



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Dadermonitor
mensenhandel

2015–2019

men
sseen
han
del

H.J. Bolhaar

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

M.W. Bleeker (senior adviseur)

R.H.L. Broere (senior onderzoeker/projectleider van deze publicatie)

M. van der Bruggen (senior onderzoeker)

S.E. Hageman (onderzoeker)

S.S. Mangal (juridisch adviseur)

B.J.H. van Oerle (adviseur)

M.M. Rademaker (adviseur)

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021).
Dadermonitor mensenhandel 2015-2019. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© Nationaal Rapporteur 2021

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

Inhoud

Managementsamenvatting	8
Voorwoord	14
Gebruikte afkortingen	16
Lijst van figuren	18
1 Inleiding	22
1.1 Doel van de monitors	23
1.2 De integrale aanpak van mensenhandel	25
1.3 Vormen van mensenhandel	27
1.4 Terugblik op de monitor mensenhandel 2013-2017	29
1.5 Leeswijzer	31
2 Ontwikkelingen aanpak mensenhandel	32
2.1 Inleiding	33
2.2 Internationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel	33
2.2.1 EU Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel	33
2.2.2 Derde voortgangsrapportage Europese Commissie	34
2.2.3 Intentieverklaring Benelux	35
2.2.4 Liechtenstein initiatief	36
2.2.5 Liaisons in bron- en transitlanden	36
2.2.6 Trafficking in Persons rapport	37
2.2.7 Conclusie internationale ontwikkelingen	37
2.3 Nationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel	38
2.3.1 Interdepartementaal programma Samen tegen mensenhandel	38
2.3.1.1 Actielijn 1: Doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel	38
2.3.1.2 Actielijn 2: Doorontwikkelen van aanpak van arbeidsuitbuiting	39
2.3.1.3 Actielijn 3: Voorkomen van slachtofferschap en daderschap	40
2.3.1.4 Actielijn 4: Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel	40
2.3.1.5 Actielijn 5: Delen van kennis en informatie	41
2.3.1.6 Klankbordgroep en monitoring Samen tegen mensenhandel	41
2.3.1.7 Voortzetting interdepartementale ambities	41
2.3.2 Wetsvoorstel regulering sekswerk	42
2.3.3 Wetsvoorstel strafbaarstelling klanten	43
2.3.4 Conclusie nationale ontwikkelingen	43
Uitgelicht: Arbeidsuitbuiting	44
2.4 Regionale en lokale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel	56
2.4.1 Regionale samenwerking	56

2.4.2	Gemeentelijke aanpak en het Interbestuurlijk Programma (IBP)	58
2.4.3	Programma Seksuele intimidatie en seksueel geweld in Amsterdam	59
2.4.4	Analyse inzet arbeidsmigranten voor verbeterde aanpak in Noord-Brabant	60
2.4.5	Conclusie regionale en lokale ontwikkelingen	60
2.5	Voorkomen van slachtofferschap en daderschap	61
2.5.1	Preventief beleid op de werkvloer	61
2.5.2	Conclusie voorkomen van slachtofferschap en daderschap	61
2.6	Signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en daderschap	61
2.6.1	Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van mensenhandel	62
2.6.1.1	Beleidsmatige ontwikkelingen	62
2.6.1.2	Ontwikkelingen in technologische en financiële opsporing	66
2.6.1.3	Overige ontwikkelingen	69
2.6.2	Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van seksuele uitbuiting	73
2.6.2.1	Proeftuinen	73
2.6.2.2	Mensenhandel Field Lab	74
2.6.3	Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van arbeidsuitbuiting	75
2.6.4	Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van criminele uitbuiting	76
2.6.4.1	Criminele uitbuiting van jongeren	76
2.6.4.2	Integrale werkwijze Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid	77
2.6.5	Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van orgaanhandel	78
2.7	Bieden van passende hulp aan slachtoffers en bestraffen van daders	78
2.7.1	Seksuele uitbuiting	79
2.7.2	Criminele uitbuiting	80
2.8	Conclusie	81
CASUS 1	Het verhaal van Walter (43 jaar)	86
3	Signalering	87
3.1	Inleiding	88
3.2	Signalering door de opsporingsinstanties	88
3.2.1	Politie	89
3.2.2	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	90
3.2.3	Koninklijke Marechaussee	91
3.3	Achtergrond van de cijfers	92
3.3.1	Gehanteerde definitie van mensenhandel	92
3.3.2	Beperkingen aan de data	92
3.4	Incidenten van mensenhandel geregistreerd door de politie	93
3.4.1	Aantal incidenten	93
3.4.2	Aard van de incidenten	95
3.4.3	Signalering op regionaal niveau	102
3.4.4	Aangifte	105
3.4.5	Kenmerken van slachtoffers	106
3.5	Conclusie	107
CASUS 2	Het verhaal van Thijs (45 jaar)	110
4	Opsporing	111
4.1	Inleiding	112
4.2	Opsporing door de politie, de ISZW-DO en de KMar	112

4.2.1	Van signaal naar onderzoek	112
4.2.2	Zaken naar het OM	114
4.3	Achtergrond van de cijfers	114
4.3.1	Vormen van mensenhandel	115
4.3.2	Beperkingen aan de data	115
4.4	Aantal opsporingsonderzoeken	116
4.5	Aard van de opsporingsonderzoeken	119
4.6	Opsporingsinstanties	121
4.6.1	Regionaal	123
4.7	Conclusie	125
CASUS 3 Het verhaal van Dennis (21 jaar) en Sam (47 jaar)		128
5	Vervolg	129
5.1	Inleiding	130
5.2	Werkwijze van het OM	130
5.2.1	Richtlijnen	130
5.3	Achtergrond van de cijfers	131
5.3.1	Gehanteerde definitie van mensenhandel	131
5.3.2	Beperkingen aan de data	132
5.4	Ingeschreven zaken bij het OM	133
5.4.1	Aantal zaken en aard van de zaken	133
5.4.2	Inschrijving bij het OM op regionaal niveau	136
5.4.3	Minderjarige slachtoffers	138
5.5	Afgehandelde zaken door het OM	139
5.5.1	Aantal zaken en aard van de zaken	139
5.5.2	Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling	141
5.6	Conclusie	145
CASUS 4 Het verhaal van Amir (20 jaar)		147
6	Berechting in eerste aanleg	148
6.1	Inleiding	149
6.2	Het strafproces	149
6.3	Achtergrond van de cijfers	150
6.3.1	Gehanteerde definitie van mensenhandel	150
6.3.2	Beperkingen aan de data	151
6.4	In eerste aanleg afgedane zaken	152
6.4.1	Aantal zaken en aard van de zaken	152
6.4.2	Type afdoening	156
6.5	Opgelegde straffen en maatregelen	158
6.5.1	Soort opgelegde hoofdstraffen	158
6.5.2	Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen	160
6.5.3	Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen	162
6.6	Doorlooptijden	164
6.7	Conclusie	165
CASUS 5 Het verhaal van Yoeri (30 jaar)		167

7	Resocialisatie	168
7.1	Inleiding	169
7.2	Toezicht door de reclassering	169
7.3	Achtergrond van de cijfers	171
7.3.1	Gehanteerde definitie mensenhandel	171
7.3.2	Beperkingen aan de data	172
7.4	Toezihten	172
7.4.1	Aantal toezihten en aard van de toezihten	172
7.4.2	Justitiële kaders	175
7.4.3	Bijzondere voorwaarden	176
7.4.4	Reden beëindiging van een toezicht	178
7.5	Conclusie	179
CASUS 6	Het verhaal van Michel (16 jaar)	182
8	Persoons-kenmerken	183
8.1	Inleiding	184
8.2	Achtergrond van de cijfers	184
8.2.1	Gehanteerde definitie van mensenhandel	184
8.2.2	Beperkingen aan de data	185
8.3	Geslacht	185
8.4	Leeftijd	187
8.5	Herkomst	190
8.6	Conclusie	193
9	Conclusie en aanbevelingen	195
9.1	Aard en omvang van de groep daders in de strafrechtketen	197
9.1.1	Aard	197
9.1.2	Omvang	202
9.2	Integrale aanpak van mensenhandel	205
9.3	Aanbevelingen	211
9.3.1	Onvoldoende bekend over voorkomen van daderschap	211
9.3.1.1	Aandacht voor preventie van nieuw daderschap	211
9.3.1.2	Zorg voor inzicht in effectiviteit resocialisatie	212
9.3.2	Pak arbeidsuitbuiting gericht aan	213
	Slotwoord	215
	Literatuurlijst	218
	Bijlagen	222
B1	Onderzoeksverantwoording	223
B2	Bijlagentabellen	240

Management- samenvatting

Mensenhandel is een zeer ernstig delict. Het heeft grote effecten op het leven van slachtoffers. Toch vindt uitbuiting iedere dag plaats. De Nationaal Rapporteur brengt periodiek zowel een dadermonitor als een slachtoffermonitor mensenhandel uit. De aanpak van daders is namelijk onlosmakelijk verbonden met de bescherming van slachtoffers. De Dadermonitor en Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 geven samen een zo volledig mogelijk beeld van de aard, omvang en aanpak van mensenhandel. Met dit periodieke inzicht wil de Nationaal Rapporteur het lerend vermogen stimuleren van alle betrokkenen in de aanpak. En daarmee een bijdrage leveren aan de aanpak van daders en de bescherming van slachtoffers. Deze dadermonitor geeft inzicht in het aantal daders van de verschillende vormen van mensenhandel in de fasen van de strafrechtelijke aanpak in de periode 2015-2019 (Hoofdstuk 3 t/m 7). Daarnaast geeft de monitor een overzicht van recente ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel (Hoofdstuk 2). En een beeld van de persoonskenmerken van daders (Hoofdstuk 8).

Impact COVID-19 op mensenhandel

De Nationaal Rapporteur staat in deze monitor ook stil bij de impact die COVID-19 sinds begin 2020 heeft op mensenhandel als fenomeen en op de aanpak daarvan. Zo heeft de pandemie bepaalde factoren aan het licht gebracht die samen kunnen hangen met uitbuiting van kwetsbare werkenden. Ook is het zeer waarschijnlijk dat de vraag naar en het aanbod van seks elkaar nu treffen op minder zichtbare locaties, zoals online. Verschillende organisaties signaleren toenames van onder andere online seksueel misbruik, sextortion (afpersing met naaktbeelden), en grooming (digitaal kinderlokken). Om de juiste maatregelen te kunnen treffen is verscherpt zicht op zowel nationaal als lokaal niveau cruciaal. Met verhoogde aandacht blijft de Nationaal Rapporteur de gevolgen van de COVID-19-pandemie volgen.

Zicht op aantal daders mensenhandel in Nederland

De Nationaal Rapporteur monitort de omvang van daderschap van mensenhandel in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Daaruit volgen een aantal bevindingen.

Onbekend hoe vaak daderschap voorkomt

Er is geen zicht op het totale aantal daders van de vier mensenhandelvormen in Nederland. Dit bemoeilijkt het monitoren van de (strafrechtelijke) aanpak. Volgens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) bestaan er geen betrouwbare methoden voor een schatting van de daderprevalentie. De Nationaal Rapporteur ziet nog aanknopingspunten voor een haalbaarheidsonderzoek naar een schatting van het aantal mogelijke daders. Hij gaat hierover graag opnieuw met de staatssecretaris in gesprek.

Minder verdachten in beeld

Het jaarlijks aantal incidenten van mensenhandel dat de politie signaleert, stijgt in de periode 2015-2019. In totaal signaleerde de politie 3.420 incidenten, met gemiddeld 200 verdachten per jaar. Dat de politie meer signaleert lijkt positief, maar het aantal verdachten dat de politie identificeert neemt af: van 285 verdachten in 2016 naar 170 in 2019. Dat is opmerkelijk. Naast het aantal incidenten, steeg namelijk de afgelopen jaren ook het aantal gesignaleerde slachtoffers en het percentage incidenten waarvan aangifte is gedaan. De daling van het aantal verdachten in beeld bij de politie is zorgwekkend. Om daders strafrechtelijk aan te kunnen pakken, moeten zij wel als verdachte gesignaleerd worden.

OM seponneert vaker

Opsporingsinstanties leveren jaarlijks gemiddeld 180 verdachten aan bij het Openbaar Ministerie (OM). Ook dit aantal ligt in recente jaren een stuk lager dan in de jaren daarvoor. In 2019

gaat het om 153 verdachten. Vervolgens brengt het OM in de periode 2015-2019 gemiddeld 60% van de ingeschreven zaken voor de rechter. Dat betekent dat een groot aantal zaken wordt geseponeerd. Meestal doet het OM dit vanwege gebrek aan bewijs. Dit aantal technische sepot neemt toe. Eindigde in 2016 zo'n 27% van de zaken in een technisch sepot, in 2019 is dit maar liefst 41%. Het zou goed zijn als het OM op basis van de dossiers onderzoekt waarom zaken steeds vaker tot een sepot leiden.

Minder zaken voor de rechter, wel meer straffen

Ook het aantal daders dat de rechter jaarlijks veroordeelt voor mensenhandel daalt. In 2015 ging het om 187 zaken en in 2019 om nog maar 101 zaken. Dit is een logisch gevolg van de daling van het aantal gesignaleerde, opgespoorde en gedagvaarde verdachten. In de zaken die tot berechting komen, legt de rechter sinds 2018 vaker een veroordeling op dan in eerdere jaren. De rechter straft het overgrote deel van de daders (90%) met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Ook is de gemiddelde duur van de straf langer geworden in deze periode.

Resocialisatie blijft achter en recidive is onbekend

Deze straffen geven de rechter een juridische grondslag om een toezicht op te leggen. Toch blijft het aantal toezichten ver achter in de periode 2015-2019. Het gaat jaarlijks om zo'n 25 unieke daders ten opzichte van gemiddeld minstens 85 daders die zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf.

Over hoe vaak daders van mensenhandel opnieuw de fout in gaan zijn geen gegevens bekend. Zo kan niet worden onderzocht hoe effectief de strafrechtelijke aanpak is in een van de belangrijkste doelen van de integrale aanpak: het voorkomen van mensenhandel, in de vorm van herhaald daderschap. De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur hierover in de vorige dadermonitor is nog niet opgevolgd. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom nogmaals de relevantie van een studie naar recidive.

Zicht op daderschap per vorm van mensenhandel

Mensenhandel is een complex delict. De variatie in daders en betrokken instanties in de aanpak is groot. Daarom brengt de Nationaal Rapporteur ook het daderschap van de verschillende vormen van mensenhandel in kaart.

Binnenlandse uitbuiting: daders zijn het jongst

De meeste daders in Nederland maken zich schuldig aan binnenlandse seksuele uitbuiting: ongeveer de helft. Zij zijn gemiddeld ook het jongst: een op de drie is jonger dan 23 jaar op het moment van plegen. Dat zij al op jonge leeftijd zo'n ernstig misdrijf plegen, maakt de behoefte aan meer kennis over de achtergrond van deze daders urgent. Het valt niet uit te sluiten dat deze daders te maken hebben met multiproblematiek. Net zoals de jonge slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting.

Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting: minder verdachten

Iets meer dan een derde van de daders in de strafrechtketen maakt zich schuldig aan grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Veel vaker dan bij andere vormen van mensenhandel komen de daders uit landen van de Europese Economische Ruimte, vooral Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting neemt in de periode 2015-2019 af. Ook worden er minder verdachten gedagvaard en berecht. Opmerkelijk, omdat uit de meest recente slachtoffermonitor mensenhandel blijkt dat het aan-

tal vermoedelijke slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting in 2019 juist enorm is toegenomen.

Arbeidsuitbuiting: aanpak blijft achter

De gegevens over daders van arbeidsuitbuiting zijn beperkt, vooral in de fasen van signalering en opsporing. Vanaf de fase van dagvaarding valt op dat het aandeel daders van arbeidsuitbuiting steeds verder afneemt. Van 11% van de gedagvaarde daders tot 6% van de daders bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daders van arbeidsuitbuiting worden dus relatief minder vaak veroordeeld en krijgen relatief minder vaak een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Verder is de doorlooptijd van zaken van arbeidsuitbuiting een stuk langer dan andere mensenhandelzaken. Uit de vorige dadermonitor bleek al dat het berechten van arbeidsuitbuiting complex is. De uitleg in het wetboek van strafrecht is niet zo duidelijk als die van seksuele uitbuiting. En de jurisprudentie geeft geen duidelijk antwoord op de vraag waar ernstige benadeling ophoudt, en mensenhandel begint. Dit heeft gevolgen voor de slachtoffers als het gaat om bescherming, opvang en ondersteuning. De uitbraak van COVID-19 heeft dit probleem opnieuw blootgelegd.

Criminele uitbuiting: moeilijk te herkennen

Zo'n 5% à 9% van de daders in de strafrechtketen is dader van criminele uitbuiting. Zij zijn, na daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, gemiddeld het jongst. In de periode 2015-2019 is het aantal gesignaleerde incidenten van criminele uitbuiting toegenomen. In 2019 is dit aantal zelfs verviervoudigd ten opzichte van 2018. Er komt steeds meer aandacht en kennis voor de signalering van criminele uitbuiting, bijvoorbeeld in opleidingen en training van eerste lijnsmedewerkers van de politie. Belangrijk, want het gaat hier om ernstige problematiek. Denk aan verbanden met andere vormen van criminaliteit, zoals drugsmokkel of drugsproductie. Ook is de problematiek moeilijk te herkennen; slachtoffers worden in eerste instantie vaak aangezien voor daders.

Zorgen over de aanpak

De aanpak van mensenhandel staat bij veel partijen op de agenda. Zowel internationaal als nationaal en lokaal. Dat is positief. Op basis van de bevindingen in deze monitor heeft de Nationaal Rapporteur echter een aantal zorgen over hoe de aanpak van mensenhandel aansluit op het fenomeen.

Effectmeting en monitoring krijgen nog onvoldoende vorm

De intentie is uitgesproken om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren. Dit staat in het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel en in de Veiligheidsagenda 2019-2022 die het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het OM en de politie hebben samengesteld. De cijfermatige doelstelling in de Veiligheidsagenda is een jaarlijkse toename van het aantal verdachten van mensenhandel dat de politie aanmeldt bij het OM. Uit deze monitor blijkt dat het beoogde streefcijfer niet wordt gehaald in het eerste jaar van de Veiligheidsagenda. Dit ondanks de vele ontplooiden initiatieven en de aanzienlijke investering in de strafrechtelijke aanpak. De Nationaal Rapporteur juicht intensivering van de aanpak van mensenhandel zeker toe. Streefcijfers kunnen daarbij een belangrijk middel zijn, maar geven mogelijk geen volledig beeld. Intensivering is namelijk op veel verschillende manieren te meten. Het is belangrijk dat het ministerie van JenV, de politie en het OM analyseren wat er nodig is om de streefcijfers van de Veiligheidsagenda wel te halen. De Nationaal Rapporteur spoort deze partijen aan om de intensiveringsambitie onderdeel uit te laten maken van een breder kader van effectmeting. Vanuit de te bereiken maatschappelijke impact moet duidelijk worden

gemaakt welke verschillende doelstellingen daaraan kunnen bijdragen. En welke activiteiten daarvoor moeten worden ingezet, en hoe die vervolgens kunnen worden gemeten. Activiteiten kunnen zijn het opsporen en vervolgen van verdachten, maar ook het vroeg ingrijpen waardoor een uitbuitingsituatie wordt voorkomen. Of het doorverwijzen van slachtoffers naar zorg- en hulpverleningsinstanties. Een dergelijk kader draagt bij aan een systeem van (zelf)monitoring voor organisaties in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

Inzicht op lokaal niveau beperkt

Het zicht op slachtoffers en daders van mensenhandel op lokaal niveau ontbreekt nog grotendeels. Al zijn er wel enkele goede initiatieven. Het valt op dat er veel regionale verschillen bestaan in de doorstroom van daders in de strafrechtketen. Dat geldt ook voor de relatie tussen de grootte van de gemeente en de lokale signalering van mensenhandel door de politie. Het is belangrijk dat er meer inzicht komt in hoe mensenhandel regionaal en lokaal voorkomt. Dit is nodig om ook op decentraal niveau de integrale aanpak van mensenhandel vorm te geven. Daarvoor is duurzame politieke en bestuurlijke aandacht nodig. Ook ligt hier een rol voor de Regionale Informatie- en Expertise Centra, de (nog op te richten) regionale tafels mensenhandel en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Meer aandacht nodig voor preventie

Daarnaast zijn er in de aanpak weinig initiatieven om slachtofferschap of daderschap te voorkomen. Dit terwijl uit de cijfers blijkt dat zowel daders als slachtoffers van mensenhandel relatief jong zijn. Vooral daders van binnenlandse seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Ook is bij deze daders vaak sprake van andere ernstige delicten, zoals andere vormen van ondermijnende criminaliteit en seksueel geweld. Slachtoffer- en daderschap kunnen bovendien in elkaar overlopen. Achter jong dader- en slachtofferschap kunnen verschillende vormen van complexe persoonlijke problematiek schuilgaan. Dit kwam ook naar voren in een casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld en uitbuiting in Amsterdam. Het is ontwrichtend voor hun ontwikkeling en toekomst, als jongeren verzeild raken in deze vormen van uitbuiting; of dat nu is als dader of als slachtoffer. Daarom moet alles op alles worden gezet om te voorkomen dat het zo ver komt. In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 riep de Nationaal Rapporteur op prioriteit te geven aan jongeren in de aanpak van mensenhandel. In dit rapport roept de Nationaal Rapporteur op tot het creëren van inzicht in de risicofactoren en de achterliggende problematiek van jonge (potentiële) daders. Wat maakt hen kwetsbaar? Die kennis moet vervolgens worden ingezet om daderschap te voorkomen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 1

Zet gericht in op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren

Onderzoek nodig naar effectieve resocialisatie

Uit de cijfers blijkt dat er bij de reclassering relatief weinig toezichten zijn ingestroomd voor daders van mensenhandel. Resocialisatie is belangrijk om te voorkomen dat daders opnieuw de fout in gaan. En daarmee ook in het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. De daders van een ernstig delict als mensenhandel zijn relatief jong. Een aanpak die aansluit bij deze specifieke groep daders is belangrijk voor een geslaagde resocialisatie. Daarom concludeert de

Nationaal Rapporteur dat er meer kennis moet komen over de aard van deze daders, de problematiek die daarachter schuilgaat, en wat voor hulp en begeleiding het beste bij hen past. Dit inzicht moet er niet alleen op nationaal niveau komen, maar ook op regionaal en lokaal niveau. Daarom doet de Nationaal Rapporteur de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 2

Onderzoek of de aanpak van resocialisatie aansluit bij de daders van mensenhandel om herhaald daderschap te voorkomen

Arbeidsuitbuiting gericht aanpakken

Het is bekend dat zich aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt een grote groep kwetsbare werkenden bevindt. En dat zij regelmatig worden geconfronteerd met grove misstanden. Dat blijkt opnieuw tijdens de COVID-19-uitbraak. Het is echter onduidelijk hoe vaak misstanden de vorm van arbeidsuitbuiting aannemen. Dit komt vooral doordat de reikwijdte van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin nog niet helder is. Er bestaat wel een redelijk beeld van de mechanismen die werknemers en sectoren kwetsbaar maken voor misstanden zoals uitbuiting. Het is de vraag of die kennis voldoende wordt benut om slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting te identificeren. Er moet op lokaal niveau worden geïnventariseerd welke sectoren en werknemers extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting. En op basis daarvan moet arbeidsuitbuiting proactief aangepakt worden, waarbij het doorbreken van afhankelijkheden en de verdienmodellen die ten grondslag liggen aan arbeidsuitbuiting voorop staan. Daarom doet de Nationaal Rapporteur de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 3

Inventariseer kwetsbare sectoren en werknemers op lokaal niveau om aanpak arbeidsuitbuiting te sturen

Voorwoord

Amir (20) biedt naaktfoto's van zijn vriendin Elif (16) te koop aan. Ook plaatst hij online seksadvertenties voor een andere vrouw, Kaylee (32). Hij mishandelt haar en bepaalt alles wat ze doet. Ze moet seks hebben met mannen zonder condoom, ook als zij ongesteld is. Elif doet aangifte en krijgt een schadevergoeding. Kaylee doet nooit aangifte. Amir krijgt 32 maanden gevangenisstraf.

Daders van mensenhandel zijn vaak jongvolwassenen zoals bovenstaande casus, die in deze dadermonitor uitgebreid beschreven staat, illustreert. Daar maak ik me grote zorgen over. Het feit dat niet alleen doorgewinterde criminele organisaties zich schuldig maken aan uitbuiting, maar ook jongeren, nauwelijks nog volwassen, doet bij mijn alle alarmbellen afgaan. Wat maakt dat zulke jonge mensen zulke mensonterende criminele feiten plegen?

Niet alleen in de dadermonitor die voor u ligt, komen we jonge daders tegen. Deze ontwikkeling werd ook in de vorige dadermonitor, over de periode 2013-2017, zichtbaar. In de Slachtoffermonitor mensenhandel, die in oktober 2020 uitkwam, sprak ik mijn zorg uit over de kwetsbaarheid van jonge slachtoffers. Het casuïstiekonderzoek naar seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam ('Vertrouwen in Veerkracht', eveneens gepubliceerd in oktober 2020) liet een al even verontrustend beeld zien: deze jonge vrouwen en meisjes staan nog aan het begin van hun leven.

Het grote belang van de bescherming van onze jeugd spat voor mij van deze onderzoeken af. Want mensenhandel is ondermijning pur sang. Het maakt mensen ondergeschikt aan een verdienmodel of aan macht, en doorkruist gezond participeren in onze maatschappij. Daarmee heeft het een structureel ontregelend effect op een mensenleven. We moeten daarom alles op alles zetten om mensenhandel waar mogelijk te voorkomen en aan te pakken. Zeker wanneer het jonge mensen betreft, die nog een hele toekomst voor zich hebben.

Voor het eerst hebben we in deze dadermonitor ook cijfers van de reclassering kunnen analyseren. Deze cijfers zijn belangrijk omdat ze inzicht geven in geven het toezicht op daders van mensenhandel en of met toezicht herhaald dader- en slachtofferschap kan worden voorkomen. Dit is van grote waarde; immers zonder daders zijn er geen slachtoffers.

Naast de jonge leeftijd van de daders en slachtoffers, maak ik mij ook over arbeidsuitbuiting grote zorgen. Hoe wijdverbreid misstanden op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn, was al bekend. De COVID-19-pandemie heeft dat nog zichtbaarder gemaakt. De aanpak van deze misstanden blijft echter in gebreke. De vraag waar ernstige benadeling ophoudt en mensenhandel begint, maakt berechting complex en de jurisprudentie is nog in ontwikkeling. In deze dadermonitor constateer ik dat er nog weinig veroordelingen zijn voor arbeidsuitbuiting. Dat is zorgelijk, gezien het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting en de grote groep kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt.

In dit rapport analyseer ik de aard en omvang van daders van mensenhandel. Naast cijfers, geef ik in deze dadermonitor een overzicht van het beleid in de strafrechtketen zoals dat op dit moment in Nederland gestalte krijgt. Deze monitor heeft daarmee het doel het inzicht in mensenhandel en de effectiviteit van het beleid te vergroten. Zodat we de slachtoffers kunnen beschermen en de daders kunnen stoppen.

De Dadermonitor mensenhandel had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van vele organisaties. Ik dank in het bijzonder het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Reclassering en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) voor het leveren van de data. Ook wil ik de medewerkers van mijn bureau bedanken voor hun inzet en vasthoudendheid bij de totstandkoming van dit rapport.

Herman Bolhaar

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Gebruikte afkortingen

3RO	Drie reclasseringsorganisaties
AICE	Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
ANOVA	Variantieanalyse
APM	Analyse Proeftuin Migratieketen
Art.	Artikel
AU	Arbeidsuitbuiting
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Benelux	België, Nederland en Luxemburg
BES	Bonaire, Sint Eustatius, Saba
BL-SU	Binnenlandse seksuele uitbuiting
BRP	Basisregistratie Personen
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CKM	Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
CU	Criminele uitbuiting
DIGW	Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
ET	Elektronisch Toezicht
EU	Europese Unie
FIU	Financial Intelligence Unit-Nederland
FP	Functioneel Parket
FPT	Forensisch Psychiatrisch Toezicht
GBM	Gedragbeïnvloedende maatregel
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GO-SU	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
IBP	Interbestuurlijk programma
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRIS	Integraal Reclassering Informatiesysteem
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ISZW-DO	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee

LCC	Landelijk Coördinatiecentrum
LE	Landelijke Eenheid
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
LP	Landelijk Parket
Lvb	Licht verstandelijke beperking
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MFL	Mensenhandel Field Lab
N/n	Aantal (number)
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OICM	Operationeel Informatiecentrum Cluster Mensenhandel
OM	Openbaar Ministerie
OSINT	Open Source Intelligence
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PDCA	Plan, Do, Check, Act
PIJ	Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
PP	Penitentiair Programma
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
RPU	Regeling Partieel Uittreden
SD	Standaarddeviatie
SIBa	Statistische Informatie en Beleidsanalyse
Sr	Wetboek van Strafrecht
SSA	Risicotaxatie-instrument Static/Stable/Acute
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAT	Tech Against Trafficking
Tbs	Terbeschikkingstelling
TIP	Trafficking in Persons
UvA	Universiteit van Amsterdam
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROS	Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet politiegegevens
Wrs	Wet regulering sekswerk
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

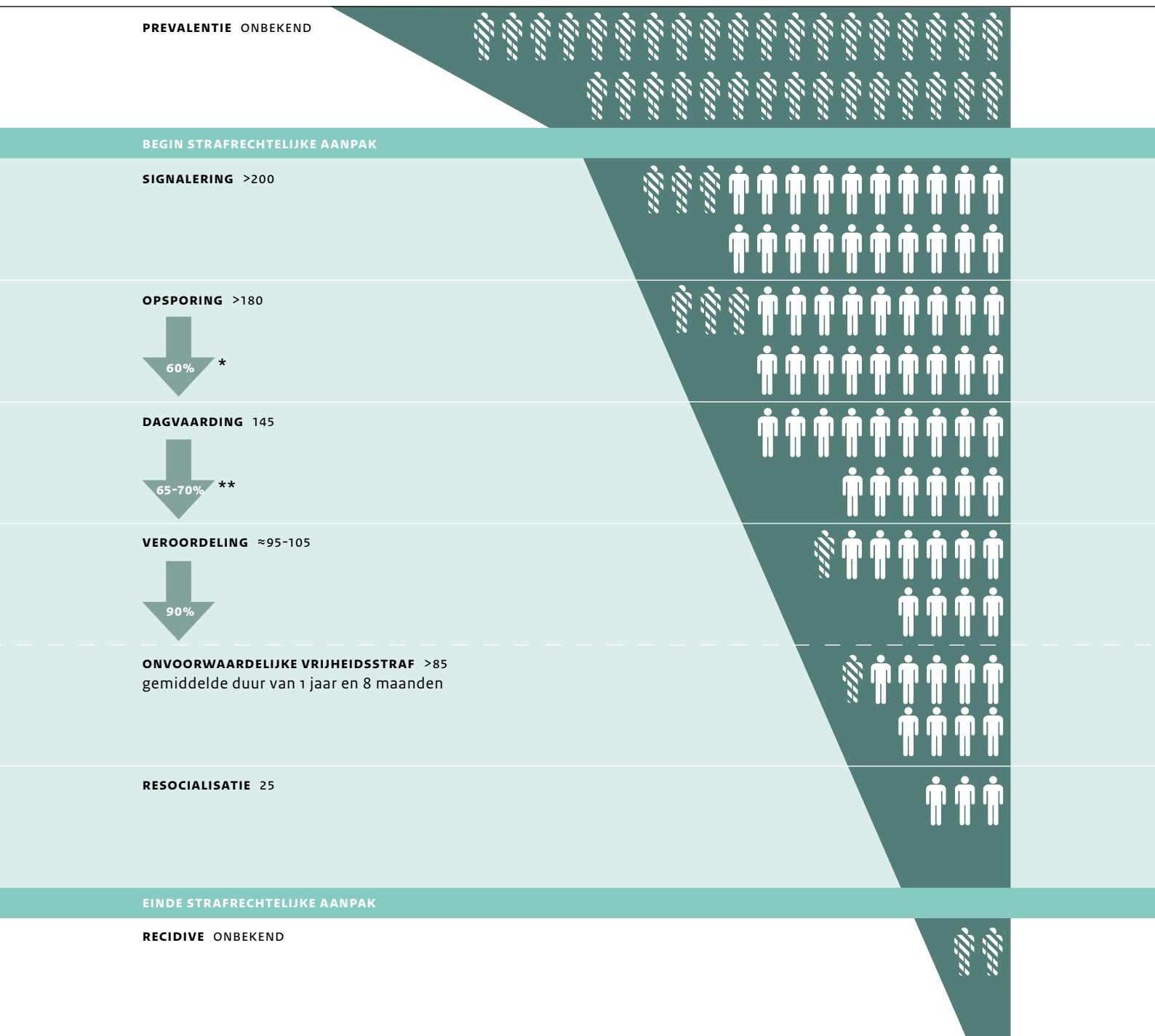
Lijst van figuren

Figuur 1	Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2015-2019)	20
Figuur 1.1	De integrale aanpak	26
Figuur 3.1	Aantal geregistreerde incidenten, slachtoffers en verdachten, per jaar 2015-2019 (N=3.420 incidenten, N=3.225 slachtoffers, en N=1.090 verdachten)	93
Figuur 3.2	Aantal incidenten naar vorm van uitbuiting, per jaar 2015-2019 (N=3.420)	96
Tabel 3.1	Aard van de overige feiten naast mensenhandel in de incidenten, periode 2015-2019	97
Figuur 3.3	Aantal geregistreerde incidenten naar regionale politie-eenheid, per uitbuitingsvorm en per jaar 2015-2019 (N=3.420)	101
Figuur 3.4	Pleeggemeente van door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten, naar categorie van aantal incidenten, periode 2015-2019 (N=355)	103
Tabel 3.2	Aantal geregistreerde incidenten in tien gemeenten per jaar, gemiddeld en gemiddeld per tienduizend inwoners	104
Figuur 3.5	Aantal geregistreerde incidenten naar doen van aangifte, per uitbuitingsvormen per jaar 2015-2019 (N=3.420)	105
Tabel 3.3	Persoonskenmerken van de geregistreerde slachtoffers bij mensenhandelincidenten naar uitbuitingsvorm, periode 2015-2019 (N=2.40)	106
Figuur 4.1	Aantal gestarte opsporingsonderzoeken en de hierbij betrokken personen, per jaar 2015-2019 (N=954 opsporingsonderzoeken, N=2.182 betrokken personen)	117
Figuur 4.2	Aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=954)	120
Figuur 4.3	Opsporingsonderzoeken naar opsporingsinstantie, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=954)	122
Figuur 4.4	Opsporingsonderzoeken van de politie naar politie-eenheid, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=881)	124
Figuur 5.1	Het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, per jaar 2008-2019 (N=900 (2015-2019))	133
Figuur 5.2	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=900)	135
Figuur 5.3	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar parket, periode 2015-2019 (N=900)	136
Figuur 5.4	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met een minderjarig slachtoffer naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (n=199)	138
Figuur 5.5	Door het OM afgehandelde mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=1.044 (totaal), N=1.004 (inhoudelijk))	139
Figuur 5.6	Inhoudelijke afhandelingen door het OM van de mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=1.004)	141
Tabel 5.1	Seplotgronden, periode 2015-2019 (n=364)	143
Figuur 6.1	Het aantal in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=721)	152

Figuur 6.2	Andere strafbare feiten naast mensenhandel bij de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=721)	154
Tabel 6.1	Aard van de strafbare feiten naast mensenhandel in de in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, periode 2015-2019	155
Figuur 6.3	Einduitspraken van de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=721)	157
Figuur 6.4	Zwaarst opgelegde hoofdstraffen, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (n=464)	159
Figuur 6.5	Duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (n=426)	160
Figuur 6.6	De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in dagen, per mensenhandelvorm, en per jaar 2015-2019 (n=426)	161
Tabel 6.2	Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in de zaken die in eerste aanleg tot een veroordeling met strafoplegging voor mensenhandel hebben geleid 2015-2019 (n=465)	163
Figuur 7.1	Aantal ingestroomde reclasseringstoezichten, per jaar 2015-2019 (N=157)	172
Figuur 7.2	Aantal beëindigde reclasseringstoezichten uitgesplitst naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=143)	174
Figuur 7.3	Justitieel kader bij de start van het toezicht, totaal 2015-2019 (N=143)	176
Figuur 7.4	Opgelegde bijzondere voorwaarden, totaal 2015-2019 (N=143)	177
Figuur 7.5	Beëindiging toezicht naar reden beëindiging, per jaar 2015-2019 (N=143)	179
Figuur 8.1	De geslachtsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	186
Tabel 8.1	Gemiddelde leeftijd van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	187
Figuur 8.2	De leeftijdsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	189
Tabel 8.2	Top-5 geboortelanden van gedagvaarde daders van mensenhandel, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	191
Figuur 8.3	De herkomstregio's van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	192
Tabel B1.1	Geselecteerde feitcodes	224
Tabel B1.2	Indeling in justitiële kaders	232
Tabel B2.1	Pleeggemeente van door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten, naar categorie van aantal incidenten, periode 2015-2019 (N=355)	240
Tabel B2.2	Geboortelanden van de verdachten van mensenhandel die gedagvaard zijn in de periode 2015-2019, per mensenhandelvorm (N=721)	248

Figuur 1 Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2015-2019)

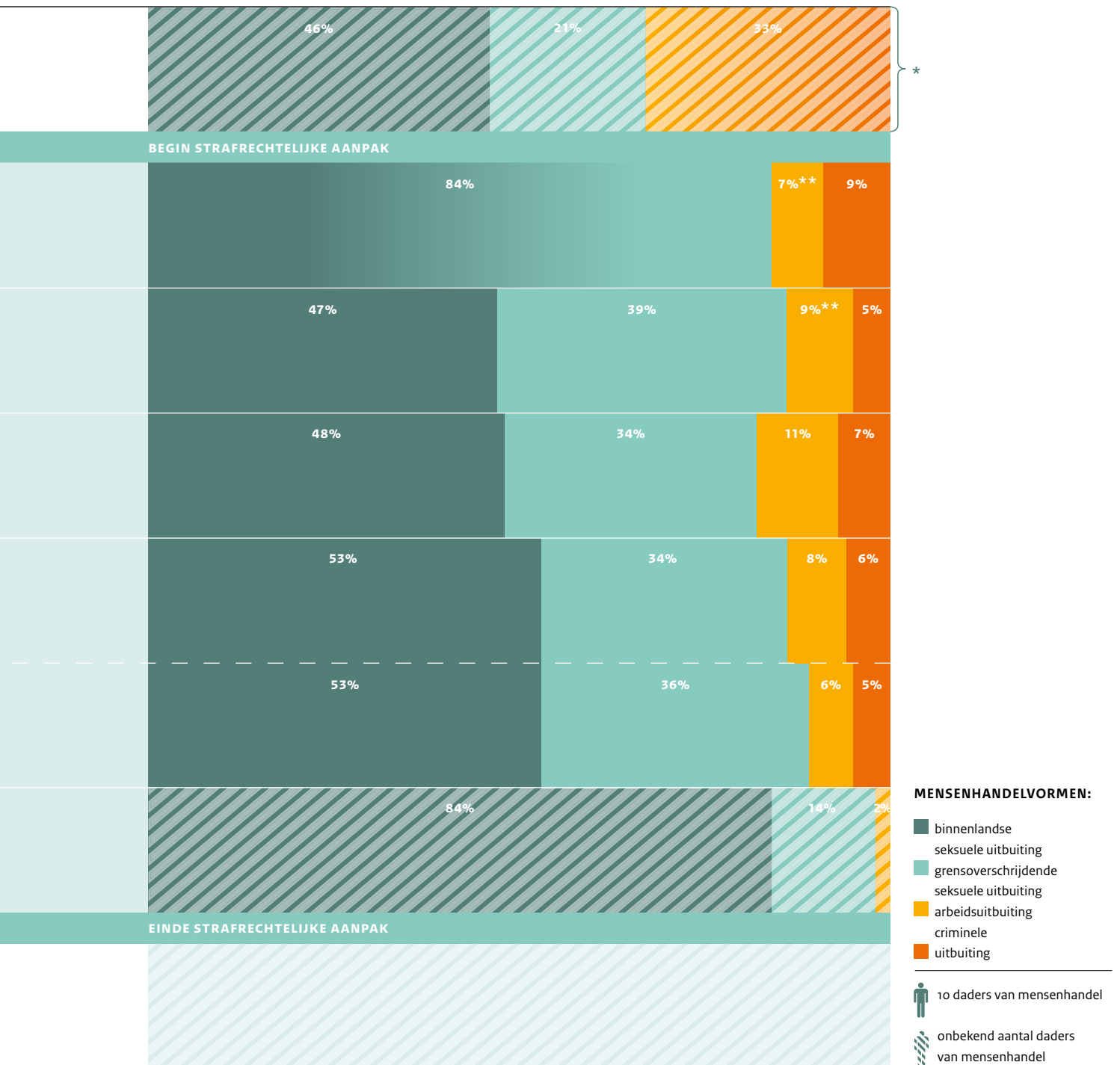
Zie bijlage B1.8 voor de verantwoording van deze cijfers.



* Dit percentage komt niet overeen met de verhouding tussen het aantal daders bij opsporing (ruim 180) en bij dagvaarding (ongeveer 145). Dit komt omdat deze absolute aantallen betrekking hebben twee verschillende cohorten en dus niet tegen elkaar kunnen worden afgezet.

** Het precieze percentage is niet bekend, omdat niet bij alle mensenhandelzaken die tot een veroordeling hebben geleid uit de registratie blijkt of mensenhandel bewezen is verklaard.

Figuur 1



* Deze verdeling is onbekend, de weergegeven verdeling geldt voor de slachtofferpopulatie.

** Deze percentages zijn onderschattingen.

1 Inleiding

Mensenhandel is een ernstig delict, dat ontwrichtende effecten heeft op het leven en het welzijn van slachtoffers. Het delict kent verschillende verschijningsvormen: het kan gaan om (binnenlandse of grensoverschrijdende) seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en/of criminele uitbuiting. Om maximale bescherming te bieden aan slachtoffers is een integrale aanpak noodzakelijk. De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Op basis van deze informatie doet de Nationaal Rapporteur aanbevelingen om de aanpak te verbeteren.

Mensenhandel is een ernstige aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op de persoonlijke vrijheid. Iedereen kan slachtoffer worden van mensenhandel en het delict reikt over de landsgrenzen. Uitbuiting in mensonterende omstandigheden vindt iedere dag plaats. In Nederland zijn er jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.¹ Het gaat om zowel kinderen als volwassenen en om zowel mannen als vrouwen, die worden uitgebuit of daarvoor worden geronseld. Mensenhandel gaat gepaard met dwang. Er wordt misbruik gemaakt van de kwetsbaarheid van slachtoffers of geweld en dreiging gebruikt.² Slachtoffers van mensenhandel kan op korte en lange termijn ontwrichtende effecten hebben. Het kan leiden tot grote psychologische, sociale en fysieke problemen.³ Bovendien lopen slachtoffers risico op herhaald slachtofferschap.⁴

Om mensenhandel aan te pakken en slachtoffers te beschermen moet daderschap worden voorkomen, gestopt en bestraft en moeten daders worden geresocialiseerd. Daarvoor is een uiterste inspanning nodig van iedereen in de directe en indirecte omgeving van slachtoffers: overheden, professionals in de zorg, het onderwijs, het veiligheidsdomein, maar ook burgers. Een belangrijke verantwoordelijkheid voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel ligt bij de landelijke en decentrale overheden. Dit ligt vast in internationale verdragen. De aanpak van mensenhandel in Nederland is grotendeels geworteld in internationale rechtsinstrumenten. Zo verplichten internationale verdragen en Europese richtlijnen de Nederlandse overheid tot het voeren van effectief en uniform beleid om mensenhandel tegen te gaan en slachtoffers te beschermen.⁵

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en adviseert de regering over de aanpak van deze problematiek. Dit is een wettelijk vastgelegde taak.⁶ De Nationaal Rapporteur geeft onder andere invulling aan deze taak door jaarlijks monitoren uit te brengen op beide thema's.

1.1 Doel van de monitors

Om maximale bescherming te bieden aan slachtoffers van mensenhandel is een duurzame, integrale aanpak noodzakelijk. Om te weten of de aanpak daadwerkelijk effect heeft op het voorkomen en bestrijden van mensenhandel is continu zicht op zowel het fenomeen als de aanpak nodig. De Nationaal Rapporteur doet daarom doorlopend onderzoek naar de aard en omvang van mensenhandel en brengt recente ontwikkelingen in de integrale aanpak in kaart.

- 1 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.
- 2 Cho et al., 2018; Milam et al., 2017.
- 3 Cannon et al., 2018; Dell et al., 2019; Richards, 2014.
- 4 Jobe, 2010.
- 5 Deze internationale regelingen zijn het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), Trb. 2001, 69 en 2004, 35 (VN-Palermo Protocol), het Verdrag van Warschau en Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (EU-Richtlijn mensenhandel).
- 6 Wet Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Dit doet de Nationaal Rapporteur door gegevens, kennis en signalen bij elkaar te brengen, te analyseren, en daarmee inzichtelijk te maken hoe de aanpak mogelijk kan worden verbeterd. Hierover rapporteert de Nationaal Rapporteur in slachtoffer- en dadermonitors. In de monitors wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de nationale overheid, decentrale overheden en uitvoerende organisaties er samen in slagen een adequate bescherming van slachtoffers van mensenhandel te waarborgen. Hierbij hoort ook de strafrechtelijke aanpak van daders. Zonder daders zijn er immers geen slachtoffers. De monitors samen geven een zo volledig mogelijk beeld van de integrale aanpak. Dit kan leiden tot aanknopingspunten om de aanpak te verbeteren. Met periodiek inzicht in de voortgang en aanbevelingen voor verbetering van de aanpak, draagt de Nationaal Rapporteur bij aan de maximale bescherming van slachtoffers.

De verantwoordelijkheid voor het evalueren van eigen beleid en praktijk ligt allereerst bij ministeries, gemeenten en uitvoerende organisaties zelf. De Nationaal Rapporteur wil in dat verband het lerend vermogen van alle betrokkenen in de aanpak van mensenhandel stimuleren. Of dat nu is op het niveau van de verantwoordelijken voor beleid die de juiste randvoorwaarden dienen te scheppen, of de professionals die in de dagelijkse praktijk werken met slachtoffers en daders. Hierbij heeft de Plan, Do, Check, Act kwaliteitssystematiek de voorkeur. Deze systematiek stelt dat aan de basis van elk proces een cyclus ligt waarin wordt bewaakt of het beoogde resultaat wordt gehaald. Uitgangspunt is dat genomen maatregelen van meetbare doelstellingen zijn voorzien, deze worden geëvalueerd en op basis daarvan bijgestuurd.

Eens in de twee jaar brengt de Nationaal Rapporteur een dadermonitor mensenhandel uit. Deze dadermonitor geeft een cijfermatige update van de aard en omvang van daders van mensenhandel in Nederland in de periode 2015-2019. Het is daarmee grotendeels een data-gedreven monitor. Er wordt gebruikgemaakt van cijfers over de daders die in de periode 2015-2019 in Nederland in beeld zijn bij instanties die deel uitmaken van de strafrechtketen. Wanneer het nodig is om deze resultaten te duiden, wordt gerefereerd aan recente ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel. Monitoring van de strafrechtelijke aanpak gebeurt aan de hand van de verschillende fasen van de strafrechtketen: signalering, opsporing, vervolging, berechting en strafoplegging, en resocialisatie. In deze dadermonitor mensenhandel wordt voor het eerst over al deze fasen gerapporteerd. Gegevens over signalering en resocialisatie ontbraken eerder. De Nationaal Rapporteur zet de ontwikkelingen in de strafrechtketen idealiter af tegen ook de aard en omvang van de populatie daders in de samenleving (daderprevalentie) en van herhaald daderschap (recidive). Helaas bestaan over allebei geen gegevens (zie §1.4). Deze dadermonitor bevat ook een uitgebreide beschrijving van ontwikkelingen in beleid, wetgeving, jurisprudentie en onderzoek in de periode van september 2019 tot en met november 2020. De Nationaal Rapporteur publiceert ook een slachtoffermonitor mensenhandel. Dit gebeurt steeds op de Europese Dag tegen Mensenhandel (18 oktober). Het ene jaar is dit een meer uitgebreide versie en het daaropvolgende jaar een beknopte versie. In oktober 2020 is een beknopte versie van de slachtoffermonitor gepubliceerd.⁷

Om een inkijk te geven in hoe complex en veelzijdig mensenhandel en de aanpak hiervan is, staan in deze monitor waargebeurde casussen van verdachten of daders van mensenhandel. Deze casussen zijn aangeleverd door de politie en Reclassering Nederland, of afkomstig uit gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl.

7 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).

IMPACT VAN COVID-19 OP MENSENHANDEL

Het is relevant om stil te staan bij de impact die de uitbraak van COVID-19 sinds begin 2020 heeft op Nederland, de rest van de wereld en meer specifiek op mensenhandel als fenomeen en op de aanpak daarvan. De cijfers die in deze monitor worden beschreven, gaan over de periode 2015-2019, voor de uitbraak van COVID-19. Toch is het beschreven beleid al deels door de pandemie beïnvloed en zijn er nieuwe initiatieven ontwikkeld voor de personen en slachtoffers die in deze tijd extra kwetsbaar voor uitbuiting zijn. Daarbij komt dat het werk van toezichts- en opsporingsinstanties bemoeilijkt werd en wordt door de beperkingen die het kabinet heeft ingesteld als reactie op de pandemie. Actieve controle, signalering en opsporing lagen stil. En net als in de rest van de wereld hebben bijvoorbeeld beleidsmakers een nieuwe modus moeten vinden om vorm te geven aan hun werk, waardoor allerlei projecten vertraging hebben opgelopen. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat kwetsbare personen in benarde (financiële) situaties zijn terechtgekomen. Bijvoorbeeld doordat zij niet of amper konden werken, zij juist extra veel moesten werken of doordat zij niet konden terugkeren naar het land van herkomst. Hierbij kan gedacht worden aan arbeidsmigranten die werken in de vleessector of in distributiecentra (lees meer hierover in het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2). Of sekswerkers die geen werkzaamheden mochten verrichten en beperkt aanspraak konden maken op de steunmaatregelen van de overheid. De vraag naar seks is echter nog steeds aanwezig. Het is zeer waarschijnlijk dat vraag en aanbod elkaar nu treffen op de minder zichtbare locaties, zoals in online omgevingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan digitale seks, via de webcam.⁸ Extra aandacht is nodig voor kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, die nu aanzienlijk meer tijd online doorbrengen. Zo signaleren verschillende organisaties toenames van onder andere online seksueel misbruik, sextortion (afpersing met naaktbeelden), en grooming (digitaal kinderlokken).⁹ Tijdens de COVID-19-uitbraak zijn daarom verschillende initiatieven ontplooid om zicht te krijgen en te houden op deze meest kwetsbare groepen. Zo stelde het kabinet een Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten aan om met adviezen te komen om arbeidsmigranten te beschermen.¹⁰ De Nationaal Rapporteur volgt ontwikkelingen op dit gebied op de voet.

1.2 De integrale aanpak van mensenhandel

De sleutel voor een effectieve aanpak van mensenhandel ligt niet in de handen van een professional, een organisatie of een departement, maar vraagt om betrokkenheid van veel verschillende actoren, zoals opsporingsinstanties, hulp- en zorgverleningsinstanties, gemeenten en het bedrijfsleven. Deze complexiteit vraagt om een sluitende integrale aanpak. Dit houdt in dat maatregelen moeten worden getroffen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, en om slachtoffers te beschermen. De bescherming van slachtoffers is onlosmakelijk verbonden met de aanpak van daders. Een integrale aanpak (Figuur 1.1) bestaat dus uit zowel een preventieve als een reactieve kant en richt zich zowel op slachtoffers als op daders. Dit is ook in over-

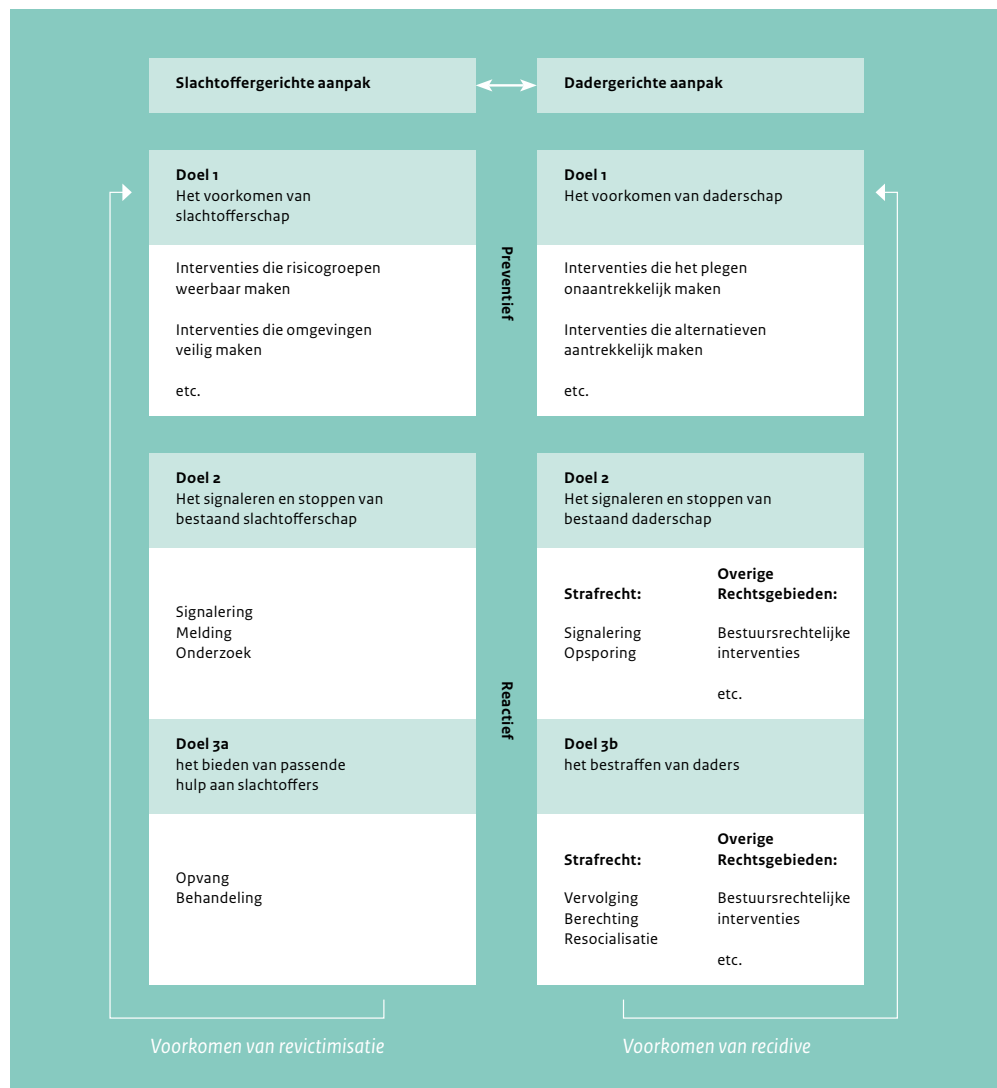
8 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 31.

9 Zie bijvoorbeeld een nieuwsbericht van Defence for Children, <https://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/seksuele-uitbuiting/2020/coronacrisis-maakt-kinderen-extra-kwetsbaar-voor-seksuele-uitbuiting/> (geraadpleegd 12 november 2020).

10 Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 49.

eenstemming met de verplichting die de Nederlandse overheid hiertoe heeft op basis van de Europese Richtlijn mensenhandel.¹¹ Een integrale aanpak streeft drie doelen na:

- 1 Het voorkomen van slachtoffer- en daderschap
- 2 Het signaleren en het stoppen van slachtoffer- en daderschap
- 3a Het bieden van passende hulp aan slachtoffers
- 3b Het bestraffen en resocialiseren van daders



Figuur 1.1 De integrale aanpak

Doel 1: het voorkomen van mensenhandel

Het eerste doel in een integrale aanpak betreft interventies die zich richten op het weerbaar maken van risicogroepen voor mogelijk slachtoffer- of daderschap, het opwerpen van barrières en het veilig maken van omgevingen. Dit zijn *preventieve interventies*. Zo hebben bijvoorbeeld gemeen-

¹¹ Zie onder 7 in de preambule bij de EU-Richtlijn mensenhandel.

ten een belangrijke rol om arbeidsuitbuiting te voorkomen door goede regelgeving over het tewerkstellen en huisvesten van arbeidsmigranten.¹² Een ander voorbeeld is effectieve lesprogramma's voor seksuele en relationele vorming in het onderwijs die kunnen bijdragen aan het voorkomen van daderschap van seksuele uitbuiting. Daarnaast kunnen bedrijven een rol spelen in het voorkomen van mensenhandel. Zo kunnen financiële instellingen bij investeringen eisen stellen over gezond en sociaal ondernemen of zelf inzetten op het verlenen van veilige en betrouwbare financiële diensten voor personen die kwetsbaar zijn voor mensenhandel.¹³

Doel 2: het signaleren en stoppen van mensenhandel

Om bestaand slachtoffer- en daderschap te signaleren en te stoppen kunnen interventies worden ingezet op het moment dat er (vermoedelijk) een uitbuitingssituatie plaatsvindt. Dit zijn *reactieve interventies*. Hierbij kan worden gedacht aan het trainen van eerstelijns politiemedewerkers om signalen van mensenhandel te herkennen en melden. Maar ook aan het creëren van een meldingscultuur en -structuur voor private partijen die mogelijk signalen van uitbuiting tegenkomen, zoals beheerders van seksadvertentiewebsites of bedrijven die audits uitvoeren.

Doel 3A: het bieden van passende hulp aan slachtoffers van mensenhandel

Mensenhandel kan diepe sporen achterlaten. Het staat daarom buiten kijf dat slachtoffers goed moeten worden opgevangen en de juiste hulp moeten ontvangen om te verwerken wat zij hebben meegemaakt. Dit heeft ook tot doel te voorkomen dat zij opnieuw slachtoffer worden (revictimisatie). Deze interventies zijn daarom zowel *reactief als preventief*. Denk bijvoorbeeld aan speciale opvangplaatsen voor slachtoffers met meervoudige en complexe problematiek.

Doel 3B: het bestraffen en resocialiseren van daders van mensenhandel

Daders van mensenhandel dienen te worden vervolgd, berecht en bestraft, maar ook te worden geresocialiseerd.¹⁴ Dit doel heeft zowel een *reactief als preventief* karakter. Bestrafing dient als vergelding voor het aangedane leed, maar ook als normbevestiging. Het geeft een signaal af naar zowel de samenleving als potentiële plegers dat dergelijk gedrag niet alleen verwerpelijk, maar ook ontoelaatbaar is. Hiernaast moet een straf en resocialisatietraject voorkomen dat een dader in herhaling treedt.

1.3 Vormen van mensenhandel

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Mensenhandel kent vele uiteenlopende verschijningsvormen en daarmee ook verschillende soorten daders en slachtoffers. Het kan gaan om minderjarigen die door chantage met naaktfoto's worden gedwongen seksuele handelingen te verrichten. Ook kan mensenhandel gaan om Oost-Europese werknemers die naar Nederland zijn gekomen om te werken in de land- en tuinbouw, en terecht komen in een mensont-

¹² Cremers & de Volder, 2020, p. 4.

¹³ Zie voor de mogelijke impact van de financiële sector het rapport van de Liechtenstein Initiative's Financial Sector Commission on Modern Slavery and Human Trafficking, 'A Blueprint for Mobilizing Finance against Slavery and Trafficking': <https://www.fastinitiative.org/the-blueprint/> (geraadpleegd 15 oktober 2020).

¹⁴ De rechtspraak onderschrijft vier doelen van het strafrecht, namelijk 1) vergelding 2) het voorkomen van herhaling 3) afschrikken en 4) het beschermen van de samenleving. Zie ook website Rechtspraak: www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Rechtshandelingen/Paginas/Strafrechter.aspx (geraadpleegd 14 mei 2020).

erende werksituatie. Bijvoorbeeld als er sprake is van gevaarlijk werk, onderbetaling of lichamelijke en/of psychische druk. Hoewel bovenstaande situaties zeer verschillend zijn, gaat het in beide gevallen om mensenhandel. En in het eerste geval ook om seksueel geweld tegen kinderen.

Aangezien zowel de aard als de omvang – en daarmee ook de aanpak – verschilt per vorm van mensenhandel, is het onvoldoende om het fenomeen mensenhandel alleen in brede zin te monitoren. Hiervoor is de variatie binnen het delict te groot. Gerichter rapporteren is ook van belang omdat er verschillende organisaties betrokken zijn bij verschillende vormen van mensenhandel. Zo is bijvoorbeeld de politie verantwoordelijk voor de opsporing van seksuele uitbuiting, gedwongen dienstverlening, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering; gaat de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsuitbuiting en heeft de Koninklijke Marechaussee uitsluitend een rol bij grensoverschrijdende vormen van mensenhandel. Kleinere organisaties zijn bovendien vaak gericht op een specifieke uitbuitingsvorm. Om deze reden monitort de Nationaal Rapporteur het slachtoffer- en daderschap van verschillende vormen van mensenhandel:

- Binnenlandse seksuele uitbuiting
- Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
- Arbeidsuitbuiting
- Criminele uitbuiting

Er bestaan grote verschillen in de kenmerken van slachtoffers, daders en de modus operandi bij binnenlandse seksuele uitbuiting ten opzichte van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Daarom wordt er onderscheid gemaakt tussen deze twee vormen van seksuele uitbuiting. Dit onderscheid blijkt minder relevant bij niet-seksuele uitbuiting. Of seksuele uitbuiting grensoverschrijdend dan wel binnenlands is, wordt afgeleid van het land van werving ten opzichte van het land van uitbuiting (doorgaans Nederland). Als daarover niets bekend is, wordt de nationaliteit van slachtoffers gebruikt. Nederlandse slachtoffers zijn immers vrijwel altijd slachtoffer van binnenlandse mensenhandel, en buitenlandse slachtoffers vrijwel altijd van inkomende grensoverschrijdende mensenhandel.¹⁵

Een aparte vorm van mensenhandel is gedwongen orgaanverwijdering. Deze is inhoudelijk niet onder te brengen bij een van de hiervoor genoemde vier vormen van mensenhandel. Ook gaat het om zeer geringe aantallen, waardoor het niet als aparte vorm van mensenhandel in de figuren kan worden weergegeven. Bij de resultaten die zijn uitgesplitst naar vorm van mensenhandel is daarom het zeer kleine aantal situaties of daders van gedwongen orgaanverwijdering samengenomen met de categorie onbekend.

OVERIGE TERMINOLOGIE

De cijfers in deze monitor betreffen meestal *vermoedelijke* daders. Er is niet altijd sprake van een onherroepelijke veroordeling. Dat wil zeggen: er ligt niet altijd een strafrechtelijke uitspraak waartegen de dader niet meer in beroep kan. In de fasen signalering, opsporing en dagvaarding gaat het doorgaans nog om verdachten – het is nog niet bewezen dat zij zich aan mensenhandel schuldig hebben gemaakt. In de fasen veroordeling, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en resocialisatie gaat het weliswaar om veroordeelden, maar sommigen van hen kunnen nog tegen die uitspraak in beroep gaan.

¹⁵ Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p. 11-13.

Mogelijk worden zij op een later moment dus alsnog vrijgesproken. Voor de leesbaarheid wordt in deze monitor wanneer het gaat over de strafrechtelijke aanpak in de brede zin gesproken over daders. Dat kunnen dus zowel verdachten, veroordeelden of onherroepelijk veroordeelden zijn. Het begrip dader wordt in dit rapport dus niet strikt in juridische zin gehanteerd.

Hoewel daders de focus zijn van deze monitor wordt ook gesproken over slachtoffers. De cijfers in deze monitor betreffen grotendeels *vermoedelijke* slachtoffers van mensenhandel. Ook voor de slachtoffers in de verschillende fasen van de strafrechtketen geldt dat hun dader (nog) niet altijd onherroepelijk veroordeeld is. Voor de leesbaarheid wordt in deze monitor kortweg gesproken over slachtoffers.

1.4 Terugblik op de monitor mensenhandel 2013-2017

De vorige dadermonitor mensenhandel ging over de periode 2013-2017.¹⁶ Die monitor dient als vertrekpunt voor dit rapport. In de vorige dadermonitor zijn vijf aanbevelingen gedaan. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) gaf in september 2019 daarop een kabinetsreactie.¹⁷ Per aanbeveling zijn de reactie en de ontwikkelingen daarop weergegeven.

Aanbeveling over inzicht in de omvang van daderschap van mensenhandel

De omvang van het daderschap, oftewel de daderprevalentie, is waar de aanpak van mensenhandel op gericht moet zijn. Het aantal daders in iedere fase van de strafrechtelijke aanpak kan daartegen worden afgezet. Omdat niet bekend is om hoeveel daders van mensenhandel het jaarlijks gaat, heeft de Nationaal Rapporteur de staatssecretaris van JenV aanbevolen inzicht te verwerven in de omvang van het daderschap van de vier vormen van mensenhandel. Specifiek adviseerde de Nationaal Rapporteur een vooronderzoek uit te voeren naar de meest geschikte methode, om vervolgens op basis daarvan een schatting uit te voeren naar daderprevalentie. De staatssecretaris concludeert in de kabinetsreactie op basis van een verkenning van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) dat hier geen betrouwbare methoden voor bestaan. De staatssecretaris geeft aan hier wel graag verder over in gesprek te gaan met de Nationaal Rapporteur. In de kabinetsreactie wordt echter niet ingegaan op alle mogelijkheden voor een schattingsonderzoek die zijn beschreven in de vorige dadermonitor.¹⁸ Experts op het gebied van omvangschattingen van verborgen populaties stellen nog steeds dat er in principe manieren zijn om tot een betrouwbare schatting te komen.¹⁹ Zo bestaat er een lange traditie van survey-onderzoek naar verborgen populaties.²⁰ Dat biedt aanknopingspunten voor mogelijk onderzoek naar de populatie van daders door middel van enquêtes onder geïdentificeerde slachtoffers. Om vast te stellen of deze en andere voorgestelde methoden bruikbaar zijn is een haalbaarheidsonderzoek nodig. De Nationaal Rapporteur gaat dan ook graag in op de uitnodiging van de staatssecretaris om hierover door te praten en hoopt dat dit standpunt kan worden heroverwogen.

¹⁶ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

¹⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, nr. 174.

¹⁸ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3.

¹⁹ Mondelinge informatie prof. dr. Peter van der Heijden (Universiteit Utrecht), d.d. 11 juni 2020.

²⁰ Schriftelijke informatie prof. mr. Jan van Dijk (Tilburg University), d.d. 10 november 2020. Zie bijvoorbeeld Zhang et al., 2014; Abraham & van Dijk, 2017; Zhang & Vincent, 2017.

Aanbeveling over inzicht in de omvang van herhaald daderschap van mensenhandel

De mate van herhaald daderschap geeft aan in hoeverre de strafrechtelijke aanpak daadwerkelijk effectief is in het stoppen van daderschap. En daarmee ook van slachtofferschap. Met kennis over recidive kan de strafrechtelijke aanpak worden bijgestuurd. Het voorkomen van herhaald daderschap is dan ook onderdeel van de derde doelstelling en actielijn van het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel (zie §2.3.1.1). Momenteel ontbreekt het echter aan zicht op de recidive van daders van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur heeft de staatssecretaris van JenV daarom aanbevolen te onderzoeken hoe vaak daders van de verschillende vormen van mensenhandel recidiveren. De staatssecretaris heeft toegezegd te gaan verkennen of zo'n onderzoek mogelijk is. Er zijn vervolgens gesprekken gevoerd tussen het ministerie van JenV, medewerkers van de recidivemonitor van het WODC, en medewerkers van de Nationaal Rapporteur. Daaruit bleek dat het WODC dit kan onderzoeken.²¹ Volgens het WODC is het niet wenselijk dit onderzoek op te nemen in de vaste recidivemonitor, omdat het om een zeer specifieke populatie gaat. Daarnaast brengt het WODC na 2021 geen recidivemonitor meer uit. Het onderzoek apart laten uitvoeren door het WODC brengt volgens het ministerie van JenV te hoge kosten met zich mee.²² Een effectieve aanpak van mensenhandel wordt bemoeilijkt door het feit dat nog steeds geen inzicht bestaat in recidive van mensenhandel. Herhaald daderschap is ernstig en slachtoffers moeten hiertegen worden beschermd. Ook gezien het belang richting te kunnen geven aan de aanpak van resocialisatie om herhaald daderschap te voorkomen – in lijn met de doelstelling in Samen tegen mensenhandel – blijft inzicht hierin van onverminderde prioriteit.

Aanbeveling over monitoring van de reactieve dadergerichte aanpak

In de vorige dadermonitor constateerde de Nationaal Rapporteur dat het aantal daders dat strafrechtelijk wordt aangepakt steeds verder terugloopt. Ondertussen blijkt uit zowel het programma Samen tegen mensenhandel als de Veiligheidsagenda 2019-2022 een voornemen om de aanpak te intensiveren (zie §2.3.1 en §2.6.1.1).²³ Die intensivering gaat niet alleen over een strafrechtelijke aanpak. Het is dus ook van belang dat er zicht komt op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Zeker nu het programma Samen tegen mensenhandel een belangrijke rol toedicht aan bestuurlijk optreden. Een goed overzicht van de in te zetten en daadwerkelijk ingezette bestuursrechtelijke maatregelen is noodzakelijk om te monitoren of de bestuurlijke aanpak werkt. Dat ontbreekt nu. Daarnaast is het ook onvoldoende mogelijk om de strafrechtelijke aanpak goed te monitoren. Zo ontbreekt het bij bepaalde fasen in de strafrechtelijke aanpak nog aan een volledig zicht op de omvang, zoals bij prevalentie en recidive. Maar ook ontbreekt zicht op de aard van de problematiek, zoals de vorm van mensenhandel in zaken bij het Openbaar Ministerie (OM). Daarom deed de Nationaal Rapporteur in de vorige dadermonitor de aanbeveling, gericht aan de staatssecretaris van JenV, om monitoring van de gehele dadergerichte aanpak mogelijk te maken. In de kabinetsreactie laat de staatssecretaris weten dat er specifieke afspraken tussen OM en politie zijn gemaakt die monitoring van de strafrechtelijke aanpak beter mogelijk moeten maken. Ook wijst de staatssecretaris op de rol die de Data Alliantie Strafrechtketen (DAS) bij de verdere ontwikkeling van het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) (zie §2.6.1.1) kan spelen. Gegevens van het OM en politie over de aard worden inderdaad vollediger. Helaas laten zowel de DAS als de doorontwikkeling van het EMM langer op zich wachten. Daar kunnen nog steeds stappen in worden gezet. De staatssecretaris geeft verder aan dat het lastiger is om de bestuurlijke aanpak te monitoren. Wel wordt samen met de

21 Overleg ministerie van JenV, WODC en Nationaal Rapporteur, d.d. 13 januari 2020.

22 Overleg ministerie van JenV en Nationaal Rapporteur, d.d. 20 mei 2020.

23 Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 540.

Vereniging Nederlandse Gemeenten een kader voor het ontwikkelen van mensenhandelbeleid geformuleerd voor gemeenten (zie §2.4.2). Ook zegt de staatssecretaris in gesprek te blijven met regionale partijen. En te bekijken of er bij andere veiligheidsvraagstukken al een methodiek bestaat om (het effect van) een bestuurlijke aanpak te monitoren.

Aanbeveling over de strafrechtelijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie

De strafrechtelijke aanpak van niet-seksuele uitbuiting blijft achter op die van seksuele uitbuiting. Deze vorm van mensenhandel ervaren opsporingsinstanties, het OM en rechtspraak als complex om strafrechtelijk aan te pakken. Om meer ervaring op te doen met strafzaken van niet-seksuele uitbuiting heeft de Nationaal Rapporteur het OM aanbevolen de opsporings- en vervolgingsinspanningen daarin te vergroten en verbreden. De staatssecretaris geeft aan dat het OM en de opsporingsdiensten zich in deze aanbeveling kunnen vinden. Bij de opsporingsdiensten is de aanpak van niet-seksuele uitbuiting geïntensiveerd. Zo is onder andere extra geld beschikbaar gesteld voor de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing. De Nationaal Rapporteur hoopt deze intensivering dan ook te kunnen waarnemen in de monitoring van de aanpak van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

Aanbeveling over inzicht in de strafoplegging in mensenhandelzaken

Uit de vorige dadermonitor mensenhandel bleek dat de opgelegde straffen in mensenhandelzaken behoorlijk verschillen en dat de strafoplegging niet eenduidig is. Daarnaast blijkt uit de cijfermatige gegevens die de Nationaal Rapporteur monitort dat veel verschillende factoren de straf beïnvloeden en dat die factoren ook onderling samenhangen. Er bestaan echter nog veel meer factoren die van invloed zijn op de straf (en elkaar) die de Nationaal Rapporteur niet jaarlijks monitort. Hierdoor is momenteel niet te achterhalen of er gelijk wordt gestraft in *vergelijkbare* mensenhandelzaken. En welke factoren hierbij, en op welke manier, een rol spelen. Tegelijkertijd bestaat er bij de rechterlijke macht behoefte aan meer handvatten in mensenhandelzaken. Gezien deze bevindingen heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen een diepgaande analyse uit te voeren naar factoren die van invloed zijn op de strafoplegging. De staatssecretaris geeft aan eerst de actuele ontwikkelingen binnen de Rechtspraak op het gebied van oriëntatiepunten voor straftoemeting te willen afwachten, voordat zij besluit over een dergelijk onderzoek. Momenteel ontbreekt dus nog steeds inzicht in de factoren die van invloed zijn in de strafoplegging in mensenhandelzaken.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, Hoofdstuk 2, worden de belangrijkste ontwikkelingen beschreven in de aanpak van mensenhandel op het gebied van beleid, onderzoek, wetgeving en jurisprudentie. Dit gebeurt aan de hand van de in §1.2 geschetste integrale aanpak. Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4 gaan over de signalering en de opsporing van mensenhandel door opsporingsinstanties. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van het aantal zaken dat opsporingsdiensten aanleveren bij het OM. En van de wijze waarop het OM deze zaken behandelt. Hoofdstuk 6 verkent wat er gebeurt met de zaken waarin het OM tot vervolging is overgegaan. De beslissing van de rechter en de strafoplegging komen aan bod. Hoofdstuk 7 bevat gegevens over de resocialisatie van veroordeelden van mensenhandel. Hoofdstuk 8 beschrijft de persoonskenmerken van de daders van mensenhandel in de strafrechtketen. Tot slot worden de belangrijkste bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken in Hoofdstuk 9 met elkaar in verband gebracht. Hieruit volgt een aantal aanbevelingen.

2 Ontwikkelingen aanpak mensenhandel

Dit hoofdstuk beschrijft belangrijke ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel in de periode september 2019 tot en met oktober 2020. Daarbij zijn de ontwikkelingen rondom de aanpak van arbeidsuitbuiting in het bijzonder uitgelicht. Er wordt geconcludeerd dat er zowel (inter)nationaal als regionaal en lokaal veel goede ontwikkelingen zijn in de aanpak van mensenhandel. Toch vallen enkele zaken op. Zo is er beperkt aandacht voor preventie van daderschap. Bovendien krijgen effectmeting en monitoring nog onvoldoende vorm. Om voort te bouwen op de goede ontwikkelingen van de afgelopen periode is het daarom van belang om de aanpak van mensenhandel verder te bestendigen en te verduurzamen.

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op belangrijke ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel in de periode september 2019 tot en met oktober 2020. De ontwikkelingen worden besproken langs de lijnen van de integrale aanpak, zoals in §1.2 is geschetst. Dat wil zeggen dat zowel de ontwikkelingen in de dadergerichte aanpak als in de slachtoffergerichte aanpak in kaart worden gebracht. Een integrale aanpak valt of staat met maatregelen die worden genomen op verschillende terreinen en in verschillende fasen. Bovendien moeten de maatregelen goed op elkaar aansluiten. Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk op welk terrein en in welke fase er relatief veel gebeurt, en waar juist nog meer aandacht nodig is.

Leeswijzer

In §2.2 wordt eerst aandacht besteed aan de internationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel. Daarna worden in §2.3 de brede ontwikkelingen in de nationale aanpak in kaart gebracht en worden in het bijzonder de ontwikkelingen rondom arbeidsuitbuiting uitgelicht. In §2.4 wordt vervolgens ingegaan op de regionale en lokale aanpak van mensenhandel. De daaropvolgende paragrafen belichten de ontwikkelingen binnen de drie doelen van de integrale aanpak (zie §1.2): het voorkomen van slachtofferschap en daderschap (§2.5), het signaleren en stoppen van slachtofferschap en daderschap (§2.6), en het bieden van passende hulp aan slachtoffers en straffen van daders (§2.7). Het hoofdstuk eindigt met een conclusie in §2.8.

2.2 Internationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel

De aanpak van mensenhandel in Nederland wordt voor een groot deel bepaald door internationale ontwikkelingen. Nederland is gebonden aan een internationaal verdragskader. Als nationale wetgeving of beleid niet voldoet aan het internationale kader, moet dit worden aangepast. Veel verdragen kennen een monitoringsmechanisme. Op deze manier wordt gekeken of een staat voldoet aan zijn verdragsverplichtingen. Vanuit de Raad van Europa rapporteert Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) specifiek over de aanpak van mensenhandel in de verdragsstaten. Als verdragsstaat moet Nederland reageren op vragen van GRETA en waar nodig regelgeving en beleid aanpassen.¹ Het Nederlands beleid wordt ook gemonitord vanuit de Verenigde Naties, zoals door het Committee on the Rights of the Child (OHCHR). De Nationaal Rapporteur wordt in de gelegenheid gesteld om te reageren op rapporten van internationale organen zoals de OHCHR.² In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen in internationale wetten en beleid over de aanpak van mensenhandel.

2.2.1 EU Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel

Het kader van de Europese Unie (EU) tegen mensenhandel bestaat uit de EU Richtlijn voor de bestrijding van mensenhandel³, de Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016⁴

- 1 De (tweede) rapportage van GRETA is een van de redenen voor de totstandkoming van het programma Samen tegen mensenhandel, omdat Nederland geen nationaal actieplan had gericht op de bestrijding van mensenhandel. Laatste algemene rapport van GRETA over 2019 dateert van maart 2020.
- 2 Nationaal Rapporteur, 2019 (List of Issues Prior to Reporting for the Committee on the Rights of the Child).
- 3 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.
- 4 Europese Commissie, 2012.

en de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement in 2017 over de follow-up van de EU-Strategie.⁵ In het najaar van 2019 heeft het Europees Parlement aandacht gevraagd voor de bestrijding van onder andere seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting van kinderen. Het Europees Parlement heeft de EU Commissie gevraagd om meer zichtbaar te maken wat zij onderneemt in de bescherming van kinderen.⁶ Daarop heeft de EU Commissie aangekondigd een nieuwe strategie uit te brengen in 2021. In aanloop daarnaar is ook de Nationaal Rapporteur gevraagd zijn inzichten te delen. De Nationaal Rapporteur heeft positief op het voornemen voor een nieuwe strategie gereageerd. Daarbij heeft hij het belang benadrukt van meetbare indicatoren voor deze nieuwe strategie. En dat een internationale aanpak van mensenhandel integraal en gecoördineerd moet gebeuren door diverse betrokken publieke en private partijen. Verder heeft de Nationaal Rapporteur bijzondere aandacht gevraagd voor de rol van technologie in de aanpak. Mensenhandel vindt immers zowel offline als online plaats.⁷ Technologie kan bijvoorbeeld bijdragen aan het volgen van geldstromen, maar is ook in te zetten voor slachtoffers van mensenhandel met een Dublinclaim en voor een regionale aanpak van uitbuiting. De Nationaal Rapporteur kijkt uit naar de nieuwe strategie en naar de benoeming van een nieuwe Anti-Trafficking Coördinator.⁸

2.2.2 Derde voortgangsrapportage Europese Commissie

In oktober 2020 heeft de Europese Commissie (hierna ‘Commissie’) de derde voortgangsrapportage met betrekking tot de aanpak van mensenhandel in de EU uitgebracht.⁹ Daarin wijst de Commissie erop dat, hoewel de volledige impact van de COVID-19-uitbraak nog niet zichtbaar is, het duidelijk is dat criminelen tijdens de crisis aanzienlijke inkomsten genereren en criminele activiteiten intensiveren. Veelal hebben daders van mensenhandel hun modus operandi aangepast; zij bieden hun slachtoffers vaker aan via online advertenties en de uitbuiting heeft zich voor een deel verplaatst naar private woningen en gebouwen. De Commissie waarschuwt dat de meest kwetsbaren het hardst worden geraakt, bijvoorbeeld doordat slachtoffers van mensenhandel later worden gesignaleerd en daardoor niet op tijd de juiste bescherming krijgen. Daarnaast wijst de Commissie erop dat de COVID-19-uitbraak economische krimp en groeiende werkeloosheid zal veroorzaken. Dit zal er naar alle waarschijnlijkheid voor zorgen dat het aantal gevallen van mensenhandel binnen de EU stijgt, nu mensen kwetsbaarder worden voor bijvoorbeeld arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting. De Commissie neemt een grote verwevenheid waar tussen mensenhandel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals het witwassen van geld, mensensmokkel, drugscriminaliteit en fraude. Steeds professionelere criminele netwerken houden zich bezig met mensenhandel en het gebruik van technologie speelt een steeds grotere rol.

Bijna de helft van de gemelde slachtoffers zijn EU burgers. In de top vijf van EU landen waaruit slachtoffers afkomstig zijn, staat Nederland op nummer vier (1= Roemenië 2= Hongarije 3= Frankrijk 5=Bulgarije). Buiten de EU komen slachtoffers het vaakst uit Nigeria, China, Oekraïne, Marokko en India. Seksuele uitbuiting blijft binnen de EU de meest voorkomende vorm van mensenhandel, maar het aantal gevallen van arbeidsuitbuiting binnen de EU stijgt ook. Arbeidsuitbuiting maakt binnen de EU in de gerapporteerde periode 15% van het totaal aantal

5 Europese Commissie, 2017.

6 Resolutie van het Europees Parlement van 26 november 2019 (2019/2876(RSP)) naar aanleiding van de 30^e gedenkdag van het Verdrag voor de rechten van het kind.

7 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 33.

8 Op het moment van schrijven van deze monitor is geen nieuwe EU Anti-Trafficking Coördinator benoemd.

9 European Commission, 2020.

gemelde gevallen uit. Criminele uitbuiting komt onder andere in Nederland ook steeds vaker voor, ziet de Commissie. Zorgelijk is dat bijna een kwart van de gemelde slachtoffers binnen de EU minderjarig is. Migrantenkinderen, met name zij die zonder ouders naar Europa komen, zijn een van de kwetsbaarste groepen. De Commissie roept dan ook op tot versterking van de aanpak van handel in kinderen.

Net als in Nederland blijft ook in de rest van de EU het aantal vervolgingen en veroordelingen van daders laag. De Commissie wil dan ook dan lidstaten meer werk maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. De top vijf van landen met het hoogst aantal vervolgingen wordt gevormd door Frankrijk, België, Roemenië, Oostenrijk en Bulgarije. De top vijf van landen met de meeste veroordelingen is Frankrijk, Roemenië, Duitsland, Spanje en België. De EU Richtlijn met betrekking tot mensenhandel draagt lidstaten onder andere op om opsporingsdiensten te voorzien van de nodige in te zetten middelen en om er voor te zorgen dat zij niet afhankelijk zijn van slachtofferverklaringen in hun onderzoeken. De Commissie onderschrijft het belang van het wegnemen van de financiële winsten van de daders, om zo de verdienmodellen af te breken.

De Nationaal Rapporteur deelt de zorgen van de Commissie over de mogelijke gevolgen van de COVID-19-uitbraak op de kwetsbaarheid van mensen om het slachtoffer te worden van uitbuiting. Die kwetsbaarheid van een groeiende groep, of dat nu alleenreizende migrantenkinderen zijn of werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maakt onderdeel uit van het verdienmodel van daders. De Commissie ziet dan ook criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting stijgen, iets wat we ook terugzien in Nederland. De Nationaal Rapporteur onderschrijft dan ook de oproep van de Commissie aan lidstaten om zich te richten op de verdienmodellen van de daders en het belang van het wegnemen van het financiële gewin. De observatie van de Commissie dat mensenhandel steeds meer verweven is met andere vormen van georganiseerde criminaliteit en dat de rol van technologie hierin steeds belangrijker wordt, vormt hierin ook voor de Nederlandse context een belangrijk aanknopingspunt bij het in kaart brengen van die verdienmodellen.

2.2.3 Intentieverklaring Benelux

Eind 2019 hebben België, Nederland en Luxemburg (Benelux) verdere stappen toegezegd in hun grensoverschrijdende samenwerking in de strijd tegen mensenhandel. Dit staat in een ministeriële intentieverklaring die zij hebben afgelegd.¹⁰ Met deze verklaring wil de Benelux binnen de EU een voorbeeld geven hoe Staten slachtoffers van alle vormen van mensenhandel beter kunnen beschermen. De intentieverklaring gaat vooral over de bescherming van slachtoffers van mensenhandel uit landen buiten de EU, die zijn uitgebuit in een ander land dan het EU-land waar zij hulp en bijstand zoeken. Ook in Nederland is er sprake van een grote toename van het aantal slachtoffers van buiten de EU.¹¹ Als zij in Nederland aangifte doen, hebben zij doorgaans een Dublinstatus, omdat zij al in een ander EU-land verblijfsrecht hebben aangevraagd.¹² Recent is wetgeving ten opzichte van deze groep veranderd. Zij krijgen alleen nog verblijfsrecht in het kader van hun slachtofferschap als er voldoende opsporingsindicaties voor mensenhandel

10 Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie (2019) Benelux-Intentieverklaring betreffende de BENELUX-samenwerking inzake mensenhandel.

11 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 45.

12 Zie Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 30, voor nadere toelichting over mogelijke slachtoffers met een Dublinstatus.

in Nederland zijn. Voor deze slachtoffers geldt echter dat uitbuiting vaak in een ander EU-land of zelfs buiten de EU heeft plaatsgevonden. Zij moeten dan terugkeren naar het Dublinland en bescherming in Nederland houdt dan op. Eerder deed de Nationaal Rapporteur de aanbeveling om het inzicht te verbeteren in de groep slachtoffers met een Dublinstatus en effectief beleid te ontwikkelen om hen te beschermen.¹³

De drie ministers van Justitie willen daarnaast bestaande wettelijke tekortkomingen in de bescherming van slachtoffers bij de EU aankarten en oplossingen activeren.¹⁴ De verklaring onderstreept dat deze oplossingen gezocht moeten worden in het belang van een multidisciplinaire aanpak. Politici, justitiële en politieke autoriteiten, maatschappelijk werkers en ngo's moeten ter plaatse actief samenwerken om slachtoffers snel en doeltreffend bijstand te kunnen verlenen. De Nationaal Rapporteur dringt aan op uitvoering van de ondertekende intentieverklaring nu deze het belang van een integrale aanpak op internationaal niveau onderstreept. Hierbij is het belangrijk om de effecten van de intentieverklaring periodiek te evalueren en om bij te sturen indien nodig.

2.2.4 Liechtenstein initiatief

Het Liechtenstein initiatief is een collectief financieel kader voor de hele financiële sector en zakelijke dienstverleners in hun actie tegen mensenhandel. Het initiatief is een publiek-private samenwerking tussen de regeringen van Liechtenstein, Australië en Nederland, de Universiteit van de Verenigde Naties (Centre for Policy Research) en de private sector. In september 2019 heeft de Financial Sector Commission van het Liechtenstein initiatief een actieplan uitgebracht en aangeboden aan de General Assembly van de Verenigde Naties.¹⁵ In het actieplan staan vijf doelen die de financiële sector moet behalen en waar onmiddellijke actie bij is vereist: 1) nakoming van wetten die gericht zijn op de bestrijding van mensenhandel, 2) kennis van en uitdragen van die bestaande wetten, 3) invloed creëren en gebruiken om mensenhandel en de risico's daarop te adresseren en te verminderen, 4) voorzien in een effectieve remedie voor de schade die door mensenhandel wordt aangericht, en 5) investering in innovatie voor preventie van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur onderschrijft het belang van financiële opsporing en van publiek-private samenwerking, en is benieuwd naar de effecten van dit actieplan.

2.2.5 Liaisons in bron- en transitlanden

Volgens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) worden nieuwe vaste politieliaisons geplaatst in Polen, op de Westelijke Balkanroute (Kroatië) en Italië. In Nigeria bestond al zo'n vaste politieliaison.¹⁶ Dit zijn landen waaruit slachtoffers van mensenhandel afkomstig zijn (bronlanden). En landen die gebruikt worden als doorreisland (transitlanden). De daadwerkelijke plaatsing van de liaisons heeft vertraging opgelopen door de COVID-19-uitbraak. De plaatsing van nieuwe liaisons moet bijdragen aan meer zicht op migratiestromen, een betere informatiepositie en een verbetering in de samenwerking met lokale (opsporings)autoriteiten. Daarnaast geeft de staatssecretaris aan dat de liaisons ook een rol kunnen spelen bij het versterken van lokale opsporing, het versterken van de opvang van en de omgang met slachtoffers, en het vergroten van de bewustwording over de problematiek van mensenhandel. De Nationaal

13 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 59.

14 Zie website Benelux, www.benelux.int/nl/nieuws/de-benelux-landen-werken-samen-om-de-bescherming-van-slachtoffers-van-mensenhandel-de-europese-unie-te-verbeteren (geraadpleegd 26 november 2020).

15 United Nations University, 2019.

16 Kamerstukken II 2019/20, 28638, nr. 176.

Rapporteur hoopt dat dit kan bijdragen aan het bestrijden van de problematiek rondom onder meer Dublinclaimanten¹⁷ en alleenreizende minderjarige vreemdelingen (amv) (zie §2.6.1.3), waarop hij al meerdere keren heeft gewezen. De resultaten van deze investeringen op internationale samenwerking ziet de Nationaal Rapporteur met belangstelling tegemoet.

