuiting het gaat. In totaal gaat het in 68% van de zaken om seksuele uitbuiting en in 15% om een vorm van niet-seksuele uitbuiting. Als de zaken waarbij de uitbuitingsvorm niet kan worden bepaald buiten beschouwing worden gelaten, gaat het gemiddeld om 82% seksuele uitbuiting en 18% niet-seksuele uitbuiting. De verhoudingen tussen de uitbuitingsvormen blijft grotendeels gelijk over de jaren, met uitzondering van 2019.

4.3.2 Inschrijving bij het OM op regionaal niveau

Figuur 4.3 geeft weer bij welk parket de mensenhandelzaken zijn ingeschreven. Dit kan één van de tien arrondissementsparketten zijn, het LP of het FP.



Figuur 4.3 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar parket, periode 2017-2021 (N=916)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Parket Oost-Nederland meeste zaken

In Figuur 4.3 valt op dat de meeste zaken van mensenhandel zijn ingeschreven in Oost-Nederland (15%), qua inwonersaantal de grootste regio van het land. Net als twee jaar geleden zijn in Zeeland-West-Brabant de minste zaken ingeschreven (6%).

Bij het LP zijn in 2017-2021 achttien mensenhandelzaken ingeschreven. Dat zijn er flink meer dan de twee gerapporteerde zaken uit de vorige dadermonitor.¹⁶ Opvallend is wel dat al deze zaken, op één na, zijn ingeschreven in 2021. En hiervan waren er acht dubbel ingeschreven vanwege de overgang naar een nieuw administratiesysteem (zie ook §4.4.1).¹⁷ Het OM geeft aan dat er al langere tijd weinig zaken worden aangeleverd vanuit de Landelijke Eenheid, aangezien er prioriteit wordt gegeven aan andere type onderzoeken.¹⁸ Daarnaast heeft het OM de hoop uitgesproken dat het opzetten van het CEMI (Coördinatiepunt Eenheidsoverstijgende

¹⁶ Nationaal Rapporteur, 2020 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 117.

¹⁷ Schriftelijke informatie OM, d.d. 3 oktober 2022.

¹⁸ Mondelinge informatie OM, d.d. 28 juli 2022.

Mensenhandel Interventies) bijdraagt aan de toename van regio-overstijgende onderzoeken naar mensenhandel.¹⁹

In de periode 2017-2021 zijn bij het FP, waar zaken van arbeidsuitbuiting worden behandeld, 27 zaken ingeschreven. Dat is fors minder dan de 75 zaken die zijn ingeschreven in de periode 2015-2019. Volgens het OM komt dit doordat het FP zaken in een vroeg stadium beoordeelt op haalbaarheid bij de rechter. Doordat veel zaken eindigden in een sepot of vrijspraak, is het OM selectiever in de zaken die ze vervolgen voor mensenhandel. Hierbij kan het zo zijn dat zaken die voorheen werden ingeschreven als mensenhandel, nu worden ingeschreven als valsheid in geschrifte, mensensmokkel of illegale tewerkstelling.²⁰ Ook speelt de overweging mee dat mensenhandel een zwaar delict is en er dan ook niet lichtvaardig dient te worden gedagvaard. Aan de hand van criteria uit de wet en jurisprudentie wordt informatie dan ook getrechterd door de NLA en het FP.²¹ De Nationaal Rapporteur begrijpt de genoemde overwegingen maar is tegelijkertijd bezorgd dat hierdoor mogelijke zaken mensenhandel verloren gaan, lagere straffen worden opgelegd, en slachtofferrechten in het gedrang komen. Bovendien belemmert dit de verdere ontwikkeling van jurisprudentie en afbakening van art. 273f Sr door de rechter.

Het is van belang op te merken dat het aantal ingeschreven zaken per arrondissementsparket niet per se wordt verklaard door de inspanningen van het parket. De aanwas van zaken hangt immers samen met de afgeronde opsporingsonderzoeken van de politie. Bovendien kunnen verschillen tussen arrondissementsparketten samenhangen met de geografische en demografische grootte daarvan. Ook kan er in verschillende regio's sprake zijn van verschillende type zaken, waarbij de ene zaak meer in aanmerking komt voor vervolging dan de andere. Bovendien kan de ene zaak daarbij meer inspanning en tijd kosten dan de andere, bijvoorbeeld als contact met buitenlandse opsporingsdiensten nodig is.

Verschillen met opsporingsonderzoeken en gemelde vermoedelijke slachtoffers

De spreiding van de zaken over de parketten is niet geheel gelijk aan de spreiding van opsporingsonderzoeken van de politie over de regionale eenheden (zie Figuur 3.4). Dit betekent dat regio's mogelijk verschillen in de keuze welke opsporingsonderzoeken uiteindelijk ingezonden worden naar het OM. Sommige regio's starten bijvoorbeeld naar verhouding veel onderzoeken, maar komen tot een laag aantal ingeschreven zaken vergeleken met andere regio's. Andersom zijn de regio's die het minste aantal onderzoeken uitvoeren niet per se de regio's die het minste aantal zaken naar het OM insturen.

19 Meer informatie over het CEMI is te vinden in Hoofdstuk 3.

20 Schriftelijke informatie OM, d.d. 5 september 2022.

21 Website Openbaar Ministerie, <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2022/05/arbeidsuitbuiting>.

STRAFBAARHEID AFNEMEN SEKSUELE DIENSTEN (ART. 273G SR)

Sinds 1 januari 2022 is een persoon strafbaar als hij of zij seksuele diensten afneemt van een persoon van wie hij/zij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat diegene slachtoffer is van mensenhandel. Indien het slachtoffer een minderjarige betreft geldt een hoger strafmaximum. Dit wetsartikel is toegevoegd aan het Wetboek van Strafrecht en is geplaatst achter artikel 273f in het nieuwe artikel 273g. Het kwam tot stand naar aanleiding van een initiatiefwetsvoorstel van de Kamerleden Segers, Rebel en Kooiman in 2014.²² Zij verwijzen daarin naar publicaties van de Nationaal Rapporteur waarin dit wordt aanbevolen.²³

De Nationaal Rapporteur heeft als aanbevelingen op het wetsvoorstel²⁴ meegegeven om de positie van minderjarige slachtoffers expliciet mee te nemen en het strafmaximum van vier jaar nader te onderbouwen. Deze aanbevelingen zijn meegenomen, waardoor er een apart lid voor minderjarige slachtoffers aan het wetsartikel is toegevoegd met een strafmaximum van zes jaar.²⁵

Het OM heeft aangegeven dat het wetsartikel tot op heden nog niet gebruikt is in een strafrechtelijk onderzoek.²⁶ De Nationaal Rapporteur kijkt met belangstelling naar de inzet en toepassing van dit wetsartikel in de praktijk, en hoe invulling wordt gegeven aan het bestanddeel dat de klant ‘weet of ernstige redenen heeft te vermoeden’ dat de persoon een slachtoffer is van mensenhandel.

4.4 Afgehandelde zaken door het OM

4.4.1 Aantal zaken en aard van de zaken

Nadat een zaak is ingeschreven wordt deze door het OM beoordeeld. Vervolgens besluit het OM hoe het de zaak afdoet. *Figuur 4.4* toont het jaarlijks aantal door het OM afgehandelde zaken per uitbuitingsvorm in de periode 2017-2021. Dit is daarmee een iets andere selectie dan die van ingeschreven zaken (§4.3), aangezien er enige tijd zit tussen inschrijving en afhandeling van een zaak.

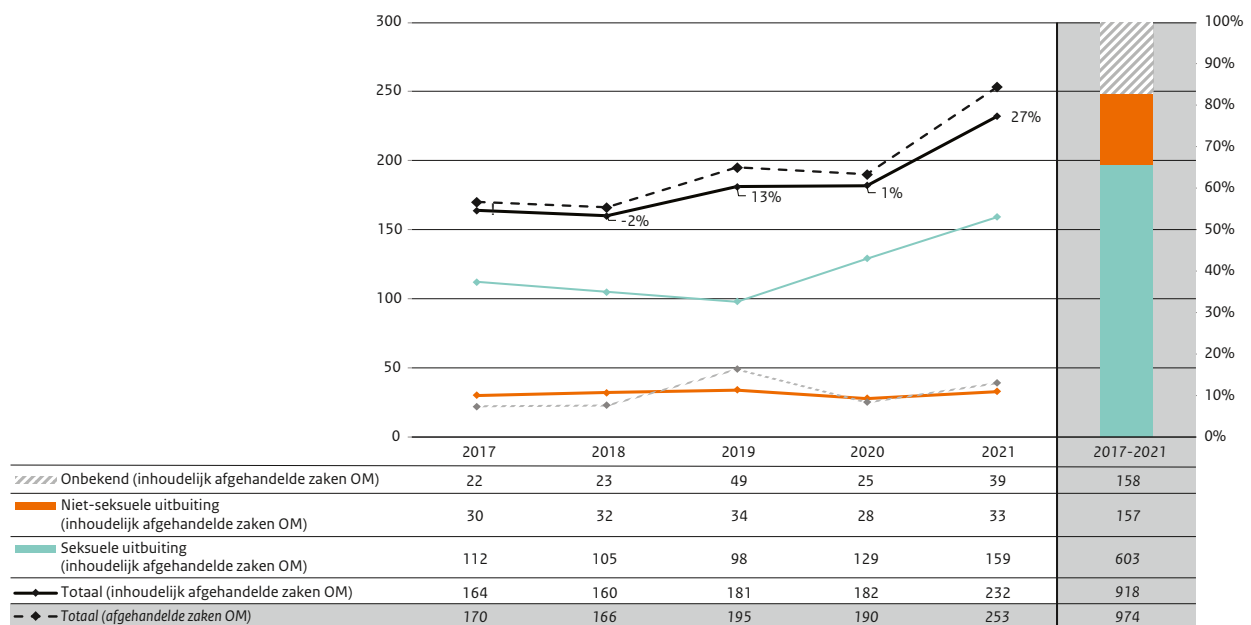
²² *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 091, nr. 1.

²³ De Nationaal Rapporteur heeft de aanbeveling gedaan om te voorzien in een aparte strafbaarstelling van de prostituant die gebruikmaakt van de diensten van uitgebuite prostitué(e)s in de Negende rapportage mensenhandel (2013), en tijdens de consultatie over de implementatie van de EU-richtlijn mensenhandel (2011/36/EU).

²⁴ Nationaal Rapporteur (2015), Advisering initiatiefwetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel (34 091).

²⁵ *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 091, nr. 6.

²⁶ Schriftelijke communicatie OM, d.d. 2 september 2022.



Figuur 4.4 Door het OM afgehandelde mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2017-2021 (N=974 en N=918 respectievelijk totaal en inhoudelijk)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

In de periode 2017-2021 heeft het OM in totaal 974 zaken afgehandeld. Hiervan zijn 918 zaken inhoudelijk afgehandeld. Dit betekent dat in 56 zaken (6%) sprake is van een administratieve afhandeling.²⁷ Dit is een opvallende toename ten opzichte van de 4% van de zaken in 2015-2019. Het OM geeft hiervoor als verklaring dat meer wordt ingezet op het goed registreren van de administratieve afhandelingen om zo duidelijker in beeld te krijgen waar zaken op stuk lopen.

Stijging zaken van seksuele uitbuiting, maar niet van overige mensenhandelzaken

Na een jarenlange daling is het totaal aantal door het OM afgehandelde zaken vanaf 2019 weer toegenomen. Het aantal door het OM afgehandelde zaken van niet-seksuele uitbuiting, waaronder criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting, is over de vijf jaar stabiel gebleven. De stijging wordt dan ook vrijwel geheel verklaard door het toenemende aantal zaken van seksuele uitbuiting. Dit is opvallend omdat uit Hoofdstuk 3 blijkt dat het aantal opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting al de gehele onderzoeksperiode afneemt. Deze stijging in door het OM afgehandelde zaken kan dus niet verklaard worden door een stijging van het aantal opsporingsonderzoeken.

4.4.2 Door het OM afgehandelde zaken

Figuur 4.5 laat, zowel per jaar als per uitbuitingsvorm, zien welke inhoudelijke vervolgingsbeslissingen het OM heeft genomen in voornoemde 918 mensenhandelzaken. In de figuur zijn de zaken opgenomen met een mensenhandelfeit in de dagvaarding. Het kan zijn dat het opsporingsonderzoek zich heeft gericht op mensenhandel, maar dat er te weinig aanleiding is om

²⁷ Een administratieve afhandeling wil zeggen dat het OM niet beoordeelt of de zaak vervolgbaar is en dat het de zaak dus niet behandelt. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een zaak dubbel is geregistreerd.

mensenhandel op te nemen in de dagvaarding. Die zaken (waarin mensenhandel niet voorkomt in de dagvaarding) zijn niet opgenomen in de figuur.



Figuur 4.5 Inhoudelijke afhandelingen door het OM van mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2017-2021 (N=918)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Minder dagvaardingen

In de jaren 2017-2021 heeft het OM in ongeveer 55% van de zaken besloten tot een dagvaarding. Dat is aanzienlijk minder dan de 60% in de periode 2015-2020.²⁸ In de periode 2013-2017 gold dit nog voor 70% van de gevallen.²⁹ Met 45% is in het jaar 2019 het minst vaak gedagvaard. De jaren daarna lag dit percentage hoger, met respectievelijk 60% en 50%. Daarnaast blijkt dat het OM vaker dagvaardt in het geval van seksuele uitbuiting (65%) dan in het geval van niet-seksuele uitbuiting (56%). Verdachten van niet-seksuele uitbuiting komen dus relatief minder vaak bij de rechter terecht dan verdachten van seksuele uitbuiting.

Groot aantal technische septs

Als het OM besluit om niet te dagvaarden voor mensenhandel, leidt dit vrijwel altijd tot onvoorwaardelijke septs. Dit betreft in totaal 45% van alle zaken. Meestal, namelijk in 37% van alle zaken, zijn dit technische septs. Hiervan is sprake als het OM verwacht dat de kans op een veroordeling heel klein is. Dat er onvoldoende bewijs is, is verreweg de meest voorkomende reden voor een technisch sepot (zie Tabel 4.1). Een andere reden voor een technisch sepot is dat de verdachte bij nader inzien ten onrechte is aangemerkt als verdachte. Over de jaren is er een stijging te zien van het aandeel zaken dat eindigt in een technisch sepot, al lijkt er in de laatste

²⁸ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 141.

²⁹ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 123.

twee jaar weer sprake van een kleine afname. Het aandeel technische sepots ligt bij zaken van niet-seksuele uitbuiting iets hoger (30%) dan bij zaken van seksuele uitbuiting (28%).

Daarnaast komen onvoorwaardelijke beleidssepots met enige regelmaat voor, namelijk in 4% van alle zaken. Het OM gaat over tot een beleidssepot wanneer het oordeelt dat vervolging wel mogelijk, maar niet wenselijk is. De meest voorkomende reden voor een beleidssepot in de periode 2017-2021 is dat het OM onvoldoende nationaal belang ziet in vervolging (zie Tabel 4.1).³⁰ Dat het een oud feit is of dat de verdachte een gering aandeel heeft in het feit, zijn daarna de meest voorkomende redenen voor een beleidssepot.

Tabel 4.1 Sepotgronden, periode 2017-2021 (N=376)

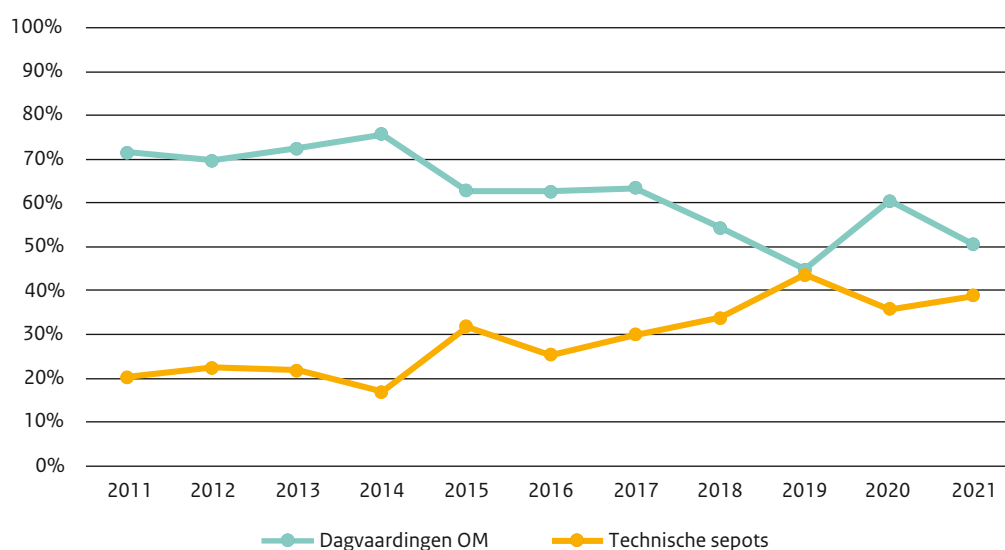
	Sepotgrond	Aantal	Percentage
Technische sepots	Onvoldoende bewijs	285	85%
	Ten onrechte als verdachte aangemerkt	42	13%
	Niet ontvankelijk	7	2%
	Dader niet strafbaar	2	<1%
	Feit niet strafbaar	1	<1%
	<i>Totaal</i>	<i>337</i>	<i>100%</i>
Onvoorwaardelijke beleidssepots	Onvoldoende nationaal belang	10	26%
	Oud feit	7	18%
	Gering aandeel in het feit	6	15%
	Recente bestrafing	5	13%
	Leidinggever wordt vervolgd	5	13%
	Gezondheidstoestand	2	5%
	Verdachte onvindbaar	2	5%
	Gewijzigde omstandigheden	2	5%
	<i>Totaal</i>	<i>39</i>	<i>100%</i>

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Aandeel dagvaardingen daalt al langer

Aan de hand van de cijfers uit de drie voorgaande dadermonitors kunnen de huidige cijfers in een breder perspectief worden geplaatst. **Figuur 4.6** toont het aandeel dagvaardingen en het aandeel technische sepots ten opzichte van het totaal aantal jaarlijks ingeschreven mensenhandelzaken sinds 2011.

³⁰ Mondelinge communicatie OM, d.d. 28 juli 2022.



Figuur 4.6 Aandeel dagvaardingen en aandeel technische sepots ten opzichte van het totaal aantal jaarlijks ingeschreven mensenhandelzaken (N=2.429)

Sinds 2011 is er sprake van een dalende trend in het aandeel dagvaardingen voor mensenhandelzaken, terwijl het aandeel technische sepots, met enige uitzonderingen, toeneemt (zie Figuur 4.6). In de laatste twee jaar lijkt er een kleine opleving in het aandeel dagvaardingen. Maar in vergelijking met eerdere jaren is het aandeel dagvaardingen ook in deze twee jaar relatief laag. In de vorige dadermonitor heeft de Nationaal Rapporteur al zijn zorgen uitgesproken over dit aandeel en aan het OM de suggestie gedaan om te onderzoeken waarom zaken steeds vaker tot een (technisch) sepot leiden.³¹

4.4.3 Strafverzwarende omstandigheden

Het OM kan binnen het mensenhandelartikel een aantal strafverzwarende omstandigheden meenemen wanneer een zaak wordt voorgelegd aan de rechter. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer mensenhandel is gepleegd in vereniging – oftewel door twee of meer personen – of wanneer er geweld bij is gebruikt.

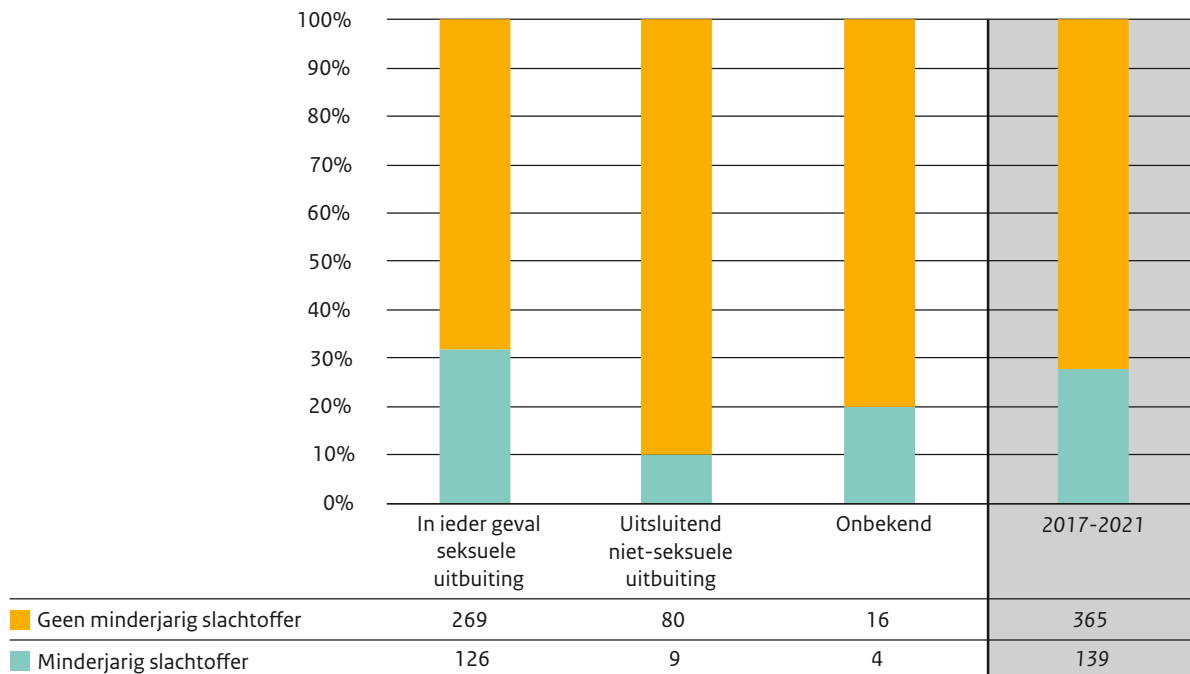
In de periode 2017-2021 zijn in totaal 504 mensenhandelzaken afgehandeld met een dagvaarding. Uit de cijfers blijkt dat het OM in iets meer dan de helft (52%) van alle gedagvaarde zaken een strafverzwarende omstandigheid registreert. Hierbij gaat het vrijwel altijd om mensenhandel in vereniging. Verder komt alleen de omstandigheid dat het slachtoffer minderjarig is of in een kwetsbare positie zit (art. 273f lid 3 sub 2 Sr) meer dan een enkele keer voor als strafverzwarende omstandigheid (3%).

Relatief veel meer slachtoffers minderjarig

Dat de minderjarigheid van het slachtoffer slechts in 3% van de zaken is geregistreerd als strafverzwarende omstandigheid is opvallend. Figuur 4.7 laat namelijk zien dat er bij een veel groter deel van de gedagvaarde zaken sprake lijkt van een minderjarig slachtoffer. Hiervoor is gekeken naar de registratie van onderdelen van art. 273f Sr die per definitie duiden op de minderjarig-

³¹ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 10.

heid van slachtoffers.³² Omdat ook bij andere artikel- en subleden sprake kan zijn van minderjarige slachtoffers is waarschijnlijk sprake van een onderschatting.



Figuur 4.7 Door het OM gedagvaarde mensenhandelzaken met minderjarige slachtoffers naar uitbuitingsvorm ten opzichte van het totaal aantal gedagvaarde zaken (n=504)

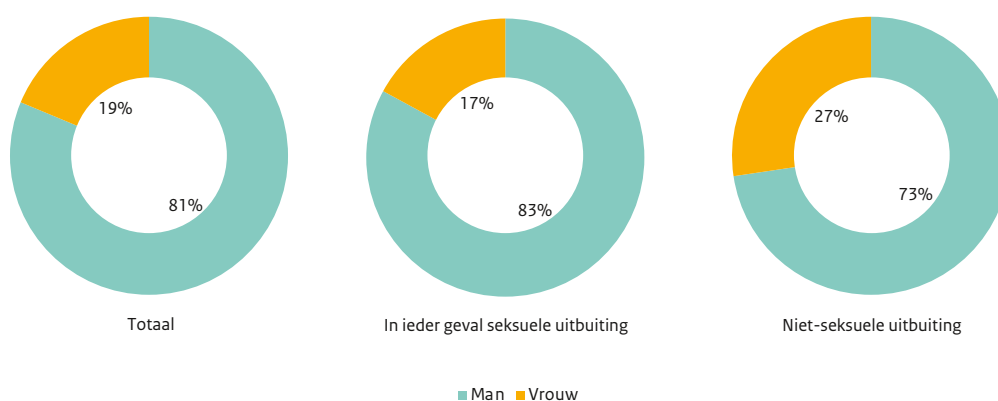
Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

In 139 van de 504 gedagvaarde zaken is er sprake van een minderjarig slachtoffer, oftewel in ruim een kwart van de zaken (zie Figuur 4.7). Verder blijkt dat bij seksuele uitbuiting vaker sprake is van een minderjarig slachtoffer (32%) dan bij niet-seksuele uitbuiting (10%). In dit laatste geval gaat het met name om minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting.

4.5 Kenmerken van de verdachten bij het OM

Van de in totaal 916 verdachten in mensenhandelzaken die bij het OM zijn ingeschreven zijn er vijf een rechtspersoon, oftewel een organisatie zoals een bedrijf of vereniging. Dit gaat om zaken van arbeidsuitbuiting. Daarnaast zijn van acht natuurlijke personen de leeftijd en het geslacht niet terug te vinden in de registraties. Figuur 4.8 toont het geslacht van de overige 903 verdachten.

³² Hierbij gaat het om de volgende (sub)leden: art. 273f Sr lid 1, sub 2, 5 en 8.



Figuur 4.8 Geslacht van de verdachten van bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken over de periode 2017-2021, naar type mensenhandel

Van alle verdachten van mensenhandelzaken is 81% man. Vooral bij seksuele uitbuiting zijn verdachten vaak man (83%). Bij niet-seksuele uitbuiting zijn de verdachten relatief gezien iets minder vaak man, maar nog steeds vormen zij driekwart van de verdachten.

De gemiddelde leeftijd van verdachten van mensenhandel ten tijde van het delict is 32 jaar. Verdachten van seksuele uitbuiting zijn gemiddeld 31 jaar oud, die van niet-seksuele uitbuiting 36 jaar.

