

ckm!
CENTRUM
KINDERHANDEL
MENSENHANDEL

Kijken met andere ogen

Deel II: **Een onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting**

Kijken met andere ogen

Deel II: Een onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting

S.R. van Bemmel, T.L.M. Leito & F. Noteboom

2022

Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
Burgemeester Schalijlaan 70
2908 LS Capelle aan den IJssel

info@hetckm.nl
www.ckm.nl

Vormgeving: Renske de Boer
Fotografie: Pexels.com



'Maak mensenhandel zichtbaar'

Onder dit motto voert het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) de strijd tegen seksuele en criminele uitbuiting in Nederland. Het CKM innoveert, onderzoekt en agendeert. Meer informatie op www.hetckm.nl.

INHOUD

HOOFDSTUK 1. Inleiding 3

HOOFDSTUK 2. De strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting in beeld 5

HOOFDSTUK 3. Onderzoeksverantwoording 7

HOOFDSTUK 4. Factoren die van invloed zijn op strafrechtelijke aanpak 9

HOOFDSTUK 5. Omgang met slachtofferschap en de toepassing van het non-punishmentbeginsel 24

HOOFDSTUK 6. Reflectie 31

HOOFDSTUK 7. Conclusie en aanbevelingen 36

BIBLIOGRAFIE 40

1. Inleiding

Criminele uitbuiting is een vorm van mensenhandel die in 2013 expliciet strafbaar is gesteld in Nederland[1], en waarvan sprake is wanneer een persoon wordt gedwongen tot het plegen van strafbare feiten en de opbrengsten hiervan moet afstaan aan zijn of haar uitbuiter. Op basis van nationale en internationale rechtsdocumenten heeft de Nederlandse overheid een proactieve verplichting om maatregelen te nemen om alle vormen van mensenhandel, waaronder criminele uitbuiting, te voorkomen, slachtoffers te signaleren en te beschermen en daders op te sporen en te vervolgen.[2] Bij de invulling van deze verplichting heeft de Nederlandse overheid, net als veel andere landen, een belangrijke rol toebedeeld aan wetshandhavingsinstanties.[3] Met name de politie en het Openbaar Ministerie (OM) nemen in de uitvoering van het Nederlandse mensenhandelbeleid een cruciale positie in.[4] Zij zijn namelijk niet alleen verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van mensenhandelaren, maar spelen tevens een doorslaggevende rol in de identificatie – en daarmee bescherming van slachtoffers.[5] Zeker in het geval van criminele uitbuiting mag laatstgenoemde beslissing niet lichtzinnig worden opgevat. Vanwege de aard van criminele uitbuiting leidt het miskennen van slachtofferschap er namelijk niet alleen toe dat een slachtoffer verstoken blijft van de bescherming waar hij of zij op basis van voornoemde internationale wet- en regelgeving recht op heeft[6], maar kan dit zelfs leiden tot een situatie waarin een slachtoffer ten onrechte wordt vervolgd en bestraft voor onder dwang gepleegde criminele gedragingen.[7]

Ook in het geval dat een slachtoffer van criminele uitbuiting wel als zodanig geïdentificeerd wordt, spelen de politie en het OM een beslissende rol in zowel de opsporing en vervolging van de dader als de bescherming van het slachtoffer. Voor slachtoffers van criminele uitbuiting is daarbij in het bijzonder het non-punishmentbeginsel relevant. Dit houdt kortgezegd in dat een officier van justitie slachtoffers die zijn gedwongen tot het plegen van criminele feiten hiervoor in beginsel niet vervolgt. De bescherming van het slachtoffer en het strafrechtelijk onderzoek zijn in Nederland vaak direct aan elkaar gelieerd, hetgeen betekent dat het beëindigen van het strafrechtelijk onderzoek ook kan leiden tot het vervallen van de bescherming van het slachtoffer.[8] In dat geval werpt dat direct de vraag op in hoeverre een betrokken slachtoffer recht heeft op bescherming in lijn met het non-punishment beginsel. Nu immers niet kan worden bewezen dat de strafbare feiten onder dwang zijn gepleegd, bestaat het risico dat de juridische positie van het betrokken slachtoffer wijzigt naar die van verdachte van het plegen van een misdrijf.

Uit het voorgaande blijkt dat de politie en het OM een belangrijke rol spelen in de identificatie, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting alsmede in de bescherming van slachtoffers. Het is om die reden van groot belang om inzicht te hebben in de factoren die van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak van dit fenomeen en in de wijze waarop met slachtoffers van deze vorm van mensenhandel binnen de strafrechtketen wordt omgegaan.

Over dit rapport

Onderhavig rapport vormt het tweede deel van in totaal twee studies naar de aard, omvang en aanpak van criminele uitbuiting in Nederland die zijn uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In het eerste deel, dat in juni 2022 verscheen, stond de aard en omvang van criminele uitbuiting centraal.[9] Voor dit deel werden 1.637 eerstelijns professionals, waaronder docenten, jongerenwerkers en wijkagenten, uit dertien gemeenten[10] gevraagd naar hun ervaringen met criminele uitbuiting. Uit het onderzoek blijkt dat de helft van hen in de afgelopen twee jaar in aanraking is geweest met één of meer (vermoedelijke) slachtoffers van criminele uitbuiting. In de meeste gevallen spreken zij over direct contact en over meerdere

1 Mensenhandel is strafbaar gesteld middels artikel. 273f Sr.
2 Onder meer op basis van Het Verdrag van Warschau; Europese Mensenhandel richtlijn 2011/36/EU en EHRM 7 januari 2010, 2965/04 (Rantsev t. Cyprus en Rusland).
3 Zie bijvoorbeeld: Farrell et al., 2014; Leser et al., 2017.
4 De politie en het OM hebben onder meer op basis van de Aanwijzing Mensenhandel (https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/opsporing---politie/aanwijzing-mensenhandel-2022a002) en de B8/3 van de vreemdelingencirculaire 2000 (https://wetten.overheid.nl/BWBR0012289/2022-10-01) diverse verplichtingen ten aanzien van de opsporing en bescherming van slachtoffers mensenhandel.
5 Nationaal Rapporteur, 2017.
6 Zie hierover specifiek Villacampa en Torres, 2019.
7 Dit druist namelijk in tegen de gedachte achter het non-punishmentbeginsel, dat kortgezegd inhoudt dat slachtoffers die onder dwang criminele feiten hebben moeten plegen als gevolg van hun uitbuitingssituatie niet gestraft worden.
8 Dit geldt in het bijzonder voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, waarbij de opsporing en bescherming van slachtoffers direct met elkaar zijn verweven.
9 CKM, 2022.
10 Dit waren Alkmaar, Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Roermond, Rotterdam, Tilburg en Utrecht.

(vermoedelijke) slachtoffers. Bovendien betreft dit het vaakst (vermoedelijke) slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit. Dit is opvallend nu er in de periode 2016-2020 slechts 135 Nederlandse slachtoffers van criminele uitbuiting in de officiële registraties voorkomen. Uit het eerste onderzoek komt het beeld naar voren dat de problematiek van criminele uitbuiting veel groter is dan de officiële statistieken doen vermoeden.

In het tweede deel staat de strafrechtketen centraal, en in het bijzonder de factoren die van invloed zijn op strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting door de politie en het OM. In dit onderzoek wordt in de eerste plaats ingegaan op de vraag welke elementen van invloed zijn op de identificatie, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting in Nederland door de politie en het OM. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op criminele uitbuiting waarbij een slachtoffer met de Nederlandse identiteit is betrokken, nu uit onderzoek blijkt dat juist deze groep een blinde vlek betreft in de aanpak.[11] Ten tweede staat in dit onderzoek de vraag centraal op welke wijze invulling wordt gegeven aan de bescherming van slachtoffers die onder dwang strafbare feiten hebben gepleegd. Voor de totstandkoming van dit rapport zijn semigestructureerde interviews gehouden met negen stakeholders die vanuit de politie en het OM direct betrokken zijn bij, en een taakstelling hebben op, de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting.[12]

Leeswijzer

Dit rapport vangt in Hoofdstuk 2 aan met hetgeen op dit moment cijfermatig bekend is over de identificatie, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting in Nederland. Hoofdstuk 3 gaat in op de onderzoeksmethoden die zijn gehanteerd voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. In Hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de factoren die van invloed zijn op de identificatie, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting. In Hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bescherming van slachtoffers die tot het plegen van criminaliteit zijn gedwongen. Hoofdstuk 6 vormt een reflectie op de resultaten. Het rapport sluit in Hoofdstuk 7 af met een conclusie, waarin ook drie aanbevelingen worden gedaan.



11 Nationaal Rapporteur, 2019a; CKM, 2022.

12 Zie Hoofdstuk 3 voor de onderzoeksverantwoording.

2. De strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting in beeld

Wanneer wordt gekeken naar het aantal geïdentificeerde slachtoffers van criminele uitbuiting en het aantal opsporingsonderzoeken en ingestelde vervolgingen voor deze vorm van mensenhandel, dient te worden geconcludeerd dat de aanpak van criminele uitbuiting in Nederland in haar kinderschoenen staat. Dit geldt in het bijzonder als het gaat om slachtoffers van criminele uitbuiting met een Nederlandse nationaliteit.

Wanneer wordt gekeken naar de identificatie van slachtoffers van criminele uitbuiting valt op dat de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de politiedienst die verantwoordelijk is voor en uitvoer geeft aan de opsporing van mensenhandel, in de periode 2016-2020 in totaal 2.905 mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel[13] (CoMensha) heeft aangemeld.[14] 318 keer (11,0%) ging het daarbij om een mogelijk slachtoffer van criminele uitbuiting. Indien echter alleen wordt gekeken naar de identificatie van specifiek mogelijke slachtoffers met een Nederlandse nationaliteit, gaat het maar om 61 *unieke* personen in diezelfde periode.[15] Dit betreft 2,1% van het totaal aantal door de politie gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel in deze periode. Tabel 1 geeft het aantal door de politie gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting met de Nederlandse nationaliteit weer. Let wel, het gaat om 61 *unieke* slachtoffers, hetgeen betekent dat het in 23 gevallen gaat om slachtoffers die door meerdere eenheden zijn gemeld. Uit de tabel komt naar voren dat de eenheden Den Haag, Oost-Nederland en Oost-Brabant relatief vaker Nederlandse slachtoffers identificeren dan andere eenheden. Opvallend is dat het aantal registraties vanuit de politie, ondanks de toegenomen aandacht voor criminele uitbuiting, niet lijkt te zijn toegenomen in de afgelopen jaren.

Tabel 1. Aantal meldingen Nederlandse slachtoffers van criminele uitbuiting. In totaal gaat het om 61 unieke slachtoffers.

Politie-eenheid	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Amsterdam	1	1	1	2	2	7
Noord-Nederland	0	4	2	2	2	10
Oost-Nederland	5	2	2	3	5	17
Midden-Nederland	1	2	0	1	0	4
Den Haag	0	2	2	2	5	11
Noord-Holland	2	1	0	4	0	7
Rotterdam	0	0	2	2	1	5
Limburg	1	0	0	0	2	3
Oost-Brabant	0	3	4	3	4	14
Zeeland-West-Brabant	0	3	2	0	1	6
Totaal aantal meldingen NL CU	**10**	**18**	**15**	**19**	**22**	**84**

Een blik op de opsporing- en vervolgingscijfers ten aanzien van criminele uitbuiting toont eenzelfde beeld. Zo hebben de AVIM's in de periode 2015-2019, de meest recente jaren waarover betrouwbare cijfers bekend zijn, gezamenlijk 954 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel uitgevoerd. 41 keer (4,3%) had een strafrechtelijk onderzoek betrekking op criminele uitbuiting.[16] Wanneer alleen wordt gekeken naar het aantal opsporingsonderzoeken waarbij ten minste één slachtoffer met de Nederlandse nationaliteit betrokken is, neemt dit zelfs af naar negen gestarte opsporingsonderzoeken in vijf jaar tijd.[17] Dit houdt in dat minder dan 1% van het totaal aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in deze periode een onderzoek naar criminele uitbuiting met een Nederlands slachtoffer betrof. Van de tien politie-eenheden hebben alleen Oost-Nederland en Zeeland-West-Brabant meer dan één opsporingsonderzoek uitgevoerd waarbij een Nederlands slachtoffer betrokken was. Voor vier politie-eenheden geldt dat zij in deze periode geen enkel onderzoek naar deze vorm van mensenhandel met een Nederlands slachtoffer hebben verricht.[18]

13 CoMensha is verantwoordelijk voor de registratie van het aantal slachtoffers van mensenhandel dat in Nederland in beeld is. Onder meer opsporingsorganisaties (politie, Kmar en ISZW), hulpverleningsinstanties en ngo's maken een melding bij CoMensha op het moment wanneer zij in contact komen met een (mogelijk) slachtoffer.

14 Nationaal Rapporteur, 2021a, p. 42.

15 Schriftelijke informatie van een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur, d.d. 22 december 2021.

16 Nationaal Rapporteur, 2021a, p. 120.

17 Schriftelijke informatie van een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur, d.d. 2 juli 2021.

18 Het gaat daarbij om de eenheden Midden-Nederland, Limburg, Oost-Brabant en Amsterdam.

Sinds 2019 is het aantal door de politie geregistreerde incidenten van criminele uitbuiting wel fors toegenomen, blijkt uit de Dadermonitor van de Nationaal Rapporteur.[19] Dit betreft voor het merendeel incidenten die betrekking hebben op mogelijke slachtoffers met een Afrikaanse nationaliteit met een Dublin-status die aangeven in het land van herkomst of onderweg naar Nederland te zijn uitgebuit en waarbij de uitbuiting derhalve niet in Nederland heeft plaatsgevonden.[20] Desondanks is het aantal bij CoMensha-gemelde Nederlandse slachtoffers in de afgelopen vijf jaar ook licht toegenomen, namelijk van 9 en 11 slachtoffers in 2017 en 2018 naar 16 slachtoffers in zowel 2019 als 2020.[21] In hoeverre deze stijging ook heeft geleid tot een toename van opsporingsonderzoeken kan op dit moment nog niet worden gezegd. Het is de verwachting dat de Nationaal Rapporteur eind 2022 hierover met nieuwe cijfers komt.

In de periode 2015-2019 ging het OM 721 keer over tot het vervolgen van een verdachte voor het plegen van mensenhandel. In 48 gevallen (6,7%) ging het daarbij om een verdachte van criminele uitbuiting. Onbekend is hoe vaak het hierbij ging om criminele uitbuiting ten aanzien van een Nederlands slachtoffer. Van deze 48 in eerste aanleg afgedane zaken, kwam de rechter in 27 gevallen (56,3%) tot een veroordeling voor mensenhandel. De rechter komt daarmee niet alleen absoluut, maar ook relatief minder vaak tot een veroordeling voor criminele uitbuiting dan voor seksuele uitbuiting, waarbij het veroordelingspercentage op 72,6% ligt.[22] Een mogelijke verklaring voor het hogere percentage veroordelingen voor seksuele uitbuiting is dat de reikwijdte van de strafbaarstelling van seksuele uitbuiting op dit moment duidelijker is afgebakend dan van criminele uitbuiting,[23] waardoor het OM beter kan inschatten of en in hoeverre een zaak standhoudt bij de rechter. Dit heeft te maken met het feit dat de jurisprudentie met betrekking tot criminele uitbuiting op dit moment nog in ontwikkeling is.

Hoge Raad fluit het Hof terug in zaak criminele uitbuiting

Dat de jurisprudentie met betrekking tot criminele uitbuiting nog volop in ontwikkeling is, blijkt ook uit een recente zaak waarin de Hoge Raad het Hof terugfloot nadat een vrouw werd vervolgd voor het inzetten van haar kinderen van vijf en dertien jaar voor het plegen van winkeldiefstallen. Het Hof kwam tot het oordeel dat niet kon worden gesproken van criminele uitbuiting nu de vrouw éénmaal haar kinderen had ingezet voor het laten plegen van een winkeldiefstal en derhalve niet zou zijn gebleken dat de vrouw voordeel heeft getrokken uit de situatie. Bovendien oordeelde het Hof dat de vrouw haar kinderen niet onder druk zou hebben gezet noch anderszins zou hebben beperkt bij het plegen van de winkeldiefstal.[24] De Hoge Raad kwam op 21 april 2020 echter tot een andere conclusie dan het Hof en stelde dat stelselmatigheid, het vaker laten doen plegen van strafbare feiten, geen vereiste is om te komen tot een veroordeling voor criminele uitbuiting en dat het Hof door dit wel zo te interpreteren 'blijk [geeft] van een onjuiste rechtsopvatting'.[25] Bovendien oordeelde de Hoge Raad dat het Hof onvoldoende rekening heeft gehouden met de vraag of de verdachte haar 'kinderen tot winkeldiefstallen heeft bewogen door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of misbruik van kwetsbare positie'.

Wanneer het aantal slachtoffers van criminele uitbuiting dat in beeld is van de politie en het OM wordt vergeleken met het aantal slachtoffers van deze vorm van mensenhandel dat uit andere onderzoeken naar voren komt, blijkt dat hiertussen een grote discrepantie bestaat.[26] Zo blijkt alleen al uit Deel I van dit onderzoek dat de helft van de 1.637 eerstelijns professionals die hieraan deelnamen in de afgelopen twee jaar in contact is geweest met vermoedelijke slachtoffers van criminele uitbuiting, waarvan de grootste groep de Nederlandse nationaliteit had.[27] Bovendien gaven de meeste respondenten aan dat zij met meerdere slachtoffers in contact waren gekomen. Wanneer alle waarnemingen bij elkaar worden opgeteld, betrof het minimaal 2.500 waarnemingen over de laatste twee jaar (2019-2021).[28]

Het verschil tussen het aantal slachtoffers van criminele uitbuiting dat door eerstelijns professionals wordt gesignaleerd en het aantal dat in beeld is van de opsporingsdiensten maakt het van belang om te onderzoeken hoe de signalering van criminele uitbuiting plaatsvindt, in hoeverre meldingen terecht komen bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en op welke wijze hier binnen de strafrechtketen vervolgens uitvoer aan wordt gegeven.

19 Nationaal Rapporteur, 2021b, p. 96.
20 Nationaal Rapporteur, 2021b, p. 39.
21 Schriftelijke informatie van een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur, d.d. 2 juli 2021.
22 Nationaal Rapporteur, 2021b, p. 157. In totaal werden 561 zaken omtrent seksuele uitbuiting in eerste aanleg afgedaan, waarbij het 406 keer tot een veroordeling kwam.
23 Zie hierover ook aanbeveling 4 van de Nationaal Rapporteur 2019b.
24 ECLI:NL:GHARL:2019:755.
25 ECLI:NL:HR:2020:672.
26 Zie bijvoorbeeld: Zeeland, Utrecht, Gelderland, Limburg.
27 CKM, 2022.
28 Dit cijfer is berekend aan de hand van de geschatte waarnemingen van respondenten. Voor elke respondent is daarbij uitgegaan van de laagste schatting. Al deze aantallen zijn bij elkaar opgeteld. Op dit cijfer rusten desondanks grote beperkingen. Zo is het aannemelijk dat sprake is van dubbeltellingen. Bovendien tonen de cijfers enkel geschatte waarnemingen. CKM, 2022.

3. Onderzoeksverantwoording

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met negen professionals die vanuit de strafrechtketen direct betrokken zijn bij de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting. Voor het onderzoek zijn interviews gehouden in drie van de tien politieregio's (30%) in Nederland. Omwille van het waarborgen van de anonimiteit van de betrokkenen is ervoor gekozen om de geselecteerde politieregio's niet te openbaren, maar in het algemeen kan worden gezegd dat de geïnterviewden werkzaam waren in eenheden die in ieder geval ervaring hebben met criminele uitbuiting ten aanzien van een slachtoffer met de Nederlandse identiteit. Hiervoor is gekozen om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de factoren die van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting en op de bescherming van betrokken slachtoffers.

In elk van de drie regio's zijn interviews gehouden met één mensenhandelofficier van justitie, één rechercheur werkzaam voor de AVIM en één operationeel specialist mensenhandel van de AVIM. De officier van justitie voert het gezag over het opsporingsonderzoek en beslist of een opsporingsonderzoek al dan niet tot een vervolgingsbeslissing leidt. De rechercheur voert de opsporingshandelingen uit en neemt bijvoorbeeld het verhoor bij de verdachte af. De operationeel specialist stuurt de rechercheurs binnen zijn eenheid aan en geldt als klankbord en beschikt daarmee over een goed overzicht van zaken die binnen de eenheid worden gedraaid. De betrokkenen vervullen derhalve allemaal een sleutelrol in de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting, hetgeen leidt tot een beter inzicht in de identificatie, opsporing en vervolging van het fenomeen.

Voor de interviews is gebruik gemaakt van een semigestructureerde vragenlijst. De participanten zijn daarbij onder meer gevraagd naar hun ervaringen met criminele uitbuiting, de geschatte omvang van criminele uitbuiting, de identificatie van slachtoffers van criminele uitbuiting en de uitdagingen, moeilijkheden en kansen in de opsporing en vervolging van dit fenomeen (Hoofdstuk 4). Daarnaast is in de interviews tevens ingegaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting en welke overwegingen bij het toekennen van de non-punishmentbeginsel een rol spelen (Hoofdstuk 5). De focus lag in de interviews in het bijzonder op slachtoffers met de Nederlandse identiteit, nu dit de doelgroep is die grotendeels buiten het zicht van de opsporingsautoriteiten blijft. Desalniettemin is het in de interviews ook over andere doelgroepen gegaan, waardoor de bevindingen ook relevant kunnen zijn voor de bredere strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting.

De interviews zijn afgenomen tussen eind augustus 2021 en begin januari 2022 en vonden als gevolg van de coronamaatregelen plaats via MS Teams. In één geval was er sprake van een dubbelinterview, waarbij zowel de operationeel specialist mensenhandel als een uitvoerende rechercheur van een AVIM-eenheid gelijktijdig werden geïnterviewd. De interviews varieerden in lengte van 41 minuten tot en met 111 minuten. Alle interviews zijn getranscribeerd en geanonimiseerd. Laatstgenoemde geldt onder meer voor informatie die herleidbaar is tot de drie politie-eenheden die voor het uitvoeren van dit onderzoek zijn geselecteerd. De getranscribeerde interviews zijn vervolgens aan de participanten voorgelegd en hen is de mogelijkheid geboden om eventuele feitelijke onjuistheden of herleidbare informatie naar een zaak te wijzigen. In de praktijk werd hier, behoudens enkele grammaticale fouten in de uitwerking van de interviews, geen gebruik van gemaakt. De definitieve transcripten zijn vervolgens geanalyseerd en gecodeerd in lijn met de thematische analyse zoals beschreven door Clarke en Braun.[29]

3.1 Kanttekeningen bij het onderzoek

Het onderzoek kent twee kanttekeningen. De eerste kanttekening is dat er voor dit onderzoek een beperkt aantal professionals is geïnterviewd, te weten negen, hetgeen van invloed kan zijn op de stevigheid en generaliseerbaarheid van de bevindingen. Om daar aan tegemoet te komen is ervoor gekozen om met respondenten te spreken die een sleutelpositie vervullen in de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting. Zo zijn zij vanuit hun posities direct betrokken bij de opsporing en vervolging van deze vorm van mensenhandel. Bovendien is tijdens het onderzoek gebleken dat de geïnterviewde sleutelrespondenten zeer sterke overeenkomsten kenden in het beeld dat zij schetsten van de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting, waardoor op veel thema's al snel verzadiging optrad. Tot slot is het niet onbelangrijk om te benoemen dat de sleutelrespondenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen drie verschillende politieregio's vertegenwoordigen, hetgeen betekent dat daarmee 30% van alle AVIM-eenheden is bevraagd. Daarbij gaat het bovendien om eenheden die ervaring hebben met de signalering, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting ten aanzien van een Nederlands slachtoffer, waardoor het voor de hand ligt dat dit ook de eenheden zijn waar kennis over de strafrechtelijke aanpak kan worden verzameld.