2.2.6 Trafficking in Persons rapport

In juni 2020 publiceerde het Amerikaanse State Department¹⁸ de jaarlijkse rapporten over mensenhandel, de zogenaamde Trafficking in Persons (TIP) rapporten. In deze rapporten houden de Verenigde Staten de inspanningen van landen in de strijd tegen mensenhandel tegen het licht.¹⁹ De Nederlandse aanpak van mensenhandel voldoet aan de Amerikaanse standaarden voor het uitbannen van mensenhandel. In het rapport wordt echter opgemerkt dat het Openbaar Ministerie (OM) minder zaken heeft vervolgd en dat er minder veroordelingen voor mensenhandel zijn, minder slachtoffers zijn geïdentificeerd en dat de pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel is stopgezet. Daarnaast maakt het TIP-rapport opnieuw melding van de toegenomen signalen van mensenhandel op de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).²⁰ Het TIP-rapport onderschrijft de eerder door de Nationaal Rapporteur gedane aanbevelingen om de bescherming van kwetsbare kinderen tegen seksuele uitbuiting te versterken²¹, de dataverzameling voor beleid te verbeteren²², meetbare doelen op te nemen in het nationale programma Samen tegen mensenhandel²³ (zie §2.3.1) en het gebrek aan zaken van niet seksuele uitbuiting te onderzoeken.²⁴

2.2.7 Conclusie internationale ontwikkelingen

De Nationaal Rapporteur constateert dat er verschillende interessante internationale ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, die ongetwijfeld hun weerslag zullen hebben op het nationaal te voeren beleid. Mensenhandel is vaak een internationaal delict en vraagt dus om intensieve internationale samenwerking. Door te leren van initiatieven in het buitenland kan internationale samenwerking bovendien bijdragen aan de nationale aanpak van mensenhandel. Verder vindt de Nationaal Rapporteur het een goede ontwikkeling dat er vanuit internationaal perspectief aandacht is voor financiële opsporing. Dit is een onmisbaar onderdeel van de aanpak van mensenhandel. Mensenhandel draait immers om verdienmodellen achter het uitbuiten van anderen. Een succesvolle financiële blik op de verschillende verschijningsvormen geeft meer zicht op de aard en de omvang van mensenhandel. Ook kan daarmee de opsporing efficiënter worden ingericht en kan slachtoffers meer passende financiële compensatie worden geboden.

17 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 59.

18 Het United States Department of State (DoS) wordt kortweg het State Department genoemd en is het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken.

19 Website U.S. Department of State, www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/netherlands/ (geraadpleegd 1 september 2020).

20 Het mandaat van de Nationaal Rapporteur betreft niet de BES eilanden en kan daar niet over rapporteren.

21 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 60.

22 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 161.

23 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 159.

24 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 189.

2.3 Nationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel

Deze paragraaf beschrijft brede ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel in Nederland.

2.3.1 Interdepartementaal programma Samen tegen mensenhandel

Het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel (hierna het programma) bestaat sinds 13 november 2018 en is bedoeld om de aanpak van alle vormen van mensenhandel te intensiveren.²⁵ Een belangrijke rol is weggelegd voor de verschillende ketenpartners: ministeries, gemeenten, opsporingsinstanties, opvang- en zorginstellingen, scholen, ngo's en private partijen moeten de aanpak verbeteren. Het programma heeft destijds vijf actielijnen vastgesteld die passen bij de integrale aanpak (zie §1.2). De Nationaal Rapporteur heeft in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018²⁶ uitgebreid op het programma gereflecteerd. De Nationaal Rapporteur heeft toen de staatssecretaris van JenV aanbevolen om ervoor te zorgen dat de implementatie en samenhang van maatregelen in het programma structureel worden gecoördineerd en dat een gedegen monitoring wordt vormgegeven. Op 13 november 2019 is een voortgangsbrief²⁷ van het eerste jaar van het programma uitgebracht.²⁸ Hierin wordt aan de hand van de opgestelde vijf actielijnen gekeken naar het geboekte succes en naar wat er nog beter kan. De voortgangsbrief bevat een groot aantal ontwikkelingen. Deze monitor biedt geen uitputtend overzicht van alle ontwikkelingen, maar enkele belangrijke en richtinggevende initiatieven worden hieronder uitgelicht.

2.3.1.1 Actielijn 1: Doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel

Deze actielijn ziet op het doorontwikkelen van de signalering, de opsporing en vervolging van daders en de opvang van slachtoffers van mensenhandel.

Signalering

Er zijn verschillende maatregelen genomen om het signaleren door professionals te verbeteren. Zo worden alle eerstelijns politiemedewerkers getraind in het herkennen van uiteenlopende vormen van mensenhandel. Daarnaast heeft de Artsenfederatie KNMG het onderwerp mensenhandel opgenomen in de KNMG-meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld. Zo krijgen medische professionals meer handvatten om mensenhandel te signaleren en te melden. Verder is de adviesrol bij Veilig Thuis uitgebreid en wordt er bij jeugdhulporganisaties extra aandacht besteed aan het signaleren van slachtoffers van mensenhandel. Om het probleem rondom kwetsbare jongeren in de jeugdzorg aan te pakken, zijn er verschillende initiatieven gestart. Zo is Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) met vier andere zorginstaties²⁹ een programma gestart waarbij onderzoek wordt uitgevoerd naar kennisniveau, knelpunten en bestaande hulpmiddelen. Daarmee willen ze tot een geïnformeerde oplossing of verbetering komen. Daarnaast is er een

25 Ministerie van J&V, ministerie van SZW, ministerie van VWS en ministerie van BZ, 2018.

26 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018).

27 Kamerstukken II 2019/20, 28638, nr. 176.

28 De tweede voortgangsbrief is niet opgenomen in deze monitor omdat de brief pas na de in dit hoofdstuk beschreven periode (september 2019 tot en met oktober 2020) is gepubliceerd.

29 De betreffende zorginstellingen zijn Entrea Lindenhout, Bijzonder Jeugdwerk, Koraal locatie De La Salle en Enver.

motie³⁰ aangenomen om de kennis en producten van de commissie Azough³¹ in te voeren in instellingen voor jongeren met een licht verstandelijke beperking (lvb) en bij instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Tevens is er een proeftuin van start gegaan bij de Nationale Politie en zorginstellingen (zie §2.6.2.1). De gedeelde vrees bestaat namelijk dat een deel van de jongeren die in instellingen wonen kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Betere informatie-uitwisseling moet leiden tot een verbeterde samenwerking.

Opsporing en vervolging

Mensenhandel is als prioriteit opgenomen in de Veiligheidsagenda 2019-2022 (zie §2.6.1.1). Daarin is onder andere als afspraak opgenomen dat de politie meer verdachten gaat aanleveren bij het OM op het gebied van mensenhandel. Voor de opsporing en vervolging van mensenhandel is structureel 2 miljoen euro extra ter beschikking gesteld. Een deel daarvan wordt gebruikt voor de training van eerstelijns politiemedewerkers en de opleiding van gecertificeerde mensenhandel-rechercheurs. Het andere deel gaat naar onderzoek. Denk hierbij aan de onderzoeken van het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) (zie §2.6.1.3) en proeftuinen gericht op bijvoorbeeld vakantieparken (zie §2.6.1.3), aangiftebereidheid en zorginstellingen (zie §2.6.2.1).

Opvang slachtoffers

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft 2 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld om 36 extra opvangplaatsen te creëren voor slachtoffers met meervoudige en complexe problematiek. Denk hierbij aan slachtoffers die vaak tussen wal en schip vallen, zoals Dublinclaimanten en slachtoffers met psychische problemen, een verslaving of een lvb. Het zou het bredere zorgveld helpen als de opgedane lessen vanuit deze opvang worden bijgehouden en verder over het land worden verspreid. Zo kan worden geleerd van de specifieke aard van de problematiek van deze slachtoffers en de manier waarop zij het best kunnen worden geholpen.

2.3.1.2 Actielijn 2: Doorontwikkelen van aanpak van arbeidsuitbuiting

Om aan de verplichtingen te voldoen in het ILO Forced Labour Protocol³², zijn er verschillende stappen gezet. De ministeries van JenV en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verkennen hoe ernstige benadeling beter en integraal kan worden opgepakt. Aanpak van malafide werkgevers en terugvorderen van achterstallig loon zijn twee aspecten die in deze verkenning worden meegenomen. Ook worden mogelijkheden onderzocht om malafide werkgevers zo veel mogelijk te frustreren, als artikel 273f Sr niet toereikend is om hen aan te pakken. Verder wordt er gekeken naar de beschikbare vormen van ondersteuning voor slachtoffers in de gevallen dat zij geen bescherming via 273f Sr kunnen krijgen. Deze verkenningen zijn, mede vanwege de COVID-19-uitbraak, nog niet afgerond.³³

Tevens is de capaciteit bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) in het programma Arbeidsuitbuiting uitgebreid. Om signalen van mensenhandel die langs verschillende kanalen binnenkomen op een plek te beoordelen en bij het juiste team te laten landen, is een intern informatieplein opgericht. Ook is er een landelijke expert mensenhandel gestart, die zorgt voor de verbin-

30 *Kamerstukken II 2019/20, 28638, nr. 169.*

31 *Nederlands Jeugdinstuut, 2019.*

32 *International Labour Organization, 2016.*

33 *Schriftelijke informatie ministerie van SZW, d.d. 16 juni 2020.*

ding tussen verschillende ketenpartners en ISZW. Zie voor meer ontwikkelingen rondom de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling het uitgelichte stuk vanaf pagina 42.

2.3.1.3 Actielijn 3: Voorkomen van slachtofferschap en daderschap

De maatregelen in deze actielijn hebben tot doel om slachtoffer- en daderschap te voorkomen. Eind 2019 heeft Stichting School en Veiligheid een tool ontwikkeld.³⁴ Het doel van deze tool is door uitwisseling van informatie met alle betrokkenen op een school een compleet beeld van een leerling te vormen. Zo kan een school inzichtelijk maken hoe gebeurtenissen, situaties en kenmerken het leven en welzijn van de jongere positief of negatief beïnvloeden. De Nationaal Rapporteur is hierover positief, maar plaatst wel een kanttekening. Deze tool kan weliswaar worden gebruikt bij het signaleren van problematiek, waaronder mensenhandel of seksueel geweld tegen kinderen, maar de tool kan deze problematiek niet voorkómen.

Ook wordt onder deze actielijn het initiatiefwetsvoorstel “Strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel” genoemd.³⁵ Dit initiatiefwetsvoorstel moet bijdragen aan het ontmoedigen en vervolgen van klanten die seks kopen van slachtoffers van uitbuiting (zie §2.3.3). Daarnaast zijn er meer initiatieven gericht op de aanpak klanten. Zo is het ministerie van JenV verschillende processen gestart, waarbij ten behoeve van de opsporing gesprekken zijn gevoerd met de politie en het OM en een wetswijziging wordt verkend om het betalingsaspect bij de vervolging van klanten die seks kopen van zestienminners te expliciteren. Ten behoeve van bewustwording bij de klanten zelf zijn er expertmeetings gehouden met een aantal ngo’s en de Nationaal Rapporteur. Deze expertmeetings hebben tot doel om de knelpunten en mogelijkheden in kaart te brengen rondom het ontmoedigen en vervolgen van klanten die seks kopen van minderjarigen. En om met een pakket van maatregelen te komen om klanten die seks kopen van minderjarigen te ontmoedigen. In de expertmeetings is informatie verzameld over welk type klant het grootste risico vormt om seks te kopen van minderjarigen en welke kenmerken die klanten hebben. Ook is gezocht naar de meest effectieve interventie om deze risicogroep te weerhouden. Ten tijde van het schrijven van deze monitor hebben deze expertmeetings nog geen interventie opgeleverd. Een ander traject in het kader van bewustwording is een fictieve profielen campagne die verkend wordt. Daarnaast doet het CKM onderzoek naar zaken rondom betaalde seks met een 16- of 17-jarige. Er wordt gekeken naar de strafmaat in de onderliggende strafdossiers om te onderzoeken wat klanten drijft en afschrikt. Het onderzoek richt zich ook op het opsporingsbeleid en de wet- en regelgeving omtrent de aanpak van klanten. Op basis van dit onderzoek kunnen vervolgens gerichte maatregelen worden ontwikkeld om deze klanten aan te pakken.

2.3.1.4 Actielijn 4: Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

In het Interbestuurlijk Programma (IBP) zijn afspraken gemaakt om de gemeentelijke aanpak van mensenhandel te versterken. Alle gemeenten in Nederland moeten in 2022 een duidelijk beleid voor mensenhandel hebben en er moet een landelijk netwerk van zorgcoördinatie gecreëerd worden. Ontwikkelingen in de gemeentelijke en regionale aanpak van mensenhandel worden uitgebreid beschreven in §2.4.1.

34 Website Stichting School en Veiligheid, www.schoolenveiligheid.nl/actueel/intervisietool-niet-pluisinstrument/ (geraadpleegd 2 oktober 2020).

35 Kamerstukken II 2019/20, 34091, nr. 11.

2.3.1.5 Actielijn 5: Delen van kennis en informatie

Er zijn verschillende stappen ondernomen om het delen van kennis en informatie te stimuleren en te faciliteren. Dit is nodig omdat verschillende ketenpartners een belemmering ervaren bij het delen van informatie. Dat heeft te maken met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), maar ook met onduidelijkheid en angst bij organisaties over welke gegevens gedeeld mogen worden. Het ministerie van JenV heeft onderzocht op welke wijze en onder welke voorwaarden ketenpartners informatie met elkaar kunnen delen. Aan de hand van dat onderzoek is een concept-handreiking opgesteld die ondersteuning kan bieden bij de vraagstukken van ketenpartners. De Nationaal Rapporteur hoopt dat de handreiking snel met de ketenpartners wordt gedeeld en dat deze wordt aangevuld met de benodigde randvoorwaarden, zoals trainingen. Bovendien is het van belang dat de effecten van deze handreiking en aanvullende maatregelen worden gemeten, zodat kan worden gezien of er meer nodig is om de knelpunten rondom gegevensuitwisseling op te lossen.

2.3.1.6 Klankbordgroep en monitoring Samen tegen mensenhandel

In de voortgangsbrief kondigt de staatssecretaris van JenV aan op korte termijn een klankbordgroep in te richten voor het programma Samen tegen mensenhandel. De klankbordgroep moet ervoor zorgen dat professionals en beleidsmakers samenkomen en gezamenlijk de resultaten monitoren en nadenken over de verdere invulling van de actielijnen.³⁷ Helaas is deze klankbordgroep op het moment van schrijven van deze monitor nog niet tot stand gekomen.³⁸ De Nationaal Rapporteur heeft eerder met een aanbeveling aangedrongen op structurele programmacoördinatie en monitoring van de effecten van het programma.³⁹ Deze aanbeveling geldt daarom onverkort.

2.3.1.7 Voortzetting interdepartementale ambities

Mensenhandel staat hoog op de politieke agenda. Vier ministeries hebben eind 2018 gezamenlijk afgesproken om de integrale aanpak van mensenhandel te intensiveren. Dat past bij de urgente problematiek van mensenhandel. De voortgangsbrief die hierboven is toegelicht laat zien wat er de laatste twee jaar is gedaan in de aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur constateert dat er veel inspanningen zijn geleverd en dat er brede betrokkenheid is van veel verschillende partijen. Het programma heeft bijgedragen aan meer aandacht, ook op lokaal niveau, voor de aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur is positief gestemd over alle individuele initiatieven, maar mist nog de samenhang en coördinatie van deze initiatieven.

De Nationaal Rapporteur benadrukt dat politieke aandacht en prioriteit voor mensenhandel, ook na de formatie van een nieuw kabinet in 2021, moet blijven om daadwerkelijk impact te bewerkstelligen. De aanpak van mensenhandel is immers gebaat bij een duurzame en gecoördineerde integrale, en dus ook interdepartementale, aanpak. De Nationaal Rapporteur is van mening dat de aanpak in de toekomst vooral gebaat is bij volharding, verduurzaming en (professionele) verdieping en een focus op de meest urgente problematiek.

Daarvoor is het cruciaal om te weten waar de aanpak van mensenhandel op dit moment staat. De vraag die in aanloop naar de verkiezingen van 2021 rijst, is welke effecten de afgelopen twee jaar zijn behaald met het programma Samen tegen mensenhandel. En of daarmee is voldaan aan de vooraf gestelde ambities en doelen. Tegelijkertijd kan worden gezien of de in 2018 gestelde ambities en

37 *Kamerstukken II 2019/20, 28638, nr. 176.*

38 *Mondelinge informatie ministerie van J&V, d.d. 17 september 2020.*

39 *Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 161-162.*

doelen nog passend zijn. Het lijkt geen twijfel dat de brede aanpak van mensenhandel, ook in verbinding met de aanpak van ondermijning, duurzame intensivering nodig heeft en dus onderwerp zou moeten zijn van het komende regeringsprogramma. Is de aanpak gericht op de juiste zaken? Is er voldoende zicht op achterliggende mechanismen en verdienmodellen? Op welke terreinen is intensivering nodig? Intensivering hoeft zich niet alleen te laten kenmerken door *meer* activiteiten, maar kan ook tot uiting komen door meer focus en samenhang en het kiezen van de *juiste* activiteiten. Bovendien moet de meest urgent te beschermen groep centraal staan in de aanpak van mensenhandel. Denk aan een focus op minderjarige en adolescentie slachtoffers en daders van seksuele uitbuiting en de grote groep slachtoffers met een Dublinstatus. Vanuit daar moet worden bekeken hoe deze doelgroepen het best beschermd kunnen worden. Bijvoorbeeld door een regionale aanpak, door meer inzicht in de groep te vergaren, door betere financiële opsporing en/of door gebruik van technologische instrumenten. Met een goede probleemanalyse kunnen organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel focus aanbrengen, gericht te werk te gaan en hun doelstellingen scherp formuleren. Tot slot moet continu getoetst worden of de aanpak gericht is op de juiste personen en wat het effect daarvan is, om indien nodig bij te kunnen sturen. Zo kan een langdurig effectieve integrale aanpak worden vormgegeven.

2.3.2 Wetsvoorstel regulering sekswerk

Eind 2019 is het wetsvoorstel van de Wet regulering sekswerk (Wrs)³⁹ ter consultatie aangeboden. Dit wetsvoorstel richt zich onder andere op een uniforme vergunningsplicht voor seksbedrijven en individuele sekswerkers. Daarmee beoogt de wet uitbuiting tegen te gaan en tot een acceptabele en inzichtelijke prostitutiebranche te komen. De Wrs is na tien jaar in consultatie gegaan. Zoals eerder geconstateerd verkeerden gemeenten door het uitblijven van dit wetsvoorstel al geruime tijd in onzekerheid.⁴⁰ Gemeenten kunnen daardoor moeilijk duurzaam prostitutiebeleid ontwikkelen en kunnen de rol die zij hebben in de aanpak van seksuele uitbuiting niet altijd goed vervullen. Onder andere de gemeenten Utrecht en Amsterdam zijn, ondanks dat de Wrs nog niet in werking is getreden, al begonnen met plannen voor het herinrichten van prostitutiezones binnen hun gemeente.

De Nationaal Rapporteur heeft gereageerd op het wetsvoorstel en zich daarbij beperkt tot de aspecten die verband houden met zijn mandaten mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.⁴¹ In zijn reactie benadrukt de Nationaal Rapporteur dat veel verschillende actoren en maatregelen nodig zijn om uitbuiting tegen te gaan en te komen tot een acceptabele en inzichtelijke prostitutiebranche. Zo is een breed en samenhangend beleidskader nodig voor preventie, controle, (bestuurlijke) handhaving, opsporing en vervolging, en nazorg en hulpverlening om kwetsbaren in de prostitutiesector te beschermen. Wetgeving vormt daarbij slechts een onderdeel van deze bredere aanpak. Het invoeren van een Wrs is op zichzelf dus niet afdoende om seksuele uitbuiting tegen te gaan.

39 Website Overheid, www.internetconsultatie.nl/sekswerk (geraadpleegd 9 oktober 2020).

40 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 65-66; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 2.

41 Website Nationaal Rapporteur, www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2019/12/13/consultatiereactie-wetsvoorstel-regulering-prostitutie (geraadpleegd 16 oktober 2020).

Daarnaast constateert de Nationaal Rapporteur dat de focus van het wetsvoorstel voornamelijk ligt bij vergund en onvergund sekswerk, maar dat er te weinig aandacht is voor vrijwillig en gedwongen sekswerk. Ook is er in het wetsvoorstel onvoldoende aandacht voor kwetsbare groepen die niet in aanmerking komen voor een vergunning. Een voorbeeld hiervan is de groep personen jonger dan 21 jaar en de groep sekswerkers die illegaal in Nederland verblijft. Dat zij niet in aanmerking komen voor een vergunning sluit niet uit dat zij, al dan niet gedwongen, toch sekswerk verrichten.

Naar aanleiding van een motie van de ChristenUnie in de Tweede Kamer is een onderzoek toegezegd om in kaart te brengen hoe uitvoering wordt gegeven aan de internationale verplichtingen rondom het tegengaan van seksuele uitbuiting en welke stappen op dat gebied nog genomen zouden kunnen worden.⁴²

2.3.3 Wetsvoorstel strafbaarstelling klanten

Het initiatiefwetsvoorstel 'Strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel'⁴³ stelt klanten strafrechtelijk aansprakelijk als zij weten of hadden moeten weten dat er sprake was van mensenhandel. Het voorstel ligt, op het moment van schrijven van deze monitor, ter behandeling bij de Eerste Kamer. De Nationaal Rapporteur beschouwt dit wetsvoorstel als een schakel in de bredere aanpak om slachtofferschap en daderschap van mensenhandel te voorkomen.

2.3.4 Conclusie nationale ontwikkelingen

De Nationaal Rapporteur constateert dat er de afgelopen periode veel initiatieven zijn ontplooid om op een breed vlak mensenhandel tegen te gaan. Dat er aansluiting wordt gezocht in wetgeving is een goede ontwikkeling. Wel merkt de Nationaal Rapporteur op dat er te weinig aandacht is voor preventie, een essentieel onderdeel om kwetsbare groepen, zoals jongeren, te beschermen. De Nationaal Rapporteur acht het van belang om ook in een volgende kabinetsperiode structureel gestalte te geven aan de in het programma interdepartementaal uitgesproken ambities in de aanpak van mensenhandel. Een andere ontwikkeling die de Nationaal Rapporteur graag verankert ziet, is continue reflectie. Bij elk initiatief dient de vraag te worden en te blijven gesteld: welk doel dient dit programma of deze maatregel, en is de aanpak gericht op de juiste dingen? Is er voldoende zicht op achterliggende mechanismen en verdienmodellen? Op welke terreinen is intensivering nodig? De Nationaal Rapporteur merkt hierbij op dat intensivering op verschillende manieren kan plaatsvinden. De nadruk hoeft niet altijd te liggen op *meer* initiatieven, maar op de *juiste* initiatieven. Analyse van beschikbare data en casuïstiek, is onontbeerlijk om tot die juiste richtingen te komen.

⁴² Kamerstukken II 2020/21, 35484, nr. 2.

⁴³ Kamerstukken II 2014/15, 34091, nr. 2.

Uitgelicht: Arbeidsuitbuiting



Arbeidsuitbuiting is een complex probleem dat raakt aan veel verschillende (beleids)terreinen. Het grijpt bovendien in in de brede context van misstanden op de arbeidsmarkt. Binnen die brede context van misstanden en slecht werkgeverschap op de arbeidsmarkt vormt arbeidsuitbuiting als meest ernstige variant het sluitstuk. Voor deze brede context van (on)eerlijk werk is de afgelopen jaren in toenemende mate maatschappelijke en politieke aandacht geweest. Dit heeft geleid tot veel verschillende rapportages en beleidsstukken.⁴⁷ De COVID-19 crisis heeft in 2020 daarnaast opnieuw bloot gelegd dat er veel kwetsbare werkenden zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ondanks deze inzichten blijft echter onduidelijk hoe vaak en in welke vormen arbeidsuitbuiting zich daadwerkelijk aandient, en op welke wijze dit samenhangt met die bredere context van (on)eerlijk werk en de kwetsbaarheden van bepaalde groepen mensen op de arbeidsmarkt.

Wat is arbeidsuitbuiting?

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel waarbij sprake is van gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening zonder seksuele component. Bij gedwongen *arbeid* gaat het om een formele werkgever-werknemersrelatie en vindt de uitbuiting plaats in een georganiseerde sector, zoals onder andere de tuinbouwsector of de binnenvaart. Bij gedwongen *dienstverlening* ontbreekt vaak een arbeidsovereenkomst en is de sector waarin de tewerkstelling plaatsvindt ongeorganiseerd. Voorbeelden hiervan zijn uitbuiting binnen het huishouden of van au pairs. Arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel is strafbaar volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr).

Gebrek aan zicht op slachtoffers van arbeidsuitbuiting

De Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 laat zien dat er weinig zicht is op de slachtoffers van arbeidsuitbuiting.⁴⁸ In de periode 2015 tot 2019 zijn er 1.166 slachtoffers gemeld, een gemiddelde van zo'n 230 slachtoffers per jaar. Het grootste deel van de meldingen bij CoMensha wordt gedaan door de ngo FairWork. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing (ISZW-DO), de opsporingsinstantie belast met de opsporing van arbeidsuitbuiting, meldt per jaar over diezelfde periode gemiddeld 60 slachtoffers per jaar.⁴⁹

Strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting is ingewikkeld

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting worden dus weinig gemeld. Dat kan samenhangen met het feit dat het begrip arbeidsuitbuiting nog relatief weinig ingekleurd is. De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting is relatief jong.⁵⁰ Het aantal rechterlijke uitspraken over arbeidsuitbuiting is beperkt, zeker in vergelijking met de uitspraken over seksuele uitbuiting (zie §6.4.1). In de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 concludeerde de Nationaal Rapporteur bovendien dat de jurisprudentie over de reikwijdte van de strafbaarstelling van niet seksuele uitbuiting niet eenduidig is. Dit leidde tot de aanbeveling om de opsporings- en vervolgingsinspanningen van niet seksuele uitbuiting te vergroten en te verbreden, om zo tot rechtsvorming te komen.⁵¹

47 Onder meer de 'Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten', de 'Brede maatschappelijke heroverweging – Eerlijk werk', de 'Staat van eerlijk werk' en de adviezen van het 'Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten'.

48 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 51.

49 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 49.

50 Gedwongen dienstverlening is strafbaar sinds 2005. Gedwongen bedelarij is strafbaar sinds 2013.

51 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 190.

Twee zaken, verschil in resultaat

Een treffend voorbeeld in de strafrechtelijke jurisprudentie dat wél beschikbaar is, is een arrest⁵² van het gerechtshof Den Haag. In deze zaak ging het om een aardbeienkweker die tijdens het plukseizoen gebruikmaakte van seizoenarbeiders die geworven waren in Oost-Europa. Deze arbeiders hadden een contract getekend in een taal die zij niet machtig waren, kregen minder dan het minimumloon uitbetaald, ontvingen geen salarisstroken, en ingeval van ziekte werden zij niet doorbetaald. Bovendien werden zij zeer slecht gehuisvest in een kantine, schuur en (lekkende) tent waar geen of onvoldoende sanitaire voorzieningen aanwezig waren. Verder liet de verdachte de boekhouding zo aanpassen dat het leek alsof de werknemers het minimumloon verdienden, terwijl dit in werkelijkheid niet zo was. Door zijn manier van handelen heeft de verdachte substantieel financieel voordeel genoten en de arbeiders, die juist vanwege hun zwakke financiële positie naar Nederland zijn gekomen, niet. Volgens het hof gingen deze omstandigheden verder dan slecht werkgeverschap of ernstige benadeling en daarom werd arbeidsuitbuiting van kwetsbare arbeidsmigranten bewezenverklaard.

Alhoewel de werkgever in deze zaak werd veroordeeld, ligt dat voor veel andere schrijnende gevallen anders. Zoals in de grote zaak ‘Cornwall’.⁵³ In deze zaak ging het over de tewerkstelling van meerdere Filipijnse matrozen in de Nederlandse binnenvaart. De matrozen spraken geen Nederlands en weinig Engels. Het hof achtte bewezenverklaard dat de arbeidscontracten valselijk waren opgemaakt, dat deze contracten waren gebruikt voor het aanvragen van verblijf- en werkvergunningen en dat de slachtoffers werden onderbetaald. Ook constateerde het hof dat de verdachten de Filipijnse matrozen in een kwetsbare positie hadden gebracht door de vele onduidelijkheden rondom de regels en rechten van de werknemers, waardoor er wel sprake was van slecht werkgeverschap.⁵⁴ Maar het hof achtte niet bewezen dat er overmatig overwerkt was, dat de werkomstandigheden onveilig waren en dat de huisvesting onder de maat was terwijl onduidelijk bleef in welke mate economisch voordeel was behaald. In deze complexe zaak werden de verdachten daarom vrijgesproken van mensenhandel.

ARBEIDSUITBUITING OF NIET: CRITERIA BINNEN DE RECHTSPRAAK

Binnen de rechtspraak zijn criteria ontwikkeld om te bepalen of er sprake is van uitbuiting.⁵⁵ Deze criteria zien op de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die dat meebrengt voor het slachtoffer en het financiële voordeel dat daarmee wordt behaald door de werkgever. De criteria zijn vaak lastig te bewijzen, mede omdat er bij de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting sprake lijkt van open normen in 273f Sr. Zo is bij seksuele uitbuiting het handelen van verdachten om personen te gaan uitbuiten voldoende om tot een veroordeling te komen; de uitbuiting hoeft dus nog niet daadwerkelijk te hebben plaatsgevonden. Voor arbeidsuitbuiting moet de aard en de duur van de tewerkstelling wel worden bewezen, waarmee het er op lijkt dat de uit-

52 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2189.

53 Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1284; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1285; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1286; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1287.

54 Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1284; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1285; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1286; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1287.

55 Zie voor verdere toelichting over de strafbaarstelling van mensenhandel Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 2.

buiting dus al gaande moet zijn om tot een veroordeling te komen. Met een dergelijke invulling van het artikel kunnen geen toekomstige situaties worden voorkomen, terwijl dat ook juist bij arbeidsuitbuiting zo belangrijk is.

Enkel aan de hand van de beperkt beschikbare jurisprudentie is het niet mogelijk om een goed beeld te krijgen van de omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland en door het beperkt aantal zaken dat voor de rechter is gebracht, is het bovendien nog onvoldoende helder wanneer misstanden tussen werkgevers en werknemers beoordeeld kunnen worden als daadwerkelijke arbeidsuitbuiting. Met name de scheidslijn tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting is niet helder. Bij ernstige benadeling gaat het vaak om gevallen van malafide werkgevers die hun werknemers ernstig onderbetalen, hen laten werken in slechte werksituaties of andere grove overtredingen van de arbeidswetten begaan, terwijl er bijvoorbeeld geen sprake is van aantoonbaar fysiek geweld of misbruik van een kwetsbare positie. Ernstige benadeling is geen term die volgt uit strafrechtelijke of bestuursrechtelijke wetgeving, maar is een door de ISZW geïntroduceerd begrip. In geval van ernstige benadeling zijn er kennelijk onvoldoende aanknopingspunten om de werkgever strafrechtelijk te vervolgen volgens artikel 273f Sr.

In het maatschappelijk en politiek debat wordt er dus gesproken over oneerlijk werk, slecht werkgeverschap, ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting, maar is op dit moment nog te weinig duidelijkheid over de invulling van deze begrippen. Daardoor ontbreekt een helder normenkader voor de aanpak van arbeidsuitbuiting. Zoals eerder in deze paragraaf uiteen werd gezet, en zoals ook duidelijk werd in de beschreven zaken, is arbeidsuitbuiting veelal nauw verweven met andere uitingsvormen van slecht werkgeverschap en ernstige benadeling. In onderstaande wordt wat we weten over die context kort geschetst.

Kwetsbare werkenden

Arbidsuitbuiting vindt voornamelijk plaats aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit gaat vaak om laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid in sectoren zoals de bouw, land- en tuinbouw, distributie, schoonmaak of de vleesverwerkende industrie. In Nederland werken vooral arbeidsmigranten in deze sectoren: meer dan 400.000.⁵⁶ Arbeidsmigranten zijn extra kwetsbaar doordat ze bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet spreken of illegaal in Nederland verblijven, zo blijkt uit de jurisprudentie. Hoeveel arbeidsmigranten precies te maken krijgen met arbeidsuitbuiting is onbekend, maar arbeidsmigranten zijn al jaren oververtegenwoordigd in de officiële slachtofferregistraties van mensenhandel bij CoMensha.⁵⁷

Dat arbeidsmigranten bovengemiddeld kwetsbaar zijn is al langere tijd bekend. De parlementaire commissie Koopmans die al in 2011 onderzoek deed naar arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa stelde dat “Nederland niet in staat is geweest de toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost- Europa in goede banen te leiden. De commissie is geschrokken van het groot aantal malafide uitzendbureaus en de slechte, soms schrijnende, huisvestingsituaties van arbeidsmigranten. [...] Migranten worden onderbetaald door hun werkgevers en huisjesmelkers laten migranten te veel betalen voor kleine en slechte huisvesting.” Ook zegt de commissie te zijn “geschrokken van de aard en omvang van uitbuitingssituaties. Het gaat dan met name

⁵⁶ Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020a, p. 2.

⁵⁷ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 42.

om onredelijk hoge kosten, wurgcontracten, onwetendheid over schijnzelfstandigheid, het onder valse voorwendselen migranten naar Nederland halen en oneigenlijke koppelingen tussen werk en huisvesting.”⁵⁸

COVID-19 legt opnieuw kwetsbare positie arbeidsmigranten bloot

Onder meer FNV, CNV, FairWork en CoMensha hebben hun zorgen geuit over de preciaire situatie van (EU-)arbeidsmigranten tijdens de COVID-19-uitbraak.⁵⁹ Naar aanleiding van de zorgwekkende en urgente signalen over misstanden bij arbeidsmigranten, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in mei 2020 het ‘Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten’ (hierna Aanjaagteam) ingesteld.⁶⁰ Dit interdepartementale Aanjaagteam adviseert over mogelijke oplossingen en maatregelen voor de korte en lange termijn om arbeidsmigranten te beschermen tegen COVID-19-uitbraak en misstanden. Het Aanjaagteam publiceerde in juni 2020 op basis van een probleemanalyse en een rondgang langs verschillende regio’s haar eerste aanbevelingen. In oktober 2020 volgde het tweede advies met aanbevelingen voor de langere termijn. Belangrijke bevindingen van het Aanjaagteam rondom de bescherming van arbeidsmigranten tijdens COVID-19, leggen ook een systeem bloot dat op veel verschillende vlakken een voedingsbodemp biedt voor uitbuiting van kwetsbare werkkenden. De Nationaal Rapporteur onderschrijft daarom het grote belang van het Aanjaagteam en de adviezen. De problematiek rondom arbeidsmigranten blijft dus ondanks een uitgebreid rapport van de commissie Koopmans in 2011 urgent aanwezig. De Nationaal Rapporteur houdt de komende periode de uitwerking en opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam nauwlettend in de gaten om de uitbuiting van arbeidsmigranten als belangrijk aspect van de bredere problematiek rondom deze groep te blijven adresseren.

Mechanismen die bijdragen aan misstanden arbeidsmarkt

Het Aanjaagteam en ook anderen⁶¹ hebben de mechanismen die bijdragen aan de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten, en dus aan misstanden op de arbeidsmarkt, in kaart gebracht. Het gaat bijvoorbeeld om meervoudige afhankelijkheid, weinig controle op uitzendbureaus, slechte registratie van arbeidsmigranten, huisvesting als verdienmodel en een versnipperde handhaving.

Meervoudige afhankelijkheid

Arbeidsmigranten zijn voor werk, transport, huisvesting en zorgverzekering vaak afhankelijk van hun werkgever en/of uitzendbureau.⁶² Werkgevers en/of uitzendbureaus bieden deze diensten meestal in totaalpakketten aan. Arbeidsmigranten hebben een beperkte keuze- en onderhandelingsruimte voor wat betreft deze totaalpakketten.⁶³ Het aanbieden van deze totaalpakketten is over het algemeen bedoeld als service en werkt geregeld goed in de praktijk. Er zijn echter ook werkgevers en uitzendbureaus die deze totaalpakketten misbruiken. In de aangeboden totaalpakketten betekent het beëindigen van een (flexibel) arbeidscontract vaak het beëindigen van bijvoorbeeld huisvesting. Deze meervoudige afhankelijkheid, het gebrek

58 *Kamerstukken II 2011/12, 32680, nr. 4.*

59 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/04/08/brief-arbeidsmigranten-en-covid-19/ (geraadpleegd 31 augustus 2020).

60 *Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 49.*

61 Onder meer de ‘Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten’, de ‘Brede maatschappelijke heroverweging – Eerlijk werk’, de ‘Staat van eerlijk werk’.

62 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020a, p. 3.

63 ISZW, 2019, p. 37.

aan alternatief werk en/of alternatieve huisvesting, het gebrek aan sociaal netwerk, de taalbarrière, en het gebrek aan kennis van wet- en regelgeving maken het moeilijk voor de werknemer om bezwaar te maken tegen onacceptabele (werk)situaties.⁶⁴

Deze meervoudige afhankelijkheid is vaak nog sterker voor mensen van buiten de EU (hierna derdelanders). Geregeld krijgen derdelanders recht op verblijf en arbeid in een EU-lidstaat, bijvoorbeeld Polen of Litouwen. Zij kunnen vervolgens in het kader van vrij verkeer van diensten direct aan het werk worden gezet in een ander land binnen de EU. Werkgevers maken hiervan gebruik (of misbruik) door derdelanders op bijvoorbeeld een Pools contract te laten werken in Nederland. Door gebruik te maken van de ruimte die de regels omtrent vrij verkeer van diensten in Europa bieden, kunnen werkgevers voordeel trekken uit het tewerkstellen van doorgedetacheerde derdelanders.⁶⁵ Onder meer FNV⁶⁶ en ISZW⁶⁷ waarschuwen voor dergelijke constructies en signaleren dat deze derdelanders nóg kwetsbaarder zijn door de grote afstand tot hun werkgever in de andere EU-lidstaat en tot hun thuisland, en het feit dat hun verblijf in Europa is gekoppeld aan hun werkgever. De Nationaal Rapporteur benadrukt dat dit, naast een Nederlandse aanpak, vraagt om een aanpak in Europees verband.

EEN KWETSBARE GROEP: ONGEDOCUMENTEERDEN

Ook ongedocumenteerden vormen een kwetsbare groep voor arbeidsuitbuiting. Zij verblijven illegaal in Nederland waardoor zij vaak niet via reguliere kanalen aan werk en huisvesting kunnen komen. Hierdoor werken zij veelal op de informele arbeidsmarkt, waar geen werk ook geen inkomen betekent. Geen inkomen zorgt vervolgens voor verlies van huisvesting. Dit werd tijdens de COVID-19-uitbraak pijnlijk duidelijk, toen er een grote toename werd gesignaleerd van hulpvragen door ongedocumenteerde arbeidsmigranten.⁶⁸ Bovendien kunnen ongedocumenteerden geen gebruik maken van de meeste sociale voorzieningen en bestaat continu de angst om uitgezet te worden. Dit zorgt voor grote terughoudendheid om met instanties als de politie of de ISZW te praten.⁶⁹ Hierdoor blijft deze groep grotendeels buiten beeld. Deze terughoudendheid en meervoudige afhankelijkheid maakt ongedocumenteerden extra kwetsbaar voor uitbuitingssituaties.

64 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020a, p. 3; mondelinge informatie ISZW Toezicht d.d. 1 oktober 2020, Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten d.d. 25 september 2020, OM d.d. 11 september 2020.

65 ISZW, 2019, p. 20-22; Mondelinge informatie ministerie SZW d.d. 17 september 2020, ISZW Toezicht d.d. 1 oktober 2020, FNV d.d. 14 september 2020.

66 Mondelinge informatie FNV d.d. 14 september 2020.

67 ISZW, 2019, p. 6; mondelinge informatie ISZW Toezicht d.d. 1 oktober 2020.

68 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/09/18/ongedocumenteerden-beschermen/ (geraadpleegd 16-12-2020); Website Amnesty International, www.amnesty.nl/wordt-vervolgd/het-onzichtbare-leed-in-de-schaduweconomie (geraadpleegd 16-12-2020).

69 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/05/06/impact-van-corona-op-ongedocumenteerden-in-Nederland/ (geraadpleegd 16-12-2020); website FairWork, www.fairwork.nu/2020/09/18/ongedocumenteerden-beschermen/ (geraadpleegd 16-12-2020).

OVERIGE KWETSBAARHEDEN VOOR ARBEIDSUITBUITING

Naast arbeidsmigranten die vanwege hun meervoudige afhankelijkheid een kwetsbare groep vormen, kunnen werknemers ook door andere kwetsbaarheden ten prooi vallen aan uitbuitingssituaties. Kwetsbaar zijn bijvoorbeeld ook personen met een verstandelijke beperking of een verslaving⁷⁰ of vanwege hun minderjarige leeftijd.⁷¹ Misbruik maken van iemands kwetsbare positie, misleiding dan wel misbruik van ‘uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht’ worden binnen de jurisprudentie aangeduid als dwangmiddelen.

Zo heeft het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een man veroordeeld die twee slachtoffers had uitgebuit door misbruik te maken van hun verstandelijke beperking.⁷² De verdachte was op de hoogte van het lage IQ van de slachtoffers en van het feit dat zij makkelijk te beïnvloeden waren. De slachtoffers hebben de man onderdak verschaft en hebben meerdere huishoudelijke taken voor de verdachte verricht, zoals het doen van boodschappen, koken, schoonmaken, het doen van de was en het zorgen voor de hond van de verdachte.

Ook kan arbeidsuitbuiting van minderjarigen plaatsvinden in huiselijke kring. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de uitspraken van de Hoge Raad over een man en een vrouw die zijn veroordeeld voor de uitbuiting van hun minderjarige nichtje.⁷³ Het meisje kwam oorspronkelijk uit Turkije en verbleef illegaal in Nederland. Gedurende de jaren dat ze bij de verdachten verbleef, verrichtte ze vele huishoudelijke taken en zorgde ze voor de kinderen van de verdachten. Zelf sprak ze de Nederlandse taal niet, ging ze niet naar school en kreeg ze geen medische zorg. De grens van datgene wat van een kind binnen een gezin mag worden verwacht, was hier in ruime mate overschreden.

De rol van uitzendbureaus

40% van alle meldingen van mogelijke onderbetaling zijn gerelateerd aan uitzendbureaus. De ISZW treft bij controles van uitzendbureaus in 41% van de gevallen overtredingen aan.⁷⁴ Ondanks dit hoge aantal aangetroffen overtredingen, controleert de ISZW jaarlijks slechts 1% van alle uitzendbureaus, waardoor de (door uitzendbureaus gevoelde) pakkans zeer laag is.⁷⁵ Bovendien constateert de ISZW dat steeds meer malafide uitzendbureaus na sancties hun onderneming opheffen of failliet laten gaan (turboliquidaties), om op die manier de boete te ontwijken. Geconcludeerd moet worden dat het aantal van naar schatting 14.000 uitzendbureaus⁷⁶ te hoog is om periodiek te controleren.

70 HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:492.

71 HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:39; HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:40.

72 Hof Arnhem-Leeuwarden 24 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5816.

73 HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:39.

74 ISZW, 2020, p. 69.

75 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 22.

76 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 21.

Er zijn nu geen voorwaarden gesteld aan het beginnen van een uitzendbureau. Tot op heden bestaat er een privaat keurmerk waar slechts een derde van de branche bij is aangesloten.⁷⁷ Dit certificaat heeft misstanden rondom malafide uitzendbureaus niet (voldoende) kunnen tegengaan. Het Aanjaagteam doet daarom de aanbeveling om een door de Raad van Accreditatie aangewezen partij uitzendbureaus te laten certificeren om te komen tot een beter beheersbare uitzendsector.⁷⁸ Het kabinet is hier geen voorstander van, maar heeft eind 2019 wel enkele acties in gang gezet.⁷⁹

De mogelijke link van uitzendbureaus met arbeidsuitbuiting blijft echter tot op heden onduidelijk. Dit vraagt dan ook om scherper inzicht in dit fenomeen, zodat de aanpak ervan meer gericht kan worden vormgegeven.

Slechte registratie arbeidsmigranten

Om bestrijding van arbeidsuitbuiting mogelijk te maken, en kwetsbaren hiertegen te beschermen, is zicht op de arbeidsomstandigheden en verblijfplaats van potentiële slachtoffers nodig. Van veel arbeidsmigranten is echter geen woonadres of enkel een woonadres in het thuisland bekend. Hierdoor weten onder andere gemeenten niet waar arbeidsmigranten verblijven, waardoor bijvoorbeeld niet gericht kan worden gecontroleerd op huisvesting.⁸⁰ Hierover in de volgende paragraaf meer. EU-arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in Nederland (denken te) verblijven kunnen zich aan het Registratie Niet Ingezetene (RNI)-loket inschrijven als niet-ingezetene. Hier ontvangen ze een BSN-nummer waarmee ze onder andere een bankrekening kunnen openen voor het ontvangen van salaris en het afsluiten van een zorgverzekering. Wanneer arbeidsmigranten alsnog besluiten langer dan vier maanden te blijven, moeten zij zich volgens de aangifteplicht inschrijven in de BRP. Dit gebeurt echter zelden. Voor registratie in het RNI-register hoeft geen Nederlands verblijfsadres te worden opgegeven. Bovendien bleek tijdens de COVID-19-uitbraak te meer dat arbeidsmigranten lastig te bereiken zijn om hen te informeren en te beschermen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kondigde eind 2019 een ontwikkelagenda aan voor het vernieuwen en verbeteren van het BRP-stelsel.⁸¹ Ook het Aanjaagteam benadrukt het belang van goede registratie. Het beveelt aan om werkgevers en inleners te verplichten altijd te beschikken over de persoonsgegevens en contactgegevens (inclusief feitelijk verblijfsadres) van al hun werknemers. Bovendien dient de werkgever actief te zorgen dat zijn werknemers correct en met verblijfsplaats ingeschreven zijn in de BRP. De certificerende instelling kan vervolgens toetsen of uitzendbureaus voldoende doen om de registratie van arbeidsmigranten op orde te brengen.⁸²

Huisvesting als verdienmodel

Zoals hierboven beschreven zijn arbeidsmigranten voor hun huisvesting vaak afhankelijk van hun werkgever en/of uitzendbureau. Malafide werkgevers en uitzendbureaus gebruiken deze huisvesting in veel gevallen als verdienmodel, door veel arbeidsmigranten samen in vaak belabberde huizen te huisvesten. Hiervoor wordt regelmatig meer dan de toegestane 25%

77 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 48.

78 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 24.

79 Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 48.

80 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 30.

81 Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 48.

82 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 31-33.

ingehouden op het minimumloon.⁸³ Door het gebrek aan voldoende en kwalitatief goede huisvesting in Nederland, en vanwege de voornoemde meervoudige afhankelijkheid van arbeidsmigranten, is het voor hen vaak niet mogelijk hier bezwaar tegen te maken of om zelf voor huisvesting te zorgen.

Een aantal ministeries hebben gezamenlijk eind 2019 enkele maatregelen aangekondigd.⁸⁴ Zo zullen provincies aangesproken worden op hun coördinerende rol op het gebied van huisvesting. Ook wordt onderzocht welke instrumenten handhavende instanties hebben om goede huisvesting te waarborgen. Momenteel mag er tot 25% van het minimumloon worden ingehouden voor gecertificeerde huisvesting. Gekeken wordt of daarbij aanvullende eisen gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld een minimum aantal vierkante meters of de aanwezigheid van een huurcontract.

Ook het Aanjaagteam heeft enkele aanbevelingen gedaan om de huisvesting van arbeidsmigranten te verbeteren. Zo stelt het Aanjaagteam dat de koppeling tussen wooncontracten en arbeidscontracten moet worden verbroken. Bovendien roept het Aanjaagteam gemeenten en provincies op om bij de besluitvorming over nieuwe economische bedrijvigheid (bijvoorbeeld een sorteercentrum) de vraag mee te nemen over de huisvesting van de arbeidsmigranten die daar komen werken.⁸⁵

De rol van de ISZW

De ISZW is verantwoordelijk voor zowel de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting (dit doen de rechercheurs bij de Directie Opsporing) als de bestuursrechtelijke aanpak van ernstige benadeling (dit doen de inspecteurs bij de afdeling Toezicht); zie daarvoor ook §3.2.2.⁸⁶ De keuze van de ISZW om een casus op te pakken als arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling heeft grote gevolgen. De bestuurlijke aanpak van ernstige benadeling geeft namelijk geen of weinig bescherming en ondersteuning voor slachtoffers. Bij de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting zijn dergelijke voorzieningen wel beschikbaar. De Nationaal Rapporteur heeft zijn zorgen hieromtrent al eerder geuit.⁸⁷

Vanuit het regeerakkoord is in 2019 twaalf miljoen euro extra vrijgekomen voor het versterken van de ISZW. Hier zijn voornamelijk rechercheurs en inspecteurs van aangenomen. De verwachting is dat zij eind 2020 operationeel inzetbaar zijn. De komende jaren investeert de ISZW meer in risicogericht en informatiegestuurd werken (zie §2.6.1.1), om zodoende haar capaciteit beter te kunnen richten op overtreders. Dit is hard nodig. De aanpak van arbeidsuitbuiting is nu nog vaak reactief in plaats van proactief⁸⁸, en daardoor te afhankelijk van verklaringen en meldingen van werknemers en externe partijen.

83 ISZW, 2019, p. 37.

84 *Kamerstukken II 2019/20*, 29861, nr. 48.

85 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 41.

86 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 51.

87 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 53.

88 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 53; Mondelinge informatie FNV d.d. 14 september 2020, OM d.d. 11 september 2020.

Een meer proactief toezicht en opsporing verlangt naast deze intensivering ook een meer intensieve samenwerking tussen de ISZW en andere publieke partijen, zoals onder meer gemeenten, provincies, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Belastingdienst, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), politie, sociale partners en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ook met private partijen, zoals banken en brancheorganisaties, moet de samenwerking opgezocht worden.

Concluderend: beter zicht op arbeidsuitbuiting aan de hand van casuïstiek nodig

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel die we, zoals we ook in deze monitor zien, relatief weinig terugzien in het strafrecht. Enkel aan de hand van het beperkt aantal zaken waarin de rechter een uitspraak heeft gedaan, is het onmogelijk om een duidelijk beeld te krijgen van de omvang en uitingsvormen van arbeidsuitbuiting in Nederland. Door het beperkte aantal zaken van vermoedelijke arbeidsuitbuiting dat door het huidige systeem van toezicht, handhaving en opsporing naar boven komt en voor de rechter worden gebracht, bestaat er op dit moment nog onvoldoende helderheid over de invulling van het begrip arbeidsuitbuiting. Er is daardoor geen goed beeld van hoe – en in welke samenhang – misstanden in de relatie tussen werkgever en werknemer, zoals hierboven beschreven, leiden tot het delict arbeidsuitbuiting. Om het begrip arbeidsuitbuiting beter te kunnen afbakenen, is er dus meer casuïstiek nodig waar de rechter zich over kan uitspreken. Beter en proactieve signalering is daarvoor het startpunt. Hier is het afgelopen jaar op verschillende niveaus op ingezet. Deze intensivering verdient het de komende jaren krachtig te worden voortgezet en zijn weerspiegeling te vinden in het blootleggen, aanpakken en bestraffen van arbeidsuitbuiting.

Aan de bredere misstanden in de relatie tussen werkgever en werknemer is de afgelopen jaren in het maatschappelijk en politiek debat steeds meer aandacht besteed. Die context van ‘eerlijk werk’ en de grote groep kwetsbare werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt, waarvan een groot gedeelte arbeidsmigrant, is de afgelopen tijd in verschillende onderzoeken en rapportages verkend. Bovendien heeft de Covid-19 uitbraak nogmaals blootgelegd hoe kwetsbaar sommige werknemers zijn en welke factoren hieraan bijdragen. Meervoudige afhankelijkheid van de werkgever, slechte huisvesting, een gebrek aan registratie, malafide werkgevers en uitzendbureaus dragen allen bij aan misstanden op de arbeidsmarkt, die veelal kwetsbare werknemers aan de onderkant van onze arbeidsmarkt treffen. Die misstanden worden in het debat geduid als oneerlijk werk, slecht werkgeverschap, ernstige benadeling of in de meest extreme vorm als arbeidsuitbuiting. Een eenduidige interpretatie van deze begrippen bestaat niet: het ontbreekt aan een helder normenkader. Dat leidt er onder andere toe dat er tot op heden weinig zicht is op het fenomeen arbeidsuitbuiting, en de samenhang daarvan met bredere misstanden op de arbeidsmarkt.

Het fenomeen arbeidsuitbuiting zal dus verder ontgonnen moeten worden. Enkel een theoretische discussie voeren is hierin niet voldoende. Het is daarom cruciaal om meer casuïstiek van mogelijke arbeidsuitbuiting op tafel te krijgen en het gesprek aan te gaan over de grenzen ervan. Er moet concreter inzicht komen in de essentiële typologieën en kenmerken van uitbuitingssituaties en de ontwikkelingen daarin. Er kunnen op deze manier bovendien meer en meer diverse zaken aan de rechter worden voorgelegd, zodat het begrip steeds beter ingekleurd wordt en er een duidelijker normenkader voor betrokkenen in de aanpak ontstaat. Partijen op nationaal, maar ook zeker op regionaal en lokaal niveau zijn aan zet om samen te inventariseren welke sectoren en welke groepen werknemers kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de reeds bestaande kennis, zoals bij

voorbeeld de bevindingen van het Aanjaagteam. Deze helderheid is een fundamentele stap in het aanscherpen van de aanpak van arbeidsuitbuiting de komende jaren. Het actief gestalte geven aan en het bevestigen van zo'n heldere norm ten aanzien van arbeidsuitbuiting zal zowel professionals in de aanpak als bonafide werkgevers en uitzendbureaus stimuleren.



2.4 Regionale en lokale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel

De aanpak van mensenhandel heeft voor de Nederlandse regering prioriteit. De nationale ambities voor de aanpak van mensenhandel moeten ook vorm krijgen op lokaal niveau. De rol van gemeenten en regio's wordt in de aanpak van mensenhandel namelijk steeds belangrijker.⁸⁹ De Nationaal Rapporteur ondersteunt deze ontwikkeling en is overtuigd van de meerwaarde van een centrale rol van lokale overheden in de aanpak van mensenhandel. Lokale overheden staan immers het dichtst bij de burger. Om de nationale ambities op regionaal en lokaal niveau waar te maken moeten de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. In deze paragraaf wordt ingegaan op brede ontwikkelingen op regionaal en lokaal niveau.

2.4.1 Regionale samenwerking

Zowel op regionaal als lokaal niveau is de aanpak van mensenhandel sterk in beweging. Zo is in alle politieregio's een burgemeester aangewezen als portefeuillehouder mensenhandel. Hun rol is om de aanpak van mensenhandel op regionaal niveau te agenderen en aan te jagen. Het is de bedoeling dat de portefeuillehouders periodiek bijeenkomen om ervaringen en inzichten uit te wisselen en om samen op te trekken waar mogelijk.⁹⁰ In het licht van de groeiende rol van gemeenten en regio's in de aanpak van mensenhandel, is dit een zeer positieve ontwikkeling. Doorlopende bestuurlijke aandacht is immers belangrijk om de aanpak van mensenhandel vorm te geven. Bovendien zijn er steeds meer regio's die op de een of andere manier vorm hebben gegeven aan de afspraak vanuit de Taskforce Mensenhandel om te komen tot regionale tafels mensenhandel. Deze regionale tafels hebben onder andere tot doel bewustzijn te creëren, kennis te verspreiden, zicht te krijgen op regionale problematiek en casuïstiek en te komen tot een gezamenlijke aanpak.⁹¹ Dit is een positieve ontwikkeling. Mensenhandel vraagt om een gecoördineerde integrale aanpak, waarbij professionals op alle niveaus met elkaar dienen samen te werken. Een goed georganiseerde regionale tafel kan daaraan bijdragen.

Regionaal en lokaal zicht op de problematiek ontbreekt

Net als effectief landelijk beleid, dient ook effectief regionaal en lokaal beleid gebaseerd te zijn op gedegen zicht op de aard en omvang van de lokale problematiek. Wat is er op lokaal en regionaal niveau aan de hand? Waar bevinden zich de kwetsbare personen en sectoren? In hoeverre bespreken lokale en regionale partners mensenhandel-casuïstiek en in hoeverre leren ze daarvan? Antwoorden op deze vragen dienen zich niet vanzelf aan en vragen om een (pro)actieve en integrale zoektocht.

Adequaat zicht op de regionale en lokale aard en omvang van mensenhandel is nodig om te komen tot een lerend systeem; door continu te monitoren hoe mensenhandel zich ontwikkelt kan de aanpak worden geëvalueerd en, indien nodig, worden bijgestuurd (zie §1.1). Daarnaast kan zicht op de aard en omvang ook bijdragen aan gepast urgentiegevoel bij ketenpartners in de regio, dat nodig is om mensenhandel duurzaam op de bestuurlijke agenda te krijgen.

89 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 39.

90 Mondelinge informatie ministerie van J&V, d.d. 16 juli 2020.

91 Kamerstukken II 2017/18, 28628, nr. 161.

Geconcludeerd moet echter worden dat lokaal en regionaal zicht op en inzicht in mensenhandel-problematiek vaak ontbreekt.⁹² Drie vooruitstrevende regio's, Rotterdam-Rijnmond, Oost-Brabant en Noord-Holland, hebben daarom plannen opgesteld om op regionaal niveau zicht te verkrijgen. Hiervoor hebben zij begin 2020 (financiële) ondersteuning aangevraagd bij de staatssecretaris van JenV. In oktober 2020 is deze aanvraag deels en onder aanvullende voorwaarden gehonoreerd door de ministeries van JenV, SZW en VWS.⁹³ De Nationaal Rapporteur wil het belang van deze regionale initiatieven nogmaals onderstrepen. Naast deze drie regio's proberen ook enkele individuele gemeenten de lokale aard en omvang van mensenhandel te monitoren (onder meer Ede en Utrecht). Deze initiatieven verdienen brede navolging in de rest van het land. Gemeenten en regio's dienen hierbij te kunnen beschikken over de juiste ondersteuning en randvoorwaarden.

Werkgroep integrale daderaanpak mensenhandel

In de vorige slachtoffermonitor werd reeds verwezen naar het voornemen uit Samen tegen mensenhandel om een 'werkgroep integrale daderaanpak mensenhandel' in te stellen.⁹⁴ Vertegenwoordigers van ISZW, de politie, Koninklijke Marechaussee (KMar), Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), OM en het ministerie van JenV komen in deze werkgroep samen om de integrale aanpak van daders van mensenhandel te versterken. De Nationaal Rapporteur benadrukte in zijn vorige slachtoffermonitor het belang van deze werkgroep, om te komen tot een stevig fundament onder de integrale aanpak. De werkgroep heeft, sinds de lancering van het programma Samen tegen mensenhandel in november 2018, een expertsessie georganiseerd en geconstateerd dat er nog sprake is van grote regionale verschillen in de mate waarin partijen elkaar weten te vinden en waarin het RIEC wordt gebruikt om casuïstiek te bespreken. Eind 2020 wordt in overleg met de betrokken partners gekeken naar vervolgstappen.⁹⁵ De Nationaal Rapporteur benadrukt nogmaals het belang van een integrale daderaanpak en kijkt uit naar de eerste tastbare resultaten.

De rol van de RIEC in de regionale aanpak van mensenhandel

De integrale daderaanpak vindt op regionaal niveau voornamelijk plaats in de RIEC. In 2019 zijn er binnen alle RIEC in totaal 105 casussen met een component mensenhandel geweest.⁹⁶ Dit is een afname ten opzichte van 2018 en 2017. Het is zorgwekkend dat de centrale rol die een RIEC zou kunnen en moeten spelen in het integraal aanpakken van mensenhandel steeds kleiner lijkt te worden. Dit past ook niet bij de landelijke ambities rondom de aanpak van mensenhandel (zie §2.3.1) en ondermijning en de versterking van de RIEC. Nu de aanpak van mensenhandel steeds meer vorm krijgt en moet krijgen op lokaal en regionaal niveau, is het van groot belang dat de RIEC hierbij een centrale rol krijgen en pakken.

Bovendien signaleren de RIEC enkele zorgwekkende zaken.⁹⁷ Zo leven er vermoedens van (grootschalige) internationale mensenhandel-netwerken, maar blijken die zelden concreet genoeg om op te acteren. Ook signaleert men overlap tussen arbeidsuitbuiting, andere vormen van mensenhandel en andere ondermijnende criminaliteit. Respondenten geven daarnaast aan dat lokale professionals soms moedeloos worden van de ingewikkelde bewijsvoering voor

92 VNG, 2019, p. 26.

93 Schriftelijke informatie ministerie van J&V, d.d. 14 oktober 2020.

94 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 34.

95 Schriftelijke informatie ministerie van J&V, d.d. 11 september 2020.

96 LIEC, 2020, p. 24.

97 LIEC, 2019, p. 31-36.

arbeidsuitbuiting, waardoor men afziet van strafrechtelijke vervolging. Ook voor het in kaart brengen van dergelijke ontwikkelingen, knelpunten en signalen dient het RIEC een centrale rol te (blijven) spelen.

De rol van Zorg- en Veiligheidshuizen in de regionale aanpak van mensenhandel

Naast de RIEC kunnen de Zorg- en Veiligheidshuizen een belangrijke rol spelen in de regionale aanpak van mensenhandel. Binnen Zorg- en Veiligheidshuizen worden complexe vraagstukken besproken op het snijvlak van zorg en veiligheid. In een aantal Zorg- en Veiligheidshuizen wordt reeds aandacht gegeven aan mensenhandel. Ook zijn steeds meer zorgcoördinatoren verbonden aan een Zorg- en Veiligheidshuis. Momenteel wordt gezien dat mensenhandel een plek kan krijgen in de meerjarenagenda 2020-2024 van de Zorg- en Veiligheidshuizen.⁹⁸ De Nationaal Rapporteur blijft deze ontwikkelingen met interesse volgen.

2.4.2 Gemeentelijke aanpak en het Interbestuurlijk Programma (IBP)

In 2022 moet elke gemeente een duidelijk beleid hebben om mensenhandel tegen te gaan en moet er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie bestaan. Dit zijn gemeenten, waterschappen en provincies in 2018 in het IBP overeengekomen.⁹⁹ Sinds eind 2018 is er bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een projectleider mensenhandel aangesteld om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van een effectieve aanpak. Ook bij CoMensha is een projectleider aangesteld om de kennis en expertise over mensenhandel bij gemeenten te bevorderen.¹⁰⁰ Daarnaast ondersteunt het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) gemeenten doorlopend bij de bestuurlijke aanpak van mensenhandel.¹⁰¹ Uit onderzoek van de VNG en CoMensha bleek in 2019 minder dan 7% van de gemeenten een specifiek beleidsdocument mensenhandel te hebben.¹⁰² Hoewel een beleidsdocument niet per definitie iets zegt over de lokale aanpak van mensenhandel, kan wel geconstateerd worden dat er een grote inhaalslag nodig is om de doelstellingen uit het IBP de komende jaren te halen. Gemeenten hebben hiervoor duurzame ondersteuning nodig.

Ondersteuning nodig voor de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

In juli 2019 werd het kabinet via een motie gevraagd om samen met de VNG en gemeenten een kader te formuleren waaraan gemeenten moeten voldoen om te kunnen spreken ‘van een gemeente die alert is op de aanpak van mensenhandel’.¹⁰³ Het ministerie van JenV en de VNG zijn vervolgens gestart met een verkenning naar de behoeften van gemeenten, en formeren op basis daarvan een ‘kader mensenhandel’. Het is niet de bedoeling te komen tot een blauwdruk, maar het kader moet gemeenten ondersteunen bij het vormgeven van gedegen mensenhandelbeleid. De Nationaal Rapporteur is positief dat randvoorwaarden worden geschapen om het lokaal bestuur in de positie te brengen om de lokale aanpak van mensenhandel vorm te geven.

Naast dit kader ontwikkelt de VNG het Kompas Aanpak Mensenhandel. Dit kompas is een digitaal instrument dat gemeenten informatie en handvatten moet bieden bij het ontwikkelen van beleid. Het kompas is opgezet als onderwijsmodule. Medewerkers van gemeenten krijgen daarin verschillende aspecten van mensenhandelbeleid (onder andere wetgeving, rollen, verant-

98 Schriftelijke informatie VNG, d.d. 17 september 2020.

99 Overhedenoverleg, 2018, p. 22.

100 Ministerie van J&V, ministerie van SZW, ministerie van VWS en ministerie van BZ, 2018, p. 31.

101 Website CCV, www.hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/ (geraadpleegd 27 november 2020).

102 VNG, 2019, p. 8-16.

103 Kamerstukken II 2019/2020, 28638, nr. 167.

woordelijkheden en samenwerkingspartners) voorgeschoteld. En het kan dienen als naslagwerk. Naar verwachting wordt dit kompas eind 2020 gepubliceerd.¹⁰⁴ Dit kompas is een mooi voorbeeld van hoe digitale mogelijkheden worden ingezet om grote groepen professionals effectief te bereiken.

De stand van zaken van zorgcoördinatie

In 33 van de 35 centrumgemeenten Vrouwenopvang is inmiddels bijna volledig invulling gegeven aan de ambitie vanuit het IBP om te komen tot een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie. Sommige zorgcoördinatoren zijn actief in de gehele regio rondom de centrumgemeente; andere zorgcoördinatoren werken alleen binnen de gemeentegrenzen waarin zij zijn aangesteld. Hoewel aan de opzet van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren vrijwel volledig wordt voldaan, is het de vraag in hoeverre daadwerkelijk uitvoering gegeven kan worden aan de doelen die men voor ogen heeft met zorgcoördinatie.

Uit signalen uit het veld¹⁰⁵ valt op te maken dat de zorgcoördinatie in sommige regio's een vrij incidenteel karakter heeft, bijvoorbeeld omdat de persoon in kwestie maar voor een jaar wordt aangesteld. Bovendien is de hoeveelheid uren die voor de zorgcoördinator beschikbaar is, vaak niet toereikend. Daardoor kunnen slachtoffers bijvoorbeeld wel ad hoc worden doorverwezen naar zorg, maar blijven bredere taken liggen. Bijvoorbeeld als het gaat om bewustwording creëren bij signalerende en meldende ketenpartners in het veld, een adviesfunctie vervullen in de regio, en de betreffende gemeente ondersteunen in het vergaren van beter zicht op de aard en omvang van slachtofferschap van mensenhandel. In potentie kan een zorgcoördinator een bijdrage leveren aan een lerend systeem op lokaal en regionaal niveau door, op basis van de casuïstiek die voorbij komt, zicht te verschaffen op de aard van de problematiek. En door in samenwerking met ketenpartners te bekijken welke vormen van zorg of opvang aansluiten bij die aard van de problematiek. Het is belangrijk dat zorgcoördinatoren ook in staat worden gesteld om deze rol te vervullen, nu er ook geen eensluidend (basis)competentieprofiel voor de functie van zorgcoördinator bestaat.

2.4.3 Programma Seksuele intimidatie en seksueel geweld in Amsterdam

In februari 2020 heeft de gemeente Amsterdam het programma 'Seksuele intimidatie en seksueel geweld' gelanceerd.¹⁰⁶ Het programma bestaat uit een aantal maatregelen gericht op het voorkomen en bestrijden van seksuele intimidatie, seksueel geweld en seksuele uitbuiting van meisjes en jonge vrouwen in Amsterdam. Een van die maatregelen is het verkrijgen van zicht op de problematiek. De Nationaal Rapporteur heeft daarom in 2020 in samenwerking met de gemeente Amsterdam een casuïstiekonderzoek¹⁰⁷ uitgevoerd naar slachtofferschap van jonge vrouwen en meisjes in de stad. Hoewel het onderzoek zich richt op seksueel geweld in het algemeen, biedt het ook zicht op de aard van seksuele uitbuiting onder minderjarige slachtoffers. Deze problematieken blijken in het onderzoek in grote mate met elkaar verweven, en zijn daarom ook niet altijd even scherp af te bakenen. Uit interviews met betrokken professionals in de hulpverlening blijkt bovendien dat zij vaak vermoedens hebben van seksuele uitbuiting bij minderjarige meisjes in Amsterdam, maar deze vermoedens meestal niet hard kunnen maken

104 Schriftelijke informatie VNG, d.d. 11 september 2020.

105 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 30 september 2020.

106 Gemeente Amsterdam, 2020. Raadsbrief 'Programma tegen seksuele intimidatie en seksueel geweld'. Website gemeente Amsterdam, www.amsterdam.nl/jijstaatnietalleen/maatregelen/ (geraadpleegd 9 oktober 2020).

107 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

door de slechte zichtbaarheid van de problematiek. Het zicht op seksuele uitbuiting is alleen maar verslechterd door de komst van sociale media. Meiden maken vermoedelijk deel uit van een online netwerk en betrekken andere meiden hierbij. Ook maakt sociale media jonge meiden kwetsbaarder voor uitbuiting, omdat uitbuiters vaak al in het bezit zijn van pressiemiddelen zoals beeldmateriaal. De meeste meiden uit het onderzoek kwamen vaak al uit een kwetsbare omgeving en misten door de aanwezigheid van multiproblematiek een veilige thuisbasis. Het onderzoek toont het belang van integrale zorg op maat voor deze slachtoffers, omdat zij vaak met reguliere zorg niet geholpen zijn.

2.4.4 Analyse inzet arbeidsmigranten voor verbeterde aanpak in Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft onderzoek laten doen naar de inzet van arbeidsmigranten in Noord-Brabant, het beleid dat gemeenten voeren en de specifieke aandacht voor het voorkomen en tegengaan van arbeidsuitbuiting.¹⁰⁸ Dit onderzoek maakt deel uit van een bredere strategie om de aanpak van arbeidsuitbuiting in deze provincie te versterken en te versnellen. Het onderzoek bestaat uit een analyse van de belangrijkste arbeidsmarktontwikkelingen en betrokken partijen, en biedt gemeenten een handelingsperspectief om arbeidsuitbuiting te kunnen signaleren en daarop ook te kunnen acteren.

In Noord-Brabant wordt, net als in de rest van Nederland, een forse toename waargenomen van het aantal flexcontracten dat gepaard gaat met een groei van de uitzendbranche. Geconcludeerd wordt dat EU-arbeidsmigranten inmiddels een structureel, en groeiend, bestanddeel vormen van de beroepsbevolking in Noord-Brabant (7 á 8%). Daarmee zijn zij van cruciaal belang voor de Brabantse economie. Het rapport beveelt gemeenten daarom aan om beleid te maken dat aansluit bij dat structurele karakter en dat ziet op fatsoenlijke tewerkstelling, minimumvoorwaarden voor huisvesting en maatschappelijke begeleiding van arbeidsmigranten. Gemeenten hebben daarbij de taak om, in intensieve samenwerking met andere partijen in de regio, uitbuiting actief tegen te gaan.

Het maken van een gedegen regionale/provinciale probleemanalyse om zodoende te komen tot een verbeterde aanpak van uitbuiting valt te prijzen en zou als *best practice* moeten dienen voor andere regio's. Door vervolgens periodiek dergelijke analyses te herhalen en de aanpak indien nodig bij te sturen, kan in samenwerking het hoofd geboden worden aan het continu veranderende karakter van mensenhandel.

2.4.5 Conclusie regionale en lokale ontwikkelingen

Veel regio's en gemeenten zetten zich in om vorm te geven aan de regionale en lokale aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur concludeert dat een meer structurele en langdurige ondersteuning van gemeenten door de Rijksoverheid nodig is in de aanpak van mensenhandel. Dit gezien de grote vraag vanuit gemeenten naar ondersteuning en met het oog op de doelen uit het IBP. Ook na de deadline van het IBP dienen de juiste randvoorwaarden te worden geschapen, zodat gemeenten de verantwoordelijkheden die zij hebben in de aanpak van mensenhandel naar behoren kunnen invullen. Onontbeerlijk is om lokaal en regionaal beter zicht te krijgen op de problematiek. Alleen dan kan een effectieve regionale en lokale integrale aanpak vormgegeven worden. Bevindingen op lokaal en regionaal niveau dragen tevens bij aan beter landelijk zicht op de problematiek en een effectievere aanpak. Sterke verbanden tussen deze niveaus is daarom van groot belang.

108 CoMensha, 2020.

2.5 Voorkomen van slachtofferschap en daderschap

De komende paragrafen (§2.5, §2.6 en §2.7) zijn gestructureerd volgens de drie doelen van de integrale aanpak (zie §1.2). In deze paragraaf wordt ingegaan op het eerste doel: maatregelen gericht op het voorkomen van *nieuwe* slachtoffers en daders van mensenhandel. Effectieve lesprogramma's voor seksuele en relationele vorming in het onderwijs kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan het voorkomen van slachtoffer- en daderschap van seksueel geweld en seksuele uitbuiting.¹⁰⁹ Ook kunnen bijvoorbeeld gemeenten een belangrijke rol spelen in het voorkomen van arbeidsuitbuiting door goede regelgeving over het tewerkstellen en huisvesten van arbeidsmigranten.¹¹⁰ Het is niet duidelijk in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van dit brede scala aan bestaande maatregelen. Deze paragraaf gaat in op de maatregelen die recent zijn ontwikkeld, naast de al genoemde maatregelen binnen het programma Samen tegen mensenhandel (zie §2.3.1).

2.5.1 Preventief beleid op de werkvloer

Het ministerie van SZW is in 2018 gestart met het beleidsprogramma 'Eerlijk, Gezond en Veilig Werk'.¹¹¹ Dit programma stimuleert werkgevers en werknemersorganisaties om zich preventief in te zetten voor eerlijk, gezond en veilig werk. Binnen het programma worden goede voorbeelden verspreid, bijeenkomsten georganiseerd en er is in 2019 een subsidieregeling opengesteld. Vanaf 2020 richt het programma zich op het ondersteunen van branches en sectoren bij het binden en boeien van tijdelijke werknemers, goed opdrachtgeverschap, cao-naleving en *empowerment* van werkenden.

2.5.2 Conclusie voorkomen van slachtofferschap en daderschap

Er blijken in de afgelopen periode weinig maatregelen te zijn ontwikkeld of geïmplementeerd die specifiek gericht zijn op het voorkomen van mensenhandel. Zoals eerder geconstateerd in §2.3.1 zijn ook in de preventieve actielijn van het programma Samen tegen mensenhandel weinig interventies gericht op het voorkomen van nieuwe slachtoffers en daders. De maatregelen in deze actielijn richten zich namelijk vooral op het signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en zijn dus vooral van reactieve aard. Ook andere organisaties werkzaam in de aanpak van mensenhandel lijken weinig initiatief te nemen op het gebied van preventie. Dat is zorgelijk, omdat juist minderjarigen en adolescenten een groot deel van de slachtoffers en daders uit maken (zie Hoofdstuk 9).¹¹² Een sluitende integrale aanpak moet allereerst gericht zijn op preventie om bescherming te kunnen bieden tegen het leed en de gevolgen van mensenhandel. Daarom is structureel meer aandacht voor preventie nodig.

2.6 Signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en daderschap

Deze paragraaf gaat over de ontwikkelingen die in het teken staan van het tweede doel van de integrale aanpak: het signaleren en stoppen van *bestaand* slachtoffer- en daderschap. Dit gaat bijvoorbeeld over het signaleren, melden en onderzoeken van slachtoffers van mensenhandel.¹¹³ Eerst wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de aanpak van alle vormen van mensen-

109 Nationaal Rapporteur, 2017 (Effectief preventief).

110 CoMensha, 2019, p. 4.

111 ISZW, 2020, p. 47.

112 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 46.

113 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).

handel. Daarna wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de aanpak per vorm van mensenhandel. In §2.6.2 wordt ingegaan op seksuele uitbuiting, in §2.6.3 op arbeidsuitbuiting, in §2.6.4 op criminele uitbuiting en in §2.6.5 op orgaanhandel.

2.6.1 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van mensenhandel

2.6.1.1 Beleidsmatige ontwikkelingen

Veiligheidsagenda 2019-2022: de doelstellingen van de politie

Elke vier jaar worden de belangrijkste doelstellingen van de politie in de Veiligheidsagenda vastgesteld. De beleidsdoelstellingen richten zich op vraagstukken die nationaal en internationaal spelen, die regionale eenheden overstijgt, en waar afstemming in de aanpak of specifieke expertise op landelijk niveau voor nodig zijn.¹¹⁴ In de huidige Veiligheidsagenda is mensenhandel als een van de vier beleidsdoelstellingen opgenomen.¹¹⁵

In de voortgangsbrief van de minister van JenV met daarin het tweede halfjaarbericht¹¹⁶ van de politie, wordt helaas niet specifiek ingegaan op de voortgang van de doelstellingen rondom mensenhandel. In de begroting van het ministerie van JenV wordt in 2020 voor de politie ruim 6 miljard euro gereserveerd.¹¹⁷ Door deze investeringen stijgt de omvang van de politieorganisatie in 2020 met 274 fte ten opzichte van 2019. Met name binnen de basisteams is er een tekort aan capaciteit. In lijn met een van de doelstellingen van de Veiligheidsagenda is het van belang dat deze nieuwe eerstelijns politiemedewerkers opgeleid worden in het herkennen van signalen van mensenhandel. Het versterken en borgen van signalering en een informatiegestuurde aanpak op alle vormen van mensenhandel heeft als doel om het aantal zaken mensenhandel per jaar te laten stijgen, tot 190 zaken in 2019 en verder tot 240 zaken in 2022. Uit de bevindingen in deze dadermonitor blijkt echter dat er in 2019 slechts 153 verdachten ter vervolging zijn ingeschreven bij het OM (zie §5.4.1). Het streefcijfer is dus niet behaald en er is daarnaast geen sprake van een stijging. Het jaarverslag van de politie geeft meerdere verklaringen voor deze daling.¹¹⁸ Een daarvan is de bezetting en inzetbaarheid van de medewerkers van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Deze staat onder druk vanwege onder meer ziekteverzuim, opleidingen en deelname aan de Regeling Partieel Uittreden (RPU). Een andere verklaring is het grote aantal B8-aangiften dat moest worden beoordeeld en dat een grote aanspraak deed op de inzetbare medewerkers. Om grip te krijgen op deze B8-aangiften en om de achterstanden weg te werken is eind 2019 het Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) van start gegaan. De hoop is dat wanneer de achterstanden zijn weggewerkt, een deel van de medewerkers weer voor reguliere onderzoeken ingezet kan worden.

Er is structureel 10 miljoen euro vrijgemaakt om extra personeel aan te nemen. Dit volgde uit de motie van de ChristenUnie en de PvdA.¹¹⁹ De staatssecretaris van JenV geeft aan dat met deze

114 Website Regioburgemeesters, www.regioburgemeesters.nl/thema/sturing-op-politie/landelijke-beleidsdoelstellingen/veiligheidsagenda-2019-2022/ (geraadpleegd 2 oktober 2020).

115 *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 540.

116 *Kamerstukken II* 2019/20, 29628, nr. 919.

117 Website Rijksoverheid, www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248428_11.html (geraadpleegd 13 oktober 2020).

118 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2020/05/20/nationale-politie-2019 (geraadpleegd 13 oktober 2020).

119 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 25.

middelen de capaciteit van de AVIM versterkt wordt.¹²⁰ De politie zal de versterking inrichten door tweederde van de gelden aan te wenden om de AVIM te versterken met specialistische en tactische opsporingscapaciteit. In totaal gaat het om 58 fte opsporing, financiële en digitale expertise.¹²¹ De politie zet dus extra specialisten in op het gebied van mensenhandel, maar ook extra specialisten die kennis inbrengen over digitaal/IT, specialisten met intelligence- en analysekennis en specialisten met financiële kennis. Zij worden allen ingezet voor de aanpak van mensenhandel. De staatssecretaris van JenV geeft aan dat deze groei gefaseerd plaatsvindt en dat de uitbreiding enkele jaren in beslag gaat nemen, waardoor de druk op de inzetbare politiecapaciteit blijft bestaan.¹²²

De minister van JenV heeft aangekondigd dat de beleidsdoelstellingen rondom mensenhandel uit de Veiligheidsagenda van 2019 en 2020, waaronder mensenhandel, worden gehandhaafd en niet geïntensiveerd.¹²³ Dit betekent dat niet alleen het vooraf gestelde doel niet gehaald is in 2019, maar ook dat in 2020 niet hoeft te worden gestreefd naar een hoger aantal aan te melden zaken. De vraag is dus in hoeverre de uitgebreide bezetting een daadwerkelijke verandering kan genereren in het aantal zaken.

De staatssecretaris van JenV geeft aan dat komend jaar wordt gebruikt om aan een sterker fundament te bouwen voor de opsporing en vervolging in het domein mensenhandel.¹²⁴ De Nationaal Rapporteur is benieuwd hoe de staatssecretaris deze verbetering ziet en hoe dat sterkere fundament vorm moet gaan krijgen.

Ook is het belangrijk om in het achterhoofd te houden met welk doel de Veiligheidsagenda in het leven is geroepen. Het is een handvat geweest om de intensivering van de aanpak van mensenhandel vorm te geven en de voortgang daarvan te meten. De Nationaal Rapporteur vraagt zich af of er mogelijk andere manieren zijn waarop de opsporingspartijen de intensivering vorm kunnen geven. Intensivering en succes vallen niet alleen af te meten aan het aantal ingeschreven zaken mensenhandel. Nu vastgesteld kan worden dat de voorgestelde intensivering geen vorm heeft gekregen in een hoger aantal zaken, is de Nationaal Rapporteur benieuwd hoe de intensivering dan wel vorm krijgt.

HOUTSKOOLSCHETS: OPSPORING MENSENHANDEL NAAR EEN HOGER PLAN

Naast de Veiligheidsagenda is een ontwikkelprogramma gestart dat de opsporing naar een hoger plan moet tillen. Dit programma wordt de houtskoolschets genoemd, en is onderdeel van het programma Rijkverantwoorden¹²⁵ van het ministerie van JenV. Een onderdeel van het programma is dat er naar de politietoekening in bredere zin wordt gekeken. Er wordt gezocht naar een nieuwe en heldere positionering van de politie. Een politie die niet alleen op incidenten reageert, maar waar ook een beroep op kan worden gedaan om snel, professioneel en flexibel te handelen als de rechtvaardigheid in het gedrang komt. Een van de gestelde doelen is kijken naar wat de maatschappe-

120 *Kamerstukken II 2019/20*, 28638, nr. 177.

121 Wanneer dit wordt afgezet tegen de totale AVIM formatie die in 2019 1.184 fte bedroeg, dan is deze uitbreiding een toename in capaciteit van bijna 5%.

122 *Kamerstukken II 2019/20*, 28638, nr. 183.

123 *Kamerstukken II 2019/20*, 29628, nr. 920.

124 *Kamerstukken II 2019/20*, aanhangsel van de handelingen, 3051.

125 Website Rijkverantwoorden, www.rijkverantwoorden.nl/ (geraadpleegd 8 september 2020).

lijke taak van de politie is en hoe daar het beste invulling aan kan worden gegeven. Die invulling moet ook vorm krijgen door de juiste ketenpartners te betrekken en interventies te bedenken die passen bij die maatschappelijke taak en de maatschappelijke impact die de politie wil maken. Verondersteld wordt dat de effecten van betekenisvolle interventies niet alleen in aantallen aangebrachte verdachten wordt gemeten. Dat betekent dat bij een signaal niet slechts in mogelijkheden van opsporingsonderzoeken wordt gedacht, maar dat er, wanneer dat passend lijkt, ook een zorgtraject kan worden gestart.¹²⁶ Dit kan leiden tot het eerder herkennen van potentiële slachtoffers. En bij vroegtijdige hulp kan slachtofferschap mogelijk worden afgewend. De doelstelling van dit programma past goed bij de integrale aanpak (zie §1.2) die de Nationaal Rapporteur de afgelopen jaren heeft bepleit en in dat licht is het programma dan ook een zeer positieve ontwikkeling.

De Nationaal Rapporteur concludeert dat er voor zowel politie als OM waardevolle doelstellingen in de Veiligheidsagenda zijn geformuleerd over het aantal af te handelen mensenhandelzaken. De realiteit is helaas weerbarstiger. Het risico dat zou kunnen ontstaan wanneer cijfers leidend zijn is een perverse prikkel om veel zaken op te sporen en verdachten te dagvaarden zonder oog voor de kwaliteit en inhoudelijke afwegingen en prioritering. Omdat aan de hand van het al dan niet behalen van de afgesproken doelstellingen budget wordt toegekend bestaat het gevaar dat sneller een makkelijkere zaak wordt opgepakt (die mogelijk tot een sepot leidt), dan een uitvoerig, tijd- en capaciteitroevend onderzoek. Het positieve effect dat dan beoogd is door het opstellen van de streefcijfers kan zich keren in een negatief effect op de maatschappelijke impact die men voor ogen heeft, en die recht doet aan de slachtoffers. De Nationaal Rapporteur vindt het belangrijk dat wordt uitgenodigd te leren over de eigen aanpak en ruimte te bieden voor vernieuwing en reflectie. De outcome en de maatschappelijke impact zouden leidend moeten zijn en niet de cijfers. Immers zijn de kwantitatieve data belangrijk, maar een middel tot een doel en niet het doel op zich. Streefcijfers moeten daarom gepaard gaan met de juiste randvoorwaarden om professionals in staat te stellen hun taak het beste uit te voeren. Slechts zo wordt er ruimte gecreëerd om te bouwen aan een duurzame integrale aanpak.

DIGW

In 2017 is bij de politie de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) ontwikkeld om informatie te versterken en borgen. Signalering en opsporing van mensenhandel was voorheen niet eenduidig geregeld binnen de politie. De DIGW moet daar verandering in brengen. Een uniforme en nationale aanpak is essentieel omdat dit het risico vermindert dat signalen van mensenhandel, en daarmee dus slachtoffers, onopgemerkt blijven.¹²⁷

Waar eerst elke regionale eenheid een eigen werkwijze had voor het oppakken, beoordelen, registreren en opvolgen van signalen, bevordert de DIGW het wegen en prioriteren van signalen van mensenhandel met een uniform, landelijk en objectief taxatiemodel.¹²⁸ Daarnaast leidt deze werkwijze tot een themaregister, waarin alle signalen van mensenhandel samenkomen en

126 Mondelinge informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 8 september 2020.

127 Schriftelijke informatie Projectgroep landelijke uitrol DIGW, d.d. 4 september 2020.

128 Schriftelijke informatie Projectgroep landelijke uitrol DIGW, d.d. 4 september 2020.

blijvend worden verrijkt en gemonitord. Bovendien komen opsporing en intelligence zo samen in een registratiesysteem. De proactieve scan waarmee kan worden gezocht naar verborgen signalen van mensenhandel is veelbelovend. Zo kan in vrije tekst van mutaties¹²⁹ in het politiesysteem worden gezocht naar verschillende componenten van uitbuiting, onafhankelijk van thema of het aan de mutatie gekoppelde strafbare feit. Dit betekent dat in een registratie van bijvoorbeeld een winkeldiefstal, het oprollen van een cocaïnewaterij of een zedenfeit straks kan worden gezocht naar signalen van uitbuiting. Met name criminele uitbuiting komt zo steeds beter in beeld.¹³⁰

Het streven was dat alle AVIM eind 2019 uniform zouden werken met de volledige versie van de DIGW. Bij navraag blijkt dat de invoering nog niet is afgerond.¹³¹ Dit komt vooral doordat de politie niet in staat was de interne structuur te regelen die nodig is voor een landelijke en uniforme werkwijze. Er is een nieuwe planning vastgesteld die vervolgens door de COVID-19-uitbraak enige vertraging heeft opgelopen. De Nationaal Rapporteur betreurt dat dit veelbelovende en zeer noodzakelijke traject vertraging heeft opgelopen. Daar komt bij dat deze vertraging zich zal vertalen naar een nog latere mogelijke invoering van de werkwijze bij ISZW-DO en de KMar. Wanneer de DIGW landelijk is ingevoerd, krijgt ook het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) toegang tot de signalen die hierin worden geregistreerd. Dit komt de producten die zij voornemens zijn te gaan opleveren met het EMM 2.0 ten goede (zie volgende paragraaf).

De Nationaal Rapporteur ziet de ontwikkelingen rond de DIGW als zeer positief, zeker in samenhang met de voorgenomen verdere opleiding van eerstelijns politiemedewerkers. De Nationaal Rapporteur onderschrijft het belang van het vroeg en volledig in beeld brengen van signalen. Dat is een essentiële ontwikkeling voor een sluitende integrale aanpak. Daarnaast heeft de Nationaal Rapporteur de hoop dat dit ook sneller zicht geeft op de meest kwetsbare groep binnen het delict mensenhandel, namelijk jongeren. Uit gesprekken blijkt dat er ook wordt gekeken naar de mogelijkheid om B8-aangiften een plek te geven in de DIGW. De Nationaal Rapporteur moedigt dit sterk aan. De Nationaal Rapporteur heeft al eerder de aanbeveling gedaan om meer zicht te krijgen op beide groepen slachtoffers, de kwetsbare jongeren en de Dublinclaimanten.¹³² De DIGW zou een cruciale rol kunnen spelen in het landelijk vergaren van de benodigde informatie. De Nationaal Rapporteur moedigt bovendien het evalueren van de werkwijze aan, zodat de effecten hiervan op de opsporing en de aanpak van mensenhandel zichtbaar worden.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel 2.0

Het EMM – een samenwerkingsverband tussen de politie, KMar, ISZW-DO, IND en het OM – is sinds mei 2018 in doorontwikkeling naar het EMM 2.0.¹³³ Het EMM ondersteunt de drie opsporingsinstanties die belast zijn met de opsporing van mensenhandel door informatie te verzamelen (zie §3.2). Naast de doorontwikkeling hadden partnerorganisaties behoefte aan het herformuleren van de doelstelling en het type producten dat het EMM dient op te leveren. De doelstelling van het EMM 2.0 is de integrale bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel

129 Mutaties zijn de (uitgebreide) meldingen die in het politiesysteem worden opgenomen.

130 Schriftelijke informatie Projectgroep landelijke uitrol DIGW, d.d. 4 september 2020.

131 Mondelinge informatie Projectgroep landelijke uitrol DIGW, d.d. 3 september 2020.

132 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 59.