4.6 Conclusie

Wanneer de politie het opsporingsonderzoek afrondt kan de zaak worden ingeschreven bij het Openbaar Ministerie (OM). Dit hoofdstuk beschrijft de vervolging van verdachten en de zaken van mensenhandel die zijn ingeschreven bij en afgehandeld door het OM in de periode 2017-2021. In dit hoofdstuk wordt mensenhandel uitgesplitst naar seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting.

Aantal ingeschreven zaken gestegen

Na een jarenlange dalende trend is het aantal ingeschreven zaken bij het OM sinds 2019 weer aanzienlijk gestegen. De Nationaal Rapporteur is positief over deze ontwikkeling, die kan leiden tot meer vervolgingen van daders. Opvallend is deze ontwikkeling wel, omdat het aantal politieonderzoeken in diezelfde periode daalt. Daarnaast gaat het hogere aantal ingeschreven zaken gepaard met een dalend aandeel zaken dat in een dagvaarding eindigt.

Aandeel technische septs blijft zorgelijk hoog

Een deel van de ingeschreven zaken krijgt geen vervolg, omdat het OM oordeelt dat de zaak weinig kans van slagen heeft. Bijna vier van de tien zaken eindigen in een zogenoemd technisch sepot. In verreweg de meeste gevallen is dit vanwege onvoldoende bewijs. Deze stijgende trend is al waarneembaar sinds 2011 en heeft zich ook in de afgelopen vijf jaar doorgezet. De Nationaal Rapporteur vindt dit zorgelijk, omdat dit niet strookt met de hoeveelheid signalen van mensenhandel die wordt geregistreerd, zoals te lezen is in Hoofdstuk 2. Het is belangrijk meer inzicht te krijgen in de redenen van deze septs.

Inzichtelijke categorisering mensenhandelvorm essentieel voor beleid

Om effectief beleid te kunnen maken, is informatie over de vorm van mensenhandel essentieel. Op basis van de categorisering van het OM (door middel van zogenoemde maatschappelijke classificaties) is momenteel bij ongeveer driekwart van de bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken te achterhalen over welke vorm het gaat. Dit is echter alleen op basis van de basale indeling seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting. Het is van grote meerwaarde voor de duiding van aard en omvang als de indeling volgens de vijf onderscheiden vormen – grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, binnenlandse seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering – beschikbaar is, zonder eerst de tenlasteleggingen handmatig te hoeven analyseren. De handmatige analyse zoals nu uitgevoerd geeft bovendien geen volledig uitsluitsel, omdat de analyse enkel plaatsvindt op basis van tenlasteleggingen. De Nationaal Rapporteur beveelt aan om de mogelijkheden om de maatschappelijke classificaties ‘criminele uitbuiting’, ‘arbeidsuitbuiting en ‘gedwongen orgaanverwijdering’ aan te maken en om in de classificaties onderscheid te maken tussen binnenlandse en buitenlandse seksuele uitbuiting te verkennen. Dit zou belangrijk inzicht opleveren in de verschillen tussen mensenhandelvormen en de specifieke knelpunten daarbinnen.

CASUS 3

Het verhaal van Benny (64 jaar)

Benny is eigenaar van een kermisattractie waarmee hij door het hele land reist. In het oosten van het land ontmoet hij Kevin, een jongeman van begin twintig. Ze raken met elkaar aan de praat en het klikt goed. Benny biedt Kevin aan om voor hem te komen werken op de kermis. Ze spreken af dat Kevin werkt voor kost en inwoning en dat hij zijn leefgeld haalt uit zijn Wajong-uitkering. Die ontvangt Kevin, omdat hij door zijn lage IQ en gedragsstoornissen niet in staat is om regulier werk uit te voeren. Kevin heeft schulden, staat onder bewind en woont in een instelling voor begeleid wonen.

Kevin gaat in op het aanbod en verlaat de instelling voor begeleid wonen. De instelling laat na zijn stiefvader te melden dat Kevin is vertrokken. De bewindvoerder van Kevin heft het bewind op met de boodschap dat Kevin dit opnieuw aanvraagt op de plek waar hij gaat wonen. Vanaf dat moment neemt Benny de controle over Kevins leven over. Kevin moet zijn telefoon, bankpas en ID-bewijs inleveren. Hij krijgt één keer leefgeld, maar daarna niets meer. Kevin wordt geslagen door Benny, mag nooit meer dan 10 meter bij hem vandaan zijn en hij wordt 's nachts opgesloten in de caravan. Kevin heeft nog contact met zijn stiefvader, maar onder bedreiging van een mes dwingt Benny hem dit af te knippen.

Nadat Benny stopt met kermiswerk gaat hij het oud ijzer in. Kevin moet helpen en krijgt fysiek belastende taken op zijn bordje, zoals het in de vrachtwagen tillen van zware apparaten. Vanaf dat moment begint Benny met het op naam van Kevin zetten van meerdere auto's, een huis en een onderneming. Kevin moet mee naar een makelaar en een notaris voor het pand. Hij wordt meegenomen naar de Kamer van Koophandel om het bedrijf op zijn naam te zetten en er worden rekeningen op zijn naam geopend. De bankpassen van deze rekeningen moet hij aan Benny geven.

De FIOD, de opsporingsdienst van de Belastingdienst, houdt Benny al langere tijd in de gaten. Bij een controle stelt de FIOD ook vragen over Kevins betrokkenheid bij het bedrijf. Daarnaast blijkt uit het FIOD-onderzoek dat het pand dat op Kevins naam staat wordt gebruikt voor witwassen, drugshandel en het telen van wiet. Met het bedrijf op Kevin zijn naam worden enorme geldbedragen via een BTW-carroussel verdiend. Dit is een vorm van fraude, waarbij een ondernemer geen BTW afdraagt.

Uiteindelijk besluit Kevin te vluchten naar zijn stiefvader. Eenmaal daar gaat hij naar de politie om zijn verhaal te doen. Benny moet voor de rechter verschijnen en wordt uiteindelijk veroordeeld voor mensenhandel. Hij krijgt een onvoorwaardelijke celstraf opgelegd en moet Kevin een schadevergoeding betalen.

5 Berechting

Het berechten van daders geeft inzicht in daderschap en kan eraan bijdragen dat daders niet opnieuw de fout ingaan. De rechter heeft minder zaken afgedaan, maar oordeelt wel vaker tot een bewezenverklaring.

De meeste daders krijgen een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. Ondanks dat de rechter de laatste jaren iets sneller tot een vonnis komt, duurt dit met gemiddeld vijftien maanden nog steeds lang.

Voor zaken van arbeidsuitbuiting heeft de rechter zelfs 23,5 maanden nodig.

5.1 Inleiding

De berechting van een verdachte van mensenhandel vindt plaats nadat het Openbaar Ministerie (OM) overgaat tot het dagvaarden van verdachte (zie Hoofdstuk 4) en de zaak wordt voorgelegd aan de rechter. De rechter komt vervolgens tot een uitspraak, zoals een veroordeling of vrij-spraak. Wanneer een verdachte wordt veroordeeld, beslist de rechter over een straf en/of maat-regel. Bij een veroordeling voor mensenhandel is er meestal sprake van een vrijheidsstraf, vaak in combinatie met een maatregel zoals een schadevergoeding of een contactverbod.¹ Het be-rechten van daders kan slachtoffers helpen doordat hun slachtofferschap daarmee erkend wordt. Bovendien kunnen slachtoffers een schadevergoeding vragen wanneer een dader be-recht wordt.

Dit hoofdstuk richt zich op de berechting in eerste aanleg van verdachten van mensenhandel in de periode 2017-2021. Het doel is inzichtelijk te maken hoeveel zaken zijn afgedaan en op welke manier. In eerste aanleg afgedane zaken zijn de zaken waarin de rechtbank is gekomen tot een uitspraak. Na een uitspraak van deze rechter kan zowel de verdachte als het OM in hoger beroep gaan. Zaken in hoger beroep worden afgedaan door een gerechtshof, eventueel gevolgd door cassatie bij de Hoge Raad. Dit hoofdstuk geeft geen informatie over deze zaken.

5.2 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk zijn verkregen via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie-centrum (WODC) en zijn afkomstig uit de database RAC-min. Dit landelijke databestand bevat informatie over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. Voor een uitgebreidere beschrijving van dit bestand, de manier waarop de mensenhandelzaken hieruit zijn geselecteerd en voor de kanttekeningen bij de cijfers, wordt verwezen naar §4.2.2 en naar de onderzoeksverantwoording (§B1.4).

5.2.1 Vormen van mensenhandel

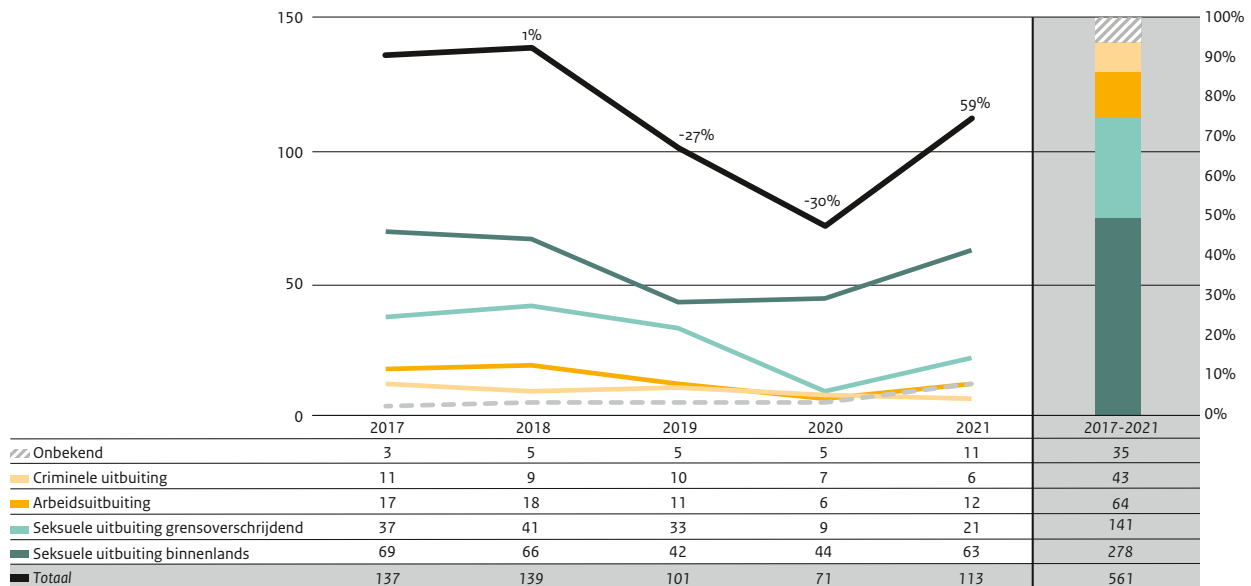
De Nationaal Rapporteur rapporteert in de monitoring van de aanpak van mensenhandel ide-aliter over vijf mensenhandelvormen: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering (zie ook §1.1). Een zaak wordt echter voorgelegd aan de rechter onder vermelding van het wetsartikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr). Daarin wordt geen onderscheid gemaakt naar de vormen van mensenhandel. Het OM registreert wel informatie over de vorm van uitbuiting en voor een deel is deze af te leiden uit andere kenmerken van een zaak. Echter, er is aanvullend onderzoek nodig om uit de registratie op te maken om welke van de vijf verschillende mensen-handelvormen het gaat (zie ook §4.2.1 en §B1.4.2). Door de combinatie van de bestaande infor-matie en het aanvullende onderzoek kan de mensenhandelvorm worden bepaald in 95% van de zaken die in eerste aanleg zijn afgedaan.

¹ Zie Nationaal Rapporteur 2020 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019) pp. 149-150, voor een beschrijving van het strafproces.

5.3 In eerste aanleg afgedane zaken

5.3.1 Aantal zaken en aard van de zaken

In de periode 2017-2021 heeft de rechter in eerste aanleg 561 mensenhandelzaken afgedaan. De ontwikkeling van deze zaken is te zien in Figuur 5.1.



Figuur 5.1 Het aantal in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, per jaar 2017-2021 (N=561)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Einde daling zaken voor de rechter

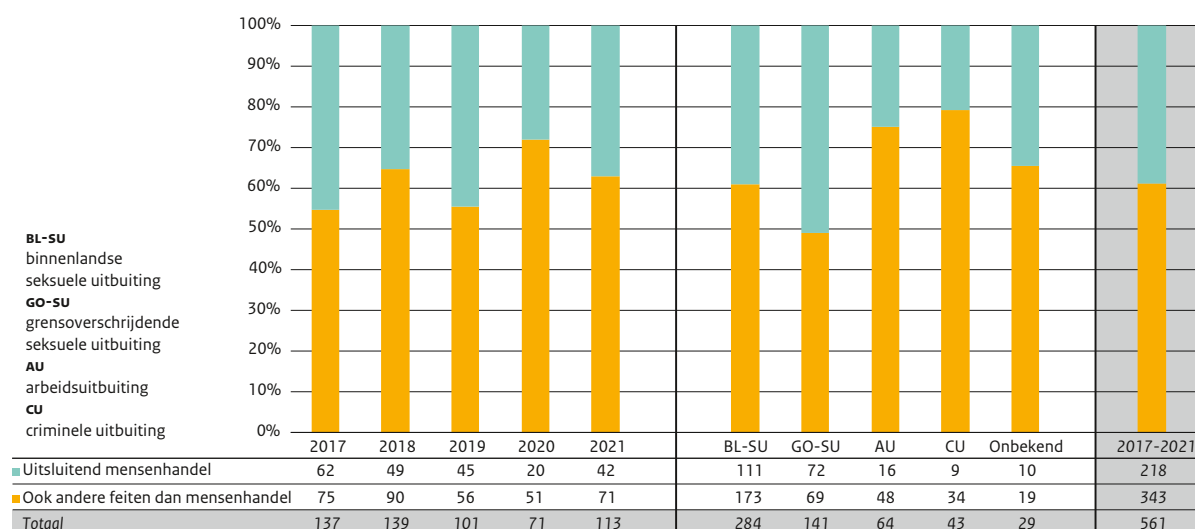
Figuur 5.1 laat een dalend aantal door de rechter afgedane zaken zien tot en met 2020. In het laatste jaar is er sprake van een flinke opleving van het aantal afgedane zaken, al is dit aantal nog niet terug op het niveau van 2017-2018. De stijging lijkt een logisch gevolg van het sinds 2019 stijgend aantal zaken dat door het OM is afgehandeld (zie §4.4). Waarschijnlijk neemt het aantal door de rechter afgedane zaken in 2022 dan ook nog verder toe.

De Nationaal Rapporteur is positief over deze ontwikkeling en acht het van belang dat deze tendens zich structureel voortzet. De afspraken in de veiligheidsagenda kunnen hierbij een ondersteunende rol spelen.

De aantallen zaken per specifieke mensenhandelvorm volgen in grote lijnen die van het totaal aantal door de rechter afgedane mensenhandelzaken. Opvallend is wel dat het aantal zaken van criminele uitbuiting in 2021 is blijven dalen, terwijl de andere vormen juist weer toenemen. Dit past bij het aantal opsporingsonderzoeken naar criminele uitbuiting dat in de jaren 2020 en 2021 lager ligt dan aan het begin van de onderzoeksperiode (zie §3.3.1).

In ruim de helft van de zaken andere strafbare feiten naast mensenhandel

Mensenhandel gaat vaak gepaard met andere strafbare feiten. Figuur 5.2 toont hoe vaak sprake is van een of meer andere strafbare feiten naast mensenhandel, zowel per jaar als per mensenhandelvorm.



Figuur 5.2 Andere strafbare feiten naast mensenhandel bij de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2017-2021 (N=561)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Figuur 5.2 laat zien dat bij ruim zes op de tien mensenhandelzaken die voor de rechter zijn gebracht, sprake is van een of meer andere strafbare feiten. Dit aandeel fluctueert per jaar. Het percentage verschilt daarnaast per vorm van uitbuiting. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is het minst vaak sprake van tenminste één ander strafbaar feit (49%), en bij criminele uitbuiting het vaakst (79%). Dit laatste is niet verwonderlijk, omdat bij criminele uitbuiting iemand wordt gedwongen tot crimineel gedrag. Dit criminele gedrag kan vervolgens ook de uitbuiters ten laste worden gelegd.² In algemene zin blijkt dan ook dat bij niet-seksuele uitbuiting vaker andere feiten ten laste zijn gelegd dan bij seksuele uitbuiting. Tabel 5.1 toont welke andere strafbare feiten de rechter heeft behandeld, als percentage van het totaal van de 561 zaken die de rechter heeft afgedaan, en als percentage van de vorm van mensenhandel.

² Bijvoorbeeld middels deelnemingsvormen als doen plegen en uitlokking.

Tabel 5.1 Aard van de strafbare feiten naast mensenhandel in de in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, periode 2017-2021

Delictscategorie	Percentage ten opzichte van alle in eerste aanleg afgedane zaken per categorie					Totaal (N=561)
	Binnenlandse seksuele uitbuiting (n=278)	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (n=141)	Arbeidsuitbuiting (n=64)	Criminele uitbuiting (n=43)	Onbekend (n=35)	
Zeden	26%	3%	0%	2%	31%	16%
Witwassen	9%	24%	14%	19%	20%	15%
Vermogen	11%	6%	23%	60%	7%	15%
Geweld	14%	6%	5%	16%	24%	12%
Overige misdrijven WvSr	6%	4%	31%	16%	10%	9%
Drugs	9%	6%	9%	9%	17%	9%
Wapens	9%	3%	11%	7%	14%	8%
Vrijheidsbeneming	8%	3%	0%	7%	7%	6%
Mensensmokkel	1%	11%	23%	5%	0%	6%
Criminele organisatie	2%	10%	12%	7%	0%	5%
Overige	0%	1%	5%	2%	0%	1%

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Tabel 5.1 laat zien dat mensenhandel het vaakst gepaard gaat met een zedenfeit. Hierna komen witwassen en vermogensdelicten het meest voor in mensenhandelzaken. Dit wisselt echter sterk per vorm van mensenhandel. Zo gaat criminele uitbuiting vaak gepaard met een vermogensdelict. Binnenlandse seksuele uitbuiting gaat het vaakst samen met een zedendelict en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gaat het vaakst samen met witwassen. Dat mensenhandel vaak samengaat met witwassen³ is verklaarbaar, omdat er bij mensenhandel sprake is van financieel gewin. De daders willen immers hun illegaal verdiende geld weer uitgeven. Dat dit het vaakst voorkomt bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting kan komen doordat het illegaal verdiende geld in die zaken relatief vaak naar het buitenland wordt overgemaakt.⁴

Verder valt op dat mensensmokkel vaak voorkomt bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, maar vooral vaak bij arbeidsuitbuiting. Van mensensmokkel kan sprake zijn wanneer iemand behulpzaam is bij het illegaal Nederland binnenkomen. Met het oog op het internationale karakter van beide uitbuitingsvormen is het dan ook niet verrassend dat dit vaak samen voorkomt.

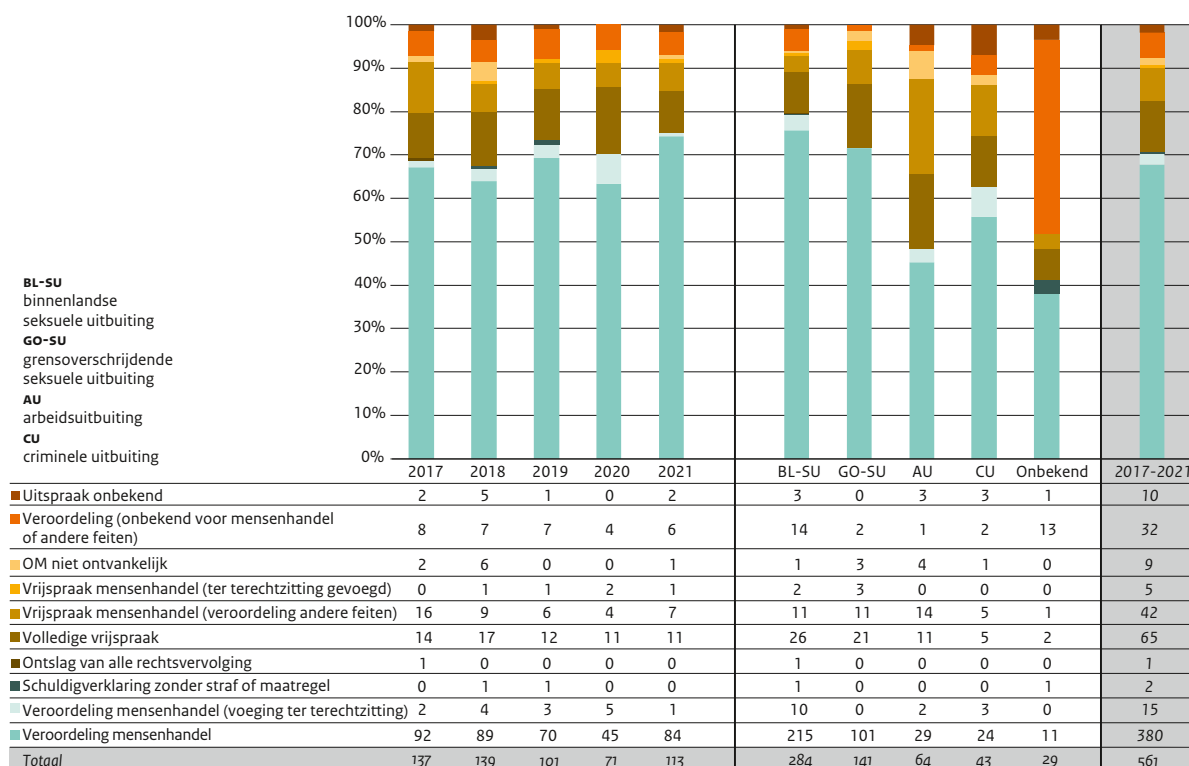
5.3.2 Type afdoening

De rechter kan verschillende uitspraken doen. Naast een veroordeling of een vrijspraak is het mogelijk dat een zaak wordt gevoegd met een andere zaak, dat het OM niet-ontvankelijk wordt

3 Er is sprake van witwassen wanneer iemand geld of middelen verbergt of uitgeeft dat uit een misdrijf verkregen is (art. 420bis Sr).

4 Mondelinge communicatie met senior rechter, rechtbank Amsterdam, d.d. 23 augustus 2022.

verklaard of dat de verdachte wordt ontslagen van alle rechtsvervolging.⁵ Figuur 5.3 toont de einduitspraken van de rechter in de 561 mensenhandelzaken in de periode 2017-2021.



Figuur 5.3 Einduitspraken van de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2017-2021 (N=561)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Veroordeling voor mensenhandel in 70% van zaken

De totaalkolom in Figuur 5.3 toont dat 397 mensenhandelzaken in de periode 2017-2021 tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid. Dat is 70% van het totaal aantal mensenhandelzaken dat de rechter heeft afgedaan. Van al deze zaken zijn er vijftien ter terechtzitting bij andere zaken gevoegd. Daarin heeft de rechter dus geen individuele uitspraak gedaan. Daarnaast komt het voor dat de rechter een verdachte schuldig verklaart, maar geen straf oplegt. Bijvoorbeeld omdat de rechter de ernst van het feit gering acht. Ook kan het samenhangen met de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. In de periode 2017-2021 heeft de rechter twee keer besloten tot een 'schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel'. Over de jaren fluctueert het aandeel veroordelingen tussen de 67% en 72%, met in het laatste jaar een sprong naar 75%.

5 In het geval van voeging ter terechtzitting wordt beslist om het ten laste gelegde feit samen met een andere strafzaak te behandelen. Niet-ontvankelijkheid van het OM houdt in dat het OM geen recht (meer) heeft tot vervolging van een verdachte, bijvoorbeeld omdat de verdachte is overleden of vanwege een vormfout in het opsporingsonderzoek. Ontslag van alle rechtsvervolging betekent dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft gepleegd, maar dat hij daarvoor niet strafbaar is of dat het feit niet strafbaar is.

In 20% van de zaken spreekt de rechter de verdachte vrij van alle ten laste gelegde feiten van mensenhandel. Met name bij zaken van arbeidsuitbuiting is er dan vaak wel sprake van een veroordeling voor andere strafbare feiten, zoals ook blijkt uit recent onderzoek.⁶ Van tien (2%) in eerste aanleg afgedane zaken kan niet worden achterhaald wat de precieze einduitspraak van de rechter is.

SCHULDIGVERKLARING ZONDER OPLEGGING VAN STRAF OF MAATREGEL

In november 2015 regelt een dan 20-jarige man een seksafpraak tussen een 16-jarige meid en een 48-jarige man.⁷ De verdachte heeft het contact met de man gelegd. Daarbij heeft hij zich voorgedaan als het slachtoffer en heeft verteld seks te willen. Tegen het slachtoffer heeft de verdachte verteld dat zij alleen met de man uit eten hoefde. Vooraf moest de man €125 betalen en achteraf nog eens €125. Verdachte heeft het slachtoffer meermaals gevraagd toch seks met de man te hebben. Uiteindelijk zijn er geen seksuele handelingen verricht. Maar, zo stelt de rechtbank, dat is niet aan verdachte te danken. De rechtbank acht de verdachte dan ook schuldig aan mensenhandel, waarbij het slachtoffer minderjarig is.

De officier van justitie eist een werkstraf van 150 uur. De rechtbank bepaalt echter dat er geen straf of maatregel wordt opgelegd. Anderhalf jaar voor de behandeling van deze zaak is de verdachte namelijk voor een reeks andere feiten veroordeeld tot 320 dagen jeugddetentie en een PIJ-maatregel. In diezelfde periode heeft ook dit misdrijf plaatsgevonden. Volgens een deskundige is tijdens de PIJ-maatregel bij de verdachte een “positieve lijn ingezet”. De rechtbank wil deze niet doorbreken met een nieuwe gevangenisstraf. Bovendien houdt de rechtbank rekening met de lange periode tussen het misdrijf gepleegd en de rechtszaak op 8 maart 2018.