Een tweede kanttekening is dat voor dit onderzoek alleen interviews zijn gehouden met professionals vanuit de strafrechtketen die een directe taakstelling hebben op de aanpak van criminele uitbuiting. Wanneer gesproken wordt over knelpunten in de signalering van criminele uitbuiting door eerstelijns of andere politiediensten, is dat gedaan vanuit het perspectief vanuit de sleutelrespondenten. Voor een vervolgonderzoek is het derhalve van belang om ook respon-

29 Clarke en Braun, 2006.

denten uit de eerstelijn en andere politiediensten te includeren. Dit lag echter buiten de scope, duur en het budget van het huidige onderzoek. Om deze kanttekening tegemoet te komen, zijn waar mogelijk de genoemde knelpunten in de signalering van criminele uitbuiting door eerstelijns of andere politiediensten bevestigd door eerder onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van deze vorm van mensenhandel.[30] Desondanks is meer onderzoek nodig om de rol van andere politiediensten dan de AVIM bij de aanpak van criminele uitbuiting beter te begrijpen.



30 Zie bijvoorbeeld CKM, 2022; Nijenhuis 2016; Bos et al., 2016.

4. Factoren die van invloed zijn op strafrechtelijke aanpak

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de factoren die van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting. Paragraaf 4.1 geeft een overzicht van hetgeen vanuit de literatuur bekend is over de factoren die van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in het algemeen, en van criminele uitbuiting. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het beeld dat vanuit de interviews met politiefunctionarissen van de AVIM en officieren van justitie ontstaat over de aard en omvang van criminele uitbuiting in Nederland. In Paragraaf 4.3 worden de factoren besproken die van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting in Nederland.

4.1 Factoren die van invloed zijn op de de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel

Op basis van de OM-Aanwijzing Mensenhandel zijn de Nederlandse opsporingsdiensten ertoe verplicht om alle signalen van mensenhandel op te pakken. In de aanwijzing wordt 'oppakken' gedefinieerd als het bekijken 'of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn'.[31] Hoewel er dus enerzijds een verplichting bestaat om elk signaal op te pakken, biedt de OM-aanwijzing anderzijds veel ruimte aan individuele opsporingsmedewerkers om zelf te beslissen hoe hier specifiek invulling aan wordt gegeven. Professionals werkzaam binnen de strafrechtketen beschikken daarmee over een grote mate van discretionaire bevoegdheid bij de uitvoer van het mensenhandelbeleid. Een bevoegdheid die onlosmakelijk verbonden is met Lipsky's theoretisch raamwerk over *street-level bureaucracy*.[32] Volgens Lipsky worden *street-level bureaucrats*, professionals die in direct contact komen met burgers en daarmee de frontlijn van het beleid vormen, vaak voor een dilemma gesteld. Zij hebben een verplichting om op uniforme wijze het opgestelde beleid uit te voeren, waarbij een gelijke behandeling van de burgers of zaken die zij dienen te behandelen vooropstaat. Tegelijkertijd worden zij tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden geconfronteerd met diverse belemmeringen, zoals personeelstekort, onduidelijke doelstellingen of tijdsgebrek, waardoor een gelijke behandeling van burgers of zaken in de praktijk vaak onmogelijk is. Als reactie op de spagaat waarin zij zich bevinden, ontwikkelen zij bepaalde werkwijzen om met deze dilemma's om te gaan. Lipsky stelt dat dit ertoe leidt dat *streetlevel bureaucrats* daarom niet alleen het staande beleid uitvoeren, maar dit ook mede vormgeven.

Lipsky's theorie over *street-level bureaucracy* is ook diverse malen toegepast op professionals werkzaam in de strafrechtketen met een taakstelling op mensenhandel.[33] Zij opereren immers in een context waarin zij veel meer signalen en zaken ontvangen dan waaraan zij uitvoer kunnen geven en dienen daarom te prioriteren in welke signalen en zaken voorrang krijgen boven anderen. De overwegingen die een rol spelen bij het maken van deze prioritering zijn echter vaak niet in het beleid zichtbaar en kunnen bovendien verschillen per organisatieonderdeel of zelfs per individuele uitvoerder. Voor het verkrijgen van een gedegen inzicht in de werking van het mensenhandelbeleid, en in de vraag in hoeverre de gestelde doelen hiervan ook daadwerkelijk bereikt worden, is het daarom van cruciaal belang om ook in de praktijk te onderzoeken welke factoren en overwegingen van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak.[34]

Wanneer wordt gekeken naar de factoren die van invloed zijn op de identificatie, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting valt op dat hier zowel nationaal als internationaal nog weinig empirisch onderzoek naar verricht is. Eén van de schaarse onderzoeken naar de Nederlandse context betreft een studie van Nijenhuis uit 2016 naar de signalering van criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij door politieorganisaties.[35] Uit deze studie komt naar voren dat binnen de politie nog onvoldoende kennis en bewustzijn bestaat over criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij, hetgeen de identificatie van slachtoffers belemmert. Tevens komt Nijenhuis tot de conclusie dat de aanpak van criminele uitbuiting nog onvoldoende prioriteit heeft binnen de politie en dat het voor een succesvolle aanpak bovendien van belang is dat de capaciteit voor dit fenomeen bij de politie wordt vergroot. Het onderzoek richt zich met name op criminele uitbuiting binnen de Roma-gemeenschap, waardoor het wel de vraag is in hoeverre de bevindingen ook van toepassing zijn op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting, waarbij slachtoffers met een Nederlandse of andere nationaliteit betrokken zijn.

Een ander onderzoek naar de identificatie van slachtoffers van criminele uitbuiting is uitgevoerd door Bos et al.[36] Het onderzoek richt zich echter niet specifiek op de identificatie vanuit een strafrechtelijk kader, maar op algemene identificatie. Uit het onderzoek blijkt dat een gebrek aan kennis en expertise, sterke beeldvorming over slachtoffers, en het feit dat slachtoffers niet worden herkend ofwel zichzelf niet herkennen de identificatie belemmeren.

31 Onder paragraaf 2.1. Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0046368/2022-04-01 (laatst geraadpleegd op 10 oktober 2022).
32 Lipsky, 1980.
33 Zie bijvoorbeeld: Bjelland, 2017; Leser et al,. 2017.
34 Van Bemmel en Esser, (forthcoming).
35 Nijenhuis, 2016.
36 Bos et al., 2016.

Internationaal onderzoek naar de identificatie van vrouwelijke slachtoffers van criminele uitbuiting door professionals uit de strafrechtketen in Spanje is verricht door Villacampa en Torres.[37] Uit hun studie blijkt dat ook Spaanse opsporingsinstanties grote moeite hebben om slachtoffers van criminele uitbuiting op een juiste wijze te identificeren. In het onderzoek wordt als oorzaak hiervoor gewezen op een gebrek aan kennis over het fenomeen alsook op misleidende signalen tijdens het identificatieproces, nu slachtoffers van criminele uitbuiting veelal als verdachte van een misdrijf in beeld komen. Een complicerende factor daarbij is dat slachtoffers van criminele uitbuiting zichzelf vaak ook niet als zodanig identificeren, waardoor zij ook niet om hulp vragen of vertellen over hetgeen zij hebben meegemaakt. Het gevolg hiervan is dat personen die mogelijk slachtoffer zijn van criminele uitbuiting vaak als verdachte in beeld komen en om die reden worden vervolgd en bestraft.

Ook in het Verenigd Koninkrijk is onderzoek gedaan naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting. Verkennend onderzoek van Olver en Cockbain laat bijvoorbeeld zien dat de signalering van slachtoffers en de opsporing en vervolging van daders van criminele uitbuiting worden belemmerd door onduidelijke of onjuist toegepaste wetgeving, gebrekkige informatie-uitwisseling en onvoldoende middelen en capaciteit, met name ook om kwetsbare personen goed te kunnen ondersteunen.[38]

Hoewel uit het voorgaande blijkt dat slechts beperkt onderzoek is verricht naar de factoren die van invloed zijn op de identificatie, opsporing en vervolging van specifiek criminele uitbuiting door opsporingsorganisaties, bestaat er meer kennis over de factoren die van invloed zijn op de bredere strafrechtelijke aanpak mensenhandel.[39] Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit in veel gevallen gaat om de strafrechtelijke aanpak van seksuele uitbuiting. In hun invloedrijke studie onderscheiden Farrell et al. drie overkoepelende categorieën van barrières die de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel belemmeren.[40] In de eerste plaats benoemen zij *juridische belemmeringen*. Zo blijkt uit het onderzoek dat een onduidelijke strafbaarstelling of het ontbreken van heldere opsporings- en vervolgingsprotocollen ertoe kan leiden dat minder zaken voor de rechter worden gebracht, aangezien het bij officieren van justitie tot onzekerheid leidt over de uitkomst van de zaak. De tweede categorie die zij onderscheiden, zijn *institutionele barrières*. Dit betreft factoren die van invloed zijn op in hoeverre wetshandhavingsinstanties bereid en toegerust zijn om uitvoer te (kunnen) geven aan de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

37 Villacampa & Torres, 2017.
38 Olver & Cockbain, 2021.
39 Zie bijvoorbeeld: Matos et al., 2019; Nichols en Heil, 2015; Farrell et al., 2010; Halter, 2010.
40 Farrell et al., 2014.

Hierbij kan worden gedacht aan de beschikbare capaciteit, kennis en expertise binnen een organisatie of eenheid, of de wijze waarop wordt samenwerkt in de aanpak van deze problematiek. De laatste categorie die Farrell et al. onderscheiden, zijn *attitudinale factoren*. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om overtuigingen en percepties van (individuele) politiemedewerkers over mensenhandel, welke de wijze waarop zij hun werk uitoefenen kunnen beïnvloeden.

Bij de bespreking van de resultaten voortkomend uit het onderzoek zal het theoretisch raamwerk van Farrell et al.[41] als uitgangspunt worden genomen en wordt voortgebouwd op de drie overkoepelende factoren die zij in hun onderzoek hebben onderscheiden.

4.2. Omvang en fenomeen

De participanten die geïnterviewd zijn voor onderhavig onderzoek zijn eensluidend in hun oordeel dat de omvang van criminele uitbuiting in Nederland veel groter is dan op dit moment bij de opsporingsorganisaties in beeld is. In diverse interviews met sleutelrespondenten wordt gesproken over het feit dat het "topje van de ijsberg" vooralsnog niet zichtbaar is en dat slechts een fractie van de daadwerkelijke omvang van criminele uitbuiting gesignaleerd wordt.

> ***"Het is een grenzeloos probleem, want elke vorm van criminaliteit leent zich er in potentie voor dat door mensen uitvoeringshandelingen verricht worden en zij daarin uitgebuit worden. Dus het heeft geen begin, het heeft geen eind, het is moeilijk meetbaar omdat het niet aan de oppervlakte komt. Dus ik maak me wel heel erg zorgen over de omvang van het probleem. Dat is moeilijk. Het is echt onwijs groot." (OvJ, eenheid 1)***

Wanneer wordt ingegaan op de identificatie, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting wordt in diverse interviews al snel de vergelijking gemaakt met de strafrechtelijke aanpak van seksuele uitbuiting. Daarbij wordt aangegeven dat er momenteel veel meer signalen en zaken van seksuele uitbuiting in beeld van de AVIM komen dan van criminele uitbuiting. Desondanks bestaat onder de geïnterviewden wel degelijk de indruk dat er veel meer zaken van criminele uitbuiting zouden moeten zijn, maar dat deze niet bij de AVIM terecht komen.

> ***"Ik denk als er één keer in de twee/drie maanden eens een casus voorbijkomt, dan dekt dat wel de lading. Maar het zou meer moeten zijn. En het wordt langzaamaan meer." (OvJ, eenheid 2)***

41 Ibid.

> ***"Echt veruit het merendeel van de signalen gaat over seksuele uitbuitingszaken. Dan heb je het over, en dat is inderdaad nattevingerwerk hoor, maar 90 tot 95%. We krijgen echt nog veel te weinig signalen van criminele uitbuiting binnen. En te weinig, zeg ik, omdat via andere kanalen mij wel informatie bereikt." (OvJ, eenheid 1)***

Hoewel de officieren van justitie en opsporingsambtenaren van de AVIM aangeven dat zij vooralsnog weinig zaken van criminele uitbuiting zien, bestaat een gedeeld gevoel dat de omvang van criminele uitbuiting in de samenleving in de afgelopen jaren juist is toegenomen en dat er momenteel meer slachtoffers en daders van deze vorm van mensenhandel zijn dan in voorgaande jaren.

> ***"Ik denk dat het toegenomen is. [...] Dan denk ik met name dat het te maken heeft met dat de drugscriminaliteit steeds groter wordt. En dat we weten dat grote groepen jongeren heel vatbaar zijn om daar deel van uit te maken, om geld te verdienen. Dus ik denk dat je daar juridisch al heel snel de kwalificatie mensenhandel op zou kunnen leggen." (Rechercheur, eenheid 1)***

> ***"Ik denk dat we in onze samenleving gewoon steeds meer kwetsbaren hebben. Steeds meer mensen die verslaafd zijn, die afhankelijk zijn van anderen, die zelf heel weinig inkomen hebben, schulden hebben. Mensen met psychische problematiek, die voorheen vroeger misschien eerder opgenomen zouden worden, die wonen nu gewoon vrij in de samenleving. Dat is natuurlijk een doelgroep die zo makkelijk te benaderen, te beïnvloeden is. Ik denk echt dat die doelgroep de afgelopen jaren enorm is toegenomen en dat de verdachten ook in het afgelopen jaar, slimmer zou ik het willen noemen bijna, door zelf zoveel als mogelijk uit beeld te zijn bij strafbare feiten." (OvJ, eenheid 3)***

Naast uitbuiting binnen de drugscriminaliteit, een vorm van gedwongen criminaliteit dat in elk gesprek wordt genoemd en als zeer omvangrijk wordt gepercipieerd, uiten de geïnterviewden ook hun zorgen over andere vormen van criminaliteit waartoe slachtoffers worden gedwongen. Zo wordt in de interviews ook vaak gesproken over kwetsbare jongeren die gedwongen worden ingezet als katvanger of worden misleid om hun bankrekening ter beschikking te stellen voor het witwassen van crimineel geld. Ook wordt het onder dwang afsluiten van telefoonabonnementen meermaals genoemd. Zorgen over gedwongen diefstal en bedelen komen ook vaak naar voren in de gesprekken, waarbij veelal de relatie wordt gelegd met slachtoffers behorende tot de Roma-gemeenschap. Vanuit één regio wordt ook gesproken over vrouwelijke slachtoffers die worden gedwongen tot het maken van seksafspraken met klanten, waarbij zij vervolgens de klanten moeten beroven of moeten lokken naar een plek waar zij door anderen beroofd kunnen worden. In enkele gesprekken wordt erop gewezen dat daders van criminele uitbuiting zich vaak ook inlaten met het plegen van andere vormen van mensenhandel en dat er met name tussen seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting een sterke verwevenheid bestaat.

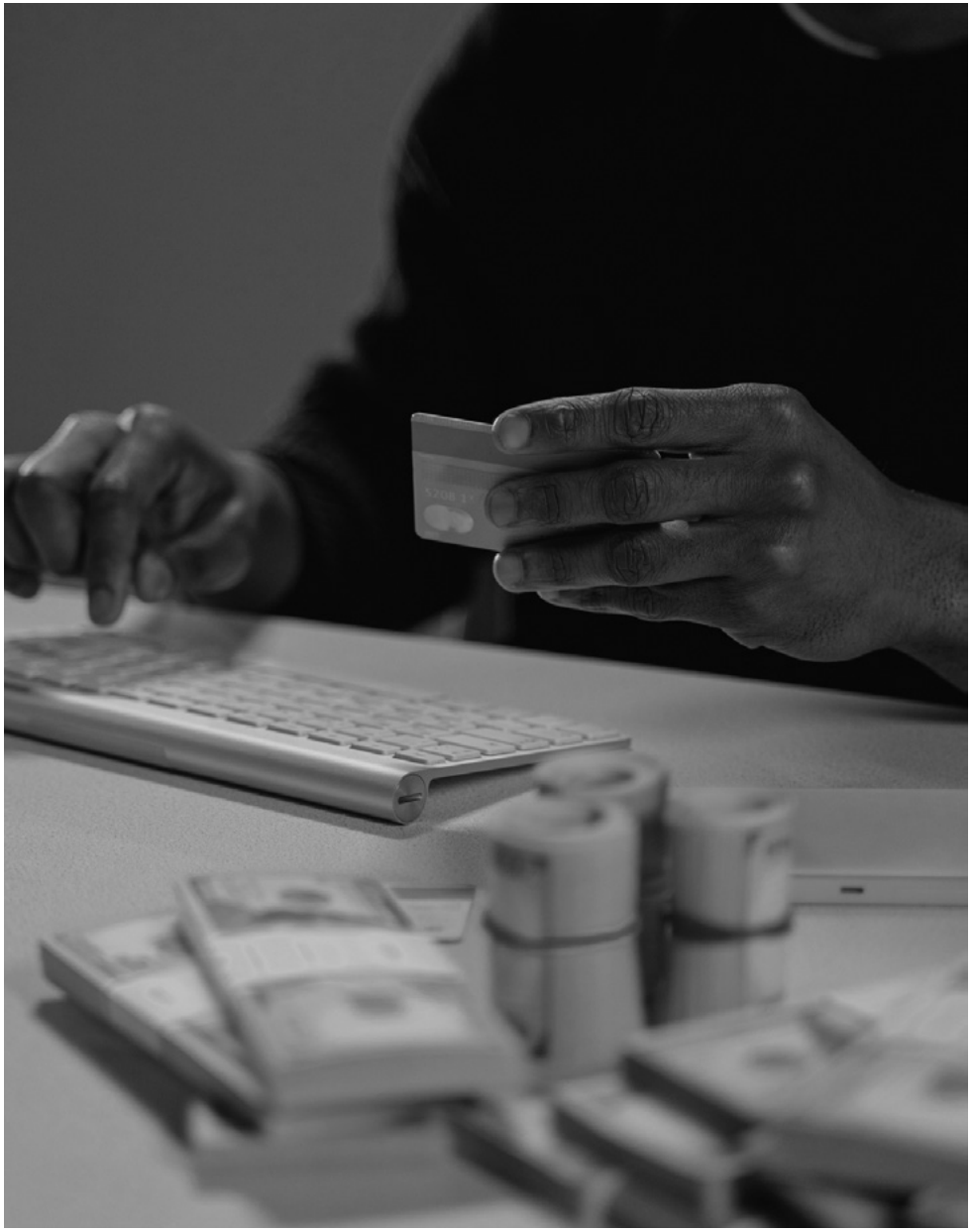
> ***"Wat ik wel het idee vaak heb is dat onze verdachten zich nooit alleen met mensenhandel bezighouden. Dus heel vaak hebben onze verdachten een meisje in de prostitutie werken, maar ze zitten ook in de drugs." (OS, eenheid 1)***

Wanneer de geïnterviewden worden gevraagd naar slachtoffers die bij hen in beeld komen, wordt aangegeven dat dit voornamelijk gaat om buitenlandse slachtoffers. In diverse gesprekken worden daarbij in het bijzonder slachtoffers genoemd met een Roma-achtergrond, die worden gedwongen tot het plegen van diefstal, inbraken, zakkenrollen en bedelen. Ook wordt gewezen op slachtoffers met een Aziatische achtergrond, in het bijzonder met een Vietnamese nationaliteit, die in de hennepteelt worden uitgebuit. Een derde groep slachtoffers waarmee de politie in de afgelopen jaren relatief veel ervaring heeft zijn Nigeriaanse slachtoffers die aangeven in het land van herkomst of onderweg naar Nederland in de drugscriminaliteit te zijn uitgebuit. Overeenkomstig met de cijfers van de Nationaal Rapporteur blijkt uit de interviews dat met name Nederlandse slachtoffers van criminele uitbuiting slechts incidenteel in beeld komen bij de AVIM. Tegelijkertijd bestaat het vermoeden dat deze groep veel groter zou moeten zijn.

> ***"Ik denk dat er ook heel veel groepen nog niet zichtbaar zijn, dat zijn denk ik juist de mensen afkomstig uit Nederland. [...] Ik denk, zeker als je het hebt over mensen met een kwetsbare positie, ik denk dat er heel veel mensen in Nederland kwetsbaar zijn. En ik denk dat veel mensen worden benaderd en wij dat gewoon absoluut nog niet weten. (Rechercheur, eenheid 2)***

Als wordt gevraagd naar de achtergrond van specifiek Nederlandse slachtoffers ontstaat ook hier het beeld van een groep kwetsbare personen die, bijvoorbeeld vanwege een lichtverstandelijke beperking, een verslaving, schuldenproblematiek of minderjarigheid, niet zijn opgewassen tegen de ronselpraktijken van criminelen in hun omgeving. Hoewel slachtoffers volgens de politie ook met zogeheten harde dwangmiddelen tot de criminaliteit worden gedwongen, gaat het volgens de geïnterviewden in de praktijk vaker om het misbruik maken van de kwetsbare en afhankelijke positie van een slachtoffer.

> ***"Het gaat wel om verschillende vormen van dwang. Je ziet bijvoorbeeld letterlijke dwang. Een pistool tegen het hoofd en vanaf vandaag ga je dit en dat doen. [..] Maar de dwang bestaat ook uit misbruik maken van de kwetsbare positie. Die kun je breder zien in diverse casussen, maar je kan vooral denken aan mensen die licht verstandelijk beperkt zijn of echt verslaafd zijn waar misbruik van gemaakt wordt. Dat zijn wel de meeste vormen van dwang die we zien." (rechercheur, eenheid 2)***



4.3 Factoren die de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting beïnvloeden

Uit de voorgaande paragaaf blijkt dat er binnen de strafrechtketen weinig ervaring is met de identificatie, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting in het algemeen en van criminele uitbuiting met betrekking tot een Nederlands slachtoffer in het bijzonder. Tegelijkertijd zijn alle geïnterviewde sleutelrespondenten stellig in hun overtuiging dat de problematiek wel degelijk op grote schaal voorkomt in Nederland, maar dat deze zaken niet of onvoldoende bij hen terecht komen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de factoren die volgens de deelnemers aan dit onderzoek ten grondslag liggen aan het feit dat er een dergelijke grote discrepantie is tussen de vermoedelijke aard en omvang van criminele uitbuiting in Nederland enerzijds en het aantal zaken dat hen bereikt anderzijds. Bij het structureren van deze factoren wordt gebruik gemaakt van het theoretisch raamwerk van Farrell et al., en wordt een opdeling gemaakt tussen 1) juridische factoren 2) institutionele factoren en 3) attitudinale factoren.[42] Onder elk van deze overkoepelende factoren zullen vervolgens diverse subfactoren worden beschreven die van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting in Nederland.

4.3.1 Juridische factoren

Op basis van de interviews kunnen drie juridische subfactoren worden onderscheiden die van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting, te weten i) onduidelijkheid over de strafbaarstelling van criminele uitbuiting ii) de haalbaarheid van de zaken, en iii) medewerking van het slachtoffer aan het strafrechtelijk onderzoek. In het navolgende zullen de drie subfactoren worden besproken.

i) Onduidelijke strafbaarstelling

Een veelgenoemd obstakel in de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting dat in de interviews genoemd wordt, is dat de reikwijdte van de strafbaarstelling van criminele uitbuiting onvoldoende duidelijk is. Criminele uitbuiting is een relatief nieuw fenomeen waardoor er nauwelijks zaken van criminele uitbuiting voor de rechter zijn gebracht en er weinig vormende jurisprudentie bestaat. Als gevolg hiervan geven alle sleutelrespondenten aan dat het voor hen op voorhand vaak niet duidelijk is wanneer is voldaan aan de elementen van de strafbaarstelling van criminele uitbuiting.