133 Schriftelijke informatie EMM, d.d. 13 juli 2020.

door inzicht te verkrijgen in signalen, opsporingsonderzoeken, trends en fenomenen van mensenhandel en mensensmokkel. En door het uitwisselen van kennis en informatie tussen de partnerorganisaties.¹³⁴ Deze inzichten worden vervolgens vertaald naar operationele, tactische en strategische producten aan de hand waarvan de partnerorganisaties hun strafrechtelijke of publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen uitoefenen.

Voor de doorontwikkeling dienen de partnerorganisaties onder meer hun signalen mensenhandel en mensensmokkel aan het EMM ter beschikking te stellen. De opsporingsorganisaties doen dit in veredelde vorm. De politie gaat signalen mensenhandel veredelen aan het hand van de DIGW. De KMar implementeert een vergelijkbare informatiegestuurde werkwijze voor signalen van mensensmokkel. En ook ISZW-DO is voornemens dit op termijn te doen voor signalen van arbeidsuitbuiting. De DIGW-implementatie bij de opsporingspartners van het EMM is een belangrijke randvoorwaarde voor de doorontwikkeling van het EMM. Naast inzicht in hun signalen dienen de partnerorganisaties het EMM ook inzicht te geven in hun opsporingsonderzoeken. In combinatie met de door het EMM geborgde kennis en informatie vanuit expertiserapporten stelt dit het EMM in staat om een rol te vervullen als nationaal aanspreekpunt voor vragen over mensenhandel en mensensmokkel. Een andere belangrijke randvoorwaarde is een door de partnerorganisaties toereikende invulling van personele capaciteit bij het EMM. De politie heeft extra gelden ontvangen om de capaciteit van het EMM uit te breiden. Ook de andere partnerorganisaties geven op basis van de opgedane inzichten invulling aan de bestaande capaciteit en eventuele uitbreiding van personele capaciteit bij het EMM.

In 2018 is akkoord gegaan met de doorontwikkeling van het EMM maar de Nationaal Rapporteur constateert dat veel van de ontwikkelingen nog niet zijn voltooid. Daarnaast heeft deze doorontwikkeling vertraging opgelopen door de COVID-19-uitbraak. De Nationaal Rapporteur meent dat de gehele opsporing zeer gebaat zou zijn bij een snelle – of snellere – doorontwikkeling. De Nationaal Rapporteur spreekt dan ook zijn hoop uit dat de voorgenomen ontwikkeling en de daarvoor essentiële randvoorwaarden snel worden geschapen, en kijkt uit naar een optimale vervulling van de rol van het EMM.

2.6.1.2 Ontwikkelingen in technologische en financiële opsporing

Technologie en het internet spelen een grote rol in ons dagelijks leven en het is daarom ook niet meer dan logisch dat criminaliteit zich in toenemende mate online afspeelt. Seksuele uitbuiting verplaatst zich steeds meer naar het internet, waar onder meer vraag en aanbod samenkomen en waar grote groepen potentiële slachtoffers eenvoudig benaderd kunnen worden door daders. Uit internationaal onderzoek blijkt dat de meeste daders en slachtoffers van seksuele uitbuiting elkaar vinden via online platforms, zoals websites, sociale media en (dating) apps.¹³⁵ Zeker voor jongeren, een kwetsbare groep voor zowel slachtoffer- als daderschap, speelt het leven zich grotendeels digitaal af. Alhoewel het minder zichtbaar is, laat ook online criminaliteit sporen achter. Die sporen vinden en gebruiken is voor de opsporing cruciaal. Maar ook voor het vroegtijdig signaleren van kwetsbare jongeren en daarmee mogelijk voorkomen van slachtofferschap. De Nationaal Rapporteur heeft daarom in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 aanbevolen om het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting te verbeteren. En om technologie ook te zien als een kans in de ontwikkeling van kennis en bewustwording en in de

¹³⁴ Schriftelijke informatie EMM, d.d. 5 oktober 2020.

¹³⁵ Organization for Security and Co-operation in Europe and Tech Against Trafficking, 2020, p. 13-14.

versterking van de aanpak.¹³⁶ Er worden gelukkig steeds meer initiatieven ontplooid om een handvat te bieden aan de digitale opsporing, maar er valt hier ook nog veel winst te behalen. Mensenhandel wordt bijna altijd gedreven door het verlangen naar financieel gewin. Daarom is het van belang om naast digitale opsporing ook financiële opsporing te ontwikkelen.

COMCRIM: via big data speuren naar signalen arbeidsuitbuiting

De Universiteit van Amsterdam is samen met ABN Amro en ISZW-DO het project COMCRIM¹³⁷ gestart. Het project is een vooronderzoek waarbij financiële en digitale opsporing samen worden gebruikt om mensenhandel op te sporen.¹³⁸ Het project richt zich op mensenhandel (in beginsel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting), witwassen en corruptie. Het doel is de meest optimale vorm te onderzoeken om arbeidsuitbuiting tegen te gaan, met daarbij een hoofdrol voor de samenwerking tussen financiële en publiek-private partijen en met behulp van kunstmatige intelligentie.¹³⁹ Praktisch zoekt dit project in big data van de vier deelnemende banken¹⁴⁰ proactief naar indicatoren van mensenhandel en slachtoffers. Er zijn bij dit project enkele verwachtingen opgesteld: 1) een verhoogd aantal gedetecteerde slachtoffers en strafbare feiten, 2) een verhoogd aantal vervolgingen op basis van afdoende wettig en overtuigend (financieel) bewijs, 3) meer ontnemingen (en meer beslag ten behoeve van genoegdoening slachtoffer) en 4) door verhoogde intelligence ook preventieve werking. Het project is in september 2020 officieel gestart, en sindsdien is het aantal partners gegroeid. Onder meer de politie, het OM, de Nationaal Rapporteur en de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) zijn ook aangesloten bij het project. Over de voortgang van de doelstellingen kan, op het moment van schrijven van deze monitor, slechts deels worden gerapporteerd. Wel is er naar aanleiding van het vooronderzoek resultaat geboekt met de zoekvraag bij de vier banken. Zo zijn twee opsporingsonderzoeken gestart en in voorbereiding genomen en er heeft een toezichtactie plaatsgevonden. Naar aanleiding van deze resultaten van het vooronderzoek is het project uitgebreid met meer banken.

De Nationaal Rapporteur is zeer te spreken over dit initiatief. Wat interessant is aan de opgestelde verwachtingen is dat deze breder zijn dan alleen opsporing. Er wordt ook uitgegaan van een preventieve werking en via beslag op bezittingen kan er meer financiële compensatie komen voor slachtoffers. De voornoemde verwachtingen passen mooi in de integrale aanpak (zie §1.2) die nodig is om mensenhandel actief tegen te gaan. De Nationaal Rapporteur is zeer benieuwd naar het verdere verloop.

Doorontwikkeling FIU-Nederland

De FIU-Nederland is de enige dienst in Nederland waar instellingen hun ongebruikelijke transacties dienen te melden.¹⁴¹ Ieder jaar voert de FIU-Nederland binnen gestelde thema's gerichte onderzoeken uit. In 2019 lag de focus op mensenhandel. Zo is de FIU-Nederland een van de partners in het project van COMCRIM (zie paragraaf hierboven). Op basis van verschillende

136 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 61.

137 De volledige titel van dit onderzoek is: "Combatting crimes that undermine the rule of law in a smart and comprehensive manner, in a financial public-private partnership and through artificial intelligence – with a focus on human trafficking, money laundering and corruption".

138 Website Universiteit van Amsterdam, www.acil.uva.nl/content/news/2019/10/big-data-human-traffic-king-project-wins-computable-award-2019.html (geraadpleegd 3 september 2020).

139 Schriftelijke informatie UvA, d.d. 3 september 2020.

140 ABN Amro, ING, Knab en Rabobank.

141 Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft).

onderzoeken, samenwerking en analyses heeft de FIU-Nederland in 2019 een methodologie ontwikkeld die kan worden toegepast op het herkennen van ongebruikelijke transacties en die specifiek kunnen duiden op mensenhandel. Omdat een aantal banken meewerkt aan het COM-CRIM project is het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties van mensenhandel in 2019 verbeterd.¹⁴² In totaal heeft de FIU-Nederland in 2019 zeventig zaken geregistreerd met het kenmerk mensenhandel. Dit is 2% van het totaal aantal verdacht verklaarde ongebruikelijke transacties.¹⁴³ Percentueel is dit hetzelfde gebleven vergeleken met het jaaroverzicht dat de FIU-Nederland in 2018 publiceerde. Het absolute aantal zaken is wel gestegen; in 2018 werden 50 dossiers gemeld.¹⁴⁴ De dossiers met verdachte transacties gerelateerd aan seksuele uitbuiting worden gedeeld met relevante regionale opsporingsdiensten van de politie en de transacties gerelateerd aan arbeidsuitbuiting worden gericht verstrekt aan ISZW-DO. De Nationaal Rapporteur vindt deze multidisciplinaire en publiek-private samenwerking van groot belang. De component ‘financieel’ is onlosmakelijk verbonden met het delict en het probleem van mensenhandel, het zou daarom goed zijn als er bij de aanpak van mensenhandel standaard ook aandacht is voor deze component

Webcrawler: doorzoekt het internet op signalen van mensenhandel

Vanwege de verplaatsing van seksuele uitbuiting naar het internet, moet ook de opsporing zich aanpassen in methodiek. Sinds 2017 is de politie daarom gestart met het ontwikkelen van een eigen webcrawler, waarbij de bedoeling is dat deze ook snel wordt geïmplementeerd. Een webcrawler is een online instrument dat automatisch seksadvertenties scant op signalen van mensenhandel. Tot op het moment van schrijven van deze monitor is de webcrawler nog niet actief inzetbaar. De aangegeven reden hiervoor is dat het operationele juridische handelingskader nog bij het OM en de politie in ontwikkeling is, en de uitwerking juridisch complexer is dan gedacht.¹⁴⁵

Het is essentieel dat de webcrawler zo snel mogelijk wordt geïmplementeerd. In de Tweede Kamer is een motie¹⁴⁶ aangenomen om dat te bewerkstelligen. Bovendien heeft de Nationaal Rapporteur eerder benadrukt dat na de landelijke implementatie aandacht moet blijven voor de (verdere) ontwikkeling van de webcrawler, zodat de werking daarvan kan worden geoptimaliseerd.¹⁴⁷ Daarbij raadt de Nationaal Rapporteur aan om te onderzoeken of de implementatie leidt tot meer signalen en zo tot meer strafrechtelijke onderzoeken. Deze constatering blijft onverminderd van toepassing nu de webcrawler nog steeds niet is geïmplementeerd.

Rapport OVSE over technologische instrumenten in de aanpak

Het aantal slachtoffers van mensenhandel dat online wordt uitgebuit of benaderd is de afgelopen jaren flink toegenomen. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) heeft in 2020 in samenwerking met Tech against Trafficking (TAT)¹⁴⁸ een analyse van technologische instrumenten uitgebracht die van dienst kunnen zijn in de strijd tegen mensenhandel.¹⁴⁹ De OVSE en TAT adviseren de overheid, ngo's en de private sector hoe technologie strategisch

142 FIU-Nederland, 2020, p. 6.

143 FIU-Nederland, 2020, p. 40.

144 FIU-Nederland, 2019, p. 30.

145 *Kamerstukken II 2019/20*, 3051.

146 *Kamerstukken II 2019/20*, 29628, nr. 953.

147 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 43.

148 Website TAT, www.techagainstrafficking.org (geraadpleegd 6 oktober 2020).

149 Organization for Security and Co-operation in Europe and Tech Against Trafficking, 2020.

kan worden ingezet in de strijd tegen mensenhandel. Ook rapporteert het onderzoek over de manier waarop technologie wordt misbruikt voor mensenhandel. In het rapport zijn meer dan 300 technische tools¹⁵⁰ beschreven om het probleem van mensenhandel aan te pakken. Het overgrote deel ziet op het identificeren van slachtoffers.¹⁵¹ Desalniettemin zijn er ook veel initiatieven over het hele spectrum van de integrale aanpak. Er zijn tools die zien op preventie, zoals de 39 tools die zien op bewustwording en educatie, en tools die zien op signalering. De tools zijn gericht op alle mogelijke partijen die in aanraking kunnen komen met mensenhandel, dus publieke partijen, private partijen, familie en maatschappij. De Nationaal Rapporteur is zeer enthousiast over dit overzicht en onderstreept het belang van een dergelijke brede blik op het probleem. Zo kan technologie een hoofdrol krijgen en de hele sector geholpen worden in het vormgeven van een integrale aanpak. De Nationaal Rapporteur spreekt zijn hoop uit dat deze tools waar mogelijk een Nederlandse implementatie krijgen en dat bestaande initiatieven hierbij kunnen aansluiten.

2.6.1.3 Overige ontwikkelingen

Herkennen signalen mensenhandel op middelbare scholen

Het CKM heeft in november 2019 een onderzoek laten uitvoeren naar het signaleren en melden van mensenhandel op middelbare scholen. Hieruit blijkt dat bijna vier op de vijf docenten denkt een slachtoffer van mensenhandel niet te kunnen herkennen onder hun eigen leerlingen. Bovendien geeft bijna twee op de vijf docenten aan niet te weten wat zij moeten doen als zij vermoeden dat een leerling slachtoffer is geworden van mensenhandel. Desalniettemin geven alle docenten aan in ieder geval intern of extern een melding te doen bij een vermoeden. Ook bleek dat meer dan de helft van de docenten het zeer belangrijk vindt om het onderwerp in de klas te behandelen, maar dat er op dit moment volgens hen te weinig aandacht is voor mensenhandel op hun school. De docenten hebben ook aangegeven behoefte te hebben aan meer voorlichting en voorlichtingsmaterialen. In 2020 is het Rode Kruis daarom samen met CKM een project gestart om een effectieve interventie te ontwikkelen. Daarmee worden docenten getraind in het signaleren en bespreekbaar maken van mensenhandel in de klas. De training wordt gefinancierd vanuit de opbrengst van 3FM Serious Request, dat in 2019 in het teken stond van mensenhandel. Vanwege de COVID-19-uitbraak heeft het project vertraging opgelopen. Het plan is om in 2021 in een aantal regio's te starten met de training als pilot. Als uit de pilot blijkt dat de interventie succesvol is, zal gekeken worden hoe de interventie verder in Nederland kan worden ingevoerd. Het lange termijn doel is eraan bijdragen dat er op scholen structureel voldoende kennis en expertise over mensenhandel is. De Nationaal Rapporteur is vanaf het begin van dit project betrokken als deelnemer aan de adviesraad.

Slachtoffers zoeken hulp via online chat

Het CKM publiceerde in oktober 2020 een onderzoek naar slachtoffers die in 2019 in beeld zijn gekomen bij de online hulpverleningstool Chat met Fier.¹⁵² Fier biedt hulp aan kinderen, jongeren en volwassenen die te maken hebben (gehad) met geweld, misbruik of uitbuiting. De chatfunctie biedt slachtoffers, of personen met zorgen over een mogelijk slachtoffer, de kans om

150 Website TAT, www.techagainsttrafficking.org/interactive-map/ (geraadpleegd 6 oktober 2020).

151 Zo'n 69% ziet op het identificeren van slachtoffers, website CFCS, www.acfcs.org/new-resource-tech-against-human-trafficking-interactive-map-of-anti-trafficking-technology-enabled-tools/ (geraadpleegd 6 oktober 2020).

152 Van Bommel & Langerak, 2020.

anoniem in contact te komen met een hulpverlener. In 2019 hebben 299 unieke personen die een hulpvraag hadden over een situatie van mensenhandel de chat bezocht. Dit waren vrijwel uitsluitend Nederlandse meisjes en vrouwen die zelf slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting. Daarnaast hebben in 2019 voor het eerst zeven personen zich gemeld met (onder andere) een hulpvraag over criminele uitbuiting. Bijna tweederde van de slachtoffers was minderjarig en meer dan een kwart zelfs jonger dan 15 jaar. Bovendien blijkt dat in meer dan negen op de tien gevallen de slachtoffers op het moment van chatten zich nog in de uitbuitingssituatie bevinden. Daders blijken voornamelijk (ex-)partners te zijn. In ongeveer een op de vijf gevallen is er sprake van meerdere daders.

De Nationaal Rapporteur heeft in meerdere rapportages dringend opgeroepen het zicht op minderjarige Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting te verbeteren.¹⁵³ Hiervoor heeft hij ook aanbevolen gebruik te maken van technologische mogelijkheden om deze groep beter in beeld te brengen en te bereiken.¹⁵⁴ De chatfunctie laat zien dat slimme inzet van technologie het mogelijk maakt om slachtoffers op een laagdrempelige manier te bereiken en de nodige hulp te bieden. Bovendien vergroot deze chat het zicht op slachtoffers, wat nodig is om bij te dragen aan het ontwikkelen van effectief beleid. De slimme inzet van technologie verdient dan ook brede navolging op zowel landelijk als regionaal en lokaal niveau. Voor andere vormen van mensenhandel zou dit ook een uitkomst kunnen bieden om slachtoffers te helpen en meer zicht te krijgen op de problematiek. De chat heeft een eerste aanzet gedaan om slachtoffers van criminele uitbuiting te bereiken en in beeld te brengen. De Nationaal Rapporteur is hierover positief. Criminele uitbuiting kent immers relatief jonge slachtoffers en mogelijk blijven veel Nederlandse slachtoffers van deze vorm van mensenhandel nog buiten beeld.¹⁵⁵

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen verdwijnen

Het radio programma Argos heeft in 2019 een uitzending gewijd aan de verdwijning van zeker zestig Vietnamese minderjarigen uit de Nederlandse beschermde opvang.¹⁵⁶ Naar aanleiding van die uitzending zijn Kamervragen¹⁵⁷ gesteld en heeft de staatssecretaris van JenV twee onderzoeken laten verrichten.¹⁵⁸ Het EMM heeft onderzoek gedaan naar de omvang en omstandigheden waaronder Vietnamese vreemdelingen met onbekende bestemming uit de beschermde opvang zijn vertrokken in de periode van 2015-2018.¹⁵⁹ Daarvoor heeft het EMM het aantal zaken van mensenhandel en mensensmokkel in kaart gebracht waar vreemdelingen met de Vietnamese nationaliteit bij betrokken waren. Daarnaast heeft de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) aan de hand van binnen de migratieketen beschikbare data gekeken naar het vertrek met onbekende bestemming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) van alle nationaliteiten uit alle soorten amv-opvang van 2015 tot en met 2018.¹⁶⁰

153 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 60; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 162-164.

154 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 61.

155 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 37.

156 Website Argos, www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2019/Tientallen-Vietnamese-kinderen-verdwenen-uit-beschermde-opvang.html (geraadpleegd 16 oktober 2020).

157 Kamerstukken II 2018/19, 27062, nr. 108.

158 Kamerstukken II 2020/21, 27062, nr. 110.

159 EMM, 2019.

160 Ministerie J&V, 2019.

Uit de onderzoeken van EMM en APM is duidelijk geworden dat het probleem van verdwenen kwetsbare minderjarigen een Europees probleem betreft. Veel minderjarige Vietnamezen en amv gebruiken Nederland als transitland en blijven na hun vertrek uit de opvang niet in Nederland. Een oplossing voor het probleem zal dan ook (mede) in Europees verband moeten worden gevonden. In dit verband is het onderzoek van EMPACT¹⁶¹ relevant dat opsporingsinstanties en onderzoeken in meerdere Europese lidstaten met elkaar op dit thema verbindt. Op nationaal niveau zijn er nieuwe werkafspraken gemaakt tussen de politie, Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Nidos en Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) over wie welke rol heeft wanneer geconstateerd wordt dat er een amv vertrokken is uit de opvang, zodat de politie de juiste vervolgstappen kan nemen. De Nationaal Rapporteur blijft met aandacht volgen of genomen maatregelen, op internationaal en nationaal niveau, leiden tot een betere bescherming van deze kwetsbare groep.

De Nationaal Rapporteur heeft begin 2020 in een expertmeeting relevante partijen zoals verschillende ministeries, OM, politie en ngo's bijeengebracht om tot een gezamenlijk inzicht in de problematiek van verdwenen Vietnamese minderjarigen te komen. Daarin werd met name het belang onderstreept van zicht op de internationaal opererende criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor uitbuiting en smokkel van Vietnamese vreemdelingen.

Nigeriaanse slachtoffers met een Dublinstatus: meer inzicht nodig

Het ministerie van JenV heeft in september 2020 een expertmeeting georganiseerd rondom de problematiek van Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel die in toenemende mate, vaak met een Dublinstatus, Nederland bereiken. De Nationaal Rapporteur juicht dergelijke expertmeetings toe. Ook in het licht van de aanbeveling in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 om het inzicht in het slachtofferschap van slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus te verbeteren.¹⁶² De stijging van het aantal meldingen over buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus onderschrijft de kwetsbaarheid van deze groep. Van groot belang is om achterliggende verklarende factoren in beeld te krijgen en de mogelijke betrokkenheid van criminele netwerken. Partijen als het EMM, in het buitenland gestationeerde liaisons, het OM, de politie en buitenlandse opsporingsinstanties, zouden met behulp van analyse van concrete casuïstiek een diepgaander beeld kunnen krijgen van het slachtoffer- en daderschap.

Initiatieven horeca om mensenhandel beter te signaleren

Slachtoffers van seksuele uitbuiting spreken geregeld met hun klanten af in hotels en op vakantieparken, en de horeca vormt een kwetsbare branche voor arbeidsuitbuiting. De horeca kan dus gezien worden als knooppunt of risicolocatie waar vraag en aanbod samenkomen. Wat deze risicolocaties gemeen hebben is dat het naast een plek van potentieel slachtofferschap, ook een plek van potentieel signaleren is. Hiermee vormt het een kans voor de aanpak van mensenhandel. CoMensha en FairWork hebben initiatief genomen om personeel in de verschillende bedrijven op te (laten) leiden in het herkennen van signalen van uitbuiting.¹⁶³

161 European multidisciplinary platform against criminal threats (EMPACT), een onderdeel van Europol in de strijd tegen georganiseerde en ernstige criminaliteit. De prioriteiten van EMPACT worden vastgesteld door de Raad van de EU. EMPACT THB is een EU-project voor operationele samenwerking tegen mensenhandel (arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting) waaraan 29 landen en vier EU-agentschappen deelnemen.

162 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 59.

163 Website CoMensha, www.comensha.nl/mensenhandel-academy/horeca-hotelwezen/ (geraadpleegd 8 september 2020).

Tevens is in september 2020 ‘no place for sex trafficking’ gelanceerd, het online platform met e-learning en certificeringsprogramma voor de horeca.¹⁶⁴ Dit platform is in eerste instantie bedoeld voor hotelpersoneel. Het is een project van onder andere het OM, ministerie van JenV, Defence for Children en What Design Can Do.¹⁶⁵ Er zal een breed scala aan activiteiten worden ontplooid in de loop van 2020. Voorbeelden zijn postercampagnes inabri’s, bierviltjes in cafés en flyers bij taxichauffeurs. De Nationaal Rapporteur moedigt dit soort initiatieven aan, omdat bewustwording van signalen een zeer belangrijk aspect is binnen de integrale aanpak. Juist bij professionals die niet dagelijks in aanraking komen – of niet weten dat ze in aanraking komen – met slachtoffers en daders van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur is benieuwd of er vorm wordt gegeven aan een nulmeting en een evaluatie om inzicht te verkrijgen in de werking van de verschillende aspecten van het initiatief.

Proeftuin Vakantieparken

Mede naar aanleiding van de aandacht¹⁶⁶ voor de hotelsector, is deze lijn doorgetrokken naar vakantieparken. Vanwege het feit dat mensenhandel voor deze sector een relatief nieuw onderwerp was, werd de problematiek niet altijd herkend en erkend. Vakantieparken zijn echter vanwege de hoge mate van privacy aantrekkelijke plekken voor mensenhandel.¹⁶⁷ Extra activiteiten zijn daarom nodig om de bewustwording van mensenhandel in vakantieparken te vergroten. De politie is in het najaar van 2018 gestart met de proeftuin Vakantieparken¹⁶⁸ (voor de andere proeftuinen zie §2.6.2.1). Het doel van deze proeftuin is om bewustwording in het herkennen van signalen van mensenhandel te creëren bij de medewerkers van de vakantieparken en hen te leren wat met de signalen te doen. Dit wordt gedaan door een e-learning en een flyer over arbeidsuitbuiting te ontwikkelen en beschikbaar te stellen. Deze proeftuin is op het moment van schrijven van deze monitor nog niet afgerond. Wel is al duidelijk dat de proeftuin veel inzicht in signalen van mensenhandel heeft opgeleverd bij vakantieparken. De signalen van mensenhandel zijn breed en zien op onder meer arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting. Hierbij kan gedacht worden aan het huisvesten van (teveel) werkenden in vakantiehuysjes of van sekswerkers die veelvuldig en langdurig klanten ontvangen in huysjes. De opgestelde e-learning en flyer worden via de brancheorganisatie uitgezet. Het enige probleem is dat niet alle vakantieparken bij de brancheorganisatie zijn aangesloten en dus geen toegang hebben tot de e-learning. Om die reden is er contact gezocht met het LIEC en RIEC. De Nationaal Rapporteur onder-

164 Website no place for sex trafficking, www.noplaceforsextrafficking.org/pages/home (geraadpleegd 8 september 2020).

165 Website what design can do, www.whatdesigncando.com/ (geraadpleegd 13 oktober 2020).

166 In de periode 2016-2018 richtte Defence for Children-ECPAT zich in een project met CKM/Fier en Terre des Hommes op het betrekken van de hotel- en vakantieparkensector in de bestrijding van illegale prostitutie en mensen/kinderhandel. Een bekend voorbeeld van mensenhandel in hotels was natuurlijk de Valkenburgse zedenzaak, maar ook recentelijk zijn er voorbeelden te noemen, zoals bijvoorbeeld de twee verdachten mensenhandel die in april van dit jaar in Vlaardingen in een hotel zijn opgepakt, website Vlaardingen, www.vlaardingen24.nl/nl/nieuws/nieuws/twee-aanhoudingen-voor-mensenhandel-in-vlaardings-hotel/28228 (geraadpleegd 2 oktober 2020).

167 Mondelinge informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 24 september 2020 en schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 25 september 2020. Tevens is dit een veelvoorkomend fenomeen, zoals ook blijkt uit recente jurisprudentie, zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RBROT:2019:5097, ECLI:NL:RBNNE:2020:531 en ECLI:NL:RBOVE:2018:553.

168 Mondelinge informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 24 september 2020 en schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 27 oktober 2020.

schrijft het belang van het in een vroeg stadium herkennen van signalen mensenhandel in de hele maatschappij en hoopt dat er een manier kan worden gevonden om deze kennis wijder te verspreiden en ook voor de toekomst te borgen.

2.6.2 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van seksuele uitbuiting

2.6.2.1 Proeftuinen

Om te experimenteren met een nieuwe aanpak kan de politie proeftuinen starten waarbij de focus ligt op de veiligheidsproblemen waarmee de (regionale) praktijk wordt geconfronteerd. Professionals uit eenheden, in samenwerking met andere partners, zoals bijvoorbeeld het OM, maar ook private partners of zorginstellingen, bedenken en ontwikkelen de proeftuinen. Binnen een afgebakende periode wordt geprobeerd om een probleem op een nieuwe manier te benaderen en zo een doorbraak in de aanpak te genereren en te leren van wat er wel maar ook juist niet werkt. De lessen en successen kunnen vervolgens landelijk worden geïmplementeerd. Hieronder wordt ingegaan op twee relevante proeftuinen.

Samenwerking zorginstellingen en politie

Om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de politie en zorginstellingen beter te organiseren wordt er, ten tijde van het schrijven van deze monitor, een proeftuin opgericht. Aan deze proeftuin doen vier AVIM en vier zorginstellingen mee. Uit eerdere samenwerking is gebleken dat uitwisseling over (zorgelijke) cliënten tussen zorginstellingen en de AVIM, en tussen zorginstellingen onderling, waardevol is.¹⁶⁹ Ook werd eerder duidelijk dat er grote verschillen zitten in de werkwijzen van de betrokken instanties en in het herkennen van signalen van mensenhandel. In deze proeftuin wordt een top-5 of een top-10 van (potentiële) slachtoffers samengesteld. Die groep wordt intensief gemonitord voor de periode van zes maanden, met een mogelijke verlenging van drie maanden. Signalen van mensenhandel over de geselecteerde slachtoffers worden tussen de AVIM en de zorginstellingen gedeeld. Ook worden de problemen, die rondom de gegevensuitwisseling bestaan, geïnventariseerd en waar mogelijk weggenomen. Daarnaast worden passende interventies bedacht, uitgevoerd en geëvalueerd. Ondanks eerdere zorgen over informatiedeling hebben zorginstellingen toch besloten om mee te doen. De handreiking die voor de AVG wordt opgesteld (zie §2.3.1.5) blijkt ook voor samenwerkingsverbanden als deze zeer belangrijk. De Nationaal Rapporteur spreekt dan ook zijn hoop uit dat er binnen afzienbare tijd een bruikbare handreiking ligt.

Aangiftebereidheid minderjarige slachtoffers verbeteren

Uit het onderzoek 'Aangifte doe je niet' uitgevoerd door CKM blijkt dat angst de grootste drempel vormt voor het doen van aangifte onder minderjarige slachtoffers.¹⁷⁰ Daarnaast blijkt dat het gebrek aan vertrouwen in de politie een belangrijke rol speelt in de aangiftebereidheid. Ook lijken de verwachtingen van slachtoffers over het strafproces niet altijd overeen te komen met de werkelijkheid. Naar aanleiding van deze problematiek is er besloten een proeftuin op te starten waaraan de politie, het OM en het CKM meewerken.¹⁷¹ Het doel van deze proeftuin is om een werkwijze te ontwikkelen gericht op de (vroeg)bescherming van slachtoffers, op het ver-

169 Schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 27 oktober 2020.

170 Leermakers, Simons & Noteboom, 2018.

171 Schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 24 september 2020.

groten van hun vertrouwen in een strafrechtelijke oplossing (waaronder het doen van aangifte) en op het voorkomen van secundaire victimisatie. Uit dit onderzoek maar ook uit eerder onderzoek¹⁷² blijkt namelijk dat het op al deze drie punten ontbreekt aan een verantwoordelijke coördinator. In deze proeftuin wordt een veiligheidscoördinator aangesteld met de verwachting dat deze de problematiek gaat ondervangen. De veiligheidscoördinator onderhoudt daarom namens het slachtoffer contact met alle betrokken partijen. De coördinator koppelt ook terug welke aspecten van de strafrechtelijke procedure voordelig en nadelig zijn voor het vertrouwen van het slachtoffer. De proeftuin start naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 binnen vier eenheden van de politie (AVIM Noord- Holland, AVIM Zeeland- West- Brabant, AVIM Den Haag en AVIM Oost- Nederland) met een looptijd van twee jaar.¹⁷³ De Nationaal Rapporteur onderschrijft het belang van deze proeftuin.

2.6.2.2 Mensenhandel Field Lab

In het najaar van 2019 is een start gemaakt met het Mensenhandel Field Lab (MFL). Het is een initiatief van het OM en de politie in samenwerking met andere (overheids)organisaties en wetenschappers. Het MFL wil tot een nieuwe, meer effectieve aanpak van mensenhandel komen. De missie is om mensenhandel in Nederland een slag toe te brengen door een reeks onconventionele, samenhangende en strategische interventies. Het is de bedoeling om te komen tot een systematische aanpak vanuit een gedeelde probleemanalyse. Een bijkomende doelstelling is om het probleem en de effectiviteit van de aanpak meetbaarder te maken, zodat evaluatie beter mogelijk wordt. De ambitie is om initiatieven die werken op te schalen en als standaard werkwijze te maken.

Tussen 2020 en 2022 zullen er twee deels overlappende edities van het MFL plaatsvinden. Van 2020-2021 wordt er gewerkt aan een nieuwe aanpak van (internationale) seksuele uitbuiting. En van 2021-2022 aan de aanpak van (internationale) arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Binnen het thema seksuele uitbuiting worden specifieke problemen geselecteerd. Multidisciplinaire teams, met deelnemers vanuit bijvoorbeeld het OM, de politie, KMar, Belastingdienst, gemeenten en hulpverleningsinstellingen, gaan daar aan werken. De teams krijgen de opdracht, bestuurlijke steun en het mandaat om een nieuwe aanpak voor hun probleem te bedenken en uit te voeren.¹⁷⁴ Als onderwerpen zijn gekozen: herhaald slachtofferschap in instellingen, jongensprostitutie, vrouwelijke en transseksuele slachtoffers uit Latijns-Amerika, vrouwelijke slachtoffers uit Oost-Europa, seksuele uitbuiting van minderjarigen online, knooppunten van seksuele uitbuiting en intelligence. Ook de Nationaal Rapporteur neemt deel aan de MFL. De Nationaal Rapporteur spreekt zijn hoop uit dat er innoverende werkwijzen worden ontwikkeld die niet alleen de integrale aanpak van mensenhandel vergemakkelijken, maar ook het zicht op aard en omvang vergroten.

172 Op basis van de onderzoeksresultaten van het onderzoek van Centrum Kinderhandel Mensenhandel, 'Aangifte doe je niet' (2018), de eerste onderzoeksresultaten van de pilot WATCH en de eerste verkenning van knelpunten in het strafproces d.d. 12 november 2018 met de betrokken AVIM en het Openbaar Ministerie.

173 Mondelinge informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 24 september 2020 en schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 25 september 2020.

174 Schriftelijke informatie Mensenhandel Field Lab organisatie, d.d. 3 februari 2020.

2.6.3 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van arbeidsuitbuiting

Het uitgelichte deel over arbeidsuitbuiting beschrijft de brede ontwikkelingen rondom arbeidsuitbuiting als geheel. Deze paragraaf beschrijft daarnaast nog enkele andere ontwikkelingen rondom het signaleren en stoppen van arbeidsuitbuiting.

Verkenning arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in huishoudelijk werk

In 2015-2019 werden 116 slachtoffers van arbeidsuitbuiting binnen huishoudelijk werk (inclusief au-pairs) gemeld bij CoMensha.¹⁷⁵ De ISZW deelt de sector domestic work op in vier groepen: au pairs, private servants, arbeidsmigranten in de 24-uurszorg en ongedocumenteerde huishoudelijk werkers.¹⁷⁶ Werkenden in deze sector zijn vaak kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting, doordat bijvoorbeeld hun verblijfsstatus is gebonden aan hun werkgever, ze illegaal in Nederland verblijven, of doordat ze inwonen bij hun werkgever/gastgezin en geïsoleerd zijn van de buitenwereld. Het blijkt in deze sector lastig signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te detecteren, aangezien het relatief makkelijk is om misstanden af te schermen van overheidstoezicht. Toch constateert de ISZW in hun verkenning verschillende signalen die kunnen wijzen op ernstige benadeling en uitbuiting.¹⁷⁷

De ISZW benoemt ook enkele aanknopingspunten voor de aanpak. Zo moet betere informatievoorziening over de rechten op de Nederlandse arbeidsmarkt de zeer beperkte meldingsbereidheid van risicogroepen verhogen. Ten tweede bestaan er verschillende regelingen, zoals de au pairregeling, die risicovol zijn voor misbruik. De registratie van misstanden en het toezicht op deze regelingen door samenwerkende toezichthouders moeten dit misbruik tegengaan. Ook kan het gebruik van medewerkers van een ngo zoals FairWork en/of een cultural mediator helpen om meer vertrouwen te wekken bij de betreffende risicogroepen.

Uitbuiting achter de voordeur

Begin 2020 publiceerde FairWork 'Uitbuiting achter de voordeur in Amsterdam', een project en onderzoek naar kwetsbare, geïsoleerde slachtoffers van mensenhandel 'achter de voordeur' in Amsterdam.¹⁷⁸ Denk hierbij aan sectoren als huishoudelijk werk, kinderoppas of in een familiebedrijf. Uit dat onderzoek zijn verschillende lessen getrokken. Een van die lessen is dat de slachtoffers vaak hun eigen slachtofferschap niet herkennen. Een andere les is dat informatie op verschillende laagdrempelige manieren aan de slachtoffers kan worden verschaft via cultural mediators. De derde les is dat veel mensen en instanties slachtofferschap kunnen signaleren. Ook hebben slachtoffers bijvoorbeeld vaak informatie over lotgenoten. Het rapport doet ook enkele aanbevelingen. Zo roept FairWork op om risicogroepen duurzaam te bereiken om hen te informeren over hun rechten. Dit kan via online berichten of voorlichting. Een breed veld moet daarnaast worden getraind in het herkennen van signalen, zoals gemeenteambtenaren, vrijwilligers en hulpverleners. Ook moet er meer jurisprudentie komen over uitbuiting achter de voordeur, zodat duidelijkheid wordt verschaft over het element van dwang en afhankelijkheid.

175 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 39.

176 ISZW, 2020 (Verkenning arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling domestic work), p. 46 (niet openbaar).

177 ISZW, 2020 (Verkenning arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling domestic work), p. 48 (niet openbaar).

178 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/02/05/uitbuiting-achter-de-voordeur-in-amsterdam/ (geraadpleegd 16 oktober 2020).

Arbeidsuitbuiting in nagelsalons

Vanwege meerdere signalen van mogelijke misstanden in nagelstudio's heeft de ISZW het project 'Beauty' opgestart. In dat kader zijn 97 ondernemingen gecontroleerd. Bij 25 ondernemingen zijn misstanden geconstateerd op het gebied van arbeidstijden, werkvergunningen en onderbetaling. Ook zijn er aanwijzingen dat een groep ondernemingen mogelijk een dekmantel vormt voor criminele en/of ondermijnende activiteiten. Naar aanleiding van deze zorgwekkende signalen is in 2020 een aparte inspectie-aanpak gestart gericht op nagelstudio's in samenwerking met ketenpartners.¹⁷⁹

Handreiking brede gecoördineerde integrale aanpak arbeidsuitbuiting

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) stelt samen met de ministeries van SZW en JenV een handreiking op voor een brede gecoördineerde integrale aanpak van malafide werkgevers op regionaal niveau. Deze handreiking moet professionals, zoals de politie, ISZW Toezicht, Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), Belastingdienst en gemeentelijke toezichthouders, handvatten bieden om malafide werkgevers in geval van uitbuiting of ernstige benadeling op een gecoördineerde en integrale wijze aan te pakken. Zodoende kan een totaalpakket van maatregelen op diverse rechtsgebieden worden opgepakt en toegepast. Deze maatregelen zien voornamelijk op het aanpakken van ernstige benadeling. Het is op het moment van schrijven van deze monitor nog onduidelijk wie deze integrale aanpak dan uiteindelijk moet gaan coördineren. Bovendien bestaat er nog geen concrete definitie van ernstige benadeling.¹⁸⁰

De Nationaal Rapporteur is positief over een integrale aanpak van ernstige benadeling, maar benadrukt dat er dringend behoefte is aan een definitie van ernstige benadeling en van een duidelijke rolverdeling binnen zo'n integrale aanpak. Bovendien moet niet uit het oog verloren worden dat uitbuiting vaak in het verlengde ligt van ernstige benadeling. De partijen betrokken bij de integrale aanpak van ernstige benadeling moeten daarom continu alert zijn op het signaleren van mensenhandel en ook de juiste handvatten krijgen om in geval van uitbuiting de juiste stappen te zetten.

2.6.4 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van criminele uitbuiting

2.6.4.1 Criminele uitbuiting van jongeren

Naar aanleiding van zorgwekkende mediaberichten waarin scholen aandacht vragen voor criminele uitbuiting¹⁸¹, de rapporten van de Nationaal Rapporteur¹⁸² en de Britse Child Commissioner¹⁸³, deed CKM onderzoek naar criminele uitbuiting onder Nederlandse jongeren op middelbare scholen en in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).¹⁸⁴ De meerderheid van de scholen blijkt zich zorgen te maken over steeds jonger wordende slachtoffers van criminele uitbuiting op hun school. Deze zorgen richten zich vooral op drugshandel, en in mindere mate op diefstal. Hoewel de meerderheid van de scholen aangeeft te weten wat ze moeten doen bij een vermoeden van criminele uitbuiting, geeft de helft van de respondenten aan criminele

179 ISZW, 2020, p. 58.

180 Schriftelijke informatie CCV, d.d. 16 september 2020.

181 Zie bijvoorbeeld Website NRC, www.nrc.nl/nieuws/2020/02/24/ik-bel-direct-de-ouders-als-ik-hoor-dat-iemand-blowt-a3991561 (geraadpleegd 16 oktober 2020).

182 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor 2014-2018), p. 59.

183 Children's Commissioner for England, 2019.

184 Noteboom, Landers, Ceuleers & Van Bommel, 2020.

uitbuiting niet te kunnen herkennen. Bovendien geeft slechts een deel van de scholen aan signalen van criminele uitbuiting standaard te melden bij de politie. Anderen handelen deze vermoedens intern af.

Het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting¹⁸⁵ lijkt niet overeen te komen met de grote zorgen die een groot aantal scholen heeft geuit. In geval van criminele uitbuiting is het lastig om onderscheid te maken tussen daders en slachtoffers. Slachtoffers worden vaak niet als zodanig herkend. Als gevolg hiervan worden (minderjarige) slachtoffers behandeld als daders en krijgen zij niet de hulp en ondersteuning die zij nodig hebben. Dit fenomeen heeft invloed op het uitblijven van een effectieve aanpak van deze vorm van criminaliteit; de echte daders blijven vaak buiten schot. En ook heeft het invloed op de zichtbaarheid van slachtoffers van criminele uitbuiting. Door slachtoffers van criminele uitbuiting als dader te behandelen, wordt niet voldaan aan het in internationale verdragen vastgelegde non-punishmentbeginsel.¹⁸⁶

De Nationaal Rapporteur heeft eerder zijn zorgen geuit over het gebrek aan aandacht voor criminele uitbuiting en voor het uitblijven van een effectieve aanpak. De aandacht die er bestaat voor criminele uitbuiting richt zich bovendien vaak op een beperkte groep: kinderen met een Roma-achtergrond. Dat is een te beperkte invulling van dit delict, nu er een heel scala aan slachtoffers is. De aard van zowel het delict als de slachtoffer- en dadergroep maakt dat het een zeer ondermijnd karakter heeft voor onze maatschappij. De Nationaal Rapporteur is in eerste instantie zeer te spreken over de ontwikkelingen in de jurisprudentie op het gebied van criminele uitbuiting waar meer aandacht is voor leeftijd als belangrijke factor (zie §2.7.2). In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 constateert de Nationaal Rapporteur dat het aantal gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting van 2018 op 2019 is toegenomen van 35 tot 195: een stijging van ruim 450%. Het ging hierbij voornamelijk om druggerelateerde criminele uitbuiting van volwassen slachtoffers met een Afrikaanse komaf. Nederlandse en minderjarige slachtoffers bleken opnieuw beperkt in beeld.¹⁸⁷ De Nationaal Rapporteur vraagt daarom wederom om meer aandacht voor de aanpak van criminele uitbuiting, met name van jongeren. Hoewel er landelijk stevig ingezet wordt op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit en drugsproblematiek, is er te weinig aandacht voor mogelijke criminele uitbuiting. De Nationaal Rapporteur roept dan ook, net als CKM, op om het tegengaan van criminele uitbuiting expliciet op te nemen in de landelijke ondermijningsaanpak. De Nationaal Rapporteur volgt daarom met belangstelling de reactie van de regering op de moties van het Tweede Kamerlid Kuik waarin zij vraagt om protocollen en weerbaarheidslessen voor middelbare scholen om het ronselen van jongeren door drugscriminelen aan te pakken.¹⁸⁸

2.6.4.2 Integrale werkwijze Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018 heeft de Nationaal Rapporteur geconcludeerd dat binnen het programma Samen tegen mensenhandel veel goede dingen gebeuren, maar dat het ontbreekt aan coördinatie op en verbinding tussen de verschillende vormen van inzet in de aanpak van mensenhandel. Om de aanpak van mensenhandel effectiever te maken en de integraliteit beter te borgen hebben de landelijk officier van justitie mensenhandel, de

185 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 38.

186 Art. 26 van het Mensenhanderverdrag.

187 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 38.

188 Kamersstukken II 2019/20, 29911, nr. 266; Kamersstukken II 2019/20, 29240, nr. 116.

programmaleider van de Landelijk Eenheid van de politie, de AVIM en het CCV de handen in een geslagen en de bestaande knelpunten in de aanpak gezamenlijk geanalyseerd. Dat heeft geleid tot het voorstel ‘Landelijke structuur integrale aanpak uitbuiting’.¹⁸⁹ Het voorstel komt voort uit de inzichten die zijn opgedaan in de aanpak van criminele uitbuiting onder kinderen met een Roma-achtergrond. Overdracht van generatie op generatie van criminaliteit en slachtofferschap zijn onlosmakelijke elementen gebleken. In deze casussen werd ook het spanningsveld tussen ouderschap en slachtofferschap blootgelegd. Dit heeft zowel binnen de strafrechtketen als de zorgketen tot een voortschrijdend inzicht geleid. Een landelijk overstijgende aanpak en analyse in combinatie met een keten die zich op de verschillende fenomenen beweegt, is noodzakelijk. Dat is de reden dat in het voorstel deze twee ketens met elkaar worden verbonden. Hierdoor kan er een signalering plaatsvinden naar aanleiding van het criminele feit (opsporing en vervolging) en naar aanleiding van een zorgsignaal (het gemeentelijk domein). Op deze wijze wordt er op verschillende niveaus gelijktijdig en in onderlinge samenhang samengewerkt aan een casus of fenomeen. Dit vergroot de integraliteit en duurzaamheid van de inzet op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Dit voorstel wordt in het najaar van 2020 nader uitgewerkt in het Mensenhandel Field Lab over criminele uitbuiting (zie §2.6.2.2). De ketenpartners zullen dan aan de hand van dit voorstel de structuur binnen de tweejarige leergang uitwerken.

2.6.5 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van orgaanhandel

Orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk op orgaanverwijdering zijn zeer ernstige misdrijven waarover nog weinig bewustzijn bestaat.¹⁹⁰ Orgaanhandel is een verdienmodel voor criminelen en levensgevaarlijk voor slachtoffers.¹⁹¹ Het is belangrijk dat binnen de medische wereld en in de opsporing voldoende kennis aanwezig is over orgaanhandel en daaraan gerelateerde mensenhandel. Op dit moment bestaat nog te weinig inzicht in deze wereld waardoor kwetsbare slachtoffers buiten zicht blijven.¹⁹² De Nationaal Rapporteur vraagt daarom om aandacht voor deze categorie aan mensenhandel gerelateerde misdrijven. Gelet op het grensoverschrijdende en georganiseerde karakter van deze misdrijven is het van belang dat de gecoördineerde aanpak ervan niet alleen in Nederland plaatsvindt, maar ook in internationaal verband.

2.7 Bieden van passende hulp aan slachtoffers en bestraffen van daders

In deze paragraaf wordt ingegaan op huidige maatregelen die in het teken staan van het derde en vierde doel van de integrale aanpak. Dat gaat om de opvang en behandeling van slachtoffers van alle verschillende vormen van mensenhandel. En om de vervolging, berechting en resocialisatie van daders binnen het strafrecht. Kortom: om voorkomen van herhaald slachtofferschap (revictimisatie) en herhaald ouderschap (recidive). In §2.7.1 worden de ontwikkelingen rondom seksuele uitbuiting omschreven. Vervolgens worden in §2.7.2 relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie omschreven die over criminele uitbuiting gaan.

189 CCV, OM & Politie, 2020, Visie Document Landelijke Structuur Integrale Aanpak Uitbuiting (niet openbaar).

190 Website hot project, www.hottproject.com/ (geraadpleegd 3 september 2020).

191 Website NOS, www.nos.nl/artikel/2192694-vluchtelingen-verkochten-nier-om-oversteek-te-betalen.html (geraadpleegd 3 september 2020).

192 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor 2014-2018).

2.7.1 Seksuele uitbuiting

Pilots High Intensive Care, High Safety & Intensive Education

De hulporganisaties Fier, Sterk Huis en Lewel zijn gestart met een onderzoek naar een alternatief voor het doorplaatsen van kinderen naar de gesloten jeugdzorg. De aanleiding voor dit onderzoek was een motie in de Tweede Kamer.¹⁹³ In de Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016 constateerde de Nationaal Rapporteur dat veel meiden in de gesloten jeugdzorg zitten mede naar aanleiding van het meemaken van seksueel geweld.¹⁹⁴ Aanbevolen werd om onderzoek te doen naar deze doelgroep: bijvoorbeeld door te verkennen hoe gesloten plaatsing voorkomen zou kunnen worden. Fier, Sterk Huis en Lewel zijn daartoe gezamenlijk een pilot gestart die zich specifiek richt op de volgende aspecten: wat er nodig is om meisjes niet meer door te plaatsen, in welke situaties is gesloten plaatsing als ultimum remedium wel gepast, hoe kan deze doelgroep zo zinvol mogelijk ambulante en/of residentiële behandeld worden, en hoe kunnen deze inzichten benut worden in voorliggende ambulante en residentiële voorzieningen. Het onderzoek kan bijdragen aan lessen over (vroeg)diagnostiek en triage voor deze doelgroep. De Nationaal Rapporteur kijkt dan ook uit naar de opbrengsten van de pilot, die in februari 2022 worden opgeleverd.¹⁹⁵

Onderzoek hulp aan slachtoffers ná hun achttiende

In opdracht van Defence for Children-ECPAT is in 2019 een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de zorg aan minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting na hun achttiende verjaardag.¹⁹⁶ Er werden diepte-interviews afgenomen met slachtoffers, ouders en verschillende deskundigen. Het onderzoek schetst een beeld van inadequate hulp in (gesloten) instellingen: slachtofferschap wordt niet of te laat herkend, het slachtoffer wordt veelvuldig overgeplaatst, of het repressieve karakter van een gesloten instelling werkt beschadigend. Dit sluit aan bij het onderzoek dat hierboven wordt genoemd. Bovendien komt het regelmatig voor dat behandeling simpelweg niet wordt gestart, vanwege het feit dat deze niet kan worden afgemaakt na de achttiende verjaardag van het slachtoffer omdat dan de juridische grond voor de plaatsing vervalt. Juist ook als het slachtoffer meerderjarig is, blijft de hulp vaak inadequaat. Meisjes worden niet voorbereid op de grote mate van zelfredzaamheid die het zorgstelsel van meerderjarigen vraagt. Bovendien is de zorg voor volwassenen meer gericht op het bevorderen van participatie in de samenleving, en niet op de persoonlijke ontwikkeling die veel slachtoffers nodig hebben. De uitbuiters zijn in tegenstelling tot het zorgstelsel vaak wel voorbereid op de achttiende verjaardag van een slachtoffer, en staat vaak klaar om haar weer aan het werk te zetten. Defence for Children-ECPAT onderstreept het belang van integrale zorg en pleit dan ook voor een landelijke coördinatie van doorlopende specialistische zorg voor minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. De organisatie stelt daarbij dat dit vraagt om bijzondere inspanningen van gemeenten om tot deze zorg te komen. De Nationaal Rapporteur herkent dit beeld ook vanuit de casuïstiek die in samenwerking met de gemeente Amsterdam is onderzocht (zie §2.4.3). Het lokale niveau is bij uitstek de plek waar deze (potentiële) slachtoffers zo vroeg mogelijk gesignaleerd kunnen worden door professionals werkzaam in organisaties die dicht bij deze kinderen staan. Zij kunnen de problematiek vervolgens van de juiste (vroeg)diagnostiek en passende triage voorzien. Het escaleren van de problematiek, zoals ook in het onderzoek van Defence for

193 *Kamerstukken II 2018/19, 35000-XVI, nr. 89.*

194 *Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016).*

195 *Schriftelijke informatie Fier, Sterk Huis en Lewel, d.d. 6 september 2020.*

196 *Defence for Children-ECPAT, 2019.*

Children-ECPAT wordt omschreven, kan op die manier zo veel mogelijk voorkomen worden. Zicht op en inzicht in die problematiek, juist ook op lokaal niveau en onder professionals, is daarvoor cruciaal.

2.7.2 Criminele uitbuiting

Ontwikkelingen in de rechtspraak

De vaststelling of sprake is van criminele uitbuiting is sterk verweven met de omstandigheden in het specifieke geval. Uit zo langzamerhand vaste rechtspraak wordt duidelijk dat uitbuiting onder meer wordt afgeleid uit de aard en de duur van de te verrichten activiteit, de beperkingen die deze activiteiten voor betrokkenen met zich meebrengen en het economisch voordeel dat voor de verdachte ontstaat. De beoordeling van deze factoren kan anders uitvallen als het om minderjarige slachtoffers gaat.¹⁹⁷ Uit verschillende uitspraken blijkt dat door de rechtbanken en gerechtshoven¹⁹⁸ geen aandacht is besteed aan de vraag of de verdachten de minderjarigen tot de criminele feiten (i.c. winkeldiefstallen) hebben bewogen door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of misbruik van een kwetsbare positie. De leeftijd van de slachtoffers werd daarbij niet in de overwegingen betrokken. De Hoge Raad heeft hier in het arrest van 21 april 2020 voor het eerst meer duidelijkheid in gegeven naar aanleiding van een zaak waarin een grootmoeder haar dochter van 13 jaar en haar kleindochter van 5 jaar diefstallen liet plegen.¹⁹⁹ De Nationaal Rapporteur kan zich goed vinden in de overweging dat leeftijd een bepalende factor is, nu juist kinderen en jongeren een zeer kwetsbare groep zijn die extra bescherming behoeven.

Uit de EU-richtlijn mensenhandel blijkt dat een kind nooit kan worden geacht rechtsgeldig te hebben ingestemd met het verrichten van criminele activiteiten zoals zakkenrollen, winkeldiefstallen of drugshandel.²⁰⁰ Een kind is nu eenmaal kwetsbaarder dan een volwassene en behoeft bescherming.²⁰¹ Kwetsbaarheid werd in 2015 door de Europese Commissie in vier clusters ingedeeld: 1) individuele kwetsbaarheid, 2) familiale kwetsbaarheid, 3) sociaaleconomische kwetsbaarheid en 4) structurele kwetsbaarheid.²⁰² In gevallen waarin een minderjarige wordt aangezet tot het plegen van een crimineel feit, is per definitie sprake van het dwangmiddel misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van feitelijke omstandigheden die voortvloeien uit overwicht.²⁰³ Het kind bevindt zich immers in een afhankelijke positie van een volwassene. Men kan niet verwachten dat zij in aanwezigheid van de verdachte vrijelijk de keuze maken over wat ze wel of niet willen. Bijvoorbeeld familiale kwetsbaarheid als het om een (groot)ouder-kindrelatie gaat zoals in het hiervoor genoemde arrest van de Hoge Raad. De stelselmatigheid of de duur waarin de uitbuiting plaatsvindt, hoeft geen doorslaggevende rol te spelen. De uitbuiting van een minderjarige kan ook eenmalig zijn. De procureur-generaal bij de Hoge Raad voegde daar in zijn conclusie nog aan toe dat het bij de bepaling van het oogmerk van uitbuiting om de intentionaliteit gaat, en niet zozeer om de mate van indringendheid van de

197 HR van 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309.

198 Zie onder andere Hof Arnhem-Leeuwarden 28 februari 2018, ECLI:NL:GHARNL:2018:1971; Rechtbank Amsterdam 4 juli 2019, ECLI:RBAMS:2019:5035.

199 HR van 21 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:672.

200 Richtlijn 2011/36/EU, Pb 2011, L101/1.

201 Dettmeijer-Vermeulen & Boot-Matthijssen, 2014.

202 European Commission, 2015; Dettmeijer-Vermeulen, Esser & Noteboom, 2016; Nationaal Rapporteur, 2016 (Zicht op kwetsbaarheid).

203 Overeenkomstig art. 273f lid 1, sub 1 en 4 Sr.

uitbuiting van het betrokken kind. De wil van de verdachte bij de inzet van een kind moet zijn gericht op het trekken van voordeel uit de gedragingen van het kind.²⁰⁴ In het hierboven genoemde geval van de grootmoeder en haar (klein)kinderen ging het om minderjarigen in een familiale relatie die zich in een afhankelijke positie bevonden. Dat het in deze zaak misschien niet om het stelselmatig plegen van diefstallen ging – al is dat niet helemaal duidelijk omdat dezelfde grootmoeder in een andere zaak is veroordeeld voor een andere diefstal die zij door hetzelfde kleinkind liet plegen in dezelfde periode – doet niet af aan het uitbuitingskarakter van de gepleegde feiten. De grootmoeder liet de kinderen stelen met het doel er zelf van te profiteren. Zij ging daarbij voorbij aan de belangen van de kinderen en maakte misbruik van hun afhankelijke, kwetsbare positie.

2.8 Conclusie

De belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel in de periode van september 2019 tot en met oktober 2020 zijn in dit hoofdstuk beschreven. Dit is gedaan aan de hand van het schema van de integrale aanpak, zoals in Hoofdstuk 1 van dit rapport is geïntroduceerd. Het schema biedt handvatten om losse ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel in een bredere context te beschouwen: wordt er bijvoorbeeld naast een reactieve aanpak ook geïnvesteerd in preventieve maatregelen? Zien we terreinen waarop helemaal geen actie wordt ondernomen? Dit is belangrijk, omdat een effectieve en sluitende aanpak van mensenhandel al deze terreinen beslaat.

Aanpak nodig met concrete en waardevolle maatschappelijke impact

De aanpak van mensenhandel op dit moment kent veel verschillende initiatieven, met verschillende doelen en bij de verschillende betrokken instanties uit de integrale aanpak. Dat betekent dat het probleem van mensenhandel bij diverse partijen op de agenda staat: dat is positief. Soms lijkt echter samenhang te ontbreken tussen al deze verschillende initiatieven. Daardoor kan er bovengemiddeld veel nadruk ontstaan op een of meerdere elementen uit de aanpak. Bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van de politie, of om aandacht voor een specifieke vorm van uitbuiting, of rondom signaleren en melden van slachtofferschap. Om concrete en waardevolle maatschappelijke impact te maken, zou de aard van de problematiek van mensenhandel steeds vertrekpunt moeten zijn. Wie zijn de slachtoffers, en wie de daders? Of wie zijn er bovengemiddeld kwetsbaar om een van beide te worden? Wat maken zij dan precies mee? Zowel als het gaat om de specifieke vormen van mensenhandel, als om andere problemen die er spelen. Slachtoffer- of daderschap van mensenhandel vloeit namelijk vaak voort uit een opeenstapeling van andere kwetsbaarheden en gebeurtenissen. Dit is bijvoorbeeld goed te zien in de uitgelichte pagina's over arbeidsuitbuiting. Deze verschillende kanten van de problematiek vragen ook om inzet vanuit verschillende kanten van de aanpak. Soms opeenvolgend, maar vaak ook tegelijkertijd: hoe gaan we om met een slachtoffer? Er moet bijvoorbeeld *en* aangifte worden gedaan, *en* een hulptraject worden ingezet, *en* moeite worden gedaan om herhaald slachtofferschap te voorkomen. Dat vraagt inzet van diverse partijen. En het effect van die inzet moet ook op verschillende terreinen worden gemeten: dus niet alleen het aantal strafzaken, maar ook het aantal doorverwijzingen naar zorg. Of het aantal keren dat een partij die niet vanzelfsprekend betrokken is bij de aanpak – zoals scholen – vermoedens heeft gedeeld. Op

²⁰⁴ Conclusie van de Procureur-generaal 4 februari 2020, ECLI:NL:PHR:2020:73 bij het eerdergenoemde arrest van de HR van 21 april 2020.

deze manier doet zowel de aanpak, als het meten van de effectiviteit daarvan, recht aan de complexiteit van de problematiek van mensenhandel.

Nationale ambities verduurzamen

Het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel weerspiegelt een uitgesproken ambitie van vier ministeries en bevat veel goede initiatieven. Sinds de lancering zijn er dan ook nuttige ontwikkelingen geweest (zie §2.3.1). Om de ingezette koers vast te houden, is het nu van belang de aanpak van mensenhandel te bestendigen en te verduurzamen. Blijvende politieke en bestuurlijke aandacht voor het onderwerp is daarvoor cruciaal. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom dat ook in een volgende kabinetsperiode structureel gestalte wordt gegeven aan de interdepartementaal uitgesproken ambitie in de aanpak van mensenhandel. Hierbij is het nodig om na te gaan wat het programma tot nu toe heeft opgeleverd, welke acties daarbij succesvol zijn geweest en welke focus nodig is om de aanpak van mensenhandel substantieel te verbeteren. Eerder deed de Nationaal Rapporteur de aanbeveling om te zorgen voor structurele coördinatie en monitoring van het programma.²⁰⁵ Deze aanbeveling blijft relevant. In de volgende fase moeten de meest kwetsbare slachtoffers het zwaartepunt in de aanpak worden. Kennis over de meest kwetsbare groepen en sectoren moet zich vertalen in een steeds meer gerichte aanpak en effectievere manieren om kwetsbare groepen te beschermen. De Nationaal Rapporteur schreef daar al over in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019. Beter zicht op daders, waar deze dadermonitor aan bijdraagt, moet richting geven aan de strafrechtelijke aanpak en het aanpakken van achterliggende verdienmodellen. Voor nu concludeert de Nationaal Rapporteur dat de aanpak van mensenhandel verduurzaamd en gericht moet worden voortgezet. Alleen zo kan de aanpak blijvend van maatschappelijke invloed zijn en dit ondermijnende delict bestrijden.

Regionale en lokale aanpak verstevigen

In het Interbestuurlijk Programma (IBP) is afgesproken dat in 2022 alle gemeenten mensenhandelbeleid hebben en er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren is (zie §2.4.2). De Nationaal Rapporteur concludeert dat er, ondanks veel goede initiatieven, nog werk te verzetten is om deze doelen te halen. Voor een effectieve en gerichte lokale en regionale aanpak is ook inzicht nodig in lokale verschijningsvormen van slachtoffer- en daderschap. Dit zicht ontbreekt tot op heden grotendeels. Wel zijn er al enkele goede initiatieven om regionaal zicht te verkrijgen, zoals de initiatieven in Rotterdam-Rijnmond, Noord-Holland en Oost-Brabant (zie §2.4.1). Daarnaast wijst de Nationaal Rapporteur op het programma rondom seksueel geweld in Amsterdam. Naar aanleiding van het programma heeft de Nationaal Rapporteur in samenwerking met de gemeente een onderzoek gedaan naar de aard van deze problematiek (zie §2.4.3). Dit onderzoek heeft handelingsperspectieven geboden om adequaat en gericht een aanpak vorm te geven voor deze problematiek. De Nationaal Rapporteur vindt dat dit soort initiatieven navolging verdienen in andere gemeenten en regio's.

Gemeenten moeten over de juiste randvoorwaarden en ondersteuning beschikken om aan hun verantwoordelijkheden en gestelde ambities te kunnen voldoen. Hiervoor zijn verschillende initiatieven ontplooid, zoals het Kompas, het Kader mensenhandel en ondersteuning voor gemeenten vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) (zie §2.4.2). Op dergelijke ondersteuning van de Rijksoverheid moeten gemeenten structureel en langdurig kunnen rekenen. Hierbij is het tevens belangrijk dat ook op regionaal

²⁰⁵ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor 2015-2019), p. 159.

niveau de integrale aanpak van mensenhandel vorm krijgt. Daarvoor is duurzame politieke en bestuurlijke aandacht nodig. Ook ligt hier een rol voor de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC), en de (nog op te richten) regionale tafels mensenhandel en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Arbeidsuitbuiting beter herkennen en erkennen

Veel kwetsbare werkenden aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt worden geconfronteerd met grove misstanden, waaronder arbeidsuitbuiting. Dit is al geruime tijd bekend en gedurende de COVID-19-uitbraak nogmaals bevestigd. Het gaat voornamelijk om personen die laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid uitvoeren. Vaak zijn het arbeidsmigranten die meervoudig afhankelijk zijn van hun werkgever en/of uitzendbureau. Het aantal werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt is aanzienlijk: 878.000.²⁰⁶ Deze groep loopt door hun kwetsbare positie verhoogd risico om op enig moment in een situatie van uitbuiting terecht te komen. Niet alle misstanden waar deze mensen mee te maken krijgen vallen onder arbeidsuitbuiting. Toch is een verdiepte zoekvraag nodig wanneer op misstanden wordt gestuit. Uitbuitingssituaties presenteren zich op het eerste oog immers zelden direct als zodanig. Het is tot op heden onduidelijk hoe vaak misstanden de vorm van arbeidsuitbuiting aannemen. Dit komt onder andere doordat de reikwijdte van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin nog onduidelijk is. De Nationaal Rapporteur heeft daarom eerder aanbevolen meer en gevarieerder zaken van arbeidsuitbuiting voor de rechter te brengen om zodoende tot rechtsvorming te komen.²⁰⁷ Maar het probleem is breder dan dat. Kortgezegd ontbreekt het aan goed zicht op de kwetsbare groep werkenden en de risicovolle sectoren, en belangrijker nog op de slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting.

Daar staat tegenover dat er inmiddels in verschillende onderzoeken en jurisprudentie een redelijk beeld is ontstaan van de mechanismen die werknemers en sectoren kwetsbaar maken voor uitbuiting. Kennis over de aard van de problematiek is er dus, maar de vraag rijst of die kennis op dit moment voldoende wordt benut om de daadwerkelijke slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting te identificeren. Slechts weinig daders van arbeidsuitbuiting worden strafrechtelijk aangepakt en er worden maar weinig slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld bij CoMensha. Daardoor is het aannemelijk dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting niet altijd de hulp krijgen die zij nodig hebben. En dat malafide werkgevers die geld verdienen aan het misbruiken van kwetsbare werknemers nog te vaak vrijuit gaan. Daarmee is arbeidsuitbuiting nog steeds een lucratieve vorm van criminaliteit voor malafide werkgevers.

Dit vraagt om een intensieve en proactieve integrale aanpak, zowel op (inter)nationaal als lokaal niveau. Deze aanpak zou barrières moeten opwerpen voor arbeidsuitbuiting. Ook moet de aanpak afhankelijkheden en de malafide verdienmodellen doorbreken die ten grondslag liggen aan arbeidsuitbuiting. Om de daders van arbeidsuitbuiting effectief te kunnen aanpakken is het bovendien cruciaal dat het zicht op de slachtoffers van arbeidsuitbuiting op korte termijn verbetert: slachtoffer- en daderschap zijn immers met elkaar verweven. Misstanden bij kwetsbare sectoren en personen gedurende de COVID-19-uitbraak kunnen worden gebruikt als vertrekpunt voor een zoektocht naar de meest urgente groepen: slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting. Zie hiervoor de bevindingen van onder andere het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten in de [uitgelichte pagina's](#) over arbeidsuitbuiting. Deze zoektocht moet vorm krijgen

²⁰⁶ ISZW, 2019 (Staat van eerlijk werk), p. 3.

²⁰⁷ Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 189.

door gerichte controles en meer gerichte opsporing. Hierbij is het nodig dat alle betrokken partijen samenwerken, zowel publiek als privaat en zowel op nationaal als lokaal niveau. Vervolgens moeten de juiste maatregelen getroffen worden zodat slachtoffers de hulp krijgen die zij nodig hebben, ook onder het bestuursrecht.

Intensivering van de strafrechtelijke aanpak

In de Veiligheidsagenda 2019-2022 zijn verschillende doelen opgenomen voor het aantal bij het Openbaar Ministerie (OM) aan te melden daders van mensenhandel. Ook zijn daarin uitvoerig ambities beschreven om de aanpak mensenhandel te intensiveren. Tot op heden lukt het echter vaak niet die ambities waar te maken. Een voorbeeld hiervan is de webcrawler (zie §2.6.1.1). De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) heeft deze nog niet in gebruik kunnen nemen in de opsporing, vanwege juridische onduidelijkheid. Een ander voorbeeld is de invoering van de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) die ook vertraging heeft opgelopen (zie §2.6.1.1). De strafrechtelijke aanpak stukt. Dat vraagt om een andere manier van kijken naar de maatschappelijke impact die wordt beoogd. Het is de vraag of gestelde doelstellingen daadwerkelijk iets zeggen over de effectieve opsporing door de politie. Intensivering en maatschappelijke impact van de opsporingsdiensten kunnen ook anders worden gemeten. Denk hierbij aan het in een vroeg stadium ingrijpen waardoor een uitbuitingssituatie wordt voorkomen. Dit levert geen ingeschreven verdachte van mensenhandel bij het OM op, maar heeft wel het gewenste effect: mensenhandel tegengaan. De vraag rijst hoe de opsporingsdiensten en het OM zelf de bedoelde intensivering definiëren en vormgeven. En hoe ze de voortgang van deze intensivering vaststellen. De vraag welke maatschappelijke impact wordt gecreëerd, vindt de Nationaal Rapporteur daarbij relevanter dan de harde getallen.

Preventieve aanpak verdient meer aandacht

De Nationaal Rapporteur constateert dat er in de aanpak weinig initiatieven naar voren komen op het gebied van preventie, zowel in het voorkomen van slachtofferschap als van daderschap (zie §2.5). Vooral kwetsbare groepen, zoals jongeren, verdienen en behoeven die bescherming. Speciale aandacht is nodig voor het voorkomen van seksuele en criminele uitbuiting waar jongeren relatief vaak slachtoffer en/of dader van zijn. Verzeild raken in deze vormen van uitbuiting is ontwrichtend voor hun ontwikkeling en toekomst. Of dat nu als slachtoffer of als dader is. Daarom moet alles op alles worden gezet om te voorkomen dat het zo ver komt.

Ook hier geldt dat het vergroten en hanteren van kennis over de aard van slachtofferschap en daderschap leidt tot effectievere maatregelen. Er is daarvoor inzicht nodig in de risicofactoren en beschermende factoren van zowel slachtoffer- als daderschap. Door vervolgens in te zetten op deze factoren kan in een zo vroeg mogelijk stadium het risico op slachtoffer- en daderschap worden verkleind. Technologie is hierin zowel een beschermende als een risicofactor, en is daarom van groot belang in de aanpak (zie ook de volgende paragraaf). De leefwereld van jongeren is tegenwoordig zowel online als offline. Sociale media spelen vaak een belangrijke rol in het tot stand komen van seksueel geweld en seksuele uitbuiting. Daders bereiken en ronselen potentiële slachtoffers via het internet. Hoewel de online wereld een extra risico kan zijn voor seksueel geweld en seksuele uitbuiting, kan technologie ook een kans bieden in de aanpak en preventie daarvan.²⁰⁸

²⁰⁸ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor 2015-2019), p. 61.

Wanneer gemeenten en betrokken organisaties op lokaal niveau gezamenlijk leren van casuïstiek kunnen zij beter zicht krijgen op slachtoffer- en daderschap (zie §2.4.3). Zo kunnen de zorgen, patronen en trends in kaart worden gebracht. Wie lijken er kwetsbaar te zijn om slachtoffer of dader te worden van uitbuiting? Welke factoren vergroten deze kwetsbaarheid? Wat is er nodig om hier iets aan te kunnen doen? En hoe borgen we dat we in de toekomst zorgen en signalen met elkaar blijven delen? Met inzichten kan er – dicht bij de jongeren zelf – een geïntegreerde aanpak ontwikkeld worden om slachtoffer- en daderschap te voorkomen, waarin ieder vanuit zijn rol een bijdrage levert.

Meer kansen benutten voor technologie in de aanpak

Technologie en internet spelen een grote rol in ons dagelijks leven. Daders van mensenhandel maken veelvuldig gebruik van technologische mogelijkheden om hun slachtoffers te rekruteren en uit te buiten. Dit maakt potentiële slachtoffers extra kwetsbaar. Dit wordt duidelijk zichtbaar gemaakt in het casuïstiekonderzoek dat de Nationaal Rapporteur heeft uitgevoerd in samenwerking met de gemeente Amsterdam.²⁰⁹ Technologie biedt echter ook kansen voor de signalering, aanpak en opsporing van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur heeft hiertoe een aanbeveling gedaan in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019.²¹⁰ De Nationaal Rapporteur bepleit om het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting te verbeteren. En om technologie ook te zien als een kans in de ontwikkeling van kennis en bewustwording en in de versterking van de aanpak. Naast digitale opsporing is het essentieel om ook de financiële opsporing van mensenhandel te intensiveren. Mensenhandel wordt immers bijna altijd gedreven door financieel gewin.

Het is positief dat er initiatieven worden ontplooid om de digitale en financiële sporen die daders achterlaten na te trekken (zie §2.6.1.1). Zo is in samenwerking tussen financiële en publiek-private partijen het project COMCRIM gestart om met kunstmatige intelligentie signalen van arbeidsuitbuiting op te sporen. Daarnaast bracht de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) een rapport uit met een overzicht van meer dan 300 technologische instrumenten die inzetbaar zijn voor de preventie en signalering van mensenhandel. Om de Nederlandse aanpak van mensenhandel te verbeteren zou deze kennis en ervaring op internationaal niveau gebruikt kunnen worden.

209 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

210 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor 2015-2019), p. 61.

CASUS 1

Het verhaal van Walter (43 jaar)

Walter woont in Hoogezand en heeft verschillende hennepkwekerijen. Hij raakt bevriend met Jochem (25 jaar) en Chris (21 jaar), twee kwetsbare jongens. Zij hebben beiden een licht verstandelijke beperking en zijn daardoor makkelijk te beïnvloeden. Ook kampen zij met aandoeningen als ADHD en epilepsie. Als Chris ruzie krijgt met zijn familie, stelt Walter voor dat Chris bij hem komt wonen. Jochem woont samen met zijn vriendin en staat onder bewind. Hij kan niet zelfstandig over zijn geld beschikken, maar krijgt weeggeld. Als zijn vriendin hem verlaat, raakt hij in een dip. Walter biedt hem aan om bij hem en Chris te komen wonen. Als tegenprestatie wil hij in het huis van Jochem een hennepkwekerij beginnen. Jochem kan de gevolgen niet overzien en stemt hiermee in.

Als alle apparatuur is geïnstalleerd in Jochems huis, vertelt Walter dat Jochem nu een schuld van 10.000 euro heeft. Om die schuld af te betalen moet Jochem in de hennepkwekerijen van Walter werken. Ook zijn weeggeld moet hij aan Walter afstaan. Chris moet ook werken in de kwekerijen. Dit terwijl hij een reguliere baan heeft van 40 uur per week. Wat hij met die baan verdient, moet hij afstaan aan Walter. Dit gaat door totdat het contract van Chris niet wordt verlengd, omdat hij vaak moe op zijn werk verschijnt. Walter mishandelt de jongens bovendien als ze iets niet goed doen in zijn ogen. Hij slaat ze met een lat, tegel of pan en dreigt hun familie iets aan te doen. Het geld van de jongens besteedt Walter onder andere als klant bij een Oekraïens datingbureau.

Walter mishandelt de jongens bovendien als ze iets niet goed doen in zijn ogen. Hij slaat ze bijvoorbeeld met een lat, tegel of pan en dreigt hun familie iets aan te doen.

Als Walter op een dag niet thuis is, vlucht Jochem het huis uit en duikt onder. Vervolgens vertelt hij zijn verhaal aan zijn familie en meldt hij zich bij de lokale politie. Daar vertelt hij over de mishandelingen door Walter. In eerste instantie blijft het bij een melding. De politie ziet te weinig aanknopingspunten voor een onderzoek. Omdat de wijkagent Jochem kent, zorgt hij dat Jochem toch aangifte van mishandeling en bedreiging doet.

Het verhaal van Jochem wordt door deze agenten niet herkend als een mogelijk signaal van mensenhandel. Bij de eenheid loopt op dat moment een nieuwe werkwijze voor de signalering van mensenhandel: de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW). Via deze werkwijze worden signalen van mensenhandel uniform gewogen, geregistreerd en geanalyseerd. Met een proactieve scan wordt daarnaast in registraties in het politiesysteem gezocht naar signalen van mensenhandel. Zo komt de melding van Jochem naar voren als een mogelijk signaal van mensenhandel en komt zijn aangifte terecht bij het team mensenhandel. Twee specialisten mensenhandel beoordelen de situatie. Zij zien duidelijke aanknopingspunten voor mensenhandel en starten direct een onderzoek. Naar aanleiding van het verhaal van Jochem haalt de familie van Chris hem weg bij Walter. Ook Chris meldt zich vervolgens bij de politie.

Het opsporingsonderzoek leidt tot een strafrechtelijke vervolging. De rechtbank oordeelt dat Walter schuldig is aan mensenhandel, poging tot zware mishandeling en witwassen. Walter wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar. Ook moet hij een schadevergoeding van ruim 7.000 euro aan Jochem betalen voor de geleden schade en ruim 31.000 euro aan Chris.

3 Signalering

Om zowel slachtofferschap als daderschap van mensenhandel te kunnen stoppen, moeten mogelijke situaties van mensenhandel aan het licht komen. Dit hoofdstuk gaat in op de gesignaleerde incidenten van mensenhandel die de politie registreert. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het aantal door de politie gesignaleerde verdachten voor een groot deel van de periode 2015-2019 afneemt. Daarnaast valt op dat er regionale en lokale verschillen bestaan in de signalering van mensenhandel door de politie. In de gesignaleerde incidenten waar naast mensenhandel ook sprake is van andere feiten bestaat opvallend weinig overlap met zeden, drugs en financiële criminaliteit.

3.1 Inleiding

Om zowel slachtofferschap als daderschap van mensenhandel te kunnen stoppen, moeten mogelijke situaties van mensenhandel aan het licht komen. Dat kan gebeuren doordat een slachtoffer zich meldt bij een opsporingsinstantie of een hulpverleningsinstantie, maar mensenhandel kan ook op allerlei andere manieren worden gesignaleerd. Iedereen kan in aanraking komen met signalen van mensenhandel. Daarom is het van belang dat er in de samenleving breed bewustzijn bestaat van mensenhandel. Zo kan een signaal van mensenhandel worden ontdekt in financiële stromen of worden opgepikt door een abortusarts of door een baliemedewerker van de gemeente. Het is belangrijk dat al deze signalen terechtkomen bij de verschillende opsporingsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van mensenhandel. Die kunnen vervolgens onderzoeken welke vervolgstappen nodig zijn (zie Hoofdstuk 4). Dit hoofdstuk richt zich op signalering binnen de strafrechtketen, dus de signalen van mensenhandel die de opsporingsinstanties ontdekken. Hoewel deze monitor vooral is gericht op de strafrechtelijke aanpak van daders, is het ook belangrijk dat in de fase van signalering aandacht is voor de bescherming van slachtoffers.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk richt zich op de signalering van mensenhandel door de verschillende opsporingsinstanties in de periode 2015-2019. In §3.2 wordt ingegaan op hoe de verschillende opsporingsinstanties te werk gaan in de signalering van mensenhandel. §3.3 beschrijft de achtergrond van de data die voor dit hoofdstuk zijn gebruikt. Vervolgens gaat §3.4 in op de bevindingen over de aard en omvang van het aantal incidenten en aangiften van mensenhandel, en de kenmerken van slachtoffers. Tot slot volgt in §3.5 de conclusie over de bevindingen uit dit hoofdstuk.

3.2 Signalering door de opsporingsinstanties

De signalen die opsporingsinstanties oppikken, kunnen verschillen van aard. Een veelvoorkomende vorm is een melding van een slachtoffer over een mogelijk strafbaar feit. Signalen kunnen ook observaties en vermoedens van een opsporingsinstantie zelf zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een verdachte advertentie op een website. Of een minderjarige verdachte van winkeldiefstal die veelvuldig wordt aangehouden. In de praktijk spreekt men ook wel van signalen die worden gebracht, zoals een aangifte van een slachtoffer, maar bijvoorbeeld ook een melding van gemeente of zorginstelling. En van signalen die worden gehaald, zoals door proactieve actie van de opsporingsinstantie door controles of recherchewerk. Voorbeelden hiervan zijn een bezoek van de wijkagent of een prostitutiecontrole. Mensenhandel kenmerkt zich voornamelijk als een haaldelict. Dat lijkt tegenstrijdig, omdat de opsporing zeer afhankelijk is van aangiften van slachtoffers. Maar slachtoffers van mensenhandel kunnen terughoudend zijn met het doen van aangifte (zie §3.4.4). Daarom is het van essentieel belang dat de opsporingsdiensten ook zelf op zoek gaan naar signalen.

In Nederland zijn drie instanties verantwoordelijk voor de signalering en opsporing van mensenhandel: de politie, de Inspectie Sociale Zaken Werkgelegenheid-Directie Opsporing (IS-ZW-DO) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Welke van de drie genoemde instanties een signaal verder oppakt, is in eerste instantie afhankelijk van de aard van de mensenhandel en in tweede instantie van de plaats waar de mensenhandel zich voordoet.

MELDEN VAN SLACHTOFFERS BIJ COMENSHA

Naast dat de drie opsporingsinstanties mensenhandel signaleren vanuit hun eigen taakstelling, melden zij ook slachtoffers bij CoMensha, het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. Wanneer een opsporingsinstantie, andere organisatie of burger een vermoeden heeft dat iemand slachtoffer is van mensenhandel, kunnen zij dit melden bij CoMensha. CoMensha registreert deze meldingen voor de monitoringstaak van de Nationaal Rapporteur.¹ Als de politie en/of de KMar slachtoffers aantreffen in het kader van het vreemdelingenrecht, dan melden zij deze bij CoMensha. Dat is een werkafspraken vanuit vreemdelingrechtelijke bescherming. Ook bij andere (bijvoorbeeld Nederlandse) slachtoffers wordt zoveel mogelijk aangespoord tot melden. Zo staat bijvoorbeeld in de Instructie Mensenhandel en Mensensmokkel van de politie dat gecertificeerde rechercheurs alle vastgestelde vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha melden. Om ervoor te zorgen dat opsporingsambtenaren (binnen de verschillende eenheden) van de politie en de ISZW-DO slachtoffers eenduidig en consequent melden, zijn werkafspraken gemaakt met CoMensha. Zo moeten slachtoffers worden gemeld als uit een informatief gesprek signalen van mensenhandel worden vastgesteld, of als er een ambtshalve opsporingsonderzoek wordt gestart naar mensenhandel. Melding van een slachtoffer van mensenhandel bij CoMensha gebeurt dus al vroeg in het proces. Er bestaat waarschijnlijk dan ook overlap tussen de slachtoffers die de politie bij CoMensha meldt en degenen die als slachtoffer van een mensenhandelinval worden geregistreerd door de politie. Uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 blijkt echter, op basis van informatie van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), dat de afgelopen jaren een steeds grotere groep slachtoffers in de registratiesystemen van de politie voorkomt, maar niet wordt gemeld bij CoMensha.² Dit kan zijn omdat zij niet aan de meldingscriteria voldoen, maar het kan ook zijn dat niet consequent bij CoMensha wordt gemeld. Het is belangrijk dat duidelijk wordt waar dit verschil vandaan komt.

3.2.1 Politie

De politie is primair verantwoordelijk voor het signaleren en opsporen van mensenhandel, specifiek van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Bij alle tien regionale politie-eenheden is de opsporing van mensenhandel ondergebracht bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Alle signalen van mensenhandel dienen in eerste instantie aan de desbetreffende regionale AVIM te worden doorgegeven. De AVIM beoordeelt vervolgens het signaal. Als er voldoende aanknopingspunten voor mensenhandel bestaan, die vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie, pakken zij het zelf op. Als dat niet zo is, kan het signaal intern (naar een andere afdeling als Team Zeden) of extern (aan een andere opsporingsdienst als de ISZW-DO) worden doorgezet. Bij een melding vanuit een slachtoffer wordt eerst een intakegesprek gevoerd om vast te stellen of het inderdaad om mensenhandel gaat. Als het gaat om een slachtoffer zonder verblijfsrecht wordt in dit gesprek ook de bedenktijd aangeboden.³ Wanneer het slachtoffer verder wil gaan met het strafrechtelijke proces dan kan er aangifte worden gedaan. De AVIM onderzoekt vervolgens of het klopt wat er is verklaard en of er meer opsporingsindicaties zijn. Zo vormt de AVIM een dossier. Als een mogelijke situ-

1 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 2.

2 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), §2.3.1.

3 Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Hoofdstuk 4.

atie van mensenhandel niet vanuit een melding of aangifte van een slachtoffer naar voren komt, maar bijvoorbeeld via een seksadvertentie met signalen van mensenhandel, moet de politie vanuit een andere invalshoek het dossier opbouwen. Vaak probeert de politie dan een of meerdere slachtoffers en verdachten in beeld te krijgen. Op basis van het dossier wordt besloten wel of geen strafrechtelijk onderzoek te starten (zie Hoofdstuk 4). Het opsporingsonderzoek vindt plaats onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM) (zie Hoofdstuk 5).

3.2.2 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De verantwoordelijkheid voor het opsporen van arbeidsuitbuiting ligt bij de ISZW-DO. Het is een bijzondere opsporingsinstantie die dezelfde opsporingsbevoegdheden heeft als de politie, maar dan specifiek voor strafbare feiten op het gebied van werk en inkomen. Signalen van arbeidsuitbuiting kunnen op verschillende manieren bij de ISZW-DO terecht komen. Bijvoorbeeld door een melding van een mogelijk slachtoffer, een bezorgde burger of een bedrijf. Sinds 2019 komen alle meldingen en signalen bij de ISZW-DO binnen bij het Operationeel Informatiepunt Mensenhandel (OICM).⁴ Gecertificeerde rechercheurs in mensenhandelzaken van het OICM registreren en beoordelen deze signalen, samen met medewerkers van de afdeling Toezicht van de ISZW, en bepalen of er sprake is van indicaties van mensenhandel. Als dit het geval is, dan kunnen de mensenhandelrechercheurs van het OICM overgaan tot een intakegesprek met mogelijke slachtoffers. Na het intakegesprek wordt besloten of er een geringste aanwijzing van mensenhandel is. Als daarvan sprake is, wordt aan een slachtoffer zonder verblijfsrecht in Nederland de bedenktijd aangeboden. Na het intakegesprek kan het slachtoffer (binnen de bedenktijd) beslissen om aangifte te doen. Mocht een intakegesprek of aangifte voldoende opsporingsindicaties bevatten om strafrechtelijk te kunnen optreden, dan zet het OICM het signaal door naar het OM en kan een opsporingsonderzoek gestart worden (zie Hoofdstuk 4). Wanneer er toch geen sprake lijkt van arbeidsuitbuiting, kan het signaal worden doorgezet naar de afdeling Toezicht. Deze onderzoekt of er wel sprake is van ernstige benadeling (zie kader tekst hieronder) en kan zo nodig bestuursrechtelijk optreden. Naast reageren op signalen zoals hierboven beschreven, kan de ISZW-DO ook proactief controles uitvoeren op basis van eigen informatie en analyses. In voorgaande jaren is hier minder capaciteit voor geweest. De ISZW streeft ernaar de balans tussen proactief en reactief werk vanaf 2020 te herstellen. Dit doen zij onder andere door meer te investeren in risicogericht en informatiegestuurd werken.⁵ Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld het invoeren van de bij de politie ontwikkelde Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) (zie §2.6.1.1). Dit is een landelijk uniforme werkwijze voor het oppakken, wegen, registreren en opvolgen van signalen van mensenhandel, inclusief een themaregister. Door de DIGW ook in te voeren bij de KMar en de ISZW-DO komen signalen van alle drie de opsporingsinstanties samen en kunnen deze verrijkt worden.

ERNSTIGE BENADELING

De ISZW ziet toe op de naleving van de wet- en regelgeving rondom arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en het sociale zekerheidsstelsel. Dat gaat dus breder dan alleen arbeidsuitbuiting. Bij signalen en meldingen bij de ISZW kan ook sprake zijn van gevallen van ernstige benadeling. Daarbij worden niet de juiste arbeidswetten nageleefd, maar is geen sprake van arbeidsuitbuiting, oftewel mensenhandel in de zin van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Zo is het bijvoorbeeld moge-

4 Ministerie J&V, ministerie SZW, ministerie VWS en ministerie BZ, 2018, p. 21.

5 ISZW, 2019.

lijk dat een werkgever medewerkers onderbetaalt of dat er sprake is van gevaarlijke werkomstandigheden, maar dat de werkgever geen dwangmiddelen gebruikt die voorkomen dat de medewerkers zich aan deze situatie kunnen onttrekken. Als de ISZW-DO beoordeelt dat een signaal geen geringste aanwijzing van mensenhandel bevat, maar wel aanknopingspunten voor ernstige benadeling, wordt het signaal doorgezet naar de afdeling Toezicht. In het geval van ernstige benadeling kan de ISZW bestuursrechtelijk optreden en bijvoorbeeld een boete opleggen of een bedrijf stilleggen.

Niet alle signalen van arbeidsuitbuiting gaan dus ook over uitbuiting in de zin van 273f Sr. Dat een signaal van arbeidsuitbuiting niet leidt tot strafrechtelijke stappen, zoals een opsporingsonderzoek of vervolging, wil echter niet zeggen dat er niets mee gebeurt. De gewenste uitkomst – het stoppen van dader- en slachtofferschap – kan ook op andere manieren worden bereikt. Wel kan een niet-strafrechtelijke route gevolgd worden voor het slachtoffer. Zo is een verblijfsvergunning voor slachtoffers zonder verblijfsrecht meestal afhankelijk van het strafproces. En zo zijn bepaalde voorzieningen als opvang, hulpverlening, of schadevergoeding toegankelijker voor slachtoffers van wie de dader strafrechtelijk wordt aangepakt. De fase van signalering en het wege van signalen is dus een cruciale fase in de aanpak van arbeidsuitbuiting. Het onderscheid tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting is echter niet altijd makkelijk te maken. Zelfs de rechtspraak heeft moeite met het bepalen van de grens.⁶ Het is belangrijk dat duidelijk wordt waar ernstige benadeling ophoudt en arbeidsuitbuiting begint, zodat slachtoffers de juiste bescherming krijgen. De Nationaal Rapporteur heeft daarom eerder aanbevolen meer en gevarieerdere zaken van arbeidsuitbuiting voor de rechter te brengen om zo tot rechtsvorming te komen.⁷ De uitbraak van COVID-19 heeft de urgentie van dit vraagstuk verder blootgelegd (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2).