Meer veroordelingen voor seksuele uitbuiting dan voor andere vormen van uitbuiting

De einduitspraken per mensenhandelvorm in Figuur 5.3 tonen opvallende verschillen. Het veroordelingspercentage bij binnenlandse seksuele uitbuiting is het hoogst (79%), gevolgd door grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (72%). Bij niet-seksuele uitbuiting ligt het percentage aanzienlijk lager: 63% bij criminele uitbuiting en 48% bij arbeidsuitbuiting. Zaken van niet-seksuele uitbuiting kan de rechter dus op basis van de strafdossiers minder vaak wettig en overtuigend bewezen verklaren. De complexiteit van artikel 273f Sr lijkt hierbij zeker een rol te spelen (zie kadertekst §4.2.1). Bovendien leunen deze zaken sterk op slachtofferverklaringen.

Verdachten stellen vaker hoger beroep in dan het OM

Tegen de einduitspraak van de rechter in eerste aanleg kan zowel het OM als de verdachte in hoger beroep gaan. De zaak wordt dan voorgelegd aan het gerechtshof. In de periode 2017-2021 gebeurt dit in bijna de helft van alle zaken. Dit is iets minder vaak dan in de periode 2015-2019.⁸ In 31% gaat uitsluitend de verdachte in hoger beroep, in 8% uitsluitend het OM, en in 9% zowel de verdachte als het OM. De verdachte tekent dus vaker hoger beroep aan dan het OM. Deze

6 Rijken, & de Volder, 2022.

7 Rechtbank Overijssel 22-03-2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:5154.

8 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 158.

percentages komen overeen met de percentages die eerder over de periode 2015-2019 zijn gerapporteerd en zijn gezien het percentage veroordelingen niet opvallend.⁹

Degene die het hoger beroep heeft ingesteld kan dat nog intrekken voordat de zaak begonnen is. Het is op basis van de huidige dataset niet mogelijk te achterhalen hoe vaak dit gebeurt. Daarmee is onduidelijk hoe vaak het daadwerkelijk tot een hoger beroep komt.

VERKLARINGEN BETROKKENEN VAAK BELANGRIJKSTE BEWIJSMIDDELEN

Het kan moeilijk zijn om in een mensenhandelzaak tot een schuldigverklaring te komen, omdat de feiten vaak lastig te bewijzen zijn. In mensenhandelzaken zijn getuigenverklaringen en aangiften van slachtoffers vaak één van de belangrijkste bewijsmiddelen. Deze verklaringen zijn in een groot deel van de zaken niet eenduidig, mede omdat er vaak veel tijd overheen is gegaan sinds de feiten zijn gepleegd. De bewijsvoering wordt bovendien bemoeilijkt doordat slachtoffers van mensenhandel vaak in een afhankelijkheidspositie zitten. Ze willen daarom niet altijd aangifte doen, wijzigen de aangifte of trekken de aangifte in. Deze omstandigheden kunnen het voor de rechter lastig maken om de betrouwbaarheid en/of de geloofwaardigheid van de verklaringen te kunnen toetsen. Om te voldoen aan het bewijsminimum moet steunbewijs worden gevonden. Dat is moeilijk als een getuige zich details van de gebeurtenissen niet (goed) herinnert. Deze factoren en het feit dat doorgaans zowel (het oogmerk van) uitbuiting en de handeling daartoe, als de dwangmiddelen moeten worden bewezen, maken het lastig tot genoeg bewijs te komen voor een veroordeling in mensenhandelzaken. Overigens biedt art. 273f Sr ook de mogelijkheid om tot een veroordeling te komen wanneer sprake is van het profiteren van de uitbuiting, maar deze vorm van mensenhandel komen we niet vaak tegen.

Bij de politie heeft een pilot plaatsgevonden waarbij recherchepsychologen betrokken waren bij de intake en aangifte in mensenhandelzaken. Een verhoor over mogelijke mensenhandel is om verschillende redenen (slachtofferproblematiek en complexiteit delict) veel ingewikkelder dan bij andere delicten. Het is daarom belangrijk dat de verhoorders goed geschoold zijn om te kunnen praten met kwetsbare slachtoffers om de dwang goed (zonder beïnvloeding) te kunnen uitvragen. Aandachtspunt hierbij is dat de politie in dergelijke gesprekken te maken heeft met een conflict van taken, namelijk aan de ene kant het bieden van hulp en aan de andere kant waarheidsvinding.¹⁰

5.4 Opgelegde straffen en maatregelen

Bij het bepalen van de soort straf en de strafmaat kijkt de rechter naar verschillende omstandigheden, zoals de ernst van het feit en de persoonlijke omstandigheden van de dader. Bij het laatste kan gedacht worden aan een inschatting of de dader opnieuw in de fout zal gaan en het inzicht van de dader in de ernst van de feiten. Andere omstandigheden waar de rechter rekening

⁹ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 158.

¹⁰ Mondelinge informatie recherchepsychologen M. Hupperetz en J. Kloosterbroer van de Nationale Politie, d.d. 7 juli 2022.

mee houdt zijn de pleegperiode, het aantal slachtoffers, de leeftijd van de slachtoffers, samenwerkingen met andere daders en het toepassen van geweld of andere dwangmiddelen. Specifieke landelijke oriëntatiepunten voor rechters¹¹ zijn enkel vastgesteld voor seksuele uitbuiting, waardoor er voor deze vorm van mensenhandel een houvast is voor het bepalen van de straf en strafmaat. Uit deze oriëntatiepunten blijkt dat er voor de lichtste gevallen van seksuele uitbuiting een taakstraf (altijd in combinatie met een gevangenisstraf) kan worden opgelegd. Deze optie wordt in de Richtlijn van het OM¹² niet genoemd. Een nadere vergelijking van de oriëntatiepunten van de Rechtspraak en de richtlijnen van het OM is moeilijk omdat beide beleidsregels lijken uit te gaan van een andere indeling van feiten en omstandigheden op basis waarvan de hoogte van de straf wordt bepaald. Een onderzoek naar de inhoud, achtergrond en totstandkoming van deze beleidsstukken en de toepassing ervan in de praktijk, zou hier meer helderheid in kunnen verschaffen.

Dat de Rechtspraak nu oriëntatiepunten heeft vastgesteld voor (een van de vormen van) mensenhandel is een goed begin. De Nationaal Rapporteur acht het van belang dat, zodra er voldoende aanknopingspunten in de jurisprudentie zijn, ook voor de andere vormen van mensenhandel oriëntatiepunten vastgesteld kunnen worden.

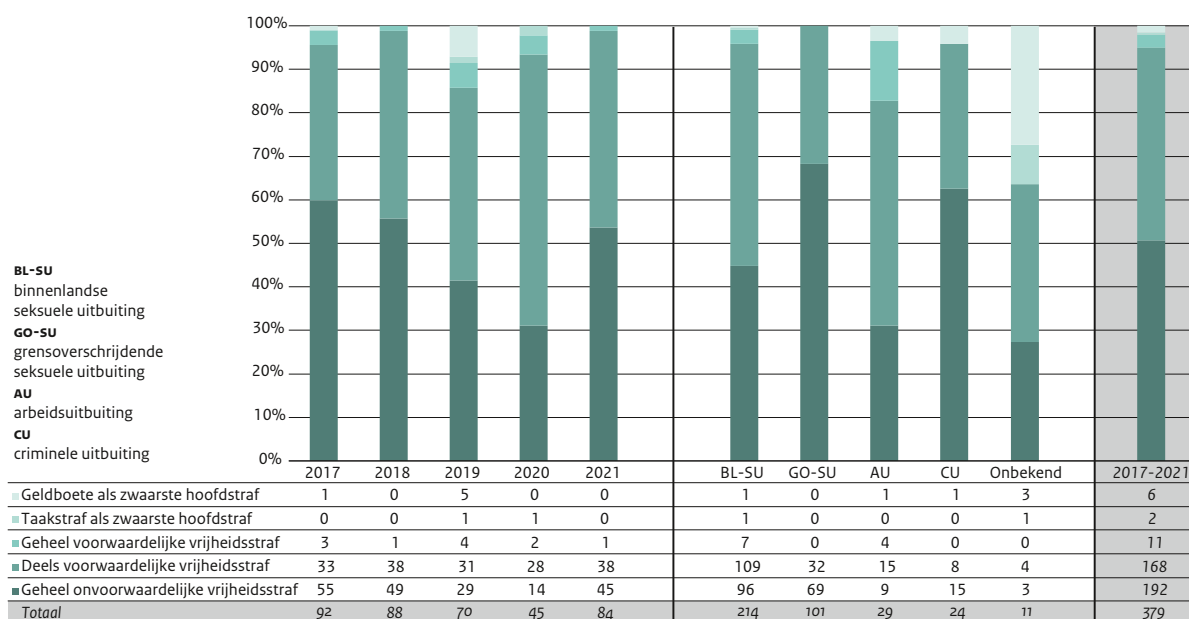
5.4.1 Soort opgelegde hoofdstraffen

Van de 380 zaken waarin een hoofdstraf voor mensenhandel is opgelegd, is in één geval de straf onbekend. Deze paragraaf beschrijft de opgelegde soorten straffen in de overgebleven 379 zaken.

In *Figuur 5.4* zijn de opgelegde hoofdstraffen weergegeven, zowel per jaar als per mensenhandelvorm. Wanneer meer dan één hoofdstraf is opgelegd, is in de figuur de zwaarste hoofdstraf weergegeven. Hierbij wordt een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf als zwaarst beschouwd, gevolgd door een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf. Een vrijheidsstraf is een gevangenisstraf, of jeugddetentie in het geval van een minderjarige (of adolescente) dader. Deze vrijheidsstraffen worden als zwaarder beschouwd dan een taakstraf en een geldboete. De straffen kunnen betrekking hebben op zowel een veroordeling voor mensenhandel als voor een of meer andere feiten.

11 Het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) van de Rechtspraak heeft oriëntatiepunten voor straftoemeting vastgesteld om onder meer de rechtseenheid en rechtszekerheid te bevorderen. Deze oriëntatiepunten worden mede op basis van jurisprudentie bepaald. Rechters, maar ook andere partijen in het strafproces, kunnen deze oriëntatiepunten gebruiken bij het bepalen welke straf er opgelegd dient te worden.

12 Zie Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (*Stcrt.* 2021, 44194).



Figuur 5.4 Zwaarst opgelegde hoofdstraffen, per mensenhandelvorm en per jaar 2017-2021 (n=379)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Aanzienlijk aantal (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

In de totaalkolom in Figuur 5.4 is te zien dat 95% van de daders een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgt. Hoewel het aandeel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 2019 achterblijft bij de overige jaren, blijft het aanzienlijk. Het valt op dat het percentage geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per jaar van 2017 tot 2020 ongeveer gehalveerd is, van 60% naar 31%. In 2021 wordt deze dan weer vaker opgelegd, namelijk in 54% van de veroordelingen. Wanneer geen sprake is van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, gaat het meestal om een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf.

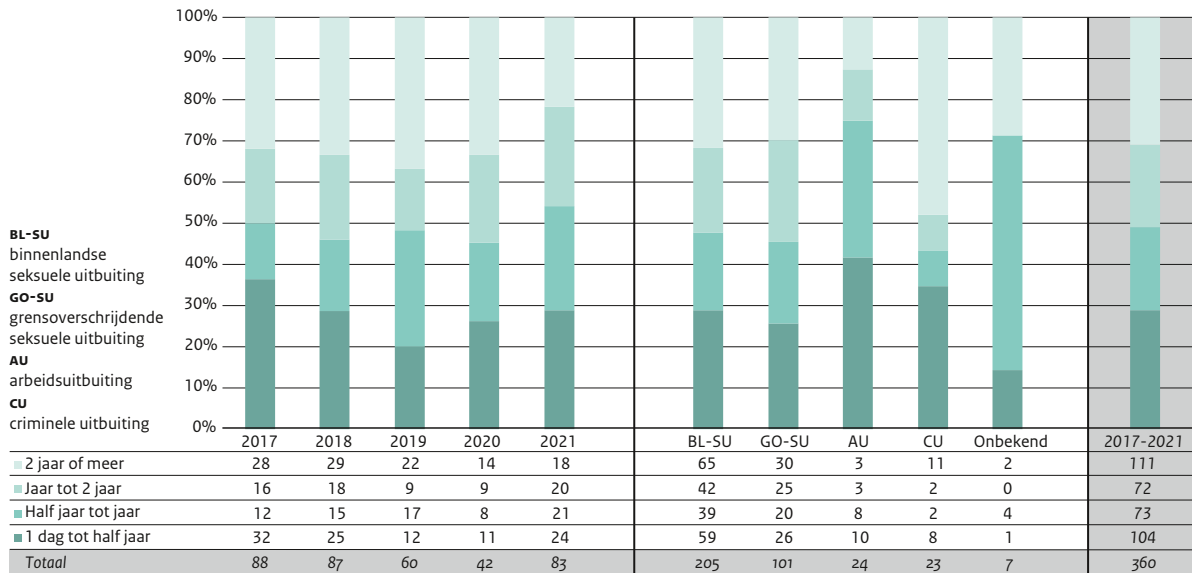
Taakstraffen en geldboetes als zwaarste hoofdstraf komen nauwelijks voor. Dit is niet verwonderlijk gelet op de ernstige aard van het misdrijf mensenhandel. Er geldt bovendien een taakstrafverbod voor mensenhandel.¹³ Dit houdt in dat de rechter niet alleen een taakstraf mag opleggen voor het delict. Wel kan een rechter een taakstraf opleggen naast een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

De rechterkolommen van Figuur 5.4 tonen de opgelegde hoofdstraffen voor de verschillende vormen van mensenhandel. Bij alle vormen wordt in het overgrote deel een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting geldt dat zelfs voor alle gevallen. Voor zowel binnenlandse seksuele uitbuiting als criminele uitbuiting is dit in 96% van de gevallen. Bij arbeidsuitbuiting is dit aandeel iets lager, namelijk in 80% van de zaken.

¹³ Art. 22b Sr.

5.4.2 Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Figuur 5.5 toont de duur van het onvoorwaardelijke deel van de totaal 360 opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 2017-2021, zowel per jaar als per vorm van mensenhandel. Hierbij geldt dat de weergegeven strafduur vaak ook betrekking heeft op andere bewezen-verklaarde feiten naast mensenhandel.



Figuur 5.5 Duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, per mensenhandelvorm en per jaar 2017-2021 (n=360)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Minder vaak lange vrijheidsstraffen

De totaalkolom in Figuur 5.5 toont dat daders vaker een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgen van 2 jaar of meer (31%) of van 1 dag tot een half jaar (29%), dan een straf met een duur die daartussenin ligt. Wanneer over de jaren wordt gekeken, valt op dat de laatste jaren weer relatief meer kortere gevangenisstraffen worden opgelegd en minder straffen van 2 jaar of meer. Zo had 22% van de in 2021 opgelegde gevangenisstraffen een duur van 2 jaar of meer.

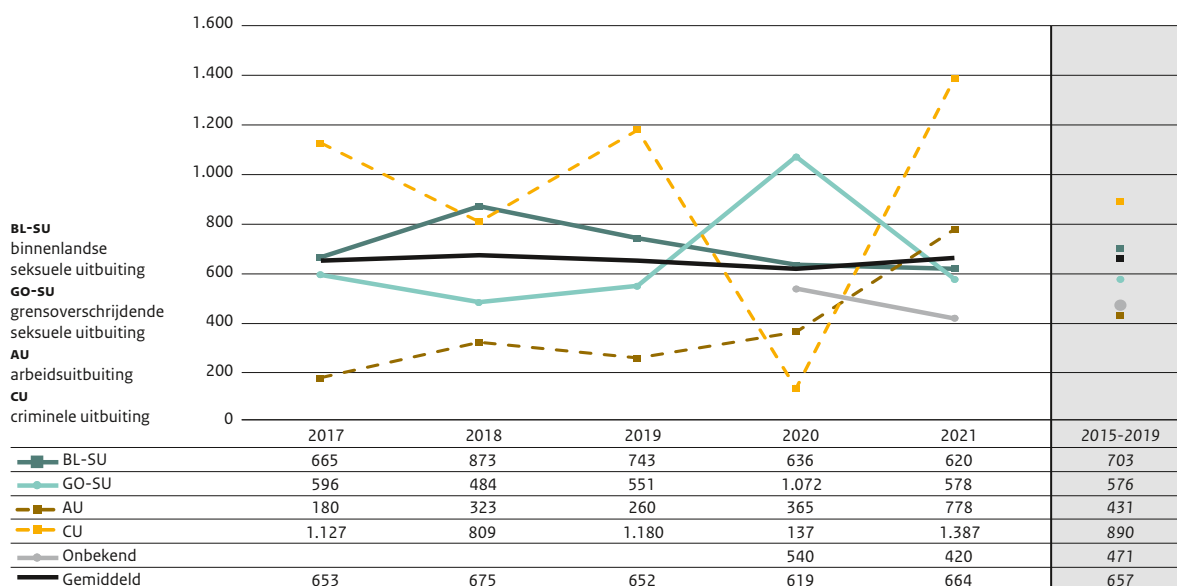
Arbeidsuitbuiting naar verhouding milder bestraft

De kolommen met de vier mensenhandelvormen laten zien dat er grote verschillen zijn in duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De beide vormen van seksuele uitbuiting worden, qua duur van de vrijheidsstraf, min of meer gelijk bestraft. Arbeidsuitbuiting wordt in die zin relatief licht bestraft, met een straf van 1 dag tot een half jaar als vaakst voorkomende categorie. Gelet op de duur van de opgelegde vrijheidsstraf lijkt de rechter zaken van criminele uitbuiting vaak óf heel ernstig, óf relatief mild te beoordelen. Hiervoor worden namelijk veel lange, maar ook veel korte vrijheidsstraffen opgelegd en nauwelijks iets daar tussen in. Dit hangt vaak samen met de ernst van het bijkomende delict. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is winkeldiefstal met heftig geweld, isolatie en het creëren van opzettelijke afhankelijk-

heid worden hoge straffen uitgesproken, terwijl bij een gedwongen winkeldiefstal er meestal sprake is van een veel lagere straf.¹⁴

Gemiddelde vrijheidsstraf van ruim een jaar en tien maanden

Figuur 5.6 laat meer precies de gemiddelde duur zien van dezelfde 360 opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De strafoplegging van de mensenhandelvormen arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting zijn gestippeld weergegeven, omdat de lijnen gebaseerd zijn op slechts 24, respectievelijk 23, vrijheidsstraffen over het totaal van 5 jaar. Dit maakt de gemiddelden voor deze vormen gevoelig voor uitschieters, zoals een enkele zaak met een hele lange of hele korte gevangenisstraf. In de categorie onbekend zijn tot en met 2019 helemaal geen (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd. Rechts in de figuur staan markeringen die de gemiddelde strafduur laten zien over de totale periode 2017-2021, wederom over het totaal (alle mensenhandelvormen samen) als voor iedere mensenhandelvorm afzonderlijk.



Figuur 5.6 De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in dagen, per mensenhandelvorm, en per jaar 2017-2021 (n=360)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Figuur 5.6 laat zien dat het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen in de periode 2017-2021 gemiddeld 657 dagen duurt, oftewel ruim een jaar en tien maanden. Deze duur is redelijk stabiel over de jaren. Gemiddeld genomen over deze periode, wordt voor criminele uitbuiting de langste gevangenisstraf opgelegd, al gaat het slechts om minder dan vijf zaken per jaar. Dit kan in ieder geval deels verklaard worden doordat criminele uitbuiting meestal samenhangt met andere (bewezenverklarde) strafbare feiten. Na criminele uitbuiting wordt de langste gemiddelde straf opgelegd voor achtereenvolgens binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Waar voor arbeidsuitbuiting

¹⁴ Mondelinge communicatie met senior rechter, rechtbank Amsterdam, d.d. 23 augustus 2022.

dus relatief gezien de kortste straffen worden opgelegd, is er sinds 2020 wel een stijging in de gemiddelde duur van opgelegde gevangenisstraffen te zien.

5.4.3 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen

De rechter kan naast de hoofdstraf verschillende maatregelen en/of bijkomende straffen opleggen voor mensenhandel. Waar straffen zien op vergelding, zien maatregelen op herstel. Een voorbeeld van een maatregel is de vordering benadeelde partij, waarmee het slachtoffer een verzoek tot (im)materiële schadevergoeding kan indienen in het strafproces. Daarnaast is een veel voorkomende maatregel bij mensenhandelzaken het contactverbod, om er bijvoorbeeld voor te zorgen dat de dader het slachtoffer niet meer kan benaderen en daarmee mogelijk kan beïnvloeden.

Rechter legt weinig, maar wel vaker maatregelen op

Tabel 5.2 geeft weer welke maatregelen en bijkomende straffen de rechter in eerste aanleg in de totale periode 2017-2021 heeft opgelegd in de 379 zaken met een veroordeling en strafoplegging voor mensenhandel.

Tabel 5.2 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in de zaken die in eerste aanleg tot een veroordeling met strafoplegging voor mensenhandel hebben geleid 2017-2021 (N=379)

Vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen	Aantal	Percentage (N=379)
Terbeschikkingstelling / Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (TBS/PIJ)	18	5%
Contactverbod	33	9%
Gebiedsverbod	0	0%
Gedragbeïnvloedende maatregel (GBM) – voor jeugdigen	0	0%
Vermogensmaatregelen ¹⁵	Aantal	Percentage (N=379)
Schadevergoeding	230	61%
Onttrekking aan het verkeer	41	11%
Bijkomende straffen	Aantal	Percentage (N=379)
Verbeurdverklaring	49	13%

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Uit de tabel blijkt dat de rechter relatief weinig vrijheidsontnemende of -beperkende maatregelen oplegt. Wel legt de rechter steeds vaker een terbeschikkingstelling (tbs-maatregel) of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel) op vergeleken met de perioden waarover de Nationaal Rapporteur eerder heeft gerapporteerd: in de periode 2015-2019 gaat het om 3%¹⁶ en in de periode 2013-2017 slechts om 1%¹⁷.

15 Er bestaan drie verschillende vermogensmaatregelen: de schadevergoedingsmaatregel, onttrekking aan het verkeer en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Momenteel kan geen informatie over opgelegde ontnemingsmaatregelen worden achterhaald, omdat dit ontbreekt in de dataset waarover de Nationaal Rapporteur beschikt.

16 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 163.

17 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 157.

In ruim zes op de tien zaken is er ook een schadevergoeding opgelegd. Dit is een stijging ten opzichte van de periode 2015-2019, toen in ruim vijf op de tien zaken een schadevergoeding is opgelegd.¹⁸ Dat is een positieve ontwikkeling, want dit kan de slachtoffers enige genoegdoening bieden.

VEROORDELING MENSENHANDEL TOT 42 MAANDEN CEL EN TBS

Voor de rechtbank Noord-Holland wordt een verdachte beschuldigd van seksuele uitbuiting van vier vrouwen.¹⁹ Zeker drie van de vier vrouwen zijn door de verdachte mishandeld. De verdachte heeft de vrouwen geslagen en heeft hen aan de haren door de kamer getrokken. Hij uitte zich op een agressieve en denigrerende manier naar de slachtoffers. Bovendien heeft hij gedreigd aan anderen, waaronder kinderen en andere familieleden, te vertellen dat de slachtoffers als prostituee werken. Ook heeft hij gedreigd naaktfoto's van hen te laten zien. Bij zeker één slachtoffer heeft hij dit dreigement waargemaakt, waardoor veel familieleden geen contact meer met haar willen. Twee van de drie mishandelde en uitgebuite vrouwen verblijven in een vrouwenopvang van Fier, na eerder te zijn ontsnapt aan een situatie van huiselijk geweld. Beide slachtoffers dachten een liefdesrelatie met verdachte te hebben. Hij gedroeg zich daarbij aanvankelijk lief, maar werd later steeds dwingender, veeleisender en gewelddadiger. Bovendien heeft hij de slachtoffers gedwongen tot het nemen van harddrugs. Hij heeft hen gedwongen seks met anderen te hebben, waarbij hij via de telefoon mee luisterde. Het grootste deel van de opbrengst moest met hem worden gedeeld. Een slachtoffer heeft verklaard dat het werk altijd maar door ging en dat zij ook 's nachts wakker gemaakt kon worden om seks te hebben met een klant of met verdachte. Een ander slachtoffer is tot prostitutie gedwongen nadat de verdachte er in was geslaagd compromitterend filmmateriaal te maken van seks met haar. Het vierde slachtoffer, een minderjarige, heeft verklaard niet als prostituee, maar als schoonmaakster te hebben gewerkt voor de verdachte. De rechtbank acht dit echter ongeloofwaardig. De verdachte is opgenomen in het Pieter Baan Centrum ter observatie, maar heeft geweigerd mee te werken aan het onderzoek.

De officier van justitie heeft een gevangenisstraf geëist van 6 jaar en TBS met dwangverpleging. De rechtbank acht de verdachte schuldig. Hoewel de verdachte niet aan het onderzoek heeft meegewerkt, ziet de rechtbank genoeg aanknopingspunten in het rapport van het Pieter Baan Centrum om de verdachte TBS op te leggen. Omdat de rechtbank het wenselijk vindt dat de behandeling eerder begint, wordt naast de TBS een kortere gevangenisstraf opgelegd dan geëist: 42 maanden. Bovendien moet de dader de slachtoffers een schadevergoeding betalen.