> ***"Het is best een lastige overgang [...] Als iemand gevraagd is om pakketjes drugs rond te brengen als zestienjarige op een scooter en dat is softdrugs, ik noem maar wat. En hij mag 80% van de inkomsten houden. En hij heeft helemaal uit zichzelf, heeft het zelf***

42 Farrell et al., 2014. Zie paragraaf 4.2.

> ***aangeboden. Vind ik best wel een lastige. Op het moment dat hij echter in een positie is gekomen dat hij dit heeft gedaan en hij wordt daarmee gechanteerd van: je hebt nu pakketjes rondgebracht voor mij. Je hebt er lekker geld aan verdiend, maar ik ga je daarmee chanteren [...] Dan is die overgang wat makkelijker." (Rechercheur, eenheid 1)***

> ***"Een stukje erkenning en het feit dat het dus nog niet ontgonnen terrein is, maakt dat je er wel lange adem voor moet hebben en geduld. Dat is allemaal geen vanzelfsprekendheid bij criminele uitbuiting, waar dat bij seksuele uitbuiting zich ondertussen... Maar dat het wel is. Omdat het gewoon meer uitgekristalliseerd is." (OvJ, eenheid 1)***

In de interviews wordt dan ook gewezen op een grote behoefte aan meer duidelijkheid over de juridische invulling van criminele uitbuiting. Het feit dat over de invulling hiervan nog geen eenduidige jurisprudentie bestaat, heeft namelijk als gevolg dat het zelfs voor de in mensenhandel gespecialiseerde opsporingsdiensten niet helder is wanneer mogelijk sprake is van criminele uitbuiting of wanneer men van doen heeft met een kwetsbaar persoon binnen de criminaliteit.

> ***"Bij criminele uitbuiting vind ik die scheidslijn lastig, je hebt natuurlijk criminele organisaties van een hiërarchie in een organisatie, waarbij je natuurlijk de loopjongens hebt en de zwaardere. En je eigenlijk ook kan zeggen, de onderkant die zit op een gegeven moment gevangen in een soort van crimineel netwerk waar je niet uitkomt. Maar dat is natuurlijk al jaar en dag en dat vind ik nog wel eens lastig van, heb je het dan over mensenhandel of heb je het over de onderkant van een hiërarchie eigenlijk?" (Rechercheur, eenheid 2)***

De interviews tonen verder dat er onder de opsporingsambtenaren en officieren van justitie die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, verwarring lijkt te bestaan over de benodigde elementen om te komen tot een strafbaarstelling voor criminele uitbuiting. Zo geven de meeste geïnterviewden aan dat het niet nodig is om dwang te bewijzen om tot een bewezenverklaring te komen voor criminele uitbuiting ten aanzien van een minderjarige.

> ***"Op het moment dat je minderjarig bent, heb je geen dwangvereiste nodig. Dus op het moment dat jij iemand werft en zegt van: zou je voor mij een paar pakketjes drugs rond willen brengen en het geld wat je daarmee verdient moet je afgeven voor een groot gedeelte. Dan zou je juridisch de kwalificatie mensenhandel eraan kunnen geven." (Rechercheur, eenheid 1)***

> ***"Bij minderjarigen heb je de dwang ook niet nodig. Als ze denken dat ze er een centje mee bij kunnen verdienen. Het grootste gedeelte gaat naar de dealer. Die jongeren lopen het risico en de dealer casht. Dus de jongeren worden wel uitgebuit, maar je hebt de dwang niet nodig' (OS, eenheid 3)***

Hiermee wordt de strafbaarstelling van minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting op eenzelfde wijze geïnterpreteerd als de strafbaarstelling voor minderjarigen die seksueel worden uitgebuit. Daarbij is het bewijzen van dwang namelijk niet vereist om tot een bewezenverklaring te komen. Het is derhalve opvallend dat één officier van justitie juist stelt dat er wel onderscheid bestaat tussen de strafbaarstelling van criminele uitbuiting en seksuele uitbuiting ten aanzien van een minderjarige, waarbij in het geval van eerstgenoemde wel degelijk dwang aangetoond moet worden.

> ***"Bij een minderjarige is het bij seksuele uitbuiting zo, dat er geen dwang nodig is. Maar bij criminele uitbuiting is dat wel vereist." (OvJ, eenheid 2)***

Naast onduidelijkheid over de noodzakelijkheid van het bewijzen van dwang ten aanzien van een minderjarig slachtoffer van criminele uitbuiting bestaat er ook onduidelijkheid over de vraag of en in hoeverre sprake dient te zijn van *stelselmatigheid* om te komen tot een veroordeling voor criminele uitbuiting. Met stelselmatigheid wordt hierbij gedoeld op het feit dat een slachtoffer van criminele uitbuiting meer dan één keer onder dwang een strafbaar feit heeft moeten plegen. Hoewel de Hoge Raad in een uitspraak in 2020[43] heeft aangegeven dat hiervan geen sprake hoeft te zijn, bestaat hierover onder een van de respondenten twijfel.

> ***"Dat is bij mij blijven hangen met die stelselmatigheid. Dat dus één keer winkeldiefstal plegen niet zo snel criminele uitbuiting is. Maar nu heb ik dus niet helemaal scherp van wat er dus nu dan... De Hoge Raad heeft dus daarna wel gezegd dat het wel kan, dat ook bij één keer sprake kan zijn van criminele uitbuiting? Maar in mijn hoofd is dus blijven hangen in ieder geval, één enkele winkeldiefstal is niet genoeg." (OS, eenheid 1)***

In de interviews wijzen de deelnemers erop dat zij – als politie- en OM-onderdelen met een taakstelling op mensenhandel – een belangrijke rol zouden moeten spelen in het voor de rechter brengen van zaken van criminele uitbuiting, nu dit in de ogen van de betrokkenen de enige manier is om te komen tot een helderdere juridische afbakening over criminele uitbuiting.

---

43 ECLI:NL:GHARL:2019:755.

> ***"Ik denk dat alleen door zaken aan te dragen en aan de rechter een oordeel te vragen, ga je de kaders natuurlijk krijgen. Want dan krijg je de jurisprudentie van, want dit geval wel en dit geval niet en dan kun je veel meer duidelijkheid krijgen." (OS, eenheid 2)***

Tegelijkertijd wordt in de interviews benoemd dat er op dit moment ook weinig signalen en meldingen over criminele uitbuiting bij de AVIM binnenkomen, hetgeen de beslissing om al dan niet over te gaan tot een opsporingsonderzoek compliceert. Er is dan immers weinig keus om over te gaan tot het uitvoeren van een opsporingsonderzoek dan wel vervolging voor deze vorm van mensenhandel. De vraag is dan ook waarom er zo weinig signalen van criminele uitbuiting bij de AVIM worden aangedragen.

ii) Inschatting haalbaarheid zaak

In de interviews komt naar voren dat de geïnterviewden het, als gevolg van de onduidelijkheid die bestaat over de juridische invulling van criminele uitbuiting, lastig vinden om te beoordelen of en in hoeverre een signaal of zaak van criminele uitbuiting ook tot een veroordeling door de rechter zal leiden. Daarbij wordt aangegeven dat het bij zaken rondom seksuele uitbuiting vaak al op voorhand duidelijk is of en in hoeverre de rechter tot een veroordeling komt, maar dat dit voor criminele uitbuiting veel lastiger in te schatten is. Volgens meerdere deelnemers is daarbij een complicerende factor dat de rechter in hun ogen ook een hogere lat hanteert om te komen tot een veroordeling van criminele uitbuiting dan voor seksuele uitbuiting. Volgens de geïnterviewde sleutelrespondenten heeft dit te maken met het feit dat de rechter de ernst van het delict en de schade die het slachtoffer wordt berokkend ingeval van laatste vorm van mensenhandel als ernstiger beoordeeld dan van criminele uitbuiting.

> ***"Iemand die tegen zijn zin in sekswerk doet, daarmee is het ook per definitie een inbreuk op de lichamelijke integriteit en beperkingen in de bewegingsvrijheid en daarmee uitbuiting. En voor criminele uitbuiting ligt die lat wat hoger [...] Je moet dus kennelijk voor een wat langere duur of wat intensiever ingeperkt zijn in je vrijheid, in je keuzevrijheid, om bij criminele uitbuiting die bewijslast te halen." (OvJ, eenheid 1)***

Uit de interviews komt naar voren dat het in zaken omtrent criminele uitbuiting – in vergelijking met seksuele uitbuiting - met name lastig is om het element van dwang voldoende aan te tonen, hetgeen – in ieder geval bij meerderjarigen - wel een noodzakelijke component is om te komen tot een bewezenverklaring voor mensenhandel.

> ***"Ik denk dat er heel veel op bewijsbaarheid afvallen [...] Dat je dan echt op dat stukje bewijsbaarheid of opsporingsindicaties, dat dat gewoon echt, zeker bij deze feiten, echt een hele lastige is. Want je zal echt op de één of andere manier de dwang moeten gaan aantonen." (Rechercheur, eenheid 2)***

Volgens de deelnemers is het gevolg van de hogere lat dat er meer – en sterker – bewijs nodig is om te komen tot een veroordeling voor criminele uitbuiting dan voor seksuele uitbuiting, hetgeen zaken van criminele uitbuiting in hun ogen per definitie minder haalbaar maakt.

> ***"We moeten harder aan de bak om uitbuiting te bewijzen, als het gaat om criminele uitbuiting afgezet tegen seksuele uitbuiting. Dus die zaken zijn per definitie ook minder haalbaar. Als je dat op voorhand al voorziet, dan kun je ook zeggen: dat kan een beslissing zijn om de zaak niet op te pakken." (OvJ, eenheid 1)***

Eén officier wijst daarbij ook op het effect dat een vrijspraak kan hebben op het moraal van een politieteam dat zich maandenlang heeft ingespannen om een dergelijke zaak voor de rechter te brengen, hetgeen mogelijk ook van invloed kan zijn op de beslissing om een soortgelijke zaak in de toekomst nogmaals op te pakken.

> ***"Als het niet lukt en het lukt dan niet bij de rechtbank. Dat geeft wel weer een knauw voor de opsporing. En dat doet bijvoorbeeld ook wel weer iets met de mate waarin de politie bereid is om dit soort zaken op te pakken. Kennelijk is het niet gauw genoeg. Dat zijn niet... Het is ook nooit goed, weet je wel? Dat is een beetje het sentiment wat de kop op kan steken bij de politie." (OvJ, eenheid 1)***

In diverse interviews geven de participanten wel blijk van een risico dat aan deze werkwijze is verbonden. Volgens hen bestaat namelijk het gevaar dat zaken waarmee op dit moment nog weinig ervaring is opgedaan en waarvan het als gevolg daarvan moeilijk is om de haalbaarheid van in te schatten, of die om een andere wijze van opsporing vragen, niet worden opgepakt.

> ***"We hebben ongeveer 150 signalen op jaarbasis in [eenheid] die op ons afkomen en daarin prioriteren we dan ook nog. Dus daarbij loop je al snel het risico dat je alleen maar onderzoek draait op zaken waar het bewijs op voorhand dan sneller in zit. Omdat je dan denkt, dit zijn de kansrijke zaken. Maar je kan je wel afvragen of je daarmee altijd de meeste schrijnende uitbuitingssituaties aanpakt, want die zijn veel beter verborgen of veel minder zichtbaar. En die vragen misschien wel een hele andere manier in plaats van dat het naar ons toekomt, die melding. Die vragen al een hele andere manier van opsporen, denk ik." (OS, eenheid 1)***

Bovendien brengt dit het risico met zich mee dat dit type zaken structureel worden weggeprioriteerd, omdat zij minder haalbaar lijken dan andere zaken waarmee de AVIM wordt geconfronteerd en waarbij de kans op succes als groter wordt beoordeeld. Het gevolg hiervan is dat de benodigde ervaring ook niet wordt opgedaan, waardoor een zelfversterkend effect ontstaat

dat mogelijk leidt tot een vicieuze cirkel. Vanuit de interviews wordt om die reden de wens en intentie uitgesproken om zaken die op voorhand onzeker zijn desondanks voor de rechter te brengen.

> ***"Ik denk dat je als systeem er wel gewoon voor moet gaan. Als wij elke keer op voorhand al zeggen van, hier gaat toch geen veroordeling uitkomen of dit valt toch niet onder criminele uitbuiting, dan zal er nooit jurisprudentie van komen. [...] Dan horen we in de rechtbank wel of het goed genoeg is en wat er eventueel nog aan schort. (Rechercheur, eenheid 2)***

iii) Medewerking van het slachtoffer

Een laatste juridische factor die op basis van de interviews naar voren komt, heeft betrekking op de medewerking van het slachtoffer aan het strafproces. De participanten geven aan dat de medewerking van het slachtoffer van cruciaal belang is om tot een veroordeling voor mensenhandel te komen. Hoewel mensenhandel formeel een haaldelict is, blijkt uit de interviews dat de aangifte van een slachtoffer in de praktijk vrijwel altijd het startschot van een onderzoek is en dat een verklaring ook vaak als noodzakelijk wordt gezien om tot een vervolgingsbeslissing over te gaan. Tegelijkertijd geven alle geïnterviewden aan dat slachtoffers van criminele uitbuiting doorgaans niet bereid zijn om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek.

> ***"Wat je dus heel veel ziet is dat er uiteindelijk te weinig andere bewijsmiddelen zijn. Of dat een slachtoffer niet durft te praten of niet wil praten. Dus dat de melding ons wel bereikt, maar dat daarna het slachtoffer niet verder wil." (OS, eenheid 1)***

> ***"De zaken die het niet halen voor de rechter, dat zijn vaak zaken waar we vanwege het bewijs niet bij komen. Want iemand die zichzelf niet identificeert als een slachtoffer, zal vaak in zijn of haar verklaring ook geen aanknopingspunten voor ons bieden waar die dwang dan uit heeft bestaan. En dan kan je dat aspect, de dwang kun je dan niet bewijzen. Dus dan vinden we allemaal dat het uitbuiting is, maar omdat je er voor je dwang niet komt, is het geen bewijsbare zaak en komt zo'n zaak niet voor de rechter." (OvJ, eenheid 1)***

In de interviews geven de opsporingsambtenaren en officieren van justitie aan dat slachtoffers van criminele uitbuiting die bij de politie in beeld komen bang zijn voor represailles vanuit het criminele circuit en om die reden besluiten te zwijgen.

> ***"Het punt is ook bij deze feiten, net als bij de seksuele uitbuiting, het zijn slachtoffers die op het hart gedrukt hebben gekregen door de uitbuiters dat er niet tegen hen verklaard moet worden, want anders kan het gevolgen hebben. En je ziet dan ook dat inderdaad, verdachten die aangehouden worden voor het zelf plegen van strafbare feiten, die kijken over het algemeen wel uit om te zeggen van: maar ik moest dit voor die en die doen met naam en toenaam." (OvJ, eenheid 3)***

> ***"Je hebt natuurlijk echt wel een groter probleem met de organisatie dan met justitie voor hennepknippen. Dan krijg je een werkstraf. Het is natuurlijk gewoon heel slim om te bedenken van, als ik die werkstraf krijg, heb ik een strafblad. En ik heb een werkstraf gepleegd, maar ik hoef niet de rest van mijn leven achter mijn rug om te kijken of bang te zijn, dat ze straks bij mijn moeder voor de deur staan. Ik snap dat wel, ja. Dat is een hele reële en slimme afweging." (OvJ, eenheid 2)***

Een aanvullende reden die wordt genoemd is dat slachtoffers soms zelf ook onvoldoende kennis hebben over criminele uitbuiting, de situatie waarin zij zich bevinden en de rechten die zij als (mogelijk) slachtoffer hebben en om die reden niet willen of durven meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek.

> ***"Ik denk dat het voor slachtoffers lastig is om aangifte te doen, omdat zij ook gewoon de wetgeving niet goed genoeg kennen. [..] Op het moment dat slachtoffers het zouden weten denk ik dat de aangiftebereidheid groter wordt. [..] Aan de andere kant denk ik dat er vooral ook veel angst is. Als je slachtoffer mensenhandel bent, dat word je niet zomaar. Daar zit een dader achter die je bedreigt, dwingt, mishandelt. Dus los van het feit dat men de regelgeving niet kent of begrijpt, denk ik dat er ook echt angst is. Ik denk dat het de twee grootste factoren zijn waardoor slachtoffers minder snel bereid zijn om aangifte te doen." (rechercheur, eenheid 2)***

In de interviews wordt diverse malen op gewezen dat het voor het verkrijgen van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek naar criminele uitbuiting, vanwege voornoemde redenen, zo mogelijk nog belangrijker is om het vertrouwen van een slachtoffer te winnen, maar dat het de politie in de praktijk aan tijd en capaciteit ontbeert om hier ook op gedegen wijze invulling aan te geven.

> ***"Ik denk dat het heel erg zit in tijd. Helaas is ook de politie wat dat betreft een bedrijf en wordt er een begroting gemaakt en denk ik dat sommige gevallen meer aandacht verdienen en dat er meer op geïnvesteerd mag worden. Ik denk dat het heel veel tijd en aandacht vraagt om een slachtoffer het gevoel te geven dat het oké is om te verklaren." (rechercheur, eenheid 2)***



4.3.2 Institutionele factoren

Uit het onderzoek komen vier institutionele factoren naar voren die van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting, te weten: i) kennis en bewustzijn, ii) buiten eigen taakstelling opereren, iii) capaciteit, en iv) samenwerking met andere organisaties. In het navolgende worden deze factoren uiteengezet.

i) Kennis en bewustzijn

Criminele uitbuiting is een vorm van mensenhandel die relatief nieuw is waarbij in de afgelopen jaren een verschuiving in focus heeft plaatsgevonden van met name slachtoffers behorende tot de Roma-gemeenschap naar andere slachtofferpopulaties, waaronder bijvoorbeeld ook Nederlandse minderjarigen. Als gevolg van deze noviteit bestaat er volgens de geïnterviewden een gebrek aan kennis over en bewustzijn van criminele uitbuiting onder opsporingsambtenaren in Nederland. Uit de interviews blijkt dat dit in de eerste plaats geldt voor de medewerkers bij de AVIM, die ook pas relatief kort met dit criminaliteitsfenomeen worden geconfronteerd.

> ***"Team mensenhandel bestaat al ik weet niet hoeveel jaar. En de laatste 1,5 jaar zijn we pas bezig met ook meldingen van criminele uitbuiting te onderzoeken. De know how is gewoon veel minder. Terwijl op het gebied van seksuele uitbuiting, daar is iedereen wel in geschoold." (rechercheur, eenheid 3)***

> ***"Ik denk dat we meer zicht hebben op seksuele uitbuiting en daar ook meer aan doen, tenminste bij team mensenhandel. Want het overgrote deel van de zaken die we draaien, heeft te maken met seksuele uitbuiting en dat is al jaren zo." (OS, eenheid 3)***

Het ontbreken van kennis leidt volgens de geïnterviewden niet alleen tot vraagstukken in het signaleren van criminele uitbuiting, maar bijvoorbeeld ook met betrekking tot de interpretatie van het wetsartikel of de wijze waarop een opsporingsonderzoek naar criminele uitbuiting verschilt ten aanzien van seksuele uitbuiting.

In de interviews wordt echter met name gewezen op het feit dat er op dit moment nog voornamelijk onvoldoende kennis en bewustzijn over criminele uitbuiting aanwezig is onder de eerstelijns politiediensten, zoals bijvoorbeeld de wijkagenten en de basisrechercheteams. Bovendien twijfelen de geïnterviewden of eerstelijns professionals wel weten bij welk politieonderdeel zij eventuele signalen van criminele uitbuiting kunnen melden. Tegelijkertijd vervullen de eerstelijns opsporingsambtenaren volgens de geïnterviewden juist een cruciale rol in de signalering van criminele uitbuiting, nu het in de praktijk juist de eerstelijns diensten zijn die als eerste met mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting in aanraking komen. Hun oordeel is dan ook van doorslaggevende betekenis bij de vraag of iemand als mogelijk slachtoffer *of* als verdachte de strafrechtketen ingaat.

> ***"Ik denk ook dat het gros van de feiten gewoon bij het blauw terechtkomt. Ik wil niks tekortdoen aan de kwaliteiten van het blauw, maar die zijn niet getraind op het herkennen van signalen mensenhandel. Dus als ik kijk ook naar het tweede onderzoek, waarbij dus inderdaad mijn dames eerder zijn aangehouden op verdenking van diefstallen, inbraken. Als je dan één van die verklaringen terugleest, dan zegt ze ook van: ik werd door die en die gedwongen om het goed te doen. Ik moest het voor hem doen. En daar is niks mee gebeurd." (OvJ, eenheid 3)***

> ***"Die collega's die diefstallen of mishandelingen of wat voor andere delicten ook tegenkomen, zij moeten vervolgens die schakel maken naar: mogelijk zit hier criminele uitbuiting achter, dus mogelijk is het veel meer dan alleen een mishandeling. Dat is ook een ongelooflijk belangrijk punt wat echt ontwikkeld moet worden. Niets ten nadele van de collega's, want zij moeten al zoveel, maar ze moeten zich wel ergens bewust zijn van het feit dat ergens criminele uitbuiting kan plaatsvinden. [...] Het vergt weer een extra manier van denken en kijken." (Rechercheur, eenheid 2)***

> ***"Ik denk en de herkenning. [...] Dan zie je ook al veel collega's die gewoon criminele uitbuiting niet kennen. Het begint natuurlijk als een verdachte voor je zit, dan moet je wel weten dat criminele uitbuiting een delict zou zijn waar iemand slachtoffer van kan zijn. Als je dat niet in je hoofd hebt zitten, dan ga je dat natuurlijk ook nooit herkennen tijdens het gesprek." (OS, eenheid 3)***

In de praktijk ontvangen de opsporingsambtenaren en officieren van justitie binnen dit onderzoek als gevolg van het gebrek aan kennis en bewustzijn dan ook zelden meldingen over criminele uitbuiting vanuit de politieorganisatie zelf.

> ***"Ik merk in de praktijk dat zelden zaken bij ons op de beslistafel terechtkomen via die route. Wij beginnen vaker een... Of eigenlijk, ik zou bijna zeggen, altijd een zaak voor criminele uitbuiting die ons via andere kanalen bereikt heeft. Bijvoorbeeld een zorginstelling waar een jongen of meisje zit die zich zorgen maakt. En die signalen mensenhandel onderkent en contact opneemt met de AVIM of iemand van de school of ouders. Dat zijn voor ons vaak de melders waar een zaak van criminele uitbuiting bij begint." (OvJ, eenheid 1)***

Het gebrek aan kennis en bewustzijn onder de eerstelijns politiediensten, en het gevolg dat daardoor slechts sporadisch dit type zaken vanuit de politieorganisatie bij de AVIM worden gemeld, maakt de signalering van criminele uitbuiting in het bijzonder complex. Voor het verzamelen van signalen van criminele uitbuiting komt uit de interviews namelijk naar voren dat de AVIM juist veel afhankelijker is van meldingen vanuit de eerste lijn dan voor bijvoorbeeld het verzamelen van zaken van seksuele uitbuiting. Een rechercheur geeft aan dat dit te maken heeft met het feit dat er voor het signaleren van criminele uitbuiting bijna geen mogelijkheden zijn om zogenoemd proactief te werk te gaan.

> ***"Als ik het naast seksuele uitbuiting mag leggen: wij zijn als AVIM de aangewezen toezichthouder. Dat wil zeggen dat wij de branche, dus bestuurlijk gezien, mogen controleren. Kijken of alles naar behoren gaat en de vergunningen op orde zijn. Daardoor kunnen we heel proactief te werk gaan. We kunnen het veld ingaan en gaan halen. We kunnen controleren op het moment dat er iets niet in de haak is of als er signalen mensenhandel zijn. Dan kunnen we doorpakken. Dat kunnen we op het gebied van criminele uitbuiting niet doen, we kunnen niet even gaan controleren of er mogelijk ergens iets crimineels gebeurt." (rechercheur, eenheid 2)***

Hoewel uit dit onderzoek naar voren komt dat voor het versterken van de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting de meeste winst is te behalen in het vergroten van de kennis en bewustzijn binnen de politieorganisatie, wordt er op gewezen dat criminele uitbuiting tegelijkertijd een maatschappelijk probleem is en maatschappelijke organisaties daarom ook een belangrijke(re) rol dienen te spelen in de signalering. In de interviews wordt dan ook aangegeven dat vergroten van het bewustzijn zich niet louter tot de opsporingsdiensten zou moeten beperken, maar zou moeten gelden voor de gehele maatschappij.