3.2.3 Koninklijke Marechaussee

Tenslotte houdt de KMar zich bezig met de signalering en opsporing van mensenhandel. Zij hebben de zelfstandige bevoegdheid om mensenhandel te signaleren en op te sporen, maar niet de expliciete taak. Er zijn twee type locaties waar de KMar signaleert. Als eerste voert de KMar een algemene politietaak uit op vijf luchthavens in Nederland. Als de KMar daar een mogelijke situatie van mensenhandel signaleert, voert zij ook het onderzoek uit in plaats van het over te dragen aan een AVIM-eenheid. Verder houdt de KMar toezicht aan de landgrenzen op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Daar vervullen ze echter geen algemene politietaak. Dat betekent dat signalen van mensenhandel die daar worden opgepikt altijd worden doorgezet naar de politie.⁸ Dit gebeurt bij een centraal meldpunt, zodat de KMar niet op voorhand hoeft te bepalen wat de meest geëigende AVIM-eenheid is. Het is vervolgens aan de betrokken AVIM om het signaal te wege en eventueel vervolg te geven in de vorm van een opsporingsonderzoek. De KMar heeft vooral zicht op grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.⁹ De KMar kan

6 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 2.

7 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Aanbeveling 4.

8 Samenwerkingsafspraken NP/KMar van september 2017 (niet openbaar). Deze samenwerkingsafspraken worden ten tijde van schrijven nog herzien. (Mondelinge informatie KMar, d.d. 1 oktober 2020).

9 Voorbeelden die worden gegeven zijn een Oost-Europese vrouw die de taal niet spreekt, in kenmerkende kleding aankomt op een luchthaven en wordt opgehaald door een Oost-Europese man. Of de auto die bij de grens wordt gestopt met drie schaars geklede vrouwen op de achterbank die er angstig uit zien en worden vervoerd door een man met een aantal registraties op zijn naam.

ook andere vormen van mensenhandel opsporen. Zo blijkt bij navraag dat in onderzoeken naar mensensmokkel ook signalen van arbeidsuitbuiting naar voren kunnen komen.¹⁰

3.3 Achtergrond van de cijfers

Om gegevens over signalering van mensenhandel te kunnen presenteren, is gebruikgemaakt van data die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) tot zijn beschikking heeft. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op eigen berekeningen van de Nationaal Rapporteur op basis van niet-openbare gepseudonimiseerde microdata van het CBS.¹¹ Het CBS beschikt over databestanden met incidenten, verdachten en slachtoffers die de politie registreert. Deze gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem ‘Basisvoorziening Handhaving’ (BVH) van de politie. Een BVH-registratie kan een concrete melding zijn van een slachtoffer over een strafbaar feit, maar ook een observatie van een politiemedewerker, of een telefoontje van een bezorgde burger. Door data over incidenten, verdachten en slachtoffers aan elkaar te koppelen, is het mogelijk om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de signalering van mensenhandel door de politie. Zie voor een uitgebreide verantwoording van de dataverzameling en analyse voor dit hoofdstuk §B1.3.

3.3.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

In BVH bestaan feitcodes die omschrijven om wat voor soort delict het gaat. Voor de resultaten in dit hoofdstuk zijn incidenten gebruikt waar ten minste één mensenhandelfeit is geregistreerd. Tot 2017 maakte de politie gebruik van één algemene feitcode voor mensenhandel. Daarna komt die niet meer voor. Eind 2015 heeft de politie namelijk specifieke feitcodes voor de vormen van uitbuiting ingevoerd: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, gedwongen orgaanverwijdering, en overige vormen van uitbuiting. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de binnenlandse dan wel grensoverschrijdende aard van de incidenten van mensenhandel. Het is dus alleen mogelijk om onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van uitbuiting. Omdat niet bekend is om welke van de door de Nationaal Rapporteur onderscheiden uitbuitingsvormen het gaat bij de categorie ‘overige uitbuiting’, is deze na [Figuur 3.2](#) meegenomen als onbekend. Dit geldt ook voor gedwongen orgaanverwijdering omdat dit een te kleine categorie is om los over te rapporteren.

3.3.2 Beperkingen aan de data

De gegevens in dit hoofdstuk bieden geen volledig overzicht van de fase signalering van mensenhandel. De data in dit hoofdstuk beperken zich namelijk tot signalering door de politie. Zoals beschreven in [§3.2](#) houden drie instanties zich bezig met signalering en opsporing van mensenhandel. Het CBS beschikt niet over data over de signalering van de twee andere opsporingsinstanties: de KMar en de ISZW-DO. Deze instanties maken namelijk niet gebruik van hetzelfde registratiesysteem voor het vastleggen van signalen als de politie. Bovendien bestaat bij de ISZW-DO pas sinds 2019 een systeem voor het registeren van signalen waar overzichten vanuit kunnen worden gegenereerd (zie [§3.2.2](#)). Omdat het daarnaast in dit hoofdstuk gaat om *geregistreerde* incidenten bij de politie komen de gerapporteerde aantallen mogelijk niet overeen met het werkelijk aantal gesignaleerde

¹⁰ Een voorbeeld dat wordt gegeven zijn werkenden die de grens over worden gesmokkeld om ze vervolgens te werk te stellen, denk aan een Chinees restaurant. Mondelinge informatie Landelijke coördinator Mensenhandel-Mensensmokkel KMar, d.d. 1 oktober 2020.

¹¹ Deze microdata zijn onder voorwaarden voor statistisch en wetenschappelijk onderzoek toegankelijk. Voor nadere informatie zie www.cbs.nl/microdata (geraadpleegd 3 november 2020).

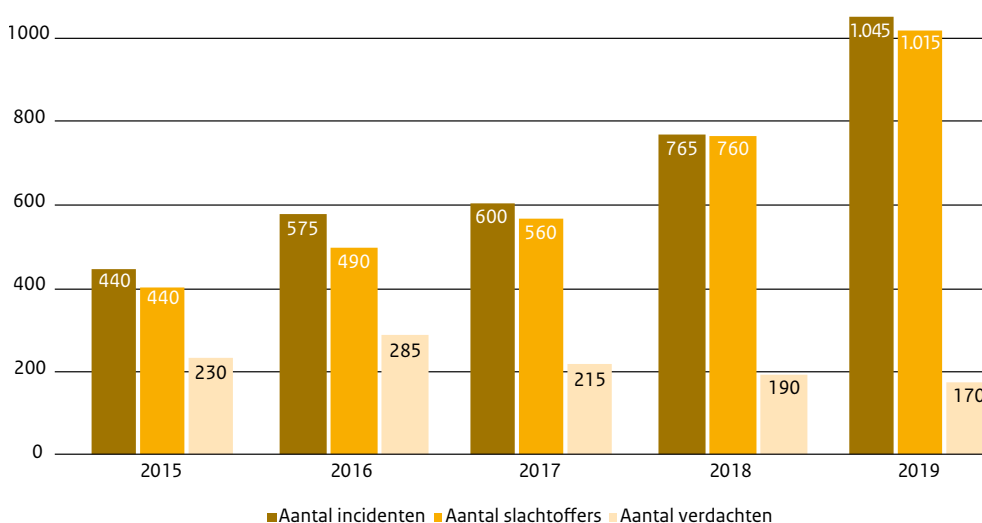
incidenten. Conform de publicatierichtlijnen van het CBS zijn alle aantallen in dit hoofdstuk daarom afgerond op vijftallen. Door afrondingsverschillen tellen uitgesplitste aantallen – zoals jaarlijkse aantallen – daarom niet altijd op tot de getoonde totalen.

Uit de CBS-databestanden over slachtoffers geregistreerd bij incidenten van mensenhandel is niet op te maken of aan alle personen ook daadwerkelijk de rol van slachtoffer is toegekend. Het CBS heeft dit op verzoek van de Nationaal Rapporteur onderzocht op basis van de onderliggende bronbestanden afkomstig van de politie.¹² Daaruit bleek dat in bijna alle jaren meer dan 90% van de personen in het slachtofferbestand door de politie in ieder geval is aangemerkt als slachtoffer (de uitzondering is 2015 waar dit 80% is). Circa 10% van de personen is niet aangemerkt als slachtoffer, maar in dat geval was deze persoon meestal wel aangever – degene die aangifte heeft gedaan. Hoewel in de praktijk de aangever niet altijd zelf slachtoffer hoeft te zijn, is dat wel vaak het geval.

3.4 Incidenten van mensenhandel geregistreerd door de politie

3.4.1 Aantal incidenten

Figuur 3.1 laat zien hoeveel incidenten van mensenhandel de politie jaarlijks heeft geregistreerd in de periode 2015-2019. Daarnaast is te zien hoeveel verdachten en slachtoffers er in totaal per jaar bij die incidenten betrokken waren. Het gaat daarbij niet om unieke personen, aangezien slachtoffers en verdachten bij meerdere incidenten betrokken kunnen zijn.



Figuur 3.1 Aantal geregistreerde incidenten, slachtoffers en verdachten, per jaar 2015-2019 (N=3.420 incidenten, N=3.225 slachtoffers, en N=1.090 verdachten)

Bron: CBS-databestanden

Over de hele periode zijn er 3.420 incidenten van mensenhandel bij de politie geregistreerd. Bij de meeste incidenten (88%) is een slachtoffer geregistreerd. Soms is er sprake van meer slacht-

12 Schriftelijke informatie CBS, d.d. 8 oktober 2020.

offers, tot wel 11 maximaal. Bij 12% incidenten is echter (nog) geen slachtoffer bekend of geregistreerd. Als alle slachtoffers bij elkaar worden opgeteld gaat het in de periode 2015-2019 om 3.225 slachtoffers. Slachtoffers komen echter soms bij meerdere incidenten voor, bijvoorbeeld als zij twee keer slachtoffer worden, maar ook als hun slachtofferschap op meerdere momenten is gesignaleerd. Het aantal unieke slachtoffers in de hele periode ligt dan ook lager: 2.995 (zie §3.4.5 over de kenmerken van deze slachtoffers). Zoals Figuur 3.1 toont ligt het aantal verdachten ieder jaar een stuk lager dan het aantal slachtoffers. Bij slechts 22% van de incidenten is een verdachte geregistreerd; bij ruim het merendeel van de incidenten is dus geen verdachte in beeld. In totaal zijn er 1.090 verdachten bij de incidenten betrokken. Ook hier geldt dat verdachten soms meerdere keren in de onderzochte periode voorkomen. Het gaat uiteindelijk om 1.000 unieke verdachten, gemiddeld zo'n 200 per jaar. Hoofdstuk 8 gaat in op de kenmerken van deze verdachten.

Aantal incidenten en slachtoffers toegenomen

Het valt op dat het aantal incidenten in 2018 en vooral in 2019 sterk is toegenomen. Dit geldt ook voor het aantal bij de incidenten betrokken slachtoffers. Deze ontwikkeling komt overeen met de aanzienlijke stijging van het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers in deze jaren.¹³ Een groot deel van die stijging heeft te maken de recent hoge toestroom van buitenlandse – meestal Afrikaanse – vreemdelingen met een Dublinstatus die in Nederland aangifte doen van mensenhandel. Bij deze slachtoffers is vaak geen verdachte in beeld. Dit kan het recent toegenomen verschil verklaren tussen het aantal incidenten en slachtoffers, en het aantal verdachten. Helaas is nog te weinig bekend over de onderliggende oorzaken van en mechanismen achter de toestroom van deze groep slachtoffers. De Nationaal Rapporteur heeft in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 dan ook aanbevolen het inzicht in deze verschijningsvorm van mensenhandel te verbeteren.¹⁴

Minder verdachten van mensenhandel in beeld

Gezien de stijging van het aantal incidenten en daarbij betrokken slachtoffers is het opmerkelijk dat het aantal verdachten in 2018 en 2019 juist afneemt. Dat het aantal verdachten niet ook toeneemt kan mogelijk te maken hebben met een zogeheten na-ijleffect. Slachtoffers – en daarmee incidenten – komen namelijk vaak als eerst in beeld, daarna pas eventuele verdachten. Als de stijging van het aantal incidenten voor een groot deel te maken heeft met de toename van het aantal buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus, is dat een tweede mogelijk verklaring. Uit de aangiften van deze groep slachtoffers komen meestal weinig opsporingsindicaties naar voren die naar een verdachte leiden. Deze twee punten verklaren mogelijk waarom het aantal verdachten in 2018 en 2019 niet is gestegen. Maar deze verklaren niet waarom het aantal verdachten sinds 2017 ieder jaar niet alleen in relatieve zin, maar ook in absolute zin, steeds verder daalt.

Het teruglopende aantal geregistreerde verdachten lijkt ook niet te stroken met de in de Veiligheidsagenda 2019-2022 gestelde doelstellingen om de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel te intensiveren (zie §2.6.1.1). Deze doelstellingen zijn niet alleen kwantitatief, maar zien ook op de impact die het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het OM en de politie willen bereiken. Zo kan intensivering ook plaatsvinden in de vorm van complexere onderzoeken, of kan worden ingezet op vroege interventies waarin andere middelen dan een strafrechtelijke

¹³ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.1.

¹⁴ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).

aanpak worden ingezet. Signalering blijft echter het startpunt van een (strafrechtelijke) aanpak. Het biedt zicht op de aard en omvang van de problematiek waar eerstelijnsprofessionals mee in aanraking komen. Het is dus een zorgelijke constatering dat de politie al in een vroeg stadium steeds minder zicht lijkt te hebben op vermoedelijke daders van mensenhandel.

Ongeveer de helft van de AVIM van de verschillende regionale politie-eenheden herkent het beeld dat het aantal verdachten afneemt.¹⁵ Voor wat betreft de eenheden die het beeld herkennen worden verschillende redenen opgegeven. Zo geeft de politie onder andere aan dat meer capaciteit is ingezet op preventie en vroegsignalering, zoals gesprekken met zorginstaties en ouders.¹⁶ Volgens de regionale politie-eenheden komt dit doordat er recent meer aandacht is voor een grote groep potentiële minderjarige slachtoffers met multiproblematiek. Deze aanpak kost veel capaciteit, maar leidt niet altijd tot opsporingsindicaties of een verdachte. Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn namelijk lang niet altijd bereid aangifte te doen.¹⁷ Bijvoorbeeld omdat zij zich niet als slachtoffer herkennen. Dit strookt met de bevinding van de Nationaal Rapporteur in een onderzoek naar signalen van (binnenlandse) seksuele uitbuiting in Amsterdam.¹⁸ Uit de casussen van de jonge meiden en vrouwen bleek dat zij veelal geen adequaat referentiekader hebben op relationeel en seksueel gebied, waardoor zij zich niet vaak als slachtoffer zien. In het geval van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting geeft een AVIM als voorbeeld aan dat slachtoffers bijvoorbeeld geen aangifte willen doen doordat ze in hun land van herkomst al in de prostitutie werkten en hier meer zouden verdienen dan daar.¹⁹ Ook zonder aangifte kan er een opsporingsonderzoek worden gestart. Het maakt opsporing en vervolging echter wel een stuk lastiger.

Een andere gegeven verklaring voor de afname van het aantal verdachten gaat over de aard van de situaties van mensenhandel die de politie tegenkomt. Zo geven sommige eenheden aan recentelijk kleinschaligere situaties van mensenhandel te signaleren, met één slachtoffer en één verdachte, in plaats van een netwerk van verdachten en slachtoffers.²⁰ Dit beeld wordt ondersteund met de bevindingen over opsporingsonderzoeken van mensenhandel (zie §4.4). Tot slot wordt aangegeven dat fenomenen die voorheen nog werden gezien als mensenhandel nu niet meer als zodanig worden gesignaleerd, omdat de rechtspraak daarvan heeft geoordeeld dat het geen mensenhandel betreft. Denk daarbij aan het gedwongen afsluiten van telefoonabonnementen.

3.4.2 Aard van de incidenten

Vormen van mensenhandel

Wanneer de politie een incident registreert kunnen vervolgens een of meerdere feiten worden vastgelegd. Voor mensenhandel bestaan aparte feitcodes voor seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en overige vormen van uitbuiting. In 2015 en 2016 bestond ook

15 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020, AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020, AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020 en AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020.

16 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

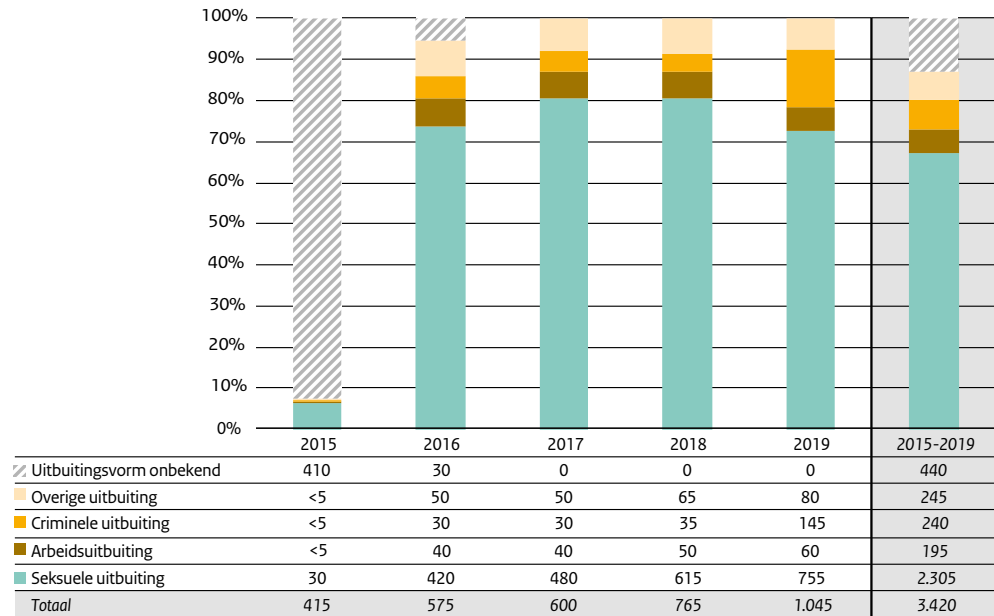
17 Zie ook Leermakers, Simons & Noteboom, 2018.

18 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht), p. 21.

19 Schriftelijke informatie AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020.

20 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020 en AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020.

nog een algemene aanduiding van mensenhandel, waarbij dus niet te achterhalen valt om welke vorm van uitbuiting het gaat. Figuur 3.2 laat zien hoeveel incidenten er waren van de verschillende vormen van uitbuiting in de periode 2015-2019.



Figuur 3.2 Aantal incidenten naar vorm van uitbuiting, per jaar 2015-2019 (N=3.420)

Bron: CBS-databestanden

In 2015 is uit de politieregistratie nog niet goed op te maken om welke vorm van uitbuiting het gaat bij incidenten van mensenhandel. In de daaropvolgende jaren is te zien dat de politie vooral seksuele uitbuiting signaleert. In 2016, 2017 en 2018 is het percentage seksuele uitbuiting bij incidenten van mensenhandel gemiddeld 77%. Het percentage arbeidsuitbuiting is gemiddeld 7% en het percentage criminele uitbuiting gemiddeld 5%.

Meer signalen van criminele uitbuiting

In 2019 is zowel het aantal door de politie gesignaleerde incidenten van seksuele uitbuiting, als van arbeidsuitbuiting en overige uitbuiting toegenomen. Het aantal incidenten van criminele uitbuiting is echter meer dan verviervoudigd. Het aandeel criminele uitbuiting steeg van 2018 op 2019 van 4% naar 14%. Ook in het aantal bij CoMensha gemelde vermoedelijke slachtoffers is sprake van een stijging van criminele uitbuiting.²¹ Voor een deel ging het om een toename van Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus, maar er was ook sprake van een stijging van slachtoffers van criminele uitbuiting met een andere herkomst. De regionale politie-eenheden verklaren deze stijging vooral door toegenomen aandacht en bewustwording binnen de politie, zodat signalen sneller en vaker worden herkend.²² Die bewustwording vindt plaats bij zowel de verschillende AVIM als bij eerstelijns politieagenten en bijvoorbeeld onderdelen van de politie gericht op zakkenrollers. Wat ook bijdraagt aan het ontdekken en herkennen van mogelijk verborgen signalen van criminele uitbuiting bij de politie is de recentelijk gestarte DIGW (zie §2.6.1.1).

21 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 27.

22 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

Signalen die andere onderdelen van de politie registreren en waar sprake is van elementen van criminele uitbuiting, worden daardoor beter opgepakt. Dit zijn positieve ontwikkelingen waarvan de Nationaal Rapporteur hoopt dat deze kunnen worden vastgehouden. Het is belangrijk dat binnen de opsporing aandacht is voor de overlap tussen mensenhandel en ondermijning, zoals drugscriminaliteit, maar ook mensensmokkel. Slachtofferschap van mensenhandel kan soms slechts een aspect van georganiseerde misdaad zijn.²³

Vooral diefstal en inbraak naast menshandel

Bij de incidenten die de politie registreert, kan sprake zijn van meerdere feiten. Er kunnen natuurlijk meerdere criminele activiteiten tegelijk plaatsvinden. Ook is ten tijde van signalering nog niet altijd duidelijk wat er allemaal speelt. In het geval van criminele uitbuiting, zoals gedwongen hennepcultuur, kan een slachtoffer worden aangezien als dader. In het geval van seksuele uitbuiting kan er bij een eerste inschatting worden gedacht aan huiselijk geweld of illegale prostitutie. Bij 1.225 incidenten is sprake van een of meerdere andere feiten naast mensenhandel. Het gaat dus om zo'n 36% van alle incidenten. Tabel 3.1 toont om welke feiten het gaat, het aantal incidenten en het percentage van incidenten waar daar sprake van is. De overige feiten zijn ingedeeld naar delictscategorieën. Bij vermogen gaat het om diefstal en inbraak. Onder delicten tegen de persoonlijke vrijheid (anders dan mensenhandel) vallen bedreiging, gijzeling of ontvoering, en stalking. Overige delicten zijn verduistering, heling, afpersing, delicten tegen de openbare orde, discriminatie, belediging, delicten tegen milieu en dieren, wapengerelateerde delicten, en computercriminaliteit.

Tabel 3.1 Aard van de overige feiten naast mensenhandel in de incidenten, periode 2015-2019

Delictscategorie	Aantal incidenten met overig feit	Percentage ten opzichte van incidenten met andere feiten (N=1.225)	Percentage ten opzichte van alle incidenten (N=3.420)
Vermogen	605	49,3%	17,7%
Verkeer	195	16,0%	5,7%
Vernieling	130	10,4%	3,7%
Mishandeling	70	5,8%	2,1%
Fraude	60	5,1%	1,8%
Persoonlijke vrijheid	55	4,5%	1,6%
Drugs	15	1,4%	0,5%
Zeden	15	1,1%	0,4%
Doodslag of moord	<5	<1%	<0,3%
Overige delicten	75	6,2%	2,2%

Bron: CBS-databestanden

Geregeld is sprake van een ander delict naast mensenhandel. In ruim een derde van de incidenten wordt nog minstens een ander delict geregistreerd. Het gaat vooral om vermogensdelicten als diefstal en inbraak. In zo'n 18% van alle incidenten is naast mensenhandel sprake van een vermogensdelict. Ten opzichte van het aantal incidenten met overige feiten gaat het zelfs om bijna 50%. Na vermogensdelicten komen verkeersdelicten, vernieling en mishandeling het vaakst voor bij incidenten van mensenhandel.

23 Zie bijvoorbeeld van der Ploeg, 2020.

Weinig overlap tussen mensenhandel en zeden

Gezien het hoge aandeel incidenten van seksuele uitbuiting (zie Figuur 3.2) zou te verwachten zijn dat het percentage incidenten waar ook een zedenfeit wordt gesignaleerd een stuk hoger ligt dan 0,4% van alle incidenten, of 1,1% van incidenten met een ander feit. Seksuele uitbuiting en seksueel geweld zijn immers nauw verweven, zeker in het geval van minderjarige slachtoffers. En vermoedelijke slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn juist vaak minderjarig.²⁴ In het casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld in Amsterdam komt deze verwevenheid duidelijk naar voren.²⁵ Binnen een casus blijkt meestal sprake van meerdere vormen van seksueel geweld, waaronder ook signalen van seksuele uitbuiting, ruilseks, en sextortion²⁶ – chantage door het dreigen met delen van seksueel getint beeldmateriaal. Incidenten waar zowel mensenhandel als seksueel geweld plaatsvindt lijken echter als een van de twee fenomenen te worden geregistreerd. Dat betekent niet dat het signaal niet wordt opgepakt, en het slachtoffer niet wordt geholpen of de dader niet wordt aangepakt.²⁷ Ook wijzen verschillende AVIM op het feit dat de BVH-registratie niet altijd goed wordt aangemaakt en/of bijgewerkt om alle onderdelen van het signaal te reflecteren.²⁸ AVIM geven aan dat registratie van een signaal door het frontoffice of de basispolitiezorg – oftewel blauw op straat – niet altijd volledig is.²⁹ Soms wordt de initiële registratie door de AVIM bewerkt, maar er wordt ook wel eens een nieuwe registratie aangemaakt in BVH, of doorgewerkt in Summ-IT, het registratiesysteem voor onderzoeken (zie §4.3).³⁰ Voor inzicht in de aanpak van mensenhandel is wel belangrijk dat de registratie de situatie reflecteert om goed zicht te krijgen op de overlap tussen mensenhandel en seksueel geweld. In situaties van seksuele uitbuiting moet aandacht zijn voor de aspecten die uniek zijn aan mensenhandel en uitbuiting, zoals de dwangmiddelen die op slachtoffers worden uitgeoefend en het verdienmodel van de dader. Maar er moet ook voldoende aandacht zijn voor het zedenelement, bijvoorbeeld bij de behandeling van slachtoffers en eventuele vervolging van klanten. Dat vereist een goede samenwerking tussen de AVIM en het Team Zeden³¹.

SAMENWERKING TUSSEN TEAMS MENSENHANDEL EN ZEDEN

De samenwerking tussen de Teams Zeden en de AVIM verloopt over het algemeen goed.³² Bij overlap van de fenomenen mensenhandel en seksueel geweld wordt afstemming gezocht en samengewerkt bij bijvoorbeeld intakes, aangiften en verho-

24 Van het aantal bij CoMensha gemelde vermoedelijke slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting is ruim 30% minderjarig. Zie Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019). Volgens de schatting van het totaal aantal vermoedelijke slachtoffers van deze mensenhandelvorm is dat zelfs 50%. Zie Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

25 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

26 Website EOKM, www.eokm.nl/kennisbank/eokm-terminologie/ (geraadpleegd 10 november 2020).

27 Zo zijn alle dwangmiddelen bij mensenhandel – waaronder bijvoorbeeld aanranding of verkrachting – ook afzonderlijk strafbaar. Die feiten kunnen dus later wel meespelen in de vervolging.

28 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

29 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020, AVIM Zeeland West-Brabant, d.d. 23 september 2020 en AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020.

30 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020, AVIM Zeeland West-Brabant, d.d. 23 september 2020, AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020, AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020 en AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020.

31 Voor meer informatie over het Team Zeden zie Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017).

32 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

ren.³³ Specifieke voorbeelden van manieren waarop de twee teams in verbinding kunnen staan zijn het hebben van oud-zedenrechercheurs in een AVIM, een gezamenlijke casustafel mensenhandel, en een mogelijke 'uitruiling' van collega's tussen de twee teams.³⁴ Hoewel de samenwerking als prettig en als een meerwaarde wordt ervaren, kan deze het proces ook vertragen omdat de zedenteams vanwege de grote hoeveelheid aangiften een grote druk op hun capaciteit hebben.³⁵ Meerdere AVIM geven aan dat de druk van de grote hoeveelheid zedenaangiften ook effect kan hebben op de beschikbare capaciteit bij de zedenteams voor gezamenlijke activiteiten in zaken met zowel een mensenhandel- als een zedencomponent.³⁶ Zeker als het gaat om een zaak waar het seksuele component relatief lang geleden is – wat in mensenhandelzaken het geval kan zijn omdat slachtoffers niet zelden pas na lange tijd aangifte doen. Bij gebrek aan capaciteit worden actuele en acute zedenincidenten namelijk doorgaans geprioriteerd omdat forensisch bewijsmateriaal niet verloren mag gaan. Zeden hanteert een ander sturingsmodel. Hoewel de politie zaken in beginsel behandelt op volgorde van binnenkomst, krijgen zaken bijvoorbeeld voorrang als er spoed is om forensisch bewijs veilig te stellen.³⁷ Dit haakt in op een ander punt dat samenwerking tussen beide teams soms wat stroever kan doen verlopen: er bestaan verschillen in werkwijzen tussen beide teams.³⁸ Hoewel een mensenhandelzaak zedencomponenten kan bevatten, is de tactiek om tot voldoende bewijs te komen anders. Zo hebben veel zedendelicten forensische bewijsvoering nodig, zoals DNA. Daarnaast is de aard van de opsporing anders. Waar zeden een brengdelict is, is mensenhandel een haaldelict. Dit betekent dat zedenteams doorgaans reageren op aangiften, die in mensenhandelzaken vaak niet het startpunt zijn. Ook dit bemoeilijkt de samenwerking nog wel eens.³⁹ Seksuele uituiting en seksueel geweld zijn sterk vervlochten. Een gecombineerde aanpak vanuit zowel zeden als mensenhandel heeft daarom een duidelijke meerwaarde. Het is daarom positief dat er veel wordt samengewerkt, maar het zou ook constructief zijn om te zien op welke punten de samenwerking verder kan worden verbeterd.

Beperkt aantal druggerelateerde feiten naast mensenhandel

De data laten weinig overlap zien tussen mensenhandel en drugsfeiten. In nog geen 1% van de incidenten is dat het geval. Het is niet mogelijk te achterhalen of de in Tabel 3.1 weergegeven overige delicten zijn gepleegd tegen, of wellicht juist *door* een vermoedelijk slachtoffer van

- 33 Schriftelijke informatie AVIM Rotterdam, AVIM Amsterdam d.d. 23 september 2020 en AVIM Oost-Brabant d.d. 23 september 2020, AVIM Zeeland-West-Brabant d.d. 23 september 2020 en AVIM Den Haag d.d. 29 september 2020.
- 34 Schriftelijke informatie AVIM Amsterdam d.d. 23 september 2020 en AVIM Den Haag d.d. 29 september 2020.
- 35 In het najaar van 2020 bleek uit een onderzoek van de regioburgemeesters en het Openbaar Ministerie aan alle politieke partijen dat er onder andere veel zedenzaken op de plank blijven liggen (Van den Heuvel & van Wely, 2020). Eerder bleek ook al dat de werkdruk bij teams zeden zeer hoog is (Roerdink, 2019; Van Der Mee & van der Wal, 2020).
- 36 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland d.d. 22 september 2020, AVIM Zeeland-West-Brabant d.d. 23 september 2020, AVIM Midden-Nederland Nederland d.d. 28 september 2020, AVIM Den Haag d.d. 29 september 2020 en AVIM Limburg d.d. 29 september 2020.
- 37 Schriftelijke informatie Operationeel Specialist Zeden d.d. 23 november 2020.
- 38 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.
- 39 Schriftelijke informatie Zeeland-West-Brabant d.d. 23 september 2020 en AVIM Limburg d.d. 29 september 2020.

mensenhandel, bijvoorbeeld in het geval van criminele uitbuiting. Het gebrek aan overlap in signalering staat in contrast met wat hulpverleningsinstanties op lokaal niveau zien. In onderzoek in Amsterdam geven zij bijvoorbeeld aan dat drugsgebruik- en handel veelvuldig een rol speelt in de dynamiek tussen slachtoffers en daders en de netwerken waarin zij zich bevinden. En dat kwetsbare meisjes seks hebben in ruil voor drugs en worden ingezet voor criminele activiteiten gerelateerd aan drugs.⁴⁰ Maar ook in kleinere dorpen lijken seksuele en criminele uitbuiting samen te komen in fluïde netwerken van slachtoffers en daders.⁴¹ Het is belangrijk dat bij het brede politieapparaat aandacht is voor het signaleren van criminele uitbuiting. Slachtoffers kunnen immers anders ten onrechte als verdachte worden aangemerkt. Dit geldt voor drugsdelicten, maar ook voor andere vormen van veelvoorkomende criminaliteit als diefstal, overvallen of bedreiging. Voor dit soort delicten is er de zogeheten ZSM-aanpak, waarbij zaken vaak in één dag worden afgehandeld.⁴² Ook hier moeten de betrokken ketenpartners – ondanks de focus op het snel afhandelen – alert zijn op signalen van uitbuiting en dwang. Goede triage vanaf het eerste moment dat een mogelijke verdachte in beeld is, is daarbij essentieel. Daar kan nog meer op worden ingezet. Bij navraag blijkt dat de verschillende AVIM steeds beter samenwerken met andere onderdelen van de politie. Zij geven aan dat signalen van mensenhandel in de meest brede zin van het woord steeds beter worden herkend.⁴³ Vooral signalen van criminele uitbuiting worden meer herkend. Dit danken de eenheden aan de trainingen die worden gegeven rondom dit thema.⁴⁴ Vanuit (grote) drugsonderzoeken komen er ook steeds vaker signalen en wordt de samenwerking met de AVIM vaker opgezocht.⁴⁵ Er is nog wel ruimte voor verbetering bij zowel ZSM-tafels⁴⁶ als eerstelijnscollega's door nog scherper te zijn op mogelijke signalen.⁴⁷

Weinig financiële delicten gesignaleerd naast mensenhandel

Naast fraudedelicten worden geen andere delicten met een financieel component geregistreerd bij mensenhandeldelicten. Witwassen komt bijvoorbeeld geen enkele keer voor. Hoewel unaniem terugkomt van de AVIM dat hier standaard aandacht aan wordt besteed in elk onderzoek van mensenhandel is dit dus niet cijfermatig te achterhalen op basis van de politieregistratie. Als verder in de strafrechtketen wordt gekeken, blijkt dat in zo'n 15% van de mensenhandelzaken die voor de rechter komen ook witwassen ten laste is gelegd (zie Tabel 6.1 in §6.4.1). Aangezien financieel gewin inherent is aan mensenhandel, zou dit percentage naar verwachting ook hoger liggen. Regionale eenheden van de politie geven aan dat er veel cashgeld omgaat in

40 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht); Website gemeente Amsterdam www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/persberichten/zorgen-veiligheid-meisjes-vrouwen/ (geraadpleegd 27 november 2020).

41 Schriftelijke informatie, Fier/HS Leiden, d.d. 28 oktober 2020.

42 Website politie, www.politie.nl/themas/zsm-aanpak-voor-de-afhandeling-van-veelvoorkomende-criminaliteit.html (geraadpleegd 8 oktober 2020).

43 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland d.d. 22 september 2020, AVIM Noord-Nederland d.d. 22 september 2020, en AVIM Midden-Nederland d.d. 28 september 2020.

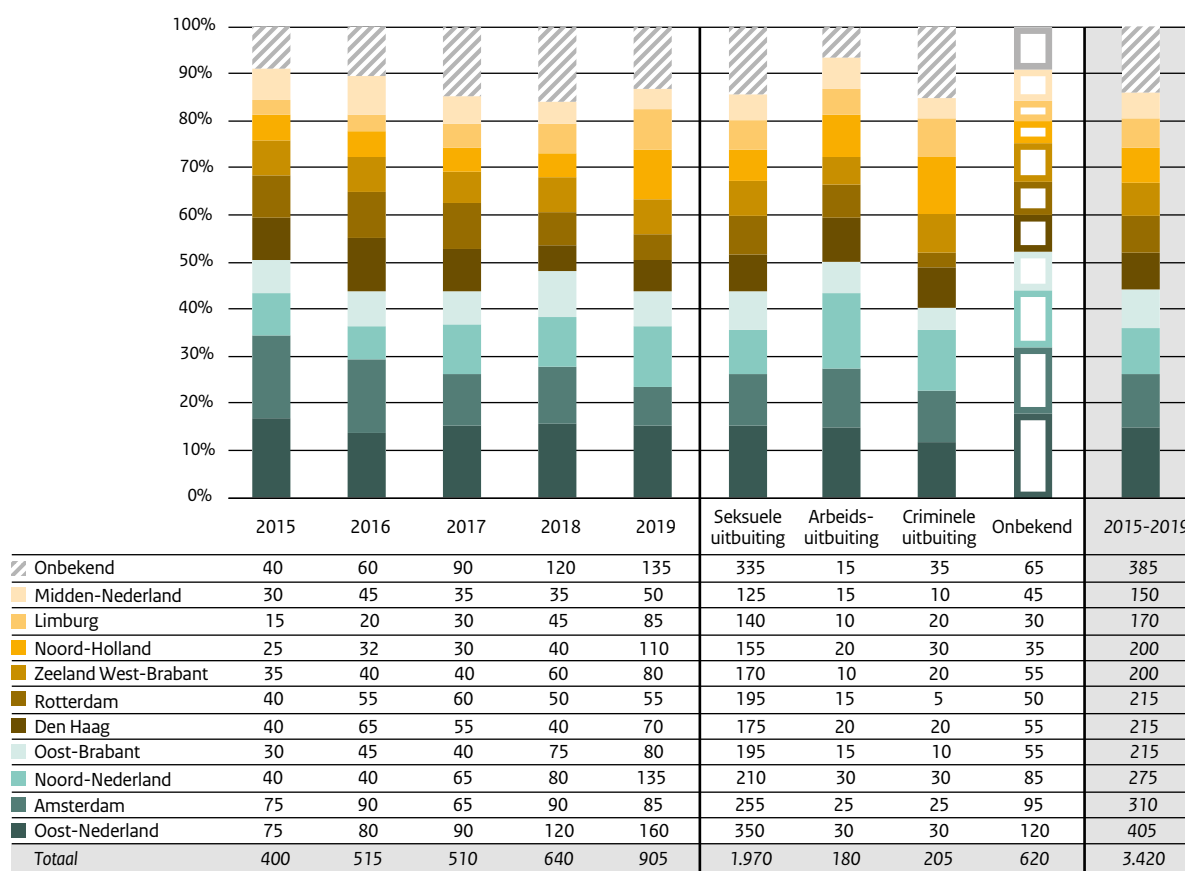
44 Schriftelijke informatie AVIM Oost-Brabant d.d. 23 september 2020.

45 Schriftelijke informatie AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020 en AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020.

46 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020 en AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020.

47 Schriftelijke informatie AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020, AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020 en AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020.

mensenhandel. Dit cashgeld maken verdachten op en dan valt er niets meer te halen.⁴⁸ Het is belangrijk dat juist aan de voorkant van de strafrechtelijke aanpak de focus wordt gelegd op het financiële element van mensenhandel. Er moet proactief, en creatief – onder andere door gebruik van technologie – op zoek worden gegaan naar financiële opsporingsindicaties. Daarin is publiek-private samenwerking onmisbaar. Er bestaan goede voorbeelden van publiek-private samenwerking op dit terrein, zoals het project COMCRIM van de Universiteit van Amsterdam, ISZW-DO en ABN-AMRO (zie §2.6.1.2). Door financiële opsporing niet alleen een rol te laten spelen na signalering of verdere strafrechtelijke aanpak, maar juist ook leidend te laten zijn in de signalering, komen mogelijk meer zaken naar voren waar ook aanknopingspunten voor financiële delicten zijn.



Figuur 3.3 Aantal geregistreerde incidenten naar regionale politie-eenheid, per uitbuitingsvorm en per jaar 2015-2019 (N=3.420)

Bron: CBS-databestanden

48 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020, AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020, AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020, AVIM Den Haag d.d. 29 september 2020 en AVIM Limburg, d.d. 29 september 2020.

3.4.3 Signalering op regionaal niveau

Zoals staat beschreven in §3.2 bestaat de politie onder andere uit tien regionale eenheden. Figuur 3.3 toont het aantal geregistreerde incidenten naar de verschillende eenheden, zowel per jaar als per vorm van uitbuiting.

Signalering en meldingen slachtoffers lopen niet parallel

Uit Figuur 3.3 kan worden opgemaakt dat drie regionale politie-eenheden – Oost-Nederland, Amsterdam en Noord-Nederland – meer incidenten van mensenhandel signaleren dan andere regionale eenheden. Gezamenlijk zijn zij goed voor 43% van de geregistreerde incidenten. Dat is niet geheel verwonderlijk. Oost-Nederland is in oppervlakte en inwoneraantallen de grootste regio en Amsterdam heeft als een van de weinige regio's een groot legaal prostitutiegebied. In de regio Noord-Nederland ligt in Ter Apel het aanmeldcentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Een groot deel van de vreemdelingen die bij binnenkomst een aangifte mensenhandel doet met een beroep op de B8-regeling, komt terug in de cijfers van Noord-Nederland, die de aangiften opneemt.⁴⁹ Sinds enkele jaren neemt deze groep aanzienlijk toe.⁵⁰

Opvallend genoeg zijn deze regionale eenheden met de meeste geregistreerde incidenten andere eenheden dan die relatief meer vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha melden.⁵¹ Het is niet vreemd dat het totaal aantal incidenten van mensenhandel dat de politie registreert hoger ligt dan het aantal gemelde slachtoffers bij CoMensha. Zoals uit §3.4.1 bleek, is niet bij alle incidenten een slachtoffer van mensenhandel bekend. Bovendien is het mogelijk dat later blijkt dat een geregistreerd incident toch geen mensenhandel is. De verhouding incidenten-gemelde slachtoffers verschilt echter van regio tot regio. Het relatief veel signaleren van mensenhandel lijkt dus niet te resulteren in het relatief veel melden van slachtoffers bij CoMensha, en andersom. Verder in de strafrechtketen zijn het ook weer andere veiligheidsregio's die relatief veel opsporen (zie §4.6.1) en vervolgen (zie §5.4.2). Deze regionale verschillen tussen de politie-eenheden heeft de Nationaal Rapporteur al eerder geconstateerd. De Nationaal Rapporteur heeft de minister van JenV toen aanbevolen te onderzoeken voor welke problematiek de verschillende regionale politie-eenheden zich gesteld zien bij de aanpak van mensenhandel en wat zij nodig hebben om die op te lossen.⁵² Dit is niet alleen een taak voor het ministerie van JenV. Het is juist zaak dat instanties als de politie, op nationaal en regionaal niveau, te allen tijde zelf goed inzicht hebben in de eigen aanpak. En dus op wat gesignaleerd wordt, wat er bij CoMensha gemeld wordt, wat er doorstroomt verder in de strafrechtketen. Daarbij hoort ook doorlopende monitoring om te bepalen in hoeverre deze aanpak aansluit op de (lokale) problematiek.

Niet alleen in grote gemeenten mensenhandel gesignaleerd

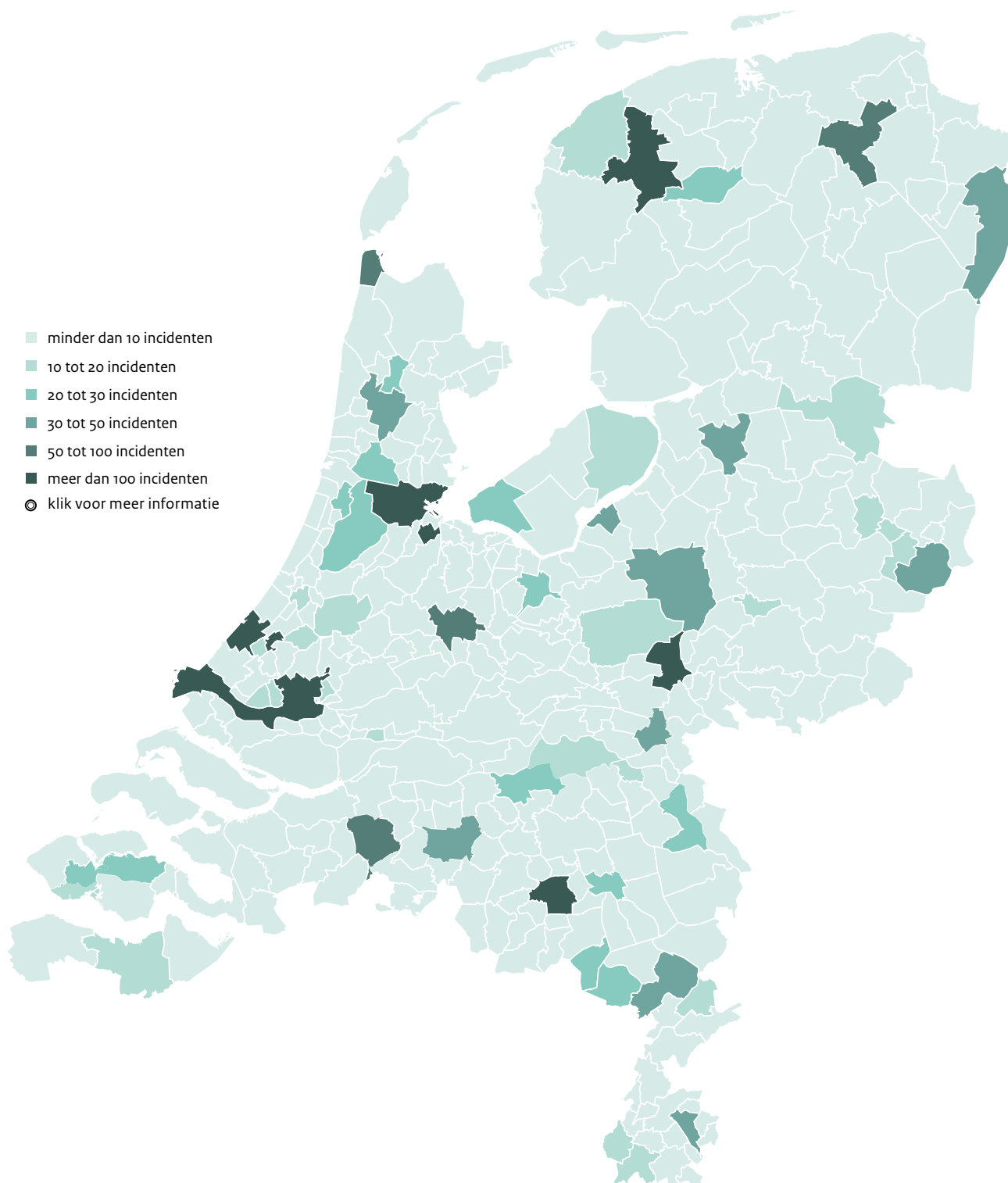
Op basis van de locatie van plegen zijn de incidenten ook in te delen naar de verschillende gemeenten in Nederland. Figuur 3.4 toont alle 355 gemeenten in Nederland ingedeeld naar categorieën van het totaal aantal door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel in de periode 2015-2019. In de digitale versie van dit rapport is deze figuur interactief en kan voor een deel van de gemeenten het aantal incidenten op de kaart worden bekeken. Voor een overzicht van alle gemeenten zie bijlagetabel B2.1.

49 Zie Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 53 over politiemeldingen van slachtoffers bij CoMensha door de regionale politie-eenheid Noord-Nederland.

50 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 46 en Aanbeveling 1 over aangiften van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus.

51 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.12.

52 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Aanbeveling 3.



Figuur 3.4 Pleeggemeente van door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten, naar categorie van aantal incidenten, periode 2015-2019 (N=355)

Bron: CBS-databestanden

De incidenten in beeld bij de politie vormen uiteraard maar een deel van alle gevallen van mensenhandel in een gemeente. Ten eerste komen sommige signalen alleen in beeld bij andere organisaties.⁵³ Ten tweede blijven er situaties van mensenhandel geheel uit beeld. Zoals beschreven in §3.2 is mensenhandel een haaldelict. Het in beeld brengen van mensenhandel vereist dus inspanning. Meer of juist minder gesignaleerde incidenten in een gemeente zegt dan ook veel meer over de inspanningen van een signalerende instantie – in dit geval de politie – dan over het daadwerkelijke aantal gevallen van mensenhandel.

In veel gemeenten wordt mensenhandel incidenteel geregistreerd. In 298 gemeenten was in de periode 2015-2019 sprake van nul tot tien door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel. In 57 gemeenten wordt dus vaker mensenhandel door de politie gedetecteerd. In sommige gebieden lijkt een hoger aantal incidenten samen te hangen met een relatief hoog aantal inwoners, maar dit is niet altijd het geval. Zoals in het geval van Boxmeer: een relatief kleine gemeente met een bovengemiddeld aantal geregistreerde incidenten. Andersom valt op dat in sommige gemeenten met relatief hoge inwonersaantallen, zoals Dordrecht, Emmen en verschillende gemeenten in de Randstad maar slechts zeer weinig gevallen van mensenhandel worden gesignaleerd door de politie. Het kan zijn dat mensenhandel in deze gemeenten minder voorkomt, maar het kan ook zijn dat hier de in de aanpak nog onvoldoende grip is op het probleem.

Tabel 3.2 gaat dieper in op het jaarlijks aantal incidenten van mensenhandel in de periode 2015-2019 per pleeggemeente. Naast het jaarlijks aantal incidenten is ook het gemiddeld aantal jaarlijkse incidenten afgezet tegen het inwonersaantal per 1 januari 2019 weergegeven.⁵⁴ Bij gemeenten met relatief lage inwonersaantallen kan een redelijk laag aantal incidenten per tienduizend inwoners toch ineens hoog lijken. Onder andere om deze reden is ervoor gekozen deze gegevens alleen voor de tien gemeenten met de meeste geregistreerde incidenten weer te geven (zie ook §B1.3.3).

Tabel 3.2 Aantal geregistreerde incidenten in tien gemeenten per jaar, gemiddeld en gemiddeld per tienduizend inwoners

	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019	Gemiddeld 2015-2019	Gemiddeld per tienduizend inwoners
Amsterdam	74	85	61	87	81	388	78	0,90
's-Gravenhage	30	39	37	31	44	181	36	0,67
Rotterdam	26	38	35	33	41	173	35	0,54
Arnhem	22	18	31	33	36	140	28	1,76
Leeuwarden	11	5	9	33	59	117	23	1,90
Eindhoven	14	19	20	30	19	102	20	0,88
Breda	11	9	16	18	30	84	17	0,91
Groningen	13	6	22	18	22	81	16	0,70
Den Helder	<5	<5	<5	5	58	64	13	2,30
Utrecht	9	13	13	17	13	65	13	0,37

Bron: CBS-databestanden

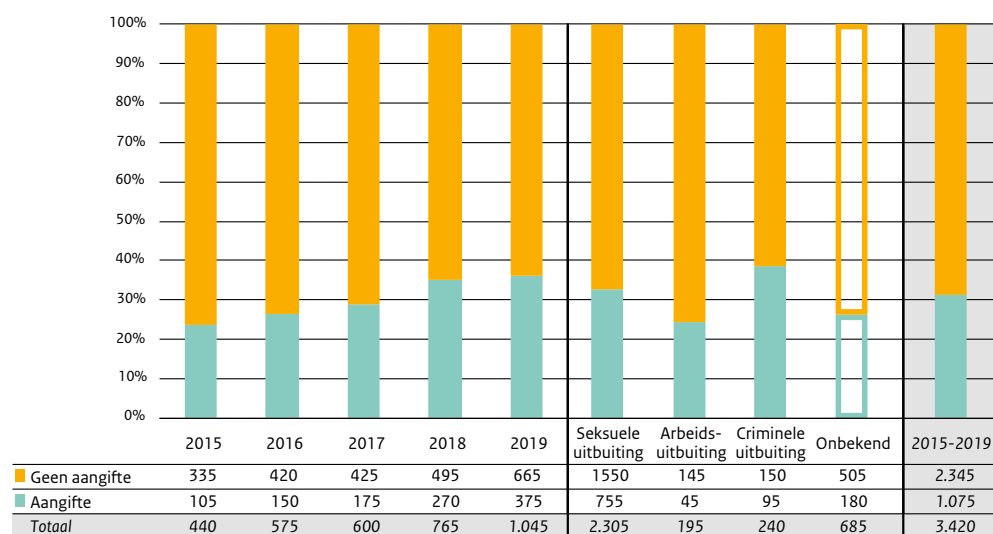
53 Zo melden veel verschillende soorten organisaties mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 49.

54 Omdat de aantallen incidenten worden afgezet tegen inwonersaantal per 1 januari 2019 moest ook voor de pleeggemeente de gemeentelijke indeling van 2019 worden gebruikt, zie ook §B1.3.3.

De tien gemeenten met de meeste door de politie gesignaleerde incidenten van mensenhandel omvatten onder andere de vier grootste steden van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht). Er staan echter ook een aantal wat kleinere gemeenten tussen, zoals Arnhem, Leeuwarden en Den Helder. Het aantal door de politie gesignaleerde incidenten per tienduizend inwoners ligt voor deze gemeenten dan ook hoger dan voor de andere gemeenten. Zoals gezegd zeggen deze aantallen waarschijnlijk meer over de aanpak van mensenhandel dan het fenomeen zelf. Voor Leeuwarden en Den Helder valt op dat het aantal incidenten vooral in 2018 en 2019 hoog ligt. Bij het relatief hoge aantal incidenten in Leeuwarden speelt wellicht mee dat een nieuwe werkwijze in de signalering van mensenhandel, de DIGW, als eerste is gestart in de regionale politie-eenheid Noord-Nederland. Met de DIGW worden signalen van mensenhandel niet alleen eenduidig geregistreerd en overzichtelijk samengebracht, maar wordt er ook actief gezocht naar mogelijke signalen van mensenhandel (zie §2.6.1.1).

3.4.4 Aangifte

Omdat mensenhandel een haaldelict is, begint de signalering van een mogelijke situatie van mensenhandel door de opsporingsinstanties meestal niet met een melding of aangifte van een slachtoffer. Aangiften zijn wel belangrijk voor het omzetten van een signaal naar een opsporingsonderzoek. Figuur 3.5 laat zien in hoeveel door de politie gesignaleerde mensenhandelincidenten er sprake is van een of meerdere aangiften.



Figuur 3.5 Aantal geregistreerde incidenten naar doen van aangifte, per uitbuitingsvormen per jaar 2015-2019 (N=3.420)

Bron: CBS-databestanden

Meeste aangiften bij criminele uitbuiting

In ongeveer een derde van alle gesignaleerde situaties van mensenhandel wordt aangifte gedaan. Over de jaren heen is dit aandeel gestegen. In 2015 ging het nog om 24% van incidenten waarin aangifte is gedaan, in 2019 was dit 36%. Deze stijging lijkt vooral te maken te hebben met de toename van buitenlandse – vaak Afrikaanse – slachtoffers van criminele uitbuiting met

een Dublinstatus.⁵⁵ Zij doen namelijk relatief vaak aangifte. Het percentage incidenten waarin bekend is dat aangifte is gedaan, verschilt per vorm van uitbuiting. Bij criminele uitbuiting staat naar verhouding het vaakst een aangifte geregistreerd, bij arbeidsuitbuiting naar verhouding het minst vaak.

3.4.5 Kenmerken van slachtoffers

Tabel 3.3 toont de persoonskenmerken van slachtoffers betrokken bij incidenten van mensenhandel. De percentages staan weergegeven voor de drie uitbuitingsvormen, de groep slachtoffers waar de vorm van uitbuiting onbekend is, en voor het totaal. Van 880 slachtoffers zijn geen persoonskenmerken bekend, van nog een aantal slachtoffers is alleen het geboorteland – en daarmee de herkomstregio – onbekend.

Tabel 3.3 Persoonskenmerken van de geregistreerde slachtoffers bij mensenhandelincidenten naar uitbuitingsvorm, periode 2015-2019 (N=2.40)

		Seksuele uitbuiting (n=1.975)	Arbeidsuitbuiting (n=185)	Criminele uitbuiting (n=200)	Onbekend (n=575)	Totaal (N=2.940)
Geslacht (n=2.060)	Man	18%	65%	66%	19%	23%
Leeftijd (n=2.060)	Minderjarig	17%	6%	17%	21%	17%
	Adolescent (18-22)	28%	26%	36%	29%	28%
	Gemiddelde leeftijd	26	29	24	26	26
Herkomstregio (n=2.055)	Nederland	41%	8%	31%	48%	40%
	Europese Economische Ruimte	11%	39%	11%	17%	14%
	Afrika	37%	26%	47%	21%	33%

Bron: CBS-databestanden

In totaal zijn er 2.940 unieke slachtoffers betrokken bij de incidenten van mensenhandel die de politie registreerde in de periode 2015-2019. Net zoals bij de verdeling van het aantal incidenten naar vorm van uitbuiting, geldt ook voor slachtoffers dat het ruime merendeel slachtoffer is van seksuele uitbuiting (n=1.975). Het gemiddeld aantal slachtoffers per incident is iets minder dan een. Hoewel bij sommige incidenten meerdere slachtoffers betrokken zijn, is er soms ook geen slachtoffer geregistreerd (zie §3.3).

Bijna de helft van slachtoffers jonger dan 23 jaar

Als wordt gekeken naar de persoonskenmerken voor de gehele groep slachtoffers gesignaleerd door de politie, valt op dat iets minder dan een kwart man is. Dat is minder dan het percentage mannen onder slachtoffers gemeld bij CoMensha, daar gaat het namelijk om bijna een derde.⁵⁶ Dit is te verklaren doordat de politie slechts in zeer beperkte mate arbeidsuitbuiting signaleert. Het gaat bij arbeidsuitbuiting namelijk naar verhouding veel vaker om mannelijke slachtoffers dan bij seksuele uitbuiting. Dat blijkt ook uit Tabel 3.3: 65% ten opzichte van 18% mannelijke slachtoffers. Bij CoMensha zijn in verhouding meer slachtoffers van arbeidsuitbuiting in beeld omdat daar ook de ISZW-DO en ngo's zoals FairWork slachtoffers melden. Ook bij criminele uitbuiting is een aanzienlijk deel van de slachtoffers man: 66%. Qua leeftijd zijn de slachtoffers gesignaleerd door de politie wel vergelijkbaar met de slachtoffers gemeld bij CoMensha. Ook

⁵⁵ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 30.

⁵⁶ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.10

hier blijkt dat slachtoffers van mensenhandel vaak jong zijn. Maar liefst 45% van de gesignaleerde slachtoffers is jonger dan 23 jaar. Slachtoffers van criminele uitbuiting zijn gemiddeld het jongst. Van hen is meer dan de helft minderjarig of adolescent, de gemiddelde leeftijd ligt op slechts 24 jaar. Nederland is het meest voorkomende geboorteland van slachtoffers (40%), maar ook een aanzienlijk deel van de slachtoffers is afkomstig uit Afrika (33%). Vooral bij seksuele en criminele uitbuiting is het percentage Afrikaanse slachtoffers hoog. In de afgelopen twee slachtoffermonitors merkte de Nationaal Rapporteur al op dat het aantal slachtoffers van mensenhandel afkomstig uit Afrika sinds kort enorm toeneemt. Dit heeft te maken met een grote groep slachtoffers met een Dublinstatus die aangifte doen van mensenhandel waarbij uitbuiting vooral in het buitenland lijkt te hebben plaatsgevonden.⁵⁷

3.5 Conclusie

De strafrechtelijke aanpak van een mogelijke situatie van mensenhandel begint bij de signalering door, of melding bij, een van de drie opsporingsinstanties: de politie, de ISZW-DO en de KMar. Voor het eerst zijn cijfers gerapporteerd over de signalering van mensenhandel. Deze informatie beperkt zich echter tot signalen van de politie. Om effectief daders te kunnen opsporen, vervolgen en berechten – en daarmee ook slachtoffers te beschermen – is informatiegestuurde signalering van belang. Het is ook belangrijk inzicht te hebben in hoeveel en welke daders worden gesignaleerd om de impact van de aanpak te kunnen monitoren. Dat geldt niet alleen voor de Nationaal Rapporteur. Het is vooral belangrijk dat de drie opsporingsinstanties zelf goed inzicht hebben in hoe deze fase in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel eruit ziet, en of deze effectief aansluit bij het fenomeen.

Gat tussen slachtoffers en verdachten in beeld neemt toe

In totaal heeft de politie 3.420 incidenten van mensenhandel gesignaleerd in de periode 2015-2019, gemiddeld zo'n 685 per jaar. Bij die incidenten zijn jaarlijks gemiddeld zo'n 200 unieke verdachten geïdentificeerd. Het aantal incidenten, het aantal gesignaleerde slachtoffers en het percentage incidenten waarbinnen aangifte is gedaan is de afgelopen jaren gestegen. Het aantal gesignaleerde verdachten neemt daarentegen juist af. Dit is een zorgelijke ontwikkeling omdat de hoeveelheid verdachten die worden gesignaleerd grotendeels leidend is in hoeveel verdachten strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. Signalering van een verdachte hoeft niet altijd te betekenen dat hij of zij schuldig is aan mensenhandel, dat er genoeg aanknopingspunten zijn voor onderzoek, of dat hij of zij voor de rechter moet worden gebracht. Het OM en de rechtspraak zijn echter afhankelijk van het aantal incidenten en verdachten dat de opsporingsinstanties signaleren. Om daders aan te kunnen pakken – en daarmee slachtoffers te beschermen – moeten daders in eerste instantie gesignaleerd worden.

Regionaal en lokaal meer inzicht nodig in effectiviteit van de aanpak

Het teruglopend aantal verdachten lijkt ook niet in lijn met het voornemen om de aanpak van mensenhandel te intensiveren dat onder andere blijkt uit de doelstelling gesteld in de Veiligheidsagenda 2019-2022. Dat het aantal verdachten terugloopt wordt maar door een deel van de AVIM van de regionale politie-eenheden herkend. De regionale politie-eenheden die de daling in verdachten wel herkennen geven onder andere als verklaring in recente jaren veel capaciteit

⁵⁷ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 1; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Aanbeveling 4.

kwijt te zijn aan het afhandelen van aangiften van Dublinclaimanten, en het inzetten op preventie, begeleiden van slachtoffers en samenwerking met zorgpartners. Deze werkzaamheden leveren lang niet altijd verdachten of opsporingsindicaties op. Daarnaast blijken er volgens de eenheden ook meer kleinschalige zaken te zijn van één slachtoffer en één verdachte, en wordt ook het probleem van aangiftebereidheid van slachtoffers genoemd. Als het aantal geregistreerde incidenten, slachtoffers en verdachten niet het volledige beeld geeft van de impact die uitvoeringsorganisaties maken, moet duidelijk worden gemaakt wat andere maatstaven zijn waaruit dit kan worden afgeleid. Dat vraagt bijvoorbeeld om een duidelijk kader van (zelf)monitoring waarin uiteen wordt gezet wat de doelstellingen in de aanpak van mensenhandel door de nationale en regionale politie zijn, en hoe deze gemeten en gemonitord worden.

Ook uit de cijfermatige bevindingen blijken regionale verschillen in de aanpak van mensenhandel. Zo verschilt de verhouding tussen het aantal geregistreerde incidenten en het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van regio tot regio. Het relatief veel signaleren van mensenhandel lijkt niet te resulteren in het relatief veel melden van slachtoffers bij CoMensha, en andersom. Vervolgens zijn er ook regionale verschillen in de verhouding tussen het aantal signalen en het aantal opsporingsonderzoeken (zie §4.6.1), en het aantal bij het OM ingeschreven verdachten (zie §5.4.2). In deze monitor is voor het eerst ook inzicht gegeven in mensenhandel op lokaal niveau. Hoewel het aantal signalen van mensenhandel per gemeente deels samenhangt met het aantal inwoners, lijken hier ook uitzonderingen op te zijn. Deze bevindingen geven nogmaals aanleiding voor instanties als de politie en gemeenten om op nationaal, regionaal en lokaal niveau zelf goed inzicht hebben in hoe het fenomeen voorkomt, en hoe effectief de aanpak daarop aansluit, en om dit te blijven monitoren.

Weinig overlap van mensenhandel met zeden en drugs duidt mogelijk op eenzijdige benadering

Als wordt gekeken naar de overige strafbare feiten die worden gesignaleerd bij mogelijke situaties van mensenhandel, valt op dat er in de periode 2015-2019 zeer incidenteel sprake is van een zedenfeit. Zo'n 77% van de geregistreerde incidenten ziet op seksuele uitbuiting. Incidenten waar zowel mensenhandel als seksueel geweld plaatsvindt lijken dus als een van de twee fenomenen te worden geregistreerd. Het is niet duidelijk of dit vooral een registratie-werkelijkheid is. Als een mensenhandelzaak eenmaal voor de rechter ligt, is het aandeel zaken met een zedenfeit nog steeds relatief laag (13% van alle zaken en 23% bij zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting, zie Tabel 6.1). Seksuele uitbuiting en seksueel geweld zijn nauw verweven – zeker als het minderjarige slachtoffers betreft. Dat maakt deze fenomenen soms lastig te onderscheiden. Dat bleek ook uit het casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld in Amsterdam. In de verschillende casussen maakten slachtoffers vaak meerdere situaties mee die zowel op seksueel geweld, seksuele uitbuiting of seksueel grensoverschrijdend gedrag konden duiden. Het was voor hulpverleners vaak lastig te definiëren wat er precies aan de hand was. Die verwevenheid wordt niet teruggezien in de cijfers van dit rapport. Dat de registratie de situatie reflecteert en inzicht geeft in de overlap tussen mensenhandel en seksueel geweld is belangrijk voor een effectieve aanpak. In situaties van seksuele uitbuiting moet voldoende aandacht zijn voor zowel het element van uitbuiting als het element van seksueel geweld.

Ook tussen mensenhandel- en drugsfeiten blijkt weinig overlap te zijn. Dit terwijl drugscriminaliteit vaak een rol speelt bij criminele uitbuiting.⁵⁸ Hoewel het aantal signalen van criminele

58 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 38-39.

uitbuiting in 2019 sterk is toegenomen, blijft het belangrijk dat binnen de opsporing breed aandacht is voor het signaleren van criminele uitbuiting. Het gaat bij deze vorm van uitbuiting vaak om zeer jonge slachtoffers en daders, van wie de verdere ontwikkeling op het spel staat wanneer uitbuiting niet wordt gesignaleerd. Extra waakzaamheid is nodig, omdat dit een vorm van mensenhandel is waarbij signalen bij uitstek gevoelig zijn voor onjuiste interpretatie. Zo worden slachtoffers in eerste instantie vaak gezien als dader. Er komt steeds meer aandacht voor en kennis over de signalering van criminele uitbuiting, bijvoorbeeld in opleidingen en training. Maar deze moet breed worden gedragen, van eerstelijns agenten tot AVIM en van zogeheten ZSM-tafels tot in drugsonderzoeken. Het is belangrijk dat in mogelijke situaties van mensenhandel niet te snel wordt gecategoriseerd. Vooral bij (jonge) slachtoffers van seksuele en criminele uitbuiting waar vaak sprake is van multiproblematiek. Een goed begrip van de aard van slachtofferschap en ouderschap is cruciaal om het vermogen om signalen te herkennen te vergroten. Naast het gebruik van kwantitatieve data om het inzicht te vergroten, kan kwalitatieve analyse van concrete casuïstiek waar organisaties zelf mee te maken hebben bijdragen aan een verrijkt begrip. Deze beperkte overlap wil niet zeggen dat slachtoffers niet worden geholpen, daders niet worden aangepakt of dat een overig feit geen rol speelt in een eventuele vervolging of bestraffing. Toch roept het de vraag op of situaties van mensenhandel niet te eenzijdig worden benaderd.

Weinig overige delicten met financieel component

Naast fraudedelicten zijn geen andere delicten met een financieel component geregistreerd bij mensenhandeldelicten. Zo komt witwassen geen enkele keer voor. Hoewel de AVIM van de verschillende regionale politie-eenheden aangeven hier standaard aandacht aan te besteden in onderzoeken van mensenhandel is dit dus niet te achterhalen op basis van de politieregistratie. Het is belangrijk dat juist aan de voorkant van de strafrechtelijke aanpak de focus wordt gelegd op het financiële element van mensenhandel. Er moet proactief, en creatief – onder andere door gebruik van technologie – op zoek worden gegaan naar financiële opsporingsindicaties. Daarin is publiek-private samenwerking onmisbaar. Er bestaan goede voorbeelden van publiek-private samenwerking op dit terrein, zoals het project COMCRIM van de Universiteit van Amsterdam, ISZW-DO en ABN-AMRO (zie §2.6.1.2). Door financiële opsporing niet alleen in te zetten na signalering of verdere strafrechtelijke stappen, maar juist ook leidend te laten zijn in de signalering, komen mogelijk meer financiële delicten in samenhang met mensenhandeldelicten naar voren.

CASUS 2

Het verhaal van Thijs (45 jaar)

Thijs woont in Winschoten met zijn vrouw en zoon. Zijn nichtje Indra (13) en haar jongere zusje verhuizen in 2014 vanuit Duitsland naar Nederland. Hun moeder is alcoholverslaafd en mishandelt de meisjes. Ze gaan in Nederland bij hun oma wonen. Indra is echter getraumatiseerd en ook bij oma gaat het niet goed met haar. Thijs heeft veel contact met Indra via Skype en WhatsApp. Hij is lief en aardig voor haar, maar over het contact mag ze niets zeggen tegen anderen.

Begin 2015 veranderen de berichten die Thijs naar Indra stuurt. Steeds vaker zijn de appjes seksueel getint. Op een zekere dag dwingt Thijs haar tot seks met hem. Indra durft niet te weigeren. Ze weet dat Thijs een kort lontje heeft en agressief is. Sinds die dag verkracht hij haar ongeveer een keer per week. Daarnaast wil Thijs dat zij ook seksafspraken maakt met andere mannen. Hij plaatst seksadvertenties en geeft haar een telefoon waarop ze contact moet hebben met mannen via datingapps. Soms chat Indra zelf met de mannen en soms doet Thijs zich als Indra voor. Hij bepaalt wat er tijdens de seksafspraken moet gebeuren en wat Indra moet doen. Ze moet alles filmen met de telefoon die haar heeft gegeven en dat meteen naar hem sturen. Zo verzamelt hij heel veel beeldmateriaal van haar. Hij dreigt om die beelden te delen, en haar in elkaar te slaan en te verkrachten als ze niet doet wat hij zegt. De mannen betalen niet voor de afspraken. Thijs en Indra verdienen er dus niks aan. Toch moet Indra zich ouder en als prostituee voordoen. Thijs bepaalt alles voor haar. Als zij verliefd wordt op een jongen dreigt hij ervoor te zorgen dat de jongen in de gevangenis belandt. In 2016 vertelt Indra aan haar moeder dat ze een seksuele relatie heeft met Thijs. Maar Thijs dwingt haar om dit weer te ontkennen.

Hij bepaalt wat er tijdens de seksafspraken moet gebeuren. Ze moet alles filmen met de telefoon die hij haar heeft gegeven en dat meteen naar hem sturen.

In 2017 stapt Indra op 16-jarige leeftijd toch naar de politie. Ze is in twee jaar tijd ruim tweehonderd keer verkracht; niet alleen door Thijs, maar door nog zo'n vijftien andere mannen. De zedenpolitie start een onderzoek, maar ziet op dat moment geen link met mensenhandel. Door de proactieve scan van de pilot informatiegestuurde werkwijze – de DIGW – komt naar voren dat de zaak sterke signalen van mensenhandel bevat. Daarop doen de teams mensenhandel en zeden samen een onderzoek en verzamelen genoeg bewijs voor een strafzaak.

Tijdens de rechtszaak blijkt dat Thijs een persoonlijkheidsstoornis heeft met narcistische, borderline en antisociale trekken en een seksverslaving. De rechtbank oordeelt dat hij daardoor verminderd toerekeningsvatbaar is. Hij wordt veroordeeld tot acht jaar cel en tbs met dwangverpleging voor mensenhandel, ontucht en het vervaardigen van kinderpornografie. Bovendien moet hij Indra een schadevergoeding van meer dan 100.000 euro betalen.

4 Opsporing

Als er voldoende opsporingsindicaties zijn moet een signaal van mensenhandel worden onderzocht. In dit hoofdstuk staan de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de politie, de ISZW-DO en de KMar centraal. De bevindingen tonen aan dat het gemiddeld aantal verdachten binnen opsporingsonderzoeken terugloopt. Ook valt op dat het aantal onderzoeken naar arbeidsuitbuiting achterblijft ondanks een geplande intensivering en de prioritering van deze uitbuitingsvorm. Het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting neemt in de periode 2015-2019 af. Dit terwijl het aantal slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gemeld bij CoMensha de laatste jaren juist erg sterk is toegenomen.

4.1 Inleiding

Om daders van mensenhandel te stoppen, maar ook passend te bestraffen is opsporing noodzakelijk. Drie instanties zijn verantwoordelijk voor de opsporing van mensenhandel: de politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing (ISZW-DO) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). De opsporingsinstanties gaan over tot het instellen van een onderzoek als sprake is van voldoende signalen van mensenhandel (zie Hoofdstuk 3). Vanaf het moment dat een opsporingsonderzoek wordt gestart is het Openbaar Ministerie (OM) betrokken. Als tijdens het onderzoek een of meerdere verdachten in beeld zijn gekomen en voldoende bewijs is verzameld, wordt de zaak ingeschreven bij het OM (zie Hoofdstuk 5).

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in de periode 2015- 2019. Het beschrijft hoeveel opsporingsonderzoeken door de verschillende opsporingsinstanties zijn gestart, de aard van de onderzochte mensenhandel, en hoeveel personen bij deze onderzoeken zijn betrokken.

Leeswijzer

In §4.2 wordt kort ingegaan op de opsporingsinstanties en de fasen in het opsporingsonderzoek. In §4.3 wordt ingegaan op de data over opsporingsonderzoeken die voor deze monitor zijn gebruikt. De resultaten uit de analyse van deze data staan beschreven in §4.4 (aantal opsporingsonderzoeken), §4.5 (aard van de opsporingsonderzoeken) en §4.6 (opsporingsinstanties). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie in §4.7.

4.2 Opsporing door de politie, de ISZW-DO en de KMar

De meest concrete aanleiding voor een opsporingsonderzoek is een slachtoffer dat aangifte doet van mensenhandel. Signalen van mensenhandel die aanleiding geven tot een onderzoek kunnen echter ook op een andere wijze onder de aandacht van een opsporingsinstantie komen (zie §3.2). De verschillende opsporingsinstanties zijn de politie (zie §3.2.1), de ISZW-DO (zie §3.2.2) en de KMar (zie §3.2.3). Welke instantie een signaal gaat onderzoeken is afhankelijk van de aard van de mensenhandel en de plaats waar de situatie van mensenhandel zich voordoet.¹ Het opsporingsonderzoek vindt altijd plaats onder gezag van een officier van justitie. Meestal is dit een officier die gespecialiseerd is in mensenhandel.

4.2.1 Van signaal naar onderzoek

Signalen van mensenhandel moeten in alle gevallen worden opgepakt en uitgezocht.² Dit betekent dat een opsporingsinstantie bij een mogelijke situatie van mensenhandel moet uitzoeken of er voldoende aanleidingen en mogelijkheden zijn om verder op te sporen: opsporingsindicaties. Daarbij moet de opsporingsinstantie ook duidelijk maken of er slachtoffers of verdachten in beeld zijn en herleidbaar zijn. Wanneer er voldoende informatie is gevonden om tot een verdenking³ te komen, aangifte is gedaan, of wanneer het OM daartoe ambtshalve be-

1 Zie punt 3 onder het kopje achtergrond in de Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2013, 16816). De aard van de mensenhandel ziet onder meer op de mensenhandelvorm die het betreft.

2 Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2013, 16816).

3 In de zin van artikel 27 Wetboek van Strafrecht; Als verdachte wordt vóórdat de vervolging is aangevangen, aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit.

sluit, start de opsporingsdienst met het opsporingsonderzoek.⁴ De officier van justitie neemt alle beslissingen in het opsporingsonderzoek.⁵ Daarbij valt te denken aan het inzetten van bijzondere opsporingsmiddelen (zoals een telefoontap), en beslissen welke personen als verdachte, getuige of slachtoffer worden aangemerkt en hoe het onderzoek vorm moet krijgen.

Beleidsregels

Voor wat betreft het uitvoeren van een opsporingsonderzoek naar mensenhandel gelden voor alle drie de opsporingsinstanties dezelfde beleidsregels die staan in de Aanwijzing mensenhandel van het OM (zie ook §5.2).⁶ Hoewel deze aanwijzing vooral instructies bevat voor de officier van justitie, zijn de instructies ook van belang voor de opsporing. Voorbeelden van die instructies zijn dat er altijd aandacht moet zijn voor de financiële componenten in een mensenhandelonderzoek, dat elk signaal mensenhandel dient te worden opgepakt en dat er een informatief gesprek gevoerd moet worden met het slachtoffer voordat er een aangifte wordt opgenomen.

In aanvulling op de Aanwijzing geldt voor de politie een Werkinstructie mensenhandel en mensensmokkel.⁷ Deze instructie geeft een beschrijving van de aanpak van mensenhandel door de politie. De Werkinstructie vervangt het Referentiekader mensenhandel en mensensmokkel. Een van de aanpassingen die is doorgevoerd in de Werkinstructie is dat er aandacht is voor alle vormen van mensenhandel. In het Referentiekader werd bijvoorbeeld niet ingegaan op criminele uitbuiting. Dit is volgens de Nationaal Rapporteur een goede ontwikkeling, die beter aansluit bij de veelzijdigheid van mensenhandel. Een andere aanvulling in de Werkinstructie is speciale aandacht voor de uitbuiting van minderjarigen. Er wordt specifiek ingegaan op minderjarigen die in aanraking komen met politie en justitie, en de signalering van slachtofferschap van criminele uitbuiting onder minderjarige verdachten van andere feiten. Het eerdere Referentiekader en de nieuwe Werkinstructie mensenhandel zijn ontwikkeld en doorontwikkeld om te komen tot een meer kwalitatieve, continue en uniforme aanpak van mensenhandel. Het beschrijft de taken en de verantwoordelijkheden, de bevoegdheden, de samenwerking met ketenpartners, de informatie-uitwisseling en de tweejaarlijkse korpsmonitor. Voor het verrichten van opsporing benoemt het Referentiekader een aantal algemene uitgangspunten, onder meer voor informatie-gestuurd werken (zie §2.6.1.1), slachtofferbejegening en financieel rechercheren. De KMar heeft geen interne beleidsregels in aanvulling op de Aanwijzing mensenhandel voor opsporing in mensenhandelzaken. De ISZW-DO heeft alleen verdere interne werkinstructies die zien op het werkproces.⁸ De Nationaal Rapporteur is benieuwd naar de visie van beide ketenpartners en hoe zij verder invulling aan hun taak kunnen geven rondom de opsporing van mensenhandel. Het zou te prijzen zijn wanneer zij overeenkomstig bijvoorbeeld de Werkinstructie van de politie of de interne beleidsstukken van het OM zoals het Visiedocument (zie §5.2) een eigen beleidskader zouden opstellen.

4 Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme, 2016, p. 10.

5 Art. 12 Pw 2012; art. 148 Sv; Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme, 2016, p. 5.

6 Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2013, 16816).

7 Schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en Migratiecriminaliteit, d.d. 18 november 2020.

8 Schriftelijke informatie ISZW-DO, d.d. 30 november 2020.

Referentiekader gemeenten

Ook voor gemeenten is er een referentiekader mensenhandel.⁹ Dit kader is ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en dient als een handelingsperspectief voor gemeenten om hun rol binnen de bestuurlijke aanpak van mensenhandel (verder) in te vullen. Het CCV heeft op de website naast de praktische handleidingen, ook signaalkaarten mensenhandel en andere hulpmiddelen beschikbaar voor gemeentelijk baliepersoneel. Dit materiaal is gericht op zowel arbeidsuitbuiting als seksuele uitbuiting.

4.2.2 Zaken naar het OM

Volgens de Aanwijzing mensenhandel moeten relevante aanknopingspunten voor onderzoek, in overleg met de officier van justitie, worden onderzocht.¹⁰ Voordat het onderzoek wordt afgerond bespreekt de politie met de officier van justitie of alle relevante handelingen in het onderzoek verricht zijn. Aan het einde van het opsporingsonderzoek stuurt de politie een zaak – dat wil zeggen het dossier – al dan niet naar het OM (zie §5.2). Vaak gebeurt dit nadat een verdachte is aangehouden. Wanneer er geen aanhouding is, maar er wel een verdachte in beeld is, stuurt de politie een zaak alsnog naar het OM. Het OM kan dan vervolgens beslissen over vervolging en een goede terugkoppeling geven aan het slachtoffer (zie §5.2).

4.3 Achtergrond van de cijfers

Voor de gegevens over opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van een databestand van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Het EMM verzamelt en analyseert operationele en strategische informatie over mensenhandel (zie §2.6.1.1). Het expertisecentrum is een samenwerkingsverband van de politie, de KMar, de ISZW-DO en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het EMM houdt doorlopend een databestand bij van opsporingsonderzoeken. Dit databestand is in beginsel gebaseerd op het registratiesysteem Summ-IT, waarin opsporingsonderzoeken worden vastgelegd. Omdat alle drie de opsporingsinstanties echter gebruik maken van een aparte versie van Summ-IT, wordt deze methode alleen gebruikt voor de onderzoeken van de politie. Het EMM vult dit aan met los ingestuurde overzichten van de KMar en de ISZW-DO. Het EMM spreekt van een opsporingsonderzoek wanneer opsporingshandelingen worden verricht ‘ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval’.¹¹ Dit betekent dat opsporingshandelingen die niet in dit kader plaatsvinden niet in dit hoofdstuk voorkomen (zie voor een voorbeeld de kadertekst hieronder).

Naast dat het EMM een zo volledig mogelijk beeld creëert van het *aantal* opsporingsonderzoeken naar mensenhandel, vult het EMM het databestand ook aan met gegevens over de aard van deze onderzoeken en de situatie van mensenhandel. Dit gebeurt door op basis van de unieke naam van een onderzoek te zoeken naar aanvullende informatie in andere registratiesystemen.¹² Hierdoor bevat de dataset van het EMM bijvoorbeeld ook gegevens over de vorm van uitbuiting en over de personen die betrokken zijn bij de opsporingsonderzoeken (zoals verdachten, slachtoffers of getuigen).

9 www.hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/bestuurlijke-aanpak-mensenhandel-digitaal.pdf (geraadpleegd 22 oktober 2020).

10 Aanwijzing mensenhandel (Stcr. 2013, 16816).

11 Artikel 9 van de Wet politiegegevens (Wpg).

12 Per opsporingsonderzoek wordt gezocht naar aanvullende informatie door middel van de BlueSpot Monitor, mutatiesysteem BVH, en de integrale bevragsingsmodule Blueview.

WEL OPSPORINGSHANDELINGEN, GEEN OPSPORINGSONDERZOEK

Sommige werkzaamheden leiden wel tot een opsporingshandeling, maar niet tot een opsporingsonderzoek. Een voorbeeld hiervan zijn aangiften van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus, waarbij sprake is van weinig of geen opsporingsindicaties. Dit kan aan de orde zijn wanneer er niet genoeg informatie is die tot een verdachte leidt, mensenhandel (vooral) buiten Nederland heeft plaatsgevonden of wanneer vreemdelingen die niet werkelijk slachtoffer zijn misbruik maken van deze regeling. Volgens interne werkafspraken bij de politie worden dat soort zaken niet als opsporingsonderzoek in de zin van artikel 9 geregistreerd, ook al gaat het om aangifte van mensenhandel. Deze zaken komen dus niet voor in de onderzochte populatie van opsporingsonderzoeken van dit hoofdstuk. De politie en het OM hebben voor het beoordelen van deze aangiften het Landelijke Coördinatiecentrum (LCC) opgericht (zie §2.6.1). Het LCC onderzoekt deze aangiften vervolgens om te kijken of er inderdaad geen verdere aanknopingspunten voor onderzoek zijn. Tussen augustus 2019 en augustus 2020 zijn er 1.002 van dit soort aangiften door het LCC bekeken.¹³ In die periode kreeg slechts één aangifte uiteindelijk een strafrechtelijk vervolg.¹⁴

4.3.1 Vormen van mensenhandel

Voor de monitoring van de aanpak van mensenhandel onderscheidt de Nationaal Rapporteur vier vormen van mensenhandel: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie ook §1.3). De vorm van mensenhandel wordt niet per opsporingsonderzoek apart vastgelegd in Summ-IT. In veel gevallen is de vorm van mensenhandel wel te achterhalen. Ten eerste houdt het EMM gegevens bij over de aard van de onderzochte mensenhandel – zoals uitbuitingsvorm, bronland en nationaliteit van slachtoffers. Daarnaast kan in het geval van opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO de vorm van mensenhandel worden afgeleid van de specifieke taakstelling van de opsporingsinstantie. Als het gaat om mensenhandel doet de ISZW-DO namelijk alleen strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting. Het is op basis van al deze informatie mogelijk een groot gedeelte van de onderzoeken in te delen in een van de vier vormen van mensenhandel.

4.3.2 Beperkingen aan de data

Het EMM probeert een zo volledig mogelijke dataset van het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel bij te houden, met daarbij zoveel mogelijk relevante informatie over de aard van de mensenhandel en het verloop van de zaak. In het databestand van het EMM zijn waarschijnlijk niet alle opsporingsonderzoeken opgenomen. Dit komt doordat onderzoeken niet altijd (correct) in Summ-IT worden geregistreerd.¹⁵ Het EMM probeert dit wel zo veel mogelijk te ondervangen.¹⁶ Naast deze algemene opmerking gelden nog een aantal specifieke beperkingen.

13 Overzicht van het Landelijk Parket per 1 september 2020. Schriftelijke informatie OM, d.d. 28 september 2020.

14 Schriftelijke informatie LCC, d.d. 23 juli 2020.

15 Zo moeten bepaalde administratieve handelingen worden verricht om ervoor te zorgen dat deze vindbaar zijn voor zoeksystemen of bevragingen. Dit gebeurt niet altijd correct, waardoor deze onderzoeken in het overzicht van het EMM zullen ontbreken.

16 Zie de onderzoeksverantwoording in §B1.4.

Jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken de ISZW-DO niet correct

De onderzoeken van de ISZW-DO in het databestand van het EMM zijn afkomstig van een los aangeleverd overzicht van de opsporingsinstantie zelf. Bij navraag bleek de ISZW-DO voor dit overzicht echter een andere definitie aan te houden van een opsporingsonderzoek.¹⁷ De onderzoeken op deze lijst kwamen niet overeen met het daadwerkelijke aantal onderzoeken dat de ISZW-DO heeft gestart volgens de definitie die EMM aanhoudt. De ISZW-DO heeft daarom de gecorrigeerde aantallen geleverd aan de Nationaal Rapporteur. De onderzoeken van de ISZW-DO in het bestand van het EMM zijn voor de verdere analyse buiten beschouwing gelaten.¹⁸ In plaats daarvan zijn de gecorrigeerde aantallen verwerkt in de figuren van dit hoofdstuk.

Aantal betrokken personen onvolledig

Een tweede kanttekening is het feit dat het overzicht van de bij de opsporingsonderzoeken betrokken personen onvolledig is. Zo ligt het totaal aantal verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 aanzienlijk lager dan het aantal bij het OM ingeschreven verdachten in diezelfde periode (zie §5.4). Hoewel dit verschillende cohorten zijn, zouden deze aantallen wel dicht bij elkaar moeten liggen. Zodra er een verdachte in beeld is, wordt deze namelijk doorgaans bij het OM ingeschreven (zie §4.2.2). Daarnaast ontbreken alle betrokken personen bij de opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO. Het EMM kan informatie over betrokken personen niet handmatig aanvullen bij deze opsporingsonderzoeken, omdat de ISZW-DO niet de registratiesystemen gebruikt die hiervoor worden bevraagd. Bovendien zijn de opsporingsonderzoeken van ISZW-DO die in het databestand van het EMM waren opgenomen voor dit rapport buiten beschouwing gelaten. Van deze opsporingsonderzoeken zijn dus alleen de jaarlijkse gecorrigeerde aantallen en de vorm van mensenhandel bekend. Specifiek het aantal verdachten van arbeidsuitbuiting (zie §8.2) is daarom een onderschatting.

Geen betrouwbare informatie over afronding van het onderzoek

Voor veel onderzoeken ontbreekt daarnaast informatie over het inzenden van de zaak naar het OM. Het aantal opsporingsonderzoeken waar in het databestand van het EMM wel een inzending naar het OM is geregistreerd, ligt lager dan het aantal bij het OM ingeschreven zaken. Uiteraard kunnen in een opsporingsonderzoek meerdere verdachten betrokken zijn. Maar ook het aantal bij opsporingsonderzoeken betrokken verdachten ligt lager dan het aantal ingeschreven zaken. Het is dus niet mogelijk om de in dit hoofdstuk besproken opsporingsonderzoeken te volgen door de rest van de strafrechtketen.

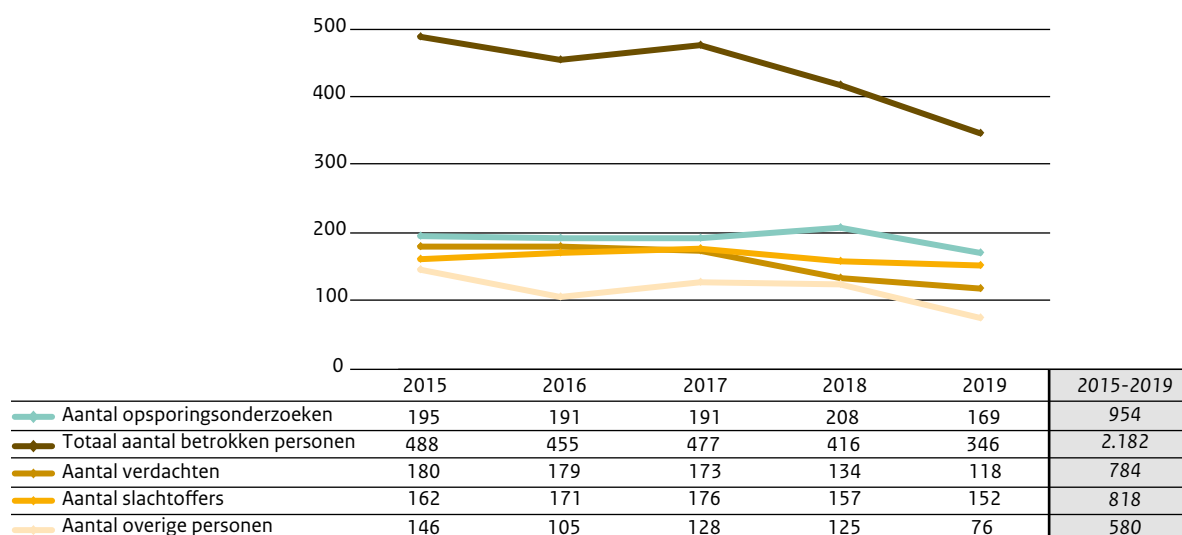
4.4 Aantal opsporingsonderzoeken

Figuur 4.1 toont het jaarlijks aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en het aantal bij die onderzoeken betrokken personen in de periode 2015-2019. De mintgroene lijn laat het aantal opsporingsonderzoeken zien en de verschillende gele lijnen het aantal betrokken personen. Het gaat om het aantal verdachten, slachtoffers en overige personen. Deze 'overige personen' zijn bijvoorbeeld getuigen, maar ook personen van wie de precieze rol (bijvoorbeeld

¹⁷ Mondelinge informatie ISZW-DO, d.d. 30 september 2020.