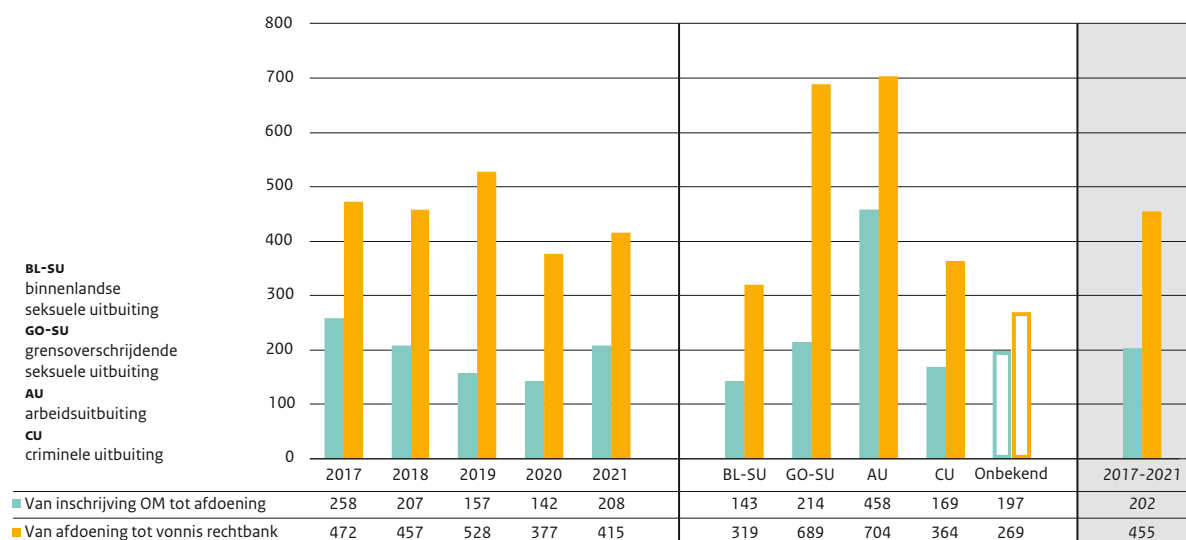
5.5 Doorlooptijden

Figuur 5.7 toont de doorlooptijden bij het OM en de rechtbank van mensenhandelzaken waarover in de periode 2017-2021 een vonnis is uitgesproken. In deze periode zijn 561 uitspraken van mensenhandel gedaan. In dertien gevallen is de datum van afhandeling of van het vonnis ver-

¹⁸ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 163.

¹⁹ ECLI:NL:RBNHO:2018:11902.

keerd geregistreerd. Deze zaken zijn buiten beschouwing gelaten. Figuur 5.7 laat daarmee de doorlooptijden zien van de 548 overgebleven zaken. De linkse balken tonen daarbij de tijd die het OM nodig heeft om van een ingeschreven zaak tot een afdoening te komen. De rechter balken tonen de tijd die de rechter vervolgens nodig heeft om tot een vonnis te komen.



Figuur 5.7 De gemiddelde doorlooptijden in dagen per mensenhandelvorm, over de periode 2017-2021, van inschrijving OM tot afdoening (n=543) en van afdoening naar vonnis (n=546)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

De gemiddelde doorlooptijden bij het OM in 2017-2021 zijn identiek aan de periodes uit de vorige twee dadermonitors mensenhandel. Wanneer er per jaar wordt gekeken, valt op dat de doorlooptijden bij het OM van 2017 tot 2020 korter werden. Waarna deze in 2021 weer is opgelopen. De doorlooptijden bij de rechtbank zijn in de periode 2017-2021 veertig dagen korter dan in de periode 2015-2019.²⁰ Met gemiddeld ruim vijftien maanden zijn de doorlooptijden bij de rechtbank echter nog steeds lang. Wel zijn deze tijden in 2020 en 2021 relatief een stuk korter dan in de voorgaande drie jaren.

Zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting worden relatief gezien het snelst behandeld, zowel door het OM als door de rechtbank. Desondanks duurt zo'n zaak van inschrijving bij het OM tot vonnis even goed ruim vijftien maanden. Voor zaken van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is de duur ruim het dubbele. Vooral vanwege de lange tijd die de rechtbank nodig heeft om tot een vonnis te komen. Met bijna 39 maanden duurt een zaak van arbeidsuitbuiting, van inschrijving OM tot vonnis, gemiddeld het langst. Zowel het OM als de rechtbank heeft voor deze zaken veel tijd nodig.

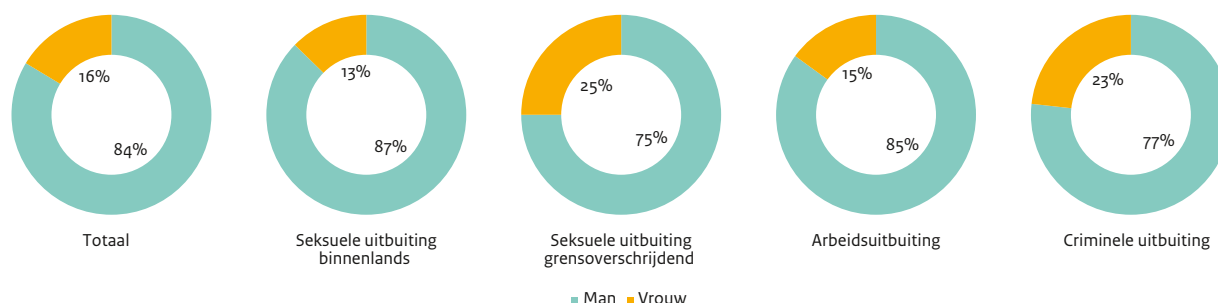
De lange doorlooptijden worden deels verklaard door het feit dat de voorlopige hechtenis van verdachten in mensenhandelzaken vaak geschorst wordt, omdat het niet altijd duidelijk is wan-

²⁰ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 164.

neer de zaak inhoudelijk behandeld wordt. Dit kan voorkomen wanneer er veel getuigen moeten worden gehoord, of wanneer er getuigen in het buitenland verblijven. Vaak leidt dit ertoe dat zaken waarbij de verdachte nog wel in voorlopige hechtenis zit, voorrang krijgen in de planning.²¹

5.6 Persoonskenmerken

Van de 561 zaken van mensenhandel die berecht zijn in 2017-2021 zijn er drie gepleegd door een rechtspersoon. Al deze drie zaken gaan over arbeidsuitbuiting, vermoedelijk dan ook gepleegd door een bedrijf. Van twee natuurlijke personen zijn de persoonskenmerken onbekend. Van de overige 556 berechte personen worden in deze paragraaf de persoonskenmerken beschreven. Figuur 5.8 toont het geslacht van de verdachten van de verschillende mensenhandelvormen.



Figuur 5.8 Verhouding man/vrouw per mensenhandelvorm van de in eerste aanleg berechte zaken, over de periode 2017-2021 (N=556)

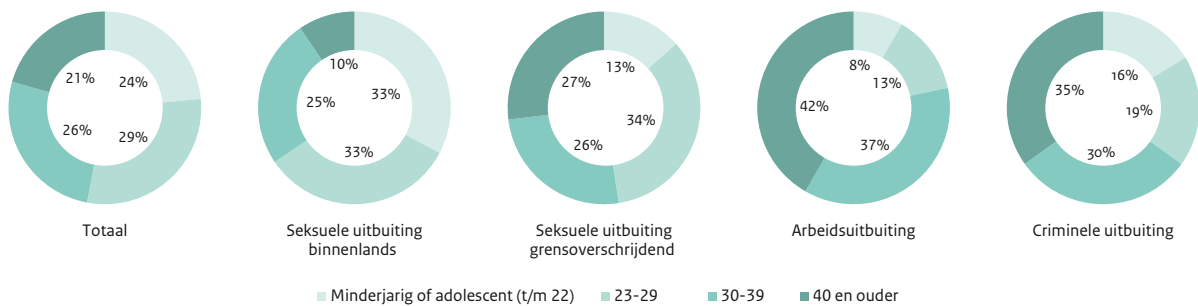
Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Van de verdachten van mensenhandel die voor de rechter kwamen is 16% vrouw. Dit betekent dat er relatief minder vrouwen dan mannen zijn berecht, omdat het aandeel vrouwen bij de inschrijving van de zaak bij het OM nog 19% is (zie §4.5). Het aandeel vrouwen is het kleinst bij binnenlandse seksuele uitbuiting en het grootst bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Ook bij criminele uitbuiting zijn relatief veel vrouwen betrokken.

Leeftijd

Van de berechte verdachten zijn die van binnenlandse seksuele uitbuiting het jongst, namelijk gemiddeld 29 jaar. Verdachten van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zijn gemiddeld 33 jaar. Die van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting zijn respectievelijk 39 en 35 jaar. Figuur 5.9 toont de leeftijden van deze verdachten in vier leeftijdscategorieën.

²¹ Mondelinge communicatie met senior rechter, rechtbank Amsterdam, d.d. 23 augustus 2022.



Figuur 5.9 Leefijd van de verdachten per mensenhandelvorm van de in eerste aanleg berechte zaken, over de periode 2017-2021 (N=556)

Bron: RAC-min (peildatum mei 2022)

Figuur 5.9 laat zien dat de leeftijd van alle verdachten van mensenhandel redelijk gelijk verdeeld is over de vier leeftijdscategorieën. Bij de uitsplitsingen naar mensenhandelvorm valt echter op dat verdachten van seksuele uitbuiting voor een groot deel tot de jongste verdachten behoren. Met name daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn jong: een derde is 22 jaar of jonger en nog eens een derde is tussen de 23 en 29 jaar. De jongste groep daders is, naast binnenlandse seksuele uitbuiting, relatief vaak betrokken bij criminele uitbuiting. Jonge daders lijken zich in mindere mate bezig te houden met arbeidsuitbuiting.

VEROORDEELDE DADERS MENSENHANDEL RELATIEF VAAK VROUW EN JONG

Van de daders die veroordeeld zijn voor mensenhandel is 16% vrouw. Voor veroordeelde daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is dit 26%. Dit is hoger dan het percentage vrouwelijke daders van misdrijven in het algemeen. Volgens Statline van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is namelijk 13% van de voor misdrijven veroordeelde personen vrouw.²²

Van de veroordeelde daders voor mensenhandel is 5% minderjarig. Dit is wat lager dan het percentage minderjarige daders van misdrijven in het algemeen. Volgens het CBS is zo'n 8% van de voor misdrijven veroordeelde personen minderjarig tijdens het plegen van het delict.²³ Hier staat tegenover dat het aandeel adolescente daders (18 t/m 25 jaar)²⁴ van mensenhandel juist hoog is vergeleken met daders van misdrijven in het algemeen, namelijk 31% tegenover 25%. Van veroordeelde daders van binnenlandse

²² Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022; Rechtspersonen en natuurlijke personen van wie het geslacht niet bekend is zijn buiten beschouwing gelaten. Het gaat om veroordelingen in de periode 2008-2017. Dit is voor een groot deel vergelijkbaar met de populatie daders in deze monitor, waarbij het ook gaat om veroordelingen, maar dan van zaken die in de periode 2008-2017 bij het OM zijn ingeschreven. Daarbij betreft de onderzoekspopulatie daders in deze monitor unieke daders, terwijl in Statline de aantallen niet op uniek persoonsniveau, maar op zaaksniveau worden weergegeven: één persoon kan in de periode 2008-2017 meerdere keren veroordeeld zijn. Deze verschillen leiden naar verwachting niet tot een ander aandeel vrouwelijke daders.

²³ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022.

²⁴ Hiermee wordt de definitie van adolescent van CBS Statline aangehouden voor een goede vergelijking. Elders in dit rapport wordt voor adolescent de leeftijd tot en met 22 aangehouden.

seksuele uitbuiting is zelfs 38% adolescent. De Nationaal Rapporteur heeft al meerdere keren geconstateerd dat het aandeel jonge daders (en slachtoffers) bij mensenhandel – en met name bij binnenlandse seksuele uitbuiting – erg hoog is en hierover zorgen geuit.²⁵ Het is belangrijk meer kennis te vergaren over deze groep jongeren.

5.7 Conclusie

Het berechten van daders kan slachtoffers helpen doordat hun slachtofferschap daarmee erkend wordt. Daarnaast geeft de berechting beter inzicht in daderschap bij mensenhandel en kan de rechter maatregelen opleggen die eraan kunnen bijdragen dat daders niet opnieuw in de fout gaan. Dit hoofdstuk beschrijft de berechting van verdachten van mensenhandel in eerste aanleg in de periode 2017-2021.

Minder zaken, maar vaker bewezenverklaard

Over de hele onderzoeksperiode is het aantal zaken dat de rechter afdoet opnieuw afgenomen, met 71 zaken in 2020 als dieptepunt. Dit lijkt een logisch gevolg van het dalend aantal ingeschreven zaken en afgehandelde zaken bij het OM. Daar vindt vanaf 2019 weer een aanzienlijke stijging plaats. Vanaf 2021 is ook een stijging zichtbaar in het aantal zaken dat de rechter behandelt. De verwachting is dat deze stijging doorzet, gezien de stijging in bij het OM ingeschreven zaken. Over de gehele periode heeft de rechter dus minder zaken afgedaan, maar in deze zaken komt de rechter wel vaker tot een bewezenverklaring. Daar staat tegenover dat over de jaren minder vaak een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd.

Doorlooptijden nog steeds lang, zeker voor arbeidsuitbuiting

De rechter doet er veertig dagen korter over om tot een vonnis te komen dan in de periode van de vorige dadermonitor. Dit is een positieve ontwikkeling. Maar met gemiddeld vijftien maanden duurt dit nog steeds heel lang. Voor zaken van arbeidsuitbuiting heeft de rechter zelfs 23,5 maanden nodig. Wanneer de tijd vanaf inschrijving bij het OM wordt meegerekend, duurt een zaak van arbeidsuitbuiting ruim drie jaar. Deze lange doorlooptijden zijn zorgelijk. Dit kan bewijsvoering in de weg staan, maar ook genoegdoening en eventuele schadevergoeding voor slachtoffers.

²⁵ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 172; Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 188.

CASUS 4

Het verhaal van Justin (16 jaar)

Justin is opgegroeid in een stabiele thuisomgeving. Hij heeft een bijbaantje via de vader van zijn vriendin en volgt een opleiding. Justin heeft twee goede vrienden waar hij regelmatig mee omgaat. Danny van begin 20 en Guillermo van 30 jaar. Op een dag komt Guillermo met het idee om meiden voor hen te laten werken als sekswerker. Hij zegt makkelijk aan meiden te kunnen komen en dat er goed geld mee te verdienen is. Dat lijkt Justin wel wat. Zijn bijbaantje betaalt prima, maar als er meer geld te verdienen is, ziet hij dat wel zitten.

De meiden die ze ronselen zijn bekenden van Guillermo en Danny. Ze zijn vaak nog minderjarig; het jongste meisje is 15 jaar oud. Vaak zijn de meiden onder de indruk van de jongens: ze zien er goed uit, hebben geld en dure spullen en een hoop volgers op Instagram. In eerste instantie worden de meiden verleid om seks te hebben met Justin en zijn vrienden. Vaak wordt er op dat moment beeldmateriaal gemaakt van de meiden.

Met deze beelden chanteren ze de meiden. En ze gebruiken de beelden voor seksadvertenties op websites. Daarin worden de meiden gepresenteerd als meerderjarig en alsof ze in zouden zijn voor het verrichten van allerlei seksuele handelingen. Dat is niet het geval. De meiden worden gedwongen tot seks met oudere mannen. Het geld gaat direct naar de jongens toe. Wanneer de politie Justin en zijn vrienden op het spoor komt, blijkt dat de vriendin van Justin op de hoogte is van wat hij doet. Zij heeft contact gezocht met de slachtoffers om hen te bewegen geen aangifte te doen.

Tijdens de rechtszaak maakt Justin gebruik van zijn zwijgrecht. Op geen enkel moment laat hij iets los over wat er is gebeurd en over zijn rol. Uiteindelijk wordt Justin veroordeeld voor het uitbuiten van twee meiden. Het vermoeden is dat er veel meer meiden slachtoffer zijn geworden van hem en zijn vrienden. Justin wordt gezien als spil in het verhaal, maar de mensen om hem heen hebben daar sterke twijfels bij. Ook omdat hij nog erg jong was toen dit speelde. De rechter legt hem 18 maanden jeugddetentie op, waarvan 12 maanden voorwaardelijk. Ook moet hij de twee slachtoffers een schadevergoeding betalen.

Nadat Justin uit detentie komt, probeert hij zijn leven weer op te pakken. Hij mag geen contact hebben met zijn twee mededaders en ook niet met de slachtoffers. Om de schadevergoeding te kunnen betalen besluit hij aan het werk te gaan. School komt later wel. Zijn ouders zijn nauw betrokken bij zijn traject en zien het positief in. Justin geeft toe dat hij fout zat en wil vanaf nu alleen nog maar op een positieve manier met zichzelf bezig zijn en zich op de toekomst richten. Hij staat onder begeleiding van jeugdbescherming.

6 Herhaald daderschap

Inzicht in herhaald daderschap (recidive) kan aanknopingspunten bieden voor een effectieve resocialisatie. Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting recidiveren vaker dan volwassen daders van criminaliteit in het algemeen. En met ernstige delicten, zoals gewelds- en vermogensdelicten. Bijna één op de tien daders van binnenlandse seksuele uitbuiting maakt zich binnen vijf jaar weer schuldig aan mensenhandel. Daders die recidiveren zijn relatief vaak man en jonger dan 23 jaar.

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over herhaald daderschap, ook wel recidive genoemd. Het is momenteel alleen mogelijk om de recidive te meten van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zijn vaak niet geboren in, woonachtig in, of gemitreerd naar, Nederland.¹ De kans is daarom veel kleiner dat de justitiële registraties in Nederland een goed beeld geven van hun geregistreerde criminele carrières, waarvan de recidive wordt afgeleid. Daarnaast komen daders van andere uitbuitingsvormen, zoals arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting, nog te weinig voor in de strafrechtketen om gedegen recidiveanalyses naar te verrichten. De volgende vragen staan daarom in dit hoofdstuk centraal: hoeveel en welke daders van binnenlandse seksuele uitbuiting recidiveren en met welke delicten doen ze dit?

Inzicht in herhaald daderschap kan aanknopingspunten bieden voor de vormgeving van resocialisatie. Een effectieve resocialisatie draagt bij aan de preventie van mensenhandel en dan specifiek aan het voorkomen van recidive. Dit is van groot belang, zeker omdat het bij binnenlandse seksuele uitbuiting vaak gaat om kwetsbare jongeren.² Zij moeten beschermd worden tegen zowel (herhaald) dader- als slachtofferschap.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar herhaald daderschap van alle daders van wie een strafzaak over binnenlandse seksuele uitbuiting in de periode 2008 tot en met 2017 bij het Openbaar Ministerie (OM) is ingeschreven, die vervolgens tot een schuldigverklaring door de rechter heeft geleid (zie §6.2). Deze groep daders wordt in het vervolg kortweg 'daders van binnenlandse seksuele uitbuiting' genoemd. Om herhaald daderschap in kaart te brengen wordt gekeken of deze daders binnen twee, vijf en zeven jaar opnieuw delicten plegen die resulteren in één of meer geldige strafzaken, de zogenoemde recidivezaken (zie §6.3.1).³ Dit kan zijn vanwege binnenlandse seksuele uitbuiting, maar ook vanwege andere delicten (zie §6.3.2). Daarnaast worden de persoonskenmerken vergeleken van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting die wel en de daders die *niet* opnieuw de fout in gaan (zie §6.4). Vervolgens wordt gekeken naar wat er bij de reclassering op dit moment bekend is over de resocialisatie van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting (§6.5) en tot slot worden de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat (§6.6).

6.2 Achtergrond van de cijfers

Het databestand⁴ dat in dit hoofdstuk gebruikt wordt, is gebaseerd op de koppeling van data afkomstig uit:

- OM-data/RAC-min verkregen via het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC);

1 Denton, 2016; Kragten-Heerdink et al., 2022.

2 Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel, 2021a; Nationaal Rapporteur, 2022 (Brede blik op slachtofferschap); De Vries & Goggin, 2020; Franchino-Olsen, 2021; Hampton & Lieggi, 2020; Kragten-Heerdink et al., 2022; Reid, 2012.

3 Zie §6.2 voor de voorwaarden waaraan een nieuwe strafzaak moet voldoen om te worden gedefinieerd als een recidivezaak.

4 Dit databestand is gemaakt in het kader van een promotieonderzoek van S.L.J. Kragten-Heerdink naar daders van binnenlandse seksuele uitbuiting.

- Dossieronderzoek naar tenlasteleggingen en vonnissen verkregen via parketten, rechtbanken en rechtspraak.nl;
- De Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) verkregen via het WODC, en;
- Niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Op basis van OM-data/RAC-min en het dossieronderzoek zijn alle daders geïdentificeerd van wie in de periode 2008 tot en met 2017 een strafzaak over binnenlandse seksuele uitbuiting bij het OM is ingeschreven die vervolgens – na dagvaarding voor in ieder geval mensenhandel – tot een schuldigverklaring door de rechter heeft geleid.⁵ Dit betreft een groep van 554 unieke daders.⁶ De OBJD-data bevatten onder meer alle geregistreerde strafzaken tot en met 2 juli 2021 van deze daders en de CBS-microdata bieden inzicht in hun achtergrondkenmerken.⁷

Om de recidive van voornoemde 554 daders te bepalen is allereerst van iedere dader de zogenoemde *uitgangszaak* bepaald. De uitgangszaak is hun eerst geregistreerde mensenhandelzaak in de periode 2008 tot en met 2017 die tot een schuldigverklaring door de rechter heeft geleid. Vervolgens is de twee-, vijf-, en zevenjaarsrecidive onderzocht. Bij iedere dader is, vanaf de datum van inschrijving van de uitgangszaak, twee, vijf en zeven jaar vooruitgekeken naar één of meer recidivezaken. Een *recidivezaak* is een nieuwe strafzaak die nog open staat, door het OM is afgehandeld met een strafbeschikking, transactie of beleidssepot, of is geëindigd in een schuldigverklaring door de rechter, en die gaat over feiten die gepleegd zijn na de inschrijfdatum van de uitgangszaak.⁸ Met andere woorden: alle nieuwe strafzaken, met uitzondering van zaken geëindigd in een vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning, technisch sepot of zogenoemde technische beslissing, waarmee een rechterlijke uitspraak wordt bedoeld waarbij de zaak niet inhoudelijk beoordeeld is (bijvoorbeeld dagvaarding nietig, OM niet-ontvankelijk, rechter niet bevoegd).

De tijd waarbij per dader vooruit kan worden gekeken verschilt per dader. Dat komt doordat de uitgangszaak van de ene dader al in 2008 is en van de ander pas in 2017, terwijl de einddatum van elke dader 2 juli 2021 is.⁹ Ook betekent dit dat de groep daders kleiner wordt naarmate verder vooruit wordt gekeken.

6.2.1 Recidive met detentiecorrectie

Omdat recidiveren tijdens detentie (bijna) niet mogelijk is, is de duur die daders gedetineerd waren niet mee gerekend bij de tijd die vooruit wordt gekeken. In het geval van detentie is de ‘vooruitkijktijd’ daarom verlengd tot de twee, vijf of zeven jaar die een dader *in vrijheid* heeft doorgebracht.¹⁰ Soms heeft dit tot gevolg dat de recidive van een dader over twee, vijf of zeven

5 Het gaat hierbij om een schuldigverklaring in de zaak, ongeacht voor welke feiten. Incidenteel kan het dus voorkomen dat het een schuldigverklaring voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel betreft, naast een vrijspraak voor de ten laste gelegde mensenhandel (zie ook de onderzoeksverantwoording in §B1.5, §B1.5.3).

6 Voor meer informatie over de totstandkoming van de groep van 554 daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, zie de onderzoeksverantwoording in §B1.5.

7 Zie de onderzoeksverantwoording in §B1.5 voor meer informatie over de CBS-microdata.

8 Dit is gelijk aan de manier waarop in onderzoek door het WODC naar de recidive bij volwassen en jeugdige daders, een recidivezaak wordt gedefinieerd, zie Verweij et al., 2021.

9 De einddatum ligt incidenteel eerder in het geval een dader overleden is voor 2 juli 2021.

10 Voor de berekening van de tijd die iemand daadwerkelijk heeft vastgezet – met inbegrip van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidsstelling – en de kanttekeningen die daarbij zijn te plaatsen, zie §6.2.2 en de onderzoeksverantwoording in §B1.5.

jaar niet meer kan worden berekend. De ‘vooruitkijktijd’ wordt dan zodanig verlengd dat de gecorrigeerde einddatum na 2 juli 2021 valt (de datum tot wanneer de justitiële gegevens van de daders zijn verzameld). Dit is vooral zo bij daders met een relatief recente uitgangszaak die vaak en/of lang in detentie hebben gezeten.

In Tabel 6.1 is te zien van hoeveel daders – voor en na correctie voor de periode in detentie – de twee-, vijf- en zevenjaarsrecidive kan worden gemeten.

Tabel 6.1. Aantal daders van binnenlandse seksuele uitbuiting van wie de twee-, vijf- en zevenjaarsrecidive gemeten kan worden, zonder en met correctie voor de tijd in detentie (N=554)

	Zonder detentietcorrectie		Met detentietcorrectie	
Twee jaar	553 ¹¹	100%	551	99%
Vijf jaar	481	87%	439	79%
Zeven jaar	372	67%	292	53%

Bron: OM-data/RAC-min, dossieronderzoek, OBJD

Het wel of niet corrigeren voor de tijd in detentie heeft gevolgen voor het recidivepercentage dat wordt gemeten. De gemeten recidive *met* detentietcorrectie valt in principe hoger uit dan de gemeten recidive *zonder* detentietcorrectie, doordat er – door het verlengen van de ‘vooruitkijktijd’ – meer recidivezaken meegeteld kunnen worden. Maar de gemeten recidive *met* detentietcorrectie kan ook lager uitvallen dan de gemeten recidive *zonder* detentietcorrectie, doordat er – door het verlengen van de ‘vooruitkijktijd’ – relatief meer recidivisten dan niet-recidivisten buiten de meetbare groep daders vallen. Recidivisten brengen immers meer tijd in detentie door. In dit hoofdstuk wordt met ‘recidive’ telkens de recidive *met* detentietcorrectie bedoeld.

6.2.2 Beperkingen aan de data

Het gaat in dit hoofdstuk om de geregistreerde recidive. Dat betekent dat herhaald daderschap dat niet leidt tot een nieuwe geldige¹² strafzaak, niet wordt meegeteld, met een gemeten onderschatting van de *daadwerkelijke* recidive tot gevolg. Hier staat echter tegenover dat een nieuwe geregistreerde geldige strafzaak niet per definitie betekent dat een dader schuldig is, zeker niet nu ook zaken geëindigd in bepaalde OM-afdoeningen (strafbeschikking, transactie, beleidssepot) en nog openstaande zaken als geldig worden beschouwd. Een andere kanttekening is dat de registratie van strafzaken in de OBJD een vertraging kent. Hierdoor is het mogelijk dat bepaalde recidivezaken van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting nog niet zijn geregistreerd op peildatum 2 juli 2021, met een gemeten onderschatting van de *geregistreerde* recidive tot gevolg. Daarnaast is er geen informatie opgenomen in de OBJD over de precieze begin- en einddata waarop daders gedetineerd waren en blijkt de opgenomen informatie over voorarrest niet betrouwbaar.¹³ De berekende begin- en einddata waarop daders gedetineerd waren – wat van invloed is op de verlenging van de ‘vooruitkijktijd’ – kunnen zodoende slechts als een gefundeerde inschatting worden beschouwd.¹⁴ Om deze reden zijn de resultaten zoals weergege-

11 Dit betreft niet de gehele populatie van 554 daders, omdat één dader is overleden binnen de twee jaar ‘vooruitkijktijd’.