> ***"Ik denk ook dat we daar nog niet het topje van de ijsberg hebben gezien, want wat geldt voor eerstelijns politiefunctionarissen geldt natuurlijk ook bij hulpverleners. Mensen uit scholen, alle melders, zullen we maar zeggen, dat die iemand die drugs aan het handelen is, eerder het stempeltje verdachte zullen geven dan zich de vraag stellen: zit daar iemand achter die die diegene daartoe aanzet?" (OvJ, eenheid 1)***

ii) Buiten eigen taakstelling opereren

Hoewel volgens de sleutelrespondenten onvoldoende kennis en bewustzijn over criminele uitbuiting een belangrijke factor is die het aantal meldingen vanuit andere politiediensten richting de AVIM belemmert, is het te kort door de bocht om te stellen dat dit enige reden is die ten grondslag ligt aan het geringe aantal meldingen vanuit de politieorganisatie. Uit de interviews ontstaat namelijk het beeld dat het signaleren van, en acteren op vermoedens van criminele uitbuiting van politiefunctionarissen die niet voor de AVIM werkzaam zijn, vraagt om buiten hun taakstelling te opereren en beslissingen te nemen die soms niet direct in lijn zijn, of zelfs kunnen botsen, met de doelstellingen van het politieonderdeel waarvoor zij werkzaam zijn. Een onderzoek naar criminele uitbuiting is vaak een complex en arbeidsintensief traject, terwijl er

op dit moment al een personeelstekort bestaat binnen de politie. Bovendien hebben andere politieonderdelen geen doelstellingen met betrekking tot de opsporing van mensenhandel, maar soms wel op het gebied van de bestrijding van andere vormen van criminaliteit waartoe de slachtoffers mogelijk gedwongen zijn. Deze situatie stelt politiefunctionarissen - die geen directe verantwoordelijkheid voor mensenhandel hebben - voor een dilemma, nu het in de praktijk gemakkelijker en sneller is om een zaak niet als criminele uitbuiting op te pakken en dit zelfs kan bijdragen aan het behalen van de interne doelstellingen. Een beeld dat wordt geschetst in de interviews:

> ***"Eén van mijn aannames is dat de signalen niet gezien worden. Maar de tweede is ook wel ZSM [zo spoedig mogelijk], zo slim mogelijk, dat mensen bang zijn dat het vertraging gaat opleveren als je dus... Je hebt een winkeldief en dan moet je plotseling een heel onderzoek naar dwang gaan uitvoeren. Daar zitten we hier niet voor. We moeten die winkeldiefstal afhandelen." (OvJ, eenheid 2)***

> ***"Als het een wat kleiner delict is, zal de politie echt niet heel veel moeite doen om te kijken, zit het in een context. Als iemand wordt aangehouden voor een winkeldiefstal, dan wordt al snel gedacht, hebben we de zaak rond en kan hier een afdoening op komen?" (OvJ, eenheid 3)***

> ***"Als er een hennepkwekerij wordt aangetroffen en er zitten vijf Bulgaarse dames te knippen dan wordt de AVIM wel in kennis gesteld van we gaan eens kijken of die mensen hier wel mogen werken. Maar er wordt niet gekeken naar signalen van criminele uitbuiting. Als dan die hennepkwekerij gesloten is, dan ben je alles kwijt. Dan hebben we toch die zaak klaar? Maar het stapje daarna, de vraag achter de vraag, die wordt niet gesteld." (OS, eenheid 3)***

In de interviews wordt er bovendien op gewezen dat het signaleren van criminele uitbuiting door opsporingsambtenaren - die geen specifieke taakstelling hebben op mensenhandel - ook vraagt om een andere rol in te nemen tijdens het strafrechtelijk onderzoek of het verhoor, hetgeen in de praktijk complex kan zijn.

> ***"Politiemensen herkennen lang niet altijd en erkennen het zeker niet. En dat is eigenlijk meer van toepassing op criminele uitbuiting. Dat is natuurlijk heel lastig om jezelf te verplaatsen in een dubbele positie. Met een slachtoffer van criminele uitbuiting word je vaak in eerste instantie geconfronteerd als politieman als zijnde een verdachte. Dus je moet opeens midden in het proces moet je een andere rol aannemen en dat is best moeilijk." (rechercheur, eenheid 1)***

> ***"Het vergt natuurlijk ook wel iets van een inlevingsvermogen en kijken van, zou de situatie misschien niet iets anders zijn, zoals ik het in eerste instantie als politiefunctionaris voorgeschoteld krijg? Ja, dat vergt best wel iets van politiemensen. Training, alertheid op dat dingen misschien anders zijn dan ze in eerste instantie lijken. En dan gaat het mis." (OvJ, eenheid 1)***

iii) Capaciteit

Een derde institutionele factor die in de interviews wordt genoemd en die van invloed is op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting heeft betrekking op de capaciteit bij de AVIM's. Het gros van de mensenhandelzaken dat de AVIM onderzoekt heeft betrekking op seksuele uitbuiting, de vorm van mensenhandel waarvoor al langere tijd veel aandacht bestaat en ervaring mee is opgedaan. Door toenemende aandacht voor andere vormen van mensenhandel heeft de AVIM in de afgelopen jaren echter steeds vaker te maken met niet-seksuele vormen van mensenhandel, hetgeen voor spanning zorgt met betrekking tot de inzet van de capaciteit.

> ***"We kunnen eigenlijk seksuele uitbuiting al amper aan. En dan is het alleen nog maar wat er op ons afkomt. Laat staan wat we nog niet eens zien. Ik heb dan eigenlijk het gevoel dat we ook gewoon te weinig aandacht kunnen hebben voor de criminele uitbuiting." (OS, eenheid 1)***

> ***"Wat dat betreft is capaciteit ook een ding. We hebben een onderzoek lopen en dat is het. Meer kunnen we er ook niet bijhebben, dus je zal keuzes moeten maken over welke pakken we aan. Zaken over een geldezel zullen weggeprioriteerd worden." (Rechercheur, eenheid 2)***

Een tekort aan capaciteit betekent dat de AVIM's keuzes moeten maken in de prioritering en het lijkt niet zelden te zijn dat signalen of meldingen van criminele uitbuiting het daarin afleggen tegen seksuele uitbuiting. Tegelijkertijd wijzen geïnterviewden erop dat het personeelstekort niet alleen speelt bij de AVIM's, maar ook bijvoorbeeld merkbaar is bij de eerstelijns politiediensten.

> ***"Als het commune veelvoorkomende criminaliteit is en dat is drugshandel natuurlijk of telefoonabonnementen afsluiten of horizontale fraude. Ja, dat dat komt bij de basisteams terecht. Je moet je ook voorstellen. Die worden ook overspoeld met zaken. En dan belandt het op een grote stapel en dan is de kans dat zoiets aan het licht komt, als daar echt daadwerkelijk criminele uitbuiting achter zit, dat dat aan het licht komt is natuurlijk nog vele malen kleiner." (OvJ, eenheid 1)***

> ***"We kijken daar niet naar, denk ik. Ik denk als je ziet... Het is sowieso heel gering, het aantal onderzoeken dat we doen gericht tot de drugshandel. We hebben best veel politie, maar tegelijkertijd kampen we echt met enorme capaciteitsgebreken. Dit zijn onderzoekjes die in de kern bij een basisteam thuis zouden horen. En dan begint het ook met een vermoeden van drugshandel binnen die scholen. Je hebt best wel een teampje ervoor nodig, wil je dat onderzoek goed op poten zetten en daar inzicht in krijgen. En dan worden keuzes gemaakt waar de beperkte capaciteit heen gaat en dit valt er vrij snel af. Dus daar begint het al mee. Dat op het moment dat je er niet naar zoekt, dan zal je het ook niet vinden." (OvJ, eenheid 3)***

> ***"Dan heb je het over zo'n grote aantallen, zeker met een whatsappfraude, daar wordt gewoon niet op geïnvesteerd of het onder dwang plaatsvindt of überhaupt wordt daar onderzoek naar gedaan. Omdat het zo ontzettend vaak gebeurt, is het zo arbeidsintensief dat die zaken gewoon van tafel vallen." (OS, eenheid 3)***

Zoals reeds eerder is genoemd, vraagt het signaleren van criminele uitbuiting van eerstelijns politiefunctionarissen dat ze buiten hun eigen taakstelling kunnen kijken en beslissingen kunnen nemen die in kunnen druisen tegen de doelstellingen van het politieonderdeel waarvoor zij werkzaam zijn. Bovendien is een onderzoek naar criminele uitbuiting arbeidsintensief en vereist het vaak specialistische kennis. Het feit dat sleutelrespondenten signaleren dat er binnen de eerstelijns politieonderdelen een capaciteitstekort bestaat, maakt volgens de geïnterviewden dan ook dat eerstelijns politiefunctionarissen vermoedens van criminele uitbuiting zelden als zodanig herkennen, laat staan onderzoeken.

iv) Samenwerking met andere organisaties

Een laatste veelgenoemde institutionele factor die in dit onderzoek naar voren komt, is de samenwerking tussen de AVIM en andere (politie)organisaties in de signalering en opsporing van criminele uitbuiting. In de eerste plaats wordt in de interviews door sleutelrespondenten aangegeven dat er behoorlijk veel winst valt te behalen in de samenwerking tussen AVIM en andere politieonderdelen. Daarbij ligt er een belangrijke uitdaging in het realiseren van een werkwijze gericht op het doel dat signalen van criminele uitbuiting die andere politiediensten opdoen bij de AVIM terechtkomen, iets dat tot op heden volgens de betrokkenen slechts incidenteel plaatsvindt. Daarbij wordt gewezen op meldingen vanuit de eerstelijns politiefunctionarissen, maar ook op gespecialiseerde politieonderdelen die pas later in de strafrechtketen een rol spelen en zich bijvoorbeeld richten op de opsporing van drugscriminaliteit of vermogensdelicten, en waarbij de kans aanwezig is dat zij ook met slachtoffers van criminele uitbuiting in aanraking komen.

> ***"De grootste uitdaging voor mij is het signalen binnenhalen, heel simpel. Dat is echt dé grootste uitdaging. [...] het betreft een crimineel feit en een crimineel feit komt ons als politie niet zomaar aanwaaien. Het is echt een uitdaging, hoe krijgen we die informatie tot ons. Dat is echt het grootste knelpunt." (Rechercheur, eenheid 2)***

> ***"We hebben nu wel natuurlijk een hele eerste lijst van de hele politieorganisatie, die worden getraind op signalen mensenhandel. Ik bedoel dan nog eerder inderdaad echt bij de regionale drugsteams of bij de financieel... Daarvan heb ik niet goed zicht of zij altijd aan ons denken als zij te maken hebben met [criminele uitbuiting]..." (OS, eenheid 1)***

Tegelijkertijd zien de geïnterviewden ook onbenutte kansen op het gebied van samenwerking tussen verschillende politieonderdelen in de uitvoering van opsporingsonderzoeken naar criminele uitbuiting. Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft ook de AVIM volgens sleutelrespondenten te maken met capaciteitsgebrek waardoor in het bijzonder zaken van criminele uitbuiting lijken te worden weggeprioriteerd. Volgens deze respondenten zouden de AVIM's en andere politieonderdelen die in aanraking komen met criminele uitbuiting daarom veel vaker gezamenlijk moeten optrekken in de opsporing van dit fenomeen, zodat de lasten worden verdeeld.

> ***"Ik denk meer dat we veel meer vanuit een integrale aanpak moeten werken. Waarbij je veel sneller kan schakelen naar wie heeft de beste papieren, wie gaat hem oppakken? Ik denk dat die, zeker bij criminele uitbuiting veel efficiënter gaat werken als je een goede integrale aanpak gaat doen." (OS, eenheid 3)***

> ***"Het punt wat jij aanvoert van: criminele uitbuiting, is dat iets wat altijd wel door de AVIM opgepakt moet worden? Ik denk dat daar nog wel wat winst te behalen valt. Dat we meer binnen de opsporing, meer bij de generieke teams tussen de oren moeten krijgen van, er kan ook sprake zijn van uitbuiting. Is enerzijds een stukje bewustwording. Maar dat ze dan niet zeggen van: oké, dus hier is uitbuiting aan de hand, dus de AVIM moet het nu verder oppakken. Dat ze zelf ook die zaken afronden en dat criminele uitbuiting aspect voldoende onderzoeken en dan zo'n zaak via de officier aan laten brengen bij de rechter. Dan zorg je dat er ook wel wat meer volume komt in die aantal zaken, omdat de AVIM het nou eenmaal niet altijd op kan pakken omdat het weggeprioriteerd wordt. Dus zal je die opsporingscapaciteit elders moeten halen. En waarom niet bijvoorbeeld bij een generiek team wat toch al die zaak doet naar dat drugslabje. Daar valt echt wel winst te behalen, denk ik. Dat we een beetje gaan ontschotten wat dat betreft" (OvJ, eenheid 1)***

Ook in andere interviews wordt erop gewezen dat het versterken van de samenwerking tussen verschillende politieonderdelen een mogelijke verlichting zou kunnen vormen voor de huidige capaciteitsproblematiek. Zo zou de AVIM bepaalde onderdelen van het opsporingsonderzoek kunnen uitvoeren waarvoor specifieke kennis en expertise benodigd is, maar zouden andere opsporingshandelingen ook door andere politieonderdelen kunnen worden gerealiseerd.

> ***"Ik denk dat de verhoren in ieder geval door de AVIM moeten worden gedaan, omdat ze gecertificeerd zijn en dus anders vragen over het dwangelement. [..] Maar heel veel andere onderdelen, zoals gewone BOB-aanvragen, getuigen horen...nou ja, getuigen horen moet je ook wel weten welke vraag je stelt. Een combi is eigenlijk ook heel goed mogelijk. (OvJ, eenheid 2)***

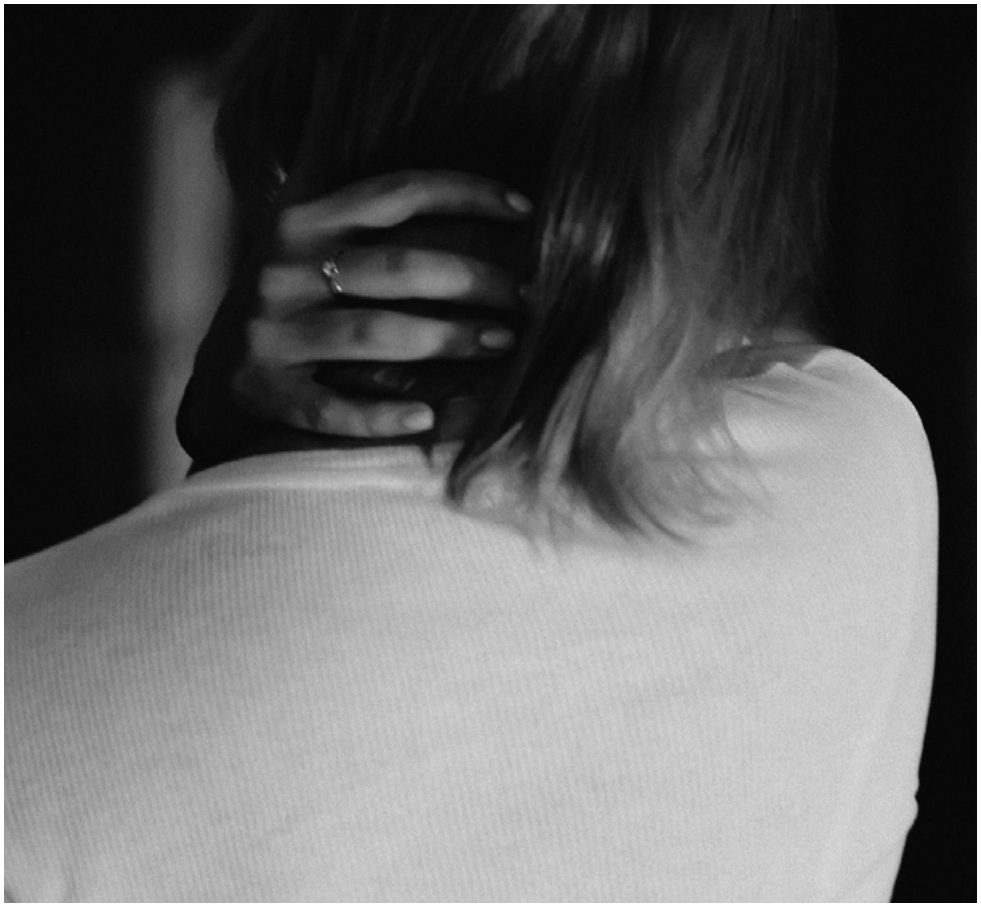
> ***"Je hebt de kennis en ervaring nodig op de vraag van: wanneer is het uitbuiting en hoe toon je dat aan? En het zou fantastisch zijn als iedereen die in de opsporing werkt dat zou kunnen. Maar feit is, dat dat niet zo is. Dus dan kunnen we een adviserende rol hebben of er tegenaan geplakt worden of zoiets, maar we kunnen niet het hele onderzoek van A tot Z binnen de AVIM gaan trekken, want dan lopen we gewoon echt gruwelijk vast en dan gaan we weer de voorraden krijgen die we eerder gehad hebben." (OvJ, eenheid 3)***

Naast het intensiveren van de samenwerking tussen de AVIM en andere politieonderdelen, zien de deelnemers ook kansen in het versterken van de samenwerking tussen de AVIM en niet-opsporingsorganisaties. In de interviews wordt erop gewezen dat burgers en meer maatschappelijk georiënteerde organisaties op een andere manier in aanraking komen met mogelijke situaties van criminele uitbuiting en daarmee in potentie een belangrijke bron van signalen kunnen zijn.

> ***"Je zou zeker weten de samenwerking moeten versterken. Wat mij betreft niet alleen met scholen, maar ook met buurtcentra en sportverenigingen misschien ook. Daar waar bepaalde doelgroepen goed vertegenwoordigd zijn en waar de doelgroepen goed in contact staan met de docent, de trainer, met mensen waar ze misschien wel tegenop kijken. Mensen aan wie ze we hun verhaal misschien wel kwijt kunnen of hulp durven vragen." (rechercheur, eenheid 2)***

Bovendien wordt benadrukt dat maatschappelijk georiënteerde organisaties naast het verzamelen en aandragen van signalen van criminele uitbuiting een belangrijke andere rol kunnen innemen in de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting. Zo geven diverse participanten aan dat de politie bij een strafrechtelijk onderzoek naar criminele uitbuiting vaak ook andere organisaties nodig heeft voor praktische of ondersteunende onderdelen, zoals bijvoorbeeld het bieden van zorg, opvang of het in veiligheid brengen van een mogelijk slachtoffer of zijn of haar naasten, hetgeen de kans op medewerking van het slachtoffer, en daarmee een succesvol onderzoek, vergroot.

> ***"Je komt snel in een situatie waarbij je heel veel meer dan alleen de politie nodig hebt. Dus dan moet de gemeente zijn werk gaan doen, de zorg en opvang. Als het betekent dat een bepaald gezin zou moeten gaan verhuizen, zie dat maar eens te regelen. Dat is niet van vandaag op morgen geregeld." (rechercheur, eenheid 2)***



4.3.3 Attitudinale factoren

Uit het onderzoek komen tot slot twee attitudinale subfactoren naar voren die van invloed zijn op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting, te weten: i) gepercipieerde ernst van het delict, en ii) de achtergrond en geloofwaardigheid van slachtoffers. Beide factoren worden in deze paragraaf besproken.

i) Gepercipieerde ernst van het delict

Uit paragraaf 4.2.2. komt reeds naar voren dat de geïnterviewden aangeven dat er binnen de AVIM's sprake is van onderbezetting. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin de AVIM's worden geconfronteerd met meer signalen en zaken dan waar zij uitvoering aan kunnen geven. Een manier waarop de AVIM's met dit dilemma omgaan is door binnenkomende meldingen en zaken van mensenhandel te 'wegen'. Dit weegproces houdt in dat bij binnenkomende meldingen of zaken telkens wordt beoordeeld in hoeverre deze prioriteit dienen te krijgen boven andere signalen of zaken.

> ***"Dus een signaal komt binnen bij de politie. Dat wordt gewogen door een informatieknooppunt en verschijnt dan op een signalen lijst en dan wordt er tijdens het overleg afgewacht van, zitten hier opsporingsindicaties in? Wat is de urgentie, prioriteit, capaciteit, beschikbaarheid? En dan gaan we de stekker in een onderzoek steken of niet." (OvJ, eenheid 1)***

Uit de interviews komt naar voren dat de beoordeling van de ernst van het delict een zeer belangrijk criterium is bij deze 'weging' en dat de inschatting hiervan een doorslaggevende rol speelt bij de vraag welke zaken al dan niet worden geprioriteerd en waaraan dus voorrang wordt gegeven. De geïnterviewden zijn daarbij eensluidend in hun oordeel dat seksuele uitbuiting in de kern ernstiger is dan criminele uitbuiting en dat laatstgenoemde meldingen en zaken als gevolg daarvan sneller worden weggeprioriteerd.

> ***"We zien nog niet het topje van de ijsberg. Die zaken zijn er gewoon echt nog veel te weinig. Er moet wat dat betreft meer op de beslistafel komen. Als ik meer te kiezen heb, dan zal er uiteindelijk ook meer voor de rechter komen. Maar het blijft altijd toch wel een feit dat, zeker in [regio] waar we toch wel gewoon veel zaken hebben en echt gewoon keuzes gemaakt moeten worden, dat ik eerder geneigd zal zijn om te kiezen voor een zaak van seksuele uitbuiting dan van criminele uitbuiting. Je hebt nou eenmaal schaarste in de opsporing. En dat betekent gewoon echt dat de zaak van criminele uitbuiting vaker weggeprioriteerd worden. Gewoon minder ernstig." (OvJ, eenheid 1)***

> ***"Het heeft ook te maken met dat we seksuele uitbuiting hoger prioriteren en dat we er zelf dan ook misschien net te weinig aandacht in stoppen. Dus als een slachtoffer wel of niet wil, dat hij dan al wat sneller weg wordt geprioriteerd. Terwijl we bij seksuele uitbuiting over het algemeen toch ook wel geneigd zijn om vaker ambtshalve te vervolgen, omdat het best wel normaal is voor dat type slachtoffer dat je niet durft of kan verklaren. Bij criminele uitbuiting echt ambtshalve vervolgen...ik heb het nog niet meegemaakt." (OS, eenheid 1)***

> ***"De hoogste prioriteit krijgen de zaken waarbij minderjarigen nu acuut gevaar lopen. Of waarvan echt het idee is, ze worden nu uitgebuit. We moeten er nu wat aan doen. En dat zou zowel seksueel als criminele uitbuiting kunnen zijn, maar bij de seksuele uitbuiting is er gewoon veel meer inzichtelijk wat dat doet met iemands lichamelijke integriteit en hoe erg dat moet zijn om die uitbuiting te ondergaan. Dus als je twee zaken met minderjarigen hebt waarvan de ene seksuele uitbuiting is en de andere criminele uitbuiting, dan gaat die seksuele uitbuiting voor." (OvJ, eenheid 3)***

In de interviews wijzen diverse deelnemers op de verplichting die de AVIM op basis van de Aanwijzing mensenhandel[44] heeft om elk signaal van mensenhandel op te pakken, ongeacht de aard, vorm of haalbaarheid van de zaak, en dat zij om die reden dan ook uitvoer moeten geven aan *alle* binnengekomen signalen. Tegelijkertijd laten de interviews zien dat medewerkers van de AVIM en het OM over een ruime discretionaire ruimte beschikt met betrekking tot de vraag hoe zij in de praktijk uitvoering geeft aan het oppakken van een signaal. Op die manier worden signalen van criminele uitbuiting formeel weliswaar in lijn met de verplichting voortvloeiend uit de Aanwijzing mensenhandel opgepakt, maar kunnen er grote verschillen bestaan in de wijze waarop een zaak wordt opgepakt.

> ***"Hier is het eigenlijk anders, omdat je op basis van de aanwijzingen gewoon verplicht bent, om bij elke aangifte waar voldoende aanwijzingen is, op te pakken [...] Het is niet altijd dat je je bezig kan houden met de meest ernstige zaken of de zaken met de... Die krijgen wel prioriteit, maar die andere zaken moeten ook allemaal opgepakt worden. [...] Je kan wel differentiëren in hoe groot je het optuigt natuurlijk. Je hoeft niet een team van tien personen te zetten op een zaak waarvan je eigenlijk... Waar niet heel veel muziek in zit. Maar je zal wel netjes de lijntjes uit moeten lopen." (OvJ, eenheid 2)***

44 Aanwijzing Mensenhandel. Zie: https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/opsporing---politie/aanwijzing-mensenhandel-2022a002 (laatst geraadpleegd 22 oktober 2022).