¹⁸ Het totaal aantal opsporingsonderzoeken, het aantal opsporingsonderzoeken gestart door de ISZW-DO en het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting in deze dadermonitor wijken daarom af van de aantallen gerapporteerd in de vorige dadermonitor mensenhandel in de overlappende jaren (2015-2017). Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 4.1, Figuur 4.2 en Figuur 4.5.

verdachte of slachtoffer) nog niet duidelijk is. Personen betrokken bij de opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO ontbreken hierbij (zie §4.3.2). Dit aantal onderzoeken is echter relatief beperkt en aangezien dit voor de gehele periode geldt, is dit niet van invloed op jaarlijkse ontwikkelingen.



Figuur 4.1 Aantal gestarte opsporingsonderzoeken en de hierbij betrokken personen, per jaar 2015-2019 (N=954 opsporingsonderzoeken, N=2.182 betrokken personen)

Bron: EMM-databestand

Dalend aantal betrokken personen bij opsporingsonderzoeken

In de periode 2015-2019 zijn in totaal 954 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart. Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken is redelijk stabiel. Per jaar worden er zo'n 190 onderzoeken gestart. In 2018 nam het aantal onderzoeken wat toe, en in 2019 nam het weer iets af. Het aantal betrokken personen laat daarentegen tussen 2017 en 2019 een sterke daling van 27% zien.¹⁹ Daardoor zijn er in 2018, en vooral in 2019, gemiddeld minder personen geregistreerd per opsporingsonderzoek vergeleken met de jaren ervoor. Waar in 2015 tot en met 2017 nog gemiddeld zo'n 2,6 personen per opsporingsonderzoek betrokken waren, zijn dit er in 2018 gemiddeld 2,1 en in 2019 nog maar 1,9. In de vorige dadermonitor constateerde de Nationaal Rapporteur al dat er steeds minder betrokken personen bij het EMM staan geregistreerd.²⁰ In 2013 ging het bijvoorbeeld nog om gemiddeld 3,4 personen per opsporingsonderzoek. Die afname zet dus ook in deze onderzochte periode door.

Vooraf minder verdachten en minder overige betrokken personen

De daling van het totaal aantal betrokken personen in de laatste twee jaar komt vooral doordat er minder overige personen (vooral van 2018 op 2019) en minder verdachten worden geregistreerd. Daarnaast valt op dat het aantal slachtoffers binnen opsporingsonderzoeken tussen 2017 en 2019 niet aanzienlijk is gestegen en zelf iets afnam. Dit terwijl het aantal door de politie

¹⁹ Dit is dus exclusief de personen betrokken bij onderzoeken van de ISZW-DO. Aangezien daar geen gegevens kunnen worden meegenomen.

²⁰ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 94.

gesignaleerde slachtoffers (zie §3.4.1) en bij CoMensha gemelde slachtoffers in die periode zeer sterk is toegenomen.²¹ Omdat deze resultaten uitgaan van wat er wordt geregistreerd en niet van wat er werkelijk plaatsvindt, geven deze aantallen niet per definitie een nauwkeurig beeld (zie §4.3.2). De manier waarop de opsporingsdiensten registreren en het EMM gegevens verzamelt is echter de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd.²² Er zijn twee mogelijke verklaringen voor deze daling. Een eerste verklaring gaat over het proces van opsporing. Mogelijk zijn de opsporingsonderzoeken zelf recent smaller georiënteerd of minder uitgebreid in opzet dan voorheen, waardoor er minder personen (zoals getuigen of mededaders) in beeld komen. Een tweede verklaring gaat over het fenomeen zelf. Het is mogelijk dat de situaties die in beeld komen en worden onderzocht recent kleinschaliger zijn dan voorheen. Zo zou het recentelijk dus vaker kunnen gaan om uitbuiting van één slachtoffer door één dader – waar geen andere personen bij betrokken zijn. Een aantal Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie herkennen zich in deze laatste verklaring.²³

Resultaten blijven achter op de intensiveringsambitie

De daling van het aantal verdachten binnen opsporingsonderzoeken hangt daarnaast samen met de daling van het aantal verdachten dat de politie signaleert (zie §3.4). Deze bevindingen zijn opmerkelijk nu het ministerie van JenV in het programma Samen tegen mensenhandel en de Veiligheidsagenda 2019-2022 aankondigde de aanpak van mensenhandel te intensiveren. Intensivering kan op meerdere manieren worden ingevuld en hoeft zich dus niet enkel te uiten in meer opsporingsonderzoeken. Echter, niet alleen is het aantal geregistreerde opsporingsonderzoeken of verdachten niet toegenomen, maar er zijn ook geen indicaties voor een toename in uitgebreide onderzoeken of onderzoeken naar grootschalige mensenhandel.

De AVIM van de regionale politie-eenheden zijn benaderd met de vraag hoe zij zelf naar de resultaten ten opzichte van de streefcijfers kijken. Volgens de verschillende AVIM geeft het aantal bij het OM aangeleverde verdachten om meerdere redenen een onvolledig beeld (zie ook §2.6.1.1). Zo geven zij aan ook op andere wijzen mensenhandel aan te pakken en maatschappelijke impact te creëren.²⁴ Zoals door gesprekken met burgers, slachtoffers en zorgpartners ten behoeve van vroegsignalering en preventie. Of door het vervolgen van verdachten van mensenhandel voor andere delicten als dat meer voor de hand ligt. Daarnaast zeggen de AVIM dat het te behalen streefcijfer niet alle werkzaamheden binnen het opsporingsonderzoek, van voorbereiding tot vervolging, reflecteert.²⁵ En hoe de hoeveelheid werk van onderzoek tot onderzoek kan verschillen. Tegenwoordig vereisen onderzoeken vaker meer capaciteit, zeggen de AVIM.²⁶ Bijvoorbeeld door het betrekken van financiële en digitale recherche en van gespecialiseerde zedenrechercheurs voor verhoren. Uit informatie van de verschillende AVIM blijkt ook een zorg dat streefcijfers

21 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 24.

22 Tijdens het schrijven van deze monitor wordt door het EMM een nieuwe manier ontwikkeld om gegevens te verzamelen. Deze is nog niet ingevoerd voor de periode die in deze monitor omschreven staat. Mondelinge informatie EMM, d.d. 1 oktober 2020.

23 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020 en AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020.

24 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

25 Schriftelijke informatie AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020; AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020; AVIM Oost-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020.

26 Schriftelijke informatie AVIM Limburg, d.d. 29 september 2020; AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020; AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020; AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020.

averechts kunnen werken.²⁷ Namelijk als een perverse prikkel ontstaat waarbij de beslissing om zaken wel of niet op te pakken wordt geleid door haalbaarheid in plaats van impact of prioritering.²⁸ Om hun werk beter te kunnen doen, stelt de politie dat er meer naar de impact in het geheel moet worden gekeken en minder naar opgeleverde zaken.²⁹ Verder is vooral behoefte aan meer kundige rechercheurs, betere registratie (waarbij de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) een uitkomst kan bieden, zie ook §2.6.1.1) en meer opties voor digitale opsporing.³⁰

De Nationaal Rapporteur vraagt zich in dit kader af hoe de politie, en de verschillende AVIM zelf intensivering definiëren en monitoren. De Nationaal Rapporteur nodigt de politie uit om te reflecteren op een kader van (zelf)monitoring, dat bestaat uit een breed scala aan concrete en meetbare doelstellingen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Daarbij zou vanuit de te bereiken maatschappelijke impact duidelijk moeten worden gemaakt welke resultaten, en daarmee ook welke activiteiten daarvoor nodig zijn, en hoe die gemeten en gemonitord kunnen worden. Zo'n systeem van (zelf)monitoring maakt inzichtelijk in hoeverre de aanpak bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke impact.

4.5 Aard van de opsporingsonderzoeken

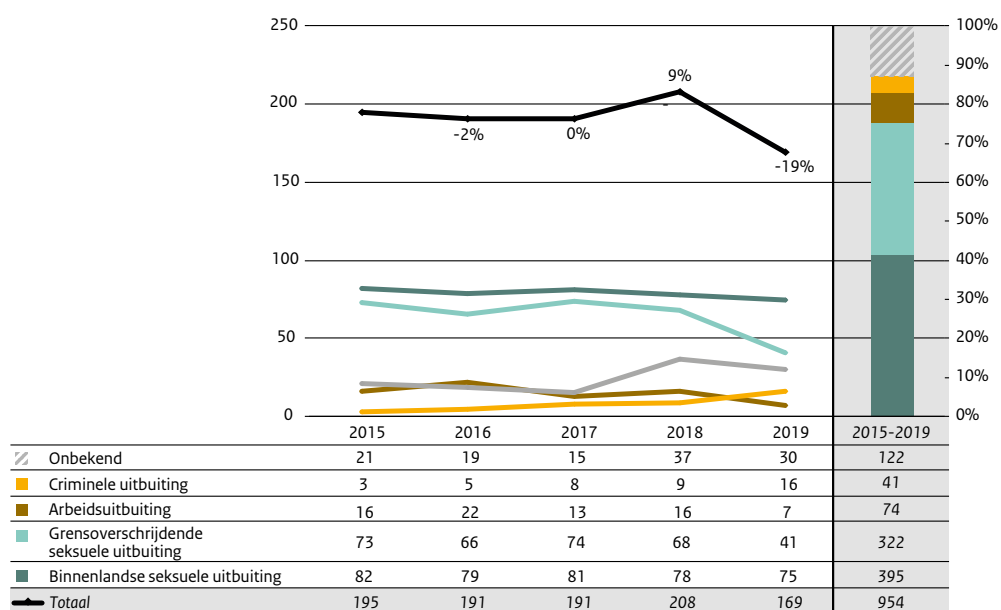
De opsporing van mensenhandel richt zich op alle vormen van uitbuiting. Verreweg de meeste opsporingsonderzoeken in de onderzochte periode – in totaal 784 onderzoeken – zijn gericht op seksuele uitbuiting. Naar arbeidsuitbuiting zijn 74 opsporingsonderzoeken gestart, en naar criminele uitbuiting 41 onderzoeken. Figuur 4.2 geeft van het totaal aantal opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 weer om welke vorm van mensenhandel het gaat. Van een deel van de opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting kan niet worden achterhaald of het om binnenlandse of grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gaat. Deze zijn meegenomen met de opsporingsonderzoeken waarbij onbekend is om welke vorm van uitbuiting het gaat.

27 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020, AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020, AVIM Limburg, d.d. 29 september 2020 en AVIM Rotterdam, d.d. 23 september 2020.

28 Schriftelijke informatie AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020.

29 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

30 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020; AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020; AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020; AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020.



Figuur 4.2 Aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=954)

Bron: EMM-databestand

De totaalkolom van Figuur 4.2 laat zien dat 13% van de totaal 954 opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 niet kan worden ingedeeld in een van de vier vormen van mensenhandel vanwege ontbrekende informatie. Van de resterende 828 onderzoeken is 41% gericht op binnenlandse seksuele uitbuiting, 34% op grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, 8% op arbeidsuitbuiting en 4% op criminele uitbuiting.

Relatief weinig opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting

De verhouding seksuele uitbuiting ten opzichte van niet-seksuele uitbuiting ligt bij de opsporingsonderzoeken anders dan bij het aantal bij CoMensha gemelde vermoedelijke slachtoffers. Daarvan is 30% slachtoffer van niet-seksuele uitbuiting.³¹ Volgens de schatting van het aantal vermoedelijke slachtoffers in Nederland gaat het zelfs om 33% niet-seksuele uitbuiting.³² Naar verwachting zou het aandeel opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting dus hoger moeten liggen. Het is echter lastig te zeggen of in de opsporing sprake is van een ondervertegenwoordiging van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Het is immers mogelijk dat bij deze opsporingsonderzoeken gemiddeld meer slachtoffers betrokken zijn dan bij opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting.

Het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting is in 2019 gedaald. Gemiddeld werden er in de periode 2015-2019 jaarlijks 17 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting gestart, in 2019 waren dat er 7. Het is opvallend dat het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting naar verhouding zo laag is en dat daar in 2019 geen verandering in is gekomen. Arbeidsuitbuiting is immers een van de vijf actielijnen in Samen tegen Mensenhandel. En er is specifiek geïnvesteerd in de aanpak van mensenhandel door de ISZW-DO (zie §2.3.1.2). Naar criminele uitbuiting zijn in 2019 wel aanzienlijk meer onderzoeken gestart vergeleken met de jaren

31 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.

32 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Figuur 2.1.

daarvoor. Het gaat om zestien onderzoeken naar criminele uitbuiting in 2019, ten opzichte van gemiddeld zes in de jaren daarvoor. Dit komt overeen met de informatie van de verschillende regionale politie-eenheden dat er de laatste jaren meer bewustzijn is ontstaan voor deze vorm van mensenhandel, en dat er intern beter op wordt gesignaleerd (zie §3.4.2).

Afname opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting

De trendlijnen van de individuele vormen van mensenhandel laten zien dat het aantal onderzoeken naar binnenlandse seksuele uitbuiting over de gehele periode redelijk stabiel is, met ongeveer tachtig onderzoeken per jaar. Het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting laat echter een opmerkelijke ontwikkeling zien. Van 2015 tot en met 2018 gaat het om gemiddeld zeventig onderzoeken per jaar. In 2019 waren dit er nog maar 42. Dit terwijl het aantal onderzoeken waarbij de vorm van mensenhandel onbekend is van 2018 op 2019 niet wezenlijk is gestegen. Deze bevinding is opmerkelijk aangezien het aantal vermoedelijke slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gemeld bij CoMensha in 2019 juist enorm is toegenomen.³³ Zoals de Nationaal Rapporteur heeft beschreven in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 heeft deze sterke stijging vooral te maken met het hoge aantal Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus dat in Nederland aangifte doet van mensenhandel.³⁴ De politie en het OM beoordelen dat veel van deze aangiften geen opsporingsindicaties (in Nederland) bevatten (zie de kadertekst in §4.3). Deze vorm van slachtofferschap leidt dus inderdaad vaak niet tot opsporing en vervolging. De Nationaal Rapporteur benadrukt dat snel meer bekend moet worden over deze groep slachtoffers. Hiertoe is in de laatste twee slachtoffermonitors een aanbeveling gedaan.³⁵ Het ontbreekt nog steeds aan inzicht in de onderliggende aan mensenhandel gerelateerde oorzaken van en mechanismen achter de toestroom van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus. Er kan dan momenteel ook geen handelingsperspectief worden geboden aan opsporingsinstanties om deze verschijningsvorm te bestrijden, of aan hulpverleningsorganisaties om de slachtoffers te beschermen. Verder baart zorgen dat het aantal onderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zelfs daalt. Dit roept vragen op over het zicht van de opsporingsdiensten op bijvoorbeeld Europese slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. De druk op de capaciteit vanwege de toename van het aantal Afrikaanse slachtoffers mag niet ten koste gaan van het signaleren en het beschermen van andere groepen slachtoffers.

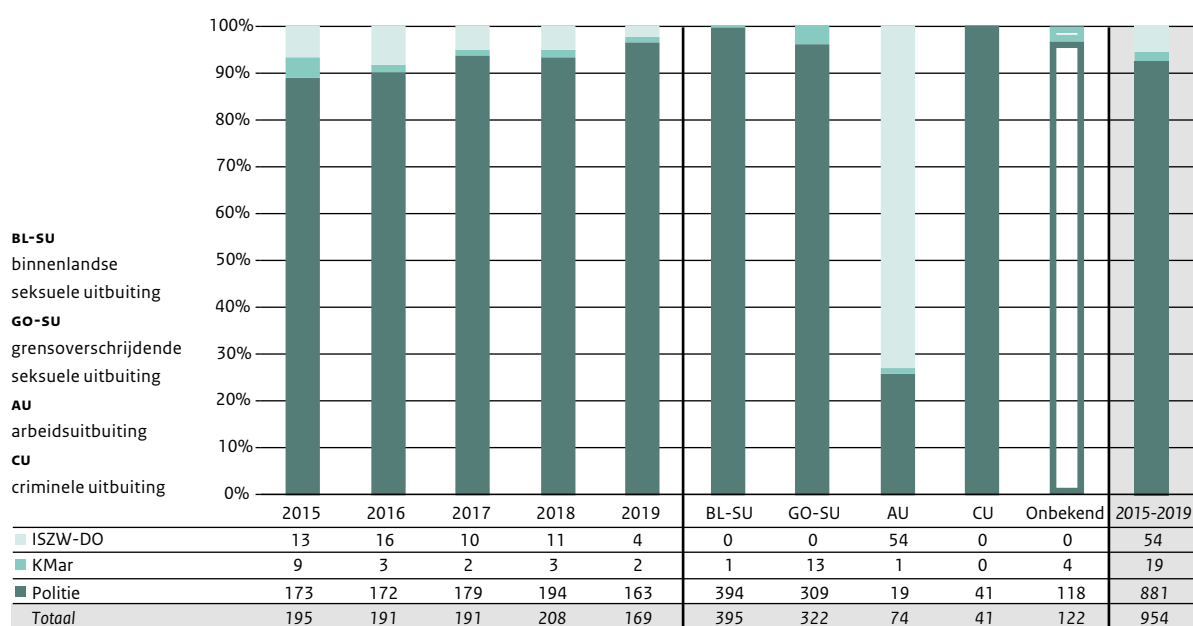
4.6 Opsporingsinstanties

Zoals beschreven in §4.2 zijn de politie, de ISZW-DO en de KMar in Nederland verantwoordelijk voor de opsporing van mensenhandel. De volgende figuur toont hoeveel ieder van van de in totaal 954 opsporingsonderzoeken de drie opsporingsinstanties zijn gestart, per jaar in de periode 2015-2019 en per vorm van mensenhandel.

33 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.

34 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 30.

35 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Aanbeveling 4; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 1.



Figuur 4.3 Opsporingsonderzoeken naar opsporingsinstantie, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=954)

Bron: EMM-databestand

Maar liefst 92% van de in totaal 954 opsporingsonderzoeken is gestart door de politie. Gezamenlijk waren de tien regionale eenheden goed voor 881 onderzoeken. Slechts zo'n 6% van alle onderzoeken werd gestart door de ISZW-DO, de overige 2% door de KMar.

Politie

Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken van de politie ligt in de meeste jaren rond de 170. In 2018 was sprake van een piek, met 194 onderzoeken. Opsporingsonderzoeken naar (binnenlandse) seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting worden het vaakst gestart door de politie. Bij criminele uitbuiting zijn nagenoeg alle onderzoeken gestart door de politie. Het gaat bij criminele uitbuiting echter wel om relatief kleine aantallen: nog geen veertig onderzoeken in vijf jaar tijd, slechts 5% van alle opsporingsonderzoeken van de politie. Er is de laatste jaren steeds meer aandacht gekomen voor criminele uitbuiting, en ook in omliggende landen worden veel slachtoffers gesignaleerd – bijvoorbeeld in de drugscriminaliteit.³⁶ Ook worden er bij CoMensha recentelijk aanzienlijk meer slachtoffers van criminele uitbuiting gemeld.³⁷ Zoals blijkt uit Figuur 4.2 zijn deze ontwikkelingen nog niet terug te zien in een stijging van het aantal opsporingsonderzoeken.

KMar

Dat de KMar vergeleken met de politie weinig opsporingsonderzoeken naar mensenhandel start, is wellicht niet verwonderlijk. De KMar heeft alleen op luchthavens een aangewezen politietak. Zowel het beschikbare gebied als de beschikbare tijdsduur voor signalering en onderzoek is voor de KMar beperkt. De KMar doet met name onderzoek naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, maar lang niet zo vaak als de politie dat doet. Om tot een strafrechtelijke

³⁶ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 38-39;

Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 60-61. Zie ook §2.2.2.

³⁷ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.3 en Figuur 2.7.

veroordeling te komen, moet ook bij de strafbaarstelling van het over grens brengen van iemand die in de prostitutie gaat werken sprake zijn van het oogmerk van uitbuiting.³⁸ Dit speelt waarschijnlijk ook een rol in het beperkte aantal onderzoeken. Het vaststellen dat (seksuele) uitbuiting plaatsvindt om daarna een onderzoek te starten en eventueel vervolging in te stellen, is lastig alleen aan de grens te realiseren.

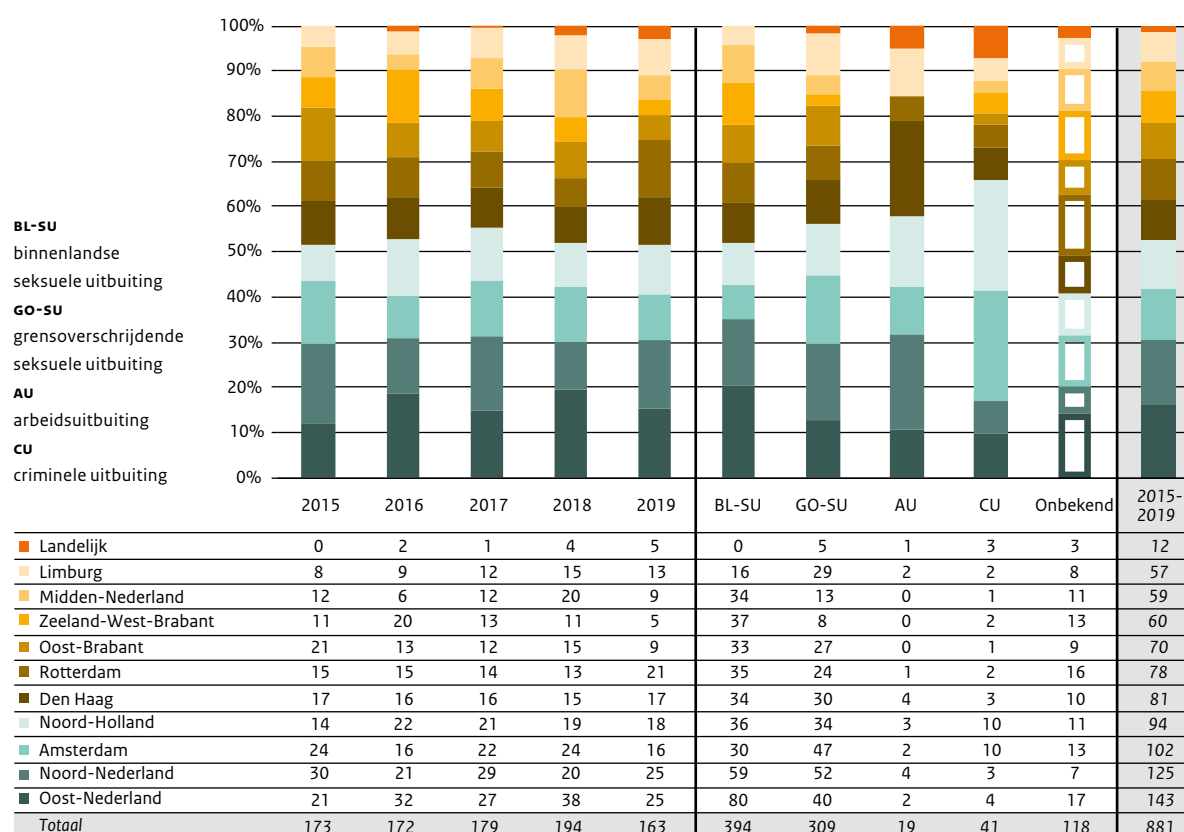
ISZW-DO

De ISZW-DO is als enige opsporingsinstantie primair verantwoordelijk voor de opsporing van een bepaalde uitbuitingsvorm, namelijk arbeidsuitbuiting. In de periode 2015-2019 werden er 1.088 vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha gemeld.³⁹ Daarvan meldde de ISZW-DO 299 vermoedelijke slachtoffers.⁴⁰ Het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuiting door de ISZW-DO ligt met 54 aanzienlijk lager. Aangezien er sprake kan zijn van meerdere slachtoffers binnen een opsporingsonderzoek, kunnen deze aantallen niet tegen elkaar worden afgezet. Helaas is ook niet bekend hoeveel slachtoffers er betrokken waren bij de opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO (zie §4.3.2). Daarnaast heeft niet iedere melding van een vermoedelijk slachtoffer voldoende aanknopingspunten voor een onderzoek. Toch lijkt dit een gering aantal opsporingsonderzoeken in het licht van het aantal slachtoffers dat wordt gemeld en de urgentie van het probleem (zie het *uitgelichte stuk* over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2). Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO ligt in 2019 daarnaast een stuk lager dan de jaren ervoor: er zijn slechts vier opsporingsonderzoeken gestart. Dit is een opvallende afname aangezien arbeidsuitbuiting in 2019 een van de themaprogramma's van de ISZW is geweest en in de aanpak daarvan aanzienlijk is geïnvesteerd.⁴¹ Het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken was een van de beoogde resultaten. Van een intensivering op dat punt is nog geen sprake. Het jaarplan 2020 van de ISZW laat zien dat wederom wordt ingezet op een intensivering van de aanpak van arbeidsuitbuiting.⁴² Daarnaast is er in 2020 toegenomen aandacht voor kwetsbaren op de arbeidsmarkt, zeker sinds de uitbraak van COVID-19. Dit heeft geleid tot meerdere initiatieven, waaronder een 'Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten' (zie het *uitgelichte stuk* over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2). De Nationaal Rapporteur hoopt dat deze toegenomen aandacht en initiatieven zullen leiden tot een beter inzicht op de problematiek en in hoeverre de huidige (strafrechtelijke) aanpak hierop aansluit.

4.6.1 Regionaal

Tot slot is gekeken naar de opsporingsonderzoeken van de politie gestart door de verschillende politie-eenheden.⁴³ Figuur 4.4 toont hoeveel opsporingsonderzoeken door de tien regionale politie-eenheden en de Landelijke Eenheid (LE) zijn gestart. Het aantal onderzoeken is zowel per jaar als per vorm van mensenhandel weergegeven.

- 38 De Hoge Raad heeft in 2016 beoordeeld dat in 273f Sr, lid 1, sub 3, niet alleen sprake moet zijn van grensoverschrijdende prostitutie, maar ook van mensenhandel, om tot een veroordeling te komen. De drempel om tot een bewezenverklaring te komen voor grensoverschrijdende gedwongen prostitutie ligt dus hoger. Zie Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017) en Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012).
- 39 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.3.
- 40 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.11.
- 41 ISZW, 2018, p. 7.
- 42 ISZW, 2019, p.17-21.
- 43 Dit is niet gedaan voor onderzoeken van de ISZW-DO en de KMar. De ISZW-DO opereert landelijk en van de onderzoeken van de KMar is uit de data van het EMM de regio van het onderzoek alleen bekend van de teams op de luchthavens. Bovendien gaat het wat betreft de KMar om een gering jaarlijks aantal onderzoeken.



Figuur 4.4 Opsporingsonderzoeken van de politie naar politie-eenheid, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=881)

Bron: EMM-databestand

Verschillen in de regionale aanpak

Uit deze figuur blijkt dat vier eenheden (mintgroen in de figuur) verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van het totaal aantal opsporingsonderzoeken. Voor Oost-Nederland is dat qua oppervlakte en inwonersaantal wellicht niet verassend. Het valt wel op dat Noord-Nederland als relatief kleine eenheid naar verhouding veel onderzoeken draait, waaronder ook veel zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting. Deze regionale politie-eenheid is erg actief op het thema mensenhandel. Ook is bij deze eenheid de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze als eerste ingevoerd (zie §2.6.1.1). De overige regionale eenheden (geel in de figuur) zijn goed voor 47% van de onderzoeken en slechts 1% van de onderzoeken is gestart door de LE.

Hoeveel onderzoeken er in de periode 2015-2019 worden gestart, verschilt sterk per regionale politie-eenheid. Deze aantallen lopen uiteen van 57 in de regio Limburg tot 143 in de regio Oost-Nederland. Wat opvalt is dat de eenheden die de meeste opsporingsonderzoeken naar mensenhandel doen, niet dezelfde eenheden zijn die de meeste slachtoffers bij CoMensha melden.⁴⁴ Ook komt deze verdeling niet overeen met de verdeling van geregistreerde signalen naar de regionale politie-eenheden (zie §3.4.3). Het valt dus op dat – naar verhouding – veel meldingen van vermoedelijke slachtoffers en veel signalen van mensenhandel, zich niet automatisch vertalen naar relatief veel opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Een

44 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.12.

doorkijk verder in de strafrechtketen laat zien dat ook relatief veel opsporingsonderzoeken starten en zich vervolgens niet vertaalt naar relatief veel vervolgingen (zie §5.4.2). In sommige regio's worden relatief weinig opsporingsonderzoeken gestart, maar wordt wel relatief vaak vervolging ingesteld. Het blijkt dus dat de doorloop in de strafrechtketen voor iedere regio anders verloopt. Het is belangrijk dat regionale partijen zelf goed inzicht hebben in wat dit verloop betekent voor de effectiviteit van de aanpak, en hoe meldingen bij CoMensha zich verhouden tot strafrechtelijke cijfers. Het doorgronden van deze bevindingen en het in kaart brengen van de regionale impact zou goed passen binnen een kader van (zelf)monitoring van de politie en de AVIM zoals beschreven in §4.4.

Regionale politie-eenheden verschillen ook in de vorm van mensenhandel die wordt opgespoord. Zo valt bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting op dat de meeste eenheden ongeveer even veel onderzoeken starten, rond de dertig tot vijftig over de gehele periode. Rotterdam, Midden-Nederland, en vooral Zeeland-West-Brabant doen hier minder vaak onderzoek naar. Opvallend is ook dat vooral de eenheden Noord-Holland en Amsterdam opsporingsonderzoeken starten naar criminele uitbuiting, bij de andere eenheden lijkt dit slechts incidenteel te gebeuren.

Voorzichtige toename onderzoeken Landelijke Eenheid

Het aantal opsporingsonderzoeken van de regionale politie-eenheden per jaar is over het algemeen vrij stabiel, met incidenteel een uitschieter. Het valt op dat de LE, na een aantal jaren weinig tot geen opsporingsonderzoeken naar mensenhandel te hebben verricht, in 2018 en 2019 weer iets meer onderzoeken is gestart. Volgens de Veiligheidsagenda moet de LE in 2019 minimaal zes verdachten aanleveren bij het OM.⁴⁵ Het LE lijkt dus goed op koers voor het behalen van de afgesproken doelstellingen. De aanpak van mensenhandel is een van de prioriteiten van de LE en het Landelijk Parket (LP) van het OM. In het tactisch programma LE/LP krijgt deze ambitie verder vorm aan de hand van twee doelen: een brede bestrijdingsstrategie en een sterke informatiepositie.⁴⁶ De Nationaal Rapporteur verwacht dan ook dat deze positieve ontwikkeling zich verder zal doorzetten. Het is essentieel voor de aanpak van mensenhandel dat juist ook ingewikkelde en grootschalige zaken van mensenhandel worden opgepakt. Dit is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de LE als regio-overstijgende partij, gespecialiseerd in zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Bovendien is de LE gespecialiseerd in verschillende technieken die bij grootschalig en complex onderzoek van pas komen, zoals financieel en digitaal rechercheren, operationele en tactische analyse, en internationale samenwerking.

4.7 Conclusie

Opsporing is cruciaal voor het signaleren en stoppen van bestaand daderschap. Dit hoofdstuk geeft inzicht in het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel dat door de verschillende opsporingsinstanties wordt ingesteld, de aard van de onderzochte mensenhandel, en hoeveel personen bij deze onderzoeken zijn betrokken.

⁴⁵ Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2020-2021, p. 3 (niet openbaar).

⁴⁶ Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2018-2019 en Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2020-2021 (niet openbaar).

Minder verdachten binnen opsporingsonderzoeken

In de periode 2015-2019 starten er jaarlijks gemiddeld zo'n 190 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. In 2019 ligt het aantal opsporingsonderzoeken lager dan in de voorgaande jaren. Er is daarnaast een nog sterkere daling te zien van het aantal verdachten binnen de opsporingsonderzoeken van de politie en de KMar. Dit is in lijn met het dalende aantal door de politie gesignaleerde verdachte van mensenhandel (zie §3.4). Het is opvallend dat de voorgenomen intensivering van de aanpak van mensenhandel niet blijkt uit de kwantitatieve ontwikkeling van de opsporing. Een opsporingsonderzoek wordt doorgaans alleen gestart als er een verdachte in beeld is. Dat er jaarlijks nagenoeg evenveel opsporingsonderzoeken worden gestart, maar daarbinnen minder personen worden onderzocht wijst op een verandering in de opsporing: minder uitgebreide onderzoeken. Of op een verandering van het fenomeen: kleinschaligere verschijningsvormen van mensenhandel. Het lijkt er dus ook niet op dat intensivering uiting heeft gekregen in de aard van de opsporingsonderzoeken.

Daling opsporingsonderzoeken grensoverschrijdende seksuele uitbuiting

Het valt op dat het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting in 2019 sterk is afgenomen ten opzichte van 2018. Dit terwijl het aantal slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gemeld bij CoMensha de laatste jaren juist erg sterk is toegenomen. Zoals de Nationaal Rapporteur heeft beschreven in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 heeft deze sterke stijging vooral te maken met het hoge aantal Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus dat in Nederland aangifte doet van mensenhandel. Veel van deze aangiften leiden niet tot een opsporingsonderzoek. Het ontbreekt echter nog steeds aan inzicht in de onderliggende aan mensenhandel gerelateerde oorzaken van en mechanismen achter deze toestroom. Het is momenteel nog onduidelijk wat er gebeurt met de opsporing van de daders en de bescherming van slachtoffers wanneer er geen sprake is van opsporingsindicaties in Nederland. Dat het aantal opsporingsonderzoeken naar deze vorm van mensenhandel niet meestijgt met het aantal gemelde slachtoffers is wellicht te verwachten. Wat wel opvalt is dat het aantal onderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zelfs daalt. Dit roept vragen op over het zicht van de opsporingsdiensten op andere groepen slachtoffers van deze vorm van mensenhandel, zoals Europese slachtoffers. De druk op de capaciteit vanwege de toename van het aantal Afrikaanse slachtoffers mag niet ten koste gaan van het signaleren en het beschermen van andere groepen slachtoffers.

Opsporing arbeidsuitbuiting blijft achter ondanks beoogde intensivering

Het aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting in de periode 2015-2019 blijft ver achter bij het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van deze vorm van mensenhandel. Aangezien voor een groot deel van deze onderzoeken niet bekend is hoeveel slachtoffers erbij betrokken waren, kunnen deze aantallen niet tegen elkaar worden afgezet. Het is namelijk mogelijk dat er binnen een opsporingsonderzoek sprake is van meerdere slachtoffers. In het kader van de beoogde intensivering van de aanpak in de Veiligheidsagenda 2019-2022 (zie §2.6.1.1), de prioritering van arbeidsuitbuiting binnen het programma Samen tegen mensenhandel, en de recente investeringen in de ISZW-DO, is het echter wel opvallend dat er geen ontwikkeling merkbaar is.

Regionaal meer inzicht nodig op fenomeen en effectiviteit van de aanpak

Zoals ook opgemerkt in Hoofdstuk 3 bestaan er regionale verschillen in hoe de strafrechtelijke aanpak zich van fase tot fase verhoudt. Sommige regionale politie-eenheden signaleren relatief veel mensenhandel, maar starten minder vaak opsporingsonderzoeken vergeleken met andere politie-eenheden. In andere regio's wordt relatief weinig gesignaleerd of opgespoord, maar

worden juist relatief veel verdachten ingeschreven bij het OM. Ook verschilt de verhouding opsporingsonderzoeken-slachtoffers gemeld bij CoMensha van regio tot regio. Deze bevindingen roepen de vraag op of overal voldoende wordt ingezet om regionaal inzicht te krijgen in de problematiek en de effectiviteit van de aanpak. Het verder onderzoeken en in een context plaatsten van deze bevindingen zou goed passen binnen een breder systeem van (zelf)monitoring van de politie en de AVIM. Daarbij zou vanuit de te bereiken maatschappelijke impact duidelijk moeten worden gemaakt welke resultaten, en daarmee ook welke activiteiten nodig zijn, en hoe die gemeten en gemonitord kunnen worden. Zo'n systeem van (zelf)monitoring maakt inzichtelijk in hoeverre de aanpak bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke impact.

CASUS 3

Het verhaal van Dennis (21 jaar) en Sam (47 jaar)

Dennis runt samen met zijn vader Sam een wasserij en stomerij in Amsterdam met drie verschillende vestigingen. Sam is eigenaar van één wasserij, en Dennis van de twee andere. Om de personeelskosten te drukken, besluiten ze medewerkers te werven die illegaal in Nederland verblijven. Door de jaren heen werken er verschillende vreemdelingen zonder verblijfsvergunning bij Sam en Dennis. Een groot deel komt uit India. Veel werknemers hebben niet alleen geen verblijfsrecht, maar zijn ook laagopgeleid of analfabeet. Dennis en Sam maken de afspraak dat de werknemers zes dagen per week werken, van zes uur 's avonds tot zes uur 's ochtends. Vakantie opnemen is niet mogelijk. Voor dit werk beloven Sam en Dennis ongeveer 800 euro per maand uit te betalen.

Bij sommige werknemers beschadigt de huid op hun handen zodanig dat er bijvoorbeeld geen vingerafdrukken meer kunnen worden genomen.

De werkomstandigheden zijn slecht. Het wordt ontzettend warm in de stomerij, tot wel 35 graden. Bovendien staan de werknemers met hun voeten in het water; dat levert elektrocutiegevaar op. Ze werken met bleekmiddel, maar krijgen geen beschermende kleding, handschoenen of mondkapje. Bij sommige werknemers beschadigt de huid op hun handen zodanig dat er bijvoorbeeld geen vingerafdrukken meer kunnen worden genomen. De werknemers mogen pas naar huis als het werk af is. Als het werk niet af komt, dreigen Sam en Dennis bovendien met ontslag. Ook betalen ze lang niet altijd al het beloofde salaris uit. Vaak krijgen werknemers maar 300 euro per maand, in plaats van de beloofde 800, terwijl zij ook geregeld veel langer moeten doorwerken. Twee keer krijgen de bedrijven een controle van de afdeling Toezicht van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). Sam en Dennis krijgen daarbij boetes van 4.000 euro en 12.000 euro voor de slechte werkomstandigheden. Toch verandert er weinig.

Als Sam en Dennis al zo'n vier jaar illegaal in Nederland verblijvende werknemers in dienst hebben, melden drie voormalige werknemers zich via een slachtofferadvocaat bij de politie in Amsterdam. Uit een intakegesprek stelt de politie een geringste aanwijzing van arbeidsuitbuiting vast. Zij zetten de zaak daarom door naar de Directie Opsporing van de ISZW, waar de drie slachtoffers aangifte doen van mensenhandel. De ISZW-DO start een opsporingsonderzoek. Wanneer genoeg bewijs is verzameld vindt er een actie plaats op locatie om Sam en Dennis aan te houden. Daarbij worden acht werknemers aangetroffen. Vijf van deze werknemers verblijven en werken rechtmatig in Nederland. Hun verhaal bevat geen signalen van mensenhandel. De drie andere werknemers zijn onrechtmatig hier. En het verhaal van twee van hen bevat signalen van mensenhandel. Ook deze twee werknemers doen aangifte van mensenhandel.

De rechtbank veroordeelt Sam en Dennis uiteindelijk voor mensenhandel en mensensmokkel. Sam moet twaalf maanden de cel in, waarvan drie voorwaardelijk, en Dennis zestien maanden, waarvan drie voorwaardelijk. Beiden krijgen een proeftijd van twee jaar. Ook moeten ze twee slachtoffers een schadevergoeding van in totaal meer dan 19.000 euro betalen.

5 Vervolging

Het Openbaar Ministerie (OM) beslist of een verdachte wordt vervolgd. Dit hoofdstuk beschrijft de zaken van mensenhandel die zijn ingeschreven bij en afgehandeld door het OM in de periode 2015-2019. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het aantal zaken ingeschreven bij het OM na een jarenlange daling, sinds 2017 stabiliseert. En dat er in de beschreven periode meer zaken door het OM zijn afgehandeld dan dat er bij het OM zijn ingeschreven. Ook valt op dat er bij afhandeling steeds minder vaak sprake is van een dagvaarding, en dat er dus meer geseponeerd wordt.

5.1 Inleiding

Wanneer de politie het opsporingsonderzoek afrondt (Hoofdstuk 4), wordt de zaak ingeschreven bij het Openbaar Ministerie (OM). Op grond van alle informatie die in het opsporingsonderzoek is verzameld, neemt het OM een besluit over de verdere afdoening van de zaak. Het OM kan besluiten om een verdachte wel of niet te vervolgen. Een van de mogelijkheden die het OM vervolgens heeft, is om de zaak voor te leggen aan de rechter (Hoofdstuk 6).

Dit hoofdstuk richt zich op de zaken van mensenhandel die zijn ingeschreven bij het OM in de periode 2015-2019. Dit zijn alle zaken tegen individuele verdachten die ter vervolging bij het OM binnenkomen en in de registratie een parketnummer krijgen. Ook gaat dit hoofdstuk over de mensenhandelzaken die het OM heeft afgehandeld in die periode. Een zaak is afgehandeld nadat het OM een beslissing over de vervolging heeft genomen.

Leeswijzer

In §5.2 wordt de taakstelling van het OM kort beschreven. Vervolgens beschrijft §5.3 de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk worden gebruikt. §5.4 gaat in op het aantal zaken van mensenhandel dat jaarlijks bij het OM binnenkomt. Daarnaast wordt gekeken naar de verdeling van deze zaken over de verschillende parketten, de uitbuitingsvormen en de leeftijd van slachtoffers. Vervolgens toont §5.5 de zaken van mensenhandel die het OM heeft afgehandeld. Er wordt bovendien weergegeven op welke gronden het OM de zaken seponeert. En hoe vaak sprake is van welke strafverzwarende omstandigheden in de zaken die het OM dagvaardt. Tot slot vat §5.6 de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen.

5.2 Werkwijze van het OM

Het OM is de enige instantie in Nederland die verdachten kan vervolgen voor het plegen van een strafbaar feit, zoals mensenhandel. Het OM bestaat uit tien regionale arrondissementsparketten (waarvan de spreiding overeenkomt met de tien regionale politie-eenheden, zie §4.6.1), het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel Parket (FP). Het LP is belast met de bestrijding van (inter)nationaal georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, waaronder mensenhandel.¹ In mensenhandelzaken is het FP verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafzaken waarin de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing (ISZW-DO) het opsporingsonderzoek doet.² ISZW-DO onderzoekt alleen mensenhandelzaken die zien op arbeidsuitbuiting (zie §3.2) en het FP dus ook.

5.2.1 Richtlijnen

Voor de opsporing, vervolging en executie van strafzaken is het OM gehouden aan beleidsregels. In de Aanwijzing mensenhandel staan regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en wordt vermeld met welke instanties en op welke wijze het OM samenwerkt binnen de aanpak van

1 'Het Landelijk Parket bestrijdt (inter)nationaal georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Denk aan mensenhandel, terrorisme, drugshandel, witwassen van misdaadgeld, internationale (oorlogs)misdrijven, kinderporno en kinderseksuïerisme en cybercrime.', Website OM, www.om.nl/organisatie/landelijk-parket (geraadpleegd 23 september 2020).

2 Website OM, www.om.nl/organisatie/functioneel-parket (geraadpleegd 23 september 2020).

mensenhandel.³ Aanwijzingen die zien op de sanctietoemeting worden Richtlijnen voor strafvordering genoemd. Zo bestaat er ook een Richtlijn voor strafvordering van mensenhandel.⁴ Deze richtlijn is van toepassing op de verschillende vormen van mensenhandel, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij. De richtlijn geeft uitgangspunten voor de door de officier van justitie te eisen straffen. Ook staan in de richtlijn de strafmaatbeïnvloedende factoren opgenomen, zoals het aantal slachtoffers, de mate waarin de bewegingsvrijheid werd beperkt, de inbreuk die is gemaakt op de lichamelijke integriteit en de rol van de verdachte. Deze factoren kunnen, afhankelijk van omstandigheden, leiden tot een hogere of lagere straf. Deze Richtlijnen en Aanwijzingen bevatten regels en voorschriften die zien op de taken en bevoegdheden van het OM die algemeen moeten worden toegepast, en waar burgers dus rechten aan kunnen ontleen.⁵ Richtlijnen en Aanwijzingen bevorderen daarmee de rechtszekerheid en rechtseenheid.

Hiernaast bestaan er interne beleidsregels waarin het OM zelf vorm en invulling geeft aan de aanpak van mensenhandel en aan de landelijke ambities uit onder meer de Veiligheidsagenda en het Nationale Dreigingsbeeld. Zo is bijvoorbeeld een visiedocument opgesteld, waarin staat dat alle officieren van justitie, naast hun reguliere werk, verantwoordelijk zijn voor een extra taakaccent zoals internationaal, creatieve aanpak, integrale aanpak of slachtoffers.⁶ Een ander voorbeeld betreft een intern besluit genomen door het College van procureurs-generaal, dat enkel senior officieren van justitie mogen worden belast met de portefeuille mensenhandel. Uit de praktijk blijkt echter dat een groot deel van de huidige mensenhandel officieren niet voldoen aan de intern gestelde eis van senior officier van justitie.⁷ Tot slot bestaan er interne documenten speciaal gericht op het LP. Het tactisch programma LP/LE geeft de visie op de bestrijding van mensenhandel weer aan de hand van twee pijlers: het opbouwen van een sterke informatiepositie en het inzetten op een brede bestrijdingsstrategie waarin geen onderscheid gemaakt wordt in de vorm van mensenhandel.⁸ Naast de formele Richtlijnen en Aanwijzingen, zijn deze interne beleidsregels van groot belang om de eigen werkwijze te kunnen vormgeven en monitoren.

5.3 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk zijn verkregen via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en zijn afkomstig uit RAC-min. Dit landelijk databestand bevat informatie van de arrondissementsparketten over de vervolging en berechting van verdachten en veroordeelden. Deze data zijn gebaseerd op de registratie van het OM en het bevat gegevens van de systemen COMPAS en GPS.

5.3.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

De mensenhandelzaken die in dit hoofdstuk worden onderzocht zijn geselecteerd op basis van het wetsartikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit artikel maakt geen onderscheid in de vormen van mensenhandel die de Nationaal Rapporteur hanteert: binnenlandse seksuele uitbui-

3 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/opsparing---politie/aanwijzing-mensenhandel-2013a012 (geraadpleegd 6 november 2020).

4 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering/richtlijn-voor-strafvordering-mensenhandel-2016r003 (geraadpleegd 6 oktober 2020).

5 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels (geraadpleegd 6 oktober 2020).

6 Visiedocument (2019). Verkregen middels: Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 november 2020.

7 Memo (2019). Verkregen middels: Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 november 2020.

8 Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2018-2019; Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2020-2021.

ting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie §1.3). Sinds 2015 registreert het OM op verzoek van de Nationaal Rapporteur specifieke maatschappelijke classificaties bij zaken van mensenhandel. Het OM maakt onderscheid tussen 'seksuele uitbuiting', 'uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)' en 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)'.⁹ Ook wordt gebruik gemaakt van classificaties die niet specifiek zijn voor mensenhandel, zoals 'zedenzaak overig'. Op basis van deze maatschappelijke classificaties is de uitbuitingsvorm bekend bij 64% van alle bij het OM ingeschreven zaken in de jaren 2015-2019. Dit is een grote verbetering ten opzichte van de periode 2013-2017, toen de uitbuitingsvorm slechts in 34% van de zaken bekend was.¹⁰

Helaas is het op basis van de maatschappelijke classificaties niet mogelijk om onderscheid te maken tussen binnenlandse en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Bovendien is criminele uitbuiting niet als aparte classificatie opgenomen en daardoor niet herleidbaar uit de data. Ook blijkt een deel van de registratie niet betrouwbaar.¹¹ Omdat bovendien in deze vroege fase van de strafrechtketen vaak nog geen tenlastelegging of vonnis beschikbaar is op basis waarvan de vorm van mensenhandel met zekerheid kan worden vastgesteld, is ervoor gekozen om in dit hoofdstuk een basale indeling te hanteren: seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting.

Verrijking van de dataset waar mogelijk

Om van een zo groot mogelijk aantal zaken te kunnen bepalen of sprake was van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting, heeft de Nationaal Rapporteur deze informatie waar mogelijk verrijkt. Aangezien zaken die het FP behandelt vrijwel altijd zaken zijn van arbeidsuitbuiting (zie §5.2), zijn deze zaken als arbeidsuitbuiting gekwalificeerd. Bij zaken waar sprake is van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr, is in ieder geval sprake van seksuele uitbuiting.¹² Deze zijn door de Nationaal Rapporteur daarom als zodanig gekwalificeerd. De zaken waarvan het vonnis al wel bekend was, zijn door de Nationaal Rapporteur geanalyseerd waarna de mensenhandelvorm handmatig aan de dataset is toegevoegd. Hiertoe zijn de resultaten uit het dossieronderzoek naar de vonnissen uit de jaren 2015-2019 gebruikt. Zie voor een beschrijving van dit dossieronderzoek §6.3.1 en §B1.5. Na deze verrijking was over de periode 2015-2019 uiteindelijk bij 80% van de zaken bekend of sprake was van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting (zie ook *Figuur 5.2*).

5.3.2 Beperkingen aan de data

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

OM-data worden niet continu bijgewerkt.¹³ Om deze reden verzoekt de Nationaal Rapporteur het OM ieder jaar om de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te leveren. Hierdoor kun-

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

10 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 118.

11 In de periode 2013-2017 werd de maatschappelijke classificatie 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)' in veel gevallen foutief gebruikt. In 80% van de zaken was namelijk sprake van uitsluitend seksuele uitbuiting, en dus niet van (overige vormen van) niet-seksuele uitbuiting. Zie hiervoor: Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 113. In de periode 2015-2019 was van 31 van de 48 bij het OM ingeschreven zaken met uitsluitend deze 'overige' classificatie het vonnis beschikbaar. In achttien van deze einduitspraken ging het om seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting, en was de classificatie onjuist geregistreerd. Zie §B1.5 voor meer uitleg hierover.

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

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

nen de cijfers in dit hoofdstuk soms kleine verschillen laten zien met de cijfers zoals eerder gepubliceerd.¹⁴ De in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers wijken, waarschijnlijk om dezelfde reden, ook in geringe mate af van de cijfers zoals weergegeven in het meest recente OM-Jaarbericht.¹⁵

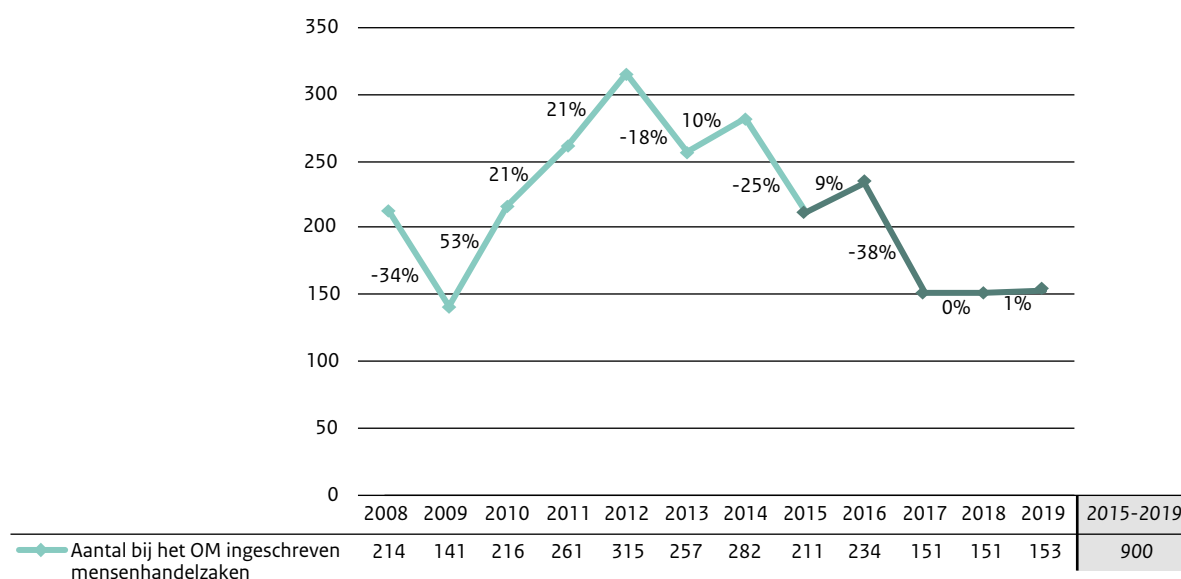
Primaire en subsidiaire tenlastelegging

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

5.4 Ingeschreven zaken bij het OM

5.4.1 Aantal zaken en aard van de zaken

Figuur 5.1 toont de ontwikkeling van het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven zaken van mensenhandel. Om de ontwikkeling van de afgelopen vijf jaar (2015-2019) in een breder kader te plaatsen, is het jaar 2008 als vertrekpunt gekozen. In de verdere tekst wordt echter steeds uitgegaan van de zaken in de periode 2015-2019.



Figuur 5.1 Het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, per jaar 2008-2019 (N=900 (2015-2019))

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

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

15 Zo gaat het volgens het OM-Jaarbericht 2019 bijvoorbeeld om 215 bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken in 2015, om 220 in 2016, om 141 in 2017, om 140 in 2018 en om 150 in 2019 (Openbaar Ministerie, 2019, p. 34), terwijl het volgens Figuur 5.1 in deze jaren gaat om respectievelijk 211, 234, 151, 151 en 153 zaken.

Aantal ingeschreven zaken stabiliseert op laag niveau

Figuur 5.1 laat zien dat in totaal 900 zaken bij het OM zijn ingeschreven in de periode 2015-2019. Het gaat dus gemiddeld om 180 zaken per jaar. Vanaf het jaar 2012 is een dalende trend waarneembaar, waarbij in 2017 de grootste daling plaatsvond. Sindsdien is sprake van een stabilisering van het aantal bij het OM ingeschreven zaken.

De beoogde resultaten uit de Veiligheidsagenda 2019-2022 worden niet gehaald

Er zijn geen aanwijzingen dat de dalende trend een gevolg is van minder slachtoffers en daders van mensenhandel in Nederland. Sterker nog, vanwege de urgentie van het probleem is de intentie uitgesproken om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren. Deze ambitie blijkt uit het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel (zie §2.3.1). En uit de Veiligheidsagenda 2019-2022, waarin de aanpak van mensenhandel is genoemd als een van de vier belangrijkste prioriteiten van de politie (zie §2.6.1.1). Een van de doelstellingen daarin is een jaarlijkse toename van de door de politie bij het OM aangedragen mensenhandelzaken van 190 in 2019 tot uiteindelijk 240 in 2022.¹⁶ Ondanks alle investeringen is dit streefcijfer in 2019 verre van gehaald. Dat bleek ook uit het aantal opsporingsonderzoeken in Figuur 4.1. Het is belangrijk dat het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het OM en de politie in gezamenlijkheid analyseren wat er nodig is om de streefcijfers voor de resterende duur van de Veiligheidsagenda wel te halen.

Dat de intensivering niet is terug te zien in de cijfers, wil niet per se zeggen dat er geen initiatieven tot intensivering ontplooid worden. Doelstellingen om intensivering en maatschappelijke impact te meten kunnen ook anders worden geformuleerd, bijvoorbeeld door middel van kwalitatieve indicatoren. Denk hierbij aan het in een vroeg stadium ingrijpen waardoor een uitbuitingssituatie wordt voorkomen. Of aan het aantal doorverwijzingen naar zorg, en de wijze waarop slachtoffers van mensenhandel hulpverlening krijgen. Of aan het uitvoeren van bestuurlijke interventies. Bovendien kan impact worden bereikt door verdachten van mensenhandel te vervolgen voor andere delicten als dat meer voor de hand ligt. Bijvoorbeeld doordat die delicten beter bewijsbaar zijn en een even hoge strafmaat hebben.¹⁷

De vraag rijst nu hoe instanties betrokken bij de aanpak van mensenhandel zelf deze intensivering definiëren en vormgeven. Om kwantitatieve resultaten en streefcijfers goed te kunnen duiden is het van belang dat de ambitie om de aanpak van mensenhandel te intensiveren verder wordt uitgediept. Daarvoor zou het goed zijn als – onder andere – het OM de intensiveringsambitie kadert in een breder systeem van (zelf)monitoring van de eigen aanpak van mensenhandel. Daarin moet duidelijk worden wat het maatschappelijk doel (*outcome*) is, welke resultaten (*output*) moeten worden gehaald om het doel te bereiken, welke activiteiten daarvoor moeten worden ingezet, en hoe die gemeten kunnen worden.¹⁸ Uiteindelijk geeft zo'n systeem van (zelf) monitoring namelijk betere handvaten om uitspraken te doen over de effectiviteit van de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel. Het OM geeft in dit kader aan dat zij momenteel, in samenspraak met andere betrokken instanties, werkt aan een nadere toelichting op de streefcijfers van de Veiligheidsagenda.¹⁹ Daarnaast benadrukt het OM dat bijvoorbeeld ingezet is op de werving van nieuw personeel, het meewerken met de proeftuinen bij de politie (zie ook §2.6.2) en het

16 *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 540.

17 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020.

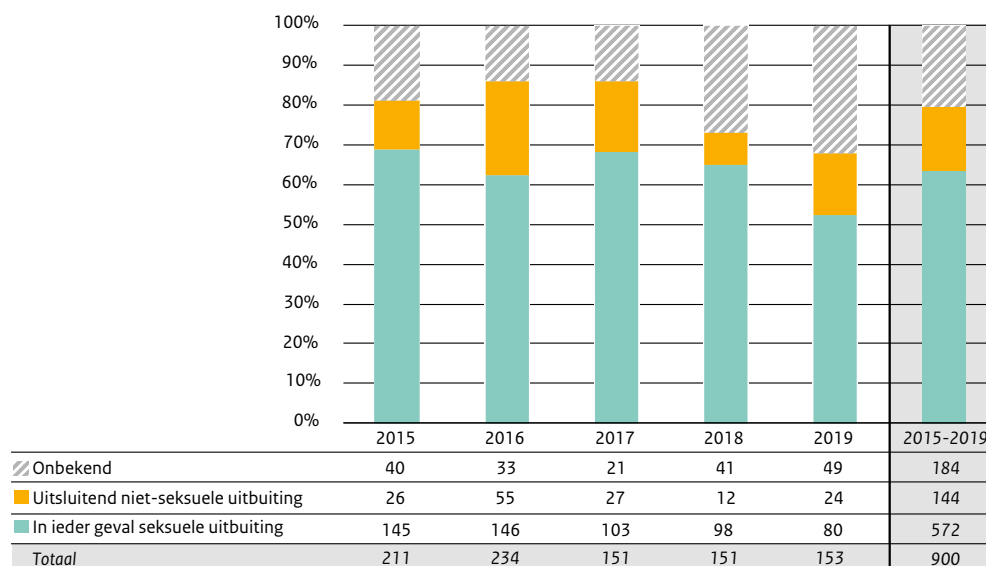
18 Cels et al., 2017.

19 Schriftelijke informatie OM, d.d. 1 oktober 2020.

verder ontwikkelen van de domeinoverstijgende informatiegestuurde werkwijze (DIGW), en dat wordt verwacht dat dergelijke investeringen wat tijd kosten voordat het zich vertaalt in kwantitatieve resultaten.²⁰ Het feit dat momenteel gewerkt wordt aan een nadere toelichting op de streefcijfers van de Veiligheidsagenda, is een initiatief in de juiste richting.

Ondervertegenwoordiging zaken van niet-seksuele uitbuiting

In Figuur 5.2 wordt het aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken uitgesplitst naar uitbuitingsvorm.



Figuur 5.2 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=900)
Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

In Figuur 5.2 is te zien dat over de periode 2015-2019 uiteindelijk bij gemiddeld 80% van de zaken bekend is om welke vorm van uitbuiting het gaat. 64% betreft seksuele uitbuiting en 16% een vorm van niet-seksuele uitbuiting. Als de zaken waarbij de uitbuitingsvorm niet kon worden bepaald buiten beschouwing worden gelaten, gaat het gemiddeld om 80% seksuele uitbuiting en 20% niet-seksuele uitbuiting.

Het absolute aantal zaken van uitsluitend niet-seksuele uitbuiting is in 2019 gestegen ten opzichte van 2018. Toch blijft het achter bij het aantal zaken van seksuele uitbuiting. Dit is niet verwonderlijk, omdat uit de opsporingscijfers ook blijkt dat de meeste opsporingsonderzoeken gericht zijn op seksuele uitbuiting (zie Figuur 4.2). Er lijkt sprake van een ondervertegenwoordiging van het aantal zaken van niet-seksuele uitbuiting.

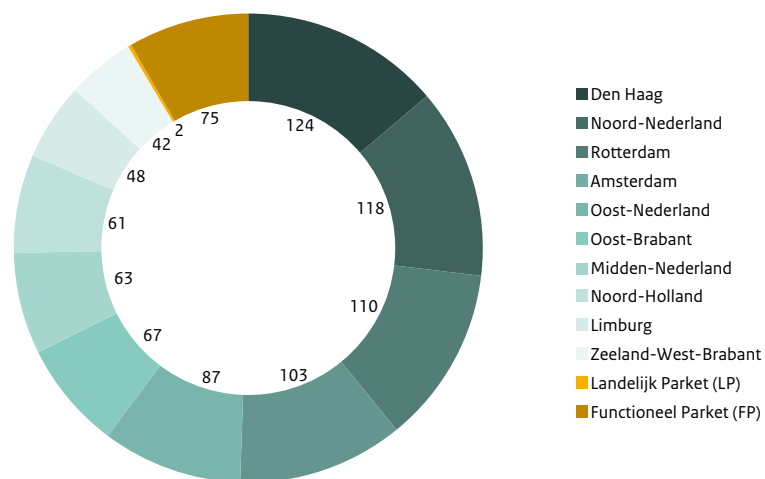
Het aandeel niet-seksuele uitbuiting zou in werkelijkheid groter moeten zijn dan uit het aantal bij het OM ingeschreven zaken blijkt. Dit valt af te leiden uit de resultaten van de onlangs gepubliceerde slachtoffermonitor, gebaseerd op het aantal (vermoedelijke) slachtoffers gemeld

20 Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 november 2020.

bij CoMensha.²¹ En uit een eerder gedane prevalentieschatting van het aantal (vermoedelijke) slachtoffers in Nederland.²² Dit kan echter niet met zekerheid worden gesteld. De verhouding seksuele uitbuiting versus niet-seksuele uitbuiting binnen de vervolgingszaken is gemeten op individueel daderniveau in plaats van op individueel slachtofferniveau. Het is mogelijk dat het wat lagere aandeel niet-seksuele uitbuiting (deels) te verklaren is doordat bij die uitbuitingsvorm sprake is van een andere dader-slachtofferverhouding dan bij seksuele uitbuiting. Daarnaast zorgt het feit dat van een aanzienlijk deel van de vervolgingszaken niet kon worden achterhaald om welke uitbuitingsvorm het ging, voor een wat onzekere verhouding seksuele uitbuiting versus niet-seksuele uitbuiting.

5.4.2 Inschrijving bij het OM op regionaal niveau

Figuur 5.3 geeft weer bij welke parketten de mensenhandelzaken zijn ingeschreven. Na de herindeling van 2013 bestaat het OM uit tien regionale eenheden, zogenoemde arrondissementsparketten, het LP en het FP.



Figuur 5.3 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar parket, periode 2015-2019 (N=900)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Landelijk Parket zeer weinig ingeschreven zaken, parket Den Haag meeste zaken

In Figuur 5.3 valt op dat bij het LP in 2015-2019 slechts twee mensenhandelzaken zijn ingeschreven. Dit zijn er nog veel minder dan de zestien gerapporteerde zaken in de vorige dadermonitor.²³ Gezien de taakomschrijving, zou mensenhandel een van de voornaamste delicten moeten zijn waar het LP zich op richt, maar dit blijkt niet uit de cijfers.²⁴ In Hoofdstuk 4 is echter in

21 Verhouding van 69% seksuele uitbuiting versus 31% niet-seksuele uitbuiting van de gemelde (vermoedelijke) slachtoffers waarbij de uitbuitingsvorm bekend is, zie Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.

22 Verhouding van 67% seksuele uitbuiting versus 33% niet-seksuele uitbuiting, zie Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Figuur 2.1.

23 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 117.

24 Dit werd ook al geconstateerd in: Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 117; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 53.

2018-2019 een voorzichtige toename van opsporingsonderzoeken door de Landelijke Eenheid van de politie zichtbaar (zie Figuur 4.4). Het is mogelijk dat deze resultaten in de komende jaren zichtbaar worden in de cijfers van het vervolg van de strafrechtketen.

Verder is te zien dat in 2015-2019 Den Haag met 14% de meeste zaken voor haar rekening heeft genomen en Zeeland-West-Brabant met 5% de minste. Het is opvallend dat bij het arrondissementsparket Oost-Nederland – een relatief grote regio qua oppervlakte en inwonersaantal – over de periode 2015-2019 beduidend minder zaken zijn ingeschreven dan in de periode 2013-2017. Dat maakt dat nu niet Oost-Nederland, maar Den Haag het grootste aandeel zaken heeft.²⁵

Het is van belang op te merken dat het aantal ingeschreven zaken per arrondissementsparket niet uitsluitend wordt verklaard door de inspanningen van het parket. Zo kunnen verschillen tussen arrondissementsparketten samenhangen met de geografische en/of demografische grootte daarvan. Ook kan er in verschillende regio's sprake zijn van verschillende typen slachtoffers, waarbij zaken meer of minder in aanmerking komen voor vervolging. Gerelateerd hieraan kan de benodigde inspanning en doorlooptijd sterk verschillen per zaak. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verschillen in het aantal contacten met buitenlandse opsporingsdiensten.

Verschillen met opsporingsonderzoeken en gemelde vermoedelijke slachtoffers

De verdeling van de zaken over de parketten is anders dan de verdeling van de opsporingsonderzoeken over de verschillende politie-eenheden (zie Figuur 4.4). Dit betekent mogelijk dat regio's relatief verschillen in het aantal opsporingsonderzoeken dat uiteindelijk ingezonden wordt naar het OM. Sommige regio's starten bijvoorbeeld naar verhouding veel onderzoeken, maar komen tot een laag aantal vervolgingen vergeleken met andere regio's. Andersom zijn de regio's die het minste aantal onderzoeken uitvoeren niet per se de regio's die het minste aantal zaken naar het OM insturen.

Ook verschillen de regionale cijfers aanzienlijk van de aantallen bij CoMensha gemelde (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel vanuit de verschillende politie-eenheden. De regio's die in 2015-2019 de meeste (Oost-Brabant) en de minste (Limburg) slachtoffers aan CoMensha melden, zijn bijvoorbeeld anders dan de arrondissementsparketten waar de meeste en de minste zaken zijn ingeschreven.²⁶ Zo neemt de politie-eenheid Den Haag 8,5% van alle slachtoffermeldingen bij CoMensha voor haar rekening, een gemiddeld aantal meldingen, terwijl bij het parket Den Haag landelijk de meeste zaken zijn ingeschreven. Een mogelijke verklaring voor deze verschillen is dat de aard van de zaken van regio tot regio verschilt. Zo zijn er in de ene regio wellicht meer 'kansrijke' signalen en meldingen, of grootschalige zaken met veel daders (ten opzichte van slachtoffers). Het kan echter ook betekenen dat de verschillen te verklaren zijn doordat de aanpak van regio tot regio verschilt. Zo kunnen er verschillen bestaan in de meldingsbereidheid voor melden bij CoMensha, of in de slagingskans om een signaal of melding om te zetten in een vervolging.

Omdat geconstateerd werd dat er grote verschillen bestaan tussen het soort en aantal slachtoffermeldingen van de verschillende regionale politie-eenheden, heeft de Nationaal Rapporteur eerder aanbevolen om onderzoek te laten verrichten naar de achtergrond van deze verschillen. En om daarbij concreet in beeld te brengen welke problematiek de politie-eenheden ervaren bij de aanpak van mensenhandel en wat zij nodig hebben om deze op te lossen.²⁷ De Nationaal Rapporteur

25 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 117.

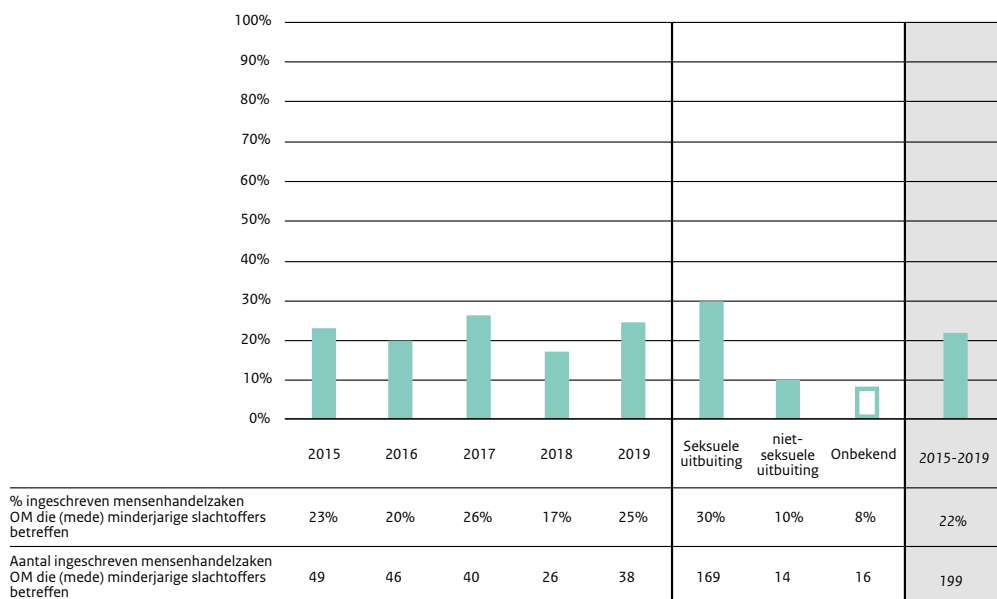
26 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.12.

27 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 166-167.

teur benadrukt in dit kader nogmaals dat het van belang is dat de politie en het OM de aard en omvang van hun zaken zelf monitoren en dit ook op regionaal niveau inzichtelijk maken.

5.4.3 Minderjarige slachtoffers

Figuur 5.4 laat zien bij welk deel van de 900 ingeschreven mensenhandelzaken in ieder geval sprake is van een minderjarig slachtoffer, zowel per jaar als per uitbuitingsvorm.²⁸ Hiervoor is gekeken naar de registratie van de ingeschreven zaken onder artikel- en subleden die per definitie duiden op de minderjarigheid van slachtoffers.²⁹ Omdat ook bij andere artikel- en subleden sprake zou kunnen zijn van minderjarige slachtoffers is mogelijk sprake van een onderschatting.



Figuur 5.4 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met een minderjarig slachtoffer naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (n=199)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

In een vijfde van de zaken is het slachtoffer minderjarig

Figuur 5.4 laat zien dat in totaal 199 van de 900 zaken in de periode 2015-2019 sprake is van een minderjarig slachtoffer; oftewel in ongeveer een vijfde van de zaken. Dit aandeel ligt ieder jaar ongeveer even hoog. Een uitzondering daarop is 2018, toen het aantal zaken met een minderjarig slachtoffer een stuk lager lag – ook in verhouding tot het totaal aantal zaken. Verder blijkt uit Figuur 5.4 dat bij seksuele uitbuiting vaker sprake is van een minderjarig slachtoffer (30%) dan bij niet-seksuele uitbuiting (10%). In dit laatste geval gaat het met name om minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting. Omdat de dader-slachtofferverhouding in het geval van seksuele uitbuiting waarschijnlijk anders is dan bij niet-seksuele uitbuiting,³⁰ is een zuivere vergelijking tussen de percentages minderjarige slachtoffers echter niet mogelijk.

28 De percentages zeggen meer dan de absolute aantallen, omdat het aantal zaken met een minderjarig slachtoffer ook afhankelijk is van het totaal aantal ingeschreven zaken in een jaar (zie de aantallen in Figuur 5.1).

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

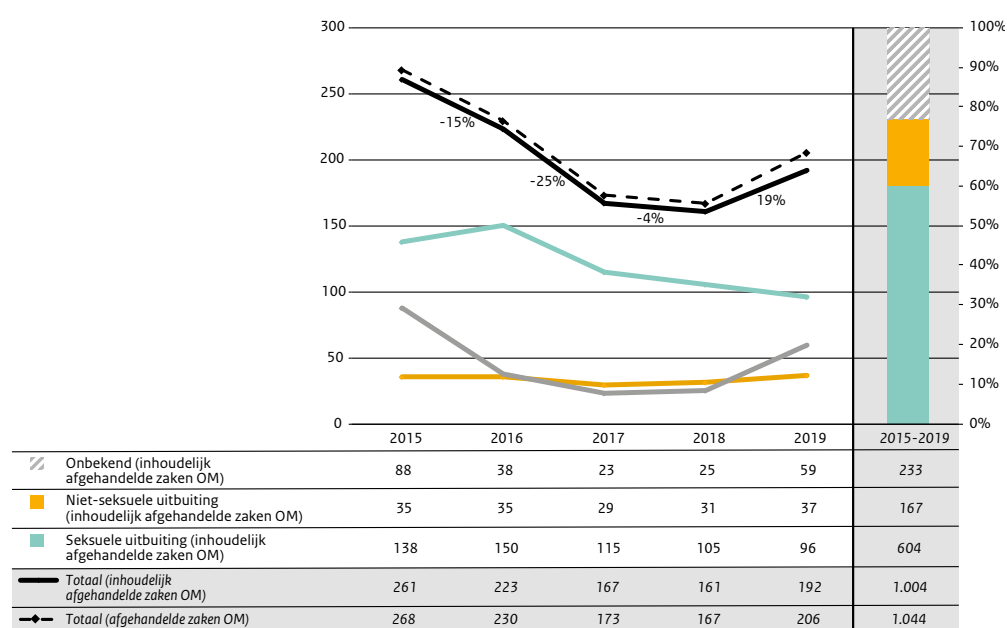
30 Dit blijkt bijvoorbeeld uit Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 134.

De Nationaal Rapporteur heeft in recente slachtoffermonitors meerdere malen zijn zorgen uitgesproken over het zeer beperkte zicht op minderjarige slachtoffers, met name van binnenlandse seksuele uitbuiting.³¹ In de recent verschenen Slachtoffermonitor mensenhandel werd geconstateerd dat de gemiddelde leeftijd van slachtoffers sinds 2017 stijgt, omdat er steeds minder minderjarige slachtoffers gemeld worden.³² Dit strookt niet met de prevalentieschatting. Daaruit blijkt dat naar schatting een derde van het totaal aantal slachtoffers minderjarig is. En bij slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting is zelfs bijna de helft van het aantal slachtoffers minderjarig.³³ Nu het aandeel minderjarige slachtoffers laag blijft, benadrukt de Nationaal Rapporteur opnieuw het belang van continue aandacht voor deze meest kwetsbare groep slachtoffers.

5.5 Afgehandelde zaken door het OM

5.5.1 Aantal zaken en aard van de zaken

Figuur 5.5 toont het jaarlijks aantal door het OM afgehandelde zaken per uitbuitingsvorm in de periode 2015-2019.



Figuur 5.5 Door het OM afgehandelde mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=1.044 (totaal), N=1.004 (inhoudelijk))

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

31 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 60; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 164.

32 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 47.

33 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

Figuur 5.5 toont dat het OM in de periode 2015-2019 in totaal 1.044 zaken heeft afgehandeld. In 40, oftewel een kleine 4%, van deze zaken was sprake van een administratieve afhandeling.³⁴ Er blijft dus een totaal van 1.004 zaken over dat het OM inhoudelijk heeft afgehandeld.

Toename aantal afgehandelde zaken in 2019, maar daling zaken van seksuele uitbuiting

Na een jarenlange daling is het totaal aantal door het OM afgehandelde zaken in 2019 weer toegenomen. Dit is opmerkelijk, omdat het aantal opsporingsonderzoeken en het aantal verdachten en betrokken 'overige personen' in opsporingsonderzoeken (zie Figuur 4.1 in Hoofdstuk 4) niet is toegenomen. En ook het aantal ingeschreven zaken bij het OM is niet toegenomen (zie Figuur 5.1). Het aantal zaken dat het OM inhoudelijk heeft afgehandeld in de periode 2015-2019 (N=1.004) is dus hoger dan het aantal ingeschreven zaken bij het OM in dezelfde periode (N=900).

DE VERHOUDING TUSSEN DE BIJ HET OM INGESCHREVEN EN AFGEHANDELDE ZAKEN

De zaken die het OM afhandelt in een jaar kunnen niet worden vergeleken met de zaken die bij het OM zijn ingeschreven in datzelfde jaar (zie §5.4). Het gaat namelijk niet om exact dezelfde selectie van zaken. Niet alle zaken die bij het OM in een jaar binnenkomen worden immers in datzelfde jaar ook afgehandeld. Toch zou het jaarlijks gemiddeld aantal bij het OM ingeschreven zaken naar verwachting grofweg overeen moeten komen met het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat het OM afhandelt. Tenminste, zolang er geen sprake is van een achterstand.

In totaal zijn er bij het OM 900 zaken van mensenhandel ingeschreven in de periode 2015-2019. In 2019 waren dit er 153 (zie Figuur 5.1). In de periode 2015-2019 heeft het OM in totaal 1.044 zaken afgehandeld (waarvan 1.004 inhoudelijk). In 2019 waren dit er 206 (zie Figuur 5.5). In de periode 2015-2019, en met name in 2019, heeft het OM dus meer zaken afgehandeld dan dat er ingeschreven zijn. Het OM geeft aan dat dit (deels) te verklaren is door het feit dat er zaken zijn afgehandeld die al langer lagen en daarom een langere doorlooptijd kennen.³⁵ Gezien het toenemende aantal sepots (zie Figuur 5.6) in verhouding tot de bij het OM ingeschreven (Figuur 5.1) en afgehandelde (Figuur 5.5) zaken, lijkt echter ook sprake te zijn van het wegwerken van achterstanden.

Het zijn echter enkel de afgehandelde zaken van niet-seksuele uitbuiting en de zaken waarbij de uitbuitingsvorm onbekend was die in 2019 zijn toegenomen. Het absolute aantal inhoudelijk afgehandelde zaken van seksuele uitbuiting is namelijk in 2019 wederom gedaald (zie de mintgroene lijn in de Figuur 5.5). In de vorige slachtoffermonitor heeft de Nationaal Rapporteur zijn zorgen al uitgesproken over het uit beeld raken van slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting.³⁶ De bevindingen van de huidige monitor bekrachtigen en actualiseren deze zorgen.

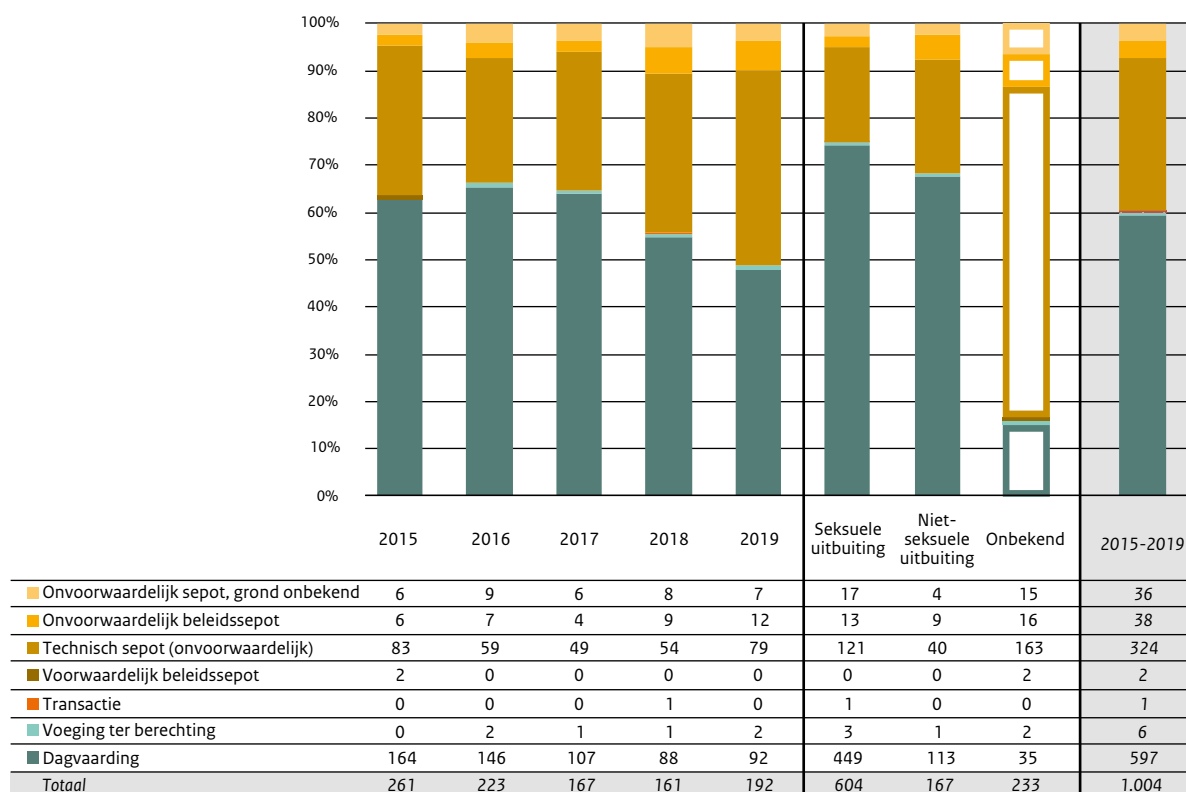
34 Een administratieve afhandeling wil zeggen dat het OM niet beoordeelt of de zaak vervolgbaar is en de zaak dus niet behandelt. In plaats daarvan wordt de registratie bij het OM gesloten. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een zaak dubbel is geregistreerd.

35 Schriftelijke informatie OM, d.d. 1 oktober 2020.

36 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 41-42.

5.5.2 Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling

Figuur 5.6 laat, zowel per jaar als per uitbuittingsvorm, zien welke inhoudelijke vervolgingsbeslissingen het OM heeft genomen in voornoemde 1.004 mensenhandelzaken.³⁷



Figuur 5.6 Inhoudelijke afhandelingen door het OM van de mensenhandelzaken naar uitbuittingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=1.004)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Steeds minder dagvaardingen

Het meest opvallend in Figuur 5.6 is dat het OM in de jaren 2015-2019 steeds minder besluit om te dagvaarden. In de gehele periode dagvaardt het OM in gemiddeld 60% van de gevallen. In de periode 2013-2017 gold dit nog voor 70% van de gevallen.³⁸ Met 49% wordt in het meest recente jaar 2019 voor het eerst vaker niet dan wel gedagvaard.

37 Merk op dat als het OM in een zaak besluit niet te dagvaarden voor mensenhandelfeiten, er nog wel sprake kan zijn van een dagvaarding voor andere strafbare feiten in de zaak. Bij mensenhandelzaken is namelijk geregeld sprake van ook een of meer andere strafbare feiten (denk bijvoorbeeld aan geweldsdelicten of witwaspraktijken). Deze dagvaardingen voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel blijken niet uit Figuur 5.6 omdat daar de afhandelingen van specifiek mensenhandel zijn getoond. In de periode 2015-2019 is bij 35 (9%) van de totaal 407 zaken waarin het OM afziet van een dagvaarding voor mensenhandel, wel sprake van een dagvaarding voor andere strafbare feiten.

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

Stijgend aantal technische sepots

Als het OM niet dagvaardt voor in ieder geval mensenhandel, gaat het vrijwel altijd om onvoorwaardelijke sepots. Dit loopt in 2019 op tot 51% van alle zaken. Meestal zijn dit technische sepots. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er onvoldoende kans bestaat op een veroordeling of wanneer iemand ten onrechte als dader is aangemerkt. In 2015-2019 is hiervan sprake in 32% van de zaken. In 2019 is hiervan zelfs sprake in 41% van de zaken. Dit is een aanzienlijk verschil met de vorige periode waarover de Nationaal Rapporteur rapporteerde (2013-2017). Toen was nog sprake van 24% technische sepots.³⁹ Ook onvoorwaardelijke beleidssepots komen in toenemende mate voor (zie Tabel 5.1 voor de sepotgronden in detail). Weliswaar handelt het OM in de periode 2015-2019 dus een groot aantal zaken af in verhouding tot het aantal zaken dat in dezelfde periode bij het OM wordt ingeschreven, maar ten opzichte van eerdere jaren eindigt een groot deel van deze zaken wel met een sepot.

Daarnaast blijkt dat het OM vaker dagvaardt in het geval van seksuele uitbuiting (74%) dan in het geval van niet-seksuele uitbuiting (67%). Verdachten van niet-seksuele uitbuiting komen dus minder vaak bij de rechter terecht dan verdachten van seksuele uitbuiting. Gedurende de vorige periode waarover de Nationaal Rapporteur rapporteerde, 2013-2017, werd in 87% van de zaken van seksuele uitbuiting en in 74% van de zaken van niet-seksuele uitbuiting overgaan tot dagvaarding. De daling in het aantal dagvaardingen geldt dus zowel voor seksuele uitbuitingszaken als voor niet-seksuele uitbuitingszaken.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het aantal sepots in mensenhandelzaken in werkelijkheid nog groter is dan de cijfers in voorgaande figuur weergeven. Dit komt omdat het OM een deel van de mensenhandelzaken – buiten de registratie om – voortijdig beëindigt. Het gaat hier om de zogeheten ‘cosmetische sepots’. Dat zijn aangiften van mensenhandel zonder opsporingsindicaties of waarbij geen verdachte in beeld is. Het OM bericht de slachtoffers dat hun zaak is geseponeerd, maar dit is niet terug te zien in de cijfers.⁴⁰ Een voorbeeld hiervan zijn die zaken waarbij sprake is van een aangifte in het kader van de verblijfsvergunning mensenhandel (B8-zaken), maar waar geen sprake is van aanknopingspunten voor nader onderzoek.⁴¹

Groot aantal zaken niet vervolgd wegens onvoldoende bewijs

Om meer inzicht te krijgen in de achtergrond van de sepots, toont Tabel 5.1 op welke gronden het OM seponeert. Zowel voor de technische sepots, als voor de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke beleidssepots (zie Figuur 5.6).

39 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 5.7.

40 Zie hierover meer uitgebreid: Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 195-197; Nationaal Rapporteur, 2012 (Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling, Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken), p. 8.

41 Schriftelijke informatie Landelijk Parket, d.d. 28 september 2020.

Tabel 5.1 Sepotgronden, periode 2015-2019 (n=364)

	Sepotgrond	Aantal	Percentage
Technische sepots	Onvoldoende bewijs	287	89%
	Ten onrechte als verdachte aangemerkt	31	10%
	Dader niet strafbaar	1	<1%
	Feit niet strafbaar	1	<1%
	Niet ontvankelijk	4	1%
	Totaal		324
Onvoorwaardelijke beleidssepots	Oud feit	10	26%
	Gering aandeel in het feit	7	18%
	Recente bestrafing	6	16%
	Onvoldoende nationaal belang	5	13%
	Leidinggever wordt vervolgd	5	13%
	Gezondheidstoestand	2	5%
	Verdachte onvindbaar	2	5%
	Vervolging in strijd met belang van benadeelde	1	3%
	Totaal		38
Voorwaardelijke beleidssepots	Oud feit	1	50%
	Reclasseringsbelang	1	50%
	Totaal		2

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Tabel 5.1 laat zien dat wanneer er technisch geseponneerd wordt, dit vrijwel altijd is vanwege onvoldoende bewijs. Hiervan is in de periode 2015-2019 sprake in 29% van de zaken. Ook komt het voor dat de verdachte ten onrechte is aangemerkt als verdachte. Verder kiest het OM om uiteenlopende redenen voor een (on)voorwaardelijk beleidssepot. Er wordt bijvoorbeeld relatief vaak afgezien van vervolging omdat sprake is van een oud feit, maar ook gronden die samenhangen met de persoon van de verdachte kunnen redenen zijn om niet te vervolgen.

Het valt dus op dat sinds 2016 sprake is van een continue afname van het aantal zaken waarin overgegaan wordt tot dagvaarding. En van een hoog en toenemend aantal technische sepots (zie ook [Figuur 5.6](#)). In het algemeen is in dit hoofdstuk opgevallen dat er in de periode 2015-2019 in totaal meer zaken uitstromen dan instromen bij het OM (zie de kadertekst in §5.5.1). Het is opmerkelijk dat er weliswaar een inhaalslag gemaakt wordt met het afhandelen van zaken, maar dat daarbij veel zaken eindigen in een sepot. Het feit dat veel geïnvesteerd wordt in zaken die uiteindelijk geen doorstroom vinden in de rest van de strafrechtketen, vraagt om nadere verklaringen. Vanwege de ernst van veel mensenhandelzaken, is het relevant om in meer detail te weten wat voor typen zaken eindigen in een sepot en waarom.