12 Zie §6.2 voor de voorwaarden waaraan een nieuwe strafzaak moet voldoen om te worden gedefinieerd als een recidivezaak.

13 Schriftelijke informatie WODC, d.d. 18 augustus 2022.

14 Zie voor meer informatie de onderzoeksverantwoording in §B1.5.

ven in §6.3.1 en §6.3.2 ook berekend *zonder* detentiecorrectie (de minimale recidive). Hieruit blijkt dat de recidive zonder en met detentiecorrectie maar enkele procentpunten van elkaar verschillen.¹⁵ Verder blijkt dat er – door de detentiecorrectie – meer recidivisten dan niet-recidivisten buiten de meetbare groep vallen (zie §6.2.1), met wederom een gemeten onderschatting van de geregistreeerde recidive (met detentiecorrectie) tot gevolg.

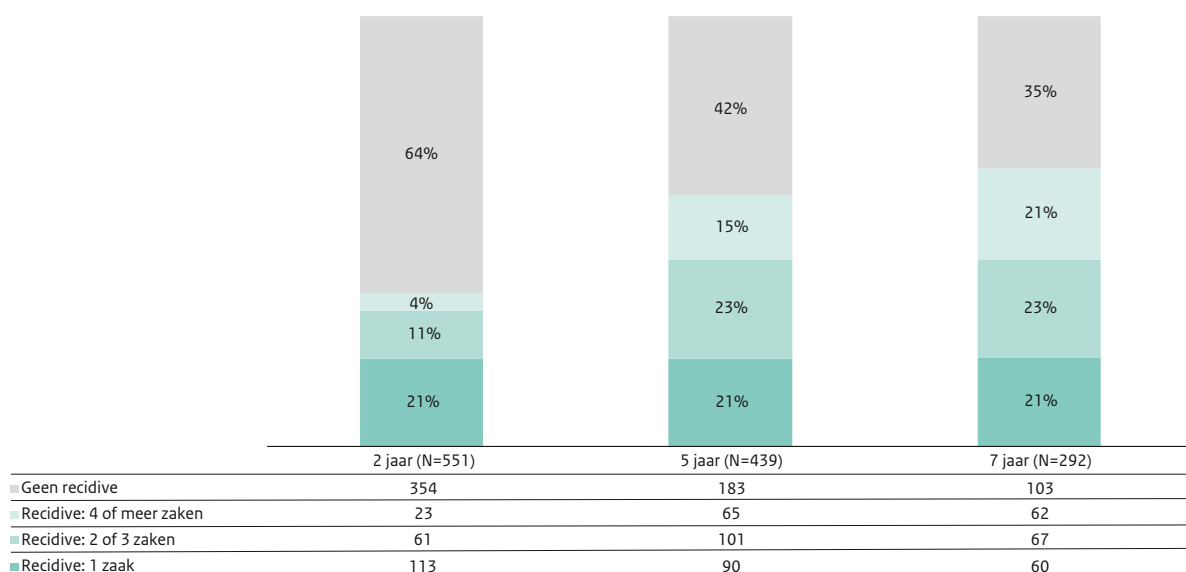
Voor een volledig overzicht van de totstandkoming van de dataset en de kanttekeningen bij de dataset zie de onderzoeksverantwoording in §B1.5.

6.3 Recidive

In deze paragraaf wordt allereerst aandacht besteed aan hoeveel daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zich binnen twee, vijf en zeven jaar opnieuw schuldig maken aan enig delict – oftewel de *algemene* recidive (zie §6.3.1). Vervolgens wordt gekeken naar de recidive per type delict, binnen vijf jaar (zie §6.3.2).

6.3.1 Algemene recidive

Figuur 6.1 laat zien hoeveel daders van binnenlandse seksuele uitbuiting binnen twee, vijf en zeven jaar, één of meerdere keren, recidiveren.



Figuur 6.1 Algemene recidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting na twee (N=551), vijf (N=439) en zeven (N=292) jaar

Bron: OM-data/RAC-min, dossieronderzoek, OBJD

¹⁵ In de onderzoeksverantwoording (zie §B1.5.3), is in Tabel B1.4 een vergelijking te zien tussen de resultaten die in dit hoofdstuk in Figuur 6.1 en Figuur 6.2 worden getoond zonder en met detentiecorrectie.

Ongeveer twee derde van de daders recidiveert binnen zeven jaar voor enig delict

Ruim een derde (36%) van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting recidiveert al binnen twee jaar. Dat is een hoog percentage vergeleken met het algemene recidivepercentage van rond de 26% van volwassen daders van criminaliteit in het algemeen na twee jaar.¹⁶ Na vijf jaar is de recidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting nog een stuk verder opgelopen tot 58% en na zeven jaar tot 65%. De hoge recidivepercentages tonen aan dat recidive voor daders van binnenlandse seksuele uitbuiting eerder regel dan uitzondering is. Daarbij gaat het bij veel recidivisten niet om eenmalige recidive. Het grootste deel van de recidivisten dat binnen vijf of zeven jaar recidiveert, doet dit zelfs meer dan eens. Verder blijkt dat als daders recidiveren, ze dit meestal snel doen. De kans op recidive wordt steeds kleiner naarmate er meer tijd verstrijkt. Van de 292 daders van wie de zevenjaarsrecidive gemeten kan worden, recidiveren er 104 (36%) in de eerste twee jaar. Van de totaal 120 daders van wie de zevenjaarsrecidive gemeten kan worden en die na vijf jaar nog niet gerecidiveerd hebben, recidiveren er 17 (14%) tussen jaar vijf en jaar zeven (dus ook binnen een tijdsbestek van twee jaar).

Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur blijkt dat ook de slachtoffers van seksuele uitbuiting vaak en snel opnieuw slachtoffer worden van criminaliteit, vaak ook van ernstige delicten die de lichamelijke integriteit aantasten.¹⁷ Bovendien blijken de slachtoffers vaak eerder dader te zijn geweest van criminaliteit in het algemeen.¹⁸

De hoge recidive van daders, de hoge revictimisatie van slachtoffers, en de aanzienlijke overlap tussen slachtoffer- en daderschap, scheppen een zeer zorgelijk beeld van een moeilijk te doorbreken cyclus van criminaliteit en onveiligheid waarin zowel daders als slachtoffers gevangen zitten.

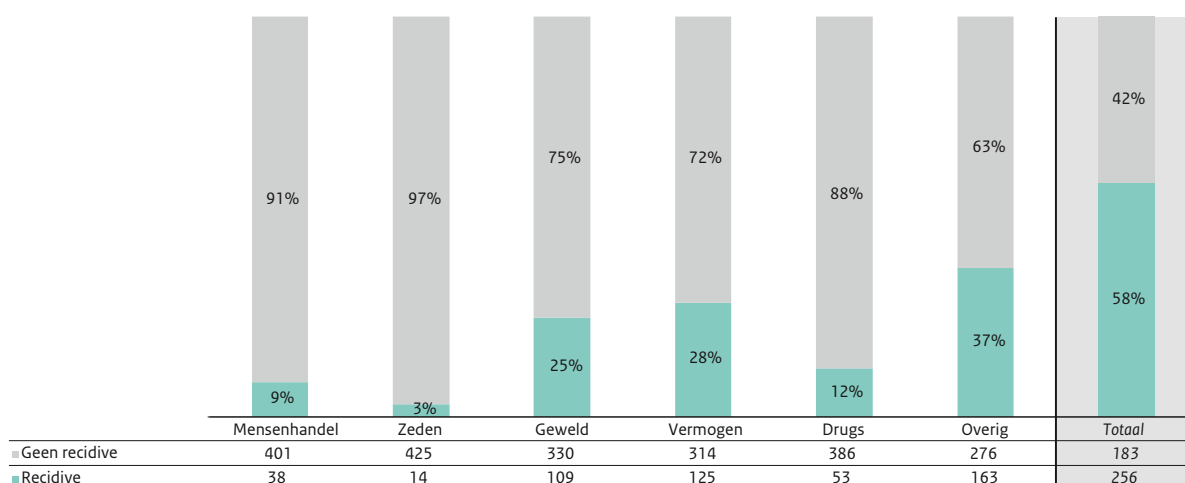
6.3.2 Recidive per type delict

Figuur 6.2 biedt inzicht in het type delicten waarmee daders van binnenlandse seksuele uitbuiting recidiveren. Dit is weergegeven voor de 439 daders van wie de vijfjaarsrecidive gemeten kan worden (zie ook Tabel 6.1 en Figuur 6.1). Er is voor deze groep daders gekozen vanwege de balans tussen het kunnen includeren van zoveel mogelijk recidive en het tegelijkertijd behouden van een zo groot mogelijke dadergroep. Onder de delictscategorie 'overig' vallen onder andere delicten tegen de openbare orde, vernieling en verkeersdelicten.

16 Verweij et al., 2021. Merk hierbij op dat het hogere recidivepercentage van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting deels verklaard kan worden door het feit dat daders van binnenlandse seksuele uitbuiting gemiddeld jonger zijn (28 jaar, zie §6.4) dan de volwassen daders van criminaliteit in het algemeen (36 jaar) en jongere daders vaker recidiveren dan oudere daders (zie §6.4).

17 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), Hoofdstuk 4.

18 Nationaal Rapporteur, 2022 (Brede blik op slachtofferschap), Hoofdstuk 7.



Figuur 6.2 Recidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting na vijf jaar, per type delict (N=439)

Bron: OM-data/RAC-min, dossieronderzoek, OBJD

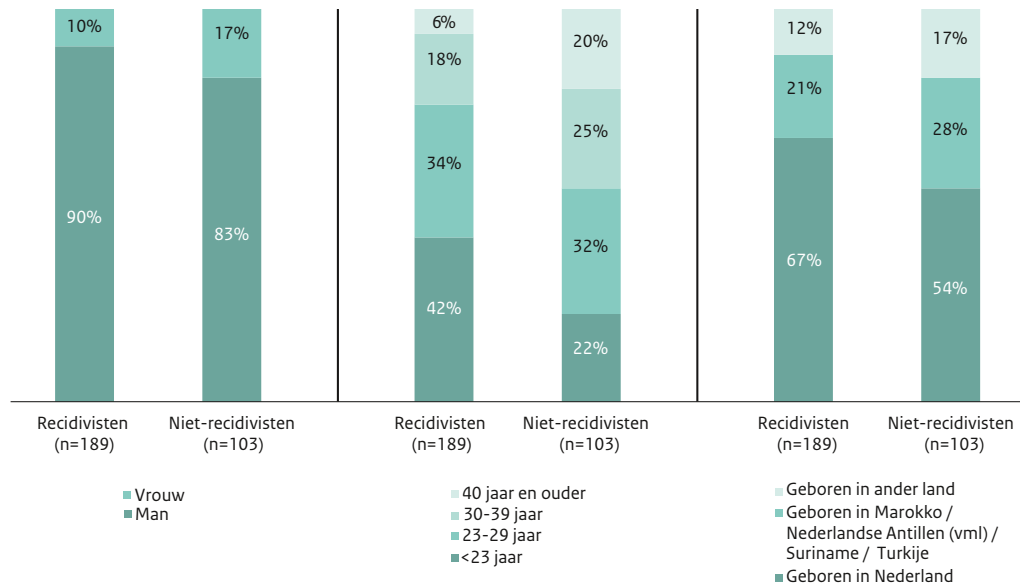
Daders recidiveren vaak met ernstige delicten

Bijna één op de tien (9%) daders van binnenlandse seksuele uitbuiting maakt zich binnen vijf jaar weer schuldig aan mensenhandel. Daarnaast valt op dat de recidive voor specifiek gewelds- en vermogensdelicten erg hoog is: respectievelijk 25% en 28%. Ook zijn daders na binnenlandse seksuele uitbuiting regelmatig betrokken bij drugscriminaliteit (12%). Slechts 3% van de daders recidiveert met een zedendelict.

6.4 Persoonskenmerken van daders die wel en niet recidiveren

In deze paragraaf worden de persoonskenmerken van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting die recidiveren vergeleken met de persoonskenmerken van de daders die dat *niet* doen. In tegenstelling tot §6.3.2 gaat het hier om de kleinere groep daders van wie de zevenjaarsrecidive gemeten kan worden, omdat binnen deze groep daders het onderscheid tussen recidivisten (n=189) en niet-recidivisten (n=103) het meest betrouwbaar gemaakt kan worden.¹⁹ In Figuur 6.3 is telkens van beide groepen daders de verdeling naar geslacht (eerste twee kolommen), leeftijdscategorie (derde en vierde kolom) en geboorteregio (vijfde en zesde kolom) weergegeven.

¹⁹ Bij de grotere groepen daders van wie de twee- en de vijfjaarsrecidive gemeten kan worden is bij de 'niet-recidivisten' namelijk vaker sprake van false positives, oftewel: daders die ten onrechte als niet-recidivist worden beschouwd.



Figuur 6.3 Geslacht, leeftijd en geboorteland van recidiverende en niet-recidiverende daders van binnenlandse seksuele uitbuiting (N=292)

Bron: OM-data/RAC-min, dossieronderzoek, OBJD, niet-openbare microdata van het CBS

Recidivisten zijn relatief vaak man en jonger dan 23 jaar

Zoals ook uit eerdere bevindingen blijkt, zijn daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vaak man (zie §5.6).²⁰ Dat geldt *nog* vaker voor de daders die recidiveren (90% man), dan voor de daders die dat niet doen (83% man).²¹ Daarnaast zijn daders vaak nog erg jong tijdens het plegen van binnenlandse seksuele uitbuiting (zie ook §5.6).²² In dit kader is een fors verschil te zien: maar liefst 42% van de recidivisten is jonger dan 23 jaar ten opzichte van 22% van de niet-recidivisten.²³ Deze bevinding bevestigt wederom de zorgen over jonge daders die de Nationaal Rapporteur al meerdere keren heeft geuit.²⁴ Tot slot blijkt er geen significant verschil te bestaan tussen de geboorteregion van daders die wel en niet recidiveren.²⁵

²⁰ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), §8.3; Kragten-Heerdink et al., 2022.

²¹ $\chi^2=3,900$; $df=1$; $p<,05$.

²² Zie ook: Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), §8.4; Kragten-Heerdink et al., 2022.

²³ $\chi^2=20,635$; $df=3$; $p<,001$. Ook de gemiddelde leeftijd verschilt significant: recidivisten zijn gemiddeld 26 jaar ($sd=8$ jaar) en niet-recidivisten 31 jaar ($sd=10$ jaar), $t=4,272$; $df=171,372$; $p<,001$. De gemiddelde leeftijd van alle 292 daders van binnenlandse seksuele uitbuiting van wie de zevenjaarsrecidive gemeten kan worden is 28 jaar ($sd=9$ jaar).

²⁴ Zie bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), §9.3.1; Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 185.

²⁵ $\chi^2=4,786$; $df=2$; $p=,09$. Bij dit resultaat moet worden opgemerkt dat alle daders van binnenlandse seksuele uitbuiting van wie de zevenjaarsrecidive gemeten kan worden en die geboren zijn in een ander land dan Nederland ($n=109$) wel op enig moment officieel naar Nederland zijn gemigreerd, meestal al als kind (83%). Ook van hen geeft de Nederlandse justitiële registratie waarschijnlijk dus een grotendeels volledig beeld van de geregistreerde criminele carrière.

6.5 Resocialisatie

Resocialisatie in de vorm van reclasseringstoezicht speelt een essentiële rol in het voorkomen van herhaald ouderschap. Echter, uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar de resocialisatie van ouders van mensenhandel bleek dat er voor deze ouders relatief weinig toezichttrajecten worden gestart bij de reclassering.²⁶ In de periode 2015 tot en met 2019 gaat het gemiddeld om zo'n 30 ingestroomde toezichten in de executiefase per jaar, voor zo'n 25 unieke ouders van mensenhandel. Dit terwijl er in ditzelfde tijdsbestek aan ongeveer drie keer zoveel ouders die voor mensenhandel zijn veroordeeld straffen zijn opgelegd die een juridische grondslag bieden voor toezicht door de reclassering. Het is onduidelijk waarom reclasseringstoezicht desondanks in de praktijk toch vaak uitblijft.

Het reclasseringswerk wordt in Nederland uitgevoerd door drie reclasseringsorganisaties: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering. Ze geven aan dat er op dit moment geen sprake is van een specifiek resocialisatieprogramma voor ouders van binnenlandse seksuele uitbuiting en dat er bij de uitvoeringsorganisaties ook nog te weinig kennis over deze dadergroep aanwezig is.²⁷ In navolging op het eerste inzicht in de recidive van deze ouders dat in dit hoofdstuk wordt gegeven, is er aanvullende – ook kwalitatieve – informatie nodig over de mate waarin belangrijke criminogene en beschermende factoren bij deze dadergroep aanwezig zijn.²⁸ Op basis van deze aanvullende informatie kan de reclassering een passende resocialisatie, specifiek voor ouders van binnenlandse seksuele uitbuiting ontwikkelen.²⁹ Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat er voldoende aanvullende informatie over deze dadergroep beschikbaar is. Als een groot deel van de ouders bijvoorbeeld niet meewerkt aan onderzoek door de reclassering, dan kan het vaderprofiel mogelijk niet voldoende worden ingekleurd en zal de daarop gebaseerde resocialisatie minder goed aansluiten.³⁰

Met 'passende resocialisatie' worden overigens geen nieuw te ontwikkelen interventies bedoeld. Het gaat om een programma, opgebouwd uit bestaande interventies die aansluiten op de achtergrond van de dadergroep.³¹ Na toepassing hiervan in de praktijk, kan de ontwikkelde resocialisatie vervolgens continu verder verbeterd worden op basis van ervaring. Om dit structureel in te bedden stelt de reclassering voor om bijvoorbeeld een kenniskring op te richten, waarin op regelmatige basis casusinformatie wordt gedeeld tussen professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van de resocialisatie van deze ouders. Dit is een, door de reclassering be-

26 Deze bevinding leidde tot de volgende aanbeveling: 'te onderzoeken of de huidige aanpak van resocialisatie van ouders van mensenhandel aansluit bij de aard van het delict, de kenmerken en de problematiek van de ouders en de hulp die zij nodig hebben om herhaald ouderschap te voorkomen' (Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 7 en §9.3.1.2), zie ook §1.2.

27 Mondelinge informatie Reclassering Nederland en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering, d.d. 4 oktober 2022, welke informatie later door hen ook is afgestemd met Stichting Verslavingsreclassering GGZ.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 Ibid.

proefde methode, die vaker wordt toegepast om voor specifieke dadergroepen die dit nodig hebben,³² een passend resocialisatieaanbod te ontwikkelen.^{33,34}

De Nationaal Rapporteur acht het van groot belang dat stappen gezet worden om tot passende resocialisatie voor daders van binnenlandse seksuele uitbuiting te komen. Hun relatief hoge en ernstige recidive benadrukt de noodzaak hiervan. Naast de drie reclasseringsorganisaties die de resocialisatietrajecten voor volwassen daders uitvoeren, is ook de jeugdreclassering een belangrijke partij in dit kader. Met name met het oog op de vele jonge, vooral adolescente, daders van binnenlandse seksuele uitbuiting (zie §5.6).

JEUGDRECLASSERING

Wanneer een minderjarige of een jongere, berecht onder het adolescentenstrafrecht, is veroordeeld voor een strafbaar feit, kan jeugdreclassering worden opgelegd. Dit kan de rechter of het OM doen. Jeugdreclassering is een combinatie van begeleiding en controle, waarbij het doel is om jonge daders handvatten te bieden zodat zij niet opnieuw de fout ingaan. Dit om (potentiële) slachtoffers en de maatschappij te beschermen, maar ook om toekomstperspectief te bieden aan de jonge daders.³⁵

Af en toe komen verdachten van mensenhandel bij jeugdreclassering terecht. Op basis van data van het CBS blijkt dat er in de periode 2017-2021 bij de jeugdreclassering in totaal 35 jongeren onder toezicht stonden die in het jaar dat zij daar in beeld kwamen, of het jaar ervoor, werden verdacht van mensenhandel. Gemiddeld zijn deze daders 17 jaar oud ten tijde van de melding van mensenhandel bij de politie. Opvallend genoeg is bijna een derde van hen vrouw. Het overgrote deel van de jongeren is in beeld gekomen bij de politie vanwege seksuele uitbuiting (86%). De overige 14% vanwege criminele uitbuiting.

In totaal lopen er voor deze veroordeelde jongeren 80 toezichttrajecten bij jeugdreclassering. Het valt op dat bijna de helft van hen al onder toezicht van jeugdreclassering stond *voordat* het incident van mensenhandel bij de politie was geregistreerd. Een deel van de jongeren staat dus zowel voor als na (de melding van) het mensenhandelincident onder toezicht. Gemiddeld gaat het om ongeveer twee trajecten per persoon. Bij ongeveer 29% gaat het om drie of meer trajecten. De meeste trajecten zijn of relatief kort of juist relatief lang. Een derde van de trajecten duurt namelijk twee tot drie maanden, en nog een derde juist één tot twee jaar. De meeste jongeren – 69% – krijgen door het OM of de rechter een maatregel toezicht en begeleiding binnen een gedwongen kader opgelegd. Dit is vaker dan bij jonge daders in het alge-

32 Voorbeelden hiervan zijn: daders van zedendelicten, daders met extremistische gedachten en daders met een licht verstandelijke beperking.

33 De methode wordt periodiek door onafhankelijke deskundigen beoordeeld en eventueel recidiveonderzoek door het WODC kan inzicht verschaffen in een mogelijk effect van de toegepaste resocialisatie.

34 Mondelinge informatie Reclassering Nederland en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering, d.d. 4 oktober 2022, welke informatie later door hen ook is afgestemd met Stichting Verslavingsreclassering GGZ.

35 Website Jeugdzorg Nederland, <https://www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdreclassering/algemeen/> (geraadpleegd op 11 augustus 2022).

meen het geval is.³⁶ Ook krijgen de hier onderzochte jongeren vaker toezicht opgelegd in het kader van Individuele Traject Begeleiding (ITB) Harde Kern. Dat is een individuele begeleiding voor jongeren die structureel ernstige delicten plegen. ITB Harde Kern is een vervanging van detentie. De jongere krijgt een strikt dagrooster in combinatie met strenge controle door jeugdreclassering, gezin, politie en school.³⁷

6.6 Conclusie

Het inzicht in het herhaald ouderschap van ouders van binnenlandse seksuele uitbuiting dat in dit hoofdstuk gegeven wordt, biedt aanknopingspunten voor de vormgeving van de resocialisatie van deze ouders door de reclassering. Een effectieve resocialisatie draagt bij aan de preventie van mensenhandel, doordat het herhaald ouderschap – en daarmee ook slachtofferschap – zoveel mogelijk voorkomt. Dit is van groot belang, zeker omdat het bij binnenlandse seksuele uitbuiting vaak gaat om kwetsbare jongeren. Het is daarbij opvallend dat de jongeren die onder toezicht van de jeugdreclassering komen, relatief gezien vaak vrouw zijn. De hoge recidive van ouders zoals uit dit hoofdstuk blijkt, de eerder geconstateerde hoge revictimisatie van slachtoffers,³⁸ en de aanzienlijke overlap tussen slachtoffer- en ouderschap,³⁹ scheppen een zeer zorgelijk beeld van een moeilijk te doorbreken cyclus van criminaliteit en onveiligheid waarin zowel ouders als slachtoffers gevangen zitten.

Op basis van data over alle geregistreerde strafzaken van ouders – van wie een strafzaak over binnenlandse seksuele uitbuiting in de periode 2008 tot en met 2017 bij het OM is ingeschreven en tot een schuldigverklaring door de rechter heeft geleid – is de recidive in kaart gebracht. In dit hoofdstuk wordt onder recidive verstaan: delicten gepleegd na de inschrijfdatum van de uitgangszaken bij het OM, die hebben geleid tot één of meerdere nieuwe strafzaken.⁴⁰

Passende resocialisatie nodig voor ouders van binnenlandse seksuele uitbuiting

Al eerder bleek dat er voor ouders van mensenhandel relatief weinig toezichttrajecten worden gestart bij de reclassering terwijl meestal wel straffen zijn opgelegd die daarvoor een juridische grondslag bieden. Daarbij geeft de reclassering aan dat er op dit moment geen sprake is van een specifiek resocialisatieprogramma voor ouders van binnenlandse seksuele uitbuiting en dat er bij de uitvoeringsorganisaties ook nog te weinig kennis is over deze oudergroep.⁴¹

36 Dat is namelijk 63%, zie CBS Statline, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82977NED/table?ts=1612533446022> (geraadpleegd op 17 augustus 2022).

37 Voor een overzicht van alle jeugdreclasseringsmaatregelen, zie Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019), p.127.

38 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), Hoofdstuk 4.

39 Nationaal Rapporteur, 2022 (Brede blik op slachtofferschap), Hoofdstuk 7.

40 Met uitzondering van nieuwe strafzaken geëindigd in een vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging, technisch sepot of zogenoemde technische beslissing, waarmee een rechterlijke uitspraak wordt bedoeld waarbij de zaak niet inhoudelijk beoordeeld is (bijvoorbeeld dagvaarding nietig, OM niet-ontvankelijk, rechter niet bevoegd).

41 Mondelinge informatie Reclassering Nederland en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering, d.d. 4 oktober 2022, welke informatie later door hen ook is afgestemd met Stichting Verslavingsreclassering GGZ.