> ***"In principe pakken we wel alles op. Die verplichting hebben we ook. Alles waar we een verdenking hebben, gaan we mee aan de gang. Maar dat zijn wel de zaken die inderdaad, zoals jij de ijskast noemde, bij ons heet het de plank." (OvJ, eenheid 3)***

> ***"Omdat ik denk dat seksuele uitbuiting mogelijk geprioriteerd wordt. Dat we er dus ook te weinig energie in steken om het boven tafel te krijgen. En dat het dus wel wordt meegenomen, als er al een lopend onderzoek is. Dus als er een lopend onderzoek naar seksuele uitbuiting is, dat het dan daarin wel wordt meegenomen, als er sprake van is. Maar niet alleen op criminele uitbuiting. Of het moet echt superduidelijk zijn." (OS, eenheid 1)***

Het feit dat criminele uitbuiting in de regel als minder ernstig wordt beoordeeld en dat opsporingsonderzoeken naar dit type signalen hierdoor niet – of slechts op geringe schaal – worden uitgevoerd brengt het risico met zich mee dat de strafrechtelijke aanpak in een vicieuze cirkel terecht is gekomen die moeilijk te doorbreken is. Een risico dat ook de geïnterviewden benoemen.

> ***"Wat dat betreft legt criminele uitbuiting het echt gewoon wat vaker af en dat is ook een mechanisme wat... We krijgen minder van dat soort zaken. En als we die zaken al krijgen, dan moeten die zaken er harder voor vechten om niet van de beslistafel te vallen dan seksuele uitbuiting zaken. Zo krijg je een soort zichzelf versterkend effect en zie je dat dit soort zaken gewoon toch minder voor de rechter komen." (OvJ, eenheid 1)***

Binnen een context van schaarste waarin telkens goed moet worden afgewogen voor welke meldingen en zaken capaciteit kan worden vrijgemaakt, bestaat daardoor het risico dat de opsporing van criminele uitbuiting naar de achtergrond, en daarmee op de plank verdwijnt.

ii) Achtergrond en geloofwaardigheid van slachtoffers

Een laatste attitudinale factor die van invloed is op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting en naar voren komt in dit onderzoek is de achtergrond van en de beeldvorming over slachtoffers van criminele uitbuiting. Zoals reeds meerdere malen in dit hoofdstuk is benoemd, zijn het in de praktijk vaak eerstelijns professionals die als eerste in contact komen met een mogelijk slachtoffer van criminele uitbuiting. Tegelijkertijd ontbreekt het volgens de geïnterviewde sleutelrespondenten bij deze groep vaak aan kennis en bewustzijn over dit fenomeen, hetgeen de identificatie van slachtoffers bemoeilijkt. In de interviews wordt erop gewezen dat dit deels voortkomt uit het gegeven dat eerstelijns professionals andere overtuigingen kunnen hebben over wie slachtoffers zijn en hoe zij zich gedragen. In de ontstane beeldvorming kan het beeld ontstaan dat slachtoffers vaak kwetsbaar, minderjarig of vrouw zijn en gedrag vertonen waaruit blijkt dat zij geholpen willen worden. Met betrekking tot slachtoffers van criminele uitbuiting blijkt de werkelijkheid echter vaak weerbarstiger. Het gevolg is dat mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting die gedrag vertonen dat afwijkt van bestaande ideeën over slachtofferschap niet of minder snel als zodanig worden herkend. Slachtoffers die wel met het heersende stereotype overeenkomen, maken volgens de geïnterviewden om diezelfde redenen juist meer kans om als slachtoffer te worden geïdentificeerd of zien hun signalen vaker worden doorgezet of opgepakt.

> ***"Ik kan me wel voorstellen dat als je één of andere snotneus in je wijk hebt die al vanaf zijn dertiende continu voorkomt, dat je misschien op een gegeven moment denkt, oh hij weer. Dan vraag ik me af of slachtofferschap dan bijvoorbeeld herkend wordt. Als iemand ook nog een grote mond heeft of brutaal is, dan kan ik me voorstellen dat hij bijvoorbeeld minder snel herkend wordt, dan wanneer je het meer over een kwetsbaar iemand hebt. Slachtoffer kan zijn met een grote mond. Alleen dan wordt die nog lastiger, denk ik, voor collega's om die schakel te maken." (OS, eenheid 2).***

> ***"Als het gaat om, gechargeerd gezegd, vervelende rotjochies van zestien die feiten plegen, kan ik me voorstellen dat je minder snel dat gevoel erbij hebt van, ja, ja, het zal wel. Je probeert er gewoon nu zelf onderuit te komen. [...] Hoezo is dit uitbuiting? Dat is voor je eerste oogopslag minder evident dan inderdaad de enorm verslaafde, afhankelijke dames. " (OvJ, eenheid 3).***

Het is belangrijk om te benadrukken dat dit niet betekent dat eerstelijns professionals slachtoffers van mensenhandel moedwillig als een verdachte diskwalificeren of bewust hulp en bescherming ontzeggen. Veeleer lijkt er sprake van te zijn dat signalerende professionals gewoonweg over te weinig kennis beschikken over de verschillende manieren waarop slachtofferschap van mensenhandel zich kan manifesteren om dit ook correct te kunnen waarnemen.

Volgens de geïnterviewden speelt daarin echter ook mee dat er tijdens het identificatieproces van criminele uitbuiting inherent sprake is van misleidende signalen. Anders dan bij de signalering van bijvoorbeeld seksuele uitbuiting komt een slachtoffer van criminele uitbuiting in de regel vaak eerst als verdachte van een delict in beeld. Volgens de participanten komt het daarbij vaak voor dat een slachtoffer zich gedurende dit eerste contact niet als zodanig identificeert of zichzelf zelfs als dader voordoet, bijvoorbeeld vanwege angst voor uitbuiters of omdat zij zich er niet bewust van zijn dat zij worden uitgebuit. Dit maakt het voor eerstelijns professionals die niet direct getraind zijn in het signaleren van criminele uitbuiting complex om te herkennen. Het gevolg hiervan is dat deze slachtoffers in de praktijk vaak als verdachte in de strafrechtketen terecht komen.

> ***"Ik denk in zijn algemeenheid dat je kan zeggen dat degene die daar aan het knippen zijn, meisjes die op het schoolplein drugs aan het verhandelen zijn, jongeren die winkeldiefstallen plegen, die manifesteren zich natuurlijk in het eerste contact met de politie niet als een slachtoffer. Die weten zelf ook wel dat ze fout bezig zijn, geven misschien een grote mond en gaan daardoor automatisch de systemen in als een verdachte en worden ook zo bejegend." (OvJ, eenheid 1)***

> ***"Soms kun je het wel aanvoelen, maar ook soms voel je het helemaal niet aan. Als iemand recalcitrant en met een grote mond op bureau zit, kan het heel goed een slachtoffer zijn van mensenhandel. Maar dat is niet waar de gemiddelde Nederlander, denk ik, aan denkt." (OvJ, eenheid 3)***

> ***"Het heeft echt te maken met die kennis van mensen van criminele uitbuiting en met de juridische beoordeling daarvan, dus voor de slachtoffers of de daders zelf. Ik denk dat ze in de meeste gevallen absoluut niet het idee hebben dat ze slachtoffer zijn. Ik denk dat ze absoluut het gevoel hebben dat ze gewoon verdachten zijn dan van drugs of diefstal, of wat dan ook." (rechercheur, eenheid 1)***

Misleidende signalen komen volgens de geïnterviewde sleutelrespondenten niet alleen voort uit het gedrag en de achtergrond van de mogelijke slachtoffers, maar kunnen ook te maken hebben met de omstandigheden van de uitbuiting. Zo stelt een officier van justitie dat slachtoffers van mensenhandel, waaronder criminele uitbuiting, in de praktijk vaak een vergoeding krijgen voor de criminele handelingen die zij onder dwang hebben moeten uitvoeren. Dit betekent echter niet dat zij hierdoor geen slachtoffer zijn.

> ***"Het gros van slachtoffers die wordt er financieel ook iets beter van. Ze moeten er wel kneiterhard voor werken en van alles ondergaan, maar ze kunnen wel die Gucci-tas misschien ook zelf kopen of een beetje drugs kopen waarin ze zelf willen voorzien. Alleen het overgrote deel van het geld gaat dan nog steeds wel naar de andere en dan heb je nog steeds uitbuiting" (OvJ, eenheid 3)***

In de praktijk is het voor eerstelijns professionals echter lastig om iemand nog als slachtoffer te zien op het moment dat er ook geld is verdiend met het plegen van een strafbaar feit. Het beeld kan dan ontstaan dat slachtoffers zelf schuld hebben aan de situatie waarin zij zitten, omdat zij hiervan ook hebben geprofiteerd, zeker wanneer zij tijdens het eerste contact besluiten om te zwijgen.

> ***"Slachtoffers die niks zeggen en politiefunctionarissen die daar niet alert op zijn. De kans dat dat aan het licht komt, is natuurlijk vrijwel nihil [...] en ik denk dat het meer van toevalligheden aan elkaar hangt, dan dat dat soort zaken echt heel gericht naar boven komen." (OvJ, eenheid 1)***

Het gevolg is dat slachtoffers niet alleen worden gemist en daarmee hun recht op hulp en bescherming wordt ontzegd, maar dat deze personen bovendien als verdachte van een strafbaar feit in beeld komen en als zodanig het risico lopen om vervolgd en bestraft te worden voor criminele feiten die onder dwang zijn gepleegd.



5. Omgang met slachtofferschap en de toepassing van het non-punishmentbeginsel

In Hoofdstuk 4 is ingegaan op de wijze waarop de opsporings- en vervolgingsinstanties uitvoer geven aan de identificatie, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting, en de factoren die hiervan op invloed zijn. De Nederlandse opsporings- en vervolgingsinstanties spelen, naast het aanpakken van daders, echter ook een cruciale rol in de bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting. Bij het vormgeven van deze bescherming zijn zij onder meer gehouden aan het zogeheten non-punishmentbeginsel. Deze bepaling houdt kortgezegd in dat personen die onder dwang strafbare feiten hebben moeten plegen hiervoor in beginsel niet gestraft worden. Dit uitgangspunt is in het bijzonder relevant inzake criminele uitbuiting, waarbij slachtoffers van deze vorm van mensenhandel zich per definitie schuldig maken aan het plegen van een strafbaar feit en derhalve vaak als verdachte in beeld komen bij de autoriteiten. Ondanks de grote belangen die met het non-punishmentbeginsel zijn gemoeid, is er tot op heden weinig onderzoek verricht naar de praktische toepassing hiervan in Nederland. In dit hoofdstuk staat derhalve de vraag centraal op welke wijze binnen de strafrechtketen wordt omgegaan met de bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting en hoe de AVIM en het OM in de praktijk invulling geven aan het non-punishmentbeginsel.

Dit hoofdstuk vangt aan met een korte uiteenzetting van de ratio achter, en de praktische toepassing van het non-punishmentbeginsel op basis van (internationale) wet- en regelgeving en eerder uitgevoerd onderzoek. In paragraaf 5.2 wordt op basis van de interviews ingegaan op het proces rondom het toepassen van het non-punishmentbeginsel door de politie en het OM. In paragraaf 5.3 wordt vervolgens uiteengezet welke overwegingen volgens de geïnterviewde sleutelrespondenten een rol spelen bij de invulling van het non-punishmentbeginsel.

5.1. Het non-punishmentbeginsel

Het non-punishmentbeginsel vormt een hoeksteen in de bescherming van slachtoffers van mensenhandel in het algemeen, en van criminele uitbuiting in het bijzonder. Het non-punishmentbeginsel houdt in dat Nederland, op basis van het Mensenhandelverdrag van de Raad van Europa, verplicht is om te voorzien in "de mogelijkheid slachtoffers niet te straffen voor hun betrokkenheid bij illegale activiteiten voor zover zij hiertoe zijn gedwongen".[45] Belangrijk om te benoemen is dat het non-punishmentbeginsel niet enkel is voorbehouden aan slachtoffers van criminele uitbuiting, maar geldt voor alle slachtoffers die als gevolg van hun uitbuitingssituatie strafbare feiten hebben moeten plegen. Zo kan het bijvoorbeeld ook worden aangewend in het geval slachtoffers van mensenhandel illegaal in Nederland verblijven, zonder toestemming de grens passeren of zonder vergunning seksuele dienstverlening aanbieden.[46] Nu slachtoffers van criminele uitbuiting zich echter per definitie schuldig maken aan het plegen van een strafbaar feit, is het non-punishmentbeginsel inzake deze groep slachtoffers evenwel in het bijzonder relevant.[47]

Esser en Dettmeijer-Vermeulen komen tot vier doelen achter het non-punishmentbeginsel.[48] Het eerste doel is dat slachtoffers van mensenhandel niet worden gestraft voor feiten die zij onder dwang hebben moeten plegen als gevolg van hun uitbuitingssituatie. Hiermee vormt het non-punishmentbeginsel een belangrijke hoeksteen in de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Een tweede doel dat zij beschrijven is het voorkomen van secundaire victimisatie van slachtoffers van mensenhandel, waarmee wordt gedoeld op het feit dat slachtoffers niet nogmaals slachtoffer dienen te worden door juridische procedures of onheuse bejegening binnen de strafrechtketen. Ten derde wijzen zij op een instrumenteel doel, namelijk dat het non-punishmentbeginsel de medewerkingsbereidheid van slachtoffers aan het opsporingsonderzoek zou verhogen, omdat slachtoffers niet gestraft worden voor onder dwang gepleegde feiten. Tot slot benoemen zij dat het non-punishmentbeginsel ook een belangrijk chantagemiddel van de mensenhandelaren onschadelijk kan maken. In de praktijk behouden mensenhandelaren hun slachtoffers namelijk onder meer in een uitbuitingssituatie met het dreigement naar de politie te gaan en te vertellen over strafbare feiten die het slachtoffer begaan heeft.[49] Door het uitgangspunt van niet-vervolging zouden slachtoffers een lagere drempel ervaren om naar de politie te gaan.

Het non-punishmentbeginsel is in Nederland destijds bewust niet in de wetgeving opgenomen, aangezien de minister van mening was dat het bestaande rechterlijke pardon de rechter voldoende ruimte zou geven om over te gaan tot het niet-bestraffen van slachtoffers die onder dwang tot hun daden zijn gekomen.[50] Volgens Esser en Dettmeijer-Vermeulen dient het

45 Europese mensenhandel richtlijn 2011/36/EU.

46 Nationaal Rapporteur, 2007.
47 Nationaal Rapporteur, 2017.
48 Esser en Dettmeijer-Vermeulen, 2017.
49 Dit komt ook terug bij in het onderzoek van CKM, 2022.
50 Esser en Dettmeijer-Vermeulen, 2017.

non-punishmentbeginsel, als onderdeel van het rechterlijk pardon, op zitting dan ook te worden beschouwd als een mogelijkheid voor de rechter om een eventuele vervolgingsbeslissing van het OM te 'herstellen' en als een vangnet voor slachtoffers om zich hierop alsnog voor de rechter te kunnen beroepen.[51]

Binnen het OM-beleid heeft het non-punishmentbeginsel ook een duidelijke plek gekregen. Zo is in de OM-aanwijzing daarover het volgende opgenomen:

> ***"Het is niet wenselijk dat een slachtoffer van mensenhandel wordt aangemerkt als verdachte indien de strafbare gedraging waarvan het slachtoffer wordt verdacht gedurende een uitbuitingssituatie is gepleegd. De bescherming die voortvloeit uit het non-prosecution- en het non-punishment-beginsel hoeft niet in de weg te staan aan een vervolging of bestraffing voor misdrijven die zij vrijwillig hebben begaan of waaraan zij vrijwillig hebben deelgenomen. In de gevallen waarin het evident is dat slachtoffers gedwongen zijn tot het plegen van misdrijven kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een sepot, het vorderen van schuldigverklaring zonder oplegging van straf (art. 9a Sr), of het toepassen van strafuitsluitingsgronden en/of strafvermindering."*** [52]

Opvallend is dat in de OM-aanwijzing die tot 1 april 2022 van kracht was, stond opgenomen dat slachtoffers van mensenhandel "recht [hebben] op bescherming tegen vervolging en bestraffing wegens criminele activiteiten, tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel".[53] Daarmee lijkt het non-punishmentbeginsel in de huidige OM-aanwijzing een vrijblijvender karakter te hebben als in de vorige aanwijzing. De reden achter en het doel van deze wijziging, en wat dit precies betekent voor de praktische toepassing hiervan, is onduidelijk. In een schriftelijke reactie stelt het OM zelf dat de wijzing puur taalkundig is en dat de strekking ervan niet gewijzigd is.[54]

Het non-punishmentbeginsel komt ook terug in de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden.[55] Een officier van justitie kan beslissen om een verdachte niet te vervolgen. In dat geval wordt een zaak geseponeerd. Het motief voor deze sepotbeslissing – de zogeheten sepotgrond - dient te allen tijde worden vastgelegd. In de aanwijzing zijn de regels voor de wijze waarop sepotgronden gehanteerd en vastgelegd worden uiteengezet.

In het geval dat er sprake is van het non-punishmentbeginsel kan de officier van justitie op basis van de aanwijzing in de eerste plaats kiezen voor een technisch sepot op basis van sepotgrond 06 'dader niet strafbaar'. Deze kan gebruikt worden 'in het geval dat de dader, zelf slachtoffer van mensenhandel [is], het strafbare feit onder dwang heeft gepleegd (non-punishmentbeginsel)'.[56] Daarnaast is het non-punishmentbeginsel binnen de aanwijzing ook opgenomen onder de beleidssepots, te weten sepotgrond 42:

> ***"Hoewel aan de formele eisen van een strafbaar feit is voldaan en een strafsluitingsgrond in strikte zin ontbreekt, is het gebeurde ten aanzien van een strafuitsluitingsgrond een zodanig randgeval dat een strafvervolging onevenredig zwaar zou zijn. Deze sepotgrond bijv. kan worden gebruikt in het geval dat de dader zelf slachtoffer van mensenhandel is en er een zodanig directe relatie bestaat tussen het strafbare feit en de genoemde mensenhandel dat vervolging van de verdachte niet opportuun is, terwijl sepotcode 06 niet aan de orde is (non-punishmentbeginsel)."***

Esser en Dettmeijer wijzen er op dat in het laatste geval de zwaarte van het gepleegde delict doorslaggevend is in de beslissing om al dan niet tot vervolging over te gaan van een slachtoffer dat onder dwang gepleegde strafbare feiten heeft gepleegd. Zij benoemen de kanttekening dat het, in het geval van criminele uitbuiting, al snel gaat om het plegen van ernstige misdrijven, zoals drugshandel, en het daarmee dus de vraag is in hoeverre dit sepot ook voor deze delicten kan worden aangewend.

5.1.1 Toepassing van het non-punishmentbeginsel

Tot op heden is nauwelijks onderzoek verricht naar de toepassing van het non-punishmentbeginsel in de praktijk. Het onderzoek van Esser en Dettmeijer-Vermeulen is een van de weinige recente onderzoeken waarin is ingegaan op de praktische toepassing van het principe binnen de

51 Esser en Dettmeijer-Vermeulen, 2017.

52 Aanwijzing Mensenhandel. Zie: https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/opsporing---politie/aanwijzing-mensenhandel-2022a002 (laatst geraadpleegd op 22 oktober 2022).

53 Zie verlopen Aanwijzing Mensenhandel: https://wetten.overheid.nl/BWBR0033564/2013-07-01#:~:text=Slachtoffers%20van%20mensenhandel%20hebben%20recht,zij%20slachtoffer%20zijn%20van%20mensenhandel./ (laatst geraadpleegd op 22 oktober 2022).

54 Schriftelijke reactie medewerker OM, d.d. 26 oktober 2022.

55 Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden. Zie https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2022a004 (laatst geraadpleegd op 22 oktober 2022).

56 Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden. Zie https://wetten.overheid.nl/BWBR0035469/2014-09-01, onder 006. (laatst geraadpleegd op 22 oktober 2022).

Nederlandse rechtspraak. Uit het onderzoek blijkt dat de rechter zich in de jaren tot en met 2016 slechts viermaal inhoudelijk heeft uitgelaten over het beginsel, waarbij slechts in één geval een beroep daarop slaagde.[57] De onderzoekers wijzen er in dat verband ook op dat het aan duidelijke uitgangspunten ontbreekt bij de toepassing van het principe. Bovendien komen zij, vanwege de kleine aantallen, tot de voorzichtige slotsom dat de interpretatie van het non-punishmentbeginsel binnen de rechtspraak uiteenloopt, met als gevolg dat het moeilijk te voorspellen is of en in hoeverre slachtoffers zich succesvol kunnen beroepen op het non-punishmentbeginsel.

Over de wijze waarop het non-punishmentbeginsel binnen de strafrechtketen wordt toegepast is nauwelijks tot niets bekend afgaande op de wetenschappelijke literatuur. Wanneer wordt gekeken naar de eerder genoemde sepotgronden die het OM op basis van de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden kan aanwenden om af te zien van het vervolgen van slachtoffers die gedwongen zijn tot het plegen van strafbare feiten, valt op dat de twee daarvoor bedoelde sepotgronden in de praktijk nauwelijks gebruikt worden. Uit de Dadermonitor mensenhandel van de Nationaal Rapporteur blijkt dat slechts één van de 324 technische sepots die in de periode 2015-2019 hebben plaatsgevonden op basis van sepotgrond 06 'dader niet strafbaar' is afgedaan.[58] Sepotgrond 42 'gering aandeel in het feit' is met zeven toepassingen weliswaar iets vaker terug te vinden, maar staat nog steeds niet in verhouding tot de 261 slachtoffers van criminele uitbuiting die in dezelfde periode bij de politie in beeld kwamen.[59] In een schriftelijke reactie stelt het OM daarbij dat 'als het NP beginsel (*non-punishmentbeginsel*) aan de orde is dan wordt geseponeerd onder code 06'.[60] Dit lijkt dan ook te suggereren dat er in deze periode slechts éénmaal een sepot heeft plaatsgevonden op basis van het non-punishmentbeginsel. Bovendien is het non-punishmentbeginsel, zoals in paragraaf 2.1 reeds is benoemd, niet enkel voorbehouden aan slachtoffers van criminele uitbuiting, maar kunnen ook slachtoffers van andere vormen van mensenhandel hiervoor in aanmerking komen. Het is echter niet bekend voor welke vorm van mensenhandel de sepots zijn uitgesproken.[61]

Op basis van eerder onderzoek naar, en cijfers omtrent de toepassing van het non-punishmentbeginsel kan derhalve worden geconstateerd dat het niet helder is hoe vaak en op welke wijze het non-punishmentbeginsel wordt toegepast binnen de strafrechtketen, hetgeen ook onduidelijkheid schept over de vraag wanneer en in hoeverre slachtoffers zich hierop succesvol kunnen beroepen. Het feit dat er in de periode 2015-2019 slechts acht keer zichtbaar een sepot is uitgesproken op basis van het non-punishmentbeginsel waarvan één keer op basis van sepotgrond 06, terwijl er over die periode 261 mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting bij de politie in beeld kwamen, roept dan ook vragen op over hoe de bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting vorm krijgt en of deze afdoende is.

In het restant van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop binnen de AVIM en het OM wordt omgegaan met het non-punishmentbeginsel. Daarbij zal, in lijn met Hoofdstuk 4, het theoretisch raamwerk van Lipsky omtrent *streetlevel-bureaucracy* centraal staan.[62] Actoren in de strafrechtketen, en in het bijzonder officieren van justitie, zijn immers gehouden aan het beleid zoals is vastgelegd in de Aanwijzing Mensenhandel van het OM dat voorschrijft dat het 'niet wenselijk' is om slachtoffers die tot het plegen van hun misdaden gedwongen zijn hiervoor te vervolgen.[63] Vanwege de onbepaaldheid van dit criterium in het beleid hebben individuele actoren echter veel discretionaire ruimte in de toepassing hiervan, waardoor het risico bestaat dat hierin verschillen ontstaan. Vanwege de belangen die gemoeid zijn met de toekenning van het non-punishmentbeginsel is het om die reden van belang te onderzoeken op welke wijze en op basis van welke overwegingen dit criterium wordt toegepast.