In dit kader zou het relevant zijn wanneer het OM op basis van de dossiers kan onderzoeken waarom zaken in toenemende mate resulteren in een sepot, wat ten grondslag ligt aan deze sepots, en om welke redenen er sprake is van onvoldoende bewijs. Aangezien de intensiveringsambitie zoals uitgesproken in de Veiligheidsagenda 2019-2022⁴² niet gehaald wordt, is

42 Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 540.

voor een dergelijke verdiepende analyse alle aanleiding. In het vervolg kan dan bovendien bekeken worden of het mogelijk is om meer bewijs te verzamelen in mensenhandelzaken en om de kwaliteit van dossiers te vergroten. Zo zouden de mogelijkheden tot het inzetten van opsporingstechnieken als Open Source Intelligence (OSINT) en digitale en financiële opsporing verder verkend kunnen worden. In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 werd aanbevolen om verdiepend inzicht te creëren in de zaken van mensenhandel van slachtoffers met een Dublinstatus, zodat daders beter opgespoord kunnen worden en zaken vaker opvolging krijgen.⁴³ Uit de huidige monitor blijkt dat deze aanbeveling ook opgaat voor andere typen mensenhandelzaken, die ook veelvuldig eindigen in een sepot en dus ook niet voldoende doorstromen in de rest van de strafrechtketen.

Strafverzwarende omstandigheden

Tot slot kan het OM binnen het mensenhandelartikel een aantal strafverzwarende omstandigheden meenemen wanneer zij een zaak voorlegt aan de rechter:

- mensenhandel gepleegd door twee of meer verenigde personen (kortweg: in vereniging)
- mensenhandel ten aanzien van een minderjarig slachtoffer of een slachtoffer in een kwetsbare positie
- mensenhandel voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld
- mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar ten gevolge
- mensenhandel met de dood ten gevolge

In de periode 2015-2019 zijn in totaal 603 mensenhandelzaken afgehandeld met een dagvaarding of een voeging ter terechtzitting. Uit de cijfers blijkt dat het OM in ruim de helft (52%) van alle gedagvaarde zaken een strafverzwarende omstandigheid registreert. Hierbij gaat het vrijwel altijd om mensenhandel in vereniging.

Weging minderjarigheid slachtoffer

In de periode 2015-2019 is in 22% van de ingeschreven mensenhandelzaken sprake van tenminste een minderjarig slachtoffer (Figuur 5.4). Toch wordt maar in een zeer beperkt aantal gevallen (3%) de minderjarigheid of anderszins kwetsbare positie van een slachtoffer meegenomen als strafverzwarende omstandigheid. Dit kan er mee te maken hebben dat deze strafverzwaring vaak inherent is aan het mensenhandelartikel. Zo staat bij de ongekwalificeerde mensenhandel in het eerste lid van artikel 273f Sr (onder het tweede, vijfde en achtste sublid) al ‘terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt’. Het kan in dat geval overbodig lijken om hier vervolgens ‘gepleegd tegen een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt’ als strafverzwaring aan toe te voegen. Het feit dat in ruim 80% van de mensenhandelzaken met een minderjarig slachtoffer tot dagvaarding wordt overgegaan - ten opzichte van 54% van de mensenhandelzaken met een volwassen slachtoffer - lijkt erop te wijzen dat de minderjarigheid van het slachtoffer in ieder geval een kenmerk is waardoor het OM eerder geneigd is om te dagvaarden.

De Nationaal Rapporteur benadrukt het belang van expliciet beleid rondom het meenemen van de minderjarigheid van het slachtoffer in de ernst van het feit. Het is vervolgens aan de professionals van het OM hoe zij dit doen. Het is essentieel om met zekerheid te weten dat zaken met een verschillende ernst ook leiden tot een wezenlijk andere eis, en dat dit dus expliciet gemaakt

43 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 59.

wordt in bijvoorbeeld een requisitoir. In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 heeft de Nationaal Rapporteur al zorgen uitgesproken over de kwetsbaarheid van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.⁴⁴ In deze dadermonitor roept de Nationaal Rapporteur het OM op om hernieuwd aandacht te besteden aan jong dader- en slachtofferschap. En aan het innemen van een onderbouwd standpunt bij het formuleren van de eis, zodat de rechter daarop gemotiveerd en adequaat kan reageren. Op deze manier kan met zekerheid gesteld worden dat straffen geëist worden die recht doen aan de ernst van het feit mensenhandel, zodat de verdachten de straf krijgen die zij verdienen en zodat de kwetsbaarheden van slachtoffers voldoende erkend worden.

5.6 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft de vervolging van verdachten en de zaken van mensenhandel die zijn ingeschreven bij en afgehandeld door het Openbaar Ministerie (OM) in de periode 2015-2019. In dit hoofdstuk wordt mensenhandel uitgesplitst naar seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting.

Het aantal ingeschreven zaken bij het OM stabiliseert op laag niveau

In totaal zijn in de periode 2015-2019 900 zaken van mensenhandel bij het OM ingeschreven. Waar het in 2015 nog ging om 211 zaken, zijn dit er in 2019 nog maar 153. Deze dalende trend is echter al vanaf het jaar 2012 waarneembaar, en het is een ontwikkeling die de Nationaal Rapporteur al eerder constateerde.⁴⁵ Na deze jarenlange daling, is sinds 2017 sprake van een stabilisering van het aantal bij het OM ingeschreven zaken.

De ingeschreven zaken bij het OM zijn met name zaken van seksuele uitbuiting. Zaken van niet-seksuele uitbuiting komen minder voor. In het totaal aantal zaken is bij ongeveer een vijfde deel sprake van een minderjarig slachtoffer. Minderjarige slachtoffers worden vaker aangetroffen in zaken van seksuele uitbuiting dan in zaken van niet-seksuele uitbuiting. Uit een eerder uitgevoerde prevalentieschatting blijkt echter dat het aandeel minderjarige slachtoffers in werkelijkheid groter zou moeten zijn.⁴⁶ In lijn met eerder uitgesproken zorgen over minderjarige slachtoffers (en daders) van binnenlandse seksuele uitbuiting,⁴⁷ benadrukt de Nationaal Rapporteur wederom het belang van continue aandacht voor deze meest kwetsbare groep slachtoffers.

Een inhaalslag: het OM handelt meer zaken af dan dat er ingeschreven zijn

In totaal heeft het OM in de periode 2015-2019 1.044 zaken afgehandeld, waarvan 1.004 inhoudelijk. Dit zijn er dus meer dan de 900 zaken die in dezelfde periode bij het OM zijn ingeschreven. Ook is in 2019 een toename zichtbaar van het aantal zaken dat het OM heeft afgehandeld ten opzichte van 2018. Deze toename geldt echter enkel voor de zaken van niet-seksuele uitbuiting en zaken waarbij de uitbuitingsvorm onbekend was. Het aantal inhoudelijk afgehandelde zaken van seksuele uitbuiting is iets gedaald.

44 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 2 en 3.

45 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 131.

46 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

47 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 60; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 164.

Wanneer vervolgens wordt gekeken naar de wijze waarop het OM de zaken afhandelt, blijkt dat het OM in de periode 2015-2019 steeds minder dagvaardt. In 2019 is het percentage zaken waarin gedagvaard wordt zelfs gedaald tot onder de 50%. Er is dus in toenemende mate sprake van septs. Het aantal technische septs is in 2019 gestegen tot maar liefst 41%. Als het OM technisch seponeert, is dit vrijwel altijd vanwege onvoldoende bewijs. Deze bevindingen van enerzijds het toenemende aantal septs en anderzijds de aantallen bij het OM ingeschreven en afgehandelde zaken, lijken erop te wijzen dat sprake is van het wegwerken van achterstanden.

In dit kader zou het relevant zijn wanneer het OM een verdiepende analyse uitvoert van het eigen beleid. Het aanzienlijk hoge en toenemende aantal septs geeft alle aanleiding om te willen verklaren waarom zaken in toenemende mate niet tot vervolging leiden. En wat hieraan ten grondslag ligt. Mensenhandel is een buitengewoon prioritair veld. Het feit dat veel geïnvesteerd wordt in zaken die uiteindelijk geen doorstroom vinden in de rest van de strafrechtketen, vraagt om nadere verklaringen. Om met grotere stelligheid conclusies te kunnen trekken en om de aanpak te verbeteren, is echter verdiepend dossieronderzoek noodzakelijk.

De beoogde intensivering blijft uit

Vanwege de urgentie van het probleem van mensenhandel, is in het interdepartementale actieprogramma Samen tegen mensenhandel en de Veiligheidsagenda 2019-2022 de intentie uitgesproken om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren. De Nationaal Rapporteur juicht deze intensivering toe, maar constateert ook dat het nog niet lukt om alle ambities waar te maken. Een van de doelstellingen is een jaarlijkse toename van de bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken van 190 in 2019 tot uiteindelijk 240 in 2022.⁴⁸ Uit zowel Hoofdstuk 4 als dit hoofdstuk is gebleken dat ondanks alle investeringen dit streefcijfer in 2019 verre van gehaald is. Het is belangrijk dat het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het OM en de politie in gezamenlijkheid analyseren wat het bereiken van de doelstelling voor intensivering van de aanpak in de weg staat.

Dat de intensivering niet is terug te zien in de cijfers, wil echter niet per se zeggen dat er geen initiatieven tot intensivering ontplooid worden. Bij het meten van intensivering dient maatschappelijke impact leidend te zijn. Allereerst moet dus het doel van de beoogde intensivering concreet worden gemaakt. Vervolgens moet duidelijk worden gemaakt welke resultaten bijdragen om dat doel te bereiken, welke activiteiten daarvoor moeten worden ingezet, en hoe die gemeten kunnen worden. Dat kan zijn het aantal bij het OM ingeschreven verdachten, maar bijvoorbeeld ook het dagvaardingspercentage, of andere uitgevoerde activiteiten zoals bestuurlijke interventies of doorverwijzingen naar de zorg. De Nationaal Rapporteur constateert dat de invulling van de intensivering nog niet voldoende van contouren is voorzien, waardoor de vraag rijst hoe instanties betrokken bij de aanpak van mensenhandel zelf deze intensivering definiëren en vormgeven. En in hoeverre hun eigen beleid effectief wordt opgevolgd. De Nationaal Rapporteur nodigt het OM uit om de intensiveringsambitie te kaderen in een breder systeem van (zelf)monitoring dat bestaat uit een breed scala aan concrete en meetbare doelstellingen, met een balans tussen kwantitatieve en kwalitatieve doelen. Het feit dat door het OM, in samenspraak met andere betrokken instanties, gewerkt wordt aan een nadere toelichting op de streefcijfers van de Veiligheidsagenda, is een initiatief in de juiste richting.

⁴⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 540.

CASUS 4

Het verhaal van Amir (20 jaar)

Amir woont in Den Haag bij zijn ouders en heeft een strafblad. Ondanks eerdere begeleidings- en reclasseringstrajecten blijft hij toch de fout in gaan. Als Amir achttien is, leert hij Elif (16 jaar) kennen via Instagram. Ze hebben dagelijks contact en hij krijgt een relatie met haar. Ze spreken vaak af en ontmoeten elkaar dan in hotels. Ook stuurt Elif naaktfoto's naar Amir. Deze bewaart hij in een map op zijn laptop.

Amir bedenkt dat er best wat geld te verdienen valt met die naaktfoto's. Hij besluit dan ook om de foto's van Elif online te koop aan te bieden. Elif stemt hiermee in. Ze is verliefd op Amir en wil hem niet teleurstellen. Maar ze is ook bang dat hij de naaktfoto's naar haar familie en vrienden stuurt als zij niet meewerkt. Amir regelt het contact met de klanten die interesse hebben in de foto's. De betalingen voor de naaktfoto's gebeuren via Tikkie. Dat geld komt op rekening van Elif. In totaal ontvangt zij meer dan 7.000 euro. Een deel van dit geld neemt zij op en geeft ze aan Amir. Maar ze stuurt ook 179 keer geld naar hem via een Tikkie met de omschrijving 'lunch'. Ook zorgt Amir ervoor dat Elif hem de bankpas en pincode van haar moeder geeft. Met die pas pint hij in totaal 14.000 euro bij een pinautomaat in Eindhoven.

Ze stuurt 179 keer geld naar hem via een Tikkie met de omschrijving 'lunch'.

Dan komen er meerdere anonieme meldingen binnen over Amir bij Team Criminele Inlichtingen van de politie. Dat leidt tot een doorzoeking van het huis van de ouders van Amir. De politie vindt 45 kogelpatronen, verschillende telefoons en een laptop. Elif wordt meerdere keren gehoord door de politie, en zij en haar moeder besluiten aangifte te doen. Niet alleen Elif komt in beeld door het onderzoek. Ook blijkt Amir veel contact te hebben met ene Kaylee (32 jaar).

Uit WhatsApp-gesprekken wordt duidelijk dat hij haar dwingt om seksafspraken te hebben.

Amir heeft via zijn telefoon ten minste 66 seksafspraken voor Kaylee gemaakt. Uit WhatsApp-gesprekken tussen Kaylee en Amir wordt duidelijk dat hij haar dwingt om seksafspraken te hebben. Mannen nemen contact op naar aanleiding van een online seksadvertentie die Amir heeft geplaatst. Hij regelt de hotelkamers waar de afspraken plaatsvinden en boekt de kamers op Kaylee's naam. Amir bedreigt en mishandelt haar en bepaalt alles wat ze doet. Ze moet seks hebben met mannen zonder condoom, ook als zij ongesteld is of pijn heeft. Amir bepaalt hoeveel geld Kaylee mag houden; het grootste deel moet ze afstaan aan hem. Kaylee blijkt ook verliefd te zijn op Amir. Ze wil met hem trouwen en een kind krijgen. Ze doet nooit aangifte tegen hem.

De rechter veroordeelt Amir voor verboden wapenbezit, de diefstal van het geld van Elif's moeder, het dwingen van Elif tot het verkopen van haar naaktfoto's en de seksuele uitbuiting van Kaylee. Hij krijgt 32 maanden gevangenisstraf, waarvan zes maanden voorwaardelijk. Hij moet Elif een schadevergoeding van meer dan 6.000 euro betalen. En hij moet de gestolen 14.000 euro terugbetalen aan haar moeder.

6 Berechting in eerste aanleg

Op het moment dat het Openbaar Ministerie (OM) een zaak voorlegt aan de rechter, start de fase van berechting. Dit hoofdstuk beschrijft de berechting van verdachten van mensenhandel door de rechter in eerste aanleg in de periode 2015-2019. Uit het hoofdstuk blijkt dat het aantal zaken dat de rechter in eerste aanleg heeft afgedaan afgenomen is. Wanneer een zaak voor de rechter komt, leidt die in de meest recente jaren echter wel vaker tot een veroordeling. Daarnaast is de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen recentelijk langer. Om te kunnen bepalen of de rechter in vergelijkbare zaken anders is gaan straffen, is aanvullend dossieronderzoek en een diepgaande analyse over zoveel mogelijk factoren die de strafoplegging kunnen beïnvloeden nodig.

6.1 Inleiding

De berechting van een verdachte vindt plaats wanneer het Openbaar Ministerie (OM) de zaak voorlegt aan de rechter (zie Hoofdstuk 5). Dit hoofdstuk richt zich op de berechting in eerste aanleg van verdachten van mensenhandel in de periode 2015-2019. 'In eerste aanleg afgedane zaken' zijn de zaken waarin de rechtbank een einduitspraak heeft gedaan. Na een einduitspraak kunnen zowel de verdachte als het OM in hoger beroep gaan. Dit hoofdstuk gaat niet in op die zaken.

In deze dadermonitor worden de berechtingscijfers voor het eerst uitgesplitst naar vier vormen van mensenhandel: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Dit is onder andere van meerwaarde voor een meer gerichte sturing van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Zo is bijvoorbeeld te zien welke mensenhandelvormen voor de rechter komen, hoe vaak deze vormen vervolgens tot een veroordeling leiden en – in het geval van een veroordeling – welke straf daarop volgt.

Leeswijzer

§6.2 beschrijft het strafproces en de straftoemeting in zaken van mensenhandel. Vervolgens geeft §6.3 een beschrijving van de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk gebruikt worden. §6.4 gaat in op het aantal en het soort mensenhandelzaken dat de rechter in eerste aanleg jaarlijks afdoet. Ook wordt hier gekeken naar eventuele andere feiten waarvoor de verdachte is vervolgd. Vervolgens geeft §6.5 een overzicht van de door de rechter opgelegde straffen en maatregelen in mensenhandelzaken. In §6.6 volgt beschrijvende informatie over de doorlooptijden. Tot slot vat §6.7 de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen.

6.2 Het strafproces

Wanneer het strafdossier samengesteld is, kan het OM als leider van het politieonderzoek ervoor kiezen om te dagvaarden. Dit betekent dat de zaak wordt voorgelegd aan de rechtbank voor een inhoudelijke beoordeling. De rechtbank beoordeelt op basis van het strafdossier of wettig en overtuigend kan worden vastgesteld dat een verdachte het feit dat ten laste is gelegd, heeft begaan.

De bewijsvoering in mensenhandelzaken is niet eenvoudig

Mensenhandelzaken worden vanwege de complexiteit behandeld door een gespecialiseerde officier van justitie. Ook hebben bijna alle rechtbanken en gerechtshoven een meervoudige mensenhandelkamer.¹ Het waarden van het bewijs in mensenhandelzaken is lastig. Ten eerste moeten zowel het oogmerk van uitbuiting, als de handelingen, als de dwangmiddelen worden bewezen. Dat het oogmerk van uitbuiting soms moeilijk te bewijzen is, vooral in zaken van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting, bleek uit de vorige dadermonitor.² Ten tweede bevinden slachtoffers van mensenhandel zich doorgaans in een afhankelijkheidspositie en hebben bijvoorbeeld te ma-

1 Dit betekent dat bij die rechtbanken alle mensenhandelzaken doorgaans door dezelfde rechters worden beoordeeld. Een meervoudige kamer betekent dat drie rechters de zaak behandelen. Voor het leesgemak wordt in dit hoofdstuk meestal gesproken van 'rechter' in plaats van 'rechters' of 'meervoudige kamer'.

2 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.4.

ken met geweld en bedreigingen. Ze willen daarom niet altijd aangifte doen, wijzigen de aangifte of trekken de aangifte in. Deze omstandigheden kunnen de betrouwbaarheid van dergelijke verklaringen aantasten. Daarnaast hebben slachtoffers van mensenhandel niet zelden te maken met een trauma als gevolg van hun slachtofferschap. Dit kan ervoor zorgen dat zij inconsistente of onvolledige verklaringen afleggen.³ Hoewel getuigenverklaringen en aangiften van slachtoffers het belangrijkste bewijsmiddel zijn, moet daarnaast steunbewijs worden gevonden. In de opsporing kan daarbij op steeds meer manieren bewijs worden verzameld, zoals met WhatsApp berichten, bankgegevens, hotelreserveringen of IP-adressen.

Straftoemeting: gebrek aan oriëntatiepunten

Uit de vorige dadermonitor bleek dat de straffen voor mensenhandel uiteenlopen. Het is lastig vast te stellen of dit ook geldt voor vergelijkbare mensenhandelzaken.⁴ Voor sommige (ingewikkelde) feiten kan het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) oriëntatiepunten opstellen voor het bepalen van de hoogte van een straf. Hoewel al langere tijd over oriëntatiepunten voor mensenhandel wordt gesproken, bestaan deze (nog) niet. In algemene zin kijkt de rechter voor het bepalen van een straf naar de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder dat feit is gepleegd en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. In het mensenhandelartikel staan daarnaast vaste strafverzwarende omstandigheden. Name-lijk het toepassen van geweld en de minderjarigheid van het slachtoffer. Mensenhandelzaken zijn complex. Er zijn nog veel meer factoren die kunnen worden meegewogen in de straf. Denk aan de duur van de uitbuitingsperiode en de omstandigheden waaronder het werk verricht moest worden, zoals het werken met chemicaliën zonder bescherming of gedwongen sekswerk zonder condoom. Uit zowel de registratie van de afdoening van de zaak als de strafmotivering in de uitspraak wordt niet altijd duidelijk welke factoren uiteindelijk van invloed zijn geweest op de straf. In het geval van minderjarigheid van het slachtoffer is bijvoorbeeld bekend dat dit bij mensenhandelzaken weliswaar wordt meegewogen in het bepalen van een straf, maar niet altijd formeel als strafverzwarende omstandigheid wordt geregistreerd (zie ook §5.5.2). Dit onderstreept de onduidelijkheid over wat er wordt meegewogen in de strafbepaling en op welke wijze dit gebeurt. Duidelijke oriëntatiepunten die de rechter kan raadplegen om de hoogte van een straf voor mensenhandel te bepalen, zouden daarom een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de rechtszekerheid en rechts-eenheid.

6.3 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk zijn, net als de vervolgingscijfers in Hoofdstuk 5, afkomstig uit RAC-min, het landelijke databestand met informatie over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. Voor een beschrijving van dit bestand, de manier waarop de mensenhandelzaken hieruit zijn geselecteerd en voor de kanttekeningen bij de cijfers, wordt dan ook verwezen naar §5.3.2 en naar de onderzoeksverantwoording (§B1.5).

6.3.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

De Nationaal Rapporteur rapporteert in de monitoring van de aanpak van mensenhandel idealiter over vier mensenhandelvormen: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende

³ Wessel & Wolters, 2017.

⁴ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.5.

seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie ook §1.3). Een zaak wordt echter voorgelegd aan de rechter onder vermelding van het wetsartikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr). Daarin wordt geen onderscheid gemaakt naar de vormen van mensenhandel. Het OM registreert wel apart informatie over de vorm van uitbuiting en voor een deel is deze af te leiden uit andere kenmerken van een zaak. Echter, uit de registratie is niet volledig op te maken om welke van de vier verschillende mensenhandelvormen het gaat (zie ook §5.3.1, §5.3.2 en §B1.5).

Dossieronderzoek om voor het eerst te kunnen uitsplitsen naar vier mensenhandelvormen

Om de berechtingscijfers in dit hoofdstuk toch te kunnen indelen in de vier mensenhandelvormen, heeft de Nationaal Rapporteur aanvullend dossieronderzoek gedaan. Een deel van de vonnissen was beschikbaar op het internet. Van het resterende deel is de tenlastelegging opgevraagd bij de verschillende parketten van het OM. Voor meer informatie over dit dossieronderzoek wordt verwezen naar de onderzoeksverantwoording (§B1.5). Door de combinatie van de bestaande informatie en het dossieronderzoek kan de mensenhandelvorm in 685 van de totaal 721 zaken die in eerste aanleg zijn afgedaan worden bepaald. Op basis van de resultaten van dit dossieronderzoek is het mogelijk om de berechtingscijfers uit te splitsen naar de vier vormen van mensenhandel.

Dossieronderzoek is een arbeidsintensief proces

Het verzamelen en analyseren van de tenlasteleggingen en vonnissen is een arbeidsintensief proces, zowel voor de Nationaal Rapporteur als voor de bevroegde partijen (de parketten van het OM). Informatie over de mensenhandelvorm is echter essentieel om effectief beleid te kunnen maken. Het zou dan ook van grote meerwaarde zijn als deze informatie op herleidbare wijze geregistreerd wordt. De mogelijkheden om specifiekere delictsinformatie (zoals het land van werving) en slachtofferinformatie (zoals nationaliteit) te kunnen registreren en verkrijgen, zouden hiertoe verkend moeten worden. In combinatie met de maatschappelijke classificatie die het OM registreert en waaruit de uitbuitingsvorm blijkt (zie ook §5.3 en §B1.5), kunnen dan zowel van de vervolgingscijfers (zie Hoofdstuk 5) als van de berechtingscijfers de vier mensenhandelvormen worden bepaald.

6.3.2 Beperkingen aan de data

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

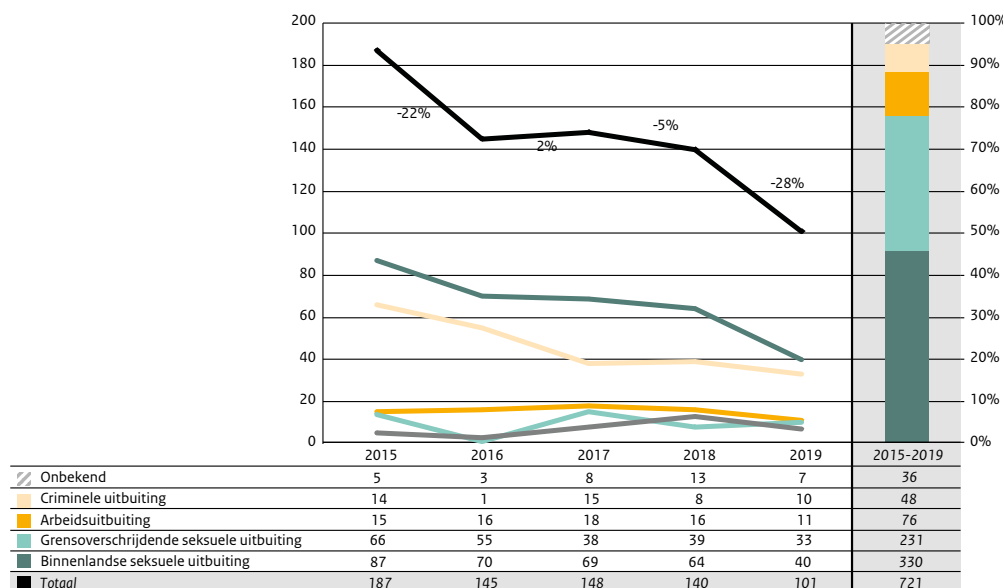
OM-data worden niet continu bijgewerkt.⁵ In sommige, vooral recentere, zaken staat bijvoorbeeld niet geregistreerd onder welke wetsartikelen de dagvaarding is opgesteld. Dat kan komen doordat die zaak administratief nog niet is verwerkt. In die gevallen zijn voor de analyses de wetsartikelen gebruikt waarmee een zaak is ingeschreven bij het OM. Dit kan in die enkele gevallen voor een kleine afwijking zorgen.

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

6.4 In eerste aanleg afgedane zaken

6.4.1 Aantal zaken en aard van de zaken

In de periode 2015-2019 heeft de rechter in eerste aanleg 721 mensenhandelzaken afgedaan. De ontwikkeling van deze zaken is te zien in Figuur 6.1.



Figuur 6.1 Het aantal in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=721)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Daling aantal zaken dat jaarlijks voor de rechter komt

Figuur 6.1 laat zien dat het jaarlijks totaal aantal afgedane zaken in de periode 2015-2019 twee keer sterk afneemt, namelijk in 2016 en 2019. Dit is een logisch gevolg van het dalend aantal opsporingsonderzoeken en betrokken personen (zie §4.4), het dalend aantal ingeschreven (zie Figuur 5.1) en afgehandelde zaken van het OM (zie Figuur 5.5) en het feit dat veel zaken bij het OM resulteren in een sepot (zie Figuur 5.6). Deze daling van het aantal zaken dat voor de rechter komt, is opnieuw een aanwijzing dat in 2019 de beoogde intensivering uit de Veiligheidsagenda 2019-2022⁶ op kwantitatief niveau uitblijft (zie ook §4.7 en §5.6). Bovendien is deze daling een voortzettende trend waarover ook al gerapporteerd is in de vorige dadermonitor.⁷ Hoewel in 2019 een stijging zichtbaar is in het aantal zaken dat het OM heeft afgehandeld (zie Figuur 5.5), zal deze stijging waarschijnlijk pas zichtbaar worden in de berechtingscijfers van 2020.

Zaken van seksuele uitbuiting komen het vaakst voor de rechter, maar nemen het meest af

Met 46%, betreffen de meeste afgedane zaken in de periode 2015-2019 binnenlandse seksuele uitbuiting. In 32% gaat het om grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, in 11% om arbeidsuitbuiting en in slechts 7% om criminele uitbuiting. In 5% van de afgedane zaken is de uitbuitingsvorm onbekend. Deze verdeling loopt gelijk met de verdeling van de mensenhandelvormen in de opsporingsfase (zie Figuur 4.3). De cijfers verschillen echter van de percentages gemelde (vermoedelijke) slacht-

6 Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 540.

7 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 6.1.

offers bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha).⁸ De vergelijking kan niet helemaal zuiver gemaakt worden, omdat het op deze plaats gaat om cijfers op daderniveau in plaats van op slachtofferniveau. Wel geven de cijfers een indicatie van een opmerkelijk verschil voor arbeidsuitbuiting. Uit de Slachtoffermonitor 2015-2019 bleek namelijk dat 20% slachtoffer werd van arbeidsuitbuiting. Het aandeel afgedane zaken voor arbeidsuitbuiting blijft daarmee achter.⁹

Het valt bovendien op dat de daling van het aantal afgedane zaken niet voor alle vormen van uitbuiting afzonderlijk geldt. Het aantal zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting dat voor de rechter komt neemt harder af vergeleken met andere vormen van mensenhandel. Het aantal zaken van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is ook bijna ieder jaar afgenomen, maar over de gehele periode minder sterk dan het aantal zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting. Bij arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting is niet eenzelfde dalende trend merkbaar. Het aantal zaken schommelt met kleine uitschieters omhoog of omlaag. Het is opvallend dat het aantal door de rechter afgedane zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting afneemt omdat dit niet geldt voor het aantal opsporingsonderzoeken naar deze mensenhandelvorm (zie §4.4). Gezien de kwetsbaarheid van slachtoffers en de vaak jonge slachtoffer- en dadergroepen bij binnenlandse seksuele uitbuiting, is in de gehele strafrechtketen nadrukkelijke aandacht voor deze groep van belang.

DE VERHOUDING TUSSEN DE GEDAGVAARDE ZAKEN EN DE IN EERSTE AANLEG AFGEDANE ZAKEN

De zaken die de rechter in eerste aanleg afdoet in een jaar (zie §6.4) kunnen niet worden vergeleken met de zaken die het OM met een dagvaarding voor mensenhandel afhandelt in datzelfde jaar (zie §5.5). Het gaat namelijk niet om exact dezelfde selectie van zaken. Toch zou het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat de rechter afdoet naar verwachting grofweg overeen moeten komen met het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat het OM dagvaardt, zeker wanneer dit gezien wordt over meerdere jaren. Tenminste, zolang er geen sprake is van een achterstand. Het OM heeft in de periode 2015-2019 603 mensenhandelzaken gedagvaard (zie Figuur 5.6). In dezelfde periode heeft de rechter 721 zaken afgedaan (zie Figuur 6.1). In de periode 2015-2019 zijn dus meer zaken door de rechter afgedaan dan dat er door het OM gedagvaard zijn.

Volgens het OM is de verklaring hiervoor vooral de vaak lange tijd tussen het moment van dagvaarden en het daadwerkelijk inhoudelijk behandelen van de zaak op zitting (zie ook §6.6).¹⁰ Het is dus niet zo dat een zaak in het jaar dat de dagvaarding uitkomt ook in hetzelfde jaar inhoudelijk wordt behandeld en door de rechtbank wordt afgedaan. Er zijn meerdere verklaringen waarom een zaak vertraging kan oplopen of waarom het lang duurt voordat de zaak wordt afgedaan. Zo is veel tijd gemoeid met het horen van getuigen op verzoek van de verdediging. Een andere, meer praktische, verklaring voor het lange tijdsverloop tussen de dagvaarding en de inhoudelijke behandeling is dat de rechtbank soms niet genoeg zittingsruimte heeft om de zaak in te plannen. Zaken worden dan doorgeschoven naar een later moment. Hierdoor kunnen fluctuaties ontstaan waar het gaat om de behandeling van mensenhandelzaken.

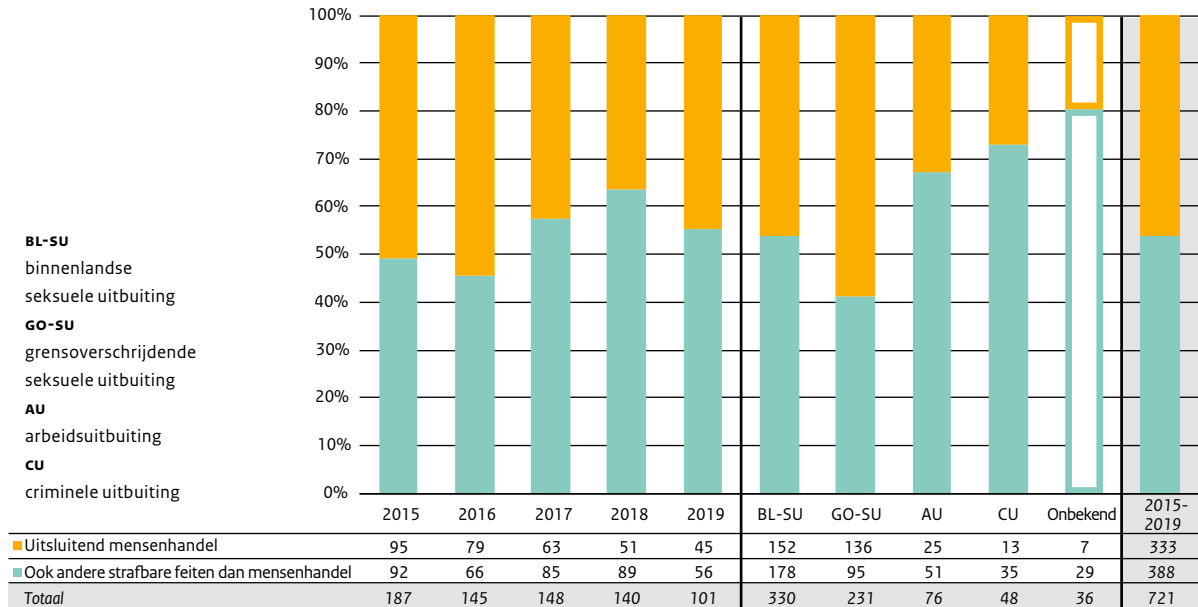
8 CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die bij hen gemeld worden. Deze registratie beoogt de aard en omvang van de signaleerde slachtoffers in Nederland in beeld te brengen.

9 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.

10 Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 oktober 2020.

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

Mensenhandel gaat vaak gepaard met andere strafbare feiten. Figuur 6.2 toont hoe vaak sprake is van een of meer andere strafbare feiten naast mensenhandel, zowel per jaar als per mensenhandelvorm.



Figuur 6.2 Andere strafbare feiten naast mensenhandel bij de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=721)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020) Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Figuur 6.2 laat zien dat in ruim de helft van alle berechte mensenhandelzaken ook sprake is van een of meer andere strafbare feiten. Dit percentage lijkt in de jaren 2017-2019 gemiddeld hoger te liggen dan in de jaren ervoor. Het percentage verschilt daarnaast per vorm van uitbuiting. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is het minst vaak sprake van tenminste een ander strafbaar feit (41%), en bij criminele uitbuiting het vaakst (73%). In algemene zin blijkt dat het bij niet-seksuele uitbuiting vaker ook om andere feiten gaat dan bij seksuele uitbuiting.

Tabel 6.1 toont welke andere strafbare feiten de rechter heeft behandeld, als percentage van het totaal van de 721 zaken die de rechter heeft afgedaan, en als percentage van de vorm van mensenhandel.

Tabel 6.1 Aard van de strafbare feiten naast mensenhandel in de in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, periode 2015-2019

Delicts categorie	Percentage ten opzichte van alle in eerste aanleg afgedane zaken per categorie					Totaal (N=721)
	BL-SU (n=330)	GO-SU (n=231)	AU (n=76)	CU (n=48)	Onbekend (n=36)	
Witwassen	8%	24%	18%	17%	14%	15%
Zeden	23%	3%	0%	4%	19%	13%
Vermogen	8%	3%	16%	50%	14%	10%
Geweld	12%	7%	1%	19%	22%	10%
Overige misdrijven WvSr	5%	3%	29%	15%	17%	8%
Drugs	6%	4%	5%	8%	25%	6%
Wapens	7%	1%	8%	4%	17%	6%
Criminele organisatie	2%	5%	14%	4%	8%	5%
Vrijheidsbeneming	7%	2%	0%	6%	3%	4%
Mensensmokkel	1%	4%	18%	2%	6%	4%
Overige wetten	0%	1%	4%	0%	0%	1%

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Tabel 6.1 laat zien dat bij de berechte mensenhandelzaken sprake is van verschillende andere tenlastegelegde delicten. 15% van het totaal aantal zaken van mensenhandel gaat gepaard met witwassen. Omdat mensenhandel vrijwel altijd een verdienmodel heeft, kan in een groot deel van de berechte zaken een bijkomend financieel delict worden verwacht. Het is daarom goed dat in de strafrechtketen recent meer aandacht is gekomen voor het afpakken van crimineel vermogen.¹¹ Omdat mensenhandelzaken vaak moeilijk te bewijzen zijn, is het van belang dat al aan de voorkant van de strafrechtelijke aanpak verschillende opsporingsmethoden worden ingezet. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom het belang van een sterke en structurele samenwerking tussen de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en financieel rechercheurs. Daarnaast ziet de Nationaal Rapporteur een grote meerwaarde in vormen van multidisciplinaire samenwerking, zowel intern binnen de politieorganisatie, als met de Financial Intelligence Unit (FIU) en met externe partijen zoals financiële instellingen. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het project COMCRIM (zie §2.6.1.2).¹² Een ander voorbeeld is het Mensenhandel Field Lab, waarin door het OM en de politie in samenwerking met andere (overheids)organisaties en wetenschappers gestreefd wordt naar een meer effectieve aanpak van mensenhandel door een reeks onconventionele, samenhangende en strategische interventies, waaronder ook financiële interventies (zie §2.6.2.2). De Nationaal Rapporteur juicht deze ontwikkelingen toe en zou graag zien dat dit resulteert in het structureel inbedden van (publiek-private) samenwerking in financiële opsporing. Niet alleen ten behoeve van het inzetten van financiële opsporingsmethoden als middel, maar ook als sturing in de aanpak van mensenhandel. Voorafgaand aan het strafproces is namelijk al van belang dat proactief en publiek-privaat wordt samengewerkt om geldstromen en verdachte transacties te signaleren. Zo ontstaat er meer algemene kennis over verdienmodellen, de modus operandi en de verschillende vormen van uitbuiting. Op de lange termijn kunnen daarmee verdachten wor-

11 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/afpakken (geraadpleegd 2 oktober 2020).

12 De volledige titel van dit onderzoek is: "Combating crimes that undermine the rule of law in a smart and comprehensive manner, in a financial public-private partnership and through artificial intelligence – with a focus on human trafficking, money laundering and corruption".

den opgespoord die met hun criminaliteit grote winst maken, en daarmee een ondermijnende invloed hebben op de maatschappij.

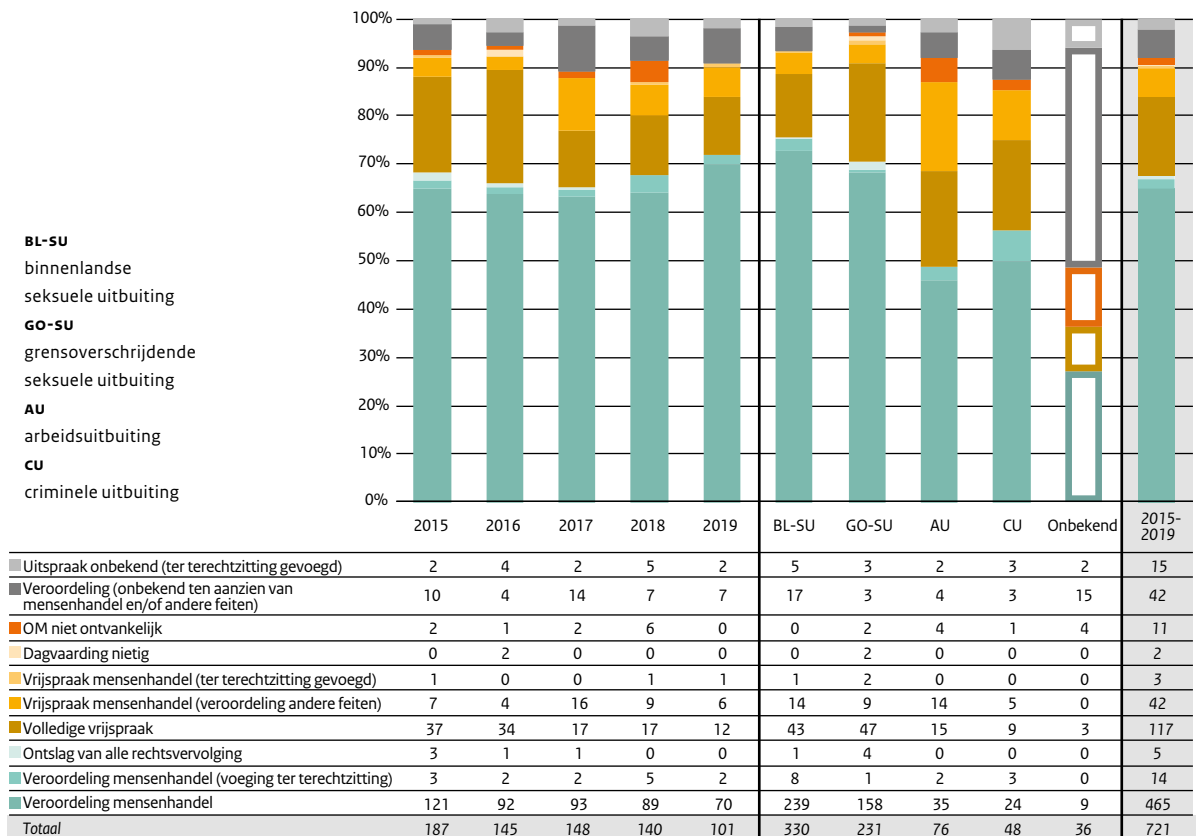
FINANCIËLE OPSPORING VOLGENS DE AVIM

Zowel de AVIM¹³ als het OM¹⁴ geven aan dat in de opsporing aandacht wordt besteed aan het financiële aspect van mensenhandelzaken (zie ook §3.4.2), en dat de mogelijkheid tot het leggen van conservatoir beslag wordt overwogen. Conservatoir beslag is beslaglegging die gedaan wordt nog voor dat er een vonnis is uitgesproken. De mogelijkheden om iemand te vervolgen voor witwassen of conservatoir beslag te leggen, zijn echter niet altijd aanwezig.¹⁵ Vaak loopt het conservatoir beslag spaak omdat er uiteindelijk te weinig aanknopingspunten zijn,¹⁶ de verdachte in het buitenland zit,¹⁷ of omdat de verdachte onvoldoende vermogend is om daadwerkelijk beslag te leggen. Daarnaast wordt het geld dat wordt verdiend met de mensenhandel vaak direct omgezet in goederen.¹⁸ Soms wordt het verdiende ‘criminele’ geld door verdachten uitgegeven aan dure gebruiksvoorwerpen. Het komt echter ook regelmatig voor dat dit geld niet wordt uitgegeven aan voorwerpen met een hoge waarde (zoals een horloge of een auto), maar juist aan dagelijkse zaken (zoals huishoudelijke uitgaven).¹⁹ Door de AVIM wordt in ieder geval geconstateerd dat verdachten vaak dure producten voor levensonderhoud aanschaffen. Ten behoeve van de versterking van de financiële opsporing van mensenhandel en het vergroten van inzicht in de achterliggende verdienmodellen, ziet de Nationaal Rapporteur meerwaarde in het onderzoeken en volgen van deze geldstromen.

6.4.2 Type afdoening

De rechter kan verschillende uitspraken doen. Naast een veroordeling of een vrijspraak is het ook mogelijk dat een zaak wordt gevoegd met een andere zaak ter terechtzitting, dat het OM niet-ontvankelijk wordt verklaard of dat de verdachte wordt ontslagen van alle rechtsvervolging.²⁰ Figuur 6.3 toont de einduitspraken van de rechter in de 721 mensenhandelzaken in de periode 2015-2019.

- 13 Schriftelijke informatie AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020; AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020; AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Oost-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020; AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020; AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020.
- 14 Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 oktober 2020.
- 15 Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 oktober 2020.
- 16 Schriftelijke informatie AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020; AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020; AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Oost-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020; AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020; AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020.
- 17 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020.
- 18 Schriftelijk informatie AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020.
- 19 Schriftelijk informatie AVIM Oost-Brabant, d.d. 23 september 2020.
- 20 In het geval van voeging ter terechtzitting wordt beslist om het ten laste gelegde feit samen met een andere strafzaak te behandelen. Niet-ontvankelijkheid van het OM houdt in dat het OM het recht tot vervolging van een verdachte verliest, bijvoorbeeld omdat de verdachte is overleden of vanwege een vormfout in het opsporingsonderzoek. Ontslag van alle rechtsvervolging betekent dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft gepleegd, maar dat hij daarvoor niet strafbaar is of dat het feit niet strafbaar is.



Figuur 6.3 Einduitspraken van de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=721)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Veroordeling voor mensenhandeling in 66% van zaken

De totaalkolom in Figuur 6.3 toont dat in de periode 2015-2019 479 mensenhandelzaken tot een veroordeling voor mensenhandel leiden. Dat is 66% van het totaal aantal zaken dat de rechter heeft afgedaan. In 23% spreekt de rechter de verdachte vrij van alle ten laste gelegde feiten van mensenhandel (in Figuur 6.3 zijn dit de drie geelkleurige einduitspraken). Van 57 (8%) in eerste aanleg afgedane zaken kon niet worden achterhaald wat de precieze einduitspraak van de rechter was (de grijze categorieën in Figuur 6.3).

Eerder is gebleken dat het aantal zaken van mensenhandel dat bij de rechter terecht komt, gedaald is in de afgelopen jaren (zie Figuur 6.1 en Figuur 5.6). De linkerkant van Figuur 6.3 laat echter zien dat er sinds 2018 wel relatief vaker veroordeeld wordt voor mensenhandel.

Meer veroordelingen voor seksuele uitbuiting dan voor andere vormen van uitbuiting

De einduitspraken per mensenhandelvorm in Figuur 6.3 tonen opvallende verschillen. Het veroordelingspercentage bij binnenlandse seksuele uitbuiting is het hoogst (72%), gevolgd door grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (68%). Bij niet-seksuele uitbuiting ligt het percentage aanzienlijk lager: 46% bij arbeidsuitbuiting en 50% bij criminele uitbuiting. Zaken van niet-seksuele uitbuiting kan de rechter dus op basis van de strafdossiers minder vaak wettig en overtuigend

gend bewezen verklaren. Dit blijkt ook uit de vorige dadermonitor mensenhandel,²¹ en uit de besproken jurisprudentie in Hoofdstuk 2.

Verdachten stellen vaker hoger beroep in dan het OM

Tegen de einduitspraak van de rechter in eerste aanleg kan zowel het OM als de verdachte in hoger beroep gaan. De zaak wordt dan voorgelegd aan het gerechtshof. In de periode 2015-2019 gebeurde dit in de helft van alle zaken. In 30% werd het hoger beroep uitsluitend aangetekend door de verdachte, in 10% uitsluitend door het OM, en in 10% door zowel de verdachte als het OM. De verdachte tekent dus vaker hoger beroep aan dan het OM. Deze percentages komen overeen met de percentages die in de vorige dadermonitor werden gerapporteerd over de periode 2013-2017.²² Omdat uit informatie verkregen van het OM blijkt dat in deze fase van de strafrechtketen vaak nog zaken stranden,²³ zou het goed zijn om ook zicht te hebben op de resultaten van zaken die in hoger beroep behandeld worden.

6.5 Opgelegde straffen en maatregelen

Van alle 479 door de rechter afgedane zaken die tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid zijn er 14 zaken ter terechtzitting bij andere zaken gevoegd (zie Figuur 6.3). Daarin heeft de rechter dus geen individuele uitspraak gedaan. Incidenteel komt het daarnaast voor dat de rechter geen straf oplegt, bijvoorbeeld vanwege de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. In de periode 2015-2019 heeft de rechter een keer besloten tot een 'schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel'. Deze paragraaf beschrijft de straftoemeting in de overgebleven 464 zaken die in 2015-2019 hebben geleid tot het opleggen van een straf of maatregel voor in ieder geval mensenhandel.

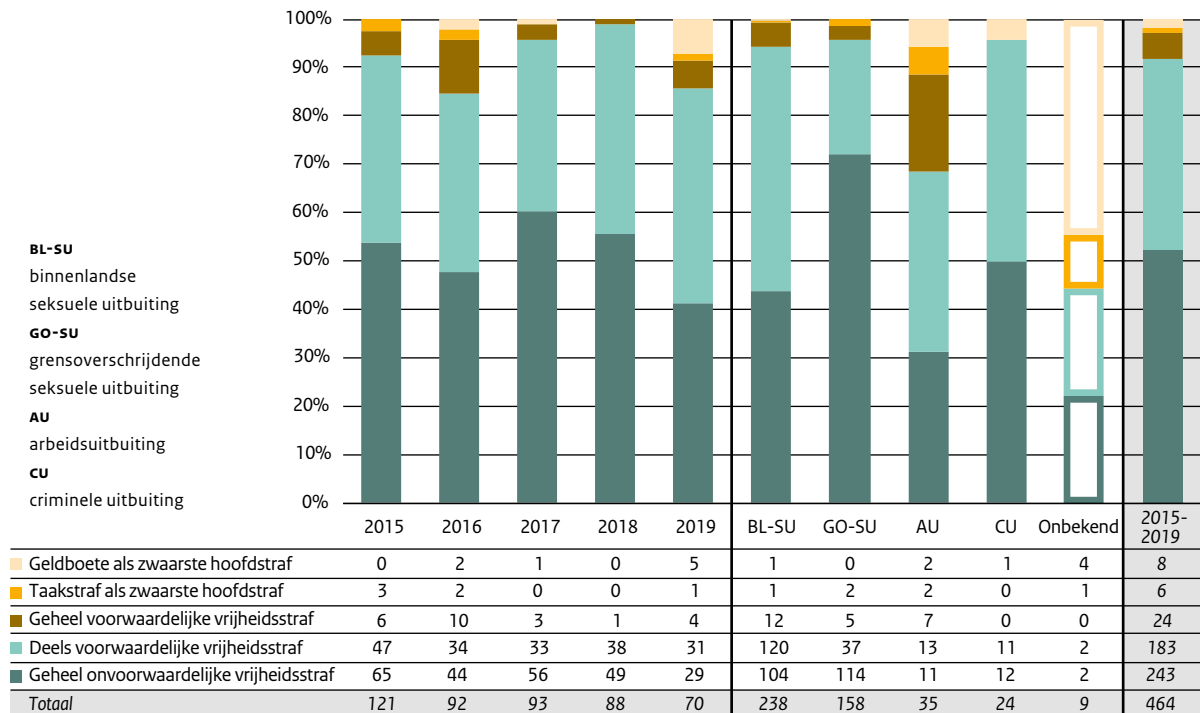
6.5.1 Soort opgelegde hoofdstraffen

In Figuur 6.4 zijn de opgelegde hoofdstraffen weergegeven, zowel per jaar als per mensenhandelvorm. Wanneer meer dan een hoofdstraf is opgelegd, is in de figuur alleen de zwaarste hoofdstraf weergegeven. Hierbij wordt een geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraf als zwaarst beschouwd, gevolgd door een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf (beide mintgroen in de figuur). Een vrijheidsstraf is een gevangenisstraf of jeugddetentie in het geval van een minderjarige (of adolescente) dader. Deze vrijheidsstraffen worden als zwaarder beschouwd dan een taakstraf en een geldboete (geel in de figuur). Deze straffen kunnen betrekking hebben op zowel een veroordeling voor mensenhandel als voor een of meer andere feiten.

21 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 138.

22 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 144.

23 Mondelinge informatie OM, d.d. 2 november 2020.



Figuur 6.4 Zwaarst opgelegde hoofdstraffen, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (n=464)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Aanzienlijk aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

In de totaalkolom in Figuur 6.4 is te zien dat 92% van de daders (n=426) een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgt (zie de balken gekleurd in mintgroen). Hoewel het aandeel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 2019 gedaald is ten opzichte van 2018, blijft het aanzienlijk. Wanneer geen sprake is van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, gaat het meestal om een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf. Taakstraffen en geldboetes als zwaarste hoofdstraf komen nauwelijks voor. Dit is niet verwonderlijk gezien de ernstige aard van het misdrijf mensenhandel.

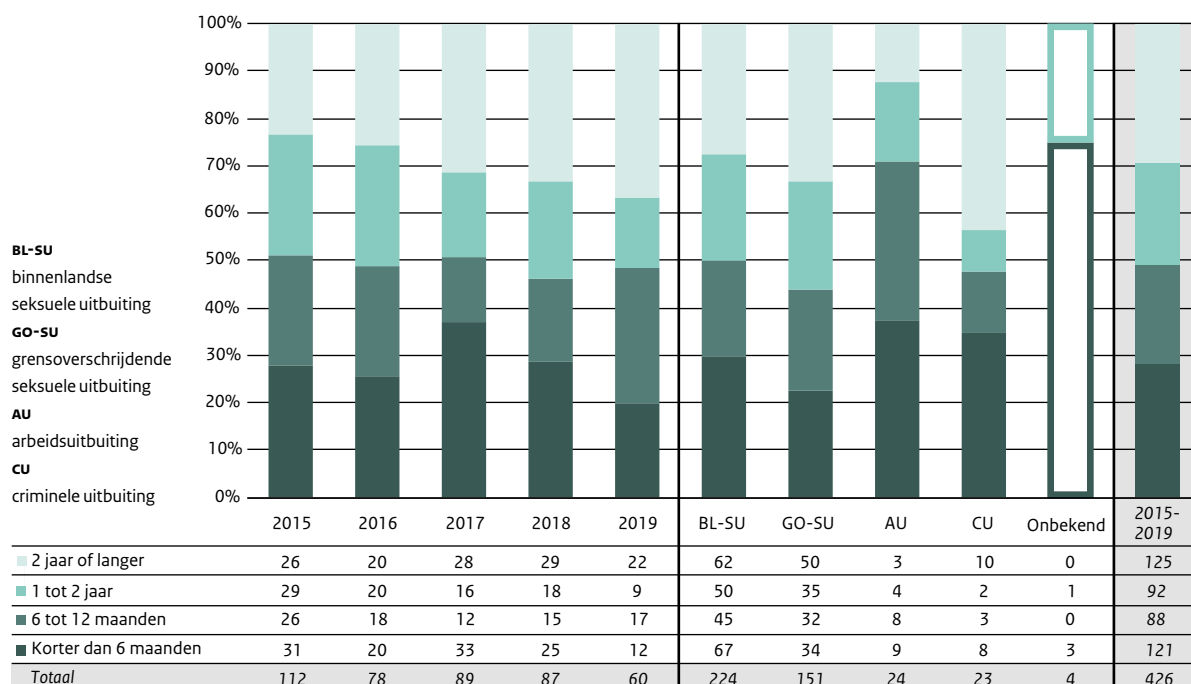
Opmerkelijk zijn daarom de vijf geldboetes die als zwaarste hoofdstraf zijn opgelegd in 2019. Uit navraag bij het OM blijkt dat dit in vier gevallen gaat om een veroordeling voor een APV-overtreding door de kantonrechter, en in een geval om de veroordeling van een rechtspersoon.²⁴ Verder valt op dat het percentage geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per jaar schommelt: in 2019 wordt deze zwaarste straf bijvoorbeeld relatief een stuk minder vaak opgelegd (41%) dan in 2018 (56%) en 2017 (60%). Het percentage deels onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen ligt in 2018 en 2019 juist een stuk hoger (43% en 44%) dan in de voorgaande jaren (gemiddeld 37%).

De rechterkolommen van Figuur 6.4 tonen de opgelegde hoofdstraffen voor de verschillende vormen van mensenhandel. Bij zaken van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (96%), binnenlandse seksuele uitbuiting (94%) en criminele uitbuiting (95%) wordt in het overgrote deel een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. Bij arbeidsuitbuiting is dit aandeel aanzienlijk lager, namelijk in 69% van de zaken.

²⁴ Schriftelijke informatie OM, d.d. 3 november 2020.

6.5.2 Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Figuur 6.5 toont de duur van het onvoorwaardelijke deel van de totaal 426 opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 2015-2019 (zie Figuur 6.4), zowel per jaar als per vorm van mensenhandel. Ook hier geldt dat de weergegeven strafduur vaak ook betrekking heeft op andere bewezenverklarde feiten, naast mensenhandel.



Figuur 6.5 Duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (n=426)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Vaker langere vrijheidsstraffen

De totaalkolom in Figuur 6.5 toont dat daders vaker een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgen van twee jaar of meer (29%) of van zes maanden of minder (28%), dan een straf met een duur die daartussenin ligt. Bovendien blijkt dat in de meest recente jaren naar verhouding vaker lange onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van twee jaar of meer opgelegd worden. Ook valt op dat een dader in 2019 relatief weinig een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of minder krijgt opgelegd (20% in 2019, ten opzichte van 29% in 2018). Om deze bevinding te kunnen relateren aan het type zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd en daarmee te kunnen verklaren, is aanvullend dossieronderzoek noodzakelijk.

Arbeidsuitbuiting naar verhouding milder bestraft

De kolommen met de vier mensenhandelvormen laten zien dat er grote verschillen zijn in de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Bij criminele uitbuiting wordt overwegend een relatief lange (44%) of relatief korte (36%) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd.²⁵ Verder blijkt dat de duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen bij grensoverschrijdende seksuele

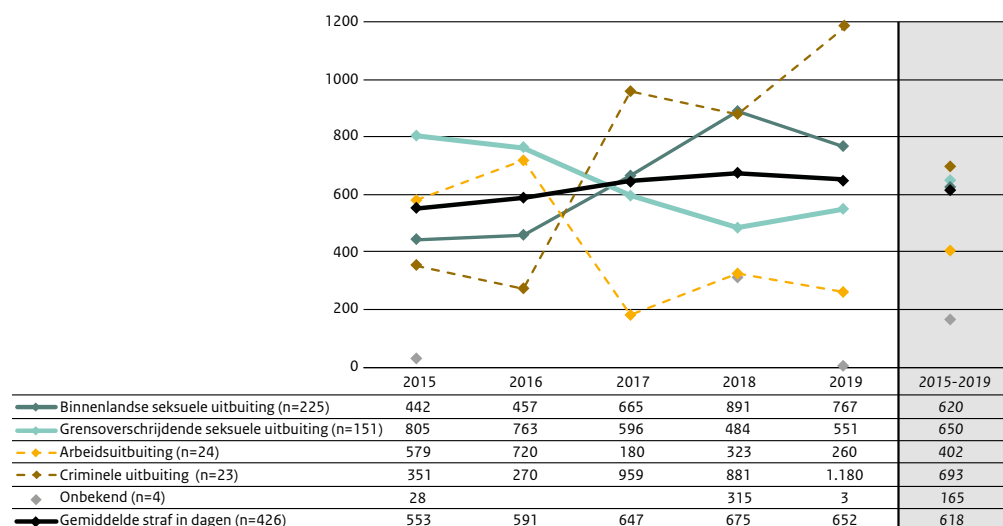
²⁵ Een kanttekening is dat het totaal aantal criminele uitbuitingszaken erg klein is en individuele zaken grote invloed hebben op de resultaten. Om deze reden moet voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies uit deze resultaten.

uitbuiting relatief gezien iets langer is dan die van binnenlandse seksuele uitbuiting. De duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen bij arbeidsuitbuiting is naar verhouding veel vaker korter dan een jaar. Uit Figuur 6.4 bleek al dat bij arbeidsuitbuiting minder vaak een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd vergeleken met de andere vormen van mensenhandel. Als deze wordt opgelegd is de duur dus ook vaker korter. Hieruit blijkt dat arbeidsuitbuiting milder wordt bestraft dan andere vormen van mensenhandel. Om dit te kunnen verklaren, is meer kennis nodig over de aard van de dossiers en de ernst van de feiten. Het zou relevant zijn om kennis te vergaren over de inhoud van deze dossiers en de overwegingen die de rechter maakt bij het bepalen van de strafmaat en –duur. Ook in het licht van de recent toegenomen aandacht voor het fenomeen arbeidsuitbuiting (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2) en de kwetsbare positie van slachtoffers, die bijvoorbeeld op meerdere vlakken afhankelijk zijn van hun dader.

Dat aanzienlijk minder daders van arbeidsuitbuiting strafrechtelijk worden aangepakt dan daders van andere vormen van mensenhandel (zie ook §4.5) en dat zij daarnaast relatief mild worden bestraft is zorgelijk. Omdat de groep kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt zo groot is en in sommige gevallen zeer verdienstelijke verdienmodellen achter deze vorm van uitbuiting schuilgaan (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2), blijft arbeidsuitbuiting namelijk een lucratieve optie voor malafide werkgevers.

Gemiddelde vrijheidsstraf van ruim een jaar en acht maanden

Figuur 6.6 laat de gemiddelde duur zien van dezelfde 426 opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De strafoplegging van de mensenhandelvormen arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting zijn gestippeld weergegeven, omdat de lijnen gebaseerd zijn op slechts 24, respectievelijk, 23 vrijheidsstraffen over het totaal van vijf jaar. In de categorie onbekend zijn in 2016 en 2017 helemaal geen (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd. Deze lijn is daarom niet doorgetrokken, maar uitsluitend weergegeven met (grijze) markeringen. Helemaal rechts in de figuur staan markeringen die de gemiddelde strafduur laten zien over de totale periode 2015-2019, wederom over het totaal (alle mensenhandelvormen samen) als voor iedere mensenhandelvorm afzonderlijk.



Figuur 6.6 De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in dagen, per mensenhandelvorm, en per jaar 2015-2019 (n=426)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Figuur 6.6 laat zien dat het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen in de periode 2015-2019 gemiddeld 618 dagen duurt, oftewel ruim een jaar en acht maanden. Gemiddeld genomen over deze periode, wordt de langstdurende straf opgelegd voor criminele uitbuiting (693 dagen), gevolgd door grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (650 dagen), en achtereenvolgens binnenlandse seksuele uitbuiting (620 dagen) en arbeidsuitbuiting (402 dagen). Verder blijkt uit de figuur dat de gemiddelde duur stijgt van 553 dagen in 2015 naar 652 dagen in 2019. Gemiddeld worden er dus langere straffen opgelegd. Of de rechter echter in *vergelijkbare* mensenhandelzaken zwaarder is gaan straffen, is op basis van deze informatie niet te zeggen. Het is immers ook mogelijk dat in recente jaren een andere soort zaken voor de rechter zijn gekomen dan in de jaren daarvoor.

Om dit soort ontwikkelingen te kunnen duiden en te kunnen achterhalen of sprake is van een bewuste verandering in de strafrechtelijke aanpak bij het OM of de rechtspraak is een diepgaande analyse over zoveel mogelijk factoren die de strafoplegging kunnen beïnvloeden nodig. De Nationaal Rapporteur heeft eerder aanbevolen door middel van een jurisprudentieonderzoek inzicht te verwerven in de strafoplegging in mensenhandelzaken.²⁶ Dit inzicht is om meerdere redenen van belang. Ten eerste om tot een passende en consistente straftoemeting te komen. Ten tweede vanwege de normmarkerende werking die uitgaat van de straf: het definieert de balans tussen enerzijds de aard van het delict en anderzijds de ernst die daaraan wordt toegekend. Naast dergelijk (dossier)onderzoek, is ook de ontwikkeling van oriëntatiepunten, die momenteel nog ontbreken (zie ook §6.2), onverminderd relevant voor het creëren van inzicht in de achtergrond van strafoplegging.

JURISPRUDENTIEONDERZOEK DOOR DEFENCE FOR CHILDREN-ECPAT

Recentelijk heeft Defence for Children-ECPAT jurisprudentieonderzoek gedaan naar 145 rechterlijke uitspraken over de periode 2015-2019 waarin sprake was van een veroordeling voor mensenhandel (seksuele uitbuiting) met een minderjarig slachtoffer.²⁷ Uit dit onderzoek blijkt dat uit de strafmotivering in uitspraken vaak niet op te maken is hoe beïnvloedende factoren zijn meegewogen in de straftoemeting. Denk daarbij aan de ernst van het feit, de leeftijd van slachtoffer en veroordeelde, of het gebruik van geweld. Rechters maken altijd maatwerkbeslissingen. Maar het is onduidelijk welk gewicht onderling aan verschillende factoren wordt toegekend en hoe dit samenhangt. De Nationaal Rapporteur onderstreept in dit kader het belang van het bewust opleggen van bepaalde straffen bij de aanwezigheid van bepaalde strafmaatbeïnvloedende factoren, en het expliciet toelichten en motiveren daarvan. Het zou zinvol zijn om uit te dragen dat een maatschappelijke norm gesteld wordt bij zaken die tot een vrijheidsstraf leiden.

6.5.3 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen

De rechter kan naast de hoofdstraf ook verschillende maatregelen en/of bijkomende straffen opleggen voor mensenhandel. Waar straffen zien op leedtoevoeging, zien maatregelen op her-

²⁶ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 190-191;
 Nationaal Rapporteur, 2016 (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), p. 29.
²⁷ Defence for Children, 2020.

stel. Een voorbeeld van een maatregel is de vordering tot schadevergoeding. Wanneer een slachtoffer zich als benadeelde partij in een strafzaak heeft gevoegd en een verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend, moet een rechter daarop beslissen. Een slachtoffer kan een verzoek doen tot vergoeding van materiële en/of immateriële schade. Een voorbeeld van materiële schade zijn medische kosten die zijn gemaakt door toedoen van de verdachte. Immateriële schade kan worden gevorderd als emotionele schade is geleden.

Tabel 6.2 geeft weer welke maatregelen en bijkomende straffen de rechter in eerste aanleg in de totale periode 2015-2019 oplegde in de 464 zaken met een veroordeling en strafoplegging voor mensenhandel (zie Figuur 6.4).

Tabel 6.2 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in de zaken die in eerste aanleg tot een veroordeling met strafoplegging voor mensenhandel hebben geleid 2015-2019 (n=465)

Vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen	Aantal	Percentage (n=465)
Terbeschikkingstelling / Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (tbs/PIJ)	12	3%
Contactverbod	24	5%
Gebiedsverbod	1	0%
Maatregel gedragsbeïnvloeding jeugdigen (GBM)	1	0%
Vermogensmaatregelen ²⁸	Aantal	Percentage (n=465)
Schadevergoeding	247	53%
Onttrekking aan het verkeer	28	6%
Bijkomende straffen	Aantal	Percentage (n=465)
Verbeurdverklaring	55	12%

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Rechter legt weinig, maar wel vaker maatregelen op

Uit de tabel blijkt dat de rechter relatief weinig vrijheidsontnemende of -beperkende maatregelen oplegt. Wel legde de rechter in de periode 2015-2019 vaker een tbs-maatregel of PIJ-maatregel op vergeleken met de periode waarin de Nationaal Rapporteur de vorige keer rapporteerde - in de periode 2013-2017 ging het slechts om 1%. Ook een contactverbod werd in voorgaande periode slechts vijf keer opgelegd (1%), en nu dus aanzienlijk vaker.²⁹ Tot slot toont Tabel 6.2 dat een schadevergoedingsmaatregel in meer dan de helft van alle zaken opgelegd wordt. Bij zaken van mensenhandel is vrijwel altijd sprake van een verdienmodel (zie ook §6.4.1). Een schadevergoedingsmaatregel zorgt ervoor dat een dader ook de financiële consequenties voelt van het gepleegde strafbare gedrag. De inkomsten uit vermogensmaatregelen kunnen bovendien worden ingezet om slachtoffers te compenseren.

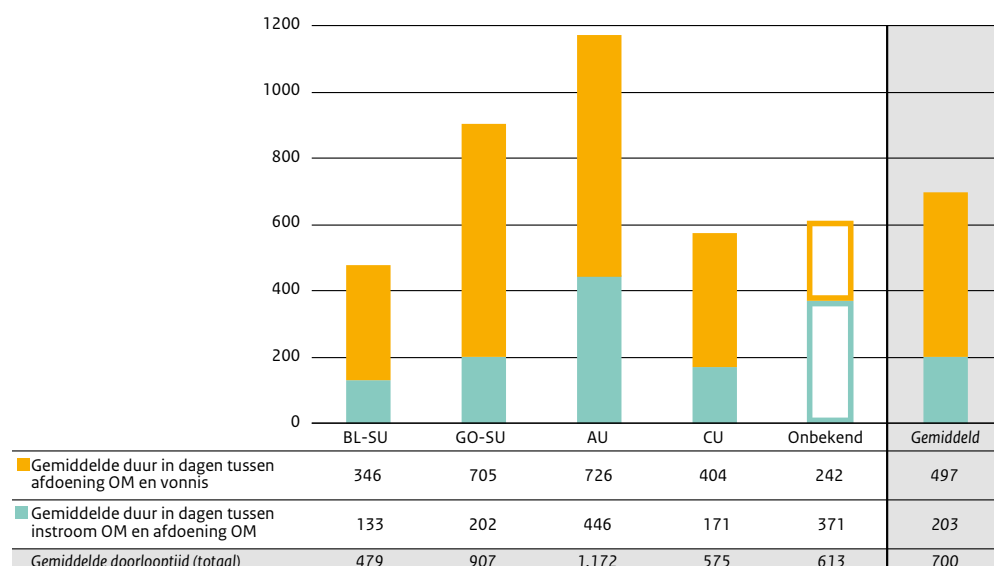
28 In werkelijkheid bestaan er drie verschillende vermogensmaatregelen: de schadevergoedingsmaatregel, onttrekking aan het verkeer en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Helaas bestaat op dit moment echter geen betrouwbare informatie over opgelegde ontnemingsmaatregelen in mensenhandelzaken, omdat dit ontbreekt in het databestand RAC-min.

29 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor Mensenhandel 2013-2017), Tabel 6.2.

Passende maatregelen in aanvulling op een straf zijn belangrijk in het kader van de integrale aanpak. Een volledige aanpak kan alleen effectief zijn wanneer ook aandacht wordt besteed aan bescherming van het slachtoffer en resocialisatie van de dader. Dit kan bijvoorbeeld ook door middel van het opleggen van bijzondere voorwaarden (zie §7.4.3). Het is daarom noodzakelijk om de belangen en kwetsbaarheden van slachtoffers en daders ook in acht te nemen in de fase van berechting.

6.6 Doorlooptijden

Tot slot toont Figuur 6.7 de doorlooptijden bij het OM en de rechtbank van mensenhandelzaken waarover in de periode 2015-2019 een vonnis is uitgesproken. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn er 721 uitspraken van mensenhandel geweest in de periode 2015-2019. In 26 gevallen is de datum van afhandeling of van het vonnis verkeerd geregistreerd. Deze zaken zijn buiten beschouwing gelaten. Figuur 6.7 laat daarmee de doorlooptijden zien van de 695 overgebleven zaken.



Figuur 6.7 De gemiddelde duur van de doorlooptijden in dagen per mensenhandelvorm, over de periode 2015-2019 (n=695)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Figuur 6.7 toont dat de dossiers van de 695 mensenhandelzaken in de periode 2015-2019, gemiddeld bijna zeven maanden bij het OM liggen en ruim zestien maanden bij de rechtbank. Er zit gemiddeld bijna twee jaar tussen het moment dat de zaak bij het OM wordt ingeschreven en de datum waarop het vonnis wordt uitgesproken. Tussen de jaren onderling zijn geen grote verschillen in doorlooptijden waarneembaar. De gemiddelde doorlooptijd bij de rechtbank is echter wel iets toegenomen ten opzichte van de periode 2013-2017, toen deze doorlooptijd nog gemiddeld veertien maanden was. De gemiddelde doorlooptijd bij het OM is ongewijzigd ten opzichte van de periode 2013-2017.³⁰

³⁰ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 158-159.

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de verschillende mensenhandelvormen, blijkt dat de doorlooptijd voor zaken van arbeidsuitbuiting met ruim drie jaar het langst is. Dit geldt bij zowel het OM als de rechtbank. De doorlooptijd voor criminele uitbuiting en binnenlandse seksuele uitbuiting zijn met ruim zestien maanden het kortst. Verder valt op dat de rechtbank steevast aanzienlijk meer tijd nodig heeft om een zaak te behandelen dan het OM.

6.7 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft de berechting van verdachten van mensenhandel door de rechter in eerste aanleg in de periode 2015-2019.

De rechter doet minder zaken af, maar straft vaker en strenger

Het aantal mensenhandelzaken dat de rechter in eerste aanleg heeft afgedaan in de periode 2015-2019 neemt fors af. Waar de rechter in 2015 nog 187 zaken afdeed, waren dit er in 2019 slechts 101. Dit is een logisch gevolg van het dalend aantal opsporingsonderzoeken en betrokken personen (zie §4.4), het dalend aantal ingeschreven en afgehandelde zaken van het Openbaar Ministerie (OM) (zie §5.4) en het feit dat veel zaken bij het OM resulteren in een sepot (zie §5.5). Bovendien is deze dalende trend in vervolging en berechting al langer waarneembaar.³¹

Wanneer een zaak echter voor de rechter komt, leidt die in de meest recente jaren wel vaker tot een veroordeling. Meestal is dan sprake van een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarnaast is de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen recentelijk langer. De gemiddelde duur van deze straffen was in 2015 nog 553 dagen, terwijl het in 2019 om gemiddeld 652 dagen gaat.

Arbidsuitbuiting naar verhouding milder bestraft

Wanneer vervolgens wordt gekeken naar de vier vormen van mensenhandel afzonderlijk, blijkt dat bij arbeidsuitbuiting het minst vaak een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd. Als deze wordt opgelegd, is de duur bovendien vaker relatief kort. De groep kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt is groot en in sommige gevallen gaan zeer verdienen modellen schuil achter deze vorm van uitbuiting (zie het *uitgelichte stuk* over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2). Dat naar verhouding weinig daders van arbeidsuitbuiting strafrechtelijk worden aangepakt (zie ook §4.5) en dat zij daarnaast relatief mild worden bestraft moet er niet toe leiden dat arbeidsuitbuiting een lucratieve optie blijft voor malafide werkgevers.

Nader inzicht in de straftoemeting is van belang

De resultaten in dit hoofdstuk tonen aan dat er verschillen zijn in straffen die opgelegd worden, zowel tussen als binnen de verschillende mensenhandelvormen. Of de rechter echter in *vergelijkbare* mensenhandelzaken anders is gaan straffen, en of sprake is van een bewuste verandering in de strafrechtelijke aanpak bij het OM of de rechtspraak, is op basis van deze informatie niet te zeggen. Het is immers ook mogelijk dat in recente jaren andere soorten zaken voor de rechter zijn gekomen dan in de jaren daarvoor. In de vorige dadermonitor werd aanbevolen om inzicht te verwerven in de strafoplegging in mensenhandelzaken (zie ook §1.4).³² Weliswaar is onlangs jurisprudentieonderzoek gedaan naar de bestrafing van seksuele uitbuiting van min-

31 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 137.

32 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 191.

derjarigen³³; het inzicht in de achtergrond van strafoplegging naar alle vormen van mensenhandel is echter nog beperkt.

Om inzicht te verwerven in het type zaken dat voor de rechter komt, en op basis waarvan en op welke wijze daarin wordt beoordeeld en bestraft, is aanvullend dossieronderzoek en een diepgaande analyse over zoveel mogelijk factoren die de strafoplegging kunnen beïnvloeden nodig. Daarnaast zouden oriëntatiepunten die de rechter kan raadplegen om de hoogte van een straf voor mensenhandel te bepalen, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de rechtszekerheid en rechtseenheid.

Het belang van financieel onderzoek bij mensenhandelzaken

In ruim de helft van alle zaken die de rechter heeft afgedaan in 2015-2019, was naast mensenhandel ook sprake van een ander strafbaar feit. Omdat mensenhandel vrijwel altijd een verdienmodel heeft, en omdat in de strafrechtketen recent meer aandacht is gekomen voor het afpakken van crimineel vermogen, is het niet gek dat mensenhandel het meest gepaard gaat met witwassen. De Nationaal Rapporteur benadrukt het belang van een sterke en structurele samenwerking tussen de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en financieel onderzoekers. Daarnaast ziet de Nationaal Rapporteur een grote meerwaarde in vormen van multidisciplinaire samenwerking. Daar zijn de laatste tijd verschillende initiatieven op ontpleoid, zowel intern binnen de politieorganisatie, als met de Financial Intelligence Unit (FIU) en met externe partijen zoals financiële instellingen. De Nationaal Rapporteur juicht deze ontwikkelingen toe en zou graag zien dat dit structureel onderdeel gaat uitmaken van de strafrechtelijke aanpak. Zowel aan de voorkant, door verschillende opsporingsmethoden in te zetten om geldstromen en verdachte transacties te signaleren. Als later in het traject, bijvoorbeeld wanneer een schadevergoedingsmaatregel opgelegd wordt. Op de korte termijn is dit belangrijk voor het signaleren, opsporen en bestraffen van daders, en voor het compenseren en beschermen van slachtoffers. Op de lange termijn kan het leiden tot meer kennis over verdienmodellen en financiële constructies waardoor zeer winstgevende situaties van mensenhandel kunnen worden opgespoord die een ondermijnende invloed hebben op de maatschappij.

33 Defence for Children, 2020.

CASUS 5

Het verhaal van Yoeri (30 jaar)

Yoeri woont in een huurwoning in Zeist. Hij is geboren in de voormalige Sovjet-Unie en kwam op vijfjarige leeftijd naar Nederland met zijn familie. Tijdens het verblijf met zijn familie in een asielzoekerscentrum, maakt hij veel ruzies mee. Ook is hij vaak doelwit van pestereien van andere kinderen. Als het gezin een woning in Utrecht toegewezen krijgt, heeft Yoeri geen last meer van pesters. Wel is hij getuige van huiselijk geweld van zijn vader richting zijn moeder. Nadat Yoeri zijn vmbo-diploma haalt, gaat hij op zichzelf wonen en via uitzendbureaus in verschillende sectoren aan het werk. Hoewel hij een inkomen heeft, loopt hij schulden op vanwege een huurachterstand. Bovendien moet hij vaak op zoek naar een andere baan. Vanwege slecht functioneren krijgt Yoeri regelmatig ontslag.

Ook Yoeri's liefdesleven is turbulent. Hij heeft verschillende instabiele en problematische relaties, soms met meer vrouwen tegelijk. Daarin stelt hij zich dominant en manipulatief op. Zijn zus vindt dan ook dat hij zich steeds meer als 'machoman' gedraagt en steeds vrouwonvriendelijker wordt. Volgens haar is dit iets dat past bij hun cultuur. Als Yoeri 18 jaar is, krijgt hij zijn eerste kind met Milou en een jaar later volgt de tweede. Later krijgt hij nog twee kinderen met een andere vriendin, Ashley. In beide relaties gaat Yoeri veelvuldig vreemd, gebruikt hij geweld tegen zijn partners en er is sprake van verkrachting, zo verklaren de partners achteraf. Vervolgens krijgt Yoeri een relatie met de minderjarige Souraya. Yoeri heeft niet alleen seks met haar, maar dwingt haar ook om in de prostitutie te werken. Hij dreigt om de relatie te verbreken als zij niet genoeg geld voor hem verdient. Ook dreigt Yoeri de naaktfoto's van Souraya aan haar moeder te laten zien als ze niet doet wat hij zegt.

Milou, Ashley en Souraya doen aangifte en er volgt een rechtszaak. Yoeri wordt veroordeeld voor het mishandelen en verkrachten van zijn ex-vriendinnen, het bezit van kinderpornografie en seksuele uitbuiting van Souraya. Hij krijgt zes jaar gevangenisstraf en meerdere schadevergoedingen opgelegd van in totaal 17.000 euro. Bovendien krijgt hij een contactverbod van twee jaar voor alle drie de slachtoffers. Bovenop de zes jaar gevangenisstraf wordt nog een voorwaardelijke gevangenisstraf uit een eerder vonnis, ook voor relationeel geweld, ten uitvoer gelegd.

De reclassering schat het risico op een terugval hoog in door zijn problematische gedrag binnen relaties.

Nadat Yoeri zijn gevangenisstraf heeft uitgezeten, komt hij onder toezicht te staan van de reclassering. De reclassering schat het risico op een terugval hoog in door zijn problematische gedrag binnen relaties. Bovendien wordt bij Yoeri persoonlijkheidsproblematiek vastgesteld: hij heeft narcistische en antisociale trekken. Ook vertoont hij risicovol seksueel gedrag. Yoeri erkent niet wat hij gedaan heeft, en geeft vooral zijn ex-vriendinnen de schuld. Die zouden tegen hem samenspannen. In de verschillende toezichttrajecten werkt Yoeri niet goed mee. Ook overtreedt hij regelmatig het contactverbod. De enige overgebleven optie om het risico op herhaling te verkleinen, binnen een voorwaardelijke invrijheidstelling, is door een klinische behandeling als voorwaarde te stellen om vervroegd vrij te komen. Het OM kan zo'n voorwaarde opleggen na advies van de reclassering. Yoeri blijft de delicten echter ontkennen. Hij verwijt alle betrokkenen dat ze hem tegenwerken, waardoor verdere behandeling van zijn problematiek niet mogelijk is. Uiteindelijk erkent Yoeri wat hij gedaan heeft en kan de klinische behandeling negen maanden later opnieuw worden gestart.

7 Resocialisatie

Dit hoofdstuk gaat over reclasseringstoezichten voor daders van mensenhandel in de periode 2015-2019. Uit het hoofdstuk blijkt dat reclasseringstoezicht, ondanks de aanwezige justitiële kaders, vaak uitblijft. Het is onduidelijk hoe dit komt. Om dit te achterhalen is meer informatie nodig. Daarnaast zijn er weinig tot geen toezichten voor criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Dat is opvallend. Daders van criminele uitbuiting zijn relatief vaak jonge daders en vaak verwickeld in andere criminaliteit naast mensenhandel. Deze jonge dadergroep in combinatie met de ernst van het delict maakt het des te urgenter dat er voldoende aandacht is voor het voorkomen van herhaald daderschap.

7.1 Inleiding

Naast het bestraffen van daders is het ook belangrijk om te voorkomen dat zij opnieuw de fout in gaan. Het voorkomen van herhaald daderschap is daarom een belangrijke stap aan het eind van de strafrechtketen. Ook voor het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. Het maakt inzichtelijk hoe effectief de strafrechtelijke aanpak van daders is in het stoppen van mensenhandel. Het is de bedoeling dat daders na hun straf in de samenleving kunnen re-integreren, oftewel: resocialiseren.

De reclassering is betrokken in verschillende fasen van de strafrechtketen. Vanaf het moment dat een verdachte wordt aangehouden tot aan het moment dat een dader terugkeert in de maatschappij.¹ Tot aan de strafoplegging is een belangrijke taak van de reclassering om het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtbank te adviseren. Onder meer over het recidiverisico en de meest passende straf, gelet op de persoonlijke omstandigheden van een verdachte.² Wanneer de rechter een straf of maatregel heeft opgelegd, kan de reclassering in beeld komen voor het houden van toezicht.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op toezicht door de reclassering. §7.3 gaat vervolgens in op de achtergrond van de cijfers. §7.4 gaat in op de toezichten door de reclassering in de periode 2015-2019. Tenslotte volgt de conclusie in §7.5.

7.2 Toezicht door de reclassering

Tijdens een reclasseringstoezicht moet een dader zich als onderdeel van zijn straf of maatregel houden aan bepaalde regels en bijzondere voorwaarden. Een voorbeeld van een bijzondere voorwaarde is de verplichting om deel te nemen aan een forensische behandeling bij een kliniek, bijvoorbeeld voor agressiebeheersing (zie ook Tabel 7.1). De reclassering begeleidt de dader bij het uitvoeren van de straf en controleert of de dader zich aan de gemaakte afspraken en opgelegde voorwaarden houdt.³ Ook kan reclasseringstoezicht worden ingezet in de laatste fase van een straf als voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. De verschillende toezichtvormen van de reclassering worden aangeduid als justitiële kaders. Hierna wordt ingegaan op verschillende justitiële kaders waarbij reclasseringstoezicht kan worden opgelegd.

Voorwaardelijke veroordeling

Aan een voorwaardelijke straf worden vaak bijzondere voorwaarden verbonden, die voor een bepaalde periode gelden. Deze voorwaarden dienen als stok achter de deur. Indien de reclassering concludeert dat de gestelde voorwaarden niet of niet naar behoren zijn uitgevoerd, geeft de reclassering advies aan het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) in Leeuwarden over de tenuitvoerlegging, wijziging van voorwaarden en over verlenging

1 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen (geraadpleegd 5 oktober 2020).

2 Website Reclassering, www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/advies (geraadpleegd 5 oktober 2020).

3 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/toezicht (geraadpleegd 3 oktober 2020).

van de proeftijd.⁴ Nadat AICE dat advies heeft doorgeleid naar het OM, maakt het OM vervolgens de afweging of die informatie aan een rechter wordt voorgelegd. De rechter neemt dan, na behandeling van het verzoek van het OM, op zitting of bij uitspraak een beslissing over het omzetten van de oorspronkelijk voorwaardelijk opgelegde straf in een onvoorwaardelijke straf.⁵ Ook kan de rechter beslissen dat de bijzondere voorwaarden worden aangepast of aangevuld, of de toezichtsperiode wordt verlengd.⁶

Penitentiair Programma

Daders met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf kunnen in de laatste fase van deze straf⁷ in aanmerking komen voor een Penitentiair Programma. Tijdens dit programma brengt de dader de laatste fase buiten de gevangenis door onder toezicht van de reclassering. Om toezicht te kunnen houden, wordt een dader in sommige gevallen met een enkelband elektronisch gecontroleerd.

Voorwaardelijke invrijheidsstelling

Bij gevangenisstraffen van langer dan een jaar kunnen veroordeelden na het uitzitten van twee derde van hun straf in aanmerking komen voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Dit betekent dat zij het laatste deel van hun straf buiten de gevangenis mogen doorbrengen, voor zover zij voldoen aan de opgelegde voorwaarden en meewerken aan het gestelde programma binnen de gevangenis. De inhoud van die voorwaarden, bijvoorbeeld het dragen van een enkelband, bepaalt het OM na advies van de Dienst Justitiële Inrichting en de reclassering. De reclassering houdt toezicht op de naleving van die voorwaarden.⁸ Door invoering van de wet Straffen en Beschermen, die vanaf 1 mei 2021 in werking treedt, gaat dit proces veranderen. Daders komen dan niet meer automatisch voorwaardelijk vrij na het verstrijken van twee derde van hun straf. Daarnaast kan een voorwaardelijke invrijheidsstelling na invoering van die wet voor maximaal twee jaar worden verleend. Het OM bepaalt dan per individuele dader of een voorwaardelijke invrijheidsstelling aan de orde is. Het gedrag van de dader, de slachtofferbelangen en het gevaar voor de maatschappij spelen in die afweging een belangrijke rol.⁹ De Nationaal Rapporteur is benieuwd naar de manier waarop deze belangenafweging tot stand komt na invoering van de wet en wijst op de noodzaak om slachtofferperspectief en daderperspectief met elkaar te verbinden.

Tbs of PIJ

Naast een straf kan een rechter ook een maatregel opleggen, zoals een terbeschikkingstelling (tbs) onder voorwaarden of een terbeschikkingstelling met dwangverpleging. Ingeval van een

4 Per 1 januari 2020 vastgelegd in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (ook wel de Wet USB genoemd).

5 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/soorten-toezicht (geraadpleegd 30 september 2020).

6 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/soorten-toezicht (geraadpleegd 30 september 2020).

7 Zie art. 4, tweede lid, van het Penitentiaire beginselenwet, inhoudende dat aan een penitentiair programma kan worden deelgenomen gedurende ten hoogste een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf direct voorafgaand aan de datum van invrijheidsstelling, mits a) de dader is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van ten minste zes maanden, b) het strafrestant bij aanvang van de deelname aan het penitentiair programma ten minste vier weken en ten hoogste een jaar bedraagt, en c) er geen andere omstandigheden zijn die zich tegen zijn deelname verzetten.

8 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/soorten-toezicht (geraadpleegd 2 oktober 2020).

9 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/23/wet-straffen-en-beschermen-aangenomen-door-eerste-kamer (geraadpleegd 5 november 2020).

opgelegde tbs met voorwaarden houdt de reclassering toezicht op de naleving van die voorwaarden. Bij een tbs met dwangverpleging wordt een dader voor behandeling en verpleging opgenomen in een forensisch psychiatrische kliniek. Jaarlijks of tweejaarlijks beoordeelt de rechter of en in welk kader de behandeling van een dader moet worden voortgezet. Indien het maatschappelijk verantwoord is om een dader gefaseerd te laten terugkeren in de samenleving kan hij in aanmerking komen voor proefverlof of een voorwaardelijk beëindigde tbs. Indien een rechter hiertoe beslist is de reclassering aan zet om te controleren of de dader zich houdt aan de door de rechter gestelde voorwaarden.¹⁰ Vergelijkbaar met een tbs-maatregel die aan volwassenen kan worden opgelegd, is er de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ) die aan jeugdigen kan worden opgelegd.¹¹

7.3 Achtergrond van de cijfers

Informatie over reclasseringstoezicht voor daders van mensenhandel is opgevraagd bij de drie reclasseringsorganisaties (3RO). De 3RO richt zich op volwassenenreclassering en heeft geen zicht op toezicht dat gehouden wordt door de jeugdreclassering. Deze data zijn afkomstig uit het Integraal Reclassering Informatiesysteem (IRIS). Over de data wordt gerapporteerd op het niveau van door justitie toegewezen toezichten. Hierbij kan een toezicht¹² bestaan uit meerdere opeenvolgende opdrachten (zie §7.5 voor voorbeelden hiervan). Deze opdrachten kunnen uit verschillende soorten toezichten bestaan, maar kunnen ook verschillende fasen binnen een toezicht betreffen. Daarnaast kan het zo zijn dat een dader een nieuwe toezichtsoopdracht krijgt opgelegd vanwege een nieuwe veroordeling.

De focus in dit hoofdstuk ligt op toezichten in het kader van een mensenhandeldelict in de fase nadat het OM de zaak heeft afgehandeld of nadat de rechter een vonnis heeft gewezen (executiefase). De reden hiervoor is dat deze toezichten gericht zijn op het resocialiseren van de dader door controle en begeleiding te bieden bij de re-integratie in de samenleving. In dit onderzoek zijn alleen de toezichtsoopdrachten meegenomen met een mensenhandeldelict, zoals geregistreerd in IRIS. Van alle toezichtsoopdrachten van de drie reclasseringsorganisaties was 65% gericht op de executiefase. Deze opdrachten zijn geselecteerd, wat resulteerde in een selectie van 157 ingestroomde en 143 beëindigde toezichten voor mensenhandel in de periode 2015 tot en met 2019. In dit hoofdstuk wordt gekeken voornamelijk gekeken naar beëindigde toezichten, omdat dan teruggekeken kan worden naar het verloop van dit toezicht. Bij deze beëindigde toezichten waren 136 unieke personen betrokken. Dat betekent dat zeven daders meerdere toezichten kregen voor mensenhandel in de periode 2015 tot en met 2019.