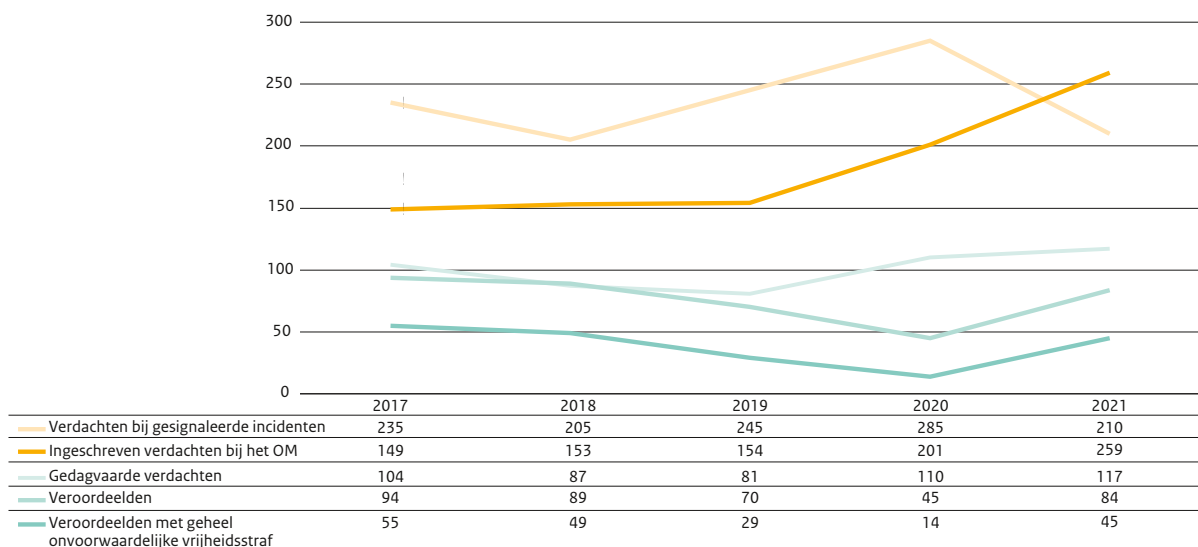
Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting recidiveren relatief vaak en snel. Waar het algemene recidivepercentage van volwassen daders van criminaliteit in het algemeen na twee jaar rond de 26% ligt,⁴² recidiveert in dit tijdsbestek ruim een derde (36%) van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting voor enig delict. Binnen vijf jaar is dit percentage opgelopen tot 58% en binnen zeven jaar tot 65%. Ook recidiveren daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vaak met ernstige delicten. Binnen vijf jaar heeft 28% zich schuldig gemaakt aan een vermogensdelict, 25% aan een geweldsdelict, 12% aan een drugsdelict en bijna één op de tien daders wederom aan mensenhandel. De daders die recidiveren zijn relatief vaak man en jonger dan 23 jaar.

De recidivecijfers in dit hoofdstuk onderstrepen eens te meer de noodzaak van een effectief resocialisatieprogramma voor daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, door zowel jeugd- als volwassenreclassering.

42 Verweij et al., 2021.

7 Conclusie

Mensenhandel is een ernstig misdrijf, waarbij de dader een ingrijpende inbreuk pleegt op de vrijheid en waardigheid van anderen. De bevindingen in deze dadermonitor wijzen op het grote belang om meer inzicht te krijgen in de kenmerken van mensenhandelzaken, om de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting te intensiveren en om veroordeelde daders passend te resocialiseren. Want hoewel het aantal ingeschreven zaken van mensenhandel bij het Openbaar Ministerie (OM) is gestegen en de Rechtspraak meer zaken heeft afgedaan, is tegelijkertijd het aandeel dagvaarding in de periode 2017-2021 weer gedaald en het aandeel septs opnieuw gestegen. Deze ontwikkelingen zijn weergegeven in overzichtsfiguur 7.1.



Figuur 7.1 Het aantal daders in de verschillende fasen van de strafrechtketen, per jaar 2017-2021

NB: Per fase gaat het om een ander cohort aan verdachten. Niet alle veroordeelde daders in 2017-2021 zijn immers in diezelfde periode gesignaleerd als verdachte.¹ Ook ontbreken gesignaleerde verdachten in beeld bij de KMar en de NLA.

Bron: CBS-databestanden en RAC-min

De strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting blijft nog steeds achter. Daarnaast blijkt dat daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vaak en snel opnieuw ernstige delicten plegen.

Deze dadermonitor gaat over de aard en omvang van de groep daders van mensenhandel in de strafrechtketen in de periode 2017-2021. Met cijfers van organisaties uit de strafrechtketen is daderschap van mensenhandel inzichtelijk gemaakt, van signalering tot herhaald daderschap. Daarnaast zijn relevante ontwikkelingen in de aanpak beschreven. Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste conclusies en daaruit volgende aanbevelingen weer.

¹ Zo blijkt uit §5.5 dat het gemiddeld zo'n 650 dagen duurt voor een inschrijving bij het OM tot een vonnis bij de rechtbank leidt.

VOLLEDIG ZICHT OP STRAFRECHTELIJKE AANPAK ONTBREEKT

Aan de cijfers over de fasen in de strafrechtelijke aanpak van daders van mensenhandel kleven verschillende beperkingen. Zo ontbreekt soms relevante informatie, zoals de specifieke vorm van mensenhandel. Daarnaast is de kwaliteit van registratiedata afhankelijk van de manier waarop de operationele organisaties (in de verschillende regio's) registreren. Cijfers over signalen die de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) registreren zijn op dit moment niet goed vergelijkbaar. Eventuele blinde vlekken of verbeterpunten in de signalering zijn daarmee lastig vast te stellen. De invoering van de Domeinoverstijgende Informatie-gestuurd Werkwijze (DIGW) moet tot meer eenduidige en uitgebreidere registratie leiden. Het voornemen is dat deze werkwijze niet alleen bij de politie, maar ook bij de KMar en de NLA wordt ingevoerd. Daarmee worden data van de opsporingsinstanties meer volledig en beter vergelijkbaar. Dat komt het zicht op mensenhandel ten goede. Daarnaast maakt het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) momenteel een nodige ontwikkelslag in de registratie. Ook in de vervolgingsfase ontbreekt een volledig inzicht in de verschillen tussen mensenhandelvormen en de specifieke knelpunten daarbinnen. Op basis van de categorisering van het OM kan momenteel bij ongeveer driekwart van de ingeschreven mensenhandelzaken achterhaald worden of het om seksuele of niet-seksuele uitbuiting gaat. Het is op dit moment niet mogelijk specifieke vormen van mensenhandel te onderscheiden, zoals criminele uitbuiting of binnenlandse seksuele uitbuiting. Dat is een belangrijke tekortkoming. De Nationaal Rapporteur heeft er eerder meermalen op gewezen dat voor een effectieve bestrijding van mensenhandel volledige informatie over opsporing en vervolging van groot belang is. Zij ondersteunt de genomen initiatieven ter verbetering van de signalering en registratie, beveelt aan deze met de nodige prioriteit voort te zetten en zal monitoren of deze daadwerkelijk leiden tot verbetering en harmonisering van registratie in de strafrechtketen.

7.1 Stijging ingeschreven zaken van mensenhandel

Het aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken is in de laatste jaren van de onderzoeksperiode sterk gestegen: van 154 in 2019 naar 259 in 2021 (zie Figuur 7.1). Na een jarenlange dalende trend van het aantal ingeschreven zaken is deze stijging een positieve ontwikkeling.

In 2021 streefcijfer veiligheidsagenda voor ingeschreven zaken gehaald

Mogelijk hangt de stijging van bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken samen met de afspraken die in de Veiligheidsagenda 2019-2022 zijn gemaakt over het aantal verdachten dat vanuit de politie moet worden ingeschreven bij het OM. In 2021 is het streefcijfer voor het eerst gehaald. Hoewel dit op zichzelf een positieve ontwikkeling is, plaatst de Nationaal Rapporteur daar enkele kanttekeningen bij. Zo daalt het aantal geregistreerde signalen van mensenhandel in 2020 en 2021 (zie Hoofdstuk 2). Verder daalt ook het aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel al sinds 2018 (zie Hoofdstuk 3). Het is dan ook niet geheel duidelijk wat de bron van de stijging van het aantal ingeschreven zaken is.

Het is positief dat mensenhandel een thema is en blijft op de veiligheidsagenda. Hiermee kan een impuls gegeven worden aan de aanpak van mensenhandel. Streefcijfers zijn daarbij een mooie eerste stap. Maar gelet op de andere bevindingen, is het de vraag in hoeverre een be-

haald streefcijfer een indicatie is van een positieve ontwikkeling in de strafrechtelijke aanpak als het gaat om signalering, opsporing en vervolging en de overgangen daartussen. Daarbij is momenteel ook niet inzichtelijk hoe de beslismomenten en de weging van verschillende feiten en signalen binnen die fasen vorm krijgen en wat daarmee de impact van de aanpak is.

Trendbreuk door meer en hogere straffen

De stijging van het aantal ingeschreven zaken bij het OM lijkt door te werken naar de Rechtspraak: het aantal afgedane zaken is in 2021 met bijna 60% toegenomen ten opzichte van een jaar eerder. Bovendien is een groter aandeel zaken bewezen verklaard en zijn vaker geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd vergeleken met de voorgaande jaren. Dit lijkt dan ook een trendbreuk te zijn. De Nationaal Rapporteur vindt het belangrijk om deze ontwikkeling te monitoren. Bovendien acht de Nationaal Rapporteur onderzoek naar de kenmerken van aanbrechte zaken noodzakelijk. Zo moet worden gezien of deze zaken representatief zijn voor de ernst en variatie van de feitelijke mensenhandelproblematiek.

7.2 Langdurige trend van toename septs en afname dagvaardingen

In de onderzochte periode worden steeds minder zaken gedagvaard. Aan het begin van de onderzoeksperiode, in 2017, wordt in 63% van de zaken een verdachte gedagvaard. In 2021 is dit nog maar in de helft van de zaken het geval. Deze ontwikkeling past binnen een trend die waarneembaar is sinds de Nationaal Rapporteur het aantal dagvaardingen monitort. In 2011 werd namelijk nog in 72% van de zaken een verdachte gedagvaard.

Vaker zaken geseponeerd vanwege onvoldoende bewijs

Veel zaken stromen dus niet door in de strafrechtketen. Vaak eindigen deze zaken in een technisch sepot, meestal vanwege onvoldoende bewijs. In 2017 eindigen drie op de tien mensenhandelzaken in een technisch sepot; in 2021 is dit in bijna vier op de tien zaken. Zaken van seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting verschillen hierin nauwelijks. Ook deze ontwikkeling is al geruime tijd zichtbaar. In 2011 werden namelijk nog slechts twee op de tien zaken geseponeerd om een technische reden, bijna de helft van het aandeel in 2021.

Onderzoek naar vervolging en berechting van mensenhandel noodzakelijk

De problematiek rondom mensenhandel neemt niet af. Onderzoek is daarom nodig om de langdurige trend van afnemende dagvaardingen te verklaren, zoals de Nationaal Rapporteur eerder heeft geadviseerd.² Onderzoek naar zaken van mensenhandel kan bovendien inzicht geven in hoe de beslismomenten in de strafrechtketen vorm krijgen, bijvoorbeeld om verdachten uit een opsporingsonderzoek in te sturen aan het OM. Ook kan onderzoek inzicht geven in de aard van de ingeschreven zaken bij het OM en daardoor duiding geven aan de recente toename daarvan. De Nationaal Rapporteur is voornemens in te zetten op onderzoek om te komen tot dergelijk inzicht en duiding.

² Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 143-144, 146.

7.3 Te snelle kwalificatie melding zit strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting in de weg

Deze monitor toont dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting ernstig achterblijft en in omvang zelfs terugloopt. Uit Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4 blijkt dat er in de periode 2017-2021 in totaal 57 opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting zijn gestart, en slechts 15 unieke zaken zijn ingeschreven bij het OM. In de periode 2015-2019 waren dat nog 74 onderzoeken en 75 inschrijvingen.³ Uit Hoofdstuk 5 blijkt daarnaast dat strafzaken van arbeidsuitbuiting vaker leiden tot een vrijspraak dan bij andere mensenhandelvormen. Als daders van arbeidsuitbuiting wel worden veroordeeld, wordt aanzienlijk vaker een – deels of geheel – voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. De duur van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is bovendien korter. Ten slotte blijkt dat strafzaken van niet-seksuele uitbuiting, zoals arbeidsuitbuiting, een aanzienlijk langere doorlooptijd hebben vergeleken met strafzaken van seksuele uitbuiting. Dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting op al deze punten achterblijft bleek ook al uit de twee vorige dadermonitors mensenhandel. Zo heeft de Nationaal Rapporteur eerder aanbevolen om de aanpak van arbeidsuitbuiting te intensiveren en meer zaken voor de rechter te brengen om duidelijkheid te creëren over de afbakening van de strafbaarheid van arbeidsuitbuiting.⁴ Ook deed de Nationaal Rapporteur de aanbeveling om te inventariseren welke sectoren en werknemers bovengemiddeld kwetsbaar zijn, om meer sturing te geven aan de aanpak van arbeidsuitbuiting.⁵ Gelet op de bevindingen in deze monitor blijven deze aanbevelingen onverminderd van kracht.

Te vroeg onderscheid gemaakt tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

De strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting start met de signalering daarvan. De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing van arbeidsuitbuiting, is primair de partij die arbeidsuitbuiting dient te signaleren. De NLA signaleert hoofdzakelijk aan de hand van meldingen die zij ontvangt van bijvoorbeeld de politie, burgers of ngo's. Slechts 7% van de meldingen zijn van de NLA zelf afkomstig. Volgens de Nationaal Rapporteur is een proactievare rol van de NLA in de signalering van arbeidsuitbuiting essentieel.

Binnengekomen meldingen worden eerst aangevuld en beoordeeld door een rechercheur van de Arbeidsinspectie om te bepalen of sprake is van mogelijke arbeidsuitbuiting. De NLA stelt dat er een kloof bestaat tussen wat de maatschappij verstaat onder uitbuiting en wat juridisch, volgens het Wetboek van Strafrecht, als arbeidsuitbuiting wordt aangemerkt. Meldingen beoordeeld als arbeidsuitbuiting worden strafrechtelijk opgepakt door de opsporingstak en meldingen beoordeeld als ernstige benadeling worden (bestuurlijk) opgepakt door de toezichttak van de NLA. Alleen als een melding is beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting en er volgens de NLA sprake is van (strafvorderlijke) aanknopingspunten voor verder opsporingsonderzoek wordt een melding als zodanig opgepakt. Alleen dan wordt bijvoorbeeld een informatief gesprek met mogelijke slachtoffers gevoerd, en een eventuele bedenktijd aangeboden, waarna slachtoffers kunnen beslissen aangifte te doen of op een andere manier medewerking te verlenen aan het strafproces.

³ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 120 en p. 136.

⁴ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), pp. 189-190.

⁵ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 213-214.

Bovenstaande is problematisch om meerdere redenen. Ten eerste zijn de begrippen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting onvoldoende onderscheidend. Zo overlappen de NLA-criteria voor ernstige benadeling aanzienlijk met indicatoren voor arbeidsuitbuiting. Ten tweede vindt de beoordeling of sprake is van arbeidsuitbuiting of andere misstanden, zoals ernstige benadeling, te vroeg in het proces plaats. Aangezien nog geen informatief gesprek heeft plaatsgevonden, de bedenktijd nog niet is aangeboden, en slachtoffers nog geen aangifte hebben gedaan of medewerking hebben verleend aan het strafproces, is nog niet alle relevante informatie bekend. Mogelijk worden dus niet de juiste opsporings- en vervolgingshandelingen ingezet om daders passend te bestraffen. Daarnaast worden slachtoffers hierdoor mogelijk niet goed beschermd. Zo hangen veel belangrijke rechten en voorzieningen voor de bescherming van mogelijke slachtoffers samen met het beoordelen van een melding als mogelijke arbeidsuitbuiting. Zo biedt de bedenktijd toegang tot bescherming in de vorm van onder andere opvang en medische en juridische ondersteuning.

Ten derde is het zorgelijk dat een melding alleen als arbeidsuitbuiting wordt opgepakt indien er strafvorderlijke aanknopingspunten aanwezig zijn. In zo'n vroeg stadium zijn deze namelijk vaak nog niet aanwezig of zijn deze nog niet onderzocht. Ook het Functioneel Parket van het OM geeft aan dat al vroeg in de aanpak van arbeidsuitbuiting op basis van kansrijkheid wordt besloten om zaken van mogelijke arbeidsuitbuiting op basis van andere feiten te vervolgen zoals valsheid in geschrifte of mensensmokkel. Daardoor worden minder zaken van arbeidsuitbuiting op grond van 273f Sr bij het OM ingeschreven en uiteindelijk voor de rechter gebracht. Vervolgens ontstaat daarmee niet meer jurisprudentie op arbeidsuitbuiting, terwijl dit juist belangrijk is voor rechtsvorming en afbakening van het begrip arbeidsuitbuiting, wat door de wetgever ook expliciet aan de rechtspraak is overgelaten.⁶ De strafrechtelijke aanpak lijkt momenteel in te zetten op de meest ernstige vormen van arbeidsuitbuiting. De wetgever is voornemens het juridische begrip van arbeidsuitbuiting in 273f Sr te verruimen. Daarmee wordt voor de signalering en opsporing het onderscheid ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting mogelijk minder relevant.

Juist omdat in de fase van signalering nog veel onduidelijk is, zouden inspanningen gericht moeten zijn op verder onderzoek en verzamelen van informatie en zou de drempel om uit te gaan van mogelijke arbeidsuitbuiting laag moeten zijn. Dat er dan signalen worden opgepakt als arbeidsuitbuiting die in werkelijkheid gaan over ernstige benadeling is onvermijdelijk en inherent aan signalering en opsporing. Om de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren en slachtoffers voldoende te beschermen is het van belang dat arbeidsuitbuiting als zodanig wordt aangemerkt en opgepakt, al vanaf de fase van signalering. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 1

Pas het proces van signalering bij de Arbeidsinspectie aan

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om het opsporingsproces van arbeids-

⁶ Zie ook de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur in een eerdere dadermonitor, Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), pp. 189-190.

uitbuiting bij de Nederlandse Arbeidsinspectie zo in te richten dat bij meldingen geen onderscheid wordt gemaakt tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. In ieder geval tot mogelijke slachtoffers toegang hebben gehad tot het informatief gesprek, de bedenktijd en de mogelijkheid om in navolging daarvan aangifte te doen of medewerking te verlenen aan het strafproces. Daarnaast beveelt de Nationaal Rapporteur aan om met de voorgenomen wijziging van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht het begrip arbeidsuitbuiting te verduidelijken en te onderscheiden van aanpalende misstanden.

7.4 Zorgelijke recidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vereist passende resocialisatie

In deze dadermonitor zijn voor het eerst cijfers opgenomen over het herhaald daderschap – ook wel recidive genoemd – van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting (zie Hoofdstuk 6). Dit inzicht biedt aanknopingspunten voor de vormgeving van de resocialisatie van deze daders. Een effectieve resocialisatie is van groot belang voor de preventie van mensenhandel, doordat het herhaald daderschap zoveel mogelijk voorkomt. De Nationaal Rapporteur geeft met dit eerste inzicht in de recidive invulling aan een aanbeveling gedaan in een eerdere dadermonitor mensenhandel.⁷ Het voorkomen van herhaald daderschap is ook onderdeel van de derde doelstelling van het interdepartementale programma Samen tegen Mensenhandel, namelijk, het aanpakken en frustreren van daders en het voorkomen van herhaald daderschap.⁸

De relatief jonge daders van binnenlandse seksuele uitbuiting recidiveren vaak, snel en met ernstige delicten

Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn relatief jong. Een derde is jonger dan 23 jaar ten tijde van plegen (zie §5.6) en deze jonge daders recidiveren aanzienlijk vaker dan oudere daders. Daarnaast blijkt dat de recidive van de gehele dadergroep hoog is. Het algemene recidivepercentage van volwassen daders van criminaliteit in het algemeen ligt na twee jaar rond een kwart.⁹ Terwijl in dit tijdsbestek ruim een derde (36%) van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting recidiveert voor enig delict. Binnen vijf jaar is dit percentage opgelopen tot 58% en binnen zeven jaar tot 65%. Ook recidiveren daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vaak met ernstige delicten: met name vermogens- en geweldsdelicten, maar ook drugsdelicten en wederom mensenhandel komen regelmatig voor.

De hoge recidive van daders, de eerder geconstateerde hoge revictimisatie van slachtoffers,¹⁰ en de aanzienlijke overlap tussen slachtoffer- en daderschap,¹¹ scheppen een zeer zorgelijk beeld van een moeilijk te doorbreken cyclus van criminaliteit en onveiligheid waarin zowel daders als slachtoffers gevangen zitten.

Passende resocialisatie nodig voor daders van binnenlandse seksuele uitbuiting

Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar de resocialisatie van daders van mensenhandel blijkt dat er voor hen maar weinig toezichttrajecten worden gestart bij de reclasse-

7 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Aanbeveling 2, pp. 186-187.

8 Ministerie van JenV et al., 2018, p. 6.

9 Verweij et al., 2021.

10 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), Hoofdstuk 4.

11 Nationaal Rapporteur, 2022 (Brede blik op slachtofferschap), Hoofdstuk 7.

ring, terwijl meestal wel straffen zijn opgelegd die daarvoor een juridische grondslag bieden.¹² Het eerste inzicht in de hoge, snelle en ernstige recidive van de veelal jonge daders van binnenlandse seksuele uitbuiting benadrukt echter de noodzaak van een effectieve resocialisatie voor in ieder geval daders van deze mensenhandelvorm.

De reclassering geeft aan dat er op dit moment geen sprake is van een specifiek resocialisatieprogramma voor daders van binnenlandse seksuele uitbuiting en dat er bij de uitvoeringsorganisaties ook nog te weinig kennis is over de dadergroep.¹³ Wel heeft de reclassering ervaring met het ontwikkelen van een passend resocialisatieaanbod voor andere specifieke dadergroepen die dit nodig hebben.

De Nationaal Rapporteur acht het van groot belang dat er een passend resocialisatieprogramma geboden wordt aan daders van binnenlandse seksuele uitbuiting en doet daarom – in het verlengde van een aanbeveling in de vorige dadermonitor mensenhandel¹⁴ – de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 2

Bied daders van binnenlandse seksuele uitbuiting passende resocialisatie

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om samen met de drie reclasseringsorganisaties en jeugdreclassering een passende resocialisatie te ontwikkelen die aansluit op de achtergrond van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting en om deze resocialisatie in de praktijk consequent toe te passen.

¹² Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 7.

¹³ Mondelinge informatie Reclassering Nederland en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering, d.d. 4 oktober 2022, welke informatie later door hen ook is afgestemd met Stichting Verslavingsreclassering GGZ.

¹⁴ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), §9.3.1.2, zie ook §1.2.

Literatuur

- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. (2020). *Geen tweederangs burgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.
- Algemene Rekenkamer. (2021). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak van arbeids-uitbuiting*. Algemene Rekenkamer.
- Barendregt, C. S., Beerthuis, M. G. C. J., Vink, M., Leertouwer, E., & Laan, A. M. van der (2016). *Identificatie van 18- tot 23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht: Een pilot*. WODC.
- Cannon, A.C., Arcara, J., Graham, L.M., & Macy, R.J. (2018). Trafficking and health: A systematic review of research methods. *Trauma, Violence & Abuse*, 19(2), 159-175. <https://doi.org/10.1177/1524838016650187>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Vervolg en berechting misdrijven; persoonsgegevens* [Dataset]. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83944NED/table?ts=1660589623577>
- Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel. (2021a). *Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting*. CKM.
- Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel. (2021b). *Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2020*. CKM.
- Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel. (2022). *Kijken met andere ogen. Een landelijke verkenning naar criminele uitbuiting in dertien gemeenten in Nederland*. CKM.
- Dell, N.A., Maynard, B.R., Born, K.R., Wagner, E., Atkins, B., & House, W. (2019). Helping survivors of human trafficking: A systematic review of exit and postexit interventions. *Trauma, Violence & Abuse*, 20(2), 183-196. <https://doi.org/10.1177/1524838017692553>
- Denton, E. (2016). Anatomy of offending: Human trafficking in the United States, 2006–2011. *Journal of Human Trafficking* 2(1): 32–62.
- Dijk, J. van, Cruyff, M., & Heijden, P. van der (2021). *Multiple systems estimation slachtoffers mensenhandel Nederland 2016-2019*. WODC.
- Esser, L.B. (2019). *De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld*. Boom Juridisch.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. (2021). *De rol van online platformen bij binnenlandse seksuele uitbuiting van minderjarigen: Tactisch intelligence beeld*. EMM.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. (2022). *Structuur en modus operandi van Nigeriaanse criminele netwerken*. EMM.
- Franchino-Olsen, H. (2021). Vulnerabilities relevant for commercial sexual exploitation of children/domestic minor sex trafficking: A systematic review of risk factors. *Trauma, Violence, & Abuse* 22(1): 99–111.
- Graaf, M. van der. (2022, 14 juli). Kinderen uit Oekraïne vallen ten prooi aan mensenhandelaars. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/opinie/kinderen-uit-oekraïne-vallen-ten-prooi-aan-mensenhandelaars~b3aco806/>
- Greenbaum, J., Stoklosa, H., & Murphy, L. (2020). The public health impact of coronavirus disease on human trafficking. *Frontiers in Public Health*, 8, 561184. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.561184>
- Hampton, M.D., & Lieggi M. (2020). Commercial sexual exploitation of youth in the United States: A qualitative systematic review. *Trauma, Violence, & Abuse* 21(1): 57–70.
- Hoff, S., & Volder, E. de. (2022). *Preventing human trafficking of refugees from Ukraine*. La Strada International & The Freedom Fund.
- International Labour Organisation. (2012). *ILO indicators of forced labour*. ILO.
- Immigratie en Naturalisatie Dienst. (2022, 14 oktober). *Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne*. <https://ind.nl/nl/oekraïne/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraïne>
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019). *Staat van eerlijk werk 2019. Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. ISZW.
- Kinderrechtencomité. (2022). *Eind-observaties bij de gecombineerde vijfde en zesde periodieke Nederlandse*

- rapportage. Verenigde Naties. <https://www.kinderrechten.nl/assets/2022/03/Eind-observaties-VN-Kinderrechtencomite-2022.pdf>
- Kragten-Heerdink, S.L.J., Dettmeijer-Vermeulen, C.E., & Korf, D.J. (2018). More than just “pushing and pulling”: Conceptualizing identified human trafficking in the Netherlands. *Crime & Delinquency*, 64(13), 1765–1789. <https://doi.org/10.1177/0011128717728503>
- Kragten-Heerdink, S.L.J., Weijer van de, S.G.A., & Weerman, F.M. (2022). Crossing borders: Does it matter? Differences between (near-) domestic and cross-border sex traffickers, their victims and modus operandi. *European Journal of Criminology*. <https://doi.org/10.1177/14773708221092314>
- Kuijken, W.J. (2017). *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren*. Commissie Evaluatie Politiewet 2012.
- Leger des Heils. (2022). In Europa uitgebuit, nergens beschermd: Een onderzoek naar de bescherming van slachtoffers van mensenhandel met een Dublinclaim. Leger des Heils.
- Lestrade, S.M.A. (2018). *De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland*. Wolters Kluwer.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *Praktische handleiding. Eerstelijns signalering van slachtoffers van mensenhandel. Gericht op arbeidsuitbuiting*. Ministerie van JenV.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & ministerie van Buitenlandse Zaken. (2018). *Samen tegen Mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting*. Rijksoverheid.
- Nap, J., & Vos, J. (2018). Rijker verantwoord: wat is de bedoeling? *Het Tijdschrift voor de Politie* 80(4), 6-12.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2012). *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2016). *Prostitutie en mensenhandel*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2017). *Effectief preventief*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2017). *Mensenhandel. Tiende Rapportage*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2017). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2018). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2019). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2021). *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2021). *Uitgelicht arbeidsuitbuiting*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2021). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2022). *Brede blik op slachtofferschap*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2022). *Slachtoffers mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021*. Nationaal Rapporteur.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2020). *Bijstelling Jaarplan 2020*. NLA.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021*. NLA.