In paragraaf 5.2 en 5.3 wordt nader ingegaan op de toepassing van het non-punishmentbeginsel vanuit de politie en het OM. Zie Hoofdstuk 3 voor een beschrijving van de onderzoeksmethodologie die ten grondslag ligt aan dit hoofdstuk.

57 Esser en Dettmeijer-Vermeulen, 2017, p. 9.
58 Nationaal Rapporteur, 2021b, p.143.
59 Nationaal Rapporteur, 2021a, p. 49.
60 Schriftelijke informatie van het landelijk portefeuillehouders overleg mensenhandel van het OM, d.d. 20 september 2022.
61 Schriftelijke informatie van medewerkers van de Nationaal Rapporteur, d.d. 2 juli 2021.
62 Lipsky, 1980.
63 Aanwijzing Mensenhandel. Voor 1 april 2022 stond in de aanwijzing: 'recht [hebben] op bescherming tegen vervolging en bestraffing wegens criminele activiteiten, tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel'. Zie verlopen Aanwijzing Mensenhandel: https://wetten.overheid.nl/BWBR0033564/2013-07-01#:~:text=Slachtoffers%20van%20mensenhandel%20hebben%20recht,zij%20slachtoffer%20zijn%20van%20mensenhandel./ (laatst geraadpleegd op 22 oktober 2022).

5.2 Verleningsproces

Wanneer naar het proces van het verlenen van het non-punishmentbeginsel wordt gekeken, blijkt dat de geïnterviewde sleutelrespondenten hier weinig directe ervaring mee hebben. In het licht van paragraaf 5.1 mag dit niet verwonderlijk zijn. Dit betekent echter niet dat de betrokkenen aangeven geen ervaring te hebben met het maken van beslissingen over het afzien van vervolging van slachtoffers die tot het plegen van criminele feiten zijn gedwongen. Uit de interviews blijkt dat deze beslissing in de praktijk vrijwel altijd wordt gemaakt tijdens het zogeheten 'voortraject'. Dit houdt in dat er tijdens het strafrechtelijke traject meerdere momenten zijn waarop tot het afzien van strafvervolging kan worden besloten. Volgens een officier van justitie is het dan ook niet opmerkelijk dat het non-punishmentbeginsel binnen de rechtspraktijk slechts sporadisch is terug te vinden, nu dit een figuur is dat alleen op zitting tot uiting komt. Het non-punishmentbeginsel binnen de rechtspraak dient volgens laatstgenoemde dan ook veel meer te worden gezien als een vangnet voor de verdachte, aangezien het OM de beslissing om iemand niet te vervolgen, al eerder in het proces maakt.

> ***"Dat betekent dat wij aan de voorkant in staat zijn om die zaken uit te selecteren en bij de vervolgingsbeslissing de keuze te maken van, deze meisjes/jongens worden voor die handelingen niet als verdachte vervolgd. Dus dat is één manier waarop het non-punishmentbeginsel kan uitwerken. Doordat wij vervolgens een beslissing nemen, komt iemand niet voor de rechter." (OvJ, eenheid 1)***

Dezelfde officier van justitie wijst er op dat het in het kader van transparantie soms toch belangrijk kan zijn om een zaak waarin mogelijk sprake is van het non-punishmentbeginsel voor de rechter te brengen. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van een zeer ernstig delict dat onder dwang gepleegd is. Ook kan een zaak bewust voor de rechter worden gebracht met het doel om meer inzicht te krijgen in de interpretatie van het non-punishmentbeginsel door de rechtbank.

> ***"We kunnen niet alles in de achterkamertjes, noem het maar zo, van het Openbaar Ministerie afdoen. Soms moet iets gewoon in de openbaarheid getrokken worden en moet de rechter daar maar iets van vinden." (OvJ, eenheid 1)***

Wanneer wordt ingegaan op het 'voortraject' waarin de beslissing over het al dan niet vervolgen van mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting wordt gemaakt, laat het onderzoek zien dat deze beslissing formeel bij de officier van justitie ligt. Daarbij wordt aangegeven dat dit veelal in samenspraak gaat met het opsporingsteam van de politie. Kortgezegd, komt het er in dit geval op neer dat de opsporingsfunctionarissen van de AVIM en de betreffende officier van justitie naar aanleiding van het opsporingsonderzoek tot de conclusie komen dat strafvervolging voor de gepleegde delicten niet opportuun is.

> ***"Het Openbaar Ministerie mag natuurlijk gewoon zelf beslissen of ze een vervolging inzetten, ja of nee. Dat hoeft niet per se gebaseerd te zijn op non-punishment." (Rechercheur, eenheid 1)***

Hoewel de beslissing over de toepassing van het non-punishmentbeginsel idealiter bij de betreffende mensenhandelofficier ligt, wordt er in de interviews op gewezen dat dit alleen het geval is indien het slachtoffer in beeld is van de opsporingsinstanties die een taakstelling hebben op mensenhandel. Uit de interviews ontstaat echter het beeld dat dit vaak niet het geval is. Volgens de geïnterviewden betekent dit dat de beoordeling over eventueel slachtofferschap in de praktijk daarom vaak al veel eerder in de strafrechtketen wordt gemaakt. Zo wordt aangegeven dat het in de regel eerstelijns politiefunctionarissen zijn die vanuit de politieorganisatie als eerste in contact komen met een mogelijk slachtoffer van criminele uitbuiting. Er lijkt in de praktijk dan ook veeleer sprake van een eerder, informeel, beslismoment door eerstelijns politiefunctionarissen te zijn, die op deze wijze een belangrijke rol hebben in de beslissing of iemand als slachtoffer of als verdachte de strafrechtelijke procedure ingaat. Volgens de geïnterviewden gaat het hierbij echter vaak om politiefunctionarissen zonder specifieke taakstelling op mensenhandel die bovendien onbekend zijn met de wet- en regelgeving hieromtrent. Volgens de betrokkenen brengt dit dan ook risico's met zich mee met betrekking tot de geboden bescherming aan personen die mogelijk tot hun criminele handelingen zijn gedwongen.

> ***"Ik zeg dat die afweging, dat de meeste mensen zich absoluut niet eens bewust zijn dat die afweging gemaakt zou moeten of kunnen worden. Dat is denk ik al het grootste probleem. Als je al niet weet dat die afweging gemaakt kan worden, dat er een non-punishmentbeginsel is bij criminele uitbuiting." (Rechercheur, eenheid 1)***

Hoewel uit het beleid de indruk ontstaat dat de beslissing over het al dan niet vervolgen van slachtoffers voor onder dwang gepleegde criminaliteit door de mensenhandelofficier wordt gemaakt, blijkt in de praktijk dat deze beoordeling (al dan niet onbewust) bij mogelijke slachtoffers al in een eerder stadium gemaakt lijkt te worden. Dit roept vragen op over de wijze waarop de bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting in de praktijk tot uiting komt. De resultaten van dit onderzoek laten dan ook zien dat het bevorderen van de kennis en expertise onder eerstelijns politiefunctionarissen niet alleen van belang is voor het herkennen en aandragen van meer signalen van criminele uitbuiting bij de AVIM, maar óók cruciaal is voor de bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting.



5.3. Overwegingen bij toepassen van het non-punishmentbeginsel

Wanneer wordt ingegaan op de overwegingen die van invloed zijn op de beslissing om af te zien van het vervolgen van een slachtoffer van criminele uitbuiting, blijkt dat de politiefunctionarissen en officieren van justitie in de praktijk vaak worstelen met de duale rechtspositie van de personen binnen hun opsporingsonderzoek. Anders dan bij seksuele uitbuiting zijn mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting namelijk gelijktijdig zowel mogelijk slachtoffer als verdachte. In de interviews wordt meermaals aangegeven dat enerzijds begrip en erkenning is voor de positie van het slachtoffer en de omstandigheden waaronder iemand crimineel wordt uitgebuit, maar dat het non-punishmentbeginsel anderzijds ook geen vrijbrief mag zijn om zonder meer criminele feiten te plegen.

> ***"Bij criminele uitbuiting hebben ze zelf een strafbaar feit begaan. Daar moet je inderdaad ook oppassen dat je niet de echte verdachte naar huis gaat sturen, bij wijze van spreken onder het mom van slachtofferschap. Bij de prostituee heb je dat natuurlijk niet. Ze hebben geen strafbaar feit begaan." (OS, eenheid 2)***

> ***"In beginsel iemand die strafbare feiten pleegt, is gewoon een verdachte. En die kan het label slachtoffer krijgen en daar kan de straffeloosheid of strafvermindering of geen-vervolging uit voortvloeien. Allemaal op basis van wat het onderzoek ons geleerd heeft." (OvJ, eenheid 1)***

In de interviews is met politiefunctionarissen en officieren van justitie ook ingegaan op de wijze waarop zij invulling geven aan het non-punishmentbeginsel. De geïnterviewden geven daarbij aan dat, overeenkomstig met hetgeen hierover in de OM-aanwijzing is opgenomen, in ieder geval een directe relatie moet bestaan tussen de uitbuitingssituatie enerzijds en de strafbare feiten waartoe iemand is gedwongen anderzijds.

> ***"Dat is ook hoe het non-punishmentbeginsel in de internationale regels ook wel geformuleerd is. Dat dat verband er wel moet zijn. Er moet een direct verband zijn tussen de dwang en de uitbuiting en de handelingen, waar het strafbare gedrag op ziet, en niet alles valt daaronder." (OvJ, eenheid 1)***

Tegelijkertijd vinden de betrokkenen het lastig om concreet aan te geven hoeveel dwang nodig is om tot niet-vervolging over te gaan. Daarbij wordt wel aangegeven dat hoe duidelijker de dwang zichtbaar en bewijsbaar is, hoe groter de kans bestaat dat tot niet-vervolging wordt besloten.

> ***"Non-punishment is heel makkelijk als je een pistool op je kop hebt en je kunt dat bewijzen. Van, ik heb dit moeten doen, omdat ik een pistool op mijn kop kreeg. En er zijn foto's, filmpjes van et cetera. Maar dan neemt iedereen dat klakkeloos over, maar voor de rest blijft het altijd een lastig verhaal." (Rechercheur, eenheid 1)***

Het feit dat er een directe relatie moet zijn tussen de uitbuitingssituatie en het plegen van strafbare feiten kan in de praktijk ook tot spanning leiden. Zo kan het voorkomen dat slachtoffers bijvoorbeeld in eerste instantie zelf hebben gekozen voor het plegen van criminele feiten, maar gedurende dit proces in een uitbuitingssituatie zijn terechtgekomen. De vraag die zich dan voordoet is voor welk deel van de gepleegde strafbare feiten het non-punishmentbeginsel opgaat en voor welke gedeelte het slachtoffer over voldoende autonomie beschikte en dus wel vervolgd dient te worden. Volgens de geïnterviewden leidt dit niet alleen tot dilemma's bij de opsporingsinstanties, maar ook bij mogelijke slachtoffers. Van hen wordt immers verwacht dat zij een verklaring afleggen over de strafbare feiten die zij onder dwang hebben moeten plegen, terwijl de opsporingsdiensten vooraf niet kunnen toezeggen dat zij hiervoor straffeloos zullen worden gesteld.

> ***"Alleen de uitdaging hierin en dat blijft natuurlijk altijd, is daderschap/slachtofferschap. Dat vervat zich in één. Dat blijft altijd een lastige. Dus dat eerste bewijsmiddel, die verklaring van dat slachtoffer, om die al te krijgen. Het blijft altijd wel een lastige. [..] Durven te vertellen van, nu vertel ik dat ik dader ben, maar misschien word ik wel gestraft. Want dat is natuurlijk ook een risico." (Rechercheur, eenheid 1)***

praktijk kan dit een reden zijn voor slachtoffers om niet te verklaren over de uitbuitingssituatie, terwijl dit bij het maken van de beslissing over het niet-vervolgen voor onder dwang gepleegde misdaden juist als cruciaal wordt geacht door de politie en het OM. Bovendien, zoals uit Hoofdstuk 4 blijkt, wordt een verklaring ook van cruciaal belang geacht voor een succesvolle zaak tegen een mensenhandelaar, hetgeen laat zien dat dit dilemma mogelijk ook tot negatieve *spillover*s leidt in de aanpak van daders. Indien een slachtoffer niet meewerkt aan het opsporingsonderzoek is het volgens de sleutelerspondenten daarnaast ook moeilijk om tot het toepassen van het non-punishmentbeginsel te besluiten, hetgeen er ook toe kan leiden dat de echte daders niet in beeld komen.

> ***"Als de verdachte daar zelf geen handen en voeten aan geeft, dat hij dat tegen zijn wil doet en er ook niet op andere manieren bij kan komen. Want er liggen wel een soort plicht bij ons om er dan ook omheen te rechercheren, om er misschien toch bij te komen. Dan kom je er niet bij en de verdachte zelf geeft daar geen handen en voeten aan. Ja, dan blijft iemand wel de status van verdachte hebben. We kunnen het ook niet zomaar straffeloos laten." (OvJ, eenheid 1)***

> ***"Zo'n slachtoffer verricht een criminele daad. Dat maakt je in eerste instantie strafbaar. Blijkt dat je slachtoffer van mensenhandel bent, dan zou je onder een dergelijke regeling kunnen vallen. Blijkt dat niet en verklaar je dus niet of wordt dat niet duidelijk, dan zul je voor het strafrecht nog altijd als verdachte worden gezien. Je wordt niet zomaar verdachte-af." (Rechercheur, eenheid 2)***

Tegelijkertijd betekent het volgens de betrokkenen dat wanneer er voldoende redenen zijn om aan te nemen dat iemand gedwongen is tot het plegen van strafbare feiten, maar er bijvoorbeeld onvoldoende bewijs is om te komen tot het dagvaarden van de mensenhandelaar, er evenwel voor gekozen kan worden om geen vervolging in te stellen tegen het slachtoffer. In de praktijk kan dit wel complex zijn, zeker wanneer het slachtoffer voor hetzelfde delict in een andere zaak als verdachte is aangemerkt. Uit de interviews blijkt namelijk dat wanneer het onderzoek naar mensenhandel (oftewel naar de vermoedelijke mensenhandelaar van het mogelijke slachtoffer in kwestie) wordt geseponeerd, de mensenhandelofficier in de praktijk alleen een informerende rol heeft als het aankomt op de bescherming van het betrokken slachtoffer in lijn met het non-punishment beginsel.

> ***"Een officier kan natuurlijk wel tegen een andere zaak officier zeggen van: dit meisje is bij ons mogelijk slachtoffer mensenhandel. Is het misschien een idee om haar niet daarvoor te vervolgen?" (OS, eenheid 1)***

> ***"Ik vertel die persoon wat er uit ons onderzoek is gekomen en die andere zaaksofficier moet dan de beslissing nemen of die wel of niet gaat vervolgen. En zelfs als ik tot een sepot zou komen voor de mensenhandelzaak of niet bij een dader kan komen, wil dat natuurlijk niet zeggen dat wij niet zoveel aanwijzingen hebben dat het wel waar zou kunnen zijn. Dat is dan een afweging die die andere zaaksofficier moet maken, maar daar zullen we natuurlijk wel in aangeven hoe wij het zien." (OvJ, eenheid 2)***

> ***"Als je het uit handen geeft dan zal dat aspect ook minder goed uit de verf komen. Is iemand wel of geen slachtoffer? Is er wel of niet sprake van vrijwilligheid? Ja, dat laat ik dan los, en daarmee dus ook de rechten of een status die iemand toekomt." (OvJ, eenheid 1)***

In de interviews zijn opsporingsfunctionarissen en de officieren van justitie tot slot ook gevraagd naar de reikwijdte van het non-punishmentbeginsel. Daarbij is de vraag voorgelegd of het non-punishmentbeginsel volgens hen absoluut dient te worden toegepast of dat er criminele gedragingen van dusdanige ernst bestaan dat niet-vervolging of het niet opleggen van straf, om die reden niet aan de orde kan zijn. Alle officieren van justitie geven daarbij aan dat de

ernst van het delict in principe niet zou moeten uitmaken wanneer kan worden aangetoond dat dit feit onder dwang is gepleegd.

> ***"Ik denk als een uitgangspunt, als je zegt van: je hebt echt te maken met een ernstige situatie waarbij iemand door dwang of door misbruik van feitelijkheden et cetera komt tot het plegen van strafbare feiten. Die vervolgen we in beginsel gewoon niet. Punt." (OvJ, eenheid 3)***

> ***"Ik vind, waar we het aan het begin ook over hadden, het één bijt het ander. Dus als ik een hele harde keuze maak van, dit feitencomplex, dit gedrag of dit samenstel van handelingen, dat verdient het label uitbuiting. Dan ga ik niet degene die dat betreft voor diezelfde handelingen als verdachte vervolgen. Dus die zijn dan straffeloos." (OvJ, eenheid 1)***

Daarbij wordt wel aangeven dat het onderbouwen van de wijze waarop de dwang in relatie staat tot het gepleegde strafbaar feit wel belangrijker wordt naar mate het delict in ernst toeneemt.

> ***"Het is wel natuurlijk hoe heftiger het feit is... Niet hoe heftiger het feit is, maar je moet echt gewoon goed kijken wat de invloed van die dwang is geweest. Om echt iets heftigs te doen, iemand dood te maken bijvoorbeeld, dan mag je toch wel vanuit gaan dat er wel een stevige dwang tegenover moet staan. Anders dan als je een snoepje moet gaan stelen in de winkel. Maar dat vind ik lastig, want het is niet zo één op één. Het moet zijn of je geen andere reële mogelijkheid dan om dat feit te plegen." (OvJ, eenheid 2)***

Ten tijde van het uitvoeren van de interviews was er in de media ook aandacht voor een rechtelijke uitspraak, waarbij een aantal personen met de Zuid-Amerikaanse nationaliteit onder "moeilijke werkomstandigheden" in een drugslab werden aangetroffen. Hoewel de rechter aangaf dat zij 'min of meer werden gedwongen',[64] werden er toch flinke straffen opgelegd. Tijdens het interview spraken twee mensenhandel officieren, die beiden niet bij de zaak betrokken waren, hun twijfels uit over of er in deze zaak wel voldoende rekening was gehouden met het non-punishmentbeginsel.

> ***"Uit alles hoorde je, het zijn slachtoffers mensenhandel ook. Maar toch straffen we ze wel, want ze hebben wel dit gedaan [...] Ik ken ook niet alle ins en outs, dus het is gevaarlijk om daar wat over te zeggen. Maar voelt wel wat krom. En het matcht gewoon niet met hoe wij met slachtoffers van mensenhandel omgaan. Terwijl ik tegelijkertijd ook wel het dilemma snap van, maar hoe moeten we dan in de drugszaak ermee omgaan? Ik denk dat de rechter misschien vreest van, dan gaat iedere laborant straks zeggen: ik word uitgebuit. En dan, je kunt mij niet meer vervolgen en niet meer straffen." (OvJ, eenheid 3)***

Ondanks dat uit de meeste interviews naar voren komt dat een deel van de sleutelrespondenten vindt dat het non-punishmentbeginsel als absoluut dient te worden geïnterpreteerd, is één politiefunctionaris van mening dat slachtoffers, ondanks dat er dwang in het spel is, toch een eigen verantwoordelijkheid hebben in de stafbare feiten die zij plegen.

> ***"Op het moment dat iemand gedwongen wordt om een ander dusdanig in elkaar te slaan, waardoor die blijvend letsel heeft, tsja... Ik vind wel dat iedereen mag blijven nadenken over de daden die hij doet, maar dat is mijn persoonlijke mening. Ondanks dat ze gedwongen worden, mogen ze van mij daarvoor wel gestraft worden." (OS, eenheid 3).***

Het zou op basis van bovenstaand citaat te kort door de bocht zijn om te stellen dat binnen de opsporings- en vervolgingsfunctionarissen uiteenlopende interpretaties van de reikwijdte van het non-punishmentbeginsel worden gehanteerd. Tegelijkertijd laat het onderzoek wel zien dat niet iedereen die vanuit de politie en het OM betrokken is bij de aanpak van mensenhandel op eenzelfde manier naar de invulling van het non-punishmentbeginsel lijkt te kijken.

64 Zie: https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Amsterdam/Nieuws/Paginas/Gevangenisstraffen-voor-produceren-cocaine-in-manege-Nijeveen.aspx (laatst geraadpleegd op 22 oktober 2022).

6. Reflectie

Bij het tegengaan van criminele uitbuiting hebben de opsporings- en vervolgingsorganisaties een centrale rol. Deze rol richt zich enerzijds op de signalering, opsporing en vervolging van daders en anderzijds op de identificatie en bescherming van slachtoffers. Politie en het OM worden hierbij geconfronteerd met forse uitdagingen. Uitdagingen die (mede) als verklaring dienen voor het geringe aantal geïdentificeerde Nederlandse slachtoffers en het beperkte aantal opsporingsonderzoeken en vervolgingen (mede) naar criminele uitbuiting. Wetende dat criminele uitbuiting in Nederland veel groter is dan in de officiële statistieken naar voren komt en dat maar een fractie in beeld komt bij de politie-eenheid die verantwoordelijk is voor de opsporing van mensenhandel, de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM).[65] In deze reflectie worden de uitdagingen uiteengezet en in de context geplaatst. Dit is de fundering voor de conclusie en aanbevelingen in Hoofdstuk 7.

In paragraaf 6.1 wordt ingezoomd op de factoren die van invloed zijn op de identificatie, opsporing en vervolging van criminele uitbuiting. Paragraaf 6.2 is een beschouwing op de wijze waarop de strafrechtketen invulling geeft aan de bescherming van slachtoffers die gedwongen worden tot het plegen van strafbare handelingen.[66]

6.1 Reflectie op de factoren die van invloed zijn op de identificatie, opsporing en vervolging

Uit dit onderzoek blijkt dat de opsporing te maken heeft met diverse uitdagingen die de aanpak van criminele uitbuiting bemoeilijken of zelfs belemmeren. Dat zijn uitdagingen op het gebied van capaciteit, kennis en bewustzijn, prioritering dan wel het inschatten van de (juridische) haalbaarheid van een zaak. Om ordening in deze en andere naar voren gekomen knelpunten aan te brengen, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het theoretisch kader van Farrell et al.[67] Zie Hoofdstuk 5 waarin de knelpunten worden ondergebracht in juridische, institutionele en attitudinale factoren.[68]

In deze reflectie wordt verder uitgezoomd en wordt bezien hoe de belemmeringen zich manifesteren op twee verschillende momenten in de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting: (i) de identificatiefase en (ii) de opsporings- en vervolgingsfase. In de eerste plaats zijn er barrières die van invloed zijn op het feit of criminele uitbuiting überhaupt wel als zodanig wordt geïdentificeerd (*de identificatiefase*). Daarnaast zijn er knelpunten die van invloed zijn op de vraag of en in hoeverre zaken van criminele uitbuiting leiden tot een opsporingsonderzoek of vervolgbeslissing (*opsporings- en vervolgingsfase*).