7.3.1 Gehanteerde definitie mensenhandel

Om te achterhalen welke toezichten zijn opgelegd voor een mensenhandeldelict is gekeken naar de delictcodes. In het registratiesysteem van de 3RO is onder delictcodes geregistreerd voor welk wetsartikel of welke wetsartikelen de toezichtsoopdracht is opgelegd. Op basis daarvan zijn toezichten geselecteerd die gaan over mensenhandel. Dit mensenhandelartikel maakt

10 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/soorten-toezicht (geraadpleegd 5 oktober 2020) en schriftelijke informatie 3RO, d.d. 30 oktober 2020.

11 Website DJI, www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/straffen-en-maatregelen/index.aspx (geraadpleegd 5 oktober 2020).

12 In de registratie worden toezichten aangeduid als een programma.

geen onderscheid tussen de verschillende uitbuitingsvormen (zie ook §2.2.1). Om de vorm van mensenhandel te achterhalen zijn de data van de reclassering op basis van parketnummer gekoppeld aan gegevens over de mensenhandelvorm ten tijde van vervolging en berechting (zie ook §B1.6). Deze gegevens zijn deels afkomstig uit het registratiesysteem RAC-min van het OM (zie §5.3.1) en deels uit aanvullend dossieronderzoek van de Nationaal Rapporteur (zie §6.3.1).

7.3.2 Beperkingen aan de data

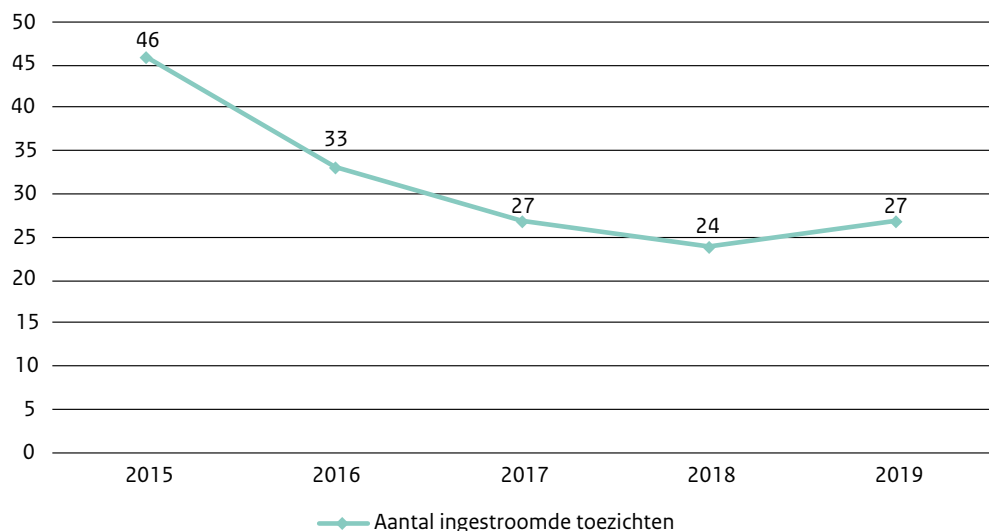
Ondanks het koppelen van data van het OM en data op basis van aanvullend dossieronderzoek kon voor 50 beëindigde toezichten niet achterhaald worden om welke uitbuitingsvorm het ging. Dit komt grotendeels omdat in de data van de reclassering het parketnummer voor een aantal daders ontbreekt.

7.4 Toezichten

Deze paragraaf geeft een cijfermatig overzicht van het aantal ingestroomde toezichten voor daders van mensenhandel. Deze toezichten hebben als doel de dader te begeleiden bij de re-integratie in de samenleving, de zogeheten resocialisatie. Allereerst wordt kort gekeken naar het aantal ingestroomde toezichten, vervolgens wordt in de rest van deze paragraaf gekeken naar het aantal beëindigde toezichten.

7.4.1 Aantal toezichten en aard van de toezichten

Figuur 7.1 laat het aantal toezichten zien dat is ingestroomd in de periode 2015-2019.



Figuur 7.1 Aantal ingestroomde reclasseringstoezichten, per jaar 2015-2019 (N=157)

Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

Weinig ingestroomde toezichten voor mensenhandel

Figuur 7.1 laat het aantal ingestroomde toezichten in de periode 2015-2019 zien. In totaal werden in deze periode 157 toezichten voor mensenhandel ingestroomd. In §6.4.2 werd duidelijk dat in diezelfde periode tenminste 465 veroordelingen zijn geweest voor mensenhandel, waarvan 426 veroordelingen tot een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf. Nog eens 24 daders zijn in die periode veroordeeld tot een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf.

De duur van die onvoorwaardelijke straffen is meestal langer dan een jaar. Hoewel het hier niet om hetzelfde cohort gaat, kan wel geconcludeerd worden dat er voor veel minder daders toezicht volgt dan dat er veroordeeld worden tot een straf waarbij toezicht zou moeten volgen. Voor het uitvoeren van toezicht hebben de reclasseringsorganisaties steeds een justitieel kader nodig (zie §7.2). Gelet op de opgelegde straffen is het te verwachten dat er (op enig moment) een rol is voor de reclassering in het houden van toezicht, nu de daarvoor vereiste justitiële kaders aanwezig zijn. Een dader komt niet altijd direct na een veroordeling bij de reclassering terecht, doordat deze bijvoorbeeld eerst een straf (deels) moet uitzitten. Maar ook als er rekening gehouden wordt met een vertraging van twee jaar zien we een groot verschil tussen het aantal veroordelingen en straffen voor mensenhandel en het aantal toezichten.¹³ De vraag rijst of het relatief kleine aantal toezichten voor daders van mensenhandel te maken heeft met het type dader of dat daar wellicht andere redenen aan ten grondslag liggen. Factoren als het ontkennen van het feit, het niet willen meewerken aan reclasseringstoezicht of het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats kunnen het werk van de reclassering belemmeren.

De gemiddelde leeftijd van de daders van mensenhandel ligt rond de dertig jaar. Een kwart van de daders is niet ouder dan 22 jaar, het gaat hierbij meestal om adolescenten en incidenteel om minderjarigen (zie §8.2). Ongeveer de helft van alle daders van mensenhandel maakt zich schuldig aan binnenlandse seksuele uitbuiting. Van deze daders is zelfs ruim een derde jonger dan 23 jaar (zie §8.2). Dit zijn voornamelijk adolescenten en incidenteel minderjarigen. Het ligt in de lijn der verwachting dat juist jonge daders onder toezicht komen te staan om de kans op recidive te verminderen en wellicht belangrijker hulp te krijgen om hun (delict)gedrag of andere factoren die daaraan bijdragen te veranderen. Een dergelijk zwaar misdrijf plegen op jonge leeftijd kan duiden op de aanwezigheid van achterliggende problematiek. Dat er complexe (multi)problematiek schuil kan gaan achter jong ouderschap, kwam ook naar voren in een casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld en uitbuiting in Amsterdam.¹⁴ Uit interviews met betrokken professionals in Amsterdam bleek bovendien dat slachtoffer- en ouderschap door elkaar heen kunnen lopen. Slachtoffers van seksuele uitbuiting krijgen bijvoorbeeld te maken met (bedreiging met) geweld of het ongewild openbaar maken van naaktfoto's en gaan zelf over tot het ronselen van slachtoffers. Er is echter, naast basale persoonskenmerken (zie Hoofdstuk 8), nog te weinig bekend over wat de achtergrond van veroordeelde daders van mensenhandel is, zoals de factoren die bijdragen aan ouderschap en de problematiek waar zij mee kampen. Dit soort informatie is belangrijk om te kunnen bepalen wat deze daders in de fase van resocialisatie nodig hebben aan hulp en begeleiding om herhaald ouderschap, en daarmee slachtofferschap, te voorkomen. In dat licht is het ook zorgelijk dat er geen gegevens beschikbaar zijn over de aard en omvang van de groep daders van mensenhandel die recidiveert. De Nationaal Rapporteur heeft reeds in de vorige dadermonitor¹⁵ aanbevolen om dit inzichtelijk te maken.

Gezien de ernst van het feit mensenhandel, het aantal veroordelingen en de opgelegde straffen, roept het lage aantal reclasseringstoezichten voor daders van mensenhandel vragen op. Om herhaald ouderschap effectief te kunnen voorkomen, is het belangrijk om meer inzicht te krijgen in de aard van de veroordeelde daders van mensenhandel en de eventuele noodzaak voor hulp en begeleiding die daarmee samenhangt om vervolgens te kunnen beoordelen of de resocialisatie aanpak daarop aansluit.

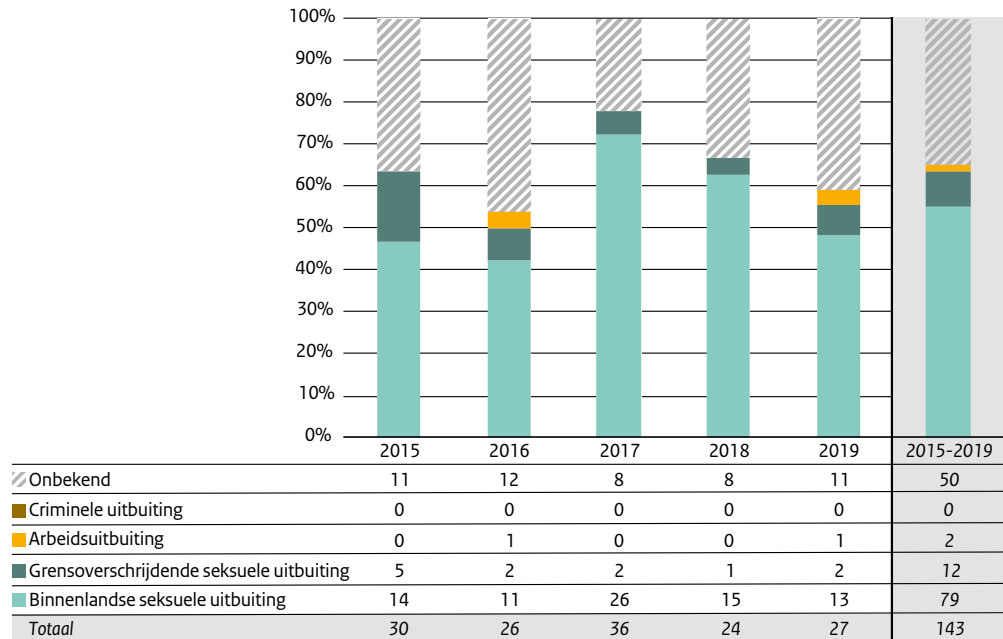
13 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.5.

14 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht), Hoofdstuk 4.

15 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), aanbeveling 2.

Zoals te zien in Figuur 7.1 lag het aantal ingestroomde toezichten in 2015 wat hoger vergeleken met de daaropvolgende jaren. In datzelfde jaar waren er ook relatief veel veroordelingen voor mensenhandel (zie §6.4.2). Vanaf 2016 tot 2019 is een lichte fluctuatie zichtbaar in het aantal ingestroomde toezichten.

Figuur 7.2 laat het aantal beëindigde toezichten zien in de periode 2015-2019 naar vorm van mensenhandel.



Figuur 7.2 Aantal beëindigde reclasseringstoezichten uitgesplitst naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=143)

Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

Het is niet verrassend dat er ook weinig toezichten voor mensenhandel werden beëindigd in die periode. Het gaat hier om 143 beëindigde toezichten in totaal. Daarbij gaat het om 136 unieke daders (zie ook §7.3). Zoals te zien in de bovenstaande figuur fluctueert het aantal beëindigde toezichten tussen 2015 en 2019. In 2018 was het aantal beëindigde toezichten met 24 het laagst. En 2017 met 36 beëindigde toezichten het hoogst. Het relatief grote aantal beëindigde toezichten in 2017 komt door de relatief grote groep uitgestroomde toezichten voor binnenlandse seksuele uitbuiting. In de twee voorafgaande jaren (2015 en 2016) waren er relatief veel in eerste aanleg afgedane zaken voor binnenlandse seksuele uitbuiting (zie §6.4.1). Dit kan een verklaring zijn voor het relatief grote aantal uitgestroomde toezichten voor deze vorm van mensenhandel.

Weinig toezichten voor arbeidsuitbuiting en geen voor criminele uitbuiting

Opvallend is dat er in de afgelopen vijf jaar slechts twee toezichten zijn beëindigd voor arbeidsuitbuiting en geen enkel toezicht voor criminele uitbuiting. Toezichten voor deze vormen van mensenhandel kunnen mogelijk wel voorkomen in de categorie onbekend. In diezelfde periode waren er 35 veroordelingen voor arbeidsuitbuiting en 24 voor criminele uitbuiting (zie §6.4.2). Voor deze vormen van mensenhandel werden meestal ook straffen opgelegd waarbij toezicht door de reclassering te verwachten is. Het ging relatief vaak om onvoorwaardelijke

vrijheidsstraffen, voor criminele uitbuiting veelal voor de duur van langer dan twee jaar, en (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraffen (zie §6.5.1 en §6.5.2). Ook daders van criminele uitbuiting zijn relatief vaak jong (zie ook Hoofdstuk 8). Gezien de aard van de uitbuiting zijn zij vaak verwickeld in andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit, zoals het produceren van of handelen in drugs. Bovendien zijn deze daders nog maar beperkt in beeld.¹⁶ De jonge leeftijd van deze dadergroep in combinatie met de ernst van het delict vraagt om voldoende aandacht en inzet om herhaald daderschap te voorkomen. Het lage aantal toezichten voor arbeidsuitbuiting ligt in de lijn van de bevindingen over deze vorm van mensenhandel in de andere hoofdstukken. Daders van arbeidsuitbuiting worden weinig opgespoord en gedagvaard, en vervolgens minder vaak veroordeeld en ook milder gestraft vergeleken met daders van andere vormen van mensenhandel. Er zijn echter veel kwetsbaren op de arbeidsmarkt; aanzienlijk meer dan dat er slachtoffers van arbeidsuitbuiting worden gesignaleerd. Recentelijk is dit duidelijk blootgelegd door de uitbraak van COVID-19. Dat roept vragen op over hoe goed de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting aansluit bij de problematiek (zie ook §2.6.3).

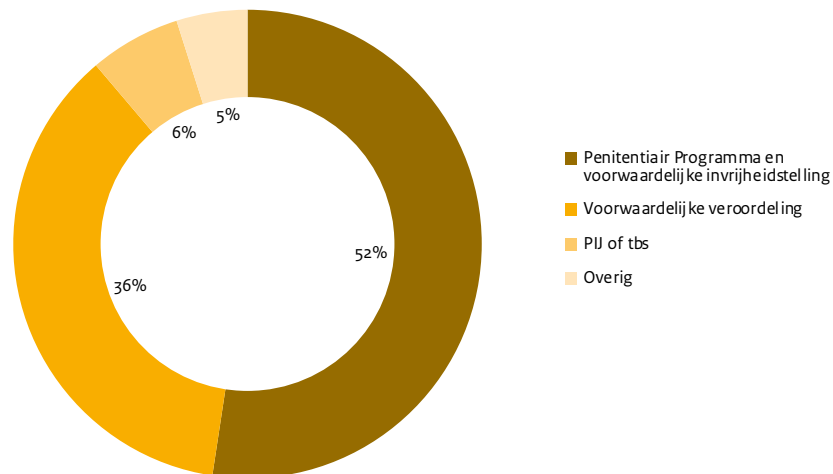
7.4.2 Justitiële kaders

Toezicht wordt uitgevoerd vanuit verschillende justitiële kaders (zie ook §7.2). Per justitieel kader kunnen de randvoorwaarden waarbinnen het werk van de reclassering wordt uitgevoerd verschillen.¹⁷ Als bijvoorbeeld een locatieverbod is opgelegd als bijzondere voorwaarde, moet de reclassering overtredingen van dat verbod terugkoppelen aan het OM. Om het overzichtelijk te houden, is een aantal justitiële kaders samengevoegd in dit hoofdstuk. Dit resulteerde in de volgende vier kaders: penitentiair programma en voorwaardelijke invrijheidstelling, voorwaardelijke veroordeling, PIJ en tbs, en overig (zie ook §B1.6.2). In de categorie overig zitten doorplaatsingen naar een zorginstelling of verslavingskliniek en strafbeschikkingen met gedragsaanwijzing.

Een toezicht kan uit meerdere opdrachten bestaan. Het idee hierachter is de dader geleidelijk te laten resocialiseren, waardoor soms verschillende opdrachten binnen een toezicht elkaar kunnen opvolgen. Zo kan een dader onder toezicht staan in het kader van een Penitentiair Programma en later voor een voorwaardelijke invrijheidstelling. De verschillende opdrachten binnen een toezicht vallen dan onder verschillende justitiële kaders. In de periode 2015-2019 werd er bij 13 toezichten vanuit meerdere justitiële kaders toezicht geboden. Ook zijn er in het toezicht binnen een justitieel kader soms verschillende onderdelen te onderscheiden waarin de reclassering een rol speelt. Een dader kan bijvoorbeeld binnen het justitieel kader tbs met dwangverpleging eerst toezicht ontvangen in de fase van proefverlof. En later in de fase van een voorwaardelijke beëindiging van dwangverpleging. Het kwam in de onderzochte periode viermaal voor dat een dader onder toezicht stond in verschillende fasen binnen een justitieel kader. Figuur 7.3 geeft inzicht in het justitiële kader bij de start van een toezicht. Wanneer er sprake is van meerdere justitiële kaders, is in onderstaande figuur gekeken naar het eerste justitiële kader. Dat wil zeggen het kader van waaruit de reclassering toezicht houdt op veroordeelden voor mensenhandel.

¹⁶ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p.38.

¹⁷ Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017), Hoofdstuk 7.



Figuur 7.3 Justitieel kader bij de start van het toezicht, totaal 2015-2019 (N=143)

Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

De meeste toezichten starten in het kader van een Penitentiaal Programma of een voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarnaast start 36% van de toezichten in het kader van een voorwaardelijke veroordeling. 6% van de toezichten voor daders van mensenhandel start in het kader van PIJ of tbs.

7.4.3 Bijzondere voorwaarden

Aan sommige straffen kan een rechter algemene en bijzondere voorwaarden verbinden. Doel daarvan is de dader te weerhouden van het opnieuw plegen van strafbare feiten, en de dader te motiveren de voorwaarden op te volgen. De soort bijzondere voorwaarden en de duur daarvan legt de rechter vast in het vonnis of is (bij een onvoorwaardelijke gevangenisstraffen) vastgelegd in het kader van de detentiefasering. Na executie van het vonnis gaat de reclassering aan de slag om de dader te begeleiden en te controleren bij naleving van de opgelegde voorwaarden. De verschillende soorten bijzondere voorwaarden worden in onderstaande tabel toegelicht.¹⁸

Tabel 7.1 Bijzondere voorwaarden

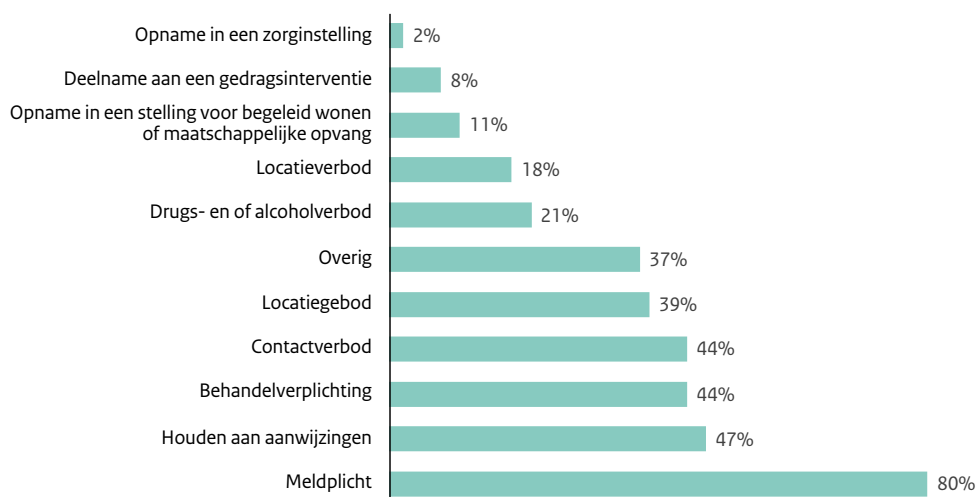
Meldplicht	Bij ieder reclasseringstoezicht hoort een meldplicht. Dit betekent dat een veroordeelde zich moet melden op afspraken met de reclassering.
Houden aan aanwijzingen	Aanwijzingen zijn regels die de reclassering aan een dader oplegt wanneer een dader zich niet aan de opgelegde bijzondere voorwaarden houdt.
Behandelverplichting	De veroordeelde krijgt verplicht zorg in de vorm van een ambulante behandeling, een begeleidingstraject of een dagbestedingstraject.
Contactverbod	Dit wordt opgelegd om slachtoffers te beschermen tegen de veroordeelde wanneer er sprake is van een reëel gevarenrisico of om onderling contact tussen medeverdachten te doen stoppen.
Locatiegebod	De veroordeelde moet op vooraf vastgestelde tijdstippen aanwezig zijn op een door de reclassering goedgekeurd verblijfadres. Voor het houden van toezicht op deze voorwaarde krijgt een veroordeelde een enkelband om.

¹⁸ Schriftelijke informatie 3RO, d.d. 30 september 2020.

Locatieverbod	De veroordeelde mag niet op bepaalde locaties komen. Het doel hiervan is om slachtoffers te beschermen en confrontaties met het slachtoffer of diens naasten te voorkomen. Daarnaast kan een locatieverbod worden opgelegd wanneer een bepaalde plek een risicofactor is voor het plegen van delicten, denk bijvoorbeeld aan prostitutiegebieden bij een veroordeelde van seksuele uitbuiting. Ook in geval van vluchtgevaar kan een locatieverbod worden opgelegd.
Drugs- en alcoholverbod	Een verbod op het gebruik van drugs en alcohol wordt opgelegd wanneer het gebruik hiervan delictgerelateerd is en dat de kans op recidive verhoogt.
Opname in een instelling voor begeleid wonen	Begeleid wonen als bijzondere voorwaarde is maatschappelijke opvang, ook wel beschermd wonen genoemd. De reclassering voert urinecontroles en blaastesten uit om hierop de controleren.
Deelname aan een gedragsinterventie	Dit wordt opgelegd wanneer een veroordeelde moet werken aan bepaalde problematiek, bijvoorbeeld agressiebeheersing.
Opname in een zorginstelling	Wanneer uit onderliggende rapportages of eerdere behandelingen volgt dat de veroordeelde gebaat is bij een klinische opname, wordt dit opgelegd.
Overig	Wanneer opdrachtgevers andere eisen stellen aan het gedrag dan in bijzondere voorwaarden kan worden opgenomen, wordt dit geplaatst onder de categorie overig. Voorbeelden hiervan zijn: het betalen van een schadevergoeding of het noemen van een specifieke kliniek voor behandeling.

Bron: Schriftelijke informatie 3RO, d.d. 30 september 2020.

Figuur 7.4 laat zien welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd aan daders van mensenhandel bij wie het toezicht is geëindigd in de periode tussen 2015-2019. Daarbij kan een dader meerdere bijzondere voorwaarden opgelegd hebben gekregen.



Figuur 7.4 Opgelegde bijzondere voorwaarden, totaal 2015-2019 (N=143)

Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

Zoals te zien in Figuur 7.4 kwam een meldplicht het meest frequent voor als bijzondere voorwaarde. Dit wordt bijna standaard opgelegd bij een reclasseringstoezicht. Bij een meldplicht voert de dader gesprekken met de reclassering. Op deze wijze wordt de persoonlijke situatie van een dader in kaart gebracht, maar ook de risico's en de beschermende factoren. De gesprekken

zijn erop gericht om de dader te ondersteunen bij zijn re-integratie in de maatschappij en recidive te voorkomen. Naast een meldplicht zijn het houden aan aanwijzingen, een behandelverplichting en een contactverbod vaak opgelegd aan daders van mensenhandel.

In aanvulling op de opgelegde bijzondere voorwaarden, bleek verder dat 45% van de daders forensische zorg in de vorm van een ambulante plaatsing kreeg. 3% van hen kreeg een klinische plaatsing.

VERLOOP TOEZICHT

Tijdens het toezicht bewaakt de reclassering de voortgang van de geformuleerde doelen, de haalbaarheid daarvan en bekijkt voortdurend of deze eventueel moeten worden bijgesteld. Gedurende het toezicht worden de casussen binnen het team van de reclasseringswerker besproken en geëvalueerd tijdens casuïstiekbesprekingen. Toetsing op de kwaliteit vindt steekproefsgewijs plaats middels bijvoorbeeld periodieke controles (audits) van de individuele reclasseringswerker en het team (3RO). Na afloop van het toezicht wordt de eindbalans opgemaakt en wordt bezien of de doelen zijn behaald. Bij zedendaders en bij daders die zich schuldig hebben gemaakt aan seksuele uitbuiting wordt, voor zover er sprake is van een aanwijsbaar slachtoffer, met behulp van het risicotaxatie-instrument Static/Stable/Acute (SSA) de verandering in het recidiverisico gemeten. Hierdoor wordt inzichtelijk of de risicofactoren zijn verlaagd ten opzichte van de eerdere meting, bijvoorbeeld ten tijde van de aanmelding voor een forensische behandeling. Voor andere delicten waaronder arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij is een dergelijke meting van het recidiverisico bij het aflopen van het toezicht niet vanzelfsprekend. De reclassering kan om verlenging van het toezicht verzoeken bij het OM als een veroordeelde nog meer aandacht behoeft voor het beheersen van risico's of het veranderen van gedrag. De reclassering heeft echter te allen tijde een justitieel kader nodig voor het uitvoeren van toezicht.¹⁹

7.4.4 Reden beëindiging van een toezicht

Een toezicht is voltooid wanneer de opgelegde toezichtstermijn is verstreken en de dader zich heeft gehouden aan de opgelegde voorwaarden.²⁰ Soms komt het voor dat het toezicht of een onderdeel van het toezicht voortijdig positief wordt beëindigd in overleg en na goedkeuring van de opdrachtgever (het OM, de rechter of het gevangeniswezen). Dit gebeurt wanneer alle doelen²¹ zijn gerealiseerd die zijn opgenomen in de zogenaamde toezichtsovereenkomst, aan de bijzondere voorwaarden is voldaan en het recidiverisico aanvaardbaar laag is.²² Afhankelijk van het opgelegde justitiële kader voor het toezicht, beslist de rechter of het OM of het toezicht voortijdig positief beëindigd mag worden, nadat de reclassering daarover heeft geadviseerd.²³ Ook kan een toezicht (of een gedeelte daarvan) voortijdig negatief beëindigd worden op advies

19 Mondelinge informatie 3RO, d.d. 6 oktober 2020.

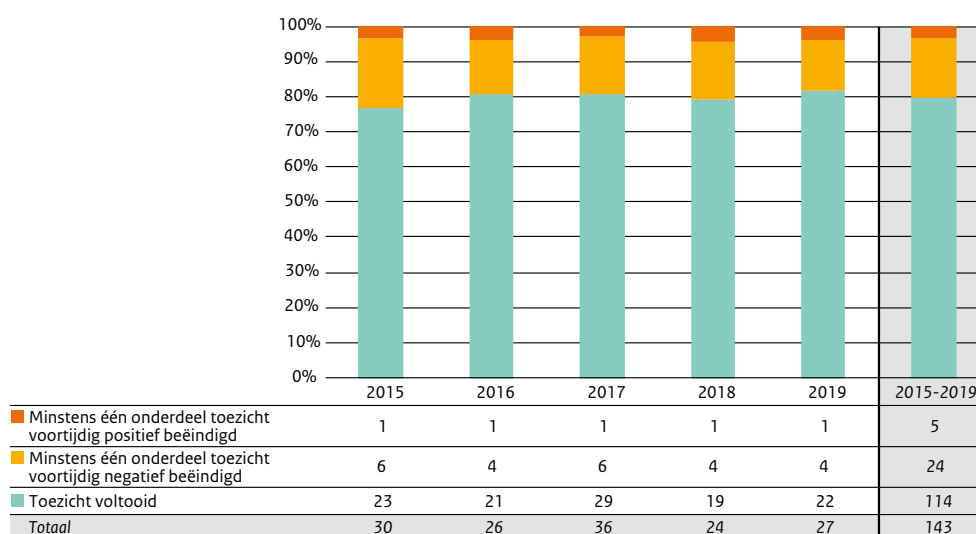
20 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/verloop-van-een-toezicht (geraadpleegd 25 september 2020).

21 Doelen kunnen bijvoorbeeld zijn: het vinden van huisvesting, het hebben van een dagbesteding of het volgen van een behandeling.

22 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/verloop-van-een-toezicht (geraadpleegd 25 september 2020).

23 Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017), §7.8.

van de reclassering. Hiervan is sprake bij ernstige of herhaalde overtredingen of recidive.²⁴ De officier van justitie, de rechter of de directeur van de penitentiaire inrichting besluiten vervolgens wat er met de zaak gebeurt.²⁵ Bij het besluit over het vervolg voor de dader zijn verschillende criteria van belang. Onder meer het risico voor personen of de samenleving, de (on)mogelijkheid om het toezicht goed te kunnen voortzetten en eerdere overtredingen van voorwaarden spelen een rol in deze afweging. Er wordt bijvoorbeeld besloten tot een voortijdige negatieve beëindiging van het toezicht wanneer een veroordeelde ondanks de inspanningen van de reclassering niet te motiveren is om het opgelegde toezicht uit te voeren dan wel na te leven. Dan wordt het toezicht teruggestuurd naar de officier van justitie, de rechter of de directeur van de penitentiaire inrichting. Figuur 7.5 geeft een overzicht van de reden van beëindiging van een toezicht.



Figuur 7.5 Beëindiging toezicht naar reden beëindiging, per jaar 2015-2019 (N=143)

Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

De meeste toezichten werden beëindigd volgens plan (toezicht voltooid). Dit betreft ook de toezichten waarbij de toezichtsduur is verlengd. Het kwam jaarlijks ook een aantal keer voor dat een of meerdere opdrachten voortijdig negatief werden beëindigd. Het kwam slechts eenmaal per jaar voor dat een opdracht van een toezicht voortijdig positief werd beëindigd. Deze uitkomsten zijn vrij stabiel over de periode 2015 tot en met 2019.

7.5 Conclusie

In dit hoofdstuk staat de resocialisatie van daders van mensenhandel centraal. Nadat daders van mensenhandel zijn veroordeeld, is het belangrijk om niet alleen in te zetten op bestraffing maar ook op resocialisatie. Beide zijn nodig om herhaald daderschap te voorkomen. Het houden van toezicht door de reclassering speelt daarin een essentiële rol.

²⁴ Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017), §7.8.

²⁵ Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/verloop-van-een-toezicht (geraadpleegd 25 september 2020).

Juridische grondslag is er, toezicht blijft uit

De meeste daders van mensenhandel krijgen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een gemiddelde duur van langer dan een jaar of een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd als straf (zie §6.5). Deze straffen geven een juridische grondslag om toezicht met bijzondere voorwaarden bij het voorwaardelijk strafdeel aan daders op te leggen. Dit is een belangrijke stap om met daders te werken aan gedragsverandering, hen te helpen en hen op een goede manier te laten resocialiseren. Opmerkelijk genoeg is er in de periode tussen 2015-2019 bij een relatief klein aantal van de veroordelingen van mensenhandel toezicht bij de reclassering ingestroomd. Dit kan erop duiden dat er niet vaak genoeg wordt overgegaan tot het opleggen van bijzondere voorwaarden bij een toezicht door de rechter. Of dat de reclassering voorafgaand aan strafoplegging niet om advies wordt gevraagd in het proces tot aan de strafoplegging.

Gebrek aan inzicht in achtergrond van veroordeelde daders

Het is onduidelijk waarom reclasseringstoezicht, ondanks de aanwezige justitiële kaders, vaak uitblijft. Om dit te achterhalen is meer informatie nodig. Ten eerste is nog weinig bekend over de achtergrond van veroordeelde daders van mensenhandel, zoals de factoren die hebben bijgedragen aan het daderschap en mogelijk overige problematiek die bij deze groep speelt. Dat is belangrijk om ook te kunnen bepalen wat deze daders in de fase van resocialisatie nodig hebben aan hulp en begeleiding om herhaald daderschap, en daarmee slachtofferschap, te voorkomen. Ten tweede is niet bekend wat de rol is van het type dader op de mogelijkheid om reclasseringstoezicht uit te voeren. Als daders bijvoorbeeld het feit ontkennen, aangeven dat zij niet willen meewerken aan het toezicht of geen vaste woon- of verblijfplaats hebben kan dit het uitvoeren van het toezicht bemoeilijken. Tot slot zijn er geen gegevens beschikbaar over de aard en omvang van de groep daders van mensenhandel dat recidiveert. De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur in de vorige dadermonitor om recidive van daders van mensenhandel te onderzoeken is niet opgevolgd.²⁶

Belang van hulp aan daders van mensenhandel

Hoewel het dus nog grotendeels aan zicht op de groep veroordeelde daders ontbreekt, stemt niet gerust wat wel over hen bekend is. De urgentie om deze kwestie te doorgronden wordt onderstreept door het feit dat daders van mensenhandel betrekkelijk jong zijn (zie §8.3). Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting – de meest voorkomende vorm van mensenhandel²⁷ – en criminele uitbuiting zijn gemiddeld jonger dan daders van de andere vormen van mensenhandel. Bij binnenlandse seksuele uitbuiting bestaat er bovendien een overlap met seksueel geweld, zeker omdat het hier vaak om minderjarige slachtoffers gaat. Bij criminele uitbuiting liggen er verbanden met andere vormen van – soms georganiseerde of ondermijnende – criminaliteit, zoals het vervaardigen of smokkelen van drugs. Dat daders zich op jonge leeftijd aan dergelijke ernstige misdrijven schuldig maken wijst op de mogelijke aanwezigheid van achterliggende problematiek. Dat er sprake kan zijn van complexe (multi)problematiek bij jong daderschap en dat slachtoffer- en daderschap vaak door elkaar lopen, kwam ook naar voren in een casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld en uitbuiting in Amsterdam.²⁸ Kwetsbare jongeren moeten niet alleen worden beschermd tegen slachtofferschap, maar ook tegen daderschap. Daarnaast is de maatschappelijke impact

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

27 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 6;

Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 76.

28 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

groter als op jongere leeftijd wordt ingegrepen en toekomstig daderschap – en daarmee het leed aan slachtoffers – kan worden voorkomen. Er is dus een groot belang bij het inzetten op resocialisatie en behandeling van daders van mensenhandel. Daarvoor moet verder inzichtelijk worden gemaakt wat er exact schuilgaat achter daderschap van mensenhandel, vooral bij jonge veroordeelde daders. Op basis daarvan kan worden bepaald wat er nodig is in de resocialisatie van daders en het voorkomen van herhaald daderschap en in hoeverre de huidige aanpak daarop aansluit.

Nauwelijks sprake van toezicht op daders van criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting

Daarnaast zijn er in de periode 2015-2019 slechts twee toezichten beëindigd voor arbeidsuitbuiting en geen enkel toezicht voor criminele uitbuiting. Voor deze vormen van mensenhandel zijn wel straffen opgelegd waarbij toezicht door de reclassering te verwachten zou zijn (zie ook §6.5). Weinig tot geen toezicht voor deze vormen van mensenhandel is opvallend. Daders van criminele uitbuiting zijn relatief vaak jonge daders (zie ook Hoofdstuk 8) en vaak verwickeld in andere criminaliteit naast mensenhandel. Deze jonge dadergroep in combinatie met de ernst van het delict maakt het des te urgenter dat er voldoende aandacht is voor het voorkomen van herhaald daderschap. De strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting blijft achter ten opzichte van andere vormen van mensenhandel. Dit terwijl er wel zorgwekkende situaties van kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt bestaan, die een haast onuitputtende bron van potentiële slachtoffers vormen voor diegenen die misbruik van hen willen maken. In combinatie met het uitblijven van strafrechtelijke vervolging en toezicht op daders maakt dat zij betrekkelijk makkelijk hun daderschap kunnen voortzetten. Het is belangrijk te blijven monitoren of iedere stap in de integrale aanpak – ook resocialisatie en het voorkomen van herhaald daderschap – goed aansluit bij de problematiek.

CASUS 6

Het verhaal van Michel (16 jaar)

Michel woont in Druten en doet het prima op school. Zowel de school als zijn moeder vermoeden dan ook niet dat hij stiekem vanuit zijn kamer softdrugs deelt. Hij koopt de drugs groot in via zijn leverancier. Via WhatsApp verkoopt hij dat in kleinere hoeveelheden aan vrienden en bekenden. Hierbij stuurt hij een duidelijke prijslijst mee.

Onder zijn leeftijdsgenoten staat Michel bekend als een jongen die makkelijk dingen kan regelen. Daarom gaat Noor (15) naar hem toe als ze geld nodig heeft. Noor is onzeker en zit vaak niet goed in haar vel. Michel weet dat ze eens per week naar therapie gaat. Noor vraagt Michel hoe ze snel geld kan verdienen. Michel geeft haar drie opties: ze kan pinpassen regelen, drugs dealen of seks hebben met jongens voor geld. Met pinpassen of drugs wil Noor niets doen, dus kiest ze voor het laatste. Ze kan volgens Michel ongeveer 100 euro verdienen als ze het met één jongen doet.

Hij geeft haar drie opties: ze kan pinpassen regelen, drugs dealen of seks hebben met jongens voor geld.

Michel adverteert in verschillende besloten chatgroepen op Telegram voor het hebben van seks met Noor tegen betaling. Hij schrijft erbij dat ze 15 jaar oud is en dat je als geïnteresseerde wel jonger dan 18 moet zijn. Hij maakt voor Noor een afspraak met een jongen in een hotel in Lent. De klant moet 220 euro betalen. Noor denkt dat het 120 euro oplevert en dat Michel vijf euro voor zichzelf houdt. Zij krijgt 115 euro, maar weet niet dat Michel veel meer krijgt dan hij haar heeft verteld. Michel gaat met Noor mee naar het hotel. Het plan is dat hij tijdens de afspraak in de badkamer van de hotelkamer wacht. De klant blijkt echter geen jongen, maar een politieagent te zijn die de advertentie was tegengekomen en deze als verdacht had beoordeeld. Michel wordt gearresteerd.

Op Michels kamer vindt de politie grote hoeveelheden softdrugs, maar ook diverse wapens, illegaal vuurwerk en valse briefjes van 50 euro. Uiteindelijk wordt Michel hiervoor, en voor de seksuele uitbuiting van Noor, veroordeeld volgens het jeugdrecht. Hij krijgt vier maanden voorwaardelijke gevangenisstraf met een proeftijd van twee jaar en een onvoorwaardelijke werkstraf van 150 uur. Ook moet hij Noor een schadevergoeding van 500 euro betalen. Tijdens de rechtszaak blijkt dat Michel toerekeningsvatbaar is, maar wel emotioneel beperkt. Hij kan zich onvoldoende in anderen inleven. Hij laat sociaal wenselijk gedrag zien, maar is ook manipulatief. Verder wordt gerapporteerd dat de verdachte impulsief, naïef en onnadenkend kan handelen zonder de risico's daarvan in te zien. Daarbij is hij gevoelig voor antisociale activiteiten, waar Michel een zekere status en identiteit aan lijkt te ontleen. Begeleiding en behandeling op het gebied van emotionele/affectieve beperkingen is volgens de rechter noodzakelijk en wordt als voorwaarde gesteld aan een deel van Michels straf.

8 Persoons- kenmerken

Wie zijn daders van mensenhandel? Dit hoofdstuk toont de kenmerken van de daders van mensenhandel in de fasen van de strafrechtelijke aanpak beschreven in dit rapport. Van gesignaleerde verdachten tot veroordeelde daders bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daders zijn er in alle soorten en maten, bijvoorbeeld van 15 jaar tot 79 jaar. Uit dit hoofdstuk blijkt wel dat persoonskenmerken van daders samenhangen met de vorm van mensenhandel. Ook blijken bepaalde groepen daders naar verhouding vaker of juist minder vaak door te stromen in de strafrechterketen.

8.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken gingen over de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de jaren 2015-2019. Hierbij is gekeken naar de verschillende fasen in de strafrechtketen. Dit hoofdstuk gaat over de persoonskenmerken van daders van mensenhandel op die verschillende momenten. Drie basale persoonskenmerken – het geslacht, de leeftijd en het geboorteland – worden besproken. Die worden per vorm van mensenhandel en per stap binnen de strafrechtketen behandeld. De resultaten hebben telkens betrekking op de totale periode 2015-2019.

De volgende paragraaf, §8.2, beschrijft de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk worden gebruikt. De daaropvolgende drie paragrafen geven de cijfermatige resultaten uitgesplitst per mensenhandelvorm weer: §8.3 het geslacht van de daders van mensenhandel in de strafrechtketen, §8.4 de leeftijd en §8.5 de herkomst. Tot slot vat §8.6 deze resultaten samen door per mensenhandelvorm kort de globale daderprofielen te schetsen.

8.2 Achtergrond van de cijfers

Om de basale persoonskenmerken van daders van de vier verschillende mensenhandelvormen binnen de verschillende fasen van de strafrechtketen te beschrijven en onderling te vergelijken, zijn verschillende cohorten van daders gekozen die per fase bekend waren in de periode 2015-2019. Die cohorten overlappen deels, maar het gaat voor een deel dus ook per fase om andere daders. Het eerste cohort wordt gevormd door de 1.000 verdachten die zijn gesignaleerd door de politie (zie §3.3). Voor de fase opsporing gaat het om 784 verdachten. Die zijn afkomstig uit het door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) samengestelde databestand van gestarte opsporingsonderzoeken (zie §4.3). Vervolgens gaat het bij dagvaarding om 721 personen van wie de zaak door de rechter in eerste aanleg is afgedaan. De fase veroordeling telt 479 personen die zijn veroordeeld voor mensenhandel. Tot slot bestaat het cohort voor de fase onvoorwaardelijke vrijheidsstraf uit alle 426 daders die zijn veroordeeld voor mensenhandel en daarbij zijn gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Zie §5.3 en §6.3 voor een beschrijving van de data die gebruikt zijn voor deze laatste drie fasen. Een cohort voor de fase van resocialisatie kon niet worden meegenomen. Dit komt doordat voor een groot deel van de daders de mensenhandelvorm onbekend is. Hierdoor is het aantal daders voor iedere vorm van mensenhandel waarschijnlijk een onderschatting. Omdat het in deze fase nog maar om zeer kleine aantallen daders gaat, is de kans groot dat de verdeling van persoonskenmerken een vertekend beeld oplevert.

8.2.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

In de meeste fasen is een groot deel van de daders in te delen naar de vier vormen van mensenhandel. Voor meer informatie over hoe dit onderscheid is gemaakt zie §4.3.1 voor opsporing, en §5.3.1 voor dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Voor de fase signalering geldt dat de daders niet kunnen worden ingedeeld naar alle vier de mensenhandelvormen. Er ontbreekt namelijk informatie over de binnenlandse of grensoverschrijdende aard van de seksuele uitbuiting (zie §3.3.1). De persoonskenmerken van dit cohort kunnen alleen voor arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en het totaal worden laten zien. Gesignaleerde verdachten van seksuele uitbuiting zijn samengenomen met de groep onbekend.

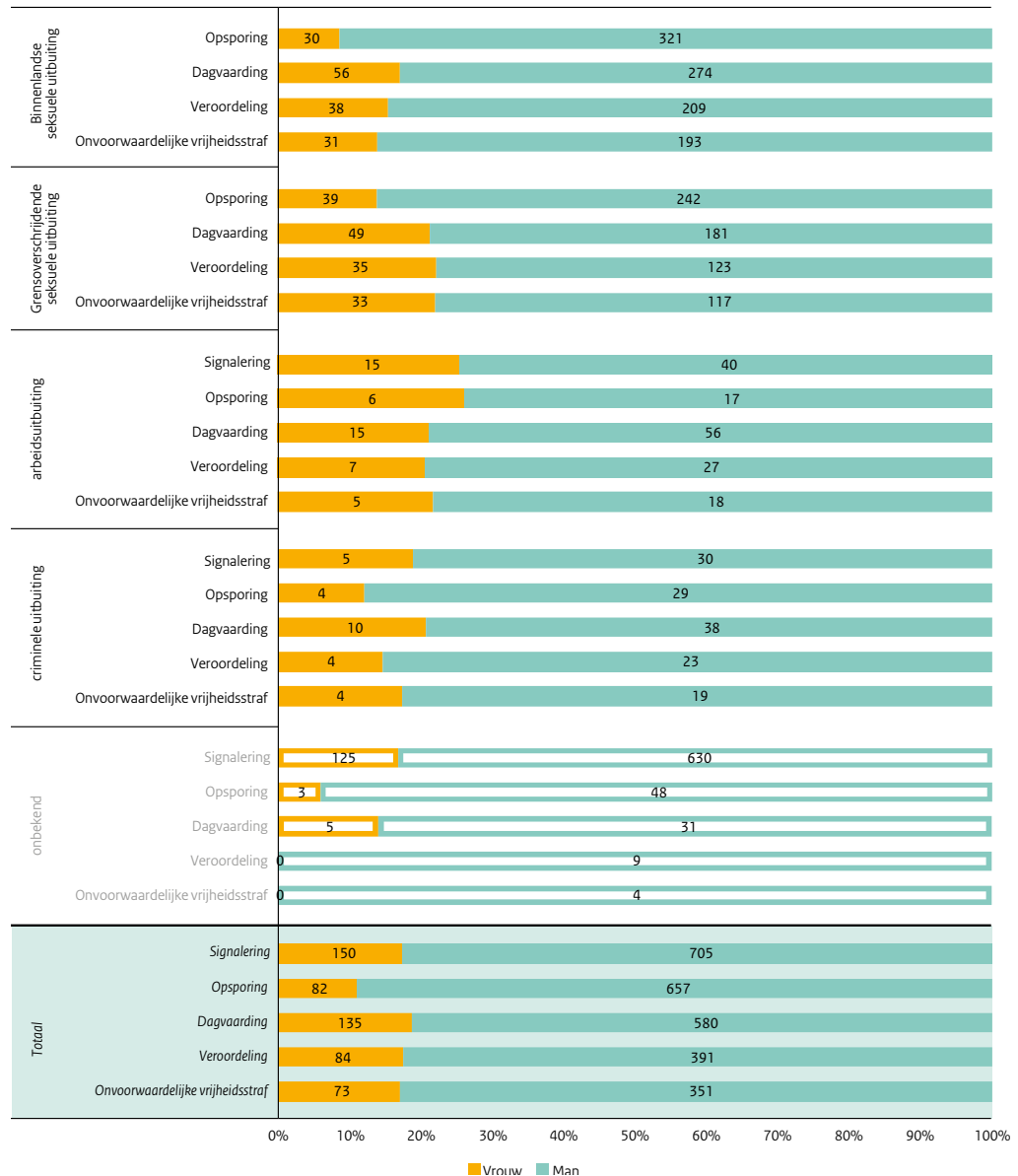
8.2.2 Beperkingen aan de data

Dit hoofdstuk gaat over de daders die in beeld zijn gekomen bij opsporingsinstanties en het OM. Er kan niet van worden uitgegaan dat de kenmerken van deze groep representatief zijn voor alle daders van mensenhandel die in Nederland actief zijn. Allereerst ontbreekt het tot nu toe aan kennis over de aard en omvang van de populatie daders van mensenhandel. In de vorige dadermonitor heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen om hiervoor een prevalentieschatting uit te voeren, maar die aanbeveling is niet (geheel) overgenomen (zie §1.5).¹ Daarnaast is het aantal daders niet compleet voor de fasen signalering en opsporing. Er missen naar verhouding vooral daders van arbeidsuitbuiting, omdat gegevens van de ISZW-DO over gesignaleerde en onderzochte verdachten ontbreken (zie §3.3 en §4.3). Ook ontbreken data over persoonskenmerken voor sommige daders omdat deze niet door de opsporing of het OM zijn geregistreerd. Voor de specifieke beperkingen aan de data wordt voor signalering verwezen naar §3.3.2, voor opsporing naar §4.3.2 en voor dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf naar §5.3.2.

8.3 Geslacht

Figuur 8.1 laat per mensenhandelvorm zien wat het geslacht is van de daders in de verschillende fasen van de strafrechterketen. Het gele aandeel toont het percentage vrouwelijke daders en het mintgroene aandeel toont het percentage mannelijke daders. De daders van wie het geslacht onbekend is, zijn niet opgenomen in de figuur.

¹ Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3.



Figuur 8.1 De geslachtsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019

Bron: CBS-databestanden, EMM-databestand en RAC-min (peildatum april 2020)

Een op de vijf daders is vrouw

Uit Figuur 8.1 blijkt dat het totale percentage vrouwelijke daders (de onderste groep staven) in de meeste fasen tussen de 17% en 19% ligt. Het gaat om signalering, dagvaarding, veroordeling en bestraffing met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. In deze fasen is dus telkens ongeveer een op de vijf á zes daders vrouw. Dit betekent dat vrouwelijke daders naar verhouding net zo vaak worden veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf als mannelijke daders. Het totaal aantal vrouwelijke daders in de opsporing is aanzienlijk lager dan het aantal vrouwelijke daders dat wordt gedagvaard: 82 ten opzichte van 135. Ondanks dat het per fase om andere groepen daders gaat, lijkt het onwaarschijnlijk dat er binnen de onderzochte periode meer vrouwelijke daders voor de rechter komen dan zijn opgespoord. Het is daarnaast bekend

dat het aantal daders in de fase opsporing – het aantal verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken in het EMM-databestand – in ieder geval voor daders van arbeidsuitbuiting onvolledig is. Waarschijnlijk is het aantal vrouwelijke verdachten in de fase van opsporing dus een onderschatting. Voor mannelijke daders geldt wel dat er in totaal meer daders in de fase van opsporing zijn dan bij de fase van dagvaarding. Het feit dat het aantal daders bij opsporing onvolledig is, lijkt dus vaker het geval te zijn voor vrouwelijke daders. Dit geldt voor bijna alle vormen van mensenhandel. Mogelijk worden vrouwen binnen een opsporingsonderzoek dus minder snel bestempeld als verdachte dan mannen.

Uit Figuur 8.1 blijkt verder dat daders van arbeidsuitbuiting vaker vrouw zijn vergeleken met de andere vormen van mensenhandel. Dit komt overeen met de bevindingen in de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017.² Het percentage vrouwelijke daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting ligt in de gehele strafrechtelijke aanpak hoger in de periode 2015-2019 dan in de periode 2013-2017.

8.4 Leeftijd

Tabel 8.1 geeft de gemiddelde leeftijd weer van de daders, per vorm van mensenhandel in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Bij dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gaat het telkens om de leeftijd op het moment van het plegen. Bij de opsporing gaat het echter om de leeftijd van de daders op het moment van de start van het opsporingsonderzoek. De weergegeven leeftijd van de daders in de fase van opsporing is daarom wat hoger dan hun daadwerkelijke pleegleeftijd. Om deze reden zijn bij opsporing de gemiddelde leeftijden in het grijs weergegeven in de tabel.

Tabel 8.1 Gemiddelde leeftijd van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019³

	Binnenlandse seksuele uitbuiting	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting	Criminele uitbuiting	Onbekend	Totaal
Signalering (N=850)	-	-	40	31	32	33
Opsporing (N=741)	30	37	45	33	33	34
Dagvaarding (N=716)	28	34	42	33	35	32
Veroordeling (N=477)	27	33	43	32	31	31
Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (N=426)	27	33	42	32	22	30

Bron: CBS-databestanden, EMM-databestand en RAC-min (peildatum april 2020)

2 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 7.1.

3 De standaardafwijking van de gemiddelde leeftijd ligt voor seksuele uitbuiting tussen de 7 en de 10 jaar, voor grensoverschrijdende seksuele uitbuiting tussen de 10 en de 11 jaar, voor arbeidsuitbuiting tussen 10 en 12 jaar en voor criminele uitbuiting tussen 8 en 10 jaar. Bij onbekend gaat het om 3 tot 13 jaar en bij het totaal om 9 tot 12 jaar.

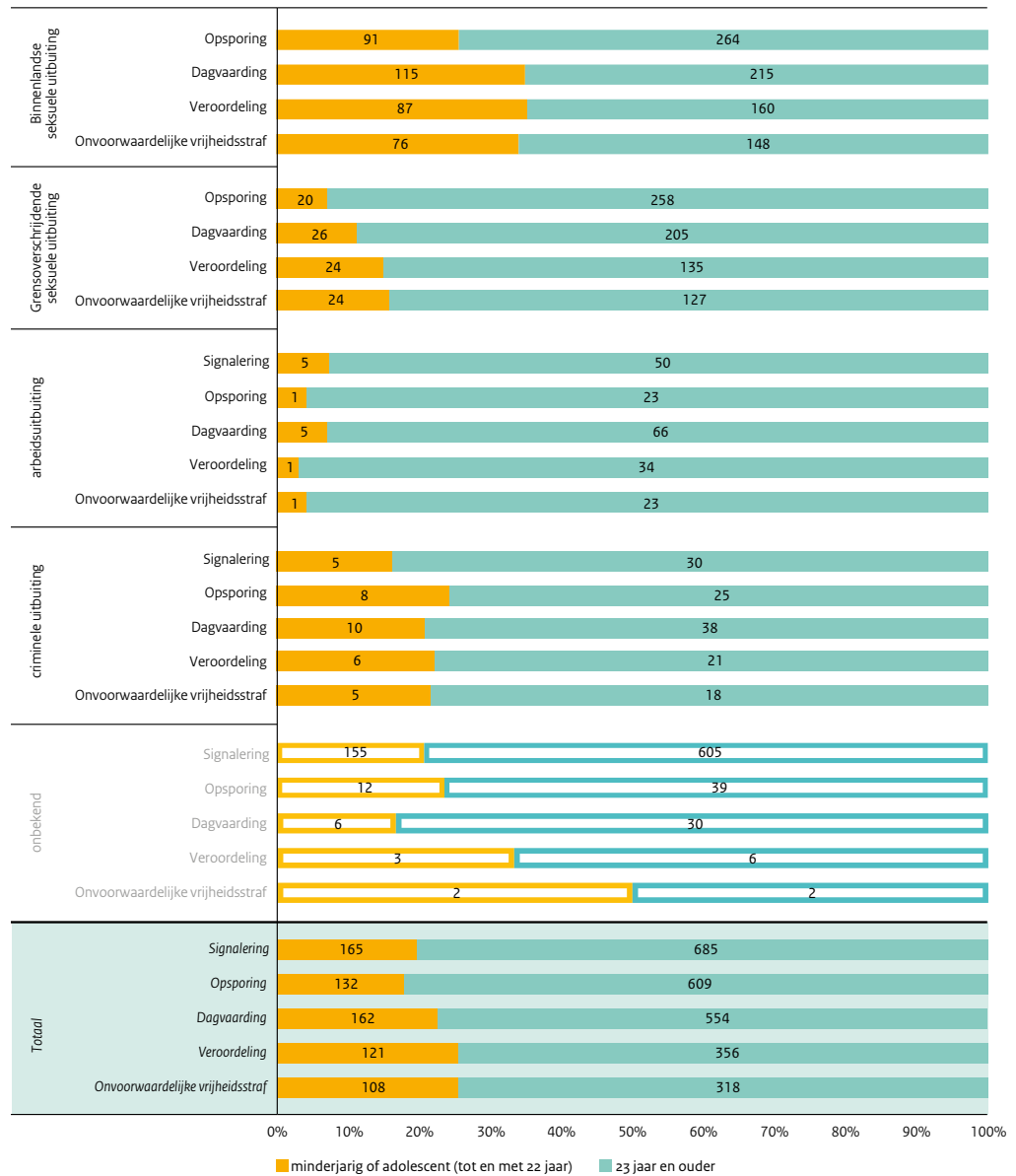
Veel jonge daders

De totaal kolom geeft weer dat de gemiddelde leeftijd van daders gemiddeld iets boven de 30 jaar ligt. De mediane – oftewel de middelste leeftijd – ligt iets lager, namelijk 28 à 29 jaar. Dat betekent dat de helft van de daders in de fasen van dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf jonger zijn dan 28 à 29 jaar. De jongste dader is 15 jaar op het moment van plegen en de oudste 79. De gemiddelde leeftijd over het totaal ligt steeds iets lager van fase tot fase van de strafrechtketen. Dit betekent dat jongere daders naar verhouding wat vaker gedagvaard en veroordeeld worden tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan oudere daders. Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn het jongste; gemiddeld 27 jaar op het moment van het plegen. Gemiddeld zijn daders van arbeidsuitbuiting het oudste; zij zijn gemiddeld 42 jaar op het moment van plegen.

Figuur 8.2 toont de leeftijd van de daders in categorieën, wederom per vorm van mensenhandel en per fase in de strafrechtketen. Ook hier geldt dat het bij signalering, dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gaat om de leeftijd bij het begin van plegen, en bij opsporing om de leeftijd bij de start van het opsporingsonderzoek waardoor zij dus wat ouder zijn. Voor de leesbaarheid van de figuur is het aantal leeftijdscategorieën beperkt tot twee. Het gele aandeel toont de minderjarige en adolescente daders (tot en met 22 jaar). Het mintgroene aandeel toont de volwassen daders van 23 jaar en ouder. Op minderjarigen – 12 tot en met 17 jaar – past de rechter in beginsel het jeugdstrafrecht toe.⁴ Op adolescenten – 18 tot en met 22 jaar – is sinds april 2014 het adolescentenstrafrecht van toepassing. Dat betekent dat de rechter ervoor kan kiezen ook hen te bestraffen volgens het jeugdstrafrecht.⁵ Dit is niet mogelijk bij daders die bij het plegen van mensenhandel 23 jaar of ouder waren.

Uit de leeftijdsverdeling van het aantal daders van alle vormen van mensenhandel samen, blijkt dat daders verder in de strafrechtketen naar verhouding vaker minderjarig of adolescent zijn. Van de daders die worden gesignaleerd is zo'n 20% minderjarig of adolescent.⁶ Het gaat met name om adolescenten en slechts incidenteel om minderjarigen (4%). Van de daders die worden gedagvaard is dat hoger, namelijk 23%. Van de daders die worden veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is dat nog iets hoger: 25%. Het valt dus op dat de jonge daders naar verhouding vaker worden gedagvaard, veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan de oudere daders. Het is zorgelijk dat jonge daders relatief vaak schuldig worden bevonden, en veroordeeld worden voor dusdanig ernstige mensenhandelfeiten dat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf passend is. Het belang van goede resocialisatie, bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding of behandeling, en het voorkomen van herhaald daderschap voor deze groep is dan ook groot (zie ook Hoofdstuk 7).

-
- 4 Op daders die 16 of 17 jaar oud waren op het moment van plegen van het delict kan de rechter het jeugdstrafrecht buiten toepassing laten en hen volgens het volwassenstrafrecht bestraffen. Dit kan wanneer de rechter daartoe grond vindt in de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77b Sr).
 - 5 Bij adolescente daders kan de rechter besluiten dat het jeugdstrafrecht wordt toegepast indien hij daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77c Sr, Stb. 2013, 485).
 - 6 Het percentage minderjarige en adolescente daders in de fase van opsporing is kleiner, namelijk 18%. Dit komt waarschijnlijk deels doordat het daar gaat om de leeftijd bij de start van opsporing in plaats van bij het plegen. De leeftijden in de andere fasen betreft wel de leeftijd ten tijde van plegen.



Figuur 8.2 De leeftijdsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019

Bron: CBS-databestanden, EMM-databestand, en RAC-min (peildatum april 2020)

Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn vaker minderjarig of adolescent dan daders van de andere mensenhandelvormen. Het percentage minderjarigen en adolescenten van deze groep daders ligt rond een derde (26%-36%). Dat vooral deze daders naar verhouding vaak jeugdig zijn constateerde de Nationaal Rapporteur al in de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017.⁷ Ook de

7 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §7.5.

slachtoffers zijn vaak minderjarig of adolescent.⁸ Dat maakt dit een zeer zorgelijke vorm van mensenhandel.⁹ Dat daders zich al op zo'n jonge leeftijd schuldig maken aan een ernstig misdrijf als mensenhandel – in dit geval vaak ook een vorm van seksueel geweld – onderstreept de urgentie om meer kennis te verzamelen over de achtergrond van deze daders. Daarbij rijst ook de vraag in hoeverre bij daders, net als bij slachtoffers, sprake is van kwetsbaarheden en achterliggende problematiek. Bij daders is daar nog weinig over bekend, ten opzichte van slachtoffers. Dit terwijl slachtofferschap en daderschap bij binnenlandse seksuele uitbuiting en seksueel geweld nauw verbonden zijn en in elkaar kunnen overlopen.¹⁰

Ook bij criminele uitbuiting is het percentage minderjarige en adolescente daders relatief hoog: 16%-26%. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting komen zulke jonge daders weinig tot nauwelijks voor. Daar staat tegenover dat meer dan de helft van de daders van arbeidsuitbuiting veertig jaar of ouder is (tussen de 54% en 61% in de fasen van dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf).

8.5 Herkomst

In Tabel 8.2 zijn de vijf meest voorkomende geboortelands van daders weergegeven per vorm van mensenhandel. Na het cijfer dat de rangordening aangeeft, volgt tussen haakjes het percentage daders dat in dit land geboren is. Voor de leesbaarheid laat de tabel alleen de top-5-geboortelands zien voor de fase van dagvaarding. Dit zijn de verdachten tegen wie het OM voldoende bewijs ziet om de zaak voor te leggen aan de rechter. Alleen als meer dan tien daders geboren zijn in een van de vijf meest voorkomende landen, is dit opgenomen in de tabel. Om die reden is niet bij iedere afzonderlijke vorm van mensenhandel de volledige top-5 weergegeven. Merk op dat het hier gaat om het geboorteland en dus niet over de (mogelijk relevantere) nationaliteit. Het geboorteland is namelijk de enige informatie over de herkomst van daders die in het databestand RAC-min (gebaseerd op de registratie van het OM) voorhanden is.¹¹ De 721 gedagvaardde daders van wie het geboorteland bekend is, zijn geboren in meer dan 48 verschillende landen (zie bijlagetabel B.2.2).

-
- 8 Bijna twee derde van deze slachtoffers gemeld bij CoMensha is jonger dan 23 jaar en een derde is zelfs minderjarig. Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.10. Volgens de schatting van het totaal aantal slachtoffers is zelfs bijna de helft van deze slachtoffers minderjarig. Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2.
- 9 Zie ook de twee aanbevelingen over jonge slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting in de slachtoffermonitor mensenhandel: Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 2 en Aanbeveling 3.
- 10 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in veerkracht), p 42-43.
- 11 Dat de nationaliteit van daders erg kan verschillen van het geboorteland van daders blijkt bijvoorbeeld uit het volgende. 83% van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting opgenomen in het EMM-databestand over gestarte opsporingsonderzoeken in 2015-2019 heeft de Nederlandse nationaliteit, terwijl maar 69% ook in Nederland is geboren.

Tabel 8.2 Top-5 geboortelanden van gedagvaarde daders van mensenhandel, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019

	Binnenlandse seksuele uitbuiting (n=330)	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (n=231)	Arbeids-uitbuiting (n=76)	Criminele uitbuiting (n=48)	Onbekend (n=36)	Totaal (n=721)
Nederland	1 (68%)	3 (17%)	1 (26%)	1 (54%)	1 (47%)	1 (45%)
Roemenië		1 (27%)				2 (10%)
Hongarije		2 (24%)				3 (8%)
Nederlandse Antillen	3 (7%)					4 (4%)
Suriname	2 (8%)					5 (4%)
Bulgarije		4 (11%)				
Turkije						
Marokko	4 (4%)					

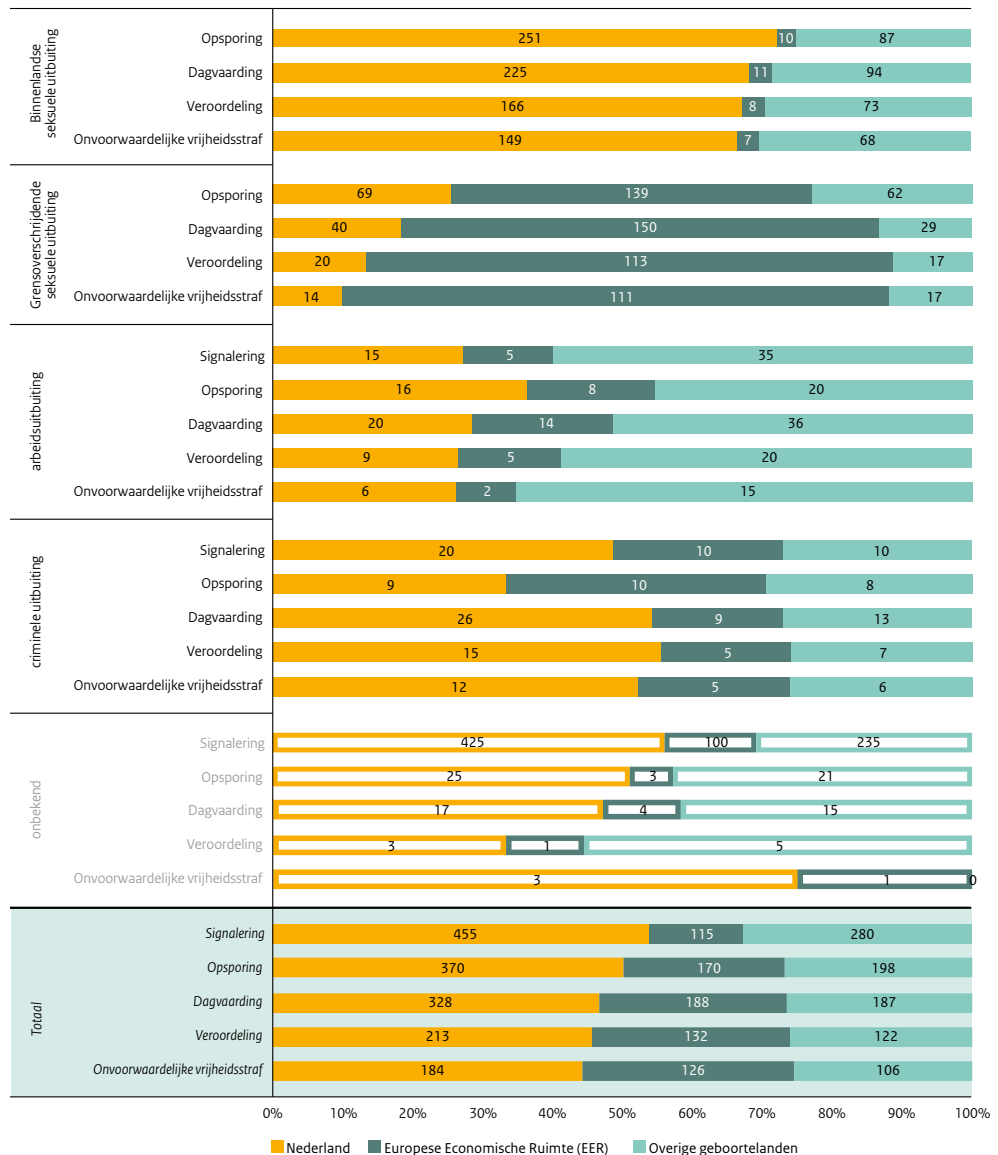
Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Aandeel in Nederland geboren daders het hoogst bij binnenlandse seksuele uitbuiting

Uit Tabel 8.2 valt allereerst op dat Nederland het meest voorkomende geboorteland is voor drie van de vier vormen van mensenhandel. De uitzondering is grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Daar komen Roemenië en Hongarije vaker voor als geboorteland. Bij binnenlandse seksuele uitbuiting is het aandeel in Nederland geboren daders het hoogst (68%). Na Nederland is een aanzienlijk kleiner aandeel geboren in Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen en Marokko. Dit zijn traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten. Hoogstwaarschijnlijk gaat het hier dus om daders die in Nederland zijn opgegroeid, in plaats van om daders die in het kader van de mensenhandel naar Nederland zijn gekomen. Van de daders van niet-seksuele uitbuiting zijn naast het geboorteland Nederland geen andere landen in de tabel weergegeven vanwege de kleine aantallen.

Figuur 8.3 toont tot slot, per vorm van mensenhandel en fase in de strafrechtketen, welk deel van de daders is geboren in Nederland (geel), in een land behorende tot de Europese Economische Ruimte (EER, mintgroen)¹² of in een ander land (donker mintgroen). Voor de leesbaarheid van de figuur is de derde categorie 'overige geboortelanden' niet verder uitgesplitst. Waar relevant wordt daar wel tekstueel op ingegaan.

¹² De Europese Economische Ruimte is een verdrag tussen landen van de EU en de EVA (Europese Vrijhandelsassociatie). Alleen EVA-land Zwitserland maakt geen onderdeel uit van dat verdrag, maar is voor de eenduidigheid hier wel als EER-land meegenomen. Het Verenigd-Koninkrijk valt nog onder de EVA-landen zolang Brexit nog niet officieel is.



Figuur 8.3 De herkomstregio's van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019

Bron: CBS-databestanden, EMM-databestand, en RAC-min (peildatum april 2020)

Helft van alle daders in Nederland geboren

Uit Figuur 8.3 blijkt dat rond de helft van alle daders in Nederland is geboren. Verder is rond een kwart geboren in een land behorende tot de EER en het laatste kwart in een overig geboorteland. Het valt op dat het aandeel in Nederland geboren daders afneemt in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Onder gesignaleerde en onderzochte daders is 50%-54% in Nederland geboren. Van de daders die zijn veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gaat het om zo'n 45% met Nederland als geboorteland. Het aandeel daders uit de EER neemt juist toe naarmate de strafrechtketen verder wordt doorlopen. Voor de fasen signalering en opsporing heeft dit mogelijk te maken met feit dat het aantal daders onvolledig zijn. Het aantal daders geboren in de EER bij signalering en opsporing is dan ook lager dan het aantal in de EER geboren

daders dat wordt gedagvaard. Echter, ook in de fasen daarna – van dagvaarding op veroordeling, en van veroordeling op bestraffing – neemt het percentage daders geboren in de EER toe. Dit geldt vooral voor grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Dit betekent dat daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting geboren in de EER een stuk vaker worden gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan daders van deze vorm van mensenhandel afkomstig uit Nederland of een ander land. Bij deze daders gaat het vooral om de geboortelanden Hongarije, Roemenië en Bulgarije (zie Tabel 8.2).

Herkomst daders verschilt per vorm van mensenhandel

Hoe vaak daders uit een bepaalde regio afkomstig zijn verschilt ook sterk per vorm van mensenhandel. Bij binnenlandse seksuele uitbuiting gaat het met name om in Nederland geboren daders (ongeveer tussen de 60% en 70%). Hoewel dus ook een aanzienlijk deel van deze daders niet in Nederland is geboren, gaat het hier echter met name om traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten, zoals Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen en Marokko (zie ook Tabel 8.2). Ook bij criminele uitbuiting is de groep in Nederland geboren daders het grootst (rond de 50%). Het aandeel daders afkomstig uit de EER en afkomstig uit overige landen is ongeveer even groot. Daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zijn voor het overgrote deel geboren in EER-landen. Het valt op dat bij arbeidsuitbuiting het percentage daders geboren buiten Nederland en de EER vrij hoog is. Het gaat bij de daders van arbeidsuitbuiting die worden gedagvaard, veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf om 50% tot wel 65% daders uit overige geboortelanden. Dit betreffen met name Aziatisch landen (28%-39%).

8.6 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft per vorm van mensenhandel wat op dit moment bekend is van de daders van die voorkomen in de strafrechtketen, namelijk drie basale persoonskenmerken: geslacht, leeftijd en geboorteland.

Zorgen om hoog aantal jonge daders

De Nationaal Rapporteur merkte in de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 al op dat mensenhandel opvallend veel jonge daders kent gezien de ernst van het delict. Zo'n een op de vijf gesignaleerde daders is jonger dan 23 jaar (incidenteel minderjarig, veelal adolescent). Van alle daders die zijn gedagvaard, veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is dit zelfs een kwart. Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn nog vaker minderjarig of adolescent, ruim een derde is niet ouder dan 22 jaar. Dit grote aandeel jonge daders dat betrokken is bij de seksuele uitbuiting van Nederlandse (vaak minderjarige) slachtoffers is zorgelijk. Het suggereert een bepaalde mate van laagdrempeligheid die niet lijkt te passen bij een ernstig delict als mensenhandel waar zware straffen op staan en waar vanuit beleid, politie en OM hoge prioriteit aan wordt gegeven. Het valt bovendien op dat jongere daders wat vaker gedagvaard, veroordeeld en bestraft worden met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Zij worden naar verhouding dus wat harder aangepakt. Dat doet vermoeden dat het bij jonge daders dus ook niet om 'lichte' mensenhandelzaken gaat.

Daders binnenlandse seksuele uitbuiting het jongst en vaakst in Nederland geboren

Uit de kenmerken van daders blijkt een grote verscheidenheid, wat aangeeft dat er mogelijk verschillende typen daders van mensenhandel. Het is dan ook goed dat momenteel onderzoe-

ken worden verricht naar de achtergronden en beweegredenen van daders.¹³ Zo is het namelijk belangrijk meer te weten te komen over daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Zij zijn, met een gemiddelde leeftijd van 27 jaar op het moment van plegen, het jongst en maken ook de jongste slachtoffers vergeleken met de andere mensenhandelvormen. Verder is bekend dat twee derde van deze daders in Nederland is geboren. Andere veel voorkomende geboortelanden zijn traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten. Om tot een aanpak te komen die deze vorm van slachtofferschap en daderschap voorkomt en stopt, is er meer kennis nodig over daders. Wie zijn het? Wat maakte hen kwetsbaar om dader te worden? Om tot een beter begrip van de problematiek te komen, is het zowel belangrijk om te onderzoeken hoe vaak daderschap voorkomt (zie §1.5 en §9.1.2), als om meer te leren van concrete casuïstiek.

Daders grensoverschrijdende seksuele uitbuiting uit EER-landen vaker strafrechtelijke aangepakt

Daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zijn meestal niet in Nederland geboren. Zij komen veel vaker dan daders van andere vormen van mensenhandel uit landen behorende tot de Europese Economische Ruimte (EER), met name Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Deze daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting worden vervolgens ook een stuk vaker gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan de daders van deze vorm van mensenhandel die geboren zijn in Nederland of een overig geboorteland.

Daders arbeidsuitbuiting: relatief vaak vrouwelijke daders

Bij zowel grensoverschrijdende seksuele uitbuiting als arbeidsuitbuiting gaat het relatief vaak om vrouwelijke daders, zo'n een op de vijf is vrouw. De grootste groep daders van arbeidsuitbuiting is buiten de EER geboren. Hierbij gaat het vaak om Aziatische landen, waaronder Turkije en China. Deze daders zijn daarnaast gemiddeld het oudst: zo'n 42 jaar op het moment van plegen. Minderjarige en adolescenten daders van arbeidsuitbuiting komen nauwelijks voor. Meer dan de helft van deze groep daders is zelfs maar liefst veertig jaar of ouder.

Bijna kwart daders criminele uitbuiting is minderjarig of adolescent

Daders van criminele uitbuiting zijn daarentegen gemiddeld een stuk jonger, namelijk 32 jaar bij het plegen. Zo'n 22% van de daders van criminele uitbuiting die worden gedagvaard, veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is niet ouder dan 22 jaar. Hoewel het percentage Nederlandse daders bij criminele uitbuiting niet zo hoog is als bij binnenlandse seksuele uitbuiting gaat het toch om ongeveer de helft van de daders.

13 Een medewerker van de Nationaal Rapporteur is momenteel bezig met een promotieonderzoek naar (jonge) daders van mensenhandel. De resultaten uit dit onderzoek zullen (onder meer) worden gepubliceerd in een serie rapporten van de Nationaal Rapporteur. Daarnaast heeft ook het CKM, in opdracht van de politie, onderzoek verricht naar het daderschap van specifiek binnenlandse seksuele uitbuiting. Dit onderzoek wordt begin 2021 verwacht.

9 Conclusie en aanbevelingen

Wat is de rode draad door dit rapport? In dit laatste hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samengebracht. Ook is er aandacht voor de verbinding tussen deze dadermonitor en de andere producten die de Nationaal Rapporteur recentelijk heeft uitgebracht. Door bevindingen over de aard en omvang van daderschap en de integrale aanpak van mensenhandel met elkaar in verband te brengen wordt duidelijk waar fenomeen en aanpak nog onvoldoende op elkaar aansluiten. Er zijn onderaan de streep drie onderwerpen die extra aandacht verdienen: het voorkomen van nieuw daderschap, effectieve resocialisatie en het voorkomen van herhaald daderschap, en de aanpak van arbeidsuitbuiting.

Deze dadermonitor gaat over de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Daarmee geeft de monitor inzicht in het aantal daders van de verschillende vormen van mensenhandel in iedere fase van de strafrechtketen. Daarnaast geeft de monitor een overzicht van recente ontwikkelingen in de aanpak, zowel in praktijk als in beleid, wetgeving, jurisprudentie en onderzoek. Naast de dadermonitor mensenhandel brengt de Nationaal Rapporteur ook een slachtoffermonitor mensenhandel uit, waarvan de meest recente afgelopen oktober is uitgekomen.¹ De Dadermonitor en Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 moeten in gezamenlijkheid worden bezien. De aanpak van daders is namelijk onlosmakelijk verbonden met de bescherming van slachtoffers. Op basis van deze rapporten is het mogelijk een groot deel van de integrale aanpak van mensenhandel in kaart te brengen en om op basis daarvan aanbevelingen te doen. De verantwoordelijkheid voor het evalueren van eigen beleid en praktijk ligt allereerst bij ministeries, gemeenten en uitvoerende organisaties zelf. De Nationaal Rapporteur draagt hier met monitors en thematische rapporten aan bij en wil in dat verband het lerend vermogen van alle betrokkenen in de aanpak van mensenhandel stimuleren. Van beleidsmakers die de juiste randvoorwaarden dienen te scheppen, tot de professionals die in de dagelijkse praktijk werken met slachtoffers en daders.

Om te weten of met de aanpak maatschappelijke impact wordt behaald, is ten eerste zicht op het fenomeen nodig. Een aanpak moet immers aansluiten op de kenmerken van dat – zich steeds ontwikkelende – fenomeen. Zowel de aard als de omvang van de problematiek moeten daarin leidend zijn. Wie zijn de slachtoffers, en wie de daders? Wie zijn er bovengemiddeld kwetsbaar om slachtoffer of dader te worden? Wat voor vorm van mensenhandel speelt er? En welke andere problemen spelen er mogelijk nog meer? Slachtoffer- of daderschap van mensenhandel vloeit namelijk vaak voort uit een opeenstapeling van andere kwetsbaarheden en gebeurtenissen. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk in het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2, en in het casuïstiekonderzoek naar seksuele uitbuiting in Amsterdam² (zie §2.4.3). Mensenhandel speelt zich bovendien niet geïsoleerd van de samenleving af. Ontwikkelingen als de razendsnelle technologische vooruitgang, maar ook de COVID-19-uitbraak, zijn van invloed op zowel de omvang als de vorm waarin mensenhandel zich voordoet.

Ten tweede moet de aanpak in kaart worden gebracht. Daaruit moet duidelijk worden in hoeverre de aanpak aansluit bij het fenomeen. Is er een gezamenlijke doelstelling van alle partijen in de uitvoering? Is er aandacht voor de verschillende verschijningsvormen van de problematiek? Uit welke verschillende initiatieven bestaat de aanpak? En wordt er ingezet op alle doelen van de integrale aanpak? Met andere woorden: wordt er bij een gesignaleerde situatie van mensenhandel bijvoorbeeld alleen ingezet op een opsporingsonderzoek, of ook op een hulptraject en het voorkomen van herhaald slachtofferschap? Deze vragen moeten worden gesteld om inzichtelijk te maken wat er goed gaat, maar ook wat er nog ontbreekt in de aanpak. Hoe meer facetten er aan de problematiek zitten, hoe veelzijdiger ook de aanpak moet zijn. En dus ook hoe veelzijdiger de effectmeting van die aanpak moet zijn.

Leeswijzer

§9.1 beschrijft de conclusie over de aard en omvang van daderschap in de verschillende fasen van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de periode 2015-2019. Vervolgens gaat §9.2 in op de genomen maatregelen in de integrale aanpak van mensenhandel. En in hoeverre deze

¹ Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).

² Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

aansluiten bij wat er bekend is over de aard en omvang van de problematiek. §9.3 brengt deze inzichten samen tot een conclusie over wat goed gaat in de aanpak van mensenhandel, waar nog ruimte voor verbetering is en tot welke aanbevelingen dat leidt.

9.1 Aard en omvang van de groep daders in de strafrechterketen

De Nationaal Rapporteur brengt de aard en omvang van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in kaart aan de hand van de volgende acht fasen: prevalentie, signalering, opsporing, dagvaarding, veroordeling, bestrafing (met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf), resocialisatie en recidive. Figuur 1 vat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel cijfermatig samen. De linkerkant van de figuur geeft het jaarlijks aantal daders weer (gemiddelde van de jaren 2015 tot en met 2019) per fase in de strafrechterketen. Dit toont de doorstroom in de strafrechterketen. De rechterkant van de figuur laat per fase de verdeling zien over de vier vormen van mensenhandel. Dit biedt inzicht in welke daders naar verhouding vaak of juist minder vaak doorstromen naar een volgende fase in de strafrechterketen.³ Het aantal daders dat bekend is bij instanties in de strafrechterketen wordt idealiter afgezet tegen de daadwerkelijke daderpopulatie. Hoeveel daders van de verschillende vormen van mensenhandel er zijn in Nederland is echter niet bekend (zie §9.1.2). Om de strafrechtelijke aanpak per vorm van mensenhandel toch te kunnen duiden, is als vertrekpunt aan de rechterkant van de figuur een verdeling geschetst op basis van de prevalentieschatting van de slachtofferpopulatie.⁴ Onderstaande paragraaf §9.1.1 gaat in op de aard van daderschap in de strafrechterketen aan de hand van Figuur 1. Vervolgens beschrijft §9.1.2 de omvang van de daders door de strafrechterketen heen.

9.1.1 Aard

Aangezien zowel de aard als de omvang – en daarmee ook de aanpak – verschilt per vorm van mensenhandel, volstaat het niet om het fenomeen mensenhandel alleen in brede zin te monitoren. Hiervoor is de variatie binnen het delict te groot. Ook met het oog op de verschillende actoren die bij de aanpak van de verschillende vormen van mensenhandel betrokken zijn, is het van belang gericht te rapporteren. Daarom brengt de Nationaal Rapporteur het slachtoffer- en daderschap van de verschillende vormen van mensenhandel in kaart. Per mensenhandelvorm zijn ook de basale persoonskenmerken bekend (zie Hoofdstuk 8 voor de persoonskenmerken van daders). Het vervolg van deze paragraaf beschrijft de bevindingen over de daders van de verschillende vormen van mensenhandel en wat hen kenmerkt.

Binnenlandse seksuele uitbuiting: meeste en meest jonge daders

Binnenlandse seksuele uitbuiting is volgens de prevalentieschatting van slachtoffers de meest voorkomende vorm van mensenhandel. Het gaat om nagenoeg de helft van alle slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Dit is te zien aan de verdeling bij de fase prevalentie aan de rechterkant van Figuur 1. Van alle daders van mensenhandel maakt ongeveer de helft zich

3 De aantallen daders per fase zijn verschillende cohorten omdat de strafrechtelijke aanpak over verschillende jaren kunnen strekken. Het gaat per fase dus niet altijd om dezelfde daders. Voor de percentages die in Figuur 1 de doorstroom weergeven van opsporing naar dagvaarding, van dagvaarding naar veroordeling, en van veroordeling naar onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is wel steeds gebruik gemaakt van eenzelfde cohort.

4 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2; UNODC & Nationaal Rapporteur, 2017.

schuldig aan binnenlandse seksuele uitbuiting. Dit blijkt uit Figuur 1 op basis van Hoofdstuk 4, Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6.

Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn relatief jong. Bijna twee derde van deze slachtoffers gemeld bij Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) is jonger dan 23 jaar.⁵ Een derde is zelfs minderjarig. Volgens de schatting van het daadwerkelijk aantal slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting vormt het aantal minderjarigen zelfs de helft van de slachtoffers.⁶ Veel van deze uitbuiting vindt plaats in minder zichtbare sectoren, zoals escort en thuisprostitutie. Die zichtbaarheid verslechtert vanwege de toenemende rol van technologie in zowel het contact tussen daders, slachtoffers en klanten, als in de uitbuiting zelf. Dit contact vindt vaak plaats op (gesloten) online platforms, zoals sociale media, (dating)apps of gaming-platforms, waar het gevoel van anonimiteit groot is.⁷ Vanwege deze eerdere zorgelijke bevindingen heeft de Nationaal Rapporteur verschillende keren benadrukt dat de bescherming van slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting, specifiek minderjarigen, het meest urgent is.⁸ Juist deze slachtoffers zijn het slechtst in beeld: slechts een op de zeven slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting wordt gemeld bij CoMensha. Van de minderjarige slachtoffers van deze vorm van mensenhandel is dat zelfs maar één op de negen.⁹ Het is bekend dat slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting – specifiek minderjarigen – lang niet altijd aangifte doen, en misschien niet eens naar de politie stappen.¹⁰

Kennis over alleen het aantal daders van binnenlandse seksuele uitbuiting in de strafrechtketen geeft dus maar beperkt inzicht in hoe de strafrechtelijke aanpak van deze vorm van mensenhandel zich verhoudt tot het fenomeen. Aan dit aantal zou context gegeven kunnen worden door het af te zetten tegen het totaal aantal daders van binnenlandse seksuele uitbuiting in de samenleving. Deze omvang is echter niet bekend (zie §9.1.2). Dat is zorgelijk. Vooral omdat uit dit rapport blijkt dat daders van binnenlandse seksuele uitbuiting gemiddeld jonger zijn dan daders van andere vormen van mensenhandel. Uit Hoofdstuk 8 blijkt dat een derde van de gedagvaarde en veroordeelde daders en daders met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf jonger was dan 23 jaar op het moment van plegen. Dat zij zich al op zo'n jonge leeftijd schuldig maken aan een ernstig misdrijf als mensenhandel – in dit geval vaak ook een vorm van seksueel geweld – onderstreept de urgentie om meer kennis te verzamelen over de achtergrond van deze daders. Daarbij rijst ook de vraag in hoeverre bij daders, net als bij slachtoffers, sprake is van kwetsbaarheden en achterliggende problematiek. Dat seksuele uitbuiting en seksueel geweld gepaard kunnen gaan met allerlei complexe problemen op verschillende leefgebieden blijkt ook uit het casuïstiekonderzoek dat de Nationaal Rapporteur eerder dit jaar heeft uitgevoerd in samenwerking met de gemeente Amsterdam.¹¹ Bovendien wordt daaruit duidelijk hoe daderschap en slachtofferschap van seksuele uitbuiting door elkaar kunnen lopen, bijvoorbeeld

5 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.10.

6 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2; UNODC & Nationaal Rapporteur, 2017.

7 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in veerkracht), p. 42.

8 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 2 en Aanbeveling 3; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Aanbeveling 3; Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), §5.2.1; Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §5.1.1, Aanbeveling 1.

9 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Figuur 5.1 en §5.1.1.

10 Leermakers, Simons & Noteboom, 2018; Van Bommel & Langerak, 2020.

11 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht), Hoofdstuk 5.

als slachtoffers (onder druk) andere slachtoffers ronselen. Om tot een aanpak te komen die slachtofferschap en daderschap voorkomt en stopt, is er meer kennis nodig van zowel slachtoffers als daders. Wie zijn het? Wat maakte hen kwetsbaar om op een gegeven moment slachtoffer of dader te worden van deze vorm van uitbuiting? En in welke context vindt die uitbuiting plaats? Om tot een beter begrip van de problematiek te komen, is het belangrijk om te onderzoeken hoe vaak slachtoffer- en daderschap voorkomt, maar ook om te leren van concrete casuïstiek. Dit geldt voor nationale en voor lokale partijen betrokken bij de aanpak, zowel op bestuurlijk niveau als op uitvoeringsniveau.

Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting: aantal opgespoorde daders daalt

Iets meer dan een derde van de daders in de strafrechtketen maakt zich schuldig aan grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (zie de rechterkant van Figuur 1, vanaf de fase van opsporing).¹² Dit wordt duidelijk uit Hoofdstuk 4, Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6. Het aandeel daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is even groot in de fase dagvaarding als de fase veroordeling. Deze daders worden dus naar verhouding even vaak veroordeeld als dat zij worden gedagvaard. Zij komen naar verhouding wel iets vaker voor in de fase onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Vergeleken met andere daders worden daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting dus iets vaker bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Uit Hoofdstuk 4 blijkt daarnaast dat het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting afneemt. Met name in 2019 is een sterke daling zichtbaar ten opzichte van 2018. Bovendien neemt ook het aantal zaken en verdachten dat voor de rechter komt sterk af in de periode 2015-2019. Dat geldt ook voor het aantal zaken dat de rechter in eerste aanleg afdoet. Deze ontwikkeling is zorgelijk. Uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 blijkt dat het aantal vermoedelijke slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting in 2019 juist enorm is toegenomen.¹³

Dat het aantal daders in de strafrechtketen niet eveneens is toegenomen, is niet geheel verwonderlijk. De sterke stijging van het aantal vermoedelijke slachtoffers heeft vooral te maken met het hoge aantal Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus dat in Nederland aangifte doet van mensenhandel. Veel van deze aangiften bevatten geen opsporingsindicaties (in Nederland). Ze leiden daarom vaak niet tot het signaleren van een dader, en ook niet tot opsporing en vervolging. Daders van slachtoffers met een Dublinstatus komen dus vrijwel niet voor in de Nederlandse strafrechtketen. De Nationaal Rapporteur heeft meermaals benadrukt dat snel meer bekend moet worden over deze vorm van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Zo werd in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 een hernieuwde oproep gedaan om – in internationaal verband – het inzicht te verbeteren in het slachtofferschap van mensenhandel van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus.¹⁴ Dit is ook cruciaal voor verdiepte kennis over daderschap. Het ontbreekt momenteel echter nog aan inzicht in de onderliggende oorzaken van, en methoden en mechanismen achter, deze verschijningsvorm.