- Oosterom, E. (2022, 16 april). Onderzoek naar mogelijke seksuele uitbuiting van Oekraïense vluchteling. *Algemeen Dagblad*. <https://www.ad.nl/rotterdam/onderzoek-naar-mogelijke-seksuele-uitbuiting-van-oekraïense-vluchteling-a7d2fe09/>
- Openbaar Ministerie. (2022, 22 maart). *Seksuele kinderuitbuiting: OM legt bewijs verzameld door middel van webcrawling voor*. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/03/22/seksuele-kinderuitbuiting-om-legt-bewijs-verzameld-door-middel-van-webcrawling-voor>
- Openbaar Ministerie. (2022, 22 april). *Landelijke actiedag tegen mensenhandel vluchtelingen*. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/04/22/landelijke-actiedag-tegen-mensenhandel-vluchtelingen>
- Pal, T. van der. (2022, 11 juni). Signalen van mensenhandel rond opvanglocaties voor Oekraïners in Amsterdam. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/binnenland/signalen-van-mensenhandel-rond-opvanglocaties-voor-oekraïners-in-amsterdam-b3f60e59/>
- Peyroux, O. (2015). *Trafficking in human beings in conflict and post-conflict situations*. Caritas.
- Reid, J.A. (2012). Exploratory review of route-specific, gendered, and age-graded dynamics of exploitation: Applying life course theory to victimization in sex trafficking in North America. *Aggression and Violent Behavior* 17(3): 257–271. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2012.02.005>
- Richards, T.A. (2014). Health implications of human trafficking. *Nursing for Women's Health*, 18(2), 155–162. <https://doi.org/10.1111/1751-486X.12112>
- Rijken, C., & Volder, E. de. (2022). *Arbeidsuitbuiting onder de loep. Een analyse van de uitleg van arbeidsuitbuiting in Nederland*. <https://www.comensha.nl/actualiteiten/item/fnv-en-comensha-overhandigen-onderzoek-strafrechtelijke-aanpak-arbeidsuitbuiting-aan-staatssecretaris-justitie-en-veiligheid/>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2022, 8 maart). *Alleenstaande kinderen uit Oekraïne moeten beschermd worden*. <https://www.unhcr.org/nl/2022/03/alleenstaande-kinderen-oekraïne-moeten-beschermd-worden/>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2022). *Lives on hold: Profiles and intentions of refugees from Ukraine*. UNHCR.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2021). *The effects of the COVID-19 pandemic on trafficking in persons and responses to the challenges: A global study of emerging evidence*. UNODC.
- Verweij, S., Tollenaar, N., Teerlink, M., & Weijters, G. (2021). *Recidive onder justitiabelen in Nederland. Verslag over de periode 2008-2020*. WODC.
- Vries, I. de, & Goggin, K.E. (2020). The impact of childhood abuse on the commercial sexual exploitation of youth: A systematic review and meta-analysis. *Trauma, Violence, & Abuse* 21(5): 886–903. <https://doi.org/10.1177/1524838018801332>
- Wartna, B.S.J., Blom, M., & Tollenaar, N. (2011). *De WODC-Recidivemonitor (brochure, 4e herziene versie)*. WODC.

Bijlage

B1 Onderzoeksverantwoording

B1.1 Algemeen

De monitors van de Nationaal Rapporteur hebben tot doel de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, en de recente ontwikkelingen in de integrale aanpak, in kaart te brengen. De dadermonitor mensenhandel geeft een cijfermatige update over de daders van mensenhandel in de strafrechtketen en een beschrijvende update van de ontwikkelingen in de integrale aanpak. Voor het cijfermatige overzicht van de verschillende fasen in de strafrechtketen worden verschillende databronnen gebruikt. De resultaten per bron en per fase van de strafrechtketen zijn niet altijd zonder meer vergelijkbaar, omdat het gaat om verschillende cohorten. Deels overlappen die cohorten – en betreffen het dus dezelfde daders – maar deels ook niet. Ook wordt mensenhandel in de verschillende databronnen niet op eenzelfde manier geregistreerd. Ten slotte is het niet in iedere bron mogelijk de verschillende vormen van mensenhandel te onderscheiden. Daarnaast worden percentages door het hele rapport afgerond op hele getallen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen ontstaan.

De monitor is hoofdzakelijk een datagedreven rapport. Voor de duiding van cijfermatige resultaten wordt gerefereerd aan bevindingen uit andere rapporten en onderzoeken, ontwikkelingen in beleid, wetgeving of de aanpak van mensenhandel, en aan schriftelijke of mondelinge informatie van uitvoeringsorganisaties, zoals de politie of het Openbaar Ministerie (OM). De betreffende inhoud van het rapport is voorgelegd ter feitelijke check aan zowel de organisaties die kwantitatieve data hebben geleverd als de partijen die kwalitatieve data hebben geleverd.

B1.2 Signalering

B1.2.1 Doelstelling

Voor het in kaart brengen van de aard en omvang van signalering van mensenhandel in Hoofdstuk 2 zijn data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Koninklijke Marechaussee (KMar), en rapporten van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) gebruikt.

B1.2.2 Onderzoeksmethode

De drie opsporingsinstanties gaan verschillend te werk in de signalering van mensenhandel en gebruiken ook andere systemen voor het registreren van signalen. De resultaten over de signalering door de politie zijn gebaseerd op eigen berekeningen van de Nationaal Rapporteur op basis van niet-openbare microdata van het CBS. Daarnaast wordt met data van de KMar en informatie uit rapporten van de NLA inzicht in de aard en omvang van signalering van mensenhandel door deze twee opsporingsinstanties.

B1.2.2.1 Dataverzameling en -analyse politie

Het CBS heeft maatwerkbestanden met de jaarlijks door de politie geregistreerde incidenten, verdachten en slachtoffers van mensenhandel in de periode 2017-2021 beschikbaar gesteld. Deze gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie. Een incident is een registratie met betrekking tot een mogelijk strafbaar feit dat met een unieke incidentcode wordt geregistreerd. Een vermoedelijk strafbaar feit dat onder de aandacht van de politie of KMar is gekomen hoort bij een eerste observatie altijd een startmutatie te krijgen. Onder een incident kunnen vervolgens meerdere mutaties, ofwel gebeurtenissen, worden vastgelegd. Zo bevat het ene incident bijvoorbeeld alleen een startmutatie, zoals een observatie van een wijkagent of een melding van een burger, maar kan een ander incident daarnaast ook een aangifte en een proces-verbaal tegen een verdachte bevatten. Hoewel wat er achter een geregistreerd incident zit dus zeer uiteen kan lopen, is ieder incident dus in principe een uniek signaal. Het is echter wel mogelijk dat uiteindelijk blijkt dat meerdere incidenten betrekking hebben op een en dezelfde mensenhandelsituatie. Om de incidenten, verdachten en slachtoffers van mensenhandel in de onderzoeksperiode te selecteren is vervolgens gebruik gemaakt van de feitcode en de meldingsdatum die de politie bij elk incident registreert. Tabel B1.1 toont de feitcodes op basis waarvan de selectie is gemaakt. Ook zijn alleen incidenten geselecteerd met een meldingsdatum in de periode 2017-2021.¹

Tabel B1.1 Geselecteerde feitcodes mensenhandel

Code	Omschrijving
F5293	Mensenhandel ²
F561	Mensenhandel seksuele uitbuiting
F562	Mensenhandel arbeidsuitbuiting
F563	Mensenhandel uitbuiting in strafbare activiteiten
F564	Mensenhandel gedwongen orgaanverwijdering
F565	Mensenhandel overige vormen van uitbuiting

Bij incidenten kunnen slachtoffers en verdachten worden geregistreerd. De politie legt namelijk ook de rol vast van bij incidenten geregistreerde personen, zoals slachtoffer, verdachte of getuige. De databestanden bevatten daarnaast aanvullende gegevens over het signaal, zoals de meldingsdatum, pleegdatum en -locatie, de regionale politie-eenheid waar de registratie van afkomstig is, en eventuele aangifte. Ook door de politie geregistreerde kenmerken van verdachten en slachtoffers, zoals geslacht, leeftijd en nationaliteit maken onderdeel uit van de databestanden. Alle bestanden van het CBS worden versleuteld beschikbaar gesteld. Dit betekent dat de incident-, zaak- en persoonsidentificerende gegevens worden vervangen door kunstmatig aangemaakte betekenisloze identificerende nummers (ook wel pseudoniem).

De incident-, verdachte- en slachtofferbestanden zijn op eenzelfde manier door het CBS versleuteld. Deze bestanden zijn daarom op basis van het versleutelde registratienummer, de datum van melding en betreffende politieregio aan elkaar gekoppeld tot één analysebestand.

¹ De pleegdatum of -periode valt dus niet noodzakelijk binnen de onderzoeksperiode.

² Deze feitcode wordt sinds 2017 niet meer door de politie gebruikt. Er zijn inderdaad in de huidige onderzoeksperiode in de data ook geen incidenten meer te vinden met deze feitcode.

Deze data zijn vervolgens geanalyseerd met SPSS-versie 25 in de remote access omgeving van het CBS. Hierbij is voornamelijk gebruikgemaakt van beschrijvende statistiek.

Stedelijkheid van pleeglocatie

De Nationaal Rapporteur heeft het gekoppelde databestand met incidenten, verdachten en slachtoffers ook gekoppeld aan wijk- en buurtstatistieken beschikbaar in de remote access omgeving van het CBS. Deze koppeling is gemaakt op basis van de buurtcode van de geregistreerde pleeglocatie. Uit de wijk- en buurtstatistieken is vervolgens een variabele voor de bepaling van de stedelijkheid van een buurt aan het databestand toegevoegd. Stedelijkheid is een maatstaf voor de concentratie van menselijke activiteiten gebaseerd op de gemiddelde omgevingsadressendichtheid.³

Vorm van mensenhandel

Op basis van de feitcode kan de vorm van uitbuiting worden afgeleid. Voor de feitcode F565 'Mensenhandel overige vormen van uitbuiting' is onduidelijk welke vormen van uitbuiting hierin voorkomen. Mogelijk bevinden zich in deze categorie incidenten die volgens de definitie van de Nationaal Rapporteur behoren tot een van de andere vormen van uitbuiting. Zo worden gedwongen bedelarij en criminele uitbuiting in databronnen soms samengenomen.

Er zijn in aanvulling op de feitcodes geen gegevens beschikbaar over de binnenlandse dan wel grensoverschrijdende aard van de incidenten van mensenhandel, zoals het land van werving of de mensenhandelroute. Daarom gaat de Nationaal Rapporteur voor dit onderscheid uit van de nationaliteit van het slachtoffer (zie §1.1).

B1.2.2.2 Dataverzameling en -analyse KMar

De KMar heeft op verzoek van de Nationaal Rapporteur een databestand geleverd met daarin alle door de KMar geregistreerde incidenten van mensenhandel in registratiesysteem Bedrijfsprocessensysteem (BPS) in de periode 2017 t/m juli 2021. Voor een beschrijving van wat een incident omvat, zie §B1.2.2.1. Het gaat om incidenten met de criminaliteitscode '344' en incidentomschrijving 'mensenhandel'. Het databestand bevat geen aanvullende gegevens over de vorm van mensenhandel. Wel bevat het informatie over de pleeglocatie en regio waar de melding is geregistreerd. Deze data zijn vervolgens geanalyseerd met SPSS-versie 28. Hierbij is gebruikgemaakt van beschrijvende statistiek.

B1.2.2.3 Dataverzameling en -analyse NLA

De bevindingen over de signalering van arbeidsuitbuiting door de NLA zijn afkomstig van twee rapportages. De eerste is een rapportage van de – toen nog zo geheten – Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting.⁴ De tweede is de Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021 van de NLA.⁵

De hierin gepubliceerde cijfers over de omvang en aard van signalering van arbeidsuitbuiting en vermoedelijke daders van arbeidsuitbuiting zijn door de Nationaal Rapporteur overgenomen. Daarbij zijn in sommige gevallen zelf berekeningen gemaakt op basis van de gepubliceerde

3 Zie ook website CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/stedelijkheid-van-een-gebied--> (geraadpleegd 16 september 2022).

4 Bijlage bij *Kamerstukken II, 2021-2022*, 29544.

5 NLA, 2022.

de cijfers, bijvoorbeeld om te komen tot benodigde percentages. De aantallen met betrekking tot meldingen gaan over meldingen die door de NLA beoordeeld zijn als mogelijke arbeidsuitbuiting, niet alle meldingen die bij binnenkomt zijn geregistreerd als ‘uitbuiting’ of ‘arbeidsuitbuiting’ (op basis van de formulering van de melder).

B.1.2.3 Kanttekeningen

Registratie van incidenten waarschijnlijk onvolledig

Doordat de gegevens over signalering bij de drie opsporingsinstanties afkomstig zijn uit registratiesystemen is de volledigheid daarvan afhankelijk van hoe consistent en secuur er geregistreerd wordt. Doordat in de praktijk niet alle signalen worden vastgelegd in de daarvoor bestemde systemen, zijn de data in dit hoofdstuk deels onvolledig. Bij de politie is het bijvoorbeeld protocol dat er bij een signaal mensenhandel altijd een registratie wordt aangemaakt in BVH. Toch geeft de politie aan dat deze stap soms wordt overgeslagen en dat er in plaats daarvan gelijk een registratie wordt aangemaakt in het systeem Summ-IT, wat bedoeld is voor registratie van opsporingsonderzoeken (zie §3.2).⁶ Met de introductie van een nieuwe werkwijze voor vastleggen van signalen van mensenhandel bij de politie, onderdeel van de zogeheten Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW, zie §2.3.1), zullen alle politiesignalen als het goed is eenduidiger en op één plek worden geregistreerd.

Verschillen in registratie tussen en binnen opsporingsinstanties

Doordat gegevens over de signalering voor alle drie de opsporingsinstanties afkomstig zijn van andere bronnen zijn deze niet goed vergelijkbaar. Zo verschilt niet alleen welke informatie wordt vastgelegd, maar ook het proces van signalering en registratie. De politie en de KMar registreren bijvoorbeeld incidenten: signalen die op allerlei manieren onder de aandacht kunnen zijn gekomen, ook door opsporing en controles van de instanties zelf. Maar zij maken gebruik van andere systemen met andere registratiecodes, waardoor bijvoorbeeld op mensenhandelvorm niet dezelfde informatie te onttrekken is. De NLA signaleert door middel van (voornamelijk van derden afkomstige) meldingen. Ook zien de door de NLA gepubliceerde aantallen meldingen die voor deze monitor zijn gebruikt op meldingen die al een keer gewogen zijn op mogelijke arbeidsuitbuiting. Een verschil met de gegevens over signalering door de politie en de KMar. Het is ten slotte mogelijk dat er overlap zit in de signalering van de politie, de KMar en de NLA. Zo worden signalen van arbeidsuitbuiting door de politie geregeld overgedragen aan de NLA en geeft de KMar signalen door aan de politie. Daarom kunnen de aantallen van de verschillende instanties niet bij elkaar opgeteld worden tot één totaal.

Beperkt zicht op verdachten en slachtoffers

Over verdachten en slachtoffers betrokken bij signalen van mensenhandel zijn alleen data van de politie beschikbaar. Deze informatie is voor de KMar niet gemakkelijk uit BPS te onttrekken.⁷ De NLA legt in de fase van signalering geen informatie over verdachten vast.⁸ Het is daarom niet mogelijk om in de fase van signalering een beeld te schetsen van het aantal verdachten en slachtoffers van mensenhandel, en hun kenmerken, bij alle opsporingsinstanties.

⁶ Mondelinge informatie politie, d.d. 21 september 2022.

⁷ Mondelinge informatie KMar, d.d. 22 september 2022.

⁸ NLA, 2022, p. 15.

B1.3 Opsporing

B1.3.1 Doelstelling

Voor Hoofdstuk 3 zijn data opgevraagd bij het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM). Met deze data geeft de Nationaal Rapporteur inzicht in de aard en de omvang van de opsporing van mensenhandel.

B1.3.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Het EMM verzamelt en analyseert operationele en strategische informatie over mensenhandel en mensensmokkel. Daartoe heeft het EMM onder andere toegang tot data van de politie. Het EMM houdt doorlopend een databestand bij met opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. De voor deze monitor gebruikte gegevens over opsporingsonderzoeken van de politie komen uit een databestand van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel dat door het EMM tot en met 2021 handmatig is bijgehouden. Dit databestand is in beginsel gebaseerd op opsporingsonderzoeken die zijn vastgelegd in registratiesysteem Summ-IT. Om een overzicht te krijgen van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel maakt het EMM gebruik van een programma om Summ-IT te bevragen: Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS). Het EMM selecteert voor het samenstellen van het databestand opsporingsonderzoeken die met een registratiecode zijn geclassificeerd als mensenhandel. Het gaat om een hoofdgroepcode voor mensenhandel en de verschillende criminaliteitscodes voor mensenhandel, zie Tabel B1.2. Het gaat hierbij alleen om opsporingsgegevens die in Summ-IT zijn geregistreerd op basis van art. 9 Wpg: 'ten behoeve van onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde'.

Tabel B1.2 Geselecteerde criminaliteitscodes mensenhandel

Code	Omschrijving
U00	Mensenhandel
U01	Seksuele uitbuiting
U02	Mensenhandel arbeidsuitbuiting
U03	Uitbuiting in strafbare activiteiten
U04	Gedwongen orgaanverwijdering
U05	Overige vormen van uitbuiting

Het EMM heeft het databestand daarnaast handmatig aangevuld met informatie over de aard van opsporingsonderzoeken aan de hand van documenten en gegevens uit verschillende registratiesystemen.⁹ Hierdoor bevat de dataset van het EMM ook gegevens over de vorm van mensenhandel.

Voor de opsporing van mensenhandel door de KMar en de NLA heeft de Nationaal Rapporteur van deze instanties zelf de aantallen gestarte opsporingsonderzoeken per jaar ontvangen.

⁹ Hiervoor is de integrale bevragsingsmodule Blueview gebruikt. Daarmee zijn documenten en ontsloten uit bijvoorbeeld het landelijke opsporingssysteem Summ-IT en de handhavingsregistratiesystemen BVH.

Weliswaar bevat het EMM-databestand ook een overzicht van de opsporingsonderzoeken van de NLA en de KMar, maar deze aantallen wijken af van de aantallen onderzoeken die de Nationaal Rapporteur van de KMar en de NLA heeft ontvangen. Dat heeft te maken met het feit dat de opsporingsinstanties anders met het registratiesysteem Summ-IT werken. Zo maken de KMar en de NLA al in een vroegere fase dan de politie een registratie aan in Summ-IT, wanneer nog geen sprake is van een tactisch onderzoek, maar bijvoorbeeld nog van werkvoorbereiding. Onderzoeken in de werkvoorbereidingsfase leveren de KMar en NLA ook aan het EMM, maar het includeren van onderzoeken in de werkvoorbereidingsfase in de dadermonitor is niet representatief ten opzichte van de onderzoeken van de politie. Daarom heeft de Nationaal Rapporteur het EMM-databestand alleen geanalyseerd voor wat betreft de politieonderzoeken.

Analyse

De gegevens over de politieonderzoeken komen in beginsel uit Summ-IT. Op basis van de startdatum is afgeleid hoeveel onderzoeken in welk jaar zijn gestart. Zowel op basis van de hoofdgroepcode als de criminaliteitscode die in Summ-IT wordt vastgelegd kan de specifieke vorm van uitbuiting worden afgeleid. De verdieping van de hoofdgroepcode voor mensenhandel maakt onderscheid tussen 'mensenhandel seksuele uitbuiting' en 'mensenhandel overige uitbuiting' en voor verschillende vormen van uitbuiting zijn aparte criminaliteitscodes (zie Tabel B1.2). Wanneer de criminaliteitscode geen uitsluitend gaf, is gekeken naar andere gegevens, zoals de sector en branche van uitbuiting die door het EMM handmatig zijn aangevuld. Daarnaast is bij de in totaal 727 opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting de binnenlandse of grensoverschrijdende aard achterhaald. Die is bepaald aan de hand van gegevens die het EMM bijhoudt. In eerste instantie is gekeken of door het EMM is vastgelegd dat het gaat om een mensenhandelonderzoek van internationale aard. Dit was het geval bij 111 opsporingsonderzoeken. Als die onbekend was, is gekeken naar het bronland en/of nationaliteit van eventuele bij het onderzoek geregistreerde slachtoffers. Als sprake is van ten minste één niet-Nederlands slachtoffer is uitgegaan van grensoverschrijdende mensenhandel. Dit geldt voor 159 opsporingsonderzoeken. Bij 347 opsporingsonderzoeken was alleen sprake van een of meerdere slachtoffers met Nederland als bronland of de Nederlandse nationaliteit; die zijn als binnenlandse mensenhandel meegenomen. Bij de onderzoeken waar ook het bronland en de nationaliteit van eventuele slachtoffers onbekend is, is gekeken naar criminaliteitscodes met een migratiecomponent, zie voor de betreffende criminaliteitscodes Tabel B1.3. Een aanvullende twee onderzoeken zijn op die manier als grensoverschrijdend gekwalificeerd.

Tabel B1.3 Gebruikte criminaliteitscodes migratiecriminaliteit

Code	Omschrijving
M00	Migratiecriminaliteit
M06	Mensensmokkel Nederland
M07	Mensensmokkel andere EU-lidstaat

Als de mensenhandelroute hiermee nog steeds onbekend was, zijn kwalitatieve beschrijvingen gebruikt uit geregistreerde mutaties in het EMM-databestand die duiden op de binnenlandse dan wel de grensoverschrijdende aard van de mensenhandel in het opsporingsonderzoek of de

nationaliteit van slachtoffers.¹⁰ Negentien onderzoeken zijn meegenomen als grensoverschrijdend en veertien als binnenlands. Ten slotte is bij 79 onderzoeken waarbij op basis van deze factoren niet op deze manieren kon worden vastgesteld bekend dat het gaat om een onderzoek naar nationale mensenhandel; deze zijn beschouwd als opsporingsonderzoeken naar binnenlandse seksuele uitbuiting. Van de resterende 54 onderzoeken naar seksuele uitbuiting is de mensenhandelroute onbekend.

Het aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de NLA en de KMar is per jaar aangeleverd. Gezien de specifieke taakstelling van de NLA kan ervanuit worden gegaan dat het arbeidsuitbuiting betreft. Voor de onderzoeken van de KMar is de informatie over de betreffende vorm van mensenhandel bij de opsporingsinstantie meegeleverd opgevraagd.

Na bewerking zijn de data vervolgens geanalyseerd met SPSS-versie 28. Hierbij is voornamelijk gebruikgemaakt van beschrijvende statistiek.

B1.3.3 Kanttekeningen

Gegevens over aard van politieonderzoeken zijn momentopname

Het databestand van het EMM betreft een momentopname. Gedurende het jaar wordt het bestand bijgehouden door onderzoeken en de kenmerken van de betreffende mensenhandelsituaties toe te voegen. Het is mogelijk dat op een later moment wijzigingen worden aangebracht in de registratiesystemen, die (nog) niet zijn doorgevoerd in het databestand van het EMM. Zoals wanneer de onderzochte vorm van uitbuiting of mensenhandelroute gedurende het onderzoek is gewijzigd of meer is gespecificeerd.

B1.4 Vervolg en berechting

B1.4.1 Doelstelling

Om te kunnen rapporteren over de vervolgingsfase (Hoofdstuk 4) en berechtingsfase (Hoofdstuk 5), heeft de Nationaal Rapporteur data verkregen uit RAC-min (Rapsody Centraal-MIN), een informatiesysteem van het OM met managementinformatie over afdoeningen in eerste aanleg uit GPS en COMPAS.¹¹ Het doel is om inzicht te krijgen in de ingestroomde en afgehandelde zaken door het OM en de door de rechter afgedane zaken in de periode 2017-2021.

B1.4.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Het landelijke databestand RAC-min bevat informatie van de arrondissementsparketten over de vervolging en berechting van verdachten en veroordeelden in eerste aanleg. Deze data zijn

¹⁰ Zo is bijvoorbeeld een opsporingsonderzoek naar seksuele uitbuiting meegenomen als grensoverschrijdende seksuele uitbuiting omdat genoteerd was dat sprake was van mensensmokkel en mensenhandel ten aanzien van vrouwen afkomstig uit Moldavië en Macedonië die illegaal in Nederland zouden verblijven. Een zaak waarin staat beschreven dat een minderjarig meisje uit een specifieke zorginstelling was weggelopen, en een vermoeden bestond van seksuele uitbuiting, is meegenomen als binnenlandse seksuele uitbuiting.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Barendregt et al., 2016.

gebaseerd op de registratie van het OM en ze bevatten gegevens van de systemen COMPAS (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie) en GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht). Op verzoek van de Nationaal Rapporteur heeft de afdeling Statistische Informatie en Beleidsanalyse (SIBa) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) een subbestand ‘mensenhandel’ gemaakt met peildatum mei 2022.