6.1.1. Belemmeringen in de identificatiefase

Een voorname belemmering in de identificatiefase is dat vanwege de aard van criminele uitbuiting, in tegenstelling tot seksuele- en arbeidsuitbuiting, geen mogelijkheden bestaan om op laagdrempelige wijze proactief op zoek te gaan naar signalen. Waar opsporingsdiensten bij de signalering bij andere vormen van mensenhandel deels kunnen terugvallen op controles van bestaande en formeel georganiseerde sectoren op misstanden, bijvoorbeeld via prostitutiecontroles of via arbeidsinspecties[69], bestaat voor criminele uitbuiting geen gereguleerde branche in Nederland die aan inspecties of controles onderhevig is. Dit betekent dat signalen van criminele uitbuiting op een andere manier tot de politie komen. In de praktijk gaat dit meestal via eerstelijns politiediensten of politieonderdelen met een focus op andere vormen van criminaliteit, bijvoorbeeld op drugs en/of ondermijning.[70]

Het is in dit verband zorgelijk dat de geïnterviewde sleutelrespondenten[71] aangeven dat bij eerstelijnspolitiediensten of andere politieteams aangegeven wordt dat zij veelal over onvoldoende expertise en bewustzijn beschikken inzake criminele uitbuiting om dit adequaat te signaleren dan wel hierop te reageren.[72] Dit beeld wordt ondersteund door het lage aantal Nederlandse slachtoffers van criminele uitbuiting dat vanuit andere politiediensten bij de AVIM is gemeld en is daarnaast in lijn met eerder onderzoek naar criminele uitbuiting.[73] Ook blijkt uit eerder onderzoek dat een relatief groot deel van de eerstelijns politiefunctionarissen aangeeft wel in contact te zijn geweest met Nederlandse vermoedelijke slachtoffers van criminele uitbuiting. De vraag rijst vervolgens waarom de signalen die in dit contact naar voren zijn gekomen niet of nauwelijks terecht zijn gekomen bij de AVIM.[74]

---

65 CKM, 2022.
66 Zie ook §3.1 voor de kanttekening die horen bij dit onderzoek.
67 Farrell et al., 2014.
68 Zie voor deze opdeling §5.1.
69 Dit geschiedt in Nederland via de Inspectie Sociale Zaken Werkgelegenheid Directie Opsporing.
70 Zie ook §4.3.2.
71 Zie Hoofdstuk 3 voor de onderzoeksverantwoording om te bezien welke sleutelrespondenten zijn bevraagd ten behoeve van dit onderzoek.
72 Zie §4.3.2/4.3.2.
73 Nijenhuis 2016; Bos et al 2016.
74 CKM, 2022a.

De sleutelrespondenten wijzen er in dit verband ook op dat criminele uitbuiting van Nederlandse slachtoffers een relatief nieuw fenomeen is en dat nieuwe ontwikkelingen tijd nodig hebben om neer te dalen binnen de politieorganisatie. Enerzijds moeten de structuren worden opgezet die zorgen dat signalen op structurele en duurzame wijze kunnen worden doorgeleid naar de AVIM, anderzijds moet er voldoende bekendheid zijn met die structuren. Ook benoemen de geïnterviewden dat het signaleren van slachtoffers van criminele uitbuiting om specifieke kennis en expertise vraagt die niet bij iedere politiedienst voorhanden is. Zo zijn sommige politiediensten bijvoorbeeld onvoldoende opgeleid in het stellen van de juiste vragen aan verdachten om eventuele signalen van criminele uitbuiting op te vangen.[75]

Een tweede belangrijke complicerende factor in de identificatie is dat de perceptie van eerstelijns politiefunctionarissen van slachtofferschap van criminele uitbuiting in veel gevallen niet overeenkomt met de werkelijkheid.[76] Dit kan leiden tot misidentificatie of het niet erkennen van slachtofferschap.[77] Vanuit de criminologie en victimologie is er voor het contrast tussen verwachtingen en ervaringen – en de gevolgen hiervan – al vaker aandacht geweest. Zo wijst onderzoeker Christie op het feit dat een slachtoffer dat voldoet aan de kenmerken van het *ideal victim*, oftewel een slachtoffer dat zich kwetsbaar en hulpeloos opstelt, dat geen schuld heeft aan de situatie waarin deze verzeild is geraakt, dat zichzelf als zodanig erkent, dat geholpen wil worden en meewerkt, een grotere kans maakt om als (juridisch) slachtoffer te worden aangemerkt dan een slachtoffer dat niet aan dit beeld voldoet.[78] Strobl voegt daaraan toe dat naast het gedrag ook de karakteristieken van een persoon kunnen beïnvloeden of iemand al dan niet als (vermoedelijk) slachtoffer wordt gezien.[79] Zo zouden bijvoorbeeld mannen of personen die behoren tot een gemarginaliseerde groep minder snel als zodanig aangemerkt worden.

De inzichten vanuit deze theorieën dragen bij aan de verklaring voor het lage aantal geïdentificeerde slachtoffers van criminele uitbuiting. Het gaat hier namelijk om personen die doorgaans zowel qua gedrag als karakteristieken op gespannen voet staan met het ideaaltypische slachtofferbeeld en eerder passen bij een daderbeeld. Deze slachtoffers komen in de regel veelal als verdachte van een misdrijf in beeld bij de politie, identificeren zichzelf normaliter niet als slachtoffer maar als dader, en willen in de meeste gevallen niet meewerken met opsporingsinstanties.[80]

Volgens sleutelrespondenten bestaat daarom het risico dat deze groep niet alleen gemist wordt als slachtoffer en bescherming wordt ontzegd, maar zelfs wordt gestraft voor criminele feiten die onder dwang zijn gepleegd. Dat betekent concreet dat er een reële kans bestaat dat slachtoffers van criminele uitbuiting reeds als dader zijn veroordeeld. Onderzoek van Villacampa en Torres naar de identificatie van slachtoffers van criminele uitbuiting in Spanje bevestigt het beeld dat slachtoffers die niet voldoen aan het stereotype beeld van mensenhandel een grotere kans hebben om als verdachte de strafrechtketen in te gaan en ook te worden bestraft.[81] Het is om die reden van belang om niet alleen de kennis en expertise over de verschillende vormen van criminele uitbuiting onder de eerstelijns politiemedewerkers en andere politiediensten te vergroten, maar ook om meer inzicht te genereren in hoe slachtoffers van criminele uitbuiting zich in de praktijk kunnen manifesteren en hoe hiermee om te gaan.

Een derde belemmering die in de identificatiefase wordt benoemd is het feit dat van politiemedewerkers wordt verwacht dat zij buiten hun eigen taken en kaders moeten kunnen opereren om criminele uitbuiting te kunnen signaleren. Dit heeft ermee te maken dat de verschillende politieonderdelen die in contact kunnen komen met criminele uitbuiting, behoudens de AVIM, zich niet primair richten op uitbuiting. Oftewel van hen wordt gevraagd om bijvoorbeeld bij een minderjarige die met drugs op zak wordt opgepakt, niet (alleen) te zien als een verdachte, maar ook de optie open te houden dat hij of zij wellicht gedwongen is. Dit laatste lijkt uitdagend, met name als de jongere in beeld komt bij een team dat zich primair richt op drugscriminaliteit en dat bijvoorbeeld interne doelstellingen heeft ten aanzien van het aantal verdachten dat aangeleverd dient te worden bij het OM. De kans is daardoor groot dat tegen deze achtergrond niet stilgestaan wordt bij eventuele signalen van criminele uitbuiting en de jongere als verdachte wordt benaderd. Niet uit onwil, maar omdat het in veel gevallen ook ontbreekt aan kennis over criminele uitbuiting. Daarnaast kan ook het gebrek aan capaciteit hieraan bijdragen.[82] Want het uitlopen van het scenario dat een minderjarig mogelijk slachtoffer is van criminele uitbuiting en het uitvoeren van een opsporingsonderzoek naar criminele uitbuiting, is arbeidsintensief en vraagt om capaciteit die niet altijd aanwezig is.[83]

Deze constatering sluit aan op eerder onderzoek naar de aanpak van mensenhandel, waaruit blijkt dat het voor politieonderdelen een complexe uitdaging is om doelstellingen te realiseren

75 Zie ook §4.3.2.
76 Zie ook §4.3.3.
77 Zie hierover ook Leser et al., 2017.
78 Christie, 1986.
79 Strobl, 2004.
80 Zie ook §4.3.3.

81 Voor het onderzoek werden interviews gehouden met 37 professionals, waarvan 28 werkzaam waren binnen de strafrechtketen en 9 werkzaam waren in de ondersteuning van slachtoffers. Villacampa en Torres, 2019.
82 Zie ook §4.3.2.
83 Farrell et al., 2014. Zie ook §4.3.2.

die buiten die van de eigen organisatieonderdelen liggen.[84] Reeds in 2017 benoemde de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna Nationaal Rapporteur) het verspreiden van kennis onder en het betrekken van organisatieonderdelen die geen directe taakstelling hebben op mensenhandel bij de aanpak van mensenhandel als een belangrijke uitdaging in de signalering van het fenomeen. Daarbij wees de Nationaal Rapporteur in het bijzonder op criminele uitbuiting.[85]

Een van de maatregelen die in dit verband de afgelopen jaren wel is genomen is dat alle eerstelijns politiemedewerkers zijn getraind op het herkennen van signalen van mensenhandel.[86] Op basis van het beeld dat de sleutelrespondenten schetsen in dit onderzoek en het lage aantal meldingen vanuit andere politiediensten richting de AVIM ligt het niet voor de hand dat de training, als gaat om criminele uitbuiting, voldoende effect heeft gesorteerd.

Belemmeringen in de opsporings- en vervolgingsfase

Wanneer vermoedelijke slachtoffers van criminele uitbuiting in beeld komen bij de AVIM of het OM, leidt dit minder vaak tot een opsporingsonderzoek dan bijvoorbeeld bij slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zo kwamen er in de periode 2015-2019 in totaal 45 unieke Nederlandse slachtoffers van criminele uitbuiting in beeld bij de AVIM. In negen gevallen (20%) leidde dit tot een opsporingsonderzoek. Wanneer gekeken wordt naar *alle* slachtoffers van criminele uitbuiting die in deze periode in beeld van de AVIM kwamen (n=261[87]), blijkt dat dit in 15,7% (n=41[88]) van de gevallen heeft geleid tot een opsporingsonderzoek. In dezelfde periode kwamen er ter vergelijking 2.412[89] slachtoffers van seksuele uitbuiting in zicht van de AVIM, waarbij er 717[90] keer (29,7%) tot een opsporingsonderzoek werd overgegaan.

Een van de onderliggende problemen die aan deze cijfers ten grondslag ligt, is de beperkte capaciteit van de opsporing.[91] Zij worden enerzijds geconfronteerd met een relatief nieuw fenomeen, dat leidt tot een uitbreiding van het aantal zaken, en zijn daarop onvoldoende ingesteld.[92] De spanning tussen het aantal zaken en de beschikbare inzet zorgt ervoor dat, in overeenstemming met het theoretisch raamwerk over *streetlevel-bureaucracy* van Lipsky,[93] opsporingsfunctionarissen en officieren van justitie keuzes maken in welke zaken wel of niet opgepakt worden. En hoewel zij gehouden zijn aan de OM-aanwijzing die voorschrijft dat elk signaal van mensenhandel opgepakt dient te worden, hebben zij de vrijheid om te bepalen op welke wijze signalen worden opgepakt. In de praktijk blijkt dat juist zaken gericht op criminele uitbuiting minder vaak uitvoerig worden opgepakt of zelfs onderaan de stapel belanden en op de plank komen te liggen.[94] Een gevolg waar ook Farrell et al. in hun studie voor waarschuwen als er in de aanpak te veel belemmeringen opgeworpen worden op het juridische, institutionele en attitudinale niveau.[95]

Een andere complicerende factor die sleutelrespondenten naar voren brengen, is dat er nog te veel onduidelijkheid en onzekerheid bestaat over de reikwijdte van de strafbaarstelling en de elementen die nodig zijn om tot een veroordeling voor criminele uitbuiting te komen.[96] Er is nog onvoldoende ervaring opgedaan met dit type zaken. Daarnaast wordt het verzamelen van (sluitend) bewijs als een uitdaging ervaren, wat ook samenhangt met het feit dat slachtoffers van criminele uitbuiting niet of nauwelijks bereid zijn mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek.[97] Dit alles tezamen zorgt ervoor dat de haalbaarheid van een zaak inzake criminele uitbuiting over het algemeen met meer onzekerheid wordt omgeven dan zaken van seksuele uitbuiting.

Dat onzekerheid over de haalbaarheid van een zaak de kans vergroot dat bepaalde type zaken minder prioriteit krijgen als er tegelijkertijd andere zaken zijn waarvan de kans op succes hoger wordt ingeschat, blijkt ook uit internationaal onderzoek naar de opsporing en vervolging van mensenhandel.[98] Het risico dat hieraan is verbonden, is dat ingewikkeldere zaken of onderzoeken naar nieuwe criminaliteitsfenomenen structureel blijven liggen, omdat deze inherent zijn omgeven met een grotere onzekerheidsmarge. Vanwege het feit dat onder de geïnterviewden het beeld bestaat dat de rechter een hogere drempel hanteert om te komen tot een veroordeling bij criminele uitbuiting dan het geval is bij seksuele uitbuiting, ligt tevens het gevaar van *downstream orientation* op de loer.[99] Dit houdt in dat opsporingsmedewerkers die in een vroeg stadium in

84 Van Gestel en Verhoeven, 2014, p. 27-28.
85 Nationaal Rapporteur, 2017, p. 35-39.
86 Kamerstuk 28638 nr. 184, 18 november 2020, Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.
87 Nationaal Rapporteur, 2020, p. 49.
88 Nationaal Rapporteur, 2021b, p. 120.
89 Nationaal Rapporteur, 2020, p. 49.
90 Nationaal Rapporteur, 2021b, p. 120.
91 In de afgelopen jaren is dit diverse malen ook vanuit de politie zelf aangedragen, zoals bijvoorbeeld in de Jaarverantwoording politie (2020) waarin is opgenomen dat de bezetting en inzetbaarheid van de AVIM-medewerkers onder druk staat vanwege 'ziekteverzuim, opleidingen, deelname aan de Regeling Partieel Uittreden, etc.'.
92 Zie ook §4.3.3.
93 Lipsky, 1980. Zie daarnaast ook Hoofdstuk 4.
94 Zie ook §4.3.1.
95 Zie voor de redenen hiervoor ook §4.3. Zie daarnaast Farrell et al., 2014.
96 Deze constatering is in lijn met uitspraken van de Nationaal Rapporteur (2020).
97 Zie ook §4.3.
98 Bjelland, 2017; Farrel et al., 2014.
99 Frohmann, 1997.

de strafrechtketen bij een strafzaak zijn betrokken, anticiperen op beslissingen die in een later stadium in de strafrechtketen, bijvoorbeeld door de officier van justitie of de rechter, worden genomen. Indien de overtuiging bestaat dat de rechter in een zaak van criminele uitbuiting minder snel tot een veroordeling zal komen, kan dit er in de praktijk toe leiden dat dit soort zaken al in een veel eerder stadium van de beslistafel verdwijnen. In het geval van criminele uitbuiting leidt dit in de eerste plaats tot een situatie waarin dit type zaken minder vaak tot een (grootschalig) opsporingsonderzoek of een vervolgingsbeslissing leiden en veelal niet verder worden opgepakt. Het gevolg hiervan is dat hierdoor ook de benodigde ervaring met het onderzoeken van criminele uitbuiting alsmede de juridische afbakening uitblijft, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat. Een mogelijkheid om hieruit te ontsnappen, is om criminele uitbuiting bijvoorbeeld landelijk als prioriteit te bestempelen.

Het onderzoek laat zien dat ook op het gebied van samenwerking onbenutte kansen liggen. Zo vindt er in de praktijk onvoldoende samenwerking en informatieuitwisseling plaats tussen de AVIM en andere politieonderdelen die mogelijk met criminele uitbuiting in aanraking komen. Ook binnen het OM is hier ruimte voor verbetering.[100] Daarnaast liggen er ook mogelijkheden in het versterken van de samenwerking tussen AVIM's en niet-opsporingsorganisaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de samenwerking met organisaties die zorg, opvang of ondersteuning aan slachtoffers bieden. Samenwerking die de medewerkingsbereidheid onder slachtoffers kan helpen vergroten, waardoor de kans op succesvolle strafrechtelijke onderzoeken toeneemt.[101]

Tot slot spelen zogeheten attitudinale factoren een rol in de prioritering van opsporingsonderzoeken of vervolgingen voor mensenhandel.[102] Uit dit onderzoek blijkt dat de gepercipieerde ernst van criminele uitbuiting hierin een duidelijke rol speelt. Zo ontstaat uit de interviews het beeld dat criminele uitbuiting als minder ernstig wordt gezien dan bijvoorbeeld seksuele uitbuiting. Het gevolg is dat, indien er geprioriteerd dient te worden vanwege schaarse inzet van middelen, zaken van criminele uitbuiting vaker tot kleinschaliger opsporingsonderzoek leiden, vroegtijdig worden geseponeerd of niet (verder) worden opgepakt.[103] Ook hier bestaat het risico dat een zelfversterkend effect ontstaat. Immers, indien er weinig strafrechtelijke onderzoeken worden uitgevoerd naar criminele uitbuiting, zal het ook moeilijk zijn om een compleet beeld te krijgen van de schade en gevolgen voor slachtoffers van deze vorm van mensenhandel, waardoor deze zaken meer en meer op de plank blijven liggen dan wel niet worden opgepakt.

100 Zie ook §4.3.
101 Ibid.
102 Zie 4.3.2 waarin ingegaan wordt op attitudinale factoren.
103 Zie verder ook §4.3. ev.

Het onderzoek legt diverse belemmeringen in de opsporing en vervolging van criminele uitbuiting bloot. Deze belemmeringen dienen echter niet afzonderlijk te worden aangepakt, maar in samenhang, omdat ze verweven zijn en elkaar kunnen versterken. Een geïnterviewde officier van justitie schetst het volgende dilemma:

> ***"Het opsporingswerk, daar hebben we altijd te kampen met schaarste. En als wij, laten we zeggen, tien zaken te beoordelen hebben. Daarvan zijn er zeven seksuele uitbuiting en drie criminele uitbuiting. Waarvan die ook nog een beetje op de grens zitten van bewijsbaarheid. Dan hoef ik jou niet uit te leggen welke zaken we gaan kiezen als we er maar twee of drie kunnen doen op dat moment. Dus de bewijsbaarheid en de haalbaarheid van zo'n zaak, die is bij criminele uitbuiting een stuk lager dan bij seksuele uitbuiting. Plus, dat we dat allemaal ook een stuk erger vinden. Dus die vallen dan toch wel wat sneller van de selectietafel af." (OvJ, eenheid 1)***

Dit citaat laat zien dat waar het op het eerste gezicht lijkt dat het om losstaande knelpunten gaat, zij in de praktijk sterk met elkaar verbonden kunnen zijn. Om een effectieve aanpak te realiseren, is het derhalve van belang dat de knelpunten in samenhang worden geadresseerd.

6.2 Beschouwingen met betrekking tot de toepassing van het non-punishmentbeginsel

De Nederlandse overheid dient op basis van Europees recht te voorzien in 'de mogelijkheid om slachtoffers niet te straffen voor hun betrokkenheid bij illegale activiteiten voor zover zij hiertoe zijn gedwongen.'[104] Dit uitgangspunt, het zogeheten non-punishmentbeginsel, speelt een voorname rol bij slachtoffers van criminele uitbuiting, omdat zij zich per definitie schuldig maken aan het plegen van een strafbaar feit. Het non-punishmentbeginsel wordt derhalve gezien als hoeksteen in de bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting.[105] In Nederland speelt in de toepassing van het non-punishmentbeginsel het OM een voorname rol. Het OM heeft de mogelijkheid om slachtoffers, die tot het plegen van hun misdaden gedwongen zijn, hiervoor niet te vervolgen.[106] In dit onderzoek is gekeken hoe het verleningsproces rondom het non-punishmentbeginsel vorm heeft gekregen en welke overwegingen een rol spelen bij de toekenning hiervan. Oftewel, hoe staat het met de bescherming van slachtoffers in lijn met het non-punishmentbeginsel? Uit het onderzoek komt een zorgelijk beeld.

104 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, 2005.
105 Esser en Dettmeijer 2017 en zie ook § 5.1.
106 Zie ook §5.2.

Uit dit onderzoek blijkt dat het verleningsproces in de praktijk meestal anders verloopt dan op papier voorzien. Op basis van het staande beleid ligt het mandaat voor de beslissing om een persoon niet te vervolgen vanwege het onder dwang plegen van strafbare feiten (criminele uitbuiting) bij de dienstdoende officier van justitie. Echter, in de praktijk komen mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting doorgaans als eerste in contact met, vaak eerstelijns, politiefunctionarissen die niet gespecialiseerd zijn in mensenhandel.[107] In dat geval wordt door hen, al dan niet bewust, de eerste beoordeling gemaakt of er sprake is van mogelijk slachtofferschap of mogelijk daderschap. Op basis daarvan wordt de beslissing gemaakt hoe een persoon het strafrechtelijk traject ingaat en ook bij welk politieonderdeel de zaak vervolgens terechtkomt. Oftewel, als signalen van criminele uitbuiting niet worden opgepikt dan wel uitgevraagd, dan komen zij niet bij AVIM terecht. Met het gevolg dat de mogelijkheid van criminele uitbuiting niet tot nauwelijks meer lijkt te worden bekeken en de officier van justitie die zich buigt over de zaak geen informatie ontvangt over mogelijke criminele uitbuiting. Voor het slachtoffer betekent dit dat hij of zij ten onrechte als verdachte kan worden behandeld en niet in aanmerking komt voor bescherming conform het non-punishmentbeginsel. In de praktijk is de rol van eerstelijns politiefunctionarissen derhalve vaak (onbewust) van doorslaggevende aard. Hier lopen de praktijk en het beleid uiteen, ook met het gevolg dat de echte daders die de slachtoffers tot het plegen van strafbare feiten dwingen, buiten beeld blijven.

Naast het verleningsproces is er gekeken naar de reikwijdte van het non-punishmentbeginsel. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat hier binnen de AVIM en het OM op hoofdlijnen eenzelfde invulling wordt gegeven. Het uitgangspunt is dat het non-punishmentbeginsel in principe absoluut dient te worden toegepast, dus ook bij het onder dwang plegen van zeer ernstige strafbare feiten. Wel met de voorname kanttekening dat hierbij altijd sprake dient te zijn van een directe relatie tussen de het gepleegde misdrijf en de (mate van) dwang.
Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat het toepassen van het non-punishmentbeginsel om diverse redenen complex van aard is en in de praktijk zelden gebeurt. De geïnterviewden geven aan dat het non-punishmentbeginsel in het slechtste geval geen vrijbrief mag zijn voor criminelen om weg te komen met gepleegde strafbare feiten. Er mag met andere woorden geen misbruik van worden gemaakt. Om die reden wordt er vanuit de betrokken wetshandhavingsinstanties op gewezen dat de beslissing om bescherming te verlenen in lijn met het non-punishmentbeginsel, zorgvuldig ingezet en gemotiveerd dient te worden. Daarnaast blijkt dat in de praktijk de scheidslijn tussen daderschap en slachtofferschap bij criminele uitbuiting dun, en soms zelfs fluïde is. Zo kunnen slachtoffers vrijwillig beginnen met het plegen van strafbare handelingen om vervolgens in een uitbuitingssituatie te geraken of andersom. Het komt ook voor dat initiële slachtoffers doorgroeien naar daders.[108] De geïnterviewden geven aan dat dit in de praktijk tot dilemma's leidt over op welk moment personen over voldoende autonomie beschikken om beslissingen te nemen, en daarvoor dus vervolgd dienen te worden, en vanaf wanneer sprake is van slachtofferschap en zij recht op bescherming hebben en vallen onder de reikwijdte van het non-punishmentbeginsel.

Een andere complicerende factor is dat het OM een dubbelrol inneemt als het gaat om mogelijke slachtoffers.[109] Zij zijn vanuit hun taakstelling enerzijds verplicht om strafrechtelijk onderzoek in te stellen indien er tijdens het verhoor strafbare feiten naar voren komen, maar zijn anderzijds ook de enige instanties met het mandaat om slachtoffers niet te vervolgen voor strafbare feiten indien deze onder dwang zijn gepleegd. Deze dubbelrol gericht op enerzijds opsporing en vervolging en anderzijds bescherming, brengt in de praktijk niet alleen dilemma's met zich mee voor het OM en de politie, maar ook voor mogelijke slachtoffers.

Om in aanmerking te komen voor het non-punishmentbeginsel wordt van slachtoffers namelijk verwacht dat zij meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek en het OM dienen te informeren over de strafbare feiten die zij onder dwang hebben moeten plegen. Nu er vanuit de strafrechtketen niet op voorhand kan worden gegarandeerd dat meewerkende slachtoffers in aanmerking komen voor bescherming in lijn met het non-punishmentbeginsel, brengt dit hen in een uiterst kwetsbare en complexe positie waar de optie van vervolging als een zwaard van Damocles boven hun hoofd blijft hangen. Gezien het beperkte aantal keren dat er een sepot is uitgesproken in lijn met het non-punishmentbeginsel[110], is het vanwege voornoemde reden niet moeilijk voor te stellen dat slachtoffers in de praktijk terughoudend zijn in het meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek. Er is simpelweg een reële kans dat slachtoffers zelf vervolgd worden. Het lage aantal vervolgingen en veroordelingen voor criminele uitbuiting, de onduidelijkheid over de reikwijdte van de strafbaarstelling en de mogelijke dreiging die slachtoffers ervaren vanuit de mensenhandelaren zal deze terughoudendheid naar verwachting verder versterken.[111]

Concluderend, het verleningsproces, de reikwijdte en het toepassen van het non-punishmentbeginsel kent meerdere knelpunten die in de weg staan aan een effectieve bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting en de aanpak van hun daders.

---

107 Zie in dit verband ook §4.3.

108 Zie daarover ook CKM, 2022.

109 Een soortgelijke dubbelrol werd eerder ook al geconstateerd bij het verlenen van de bedenktijd, waarbij de politie enerzijds gaat over de opsporing van mensenhandel, maar anderzijds over de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers. Nationaal Rapporteur, 2017.

110 Zie §5.1.

111 Zie ook Hoofdstuk 2 en §4.1 ev.

7. Conclusie en aanbevelingen

In Nederland zijn er veel meer vermoedelijke slachtoffers van criminele uitbuiting dan op basis van de officiële mensenhandelregistraties naar voren komt.[112] Met name Nederlandse, vaak minderjarige, slachtoffers blijven buiten beeld van de autoriteiten en als ze in beeld komen dan leiden signalen maar in beperkte mate tot opsporingen en vervolgingen. Dit onderzoek richt zich derhalve specifiek op de rol van de opsporing en vervolging inzake Nederlandse slachtoffers van criminele uitbuiting.[113] In dit onderzoek is ingezoomd op de vraag welke belemmeringen er liggen in de zogeheten identificatiefase met betrekking tot criminele uitbuiting en in de opsporings- en vervolgingsfase wanneer signalen wel terecht komen bij de specialistische opsporingsteams.

Het onderzoek schetst een zorgelijk beeld van de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting in Nederland. Allereerst ontvangt de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) weinig meldingen inzake criminele uitbuiting, in het bijzonder als het gaat over Nederlandse, mogelijke slachtoffers. Dat is zorgelijk, omdat slachtoffers daardoor de bescherming kunnen mislopen, waar ze recht op hebben. Sterker nog, de kans is groot dat als ze wel in beeld komen van de politie, ze aangemerkt worden als verdachte van het misdrijf waartoe ze gedwongen zijn en daarvoor vervolgd worden. Ook blijven de echte daders, de criminele uitbuiters, in dat geval buiten beeld en worden niet gestopt.

Ook blijkt uit het onderzoek dat wanneer signalen van criminele uitbuiting wel hun weg vinden richting de specialistische politiediensten (de afdeling vreemdelingenpolitie, identificatie en mensenhandel – AVIM), diverse belemmeringen ervoor zorgen dat meldingen slechts in beperkte mate tot een opsporingsonderzoek of vervolgingsbeslissing leiden. Belemmeringen zien bijvoorbeeld op onvoldoende prioritering en samenwerking, gebrek aan capaciteit, kennis en bewustzijn en een te onduidelijk juridisch kader. Voor een effectieve aanpak is het van belang dat er een duidelijke prioritering en landelijke strategie komt gericht op de bestrijding van criminele uitbuiting.

Tot slot is binnen dit onderzoek expliciet stilgestaan bij de bescherming van slachtoffers in lijn met het non-punishmentbeginsel. Het uitgangspunt dat slachtoffers die worden gedwongen tot strafbare handelingen, hiervoor niet vervolgd dan wel gestraft dienen te worden. Dit is niet alleen belangrijk voor het slachtoffer zelf, maar ook voor het aanpakken van hun daders. Want indien het beginsel goed wordt toegepast, zou het kunnen bijdragen aan de bereidheid van slachtoffers om te verklaren en mee te werken met de politie. En hoewel het non-punishmentbeginsel op basis van het beleid als hoeksteen kan worden gezien in de bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting, ligt dit in de praktijk anders. Zo blijkt dat er in het verleningsproces, de reikwijdte en de toepassing van het non-punishmentbeginsel meerdere obstakels in de weg staan van een effectieve bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting.

Deze bevindingen leiden tot drie aanbevelingen die in het resterende deel van dit hoofdstuk uiteen zullen worden gezet.

1. Een integrale strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting

Criminele uitbuiting is relatief gezien een vrij nieuw fenomeen, dat in 2013 strafbaar is gesteld in Nederland. De opsporing en vervolging is belegd bij de politie en het OM, en meer specifiek bij de specialistische teams die zich richten op mensenhandel. Ondanks het gegeven dat criminele uitbuiting op grote schaal lijkt voor te komen, zijn er tot dusver weinig succesvolle opsporingen en vervolgingen ingesteld. Dit geldt in het bijzonder als het gaat om Nederlandse slachtoffers. De Minister van Justitie en Veiligheid schreef in reactie op het eerste deelonderzoek van 'Kijken met andere ogen' over de aard en omvang van criminele uitbuiting in Nederland dat er een mentaliteitsomslag nodig is als het gaat om de manier waarop we deze problematiek benaderen.[114] Op basis van dit tweede deelonderzoek moet worden geconstateerd dat de omslag gepaard moet gaan met een duidelijke prioritering van criminele uitbuiting, al dan niet in samenhang met de aanpak van ondermijnende criminaliteit, en een gerichte, landelijke strategie die zich in ieder geval uitstrekt over de hele politieorganisatie en het Openbaar Ministerie.

Uit het onderzoek blijkt dat er diverse belemmeringen liggen, zowel in de identificatiefase als de opsporingsfase. Belemmeringen die er ten eerste toe leiden dat weinig signalen en meldingen van criminele uitbuiting terechtkomen bij de specialistische teams van de politie en het OM. De voornaamste oorzaken liggen in het gebrek aan kennis, bewustwording en expertise bij de eerstelijnspolitiemedewerkers en de andere politieteams waar mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting mee in aanraking (kunnen) komen. Slachtoffers van criminele uitbuiting worden bijvoorbeeld gedwongen tot strafbare handelingen, zoals het runnen van drugs, plegen van diefstal of het fungeren als katvanger. Als zij in beeld komen bij de politie, dan is dat op basis van deze strafbare handelingen en veelal niet omdat zij slachtoffer zijn van criminele uitbuiting.

112 CKM, 2022.

113 Zie ook Hoofdstuk 3. Dit betekent ook dat de uitkomsten van dit onderzoek niet een-op-van toepassing zijn op slachtoffers met bijvoorbeeld een Roma-achtergrond of van West-Afrikaanse komaf zijn.

114 TK, 2021/22, nr. 3736. Aanhangsel van de handelingen. Zie ook https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2022Z13753&did=2022D32764.

In de praktijk is het derhalve aannemelijk dat een deel van de slachtoffers onterecht vervolgd is en niet de bescherming heeft gekregen waar hij of zij recht op heeft als slachtoffer van criminele uitbuiting. Om hier verandering in aan te brengen, dient onder meer te worden gewerkt aan kennis, bewustwording en expertise bij de eerstelijnsmedewerkers en de politieteams die in contact komen met slachtoffers van criminele uitbuiting. Daarnaast dient criminele uitbuiting geprioriteerd te worden en moeten bestaande obstakels worden weggenomen, opdat deze teams niet alleen signalen herkennen en uitvragen, maar ook doorzetten naar, of in gezamenlijkheid oppakken met de specialistische teams op het terrein van mensenhandel.

Ten tweede zijn er belemmeringen in de opsporings- en vervolgingsfase in de gevallen waarin signalen en meldingen wel terecht komen bij de specialistische teams. Deze belemmeringen leiden ertoe dat deze meldingen in (zeer) beperkte mate leiden tot succesvolle opsporingen en vervolgingen. Belemmeringen op het terrein van prioritering, ervaring, expertise, samenwerking en capaciteit liggen hieraan ten grondslag. Daarnaast komt naar voren dat ook het onduidelijke, juridische kader alsmede de perceptie dat criminele uitbuiting minder ernstig is dan concurrerende zaken zoals seksuele uitbuiting, ertoe kan leiden dat zaken van criminele uitbuiting eerder op de plank blijven liggen en onderop de stapel verdwijnen.

Uit dit onderzoek blijkt derhalve de noodzaak om kritisch te kijken naar de huidige inrichting en bezetting van de politie en het OM in de strijd tegen criminele uitbuiting. Temeer nu bekend is dat criminele uitbuiting op grotere schaal voorkomt dan uit de officiële cijfers blijkt, en het in de lijn der verwachting ligt dat meer zaken van criminele uitbuiting aankomende periode hun weg zullen vinden richting de politie en het Openbaar Ministerie. Een goed voorbeeld van deze ontwikkeling is te zien in het Verenigd Koninkrijk, waar slachtoffers van criminele uitbuiting de grootste groep waargenomen slachtoffers van mensenhandel is en waar men ervoor gekozen heeft om een integrale strafrechtelijke aanpak te ontwikkelen, meer specifiek op criminele uitbuiting binnen de drugscriminaliteit. Dit leidde in 2018 tot de oprichting van het National Country Lines Coordination Centre (NCLCC), een samenwerkingsverband tussen de National Crime Agency, de National Police Chiefs' Council en de National Regional Organized Crime Unit.[115] Het NCLCC heeft, sinds de oprichting, geleid tot het oprollen van ten minste 1,100 drugsnetwerken die zich inlieten met het uitbuiten van kwetsbare personen, meer dan 6.300 arrestaties en ruim 1.900 kwetsbare personen die in veiligheid zijn gebracht.[116]

Concluderend, in Nederland is door de minister een eerste stap gezet door te benoemen dat er een mentaliteitsomslag nodig is in de aanpak van criminele uitbuiting. Ook is de aanpak van criminele uitbuiting verweven met de aanpak van ondermijnende criminaliteit en jonge criminele aanwas.[117] Dit onderzoek toont echter aan dat er meer nodig is, met name op het gebied van de strafrechtelijke aanpak. Deze overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1:
De minister van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om prioriteit te geven aan de aanpak van criminele uitbuiting en in samenwerking met de Politie en het Openbaar Ministerie te komen tot een landelijke, strategische aanpak specifiek gericht op het bestrijden van criminele uitbuiting.

2. Medewerkingsbereidheid slachtoffers criminele uitbuiting

Verklaringen van slachtoffers van criminele uitbuiting spelen een belangrijke rol in het komen tot een succesvolle opsporing en vervolging van hun daders. Echter, uit dit onderzoek blijkt dat de verklarings- dan wel medewerkingsbereidheid onder slachtoffers buitengewoon laag ligt. Hier liggen meerdere redenen aan ten grondslag, waarvan angst en het zichzelf niet herkennen als slachtoffer de meest voorname zijn. Slachtoffers zijn bang voor represailles van criminele netwerken, maar ook om zelf vervolgd te worden voor de criminele feiten die zij onder dwang hebben moeten plegen. Ook herkennen slachtoffers van criminele uitbuiting zichzelf vaak niet als zodanig, bijvoorbeeld omdat zij, al dan niet door toedoen van de uitbuiter, overtuigd zijn dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de situatie waarin zij zich bevinden of omdat zij loyaal zijn aan hun uitbuiter en/of het netwerk.

Het feit dat slachtoffers van criminele uitbuiting zelden uit zichzelf naar voren treden, vormt een groot obstakel in de strijd tegen criminele uitbuiting. Het is daarom van belang om laagdrempelig, proactief en gericht in contact te komen met mogelijke slachtoffers en hen te wijzen op wat criminele uitbuiting inhoudt en wat hun rechten zijn als ze slachtoffer zijn van dit delict. Ook is het van belang om het vertrouwen op te bouwen, bijvoorbeeld vanuit jongerenwerkers, de politie, maar ook de hulpverlening. Want het feit dat slachtoffers zichzelf niet als zodanig zien en ook zwijgen over mogelijke dwang en uitbuiting bemoeilijkt het identificatieproces, met als gevolg dat slachtoffers ten onrechte als verdachte worden aangemerkt en zij niet de bescherming krijgen waar ze recht op hebben. Daarnaast wordt ook de opsporing bemoeilijkt, omdat

115 Zie voor meer informatie NCLCC, 2022.
116 Dit betreft de periode van oprichting tot en met oktober 2021. Home Office, 2021, p. 35.
117 Motie lid Kuik C.S. 29 november 2021, 35925-VI-74.

een verklaring van het slachtoffer een van de belangrijkste onderdelen vormt voor de succesvolle opsporing en vervolging van de daders. Oftewel, als de bereidheid niet wordt vergroot, dan heeft dat tot gevolg dat criminele uitbuiters buiten schot blijven. Hoewel inmiddels steeds meer zicht komt op de drempels die slachtoffers van criminele uitbuiting ervaren bij het meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek, is er weinig bekend over de mogelijkheden om deze drempels te verlagen dan wel te slechten. Deze overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2:
De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om gerichte maatregelen te nemen om de medewerkingsbereidheid van slachtoffers van criminele uitbuiting te vergroten.

3. Non-punishmentbeginsel als hoeksteen van de bescherming

Waar de tweede aanbeveling zich richt op het vergroten van de medewerkingsbereidheid in het algemeen, wordt in deze aanbeveling specifiek stilgestaan bij het zogeheten non-punishmentbeginsel. Dit beginsel wordt gezien als de hoeksteen in de bescherming van slachtoffers van criminele uitbuiting. Het uitgangspunt van dit beginsel is dat slachtoffers die worden gedwongen tot strafbare handelingen, hiervoor niet vervolgd dan wel gestraft dienen te worden. En hoewel dit beginsel is omgezet in Nederland, blijkt uit dit onderzoek dat er in de praktijk meerdere obstakels liggen die een effectieve bescherming van slachtoffers in lijn met het non-punishmentbeginsel in de weg staan.

Als het gaat om de toepassing van het non-punishmentbeginsel in Nederland, heeft de rechter de mogelijkheid om geen straf of verminderde straf op te leggen als er sprake is van criminele uitbuiting en heeft de officier van justitie de mogelijkheid om af te zien van vervolging en een sepot uit te spreken. Dat laatste gebeurt weinig tot zelden. Er is de laatste jaren maar een paar keer een sepot uitgesproken in lijn met het non-punishment beginsel en het is nochtans onduidelijk of dat in het kader van criminele uitbuiting is gebeurd. In de praktijk wordt het beginsel dan ook nauwelijks toegepast. Een van de redenen hiervoor lijkt te zijn dat de informele beslissing vaak al eerder wordt gemaakt door de eerstelijnspolitiemedewerker en of medewerkers van politieteams die zich niet specifiek richten op mensenhandel, maar wel in aanraking komen met een slachtoffer van criminele uitbuiting. Zij identificeren het slachtoffer in de praktijk veelal als verdachte en werken vervolgens door vanuit deze aanname en starten een opsporingsonderzoek. In dat geval wordt het slachtofferschap onvoldoende opgemerkt en wordt vervolgens niet afgestemd met de specialistische teams van de politie dan wel de mensenhandelofficieren van justitie. Het gevolg is dat er op geen enkel moment in het proces een bewuste en zorgvuldige afweging wordt gemaakt of de persoon in kwestie recht heeft op bescherming in lijn met het non-punishmentbeginsel en bijvoorbeeld niet vervolgd zou moeten worden in lijn met het non-punishmentbeginsel.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat er, hoewel er een eenduidig beeld bestaat bij het uitgangspunt dat het non-punishmentbeginsel in principe absoluut dient te worden toegepast, ook zorgen leven onder de rechercheurs en officieren van justitie dat van het beginsel misbruik kan worden gemaakt. Oftewel, het non-punishmentbeginsel zou in het meest extreme geval geen vrijbrief mogen vormen voor criminelen om weg te komen met gepleegde strafbare feiten. In de praktijk kan daarnaast de scheidslijn tussen daderschap en slachtofferschap dun, en soms zelfs fluïde, zijn. Slachtoffers kunnen bijvoorbeeld vrijwillig beginnen met het plegen van strafbare handelingen om vervolgens in een uitbuitingssituatie te geraken of andersom. Dit leidt in de praktijk tot de moeilijke vraag op welk moment personen over voldoende autonomie beschikken om zelf beslissingen te nemen (en daarvoor dus vervolgd dienen te worden) en vanaf wanneer sprake is van slachtofferschap en zij recht hebben op bescherming in lijn met het non-punishmentbeginsel. Deze vrees voor misbruik en/of het diffuse beeld van slachtofferschap/daderschap kan ertoe leiden dat het beginsel met (grote) terughoudendheid wordt toegepast en slachtoffers bescherming mislopen.

Een andere complicerende factor is dat het OM een dubbelrol inneemt als het gaat om mogelijke slachtoffers. Het OM is immers vanuit zijn/haar taakstelling gehouden om strafrechtelijk onderzoek in te stellen indien zij kennis neemt van strafbare feiten, maar is in casu ook de organisatie die de mogelijkheid heeft om slachtoffers niet te vervolgen voor strafbare feiten indien deze onder dwang zijn gepleegd. Vanuit de positie van het slachtoffer brengt deze dubbelrol een dilemma met zich mee. Immers, om in aanmerking te komen voor bescherming conform het non-punishmentbeginsel wordt van slachtoffers verwacht dat zij verklaren over wat zij hebben gedaan en welke vorm en mate van dwang zij hebben ervaren. Echter, nu er vanuit het Openbaar Ministerie niet op voorhand kan worden gegarandeerd dat meewerkende slachtoffers in aanmerking komen voor het non-punishmentbeginsel, brengt dit slachtoffers in een uiterst kwetsbare en complexe positie waar vervolging als een zwaard van Damocles boven hun hoofd blijft hangen. In het slechtste geval levert het slachtoffer namelijk bewijs tegen zichzelf. Deze situatie kan er in de praktijk toe leiden dat slachtoffers terughoudend zijn om mee te werken met de opsporing.

Op basis van hetgeen hierboven staat beschreven kan niet anders dan worden geconcludeerd dat de wijze waarop het non-punishmentbeginsel in de praktijk, maar ook op papier is vormgegeven kritisch tegen het licht moet worden gehouden en ook aanpassing behoeft om tegemoet te komen aan de voornoemde obstakels. En wel met het doel dat enerzijds slachtoffers de

bescherming krijgen waar ze recht op hebben en anderzijds de medewerkingsbereidheid van slachtoffers wordt vergroot opdat de kans op succesvolle opsporing en vervolging van de daders toeneemt.

Nu het kabinet in het regeerakkoord heeft besloten de complexe strafbaarstelling van art. 273f te herzien, en de problemen rondom de toepassing van het non-punishmentbeginsel ook al eerder zijn beschreven, ligt het in de rede dat er binnen de genoemde herziening een uitgelezen kans ligt om dit cruciale beginsel tegen het licht te houden en te bezien hoe dit beginsel op papier en in de praktijk beter verankerd zou kunnen en moeten worden.[118]

Aanbeveling 3:
De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om de wijze waarop het non-punishmentbeginsel is omgezet in het Nederlandse beleid en in de praktijk, kritisch tegen het licht te houden en de noodzakelijke aanpassingen door te voeren met het doel de bescherming van slachtoffers en de aanpak van criminele uitbuiting te versterken.



118 Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021 ; 'Toepassing non-punishmentbeginsel in Nederland onvoldoende', Esser, L.B & Dettmeijer-Vermeulen, C., 22 juni 2017: https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2017/06/22/toepassing-non-punishmentbeginsel-in-nederland-onvoldoende

BIBLIOGRAFIE

- Bjelland, H.F. (2017). Identifying human trafficking in Norway: A register-based study of cases, outcomes and police practices. *European Journal of Criminology*, 14, p. 522-542.
- Bos, K. Loyens, V. Nagy & B. Oude Breuil (2016). *Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. Utrecht*. Universiteit Utrecht.
- Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (2018). *Aangifte doe je niet*. Capelle aan den IJssel: CKM.
- Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (2020). *Dader of slachtoffer? Criminele uitbuiting; een verkenning onder scholen*. Den Haag: CKM.
- Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (2022). *Kijken met andere ogen*. Capelle aan den IJssel: CKM.
- Christie, N. (1986). The ideal victim. In E. Fattah (Ed.), *From crime policy to victim policy*. Basingstoke: Macmillan.
- Clarke, V. & Braun, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), p. 77-101.
- Esser, L. en Dettmeijer-Vermeulen, C. (2017). Van beginsel tot praktijk. Het non-punishment-beginsel in mensenhandelzaken. *Delikt en Delinkwent*, 6, p. 1-18.
- Farrell, A., McDevitt, J., & Fahy, S. (2010). Where are all the victims? Understanding the detere minants of official identification of human trafficking incidents. *Criminology & Public Policy*, 9, p. 201-233.
- Farrell, A., Owens, C., & McDevitt, J. (2014). New laws but few cases: understanding the challenges to the investigation and prosecution of human trafficking cases. *Crime Law and Social Change*, 61, p. 139–168.
- Frohmann, L. (1991). Discrediting victims' allegations of sexual assault: prosecutorial accounts of case rejections. *Social Problems*, 38, p. 213-226.
- Halter, S. (2010). Factors that influence police conceptualizations of girls involved in prostitution in six U.S. cities: child sexual exploitation victims or delinquents. *Child Maltreatment*, 15, p. 152-160.
- Home Office (2021). *2021 UK Annual Report on Modern Slavery*. London: Home Office.
- Home Office (2022). *Modern slavery: National referral mechanism and duty to notify statistics UK, end of the year summary 2021*. London: Home Office.
- Leser, J., Pater, R., & Dölemeyer, A. (2017). The emotional Leviathan — how street-Level bureaucrats govern human trafficking victims. *Digithum*, 19, p. 19-36.
- Matos, M., Gonçalves, M., & Maia, A. (2019). Understanding the criminal justice process in human trafficking cases in Portugal: factors associated with successful prosecutions. *Crime Law and Social Change*, 72, p. 501–525.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Zevende rapportage mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Tiende rapportage mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019a). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019b). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2020*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021a). *Slachtoffermonitormensenhandel 2016-2020*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021b). *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- NCLCC (2022). *County Lines Strategic Assessment 2020/21*.
- Nijenhuis, R. (2016). *Leren signaleren. Een onderzoek naar de signalering van criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij door de politieorganisatie*. Groningen: Nationale Politie.
- Leerlingalert (2022). *Criminelen ronselen jongeren*.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Nichols, A.J., & Heil, E. (2015). Challenges to identifying and prosecuting sex trafficking cases in the Midwest United States, *Feminist Criminology*, 10, p. 7–35.
- Olver, K., & Cockbain, E. (2021). Professionals' Views on Responding to County Lines-Related Criminal Exploitation in the West Midlands, UK. *Child abuse review*, 30(4), p. 347-362.
- Politie (2020). *Jaarverantwoording politie 2019*. Politie.
- Strobl, R. (2004). Constructing the Victim: Theoretical Reflections and Empirical Examples. *International Review of Victimology*, *11*(2–3), p. 295–311.
- Üstüner, A., De Winter, M., Smulders, I., Jansen, J. & E. Kolthoff (2022). *Criminele uitbuiting onder scholieren in Zeeland*. Avans Hogeschool.
- Van Gestel, B. & Verhoeven, M. (2014). Autonomie, ambtelijke organisaties en criminaliteitsbestrijding. Over samenwerking tussen overheidsinstanties bij de aanpak van mensenhandel. *Tijdschrift voor Criminologie*, 2014/1, p. 24-41.
- Van Bemmel, S. en Esser, L. (forthcoming). Beleid en praktijk van het tijdelijk verblijfsrecht voor slachtoffers van mensenhandel, in E. Muller (Red.) *Handboek Slachtoffers* (hoofdstuk 35).
- Villacampa, N., & Torres, N. (2017). Human trafficking for criminal exploitation. The failure to identify victims. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23, p. 393–408.
- Villacampa, N., & Torres, N. (2019). Human trafficking for criminal exploitation: Effects suffered by victims in their passage through the criminal justice system. *International review of victimology*, 25(1), p. 3-18.