Het OM registreert de zaken van mensenhandel op basis van maatschappelijke classificatie. Onderscheid wordt gemaakt tussen ‘seksuele uitbuiting’, ‘uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)’ en ‘overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)’.¹² Ook wordt gebruikgemaakt van classificaties die niet specifiek zijn voor mensenhandel, zoals ‘zedenzaak overig’. Op basis van deze maatschappelijke classificaties is de uitbuitingsvorm niet van alle zaken bekend (zie §4.3.1). Bovendien is de registratie niet altijd betrouwbaar (§1.3). Met behulp van een aanvullende tenlastelegging of gepubliceerd vonnis, kan de uitbuitingsvorm wel met zekerheid vastgesteld worden. Omdat echter in de vervolgingsfase van de strafrechtketen (Hoofdstuk 4) vaak nog geen tenlastelegging of vonnis beschikbaar is, is er in Hoofdstuk 4 voor gekozen om een basale indeling te hanteren: seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting. Omdat in de berechtingsfase de tenlastelegging of het vonnis in veel gevallen wel beschikbaar is, is in Hoofdstuk 5 wel onderscheid gemaakt in de vier vormen van mensenhandel.

Vervolg: verrijking van de dataset waar mogelijk

Om in Hoofdstuk 4 ieder geval van een zo groot mogelijk aantal zaken te kunnen bepalen of sprake is van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting, heeft de Nationaal Rapporteur deze informatie waar mogelijk verrijkt. Zaken die het Functioneel Parket (FP) behandelt, zijn vrijwel altijd arbeidsuitbuitingszaken. Deze zaken zijn dus als arbeidsuitbuiting gekwalificeerd. Bij zaken waar sprake is van artikel 273f lid 1 sub 3 Wetboek van Strafrecht (Sr), is in ieder geval sprake van seksuele uitbuiting.¹³ Deze heeft de Nationaal Rapporteur daarom als zodanig gekwalificeerd. De zaken waarvan de tenlastelegging of het gepubliceerde vonnis al wel bekend was, zijn door de Nationaal Rapporteur geanalyseerd waarna handmatig aan de dataset is toegevoegd of sprake is van seksuele of niet-seksuele uitbuiting. Hiervoor zijn de resultaten gebruikt uit het dossieronderzoek naar de tenlasteleggingen en gepubliceerde vonnissen uit de jaren 2017-2021. Na deze verrijking is over de periode 2017-2021 uiteindelijk bij 83% van de zaken bekend of sprake is van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting (zie ook Figuur 4.2).

Berechting: dossieronderzoek om de vorm van mensenhandel te bepalen in de berechtingsfase

Om de berechtingscijfers in Hoofdstuk 5 te kunnen indelen in de vier vormen van mensenhandel, heeft de Nationaal Rapporteur ook aanvullend dossieronderzoek gedaan. Van de zaken uit 2017 tot en met 2019 is de vorm van mensenhandel meestal bekend bij de Nationaal Rapporteur door een soortgelijke aanvullende analyse in de vorige dadermonitor.¹⁴ Van de zaken daterend uit 2020 en 2021 is een deel van de vonnissen publiekelijk toegankelijk op het internet.¹⁵ Van het resterende deel is de tenlastelegging opgevraagd bij de verschillende parketten van het OM.

12 Schriftelijke informatie Landelijk Parket, d.d. 8 juli 2016.

13 Het gaat om een ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (art. 273a/f lid 1 sub 3 Sr).

14 Nationaal Rapporteur, 2020 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 6.

15 Website Rechtspraak, <https://www.rechtspraak.nl/> (geraadpleegd 25 september 2020).

Bij de analyse van de vonnissen is onderzocht van welke uitbuitingsvorm sprake is. Om daarnaast te bepalen of sprake is van grensoverschrijdende dan wel binnenlandse seksuele uitbuiting, is gekeken naar het land van werving en het land van uitbuiting van de slachtoffers. Wanneer het land van werving niet werd genoemd, is gekeken naar de nationaliteit van de slachtoffers. De tenlastelegging is als leidend beschouwd. Als in een tenlastelegging sprake is van meerdere vormen van mensenhandel, is de volgende hiërarchie toegepast: grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, binnenlandse seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting. Door de combinatie van de bestaande informatie en het dossieronderzoek kon de vorm van mensenhandel in 532 van de 561 vonnissen worden bepaald. In 29 (5%) van de totaal 561 in eerste aanleg afgedane zaken bleef dit onbekend.

Analyse

Alle kwantificeerbare gegevens zijn geanalyseerd met behulp van SPSS 28. Voor de meeste analyses is gebruikgemaakt van beschrijvende technieken. De cijfers betreffen (nagenoeg) alle vervolgde en berechte verdachten van mensenhandel in de jaren 2017-2021. Met andere woorden: het gaat in dit geval om een populatieonderzoek en niet om een steekproefonderzoek. Dit betekent dat de getoonde resultaten vaststaan. Er hoeft dus niet getoetst te worden hoe groot de kans is dat de resultaten op toeval berusten (met zogenoemde significantietoetsen) en mogelijk niet gelden voor de daadwerkelijke populatie vervolgde en berechte mensenhandelzaken.

B1.4.3 Kanttekeningen

Deel van de registratie niet betrouwbaar

Een deel van de registratie op basis van maatschappelijke classificatie is niet betrouwbaar. Zo is gebleken dat de maatschappelijke classificatie ‘overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)’ in veel gevallen foutief wordt gebruikt. Om deze reden is in de vorige dadermonitor mensenhandel aanvullend dossieronderzoek gedaan, waarin de bijbehorende tenlasteleggingen zijn geanalyseerd. Bij 18 van de 31 onderzochte zaken die als zodanig geclassificeerd waren, blijkt uit het vonnis dat het gaat om seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting. De classificatie was dus onjuist geregistreerd. Daarom kunnen zaken geregistreerd als ‘overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)’ niet betrouwbaar als criminele uitbuiting worden gerapporteerd. Verder is uit handmatige analyses door de Nationaal Rapporteur gebleken dat de andere maatschappelijke classificaties ook niet altijd juist gebruikt worden. Zo kwamen onder de classificaties ‘uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)’ en ‘seksuele uitbuiting’ ook zaken van criminele uitbuiting voor.

De data zijn niet helemaal up-to-date en volledig

OM-data worden niet continu bijgewerkt.¹⁶ Om deze reden verzoekt de Nationaal Rapporteur het OM ieder jaar om de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te leveren. Hierdoor kunnen de cijfers soms kleine verschillen laten zien met de cijfers zoals eerder gepubliceerd en met de cijfers zoals weergegeven in het meest recente OM-Jaarbericht. Bovendien staat in sommige, vooral recentere, zaken niet altijd geregistreerd onder welke wetsartikelen de dagvaarding is opgesteld. Dat kan komen doordat die zaak administratief nog niet is verwerkt. In die

¹⁶ OM-data geven over een bepaald jaar pas na een paar maanden een eerste betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de cijfers redelijk stabiel. Al vinden ook dan soms nog minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata.

gevallen zijn voor de analyses in Hoofdstuk 5 de wetsartikelen gebruikt waarmee een zaak is ingeschreven bij het OM. Dit kan in Hoofdstuk 5 in die enkele gevallen voor een kleine afwijking zorgen.

B1.5 Herhaald daderschap

B1.5.1 Doelstelling

De doelstelling van Hoofdstuk 6 is inzicht verkrijgen in het herhaald daderschap, oftewel de recidive, van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. De volgende vragen staan in dit hoofdstuk centraal: hoeveel en welke daders van binnenlandse seksuele uitbuiting recidiveren en met welke delicten doen ze dit?

B1.5.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Er is gebruikgemaakt van een databestand dat gemaakt is voor een promotieonderzoek van S.L.J. Kragten-Heerdink naar daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Dit databestand is initieel gebaseerd op alle 2.264 mensenhandelzaken¹⁷ die in de jaren 2008 tot en met 2017 bij het OM zijn ingeschreven. Deze gegevens zijn opgevraagd bij en geleverd door de afdeling SIBa van het WODC van het ministerie van JenV en afkomstig uit OM-data (peildatum 1 april 2013: data over jaren 2008-2012), later RAC-min (peildatum 1 april 2018: data over jaren 2013-2017).¹⁸ Het databestand bevat, onder meer, gegevens over 658 unieke daders die gedagvaard zijn voor specifiek binnenlandse seksuele uitbuiting. Voor de manier waarop van 2.264 ingeschreven mensenhandelzaken tot 658 unieke gedagvaarde daders van binnenlandse seksuele uitbuiting is gekomen, wordt verwezen naar voornoemd promotieonderzoek.¹⁹ Hiervoor is, onder andere, dossieronderzoek verricht naar alle tenlasteleggingen/vonnissen van de mensenhandelzaken die tot een dagvaarding hebben geleid. De tenlasteleggingen en vonnissen zijn verkregen via parketten, rechtbanken en rechtspraak.nl.

17 Geregistreerd onder artikel 250bis(oud) Sr, 250ter(oud) Sr, 250a(oud) Sr, 273a(oud) Sr of 273f Sr. NB: Artikel 273a Sr betreft sinds september 2006 (toen mensenhandel strafbaar werd gesteld onder art. 273f Sr) een andere strafbaarstelling. Deze zaken (op basis van art. 273a Sr met een pleegdatum na september 2006) zijn uiteraard niet meegenomen in de selectie.

18 OM-data/RAC-min is het landelijke databestand dat informatie bevat over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. OM-data/RAC-min is gebaseerd op de registratiesystemen COMPAS en GPS, die zowel door het OM als door de griffies van rechtbanken worden gebruikt.

19 Zie Kragten-Heerdink et al., 2022.

DEFINITIE BINNENLANDSE SEKSUELE UITBUITING

Een zaak is gedefinieerd als *seksuele* uitbuiting wanneer het gaat om (het oogmerk tot) *in ieder geval* seksuele uitbuiting. Dus ook de zaken waar naast seksuele uitbuiting sprake is van een andere uitbuitingsvorm (bijvoorbeeld criminele uitbuiting) vallen hieronder. Een zaak is gedefinieerd als *binnenlandse* seksuele uitbuiting, als *alle* slachtoffers zijn geworven en uitgebuit in Nederland (en/of buurlanden België en Duitsland).²⁰ Dit betekent dat zaken waarin naast binnenlandse seksuele uitbuiting (een slachtoffer geworven en uitgebuit in Nederland/buurlanden) ook sprake is van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (een slachtoffer geworven en/of uitgebuit in een ander land dan Nederland/buurlanden) hier *niet* onder vallen.

Om de criminele carrières van de 658 daders in beeld te brengen, zijn van hen vervolgens alle justitiële gegevens tot en met 2 juli 2021 uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) opgevraagd bij de afdeling Intern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek (IWB) van het WODC. Deze OBJD-data lenen zich uiteraard ook goed om de recidive te bepalen voor deze dadermonitor mensenhandel.

DE OBJD²¹

De OBJD is een database die speciaal voor het recidiveonderzoek van het WODC is ontwikkeld. De OBJD is een versleutelde, geanonimiseerde kopie van het officiële justitiële documentatiesysteem (JDS) dat wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst (JustID). Het JDS geeft voor alle (rechts-)personen die met justitie in aanraking zijn gekomen, een overzicht van de strafzaken waarin zij als verdachte centraal stonden. Elk kwartaal wordt de OBJD ververs met de meest recente gegevens uit het JDS. Een belangrijk verschil met het JDS is dat de gegevens in de OBJD niet verwijderd worden als de wettelijke bewaartermijnen verstreken zijn: zij blijven voor onderzoek beschikbaar.

Alle verzamelde data uit OM-data/RAC-min, het dossieronderzoek en de OBJD zijn ingebracht in de projectomgeving van genoemd promotieonderzoek bij het CBS. Binnen deze omgeving zijn de data gekoppeld aan verschillende niet-openbare microdatabestanden van het CBS. In Hoofdstuk 6 is gebruik gemaakt van niet-openbare microdata betreffende de persoonskenmerken (GBAPERSONTAB) en migratiekenmerken (GBAMIGRATIEBUS) van alle in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) ingeschreven personen. Deze niet-openbare microdata geven inzicht in enkele achtergrondkenmerken (geslacht, leeftijd, geboorteland, migratiegeschiedenis) van de daders (zie §6.4).

²⁰ Volgens de definitie van 'near-domestic sex trafficking' van Kragten-Heerdink et al., 2018.

²¹ Wartna et al., 2011.

Van 658 gedagvaarde naar 554 schuldigverklaarde daders

De Nationaal Rapporteur heeft, bij het meten van de recidive, zoveel mogelijk willen aansluiten bij de methodologie die het WODC hanteert bij recidiveonderzoek gebaseerd op data uit de OBJD.²² Dit betekent dat zogenoemde VTT-zaken – strafzaken geëindigd in een vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning, een technisch sepot, of een zogenoemde technische beslissing²³ - niet worden meegenomen als geldig justitiecontact. Geldige justitiecontacten betreffen zodoende strafzaken die nog openstaan, door het OM zijn afgehandeld met een strafbeschikking, transactie of beleidssepot, of zijn geëindigd in een schuldigverklaring door de rechter (zoals een veroordeling of een schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel). Daarom is de recidive alleen bepaald van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting van wie de gedagvaarde zaak vervolgens ook tot een schuldigverklaring door de rechter heeft geleid. Dit betreffen 554 van de 658 daders uit genoemd promotieonderzoek.

Data-analyse: het meten van recidive

Van de 554 daders van binnenlandse seksuele uitbuiting is de zogenoemde *uitgangszaak* bepaald. De uitgangszaak is hun eerste geldige justitiecontact met betrekking tot mensenhandel in de periode 2008 tot en met 2017. De uitgangszaak is in principe dezelfde zaak, als de zaak over binnenlandse seksuele uitbuiting waarnaar dossieronderzoek is verricht in het kader van het promotieonderzoek.²⁴ Vervolgens is de twee-, vijf-, en zevenjaarsrecidive onderzocht: bij iedere dader is, vanaf de datum van inschrijving van de uitgangszaak,²⁵ twee, vijf en zeven jaar vooruitgekeken naar één of meer recidivezaken. Een *recidivezaak* is een nieuw geldig justitiecontact over feiten die gepleegd zijn na de inschrijfdatum van de uitgangszaak.

Omdat recidiveren tijdens detentie (bijna) niet mogelijk is, is de duur die daders gedetineerd waren niet meegerekend bij de tijd die vooruit wordt gekeken. In het geval van detentie is de ‘vooruitkijktijd’ daarom verlengd tot de twee, vijf of zeven jaar die een dader *in vrijheid* heeft doorgebracht. Soms heeft dit tot gevolg dat de recidive van een dader over twee, vijf of zeven jaar niet meer kan worden berekend. De ‘vooruitkijktijd’ wordt dan zodanig verlengd dat de gecorrigeerde einddatum na 2 juli 2021 valt: de datum tot wanneer de justitiële gegevens van de daders zijn verzameld. Dit is vooral zo bij daders met een relatief recente uitgangszaak die vaak en/of lang in detentie hebben gezeten.

De tijd die een dader daadwerkelijk in detentie heeft doorgebracht is als volgt berekend: het opgelegd aantal dagen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf minus de eventuele aftrek op basis van de op dat moment algemeen geldende regels omtrent vervroegde/voorwaardelijke invrijheids-

22 Zie Verweij et al., 2021.

23 Hiermee wordt een rechterlijke uitspraak bedoeld waarbij de zaak niet inhoudelijk beoordeeld is (bijvoorbeeld dagvaarding nietig, OM niet-ontvankelijk, rechter niet bevoegd).

24 Voor een klein aantal daders gaat dit niet op, zie de kanttekeningen genoemd onder §B1.5.3.

25 Ook het WODC start de recidivemeting bij volwassen en jeugdige daders vanaf het moment van de inschrijving van de zaak bij het OM, zie Verweij et al., 2021.

stelling.²⁶ Er is vervolgens vanuit gegaan dat dit aantal dagen door de dader in detentie is doorgebracht vanaf de datum waarop de uitspraak van de rechter onherroepelijk werd.²⁷

B1.5.3 Kanttekeningen

Allereerst gaat het om de geregistreerde recidive. Dat betekent dat herhaald daderschap dat niet leidt tot een nieuw geldig justitiecontact, niet wordt meegeteld, met een gemeten onderschatting van de *daadwerkelijke* recidive tot gevolg. Hier staat echter tegenover dat een geregistreerd geldig justitiecontact niet per definitie betekent dat een dader schuldig is, zeker niet nu ook bepaalde OM-afoeningen en nog openstaande zaken als geldige justitiecontacten worden beschouwd. Een andere kanttekening is dat de registratie van strafzaken in de OBJD een vertraging kent. Hierdoor is het mogelijk dat bepaalde recidivezaken van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting nog niet zijn geregistreerd op peildatum 2 juli 2021, met een gemeten onderschatting van de *geregistreerde* recidive tot gevolg. Daarnaast is er geen informatie opgenomen in de OBJD over de precieze begin- en einddata waarop daders gedetineerd waren en blijkt de opgenomen informatie over voorarrest niet betrouwbaar.²⁸ Hierdoor kon geen rekening worden gehouden met het feit dat het in de praktijk ook voorkomt dat daders al eerder dan de datum waarop de uitspraak onherroepelijk wordt, (een deel van) hun straf uitzitten. De berekende begin- en einddata waarop daders gedetineerd waren – wat van invloed is op de verlenging van de ‘vooruitkijktijd’ – kunnen zodoende slechts als een gefundeerde inschatting worden beschouwd. Ook dit kan een gemeten onderschatting van de geregistreerde recidive tot gevolg hebben. Immers, de begindatum van detentie wordt in sommige gevallen later ingeschat dan in werkelijkheid het geval is. Hierdoor kan het incidenteel voorkomen dat de begindatum van de detentie net na de einddatum van de ‘vooruitkijktijd’ valt, waardoor de ‘vooruitkijktijd’ ten onrechte niet met deze detentie wordt verlengd en er daardoor recidivezaken niet worden meegerekend. Verder blijkt dat er – door de detentiecCorrectie – meer recidivisten dan niet-recidivisten buiten de meetbare groep vallen, met wederom een gemeten onderschatting van de geregistreerde recidive tot gevolg (hier wordt onder het kopje ‘Vergelijking recidive zonder en met detentiecCorrectie’ uitgebreider op ingegaan).

Ook moet worden opgemerkt dat bij het bepalen van een geldig justitiecontact alleen wordt gekeken naar de zwaarste afoening in een zaak, omdat er geen informatie over de afoening per feit voorhanden is. Hierdoor kan het incidenteel voorkomen dat in een uitgangszaak sprake is van een schuldigverklaring voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel, naast een

26 Vervroegde invrijheidsstelling: vanaf 1 januari 1987 tot 1 juli 2008: geldt zowel voor opgelegde geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraffen als voor het onvoorwaardelijke deel van opgelegde deels voorwaardelijke gevangenisstraffen. Bij onvoorwaardelijke gevangenisstraffen tot en met zes maanden: geen aftrek. Bij onvoorwaardelijke gevangenisstraffen vanaf zes maanden tot en met een jaar: minimaal zes maanden plus een derde van het resterende onvoorwaardelijk opgelegde deel uitzitten. Bij onvoorwaardelijke gevangenisstraffen vanaf een jaar: twee derde van het onvoorwaardelijk opgelegde deel uitzitten.

Voorwaardelijke invrijheidsstelling: vanaf 1 juli 2008 tot 1 juli 2021: geldt alleen voor opgelegde geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Bij onvoorwaardelijke gevangenisstraffen tot en met een jaar: geen aftrek. Bij onvoorwaardelijke gevangenisstraffen vanaf een jaar tot en met twee jaar: minimaal een jaar plus een derde van het resterende deel uitzitten. Bij onvoorwaardelijke gevangenisstraffen vanaf twee jaar: twee derde deel uitzitten.

27 In de praktijk komt het echter ook voor dat daders al eerder dan de datum waarop de uitspraak onherroepelijk wordt (een deel van) hun straf uitzitten, zie de kanttekeningen genoemd onder §B1.5.3.

28 Schriftelijke informatie WODC, d.d. 18 augustus 2022.

vrijpraak voor mensenhandel.²⁹ Of dat een geldige afdoening in een recidivezaak niet ziet op alle geregistreerde feiten in de zaak, maar dat sommige feiten bijvoorbeeld zijn geseponeerd op technische gronden. Dit laatste voorbeeld heeft tot gevolg dat de gemeten recidive per type delict mogelijk een overschatting is van de geregistreerde recidive per type delict.

Daarbij is sprake van nog een aantal kanttekeningen, doordat in dit recidiveonderzoek gebruik wordt gemaakt van een dataset die verzameld is in het kader van genoemd promotieonderzoek naar daders die zijn *gedagvaard* voor binnenlandse seksuele uitbuiting. Zo is de uitgangszaak strenger gedefinieerd dan de recidivezaken. De uitgangszaak heeft namelijk tot een schuldigverklaring door de rechter geleid, terwijl bij recidivezaken ook strafbeschikkingen, transacties, beleidssepots en openstaande zaken volstaan. Deze kanttekening is overigens niet van invloed op de gemeten recidive, maar op de samenstelling van de groep daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. De groep daders had namelijk iets groter kunnen zijn, als daarin ook de daders waren opgenomen van wie de binnenlandse seksuele uitbuitingszaak (in principe: de uitgangszaak) eindigde in één van de genoemde OM-afdoeningen. Daarnaast is het dossieronderzoek naar de 658 daders van binnenlandse seksuele uitbuiting verricht op de *meest recente* mensenhandelzaak in de periode 2008-2017,³⁰ terwijl de uitgangszaak in dit recidiveonderzoek juist uitgaat van de *eerste* mensenhandelzaak. Dit heeft tot gevolg dat er een klein aantal daders is, bij wie de uitgangszaak in dit recidiveonderzoek, niet dezelfde zaak is als de zaak waarnaar in het kader van genoemd promotieonderzoek dossieronderzoek is verricht op basis waarvan de mensenhandelvorm ‘binnenlandse seksuele uitbuiting’ is bepaald. Er zijn dus mogelijk een klein aantal daders bij wie de uitgangszaak een andere vorm van mensenhandel dan binnenlandse seksuele uitbuiting betreft.

Vergelijking recidive zonder en met detentiecorrectie

Gelet op voornoemde kanttekeningen bij het bepalen van de precieze periode dat daders gedetineerd waren, zijn de resultaten zoals in §6.3.1 en §6.3.2 weergegeven ook berekend zonder dat gecorrigeerd wordt voor de tijd doorgebracht in detentie. Deze recidive zonder detentiecorrectie betreft in principe de minimale recidive. De recidive *met* detentiecorrectie van dezelfde groep daders kan namelijk alleen tot eenzelfde of een hoger recidivepercentage leiden. Door het verlengen van de ‘vooruitkijktijd’ met de tijd doorgebracht in detentie, kunnen immers alleen hetzelfde aantal of meer recidivezaken meegeteld worden, maar nooit minder. Echter, zoals in onderstaande tabel te zien, blijkt dit niet altijd het geval en valt de recidive *zonder* detentiecorrectie soms juist iets hoger uit. Dit komt omdat de recidive zonder en met detentiecorrectie niet betrekking hebben op precies dezelfde groep daders. De recidive met detentiecorrectie kan namelijk enkel gemeten worden voor een kleinere groep daders. Immers, door het verlengen van de ‘vooruitkijktijd’ valt de einddatum van de periode waarbinnen de recidive gemeten wordt voor meer daders na 2 juli 2021 (de datum tot wanneer de justitiële gegevens van de daders zijn verzameld). Met andere woorden: er vallen dan dus meer daders buiten de groep van wie de recidive met detentiecorrectie gemeten kan worden. Deze daders hebben in verhouding vaker/langer in detentie doorgebracht en dit betreffen logischerwijs vaker daders die recidiveren. Door de detentiecorrectie vallen er – verhoudingsgewijs – dus meer recidivisten dan niet-recidivisten buiten de meetbare groep, waardoor het gemeten recidivepercentage daalt. Ook de recidive *met* detentiecorrectie betreft feitelijk dus een onderschatting.

29 Een klein aantal daders is dus mogelijk ten onrechte opgenomen in de groep daders van binnenlandse seksuele uitbuiting van wie de recidive gemeten wordt.

30 Zie Kragten-Heerdink et al., 2022.

In Tabel B1.4 zijn de gemeten recidivepercentages van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zowel weergegeven *zonder* als *met* detentiecorrectie. Uit de tabel blijkt dat de gemeten recidivepercentages *zonder* en *met* detentiecorrectie, maar enkele procentpunten van elkaar verschillen. De resultaten met detentiecorrectie zijn opgenomen in Hoofdstuk 6 in Figuur 6.1 en Figuur 6.2.

Tabel B1.4 Recidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, gemeten zonder en met detentiecorrectie (N=554)

		Zonder detentiecorrectie		Met detentiecorrectie	
		N	Recidive %	N	Recidive %
Algemene recidive ³¹	Twee jaar	553 ³²	31%	551	36%
	Vijf jaar	481	56%	439	58%
	Zeven jaar	372	65% (65,32%)	292	65% (64,72%)
Recidive per type delict, na vijf jaar ³³	Mensenhandel	481	9% (9,36%)	439	9% (8,66%)
	Geweld	481	22%	439	25%
	Vermogen	481	26%	439	28%
	Drugs	481	11%	439	12%
	Overig	481	35%	439	37%

Bron: OM-data, dossieronderzoek, OBJD

³¹ Zie Figuur 6.1 in Hoofdstuk 6.

³² Dit betreft niet de gehele populatie van 554 daders, omdat één dader is overleden binnen de twee jaar 'vooruitkijktijd'.

³³ Zie Figuur 6.2 in Hoofdstuk 6.

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en de effecten van het beleid op deze thema's.



Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Conny Rijken. De Nationaal Rapporteur wordt ondersteund door een team van deskundige en bevlogen medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

Wat doet de Nationaal Rapporteur in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en de effecten van het beleid op deze thema's. Met deze kennis adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en uitvoerende organisaties over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

Postadres

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl
[@NLRapporteur](https://twitter.com/NLRapporteur)

december 2022