12 Het aandeel van deze daders is iets hoger in de fase van opsporing. Dit aandeel is echter waarschijnlijk in werkelijkheid iets lager, omdat het aandeel daders van arbeidsuitbuiting in deze fase een lichte onderschatting is.

13 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.

14 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 1.

Hoewel het dus waarschijnlijk te verklaren is dat het aantal daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting niet is toegenomen, is wel opvallend dat het aantal daders daalt. Dit betekent mogelijk dat de aanpak van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, bijvoorbeeld van Europese slachtoffers, in het geding komt. In de meest recente slachtoffermonitor bleek ook dat in 2018 en 2019 de politie gemiddeld een stuk minder meldingen deed van niet-Afrikaanse (doorgaans Europese) slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting dan in de jaren 2015-2017.¹⁵ Wat er bekend is over de achtergrond en kenmerken van daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting die wel voorkomen in de strafrechtketen, is beperkt. Zij zijn meestal niet in Nederland geboren en komen veel vaker dan daders van andere vormen van mensenhandel uit landen behorende tot de Europese Economische Ruimte (EER), met name Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Deze daders worden vervolgens ook een stuk vaker gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan de daders van deze vorm van mensenhandel die geboren zijn in Nederland of een geboorteland buiten de EER. Ook dit onderstreept het belang van verbeterd zicht op daderschap en eventuele achterliggende mechanismen van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.

Arbeidsuitbuiting: aanpak blijft achter

Op basis van de huidige gegevens is het slechts mogelijk een deel van de daders van arbeidsuitbuiting in de fasen van signalering en opsporing in beeld te brengen (zie §3.3 en §4.3). Het percentage arbeidsuitbuiting in deze fasen is onvolledig omdat er gegevens ontbreken over de verdachten bekend bij de Directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW-DO). Als op basis van Hoofdstuk 6 wordt gekeken naar de fase van dagvaarding blijkt dat het bij zo'n 11% van gedagvaarde daders gaat om arbeidsuitbuiting (zie rechterkant Figuur 1). Dit is aanzienlijk lager dan het percentage vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld bij CoMensha. Bijna een kwart van alle slachtoffers gemeld bij CoMensha in de periode 2015-2019 waarvan de mensenhandelvorm bekend is, is slachtoffer van arbeidsuitbuiting.¹⁶ Omdat de gemiddelde verhouding dader-slachtoffer niet bekend is, kunnen deze percentages slachtoffers en daders niet zuiver met elkaar worden vergeleken. Een dader kan namelijk meerdere slachtoffers maken. En een slachtoffer kan worden uitgebuit door meerdere daders. Toch valt het op dat het om lage absolute aantallen gaat. Daarnaast valt in Figuur 1 op dat arbeidsuitbuiting achterblijft in de doorstroom van de strafrechtelijke aanpak: hoe verder in de strafrechtketen, hoe kleiner het aandeel van daders van arbeidsuitbuiting. Daders van arbeidsuitbuiting worden dus relatief minder vaak veroordeeld, en ook minder vaak bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, dan daders van andere vormen van mensenhandel. Ook blijkt uit Hoofdstuk 6 dat zaken van arbeidsuitbuiting gemiddeld de langste doorlooptijd hebben en dat daders van arbeidsuitbuiting het mildst gestraft worden. Tot slot blijkt uit Hoofdstuk 7 dat in de fase van resocialisatie er jaarlijks slechts een handvol reclasseringstoezichten voor daders van arbeidsuitbuiting instromen (zie de rechterkant van Figuur 1, de fase van resocialisatie).¹⁷

Uit de vorige dadermonitor bleek dat het berechten van arbeidsuitbuiting complex is.¹⁸ De strafrechtelijke uitleg en reikwijdte van arbeidsuitbuiting is niet zo duidelijk als dat van seksuele

15 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.13.

16 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 2.

17 Van een groot deel van de geresocialiseerde daders is de vorm van mensenhandel echter onbekend. Als zich onder die daders buiten verhouding veel daders van arbeidsuitbuiting bevinden is het aandeel arbeidsuitbuiting mogelijk wat hoger.

18 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §2.5.

uitbuiting. Jurisprudentie hierover is nog altijd in ontwikkeling.¹⁹ Op de vraag waar ernstige benadeling ophoudt, en mensenhandel begint, komt uit de jurisprudentie geen eenduidig antwoord. Dit is zorgelijk omdat de kwalificatie van misstanden als ernstige benadeling of als arbeidsuitbuiting grote gevolgen heeft. Slachtoffers van ernstige benadeling kunnen namelijk geen aanspraak maken op de bescherming, opvang en ondersteuning waar slachtoffers van arbeidsuitbuiting wel recht op hebben (zie §9.2). De uitbraak van COVID-19 heeft dit probleem opnieuw duidelijk blootgelegd. Het is voor de aanpak van arbeidsuitbuiting dan ook belangrijk dat goed onderscheid gemaakt kan worden tussen slecht werkgeverschap, ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. Over de achtergrond van de daders van arbeidsuitbuiting is daarnaast weinig bekend. Denk bijvoorbeeld aan hun verdienmodellen, en de verschillende rollen die mogelijk zijn: werkgever, tussenpersoon, uitzendbureau. Op basis van de gegevens over basale persoonskenmerken in Hoofdstuk 8 blijkt dat het relatief vaak om vrouwelijke daders gaat vergeleken met andere mensenhandelvormen. Daders van arbeidsuitbuiting zijn daarnaast gemiddeld het oudst van alle daders van mensenhandel: zo'n 42 jaar op het moment van plegen. Geconcludeerd kan worden dat de (strafrechtelijke) aanpak van arbeidsuitbuiting sterk achterblijft. Bovendien is het afbakenen van de problematiek lastig, en daarmee het zicht op de omvang beperkt. Daardoor zijn er nog te weinig concrete aanknopingspunten voor effectieve interventie en op te werpen barrières om arbeidsuitbuiting te bestrijden en voorkomen. De Nationaal Rapporteur hoopt daarom dat de toegenomen maatschappelijke en politieke aandacht voor de problematiek leidt tot een forse inhaalslag bij de bestrijding van uitbuiting van werkenden (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2).

Criminele uitbuiting: jonge daders en vaak onvoldoende herkend

Hoofdstuk 3 tot en met Hoofdstuk 6 tonen dat zo'n 5% à 9% van de daders van mensenhandel in de strafrechtketen dader is van criminele uitbuiting (zie de rechterkant van Figuur 1). Het aantal zaken van criminele uitbuiting is dus gering ten opzichte van de andere vormen van mensenhandel. Het percentage slachtoffers van criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting is een stuk hoger: zo'n 33%. Dit blijkt uit de prevalentieschatting van het totaal aantal slachtoffers in Nederland.²⁰ Het blijft daarom belangrijk dat in de strafrechtketen breed aandacht is voor criminele uitbuiting. Extra waakzaamheid is nodig. Bij deze vorm van mensenhandel worden slachtoffers in eerste instantie vaak gezien als dader van een crimineel feit. Dit bemoeilijkt zowel het signaleren en het opbouwen van overtuigend bewijs als het bieden van bescherming waar slachtoffers recht op hebben. Daarnaast is specifiek aandacht voor deze vorm van mensenhandel belangrijk vanwege de ernst van de problematiek. Ten eerste zijn er verbanden tussen criminele uitbuiting en andere vormen van – soms georganiseerde of ondermijnende – criminaliteit, zoals het vervaardigen of smokkelen van drugs. Ten tweede is de aandacht voor deze mensenhandelvorm vaak beperkt tot een specifieke groep: kinderen met een Roma-achtergrond. Dat is een te beperkte invulling van dit delict. Ook kwetsbare Nederlandse jongeren worden slachtoffer van criminele uitbuiting. Ten derde gaat het bij criminele uitbuiting die in beeld is vaak om zeer jonge slachtoffers. Van de slachtoffers gemeld bij CoMensha is zo'n 40% minderjarig of adolescent.²¹ Van de slachtoffers van criminele uitbuiting die de politie registreert, is zelfs meer dan de helft van de slachtoffers minderjarig of adolescent, met een gemiddelde leeftijd van slechts 24 jaar. Uit Hoofdstuk 8 blijkt ook dat de daders van criminele uitbui-

19 Dezelfde complexiteiten gelden ook voor criminele uitbuiting.

20 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2; UNODC & Nationaal Rapporteur, 2017.

21 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.10.

ting betrekkelijk jong zijn. Na daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn deze daders gemiddeld het jongst. Dat daders zich op jonge leeftijd aan dergelijke ernstige misdrijven schuldig maken is zorgelijk. Het valt bovendien op dat in de onderzochte periode er aan het einde van de strafrechtketen geen reclasseringstoezichten voor daders van criminele uitbuiting zijn ingestroomd (zie Hoofdstuk 7). Juist door de jeugdige leeftijd van daders en de link met ondermijnende criminaliteit is het van belang in te zetten op de resocialisatie van deze daders.

Tijdens de periode 2015-2019 is het aantal gesignaleerde incidenten van criminele uitbuiting wel toegenomen. In 2019 is dit aantal zelfs verviervoudigd ten opzichte van 2018. Het is daarom niet gek dat het aantal opsporingsonderzoeken naar criminele uitbuiting in 2019 ook is gestegen ten opzichte van de jaren ervoor. De regionale politie-eenheden verklaren deze stijging door toegenomen bewustwording rondom deze vorm van mensenhandel. Dit zorgt ervoor dat signalen sneller worden herkend.²² Uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 blijkt bovendien dat het aantal bij CoMensha gemelde vermoedelijke slachtoffers van criminele uitbuiting steeg.²³ Met name Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus werden vaker slachtoffer, maar er was ook sprake van een stijging van slachtoffers van criminele uitbuiting met een andere herkomst.

Er komt steeds meer aandacht en kennis voor de signalering van criminele uitbuiting, bijvoorbeeld in opleidingen en training van eerstelijnsmedewerkers van de politie. De Nationaal Rapporteur juicht deze toegenomen aandacht en bewustwording zeer toe en is verheugd dat de eerste effecten van deze ontwikkelingen in de cijfers zijn terug te zien. Het is daarom van groot belang dat deze ontwikkelingen zich voortzetten en dat de aandacht en verzamelde kennis breed gedragen wordt. Dat betekent niet alleen door mensenhandelrechercheurs en eerstelijnsagenten, maar ook bijvoorbeeld door medewerkers bij ZSM-tafels, drugsspecialisten en financieel rechercheurs. En ook buiten opsporingsorganisaties, denk hierbij bijvoorbeeld aan rechtspraak, reclassering, jeugdhulpverlening en onderwijs. Op die manier komt er in de gehele integrale aanpak beter grip op deze vorm van mensenhandel.

9.1.2 Omvang

Naast de aard van de vier vormen van mensenhandel, brengt dit rapport de omvang van daderschap van mensenhandel in de verschillende fasen van de strafrechtketen in beeld. Een samenvatting van de doorstroom wordt gevisualiseerd in [Figuur 1](#), en hieronder per fase toegelicht.

Prevalentie nog onbekend

De linkerkant van [Figuur 1](#) toont dat er nu geen zicht is op de totale omvang van daderschap van de vier mensenhandelvormen in Nederland. Dit bemoeilijkt het monitoren van de (strafrechtelijke) aanpak. De meerwaarde van het kennen van een totale populatie is gebleken uit een prevalentiestudie die in het verleden is uitgevoerd naar slachtoffers van mensenhandel.²⁴ In de beleidsreactie op de vorige dadermonitor mensenhandel concludeerde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) dat er geen betrouwbare methoden bestaan voor een schatting van de daderprevalentie.²⁵ Omdat de beleidsreactie niet ingaat op alle onderzoeksmethoden die

22 Schriftelijke informatie van de AVIM van de verschillende eenheden in de periode van 22 september 2020 tot en met 29 september 2020.

23 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), [Figuur 2.3](#).

24 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

25 *Kamerstukken II 2019/20*, 28638, nr. 174.

experts op dit gebied hebben voorgesteld, is een haalbaarheidsonderzoek nog steeds van toegevoegde waarde. Het verschil tussen de prevalentie en de daders in beeld in de strafrechtketen laat namelijk zien in hoeverre de aanpak wel – of juist niet – aansluit op het fenomeen. Zo wordt inzichtelijk hoeveel en welke daders strafrechtelijk optreden nog grotendeels ontlopen. En – nog belangrijker – welke slachtoffers dus niet (optimaal) beschermd worden. Deze inzichten zijn essentieel voor de aanpak en de Nationaal Rapporteur hoopt dat dit standpunt kan worden heroverwogen. De Nationaal Rapporteur gaat hierover graag opnieuw met de staatssecretaris in gesprek.

Signalering van slachtoffers neemt toe en van verdachten neemt af

Hoofdstuk 3 gaat enkel in op het aantal signalen van mensenhandel bij de politie. Signalen bij de KMar en ISZW-DO ontbreken. In de periode 2015-2019 zijn bij de politie in totaal 3.420 incidenten van mensenhandel gesignaleerd, gemiddeld 685 incidenten per jaar. Bij die incidenten worden per jaar gemiddeld zo'n 200 verdachten geïdentificeerd (zie de linkerkant in Figuur 1). Het aantal gesignaleerde verdachten neemt de afgelopen jaren af, van 285 verdachten in 2016 naar 170 in 2019. Dit terwijl het aantal incidenten en slachtoffers in die periode juist aanzienlijk is gestegen.

Opsporing leidt tot minder ingeschreven verdachten van mensenhandel

Uit Hoofdstuk 4 blijkt dat er in de periode 2015-2019 in totaal 954 opsporingsonderzoeken zijn gestart. Dat betekent jaarlijks gemiddeld ongeveer 190 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. In deze onderzoeken worden gemiddeld zo'n 155 verdachten per jaar geregistreerd bij het Openbaar Ministerie (OM). Dit aantal verdachten is echter een onderschatting. Zo ontbreken in ieder geval de verdachten in opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting door de ISZW-DO momenteel nog. De OM-registratie is waarschijnlijk vollediger voor het totaal aantal verdachten in de opsporingsfase. Daarin worden verdachten die in het opsporingsonderzoek naar voren komen doorgaans ingeschreven. Het gaat in de periode 2015-2019 om gemiddeld ongeveer 180 bij het OM ingeschreven verdachten per jaar (zie de linkerkant in Figuur 1).

Hoewel het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel stabiel blijft, daalt het aantal verdachten in de opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 (zie §4.4). Ook het aantal ingeschreven zaken bij het OM neemt ieder jaar tussen 2015 en 2018 af (zie §5.4.1). In 2019 daalde het aantal zaken niet verder, maar steeg het ook niet. Het aantal ingeschreven zaken is daarmee gestabiliseerd op een niveau van ongeveer 150 per jaar. Dit is aanzienlijk lager dan het streefcijfer voor 2019 van 190 ingeschreven zaken volgens de Veiligheidsagenda 2019-2022 (zie §2.6.1.1).

Als wordt gekeken naar de aantallen incidenten, opsporingsonderzoeken en ingeschreven zaken bij het OM per regio valt op dat de verdeling naar regio in iedere fase anders is. Sommige regionale politie-eenheden signaleren relatief veel mensenhandel, maar starten minder vaak opsporingsonderzoeken vergeleken met andere politie-eenheden. In andere regio's wordt relatief weinig gesignaleerd of opgespoord, maar worden juist ten opzichte van andere regio's relatief veel verdachten ingeschreven bij het OM.²⁶

²⁶ Ook verschilt de verhouding opsporingsonderzoeken-slachtoffers gemeld bij CoMensha van politieregio tot politieregio. Die regionale verschillen heeft de Nationaal Rapporteur al eerder geconstateerd. Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 105-106.

Dagvaarding: meer sepots

Uit Hoofdstuk 5 komt naar voren dat het OM in de periode 2015-2019 gemiddeld 60% van de ingeschreven zaken voor de rechter brengt – oftewel dagvaardt (zie het doorstroompercentage aan de linkerkant van Figuur 1). Volgens de registratie van het OM gaat het om gemiddeld 120 personen per jaar. Van deze verdachten is het echter niet bekend bij welke mensenhandelvorm zij betrokken zijn (zie §5.3.2). Daarom wordt voor deze fase uitgegaan van de verdachten van wie de zaken door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan. Alle gedagvaarde verdachten komen immers uiteindelijk voor de rechter.²⁷ Hoofdstuk 6 toont dat in de periode 2015-2019 gemiddeld jaarlijks 145 zaken door de rechter zijn afgedaan (zie linkerkant van Figuur 1).

Een dagvaardingspercentage van 60% betekent dat in deze fase van de strafrechtketen een groot aantal zaken niet doorstroomt. De meeste van deze zaken worden geseponeerd vanwege gebrek aan bewijs. Uit de jaarlijkse ontwikkeling in Hoofdstuk 5 blijkt daarnaast dat in de periode 2015-2019 steeds minder wordt gedagvaard. In 2019 is het percentage zaken waarin wordt gedagvaard zelfs gedaald tot onder de 50%. Er is dus in toenemende mate sprake van sepots. Waar in 2016 zo'n 27% van de zaken in een technisch sepot eindigde, is dit in 2019 maar liefst 41%.

Veroordeling: relatieve stijging

Hoofdstuk 6 beschrijft de beoordeling en strafoplegging van de rechter. Daaruit blijkt dat 65% tot 70% van de verdachten²⁸ in de periode 2015-2019 in eerste aanleg is veroordeeld voor mensenhandel (zie het doorstroompercentage aan de linkerkant van Figuur 1). Gemiddeld gaat het jaarlijks om 95 tot 105 voor mensenhandel veroordeelde personen.²⁹ Uit Hoofdstuk 6 blijkt dat ook het aantal door de rechter afgedane zaken daalt, net zoals het aantal ingeschreven en afgehandelde zaken van het OM. In 2015 ging het om 187 zaken en in 2019 om nog maar 101 zaken. Dit is, naast de dalende instroom bij het OM, ook een logisch gevolg van de toename in het aantal geseponeerde zaken. De zaken die wel voor de rechter komen, resulteren sinds 2018 echter vaker in een veroordeling voor mensenhandel dan in voorgaande jaren.

Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf: gemiddeld langere straffen

Ruim 90% van de veroordeelden wordt gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie het doorstroompercentage aan de linkerkant van Figuur 1). Het gaat daarmee om gemiddeld minstens 85 daders per jaar.³⁰ Het onvoorwaardelijke deel van de vrijheidsstraf heeft gemiddeld een duur van ruim een jaar en acht maanden. De gemiddelde duur is in recente jaren langer dan daarvoor. In 2015 en 2016 gaat het om gemiddeld 572 dagen, in 2017-2019 om gemiddeld 658 dagen. Of de rechter in vergelijkbare mensenhandelzaken zwaarder is gaan straffen, is zonder een uitgebreide analyse niet te zeggen. Er blijft nog veel onduidelijk over de strafoplegging in mensenhandelzaken. Zo bleek ook uit de vorige dadermonitor dat er onduidelijkheid bestaat over de weging van strafbeïnvloedende factoren in de straftoemeting, zoals minderjarigheid

27 Het gaat wel om iets andere groepen omdat tussen de afhandeling van het OM en de afdoening van de rechter lange tijd kan zitten.

28 Het precieze percentage kan niet worden bepaald omdat in een aantal zaken waar gedagvaard is voor mensenhandel uit de data niet duidelijk wordt of er is veroordeeld voor mensenhandel of overige feiten.

29 Het precieze aantal veroordelingen (voor specifiek mensenhandel) kan niet altijd uit de registratie worden gehaald, zie §6.4.

30 Aangezien het precieze aantal veroordelingen (voor specifiek mensenhandel) niet altijd uit de registratie worden gehaald, kan ook het precieze aantal veroordelingen dat tot een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf heeft geleid niet worden bepaald, zie §6.4.

van het slachtoffer.³¹ De Nationaal Rapporteur wijst er nogmaals op dat het de aanpak ten goede komt als er meer inzicht komt in de strafoplegging in mensenhandelzaken.³² Dit is van belang voor zowel passende en consistente straftoemeting als transparantie en normmarkering in de bestrafing van mensenhandel. Het draagt daarmee bij aan rechtszekerheid en rechtseenheid in de samenleving.

Resocialisatie blijft achter

In Hoofdstuk 7 van deze dadermonitor zijn voor het eerst gegevens geanalyseerd over de resocialisatie van daders van mensenhandel door de reclassering. Hieruit blijkt dat in de periode 2015-2019 de reclassering jaarlijks ongeveer 30 toezichten voor mensenhandel zijn ingestroomd. Als wordt gekeken naar unieke daders, gaat het in die periode om 25 daders van wie het toezicht is afgerond (zie de linkerkant van [Figuur 1](#)). Het aantal toezichten en het aantal daders in deze fase blijft echter ver achter bij het aantal veroordeelde daders waar een grondslag voor toezicht aanwezig is. Het is onduidelijk waarom reclasseringstoezicht vaak uitblijft. Om dit te achterhalen is meer informatie nodig, onder andere over de achtergrond van veroordeelde daders. Dat is ook belangrijk om te kunnen bepalen wat deze daders in de fase van resocialisatie nodig hebben aan hulp en begeleiding om herhaald daderschap, en daarmee slachtofferschap, te voorkomen.

Recidive nog onbekend

[Figuur 1](#) laat zien dat momenteel onbekend is hoe vaak daders recidiveren. Dit inzicht is echter wel nodig om te kunnen bepalen hoe effectief de strafrechtelijke aanpak – waaronder resocialisatie – is in het voorkomen van herhaald daderschap. En daarmee ook in het voorkomen van slachtofferschap. Mensenhandel voorkomen is essentieel, maar herhaling hiervan al helemaal. Inzicht in het herhaald daderschap, en aanknopingspunten voor het voorkomen daarvan, is van belang voor daders, slachtoffers en de maatschappij. Zeker omdat het gaat om een grote groep jonge daders en slachtoffers (zie §9.1.1). In de vorige dadermonitor beval de Nationaal Rapporteur daarom aan om inzicht te verwerven in herhaald daderschap.³³ Zoals benoemd in [Hoofdstuk 1](#) is deze aanbeveling nog niet opgevolgd. Ondanks de verkenningen door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het WODC, is er nog geen onderzoek verricht naar recidive van daders van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom nogmaals de relevantie van een dergelijke studie.

9.2 Integrale aanpak van mensenhandel

Om maximale bescherming te bieden aan slachtoffers van mensenhandel is een duurzame en sluitende integrale aanpak (zie §1.2) noodzakelijk. Naast inzicht in de aard en omvang van het fenomeen, geeft de Nationaal Rapporteur in deze dadermonitor een overzicht van de ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel. Op internationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau is de afgelopen jaren in toenemende mate aandacht voor mensenhandel. De aanpak van mensenhandel kent veel verschillende maatregelen en initiatieven op de verschillende doelen uit de integrale aanpak (zie [Hoofdstuk 2](#)). Dat betekent dat mensenhandel bij diverse partijen werkzaam in de aanpak op de agenda staat: dat is positief. Soms lijkt

31 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 156.

32 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 191.

33 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 8.

samenhang tussen al deze verschillende initiatieven echter te ontbreken.³⁴ Dat het zicht op de aard en omvang van mensenhandel nog deels ontbreekt (zie §9.1), maakt het moeilijk de aanpak af te zetten tegen het fenomeen. Op basis van wat wel bekend is over het fenomeen, bestaan zorgen over hoe goed de aanpak daarop aansluit.

Weinig ontwikkelingen om slachtofferschap en daderschap te voorkomen

De meeste maatregelen uit de integrale aanpak zijn reactief van aard. Ze zijn daarmee voornamelijk gericht op het signaleren en stoppen van bestaand slachtoffer- en daderschap. Er zijn weinig maatregelen gericht op het voorkomen van slachtoffer- en daderschap. De integraliteit van de aanpak zou verbeterd worden als de focus op preventie wordt vergroot (zie §2.5). Dit geldt voor het voorkomen van nieuw én herhaald slachtofferschap en daderschap. Daar komt bij dat uit de cijfers duidelijk wordt dat zowel slachtoffers als daders van mensenhandel relatief jong zijn. Jongeren moeten worden beschermd. Zoals uit §9.1 duidelijk werd, zijn specifiek daders van criminele uitbuiting, en van binnenlandse seksuele uitbuiting naar verhouding vaak jonger dan 23 jaar. De casussen in deze monitor illustreren bovendien dat daderschap van mensenhandel lang niet altijd de enige problematiek is die speelt in de levens van daders. Slachtoffer- en daderschap kunnen bovendien door elkaar lopen. Ook is mensenhandel lang niet altijd het enige delict waar daders zich schuldig aan maken. Bij seksuele uitbuiting is vaak ook sprake van seksueel geweld en bij criminele uitbuiting van ondermijnende criminaliteit. Kwetsbare jongeren behoeven en verdienen ook bescherming tegen daderschap. Verzeild raken in deze vormen van criminaliteit is ontwrichtend voor de ontwikkeling en toekomst van jongeren, of dat nu als slachtoffer of dader is. Daarom moet alles op alles gezet worden om te voorkomen dat het zo ver komt. Als het delict eenmaal heeft plaatsgevonden is het essentieel te voorkomen dat het nogmaals gebeurt. Slachtoffers die eenmaal slachtoffer zijn geworden lopen een groter risico dat nog een keer te worden. Daders lopen zonder geschikte interventie risico nogmaals dader te worden. Kwetsbare personen, en zeker jongeren, moeten worden beschermd tegen herhaald slachtoffer- of daderschap. Dit vereist ondersteuning en begeleiding. In dat kader is het zorgelijk dat er, zoals beschreven in §9.1, bij de reclassering relatief weinig toezichten instromen voor daders van mensenhandel.

Om de meest kwetsbare jongeren te beschermen tegen (herhaald) slachtoffer- of daderschap is allereerst inzicht nodig in de risicofactoren en achterliggende problematiek van jonge (potentiële) slachtoffers en daders. Sociale media spelen bijvoorbeeld vaak een rol in het tot stand komen van seksueel geweld en seksuele uitbuiting. Hoewel de toenemende digitalisering van de samenleving extra risico's voor uitbuiting met zich meebrengt, kan technologie ook een kans bieden in de aanpak, waaronder voor preventie. De inzet van online preventieve maatregelen kunnen bijvoorbeeld de weerbaarheid van jongeren vergroten of potentiële daders ontmoedigen. De Nationaal Rapporteur bepleit daarom in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 om het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting te verbeteren. Bovendien worden in deze slachtoffermonitor kansen benadrukt om technologie meer te gebruiken bij de ontwikkeling van preventieve maatregelen.³⁵ Omdat de Nationaal Rapporteur kansen ziet om de aanpak te verbeteren op het gebied van online preventieve maatregelen, wordt hier in deze monitor nogmaals bij stilgestaan (zie §2.5).

34 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), §2.6.

35 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 61.

Gat tussen kwetsbaren op de arbeidsmarkt en strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting

De COVID-19-uitbraak heeft zorgwekkende en urgente signalen over misstanden op de arbeidsmarkt, specifiek bij arbeidsmigranten, opnieuw en scherper onder de aandacht gebracht. Vermoedelijk zijn er meer daadwerkelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting dan dat er in de registraties van CoMensha voorkomen (gemiddeld zo'n 215 per jaar).³⁶ De grote groep kwetsbaren op de arbeidsmarkt (878.000) bevestigt dat vermoeden.³⁷ Kwetsbare werkenden zijn doorgaans werknemers in laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid, zoals in de bouw, land- en tuinbouw, distributie, schoonmaak, horeca en de vleesverwerkende industrie. Hierbij gaat het vaak om (EU-)arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten zijn in de regel meervoudig afhankelijk van hun werkgever en/of uitzendbureau. Verlies van werk kan daardoor gepaard gaan met bijvoorbeeld verlies van huisvesting. Ook hebben zij vaak beperkt of geen kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving. Bovendien staan zij vaak niet geregistreerd in de Basisregistratie Personen waardoor zij lastig te traceren zijn voor inspectiediensten en gemeenten. De huidige pandemie brengt de kwetsbare positie van arbeidsmigranten nog verder in gevaar. Werknemers zijn meer afhankelijk geworden van werkgevers, bijvoorbeeld omdat migranten niet kunnen terugkeren naar huis. Tegelijkertijd spelen er grotere gezondheidsrisico's. Denk aan krappe woonruimte of gezamenlijk vervoer waar kansen op besmetting toenemen.

Uit §9.1 wordt duidelijk dat er maar beperkt zicht is op daders van arbeidsuitbuiting. Het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting en het aantal gedagvaarde daders van arbeidsuitbuiting is aanzienlijk lager dan het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Het is wel opvallend hoe de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting achterblijft bij de andere vormen van mensenhandel en hoe dat verschil in iedere fase van de strafrechtketen groter wordt (zie de rechterkant van [Figuur 1](#)). Ook blijkt uit jurisprudentie dat de reikwijdte van de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting niet eenduidig is, waardoor het onduidelijk is waar ernstige benadeling eindigt en arbeidsuitbuiting begint.³⁸

De laatste jaren zijn er verschillende initiatieven ontplooid, waaronder als meest recente voorbeeld een Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.³⁹ Door het gebrek aan zicht op risicosectoren en risicogroepen krijgen mogelijk veel slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling niet de bescherming die zij nodig hebben. Die bescherming en opvang is immers afhankelijk van juiste signalering en inschatting van de problematiek. Het is dus cruciaal dat signalen van mogelijke misstanden altijd worden doorgrond om vast te stellen of arbeidsuitbuiting daadwerkelijk plaatsvindt. Vanwege gebrek aan zicht op daders van arbeidsuitbuiting en de mogelijk achterblijvende strafrechtelijke aanpak, kunnen malafide werkgevers en uitzendbureaus bovendien misbruik blijven maken van de kwetsbare positie van arbeidsmigranten en daar hun verdienmodellen op inrichten.

De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom dat een intensieve en proactieve integrale aanpak nodig is op zowel (inter)nationaal als lokaal niveau. Ten eerste moet worden ingezet op het voorkomen en stoppen van arbeidsuitbuiting door barrières op te werpen en afhankelijkheden

36 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 36.

37 ISZW, 2019, p. 3.

38 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 71-73.

39 Daarnaast is er sprake van onder meer de 'integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten', de 'Brede maatschappelijke heroverweging – Eerlijk Werk', de aanpak van arbeidsuitbuiting vormt actielijn in het programma 'Samen tegen mensenhandel' en er is geïnvesteerd in uitbreiding van de capaciteit van de ISZW (zie §2.3).

en de verdienmodellen te doorbreken. Consequent inzetten op financiële opsporing en signalering in mogelijke gevallen van arbeidsuitbuiting is daarin van belang. Ten tweede vraagt dit om een inventarisatie op lokaal niveau van de meest kwetsbare personen en sectoren, om de (strafrechtelijke) aanpak te kunnen versterken met gerichte controles en opsporing. Voor deze inventarisatie moet de kennis worden gebruikt die hierover is verzameld. Zoals de bevindingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

Ontbreekt nog aan verdieping van kennis en aanpak op regionaal en lokaal niveau

Uit §9.1 blijkt dat sprake is van regionale verschillen in de doorstroom van daders in de strafrechtketen. Ook blijkt er niet altijd samenhang te bestaan tussen de grootte van een gemeente en het aantal incidenten van mensenhandel dat wordt gesignaleerd (zie §3.4.3). Dit vraagt om verdere uitdieping. Ook – of misschien wel juist – op decentraal niveau moet er namelijk inzicht zijn in lokale verschijningsvormen van slachtoffer- en daderschap, en doelgroepen die bovengemiddeld kwetsbaar zijn. Dit kan dan de basis vormen voor een effectieve en gerichte lokale en regionale aanpak. Bevindingen op lokaal en regionaal niveau dragen ook bij aan beter landelijk zicht op de problematiek en een effectievere aanpak. Sterke verbindingen tussen deze niveaus is daarom van groot belang.

Het zicht op slachtoffers en daders van mensenhandel op lokaal niveau ontbreekt grotendeels. Er zijn al enkele goede initiatieven rondom het verkrijgen van regionaal zicht, zoals de initiatieven in Rotterdam-Rijnmond, Noord-Holland en Oost-Brabant (zie §2.4.1). Daarnaast wijst de Nationaal Rapporteur op het programma rondom seksueel geweld in Amsterdam. Zo heeft de gemeente opdracht gegeven een casuïstiekonderzoek uit te voeren naar de aard van seksueel geweld in de stad (zie §2.4.3).⁴⁰ Het doel van dit onderzoek was om handelingsperspectieven te bieden voor een adequate en gerichte aanpak van deze problematiek. De Nationaal Rapporteur vindt dat regionale en lokale programma's als deze navolging verdienen in andere gemeenten en regio's, waarbij de vragen en aanleidingen uit de lokale context moeten ontstaan.

Gemeenten moeten over de juiste randvoorwaarden en ondersteuning beschikken om aan de gestelde ambities en hun verantwoordelijkheden te kunnen voldoen. Hiervoor zijn op landelijk niveau al verschillende initiatieven ontplooid, zoals het Kompas, het Kader mensenhandel en ondersteuning voor gemeenten vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en CoMensha (zie §2.4.2). De Nationaal Rapporteur concludeert dat structurele en langdurige ondersteuning van gemeenten door de Rijksoverheid nodig is in de aanpak van mensenhandel, onder andere met het oog op de doelen in het Interbestuurlijk Programma (IBP) (zie §2.4.2). Vanuit gemeenten is er op dit gebied een grote vraag naar ondersteuning. Ook na de deadline van het IBP dienen de juiste randvoorwaarden te worden geschapen, zodat gemeenten hun verantwoordelijkheden in de aanpak van mensenhandel naar behoren kunnen (blijven) invullen. Hierbij is het belangrijk dat ook op regionaal niveau de integrale aanpak van mensenhandel vorm krijgt. Daarvoor is duurzame politieke en bestuurlijke aandacht nodig. Ook ligt hier een rol voor de Regionale Informatie- en Expertise Centra, en de (nog op te richten) regionale tafels mensenhandel en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

40 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

Effectmeting en monitoring door organisaties in de aanpak krijgt nog onvoldoende vorm

De intentie is uitgesproken om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren. Dit staat in het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel en in de Veiligheidsagenda 2019-2022 die het ministerie van JenV, het OM en de politie hebben samengesteld. De Nationaal Rapporteur juicht deze ambitie toe; de problematiek is urgent, zoals ook beschreven in §9.1. Uit Hoofdstuk 2 blijkt dat er veel initiatieven worden ontplooid om tot intensivering te komen in het programma Samen tegen mensenhandel. Zo is er momenteel het project COMCRIM, het Mensenhandel Field Lab, en een proeftuin aangiftebereidheid. Sommige ontwikkelingen laten echter erg lang op zich wachten. EMM 2.0, de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) en de webcrawler zijn belangrijke initiatieven om de strafrechtelijke aanpak te vernieuwen en te versterken. De invoering daarvan wordt steeds uitgesteld. Om te komen tot een intensiveringslag wordt bovendien aanzienlijk geïnvesteerd in de basis van de strafrechtelijke aanpak. Voor de opsporing en vervolging van mensenhandel is structureel 2 miljoen euro extra ter beschikking gesteld. Het grootste deel daarvan wordt gebruikt voor de training van eerstelijns politiemedewerkers en de opleiding van gecertificeerde mensenhandlerechercheurs. Daarnaast wordt structureel 10 miljoen euro vrijgemaakt om capaciteitsproblemen bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel op te lossen.

De cijfermatige doelstelling van het thema mensenhandel op de Veiligheidsagenda 2019-2022 is een jaarlijkse toename van het aantal door de politie aangemelde verdachten bij het OM.⁴¹ Ondanks alle initiatieven en de financiële impuls, blijkt uit Hoofdstuk 5 dat in het eerste jaar van de Veiligheidsagenda het beoogde streefcijfer niet wordt gehaald. Er is geen sprake van een noemenswaardige stijging in het aantal bij het OM ingeschreven zaken. Als wordt gekeken naar eerdere fasen in de strafrechtelijke aanpak lijkt het tij nog niet te keren. In de onderzochte periode is namelijk ook het aantal door de politie gesignaleerde verdachten gedaald. Net als het aantal verdachten in de opsporingsonderzoeken van de KMar en de politie. Het is onduidelijk waarom er ondanks de investeringen en de verschillende initiatieven nog geen ontwikkeling te zien is in lijn met deze doelstelling van de Veiligheidsagenda. Het is belangrijk dat het ministerie van JenV, het OM en de politie in gezamenlijkheid analyseren wat er nodig is om de streefcijfers voor de resterende duur van de Veiligheidsagenda wel te halen. Dit geldt ook voor de uitgestelde initiatieven van het programma Samen tegen mensenhandel die bijdragen aan de beoogde intensivering.

De Nationaal Rapporteur juicht intensivering van de aanpak van mensenhandel zonder meer toe. Streefcijfers kunnen daarbij een belangrijk middel zijn, maar het is belangrijk dat deze zijn voorzien van een context en goed zijn onderbouwd. Een kader van monitoring en effectmeting begint bij de maatschappelijke impact die moet worden bereikt. Vervolgens moet duidelijk worden welke doelstellingen moeten worden behaald om dat te bereiken, en welke activiteiten moeten worden ingezet om tot die resultaten te komen. Dat geeft richting aan wat er moet worden gemeten om effectiviteit van de aanpak – en de beoogde intensivering – te bepalen.⁴² Activiteiten kunnen zijn het opsporen en vervolgen van verdachten, maar ook het vroeg ingrijpen waardoor een uitbuitingssituatie wordt voorkomen, of het doorverwijzen van slachtoffers naar zorg- en hulpverleningsinstanties. Een ander voorbeeld zijn de Mensenhandel Field Labs. Daarin werken het OM en de politie samen met andere (overheids)organisaties en

41 Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 540.

42 Zie voor dit model van effectmeting Cels et al., 2017, p. 207.

wetenschappers aan een meer effectieve aanpak van mensenhandel door onconventionele, samenhangende en strategische interventies.

Het is belangrijk dat het ministerie van JenV, het OM en de politie zelf een duidelijke visie hebben op de definiëring en monitoring van intensivering. Het feit dat door het OM, in samenspraak met andere betrokken instanties, gewerkt wordt aan een nadere toelichting op de streefcijfers van de Veiligheidsagenda, is een initiatief in de juiste richting. De Nationaal Rapporteur nodigt zowel deze instanties als andere organisaties werkzaam in de aanpak van mensenhandel uit om te reflecteren op een kader van (zelf)monitoring. Daarbij moet zoals hierboven beschreven worden uitgegaan van de te bereiken maatschappelijk impact om tot maatstaven te komen. En dat bestaat uit een breed scala aan concrete en meetbare doelstellingen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Ten eerste moet dat kader veelzijdig zijn. Mensenhandel is namelijk een complex en veelzijdig probleem. Een kader van effectmeting en (zelf)monitoring moet de aanpak zo realistisch mogelijk weergeven. Daarbij moet aandacht zijn voor de meerdere manieren waarop maatschappelijke impact kan worden bereikt. Zo beschrijft §9.1.2 naast de kwantitatieve constatering over het aantal ingestroomde mensenhandelzaken ook een aantal andere zorgelijke ontwikkelingen in de strafrechtelijke aanpak. In opsporingsonderzoeken blijken gemiddeld minder personen te worden onderzocht. Dat kan betekenen dat de onderzoeken minder uitgebreid zijn, of dat het vaker om kleinschaligere situaties van mensenhandel gaat. Ook blijkt dat als zaken van mensenhandel eenmaal bij het OM zijn ingeschreven er naar verhouding steeds vaker een (technisch) sepot volgt. Meestal vanwege onvoldoende bewijs. Uit Hoofdstuk 5 wordt daarnaast duidelijk dat het OM in de periode 2015-2019 (met name in 2019) aanzienlijk meer zaken heeft afgehandeld dan dat er ingeschreven zijn. Dit wijst op het wegwerken van achterstanden. Een kader voor effectmeting en (zelf)monitoring moet ten tweede een impuls geven aan de aanpak – en daarbij waken voor een perverse prikkel. Het werken richting het halen van kwantitatieve doelstellingen mag niet ten koste gaan van inhoudelijke keuzes in de aanpak, zoals kwalitatieve maatstaven of onafhankelijk vastgestelde prioritering. Ten derde dient het kader uit te nodigen voor het evalueren van eigen beleid en het leren over de eigen aanpak, waarbij ruimte is voor voortschrijdend inzicht.

Verduurzaam de aanpak van mensenhandel

De Nationaal Rapporteur benadrukt nogmaals dat sinds de lancering van het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel lovenswaardige ontwikkelingen hebben plaatsgevonden (zie §2.3.1). Het is nu van belang de aanpak van mensenhandel te bestendigen en te verduurzamen om de ingezette koers vast te houden, en de intensiveringsambities beter vorm te geven. Blijvende politieke en bestuurlijke aandacht voor het onderwerp is daarvoor cruciaal. De Nationaal Rapporteur acht het daarom van belang om ook in een volgende kabinetsperiode structureel gestalte te geven aan de interdepartementaal uitgesproken ambitie in de aanpak van mensenhandel. Voor een gerichte aanpak is het van belang om, in lijn met de conclusies van de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019, gerichte aandacht te geven aan de meest kwetsbare groepen slachtoffers en daders.⁴³ Beter zicht op daders, waar deze dadermonitor aan bijdraagt, moet op zijn beurt richting geven aan de strafrechtelijke aanpak en het aanpakken van achterliggende verdienmodellen. En daarmee aan een betere bescherming van slachtoffers.

43 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor 2015-2019), p. 159.

9.3 Aanbevelingen

De bevindingen in deze monitor, in relatie tot de bevindingen uit bestaand onderzoek van de Nationaal Rapporteur, en de daarop gebaseerde conclusie leiden tot een drietal aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel.

9.3.1 Onvoldoende bekend over voorkomen van daderschap

Om slachtoffers goed te kunnen signaleren en helpen, moet ook worden ingezet op het signaleren, stoppen, bestraffen en helpen van daders. Daarvoor moet voldoende kennis bestaan over de aard en omvang van daderschap, maar ook over de samenhang tussen daderschap en slachtofferschap. Daderschap en slachtofferschap zijn geen twee verschillende uitersten, maar kunnen door elkaar heen lopen. Bovendien zijn slachtoffers, maar ook daders van mensenhandel relatief jong. De helft van alle veroordeelde daders van mensenhandel is jonger dan 28 jaar op het moment van plegen en maar liefst een kwart is jonger dan 23 jaar. Kwetsbare jongeren moeten uiteraard worden beschermd tegen slachtofferschap, maar ook tegen daderschap. Slachtoffer- en daderschap zijn daarin onlosmakelijk met elkaar verbonden: zonder dader immers geen slachtoffer.

9.3.1.1 Aandacht voor preventie van nieuw daderschap

De Nationaal Rapporteur constateert dat er in de aanpak weinig initiatieven naar voren komen om slachtofferschap of daderschap te voorkomen (zie §2.5). Het gebrek aan maatregelen voor preventie is opmerkelijk, omdat uit de cijfers duidelijk wordt dat zowel slachtoffers als daders van mensenhandel relatief jong zijn. Speciale aandacht is daarbij nodig voor het voorkomen van binnenlandse seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Uit §9.1 bleek al dat deze daders gemiddeld nog jonger zijn dan daders van de andere vormen van mensenhandel. Bovendien is hier vaak ook sprake van seksueel geweld en ondermijnende criminaliteit. Verzeild raken in deze vormen van uitbuiting is ontwrichtend voor hun ontwikkeling en toekomst, dit geldt des te meer voor de slachtoffers die zij maken. Daarom moet alles op alles gezet worden om te voorkomen dat het zo ver komt.

Om de meest kwetsbare jongeren te beschermen tegen zowel slachtoffer- als daderschap is allereerst inzicht nodig in de risicofactoren en achterliggende problematiek van jonge (potentiële) slachtoffers en daders. Wat maakt hen kwetsbaar? Ook in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 riep de Nationaal Rapporteur op de aanpak van mensenhandel te richten op de meest kwetsbare groep slachtoffers, met daarbij prioritaire aandacht voor jongeren.⁴⁴ Beter zicht op slachtoffer- en daderschap kan bijvoorbeeld gecreëerd worden wanneer gemeenten en betrokken organisaties op lokaal niveau gezamenlijk leren van casuïstiek (zie §2.4.3). Zo kunnen zij zorgen, patronen en trends in kaart brengen. Daarnaast is kennis nodig over de factoren die bescherming kunnen bieden tegen die kwetsbaarheden. Op basis van deze inzichten kunnen vervolgens de juiste maatregelen worden ontwikkeld, ingevoerd en getoetst op hun effectiviteit. De aanpak blijft het liefst zo dicht bij de jongeren zelf als mogelijk. Zo kunnen bijvoorbeeld effectieve lesprogramma's over seksualiteit en relaties jongeren helpen om grenzen te herkennen en de gevolgen in te schatten van hun gedrag voor anderen.⁴⁵ Dit kan bijdragen aan het voorkomen van seksuele uitbuiting.

44 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 54-55.

45 Nationaal Rapporteur, 2017 (Effectief preventief).

Om slachtofferschap te voorkomen, is het nodig om onder andere in te zetten op het voorkomen van daderschap. Daarnaast is daderpreventie belangrijk omdat kwetsbare jongeren behoed moeten worden in de criminaliteit te belanden. De Nationaal Rapporteur doet daarom de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 1

Zet gericht in op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan in kaart te brengen wie kwetsbaar zijn om dader te worden van mensenhandel en vervolgens gericht in te zetten op het voorkomen van daderschap, met daarbij speciale aandacht voor het bereiken van jongeren. Dit in samenwerking met relevante nationale en lokale stakeholders in de aanpak van mensenhandel.

9.3.1.2 Zorg voor inzicht in effectiviteit resocialisatie

Resocialisatie in de vorm van reclasseringstoezicht speelt een essentiële rol in het voorkomen van herhaald daderschap. En daarmee ook in het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. Uit de cijfers blijkt dat er relatief weinig toezichten instromen bij de reclassering voor daders van mensenhandel: gemiddeld zo'n 30 per jaar. Het gaat jaarlijks om zo'n 25 unieke daders ten opzichte van gemiddeld minstens 85 daders die zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarnaast wordt ook een klein deel van de daders veroordeeld tot een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf. Dat betekent dat vrijwel alle veroordeelde daders van mensenhandel een straf krijgen waarbij reclasseringstoezicht, gelet op de juridische grondslag, zou moeten volgen. Het is bovendien niet duidelijk in hoeverre de strafrechtelijke aanpak van daders van mensenhandel erin slaagt om mensenhandel definitief te stoppen, omdat data ontbreken over hoe vaak daders van mensenhandel recidiveren.

Het feit dat een ernstig delict als mensenhandel wordt gepleegd door relatief jonge daders wijst op mogelijke achterliggende (multi)problematiek. De combinatie van verschillende vormen van complexe persoonlijke problematiek die schuil kunnen gaan achter jong daderschap, kwam ook naar voren in een casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld en uitbuiting in Amsterdam.⁴⁶ Kwetsbare jongeren moeten worden beschermd tegen slachtofferschap maar ook tegen daderschap. Daarnaast is de maatschappelijke impact groter als op jongere leeftijd wordt ingegrepen en toekomstig daderschap – en daarmee het leed aan slachtoffers – kan worden voorkomen. Dat onderstreept de noodzaak om hulp te bieden aan deze daders in aanvulling op hun straf. In deze cruciale fase van de integrale aanpak waarin verder leed kan worden voorkomen is het belangrijk dat de aanpak aansluit bij deze specifieke groep daders.

Er is nog te weinig bekend over de aard van deze daders en de problematiek die achter daderschap van mensenhandel schuilgaat, en wat voor hulp en begeleiding daarbij het meest passend is. Mensenhandel is een ernstig delict en bovendien complex. De vele verschijningsvormen maken dat een duurzame opbouw van kennis en een daarop afgestemde gespecialiseerde

⁴⁶ Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht), p 21-24.

aanpak nodig is om mensenhandel te voorkomen, stoppen en bestraffen. Dit inzicht moet er niet alleen op nationaal niveau, maar ook op regionaal en lokaal niveau komen. Regionale en lokale partijen hebben immers een verantwoordelijkheid in zowel de resocialisatie van veroordeelden van mensenhandel als de bescherming van potentiële slachtoffers. Om het lage aantal ingestroomde toezichten voor daders van mensenhandel te kunnen duiden, is het noodzakelijk om zowel de aard van het daderschap als de aanpak van toezicht en resocialisatie beter uit te diepen. Dat leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 2

Onderzoek of de aanpak van resocialisatie aansluit bij de daders van mensenhandel om herhaald daderschap te voorkomen

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan te onderzoeken of de huidige aanpak van resocialisatie van daders van mensenhandel aansluit bij de aard van het delict, de kenmerken en de problematiek van de daders en de hulp die zij nodig hebben om herhaald daderschap te voorkomen.

9.3.2 Pak arbeidsuitbuiting gericht aan

Net als in de vorige dadermonitor concludeert de Nationaal Rapporteur in dit rapport dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting in zowel de fase van opsporing, vervolging, berechting als resocialisatie sterk achterblijft (zie §9.1.1).⁴⁷ Dit terwijl kwetsbare werkenden aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt worden geconfronteerd met grove misstanden, zo blijkt opnieuw tijdens de COVID-19-uitbraak. Het is bekend dat deze groep kwetsbare werkenden groot is. Ook is bekend dat deze werkenden door hun kwetsbare positie verhoogd risico lopen om op enig moment in een situatie van uitbuiting terecht te komen. Het is echter onduidelijk hoe vaak misstanden de vorm van arbeidsuitbuiting aannemen, vooral doordat de reikwijdte van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin nog niet helder is.

Er bestaat een redelijk beeld van de mechanismen die werknemers en sectoren kwetsbaar maken voor misstanden zoals uitbuiting. Deze zijn onder meer door het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten⁴⁸ en de Inspectie SZW⁴⁹ helder omschreven. Het is de vraag of kennis over de aard van de problematiek voldoende wordt benut om slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting te identificeren. Hierdoor is het aannemelijk dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting niet altijd de hulp krijgen die zij nodig hebben. En dat malafide werkgevers en uitzendbureaus die geld verdienen aan het misbruiken van kwetsbare werknemers nog te vaak vrijuit gaan. Daarmee is arbeidsuitbuiting nog steeds een lucratieve vorm van criminaliteit voor malafide werkgevers, uitzendbureaus en andere tussenpersonen.

Dit vraagt om een intensieve en proactieve integrale aanpak, zowel op (inter)nationaal als lokaal niveau. Deze aanpak dient zich te richten op het doorbreken van afhankelijkheden en de verdienmodellen die ten grondslag liggen aan arbeidsuitbuiting. Hiervoor is het cruciaal dat wordt uitgediept in hoeverre arbeidsuitbuiting daadwerkelijk plaatsvindt. De bevindingen van

47 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017) p. 189-190.

48 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020.

49 ISZW, 2019, p. 3.

onder andere het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten kunnen gebruikt worden als vertrekpunt voor een zoektocht naar de groepen waar de meeste urgentie nodig is: slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting. Deze zoektocht moet in samenwerking tussen publieke en private partijen op lokaal niveau spoedig vorm krijgen met gerichte controles en meer gerichte opsporing. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 3

Inventariseer kwetsbare sectoren en werknemers op lokaal niveau om aanpak arbeidsuitbuiting te sturen

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan om, in samenwerking met alle betrokken partijen en door gebruik te maken van bestaande kennis, op lokaal niveau te inventariseren welke sectoren en werknemers bovengemiddeld kwetsbaar zijn voor uitbuiting en deze inventarisatie te gebruiken om de aanpak van arbeidsuitbuiting te sturen.

Slotwoord

Het afgelopen jaar heb ik drie rapporten uitgebracht over mensenhandel: het casuïstiekonderzoek naar seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam, de Slachtoffermonitor mensenhandel en deze Dadermonitor mensenhandel. In deze rapporten komt een aantal zorgwekkende ontwikkelingen steeds terug.

Ten eerste is dat de leeftijd van de daders en slachtoffers. Volgens onze schatting is de helft van de Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting minderjarig. De daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn vaak jongvolwassen, een derde van hen is jonger dan 23 jaar. De jeugd is online en daarmee de uitbuiting ook. Een kenmerk van mensenhandel is dat het vaak verborgen blijft: slachtoffers vertellen niets uit angst of schaamte. Dat uitbuiting steeds meer online plaatsvindt, maakt het voor omstanders nog moeilijker om mensenhandel te herkennen.

Ik kan niet genoeg benadrukken hoe verontrustend ik het vind dat zulke jonge mensen zich schuldig maken aan zulke ernstige misdrijven. Ook zie ik dat dader- en slachtofferschap door elkaar heen lopen. We weten nog te weinig van de daders, hoe en waarom ze doen wat ze doen. Ik wil waarschuwen voor een te eenzijdige benadering van mensenhandel gericht op het helpen van slachtoffers alleen. Zonder daders zijn er geen slachtoffers. Wie de daders zijn en welke aanknopingspunten we hebben voor het voorkomen en aanpakken van hun daden is noodzakelijk om slachtofferschap te stoppen.

Een tweede ontwikkeling is de toename van arbeidsuitbuiting. De COVID-19-uitbraak heeft opnieuw laten zien dat er heel veel mensen in Nederland blootgesteld worden aan onacceptabele werksituaties. De aanpak van arbeidsuitbuiting blijft echter sterk achter in vergelijking met andere vormen van mensenhandel. De pakkans is bovendien laag waardoor het uitbuiten van kwetsbare werkenden lucratief is. Een aanpak die zich richt op de verdienmodellen en barrières die het moeilijker maken werknemers uit te buiten, is nodig. Het is belangrijk de kennis die er de laatste jaren is opgedaan, ook nu in tijden van COVID-19, te gebruiken om gericht actie te ondernemen daarop.

Ik spreek veel professionals en bestuurders die zich zorgen maken over mensenhandel. In die gezamenlijke verantwoordelijkheid ligt de sleutel tot een effectieve aanpak. Terugkijkend op de afgelopen jaren zijn er flinke stappen gezet door alle maatschappelijke partners. Daarvan getuigen bijvoorbeeld de interdepartementale programma's Samen tegen mensenhandel en Geweld hoort nergens thuis.

Ook zie ik gemeenten hun rol pakken om mensenhandel te voorkomen, herkennen en bestrijden. Dat dat steeds meer gebeurt, is zeer bemoedigend. Lokaal bestuur in combinatie met informele netwerken zijn een belangrijke schakel samen. Met hulp die dichtbij gezinnen en jongeren staat, kan een goed begrip gekregen worden van vaak complexe problemen en laagdrempelige hulp geboden worden. Deze rol kunnen zij alleen waarmaken met goede steun vanuit het Rijk, zodat gemeenten goed gestut zijn in het vervullen van deze verantwoordelijkheid. Verder verdiepen en concretiseren van deze gezamenlijke aanpak is cruciaal: mensenhandel ondermijnt fundamentele principes van vrijheid, integriteit en zelfbeschikking.

Beide problemen die ik hierboven uitlicht, de jonge leeftijd van zowel daders als slachtoffers en arbeidsuitbuiting, roepen de vraag op wie wij als samenleving willen zijn. Wanneer we luisteren naar de verhalen van de slachtoffers, is een ding duidelijk: we willen deze mensonterende en vernederende misdrijven voorkomen en stoppen. Er vroeg bij zijn is noodzakelijk om erger

te voorkomen. Dat vraagt om een lange adem: mensenhandel verandert snel van gezicht en karakter en wordt minder zichtbaar doordat het zich steeds meer online afspeelt.

Het bestrijden van mensenhandel vraagt om langjarige, duurzame aandacht. Ik reken erop dat het beschermen van mensen tegen uitbuiting ook in de volgende kabinetsperiode op de onvoorwaardelijke steun van de regering kan rekenen. Het is van groot belang dat de stappen die de afgelopen jaren zijn genomen om mensenhandel integraal te bestrijden kunnen doorgaan.

Herman Bolhaar

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Literatuurlijst

- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020a). *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer*. Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.
- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020b). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.
- Abraham, M., & Dijk, J., van. (2017). *Measuring Forced Labour Victimization among Bulgarians in the Netherlands*. DSP-groep.
- Cannon, A.C., Arcara, J., Graham, L.M., & Macy, R.J. (2018). *Trafficking and health: A systematic review of research methods*. *Trauma, Violence & Abuse*, 19(2), 159-175. <https://doi.org/10.1177/1524838016650187>
- Cels, S., De Jong, J., & Groenleer, M. (2017). *Gezocht pioniers: Strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit*. Boom Bestuurskunde.
- Children's Commissioner (2019). *Keeping kids safe*. Children's Commissioner for England.
- Cho, Y., Gamo, M.D., Park, G., & Lee, H. (2018). Characteristics of victims of trafficking in persons and determinants of police reports of victims in ASEAN countries. *Asia Pacific Journal of Multidisciplinary Research*, 6(2), 101-112.
- Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (2019). *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant – de markt en de mensen(handel)*. CoMensha.
- Defence for Children (2020). *Bestrafing van seksuele uitbuiting van minderjarigen gewogen: Een jurisprudentieonderzoek naar de straftoemingsbeslissingen van rechters*. Defence for Children – ECPAT.
- Dell, N.A., Maynard, B.R., Born, K.R., Wagner, E., Atkins, B., & House, W. (2019). Helping survivors of human trafficking: A systematic review of exit and postexit interventions. *Trauma, Violence & Abuse*, 20(2), 183-196. <https://doi.org/10.1177/152483801769255>
- Dettmeijer-Vermeulen, C.E., & Boot-Matthijssen, M. (2014). Minderjarige slachtoffers in mensenhandelzaken: Ze wilde het zelf. Toch? *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, 2014(30), 128- 133.
- Europese Commissie (2012). *EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings (2012-2016)*. EU.
- Europese Commissie (2015). *A Study on High-risk Groups for Trafficking in Human Beings*. EU.
- Europese Commissie (2017). *Reporting on the follow-up to the EU Strategy towards the Eradication of trafficking in human beings and identifying further concrete actions*. EU.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2019). *De vermissing van Vietnamese amv's en de relatie van Vietnamezen met mensenhandel en mensensmokkel in Nederland (2015 tot en met 2018)*. EMM.
- Financial Intelligence Unit-Nederland (2020). *Jaaroverzicht 2019*. FIU-Nederland.
- Financial Intelligence Unit-Nederland (2019). *Jaaroverzicht 2018*. FIU-Nederland.
- International Labour Organization (2016). *ILO Standards on Forced Labour. The new Protocol and Recommendation at a Glance*. ILO.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018). *Jaarplan 2019*. Inspectie SZW. ISZW.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Jaarplan 2020*. Inspectie SZW. ISZW.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Staat van eerlijk werk 2019. Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. ISZW.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020). *Jaarverslag 2019*. Inspectie SZW. ISZW.
- Jobe, A. (2010). *The causes and consequences of re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*.
- Jong, J. de (2014). *Orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Een verkennend onderzoek naar de betrokkenheid van Nederland en Europa*. Politie.
- Kloosterboer, K. (2019). *Help!, ook na mijn 18de*. Defence for Children – ECPAT.
- Landelijk Informatie en Expertise Centrum (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. LIEC.
- Landelijk Informatie en Expertise Centrum (2020). *Jaarverslag 2019*. LIEC.
- Landelijk Programma Zeden Kinderpornoografie en Kindersekstoerisme. (2016). *Politie-instructie Zeden Kinderpornoografie Kindersekstoerisme*

- Leermakers, S., Simons, E. I., & Noteboom, F. (2018). *Aangifte doe je niet*. CKM.
- Milam, M., Borrello, N., & Pooler, J. (2017). The survivor-centered, trauma-informed approach. *US Attorneys Bulletin*, 65, 39-43.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *Samen tegen Mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting*. Rijksoverheid.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *APM Analyse. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrekken*. Ministerie van JenV.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling. Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *List of Issues Prior to Reporting for the Committee on the Rights of the Child – Contribution of the National Rapporteur*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Vertrouwen in Veerkracht. Een casuïstiekonderzoek naar (de aanpak van) seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam*. Nationaal Rapporteur.
- Nederlands Jeugdinstituut (2014). *Hun verleden is niet hun toekomst. Actieplan Aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd*. NJi.
- Noteboom, F., Landers, S., Ceuleers, S., & Van Bommel, S.R. (2020). *Dader of slachtoffer? Criminele uitbuiting; verkenning onder Nederlandse scholen*. CKM.
- OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combatting Trafficking in Human Beings and Tech Against Trafficking (2020). *Leveraging innovation to fight trafficking in human beings: a comprehensive analysis of technology tools*. OSCE.
- Openbaar Ministerie (2020). *Jaarbericht 2019*. OM.
- Overhedenoverleg (2018). *Programmastart IBP. Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda*. https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/programmastart_ibp.pdf.

- Richards, T.A. (2014). Health implications of human trafficking. *Nursing for Women's Health*, 18(2), 155-162. <https://doi.org/10.1111/1751-486X.12112>
- Rijksoverheid (2019). *Brede maatschappelijke heroverweging. Eerlijk werk – Een kwestie van fatsoen*. Rijksoverheid.
- Roerdink, Y. (2019, 21 augustus). Ruim 350 zedenzaken blijven maanden langer liggen door onderbezetting. *NOS Nieuwsuur*. <https://nos.nl/1/2298409>
- Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie (2019). *Benelux: actief in de strijd tegen mensenhandel*. Benelux.
- United Nations Office on Drugs and Crime & Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Research brief: Monitoring Target 16.2 of the United Nations' Sustainable Development Goals. A multiple systems estimation of the numbers of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010-2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality*. UNODC.
- United Nations University (2019). *Unlocking Potential: A Blueprint for Mobilizing Finance Against Slavery and Trafficking*. United Nations University Centre for Policy Research.
- Van Bommel, S.R. & Langerak, D. (2020). *Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2019*. CKM.
- Van den Heuvel, J. & Van Wely, M. (2020, 9 oktober). Alarm politie: Honderden zedenzaken op de plank. *De Telegraaf*. <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1732877109/alarm-politie-honderden-zedenzaken-op-de-plank>
- Van der Mee, T. & van der Wal, C. (2020, 11 februari). Zelden rechtszaak na verkrachting. *AD*. <https://www.ad.nl/binnenland/zelden-rechtszaak-na-verkrachting-a7b27ec1/>
- Van der Ploeg, J. (2020, 20 mei). Onzichtbaar leed op het Italiaanse platteland: Hoe illegale bootmigranten worden uitgebuit. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/onzichtbaar-leed-op-het-italiaanse-platteland-hoe-illegale-bootmigranten-woorden-uitgebuit-v386205/>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019). *Aanpak van mensenhandel in gemeenten*. VNG.
- Wessel, I., & Wolters, G. (2017). Het geheugen van getuigen: Herinneren, vergeten en vergissen. In P. J. van Koppen, J. W. de Keijser, R. Horselenberg, & M. Jelicic (Eds.), *Routes van het Recht: Over de rechtspsychologie*, 493–511. Boom Juridisch.
- Zhang, S. X., Spiller, M. W., Finch, B. K., & Qin, Y. (2014). Estimating Labor Trafficking among Unauthorized Migrant Workers in San Diego. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 653(1), 65–86. <https://doi.org/10.1177/0002716213519237>
- Zhang, S.X., & Vincent, K. (2017). Strategies to Estimate Global Prevalence of Trafficking for Sexual Exploitation, *CHANCE*, 30(3), 13-20, <https://doi.org/10.1080/09332480.2017.1383107>

Bijlagen

B1 Onderzoeksverantwoording

B1.1 Algemeen

De monitors van de Nationaal Rapporteur hebben tot doel de aard en omvang van mensenhandel en de recente ontwikkelingen in de integrale aanpak in kaart te brengen. De dadermonitor mensenhandel geeft een cijfermatige update over de daders van mensenhandel in de strafrechtketen en een beschrijvende update van de ontwikkelingen in de integrale aanpak. Voor het cijfermatige overzicht van de verschillende fasen in de strafrechtketen wordt gebruik gemaakt van verschillende databronnen. De resultaten per bron en per fase van de strafrechtketen zijn niet altijd zonder meer vergelijkbaar. Ten eerste omdat mensenhandel in de verschillende databronnen niet altijd op eenzelfde manier wordt geregistreerd. Ten tweede omdat het niet in iedere bron mogelijk is om de verschillende vormen van mensenhandel te onderscheiden. Tot slot is bij iedere bron een selectie gemaakt voor de periode 2015-2019, waardoor verschillende dadergroepen (cohorten) ontstaan. Deels overlappen die cohorten – en betreffen het dus dezelfde daders – maar deels ook niet. Daarnaast worden percentages door het hele rapport afgerond op hele getallen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen ontstaan.

Met uitzondering van Hoofdstuk 2 (zie §B1.2) is de monitor een datagedreven rapport. Voor de eventuele duiding van cijfermatige resultaten wordt echter gerefereerd aan bevindingen uit andere rapporten van de Nationaal Rapporteur. Ook zijn de meest opvallende bevindingen waar mogelijk geduid door ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel. En door schriftelijke of mondelinge informatie van uitvoeringsorganisaties, zoals de politie of het Openbaar Ministerie (OM). De betreffende inhoud van het rapport is voorgelegd ter feitelijke check aan zowel de partijen die kwantitatieve data hebben geleverd als de partijen die kwalitatieve data hebben geleverd.

B1.2 Ontwikkelingen in de aanpak

Hoofdstuk 2 heeft tot doel de belangrijkste ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel weer te geven. Daarvoor zijn ontwikkelingen in beleid, praktijk, onderzoek, wetgeving en jurisprudentie beschreven aan de hand van de verschillende onderdelen van de integrale aanpak. Hierbij is ook onderscheid gemaakt tussen ontwikkelingen in de aanpak van de verschillende vormen van mensenhandel. Internationale, nationale, en regionale en lokale ontwikkelingen die de verschillende onderdelen van de aanpak overstijgen zijn apart beschreven. De periode waarover wordt gerapporteerd is september 2019 tot en met oktober 2020. Gedurende deze periode zijn relevante ontwikkelingen doorlopend gemonitord. Hieruit zijn vervolgens de meeste gewichtige ontwikkelingen geselecteerd. De bronnen die zijn gebruikt om de ontwikkelingen te beschrijven zijn beleidsprogramma's, jaarverslagen, onderzoeksrapporten, Kamerbrieven, websites, en nieuwsberichten. Ook is schriftelijke en mondelinge informatie gebruikt van ketenpartners in de aanpak van mensenhandel. Voor het onderwerp arbeidsuitbuiting zijn daarnaast als verdieping aanvullende semi-gestructureerde gesprekken gevoerd

met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing (ISZW-DO), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid afdeling Toezicht, het OM, vakbond FNV, FairWork, het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) en het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

B1.3 Signalering

B1.3.1 Doelstelling

Met data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft de Nationaal Rapporteur in Hoofdstuk 3 inzicht gegeven in de aard en omvang van signalering van mensenhandel door de politie. De resultaten zijn grotendeels gebaseerd op eigen berekeningen van de Nationaal Rapporteur op basis van niet-openbare microdata van het CBS.

B1.3.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Het CBS heeft maatwerkbestanden met de jaarlijks door de politie geregistreerde incidenten in de periode 2015-2019 beschikbaar gesteld. Deze gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem ‘Basisvoorziening Handhaving’ (BVH) van de politie. Incidenten geregistreerd in BVH kunnen meldingen of aangiften van burgers zijn, maar ook observaties van een politiemedewerker of signalen die een andere instantie doorgeeft. Bij die incidenten kunnen slachtoffers en daders zijn geregistreerd. Naast de jaarlijkse bestanden met incidenten heeft het CBS aparte maatwerkbestanden samengesteld over verdachten, slachtoffers en aangevers betrokken bij deze incidenten. Ook deze zijn gebaseerd op BVH. In de databestanden zijn gegevens beschikbaar over de vorm van uitbuiting, de pleegdatum en -locatie, de betrokken (regionale) instantie en overige geregistreerde criminele feiten. Alle bestanden van het CBS worden versleuteld beschikbaar gesteld. Dit betekent dat de incident-, zaak- en persoonsidentificerende gegevens worden vervangen door kunstmatig aangemaakte betekenisloze identificerende nummers (ook wel pseudoniem). Tabel B1.1 toont de feitcodes op basis waarvan een selectie is gemaakt van incidenten, verdachten en slachtoffers van mensenhandel.

Tabel B1.1 Geselecteerde feitcodes

Code	Omschrijving
F5293	MENSENHANDEL
F563	MENSENHANDEL UITBUITING IN STRAFBARE ACTIVITEITEN
F564	MENSENHANDEL GEDWONGEN ORGAANVERWIJDERING
F562	MENSENHANDEL ARBEIDSUITBUITING
F565	MENSENHANDEL OVERIGE VORMEN VAN UITBUITING
F561	MENSENHANDEL SEKSUELE UITBUITING

Voor de feitcode F565 ‘Mensenhandel Overige vormen van uitbuiting’ is onduidelijk welke vormen van uitbuiting hierin voorkomen. Mogelijk bevinden zich in deze categorie incidenten die volgens de definitie van de Nationaal Rapporteur zouden behoren tot een van de andere vormen van uitbuiting. Zo worden gedwongen bedelarij en criminele uitbuiting in sommige databronnen soms samengenomen. F564 betreft een heel gering aantal geregistreerde incidenten. Voor de meeste resultaten in Hoofdstuk 3 is zowel de categorie ‘overige uitbuiting’ als ‘gedwon-

gen orgaanverwijdering' daarom samengenomen met de incidenten met feitcode F5293, tot een categorie 'mensenhandel vorm onbekend'.

Er zijn in aanvulling op de feitcodes geen gegevens beschikbaar over de binnenlandse dan wel grensoverschrijdende aard van de incidenten van mensenhandel. Daardoor kunnen in deze databron de vier vormen van mensenhandel niet worden onderscheiden. Wanneer dit bij andere databronnen het geval is, gaat de Nationaal Rapporteur uit van de nationaliteit van het slachtoffer. In het voor dit hoofdstuk gebruikte databestand van CBS met persoonskenmerken van alle personen die voorkomen in de Basisregistratie Personen is echter alleen het geboorteland en de migratieachtergrond opgenomen. Geboorteland en nationaliteit komen lang niet altijd overeen. Door uit te gaan van geboorteland bestaat het risico dat bijvoorbeeld bij Nederlandse slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting die in het buitenland zijn geboren, foutief wordt uitgegaan van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.

Lokale gegevens

Voor de in Hoofdstuk 3 opgenomen tabel (Tabel 3.2) en figuur (Figuur 3.4) en de bijlagentabel B2.1 met lokale gegevens is gebruik gemaakt van een door het CBS samengesteld databestand. Daarin is per pleeggemeente het aantal door de politie geregistreerde unieke incidenten met een feitcode uit Tabel B1.1 naar meldjaar 2015-2019 weergegeven. Uitzondering is de feitcode F564; die is voor dit deel van de analyse niet meegenomen. Het gaat echter om slechts drie incidenten in de vijfjarige periode.

Het aantal unieke geregistreerde incidenten is afgezet tegen het totaal aantal inwoners in een gemeente per 1 januari 2019. De pleeggemeenten zijn voor alle jaren vertaald naar de gemeentelijke indeling van 2019. Er is dan namelijk geen sprake van verdwenen of nieuwe gemeenten tussen de jaren. In de periode 2015-2019 is een keer sprake geweest van een gemeentelijke herindeling: de gemeente Littenseradiel per 1 januari 2018 is verdeeld over meerdere gemeenten. Aangezien het grootste gedeelte van de inwoners overging naar Sudwest-Fryslan, is Littenseradiel in zijn geheel aan Sudwest-Fryslan toebedeeld.

Analyse

De incident-, verdachte- en slachtofferbestanden zijn op eenzelfde manier door het CBS versleuteld. Deze bestanden zijn op basis van het versleutelde registratienummer, de datum van melding en politieregio van melding aan elkaar gekoppeld. Voor de persoonskenmerken van verdachten en slachtoffers zijn deze bestanden ook gekoppeld aan een databestand met Basisregistratie Persoonsgegevens in het jaar 2019. Alle data zijn vervolgens geanalyseerd met SPSS versie 25 in de remote access omgeving van het CBS. Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van beschrijvende statistiek.

B1.3.3 Kanttekeningen

Geen volledig beeld

De gegevens in Hoofdstuk 3 bieden geen volledig overzicht van de fase signalering van mensenhandel. De data in dit hoofdstuk beperken zich namelijk tot signalering door de politie. Zoals beschreven in §3.2 houden drie instanties zich bezig met de signalering en opsporing van mensenhandel. Het CBS beschikt niet over data over de signalering van de twee andere opsporingsinstanties: de KMar en ISZW-DO. Deze instanties maken namelijk niet gebruik van hetzelfde registratiesysteem voor het vastleggen van signalen als de politie. Daarnaast bestaat

bij ISZW-DO pas sinds 2019 een systeem voor het registreren van signalen van waaruit overzichten kunnen worden gegenereerd (zie §3.2.2).

Klein deel van de personen in het slachtofferbestand mogelijk geen slachtoffer

Uit de CBS-databestanden over slachtoffers geregistreerd bij incidenten van mensenhandel is niet op te maken of aan alle personen ook daadwerkelijk de rol van slachtoffer is toegekend. Het CBS heeft dit op verzoek van de Nationaal Rapporteur onderzocht op basis van de onderliggende bronbestanden afkomstig van de politie.¹ Daaruit bleek dat in bijna alle jaren meer dan 90% van de personen in het slachtofferbestand door de politie in ieder geval is aangemerkt als slachtoffer (de uitzondering is 2015 waar dit 80% is). Circa 10% van de personen is niet aangemerkt als slachtoffer, maar in dat geval was deze persoon meestal wel degene die aangifte had gedaan. Hoewel in de praktijk de aangever niet altijd zelf slachtoffer hoeft te zijn, is dat wel vaak het geval.

Aantal geregistreerde incidenten per tienduizend inwoners

Bij de lokale aantallen incidenten afgezet tegen de inwonersaantallen springen bepaalde gemeenten er bovenuit. Vaak gaat het hier om kleine inwonersaantallen; enkele incidenten kunnen hier al tot een hoog relatief aantal per inwonersaantal doen lijken. Onder andere om deze reden is ervoor gekozen dit relatieve aantal alleen voor de tien gemeenten met de meeste geregistreerde incidenten weer te geven. Deze tien zijn namelijk ook gemeenten met relatief hoge aantallen inwoners. In het geval van snel krimpende of groeiende gemeenten is ook enige vertekening mogelijk omdat het aantal incidenten in de periode 2015-2019 wordt afgezet tegen het aantal inwoners in 2019. Stel: een gemeente heeft in 2015 zo'n 1.000 inwoners en in 2019 nog maar 500. De kans is groot dat het aantal incidenten dan ook zal afnemen, bijvoorbeeld van 10 naar 5. In dit soort gevallen kan het aantal incidenten in de periode 2015-2019 per tienduizend inwoners hoog uitvallen, en vertekend zijn. Dit moet in acht worden genomen bij het lezen van de resultaten in Tabel 3.2.

Alle aantallen zijn afgerond

Omdat het in dit hoofdstuk gaat om *geregistreerde* incidenten bij de politie komen de gerapporteerde aantallen mogelijk niet overeen met het werkelijk aantal gesignaleerde incidenten. Conform de publicatierichtlijnen van het CBS zijn alle aantallen in dit hoofdstuk daarom afgerond op vijftallen. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat berekeningen binnen een regel of kolom, of de berekening van (sub)totalen niet overeenkomen.

B1.4 Opsporing

B1.4.1 Doelstelling

Voor Hoofdstuk 4 is data opgevraagd bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Met deze data wil de Nationaal Rapporteur inzicht geven in de aard en de omvang van de opsporing van mensenhandel.

¹ Schriftelijke informatie CBS, d.d. 8 oktober 2020.

B1.4.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Het EMM houdt doorlopend een databestand bij met opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de politie, ISZW-DO en de KMar. De opsporingsonderzoeken van de politie in het databestand zijn afkomstig uit registratiesysteem Summ-IT, waarin onderzoeken van de politie worden vastgelegd. Om vanuit Summ-IT een overzicht te krijgen van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel maakt het EMM gebruik van een programma om Summ-IT te bevragen: Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS). Vanuit VROS is gezocht naar opsporingsonderzoeken onder de code voor mensenhandel (8.5 MH).

De KMar en ISZW-DO gebruiken Summ-IT niet (op eenzelfde manier) voor het vastleggen van opsporingsonderzoeken. De opsporingsonderzoeken in het databestand van deze instanties zijn daarom afkomstig van naar het EMM los ingestuurde overzichten. Daarnaast stuurt het EMM eens in de twee maanden een overzicht van de lopende onderzoeken naar de verschillende instanties en regionale eenheden. Er is dan de mogelijkheid om correcties door te geven. Daar wordt incidenteel ook gebruik van gemaakt.² Desondanks is het mogelijk dat sommige onderzoeken uiteindelijk ontbreken in het door het EMM samengestelde databestand. Het EMM neemt in het databestand alleen opsporingsgegevens uit Summ-IT op die zijn geregistreerd ‘ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval’ (artikel 9 Wet politiegegevens (Wpg)). Dit betekent dat opsporingshandelingen die niet in dit kader plaatsvinden ook niet in het databestand (en aldus in dit hoofdstuk) voorkomen.³

Het databestand van het EMM bestaat uit een overzicht van de opsporingsonderzoeken en een overzicht van de daarbij betrokken personen. Daarnaast vult het EMM het databestand aan met gegevens over de achtergrond van de onderzoeken. Dit gebeurt door het bevragen van andere systemen⁴ op basis van de unieke naam van een onderzoek. Hierdoor bevat de dataset van het EMM bijvoorbeeld ook gegevens over de vorm van uitbuiting en over de personen die betrokken zijn bij de opsporingsonderzoeken (zoals verdachten, slachtoffers of getuigen). Het EMM registreert ook de rol van betrokken personen. Dit doet het EMM op basis van de beschikbare informatie in mutaties en registraties die aan een opsporingsonderzoek zijn gekoppeld. Het EMM gaat hierbij uit van bewoordingen – zoals ‘verdachte’ of ‘slachtoffer’/‘benadeelde’ – of van omschrijvingen die duidelijk maken dat iemand als verdachte of slachtoffer is aangemerkt door de opsporingsinstantie. Wanneer bijvoorbeeld een proces-verbaal tegen een persoon wordt opgemaakt, wordt deze persoon door het EMM geregistreerd als verdachte.

² Schriftelijke informatie van vier regionale politie-eenheden, d.d. 23 januari 2020 t/m 7 februari 2019.

³ Omdat het bijvoorbeeld om (te) zachte signalen gaat. In die gevallen wordt de zaak in Summ-IT geregistreerd op basis van artikel 10 Wpg (voor het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van misdrijven). Of omdat er onvoldoende opsporingsindicaties zijn. In dat geval wordt alleen de handeling zelf als mutatie in BVH geregistreerd (Mondelinge informatie politie, d.d. 9 april 2019).

⁴ Met de BlueSpot Monitor, het bevragen van mutatiesysteem BVH, en door middel van de integrale bevragsingsmodule Blueview krijgt het EMM inzicht in de aard van de mensenhandel die wordt onderzocht, als ook in de opsporingshandelingen die binnen het opsporingsonderzoek hebben plaatsgevonden.

Analyse

De vorm van mensenhandel wordt niet per opsporingsonderzoek apart vastgelegd in Summ-IT. Door de aanvullende gegevens die het EMM bijhoudt over de aard van de onderzochte zaak, is echter in veel gevallen de vorm van mensenhandel wel te achterhalen. Het EMM registreert of het gaat om seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting, en om welke specifieke vorm van uitbuiting het gaat. Daarnaast is in het databestand vastgelegd in welk land de situatie van mensenhandel is begonnen, en dus of het om binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel gaat. In de onderzoeken waar het bronland onbekend is, is dit afgeleid van de nationaliteit van slachtoffers.⁵ Bij sommige onderzoeken is zowel het bronland als de nationaliteit van eventuele slachtoffers onbekend.⁶ In die gevallen zijn kwalitatieve beschrijvingen gebruikt uit geregistreerde mutaties in het EMM-databestand die duiden op de binnenlandse dan wel de grensoverschrijdende aard van de mensenhandel in het opsporingsonderzoek of de nationaliteit van slachtoffers.⁷ Op basis van al deze gegevens is het mogelijk een groot gedeelte van de onderzoeken in te delen in een van de vier vormen van mensenhandel.

B1.4.3 Kanttekeningen

Databestand EMM mogelijk onvolledig

Het EMM probeert een zo volledig mogelijke dataset bij te houden van het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel, met daarbij zoveel mogelijk relevante informatie over de aard van de mensenhandel en het verloop van de zaak. In het databestand van het EMM zijn waarschijnlijk niet alle opsporingsonderzoeken opgenomen. Dit komt doordat onderzoeken niet altijd (correct) in Summ-IT worden geregistreerd.⁸ De onderzoeken van de KMar en ISZW-DO zijn niet uit Summ-IT te achterhalen. De onderzoeken van de KMar en ISZW-DO in het databestand van het EMM zijn afkomstig van los aangeleverde overzichten van de opsporingsinstantie zelf. Bij navraag bleek ISZW-DO voor dit overzicht echter een andere definitie aan te houden van een opsporingsonderzoek.⁹ Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken volgens het EMM kwam daarom niet overeen met het aantal dat ISZW-DO zelf heeft bijgehouden. ISZW-DO heeft daarom de gecorrigeerde aantallen aangeleverd aan de Nationaal Rapporteur. De onderzoeken van ISZW-DO in het bestand van het EMM zijn voor de verdere analyse buiten beschouwing gelaten.¹⁰ In plaats daarvan zijn de gecorrigeerde aantallen verwerkt in de figuren van dit hoofdstuk.

5 Dit kon in 66 van de opsporingsonderzoeken.

6 Dit was het geval in 226 van de opsporingsonderzoeken.

7 Zo is bijvoorbeeld een onderzoek naar seksuele uitbuiting gerekend als grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, omdat genoteerd was dat het ging om illegale prostitutie via een escortbureau met Braziliaanse en Roemeense vrouwen. Een zaak waarin staat beschreven dat een minderjarig meisje uit een bepaald gezinshuis was weggelopen, en een vermoeden bestond van loverboypraktijken, is meegenomen als binnenlandse seksuele uitbuiting.

8 Zo moeten bepaalde administratieve handelingen worden verricht om ervoor te zorgen dat deze vindbaar zijn voor zoeksystemen of bevragingen. Dit gebeurt niet altijd correct, waardoor deze onderzoeken in het overzicht van het EMM zullen ontbreken.

9 Mondelinge informatie ISZW-DO, d.d. 30 september 2020.

10 Het totaal aantal opsporingsonderzoeken, het aantal gestart door ISZW-DO en het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting wijken in deze dadermonitor om deze reden af van de aantallen gerapporteerd in de vorige dadermonitor in de overlappende jaren. Zie *Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017)*, Figuur 4.1, Figuur 4.2 en Figuur 4.5.

Aantal betrokken personen is incompleet

Een tweede kanttekening is het onvolledige overzicht van de bij opsporingsonderzoeken betrokken personen. Zo ligt het totaal aantal verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 aanzienlijk lager dan het aantal bij het OM ingeschreven verdachten in diezelfde periode (zie §5.4). Hoewel dit verschillende cohorten zijn, zouden deze aantallen wel dichter bij elkaar moeten liggen. Zodra er een verdachte in beeld is, wordt deze namelijk doorgegaan bij het OM ingeschreven (zie §4.2.2). Dat er betrokken personen ontbreken, geldt in het bijzonder voor de opsporingsonderzoeken van ISZW-DO. Daarvan zijn alleen de aantallen onderzoeken los aangeleverd. Het handmatig aanvullen met informatie over de betrokken personen is voor het EMM geen mogelijkheid bij deze opsporingsonderzoeken. ISZW-DO gebruikt namelijk niet de registratiesystemen die hiervoor worden bevestigd. Specifiek het aantal verdachten van arbeidsuitbuiting (zie §8.2 en §9.2) is daarom een onderschatting.

Informatie ontbreekt over inzenden naar OM

Een derde kanttekening is dat voor veel onderzoeken informatie ontbreekt over het inzenden van de zaak naar het OM. Het aantal opsporingsonderzoeken waar in het databestand van het EMM wel een inzending naar het OM is geregistreerd, ligt lager dan het aantal bij het OM ingeschreven zaken. Uiteraard kunnen binnen een opsporingsonderzoek meerdere verdachten betrokken zijn. Maar ook het aantal verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken ligt lager dan het aantal ingeschreven zaken. Het is dus niet mogelijk om de in dit hoofdstuk besproken opsporingsonderzoeken te volgen door de rest van de strafrechtketen.

B1.5 Vervolging en berechting

B1.5.1 Doelstelling

Om te kunnen rapporteren over de vervolgingsfase (Hoofdstuk 5) en berechtingsfase (Hoofdstuk 6), heeft de Nationaal Rapporteur data verkregen uit RAC-min. Het doel was om inzicht te krijgen in de ingestroomde en afgehandelde zaken door het OM en de door de rechter afgedane zaken in de periode 2015-2019.

B1.5.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Het landelijke databestand RAC-min bevat informatie van de arrondissementsparketten over de vervolging en berechting van verdachten en veroordeelden in eerste aanleg. Deze data zijn gebaseerd op de registratie van het OM en het bevat gegevens van de systemen COMPAS en GPS. Op verzoek van de Nationaal Rapporteur heeft de afdeling Statistische Informatie en Beleidsanalyse (SIBa) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) een subbestand 'mensenhandel' gemaakt met peildatum april 2020.

Het OM registreert de zaken van mensenhandel op basis van maatschappelijke classificatie. Onderscheid wordt gemaakt tussen 'seksuele uitbuiting', 'uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)' en 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)'.¹¹ Ook wordt gebruik gemaakt van classificaties die niet specifiek zijn voor mensenhandel, zoals 'ze-

¹¹ Schriftelijke informatie Landelijk Parket, d.d. 8 juli 2016.

denzaak overig'. Op basis van deze maatschappelijke classificaties is de uitbuitingsvorm niet van alle zaken bekend (zie §5.3.1). Bovendien is de registratie niet altijd betrouwbaar (§B1.5.3). Met behulp van een aanvullende tenlastelegging of vonnis, kan de uitbuitingsvorm wel met zekerheid worden vastgesteld. Omdat echter in de vervolgingsfase van de strafrechtketen (Hoofdstuk 5) vaak nog geen tenlastelegging of vonnis beschikbaar is, is er in Hoofdstuk 5 voor gekozen om een basale indeling te hanteren: seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting. Omdat in de berechttingsfase de tenlastelegging of het vonnis in veel gevallen wel beschikbaar is, is in Hoofdstuk 6 wel onderscheid gemaakt in de vier vormen van mensenhandel.

Hoofdstuk 5: verrijking van de dataset waar mogelijk

Om in Hoofdstuk 5 in ieder geval van een zo groot mogelijk aantal zaken te kunnen bepalen of sprake was van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting, heeft de Nationaal Rapporteur deze informatie waar mogelijk verrijkt. Zaken die het Functioneel Parket (FP) behandelt, zijn vrijwel altijd arbeidsuitbuitingszaken. Deze zaken zijn dus als arbeidsuitbuiting gekwalificeerd. Bij zaken waar sprake is van artikel 273f lid 1 sub 3 Wetboek van Strafrecht (Sr), is in ieder geval sprake van seksuele uitbuiting.¹² Deze heeft de Nationaal Rapporteur daarom als zodanig gekwalificeerd. De zaken waarvan het vonnis al wel bekend was, zijn door de Nationaal Rapporteur geanalyseerd waarna handmatig aan de dataset is aangevuld of sprake was van seksuele of niet-seksuele uitbuiting. Hiervoor zijn de resultaten gebruikt uit het dossieronderzoek naar de vonnissen uit de jaren 2015-2019. Na deze verrijking was over de periode 2015-2019 uiteindelijk bij 80% van de zaken bekend of sprake was van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting (zie ook Figuur 5.2).

Hoofdstuk 6: dossieronderzoek om de vorm van mensenhandel te bepalen in de berechttingsfase

Om de berechttingscijfers in Hoofdstuk 6 te kunnen indelen in de vier vormen van mensenhandel, heeft de Nationaal Rapporteur ook aanvullend dossieronderzoek gedaan. Van de zaken uit 2015 tot en met 2017 was de vorm van mensenhandel meestal bekend bij de Nationaal Rapporteur door een soortgelijke aanvullende analyse in de vorige dadermonitor.¹³ Van de zaken daterend uit 2018 en 2019 is een deel van de vonnissen publiekelijk toegankelijk op het internet.¹⁴ Van het resterende deel is de tenlastelegging opgevraagd bij de verschillende parketten van het OM. Bij de analyse van de vonnissen is onderzocht van welke uitbuitingsvorm sprake was. Om daarnaast te bepalen of sprake was van grensoverschrijdende dan wel binnenlandse seksuele uitbuiting, is gekeken naar het land van werving en het land van uitbuiting van de slachtoffers. Wanneer het land van werving niet werd genoemd, is gekeken naar de nationaliteit van de slachtoffers. De tenlastelegging is als leidend beschouwd. Als hieruit echter niet de benodigde informatie bleek, is in het vonnis gezocht naar aanvullende informatie. Als in een vonnis sprake was van meerdere vormen van mensenhandel, is de volgende hiërarchie toegepast: grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, binnenlandse seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting. Van de totaal 721 in eerste aanleg afgedane zaken hebben er 706 geresulteerd in een vonnis. De overige 15 zaken zijn ter terechtzitting gevoegd, en daarvan bestaat dus geen apart vonnis, zie Figuur 6.3 in §6.4. Door de combinatie van de bestaande informatie en het dossieronderzoek kon de vorm van mensenhandel in 685 van de 706 vonnissen worden bepaald. In 36 (5%) van de totaal 721 in eerste aanleg afgedane zaken bleef dit onbekend.

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

13 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor Mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 6.

14 Website Rechtspraak, www.rechtspraak.nl/ (geraadpleegd 25 september 2020).

Analyse

Alle kwantificeerbare gegevens zijn geanalyseerd met behulp van SPSS 24. Voor de meeste analyses is gebruik gemaakt van beschrijvende technieken. Voor het controleren van de leeftijd (meerderjarig/minderjarig) van de verdachte is gebruikgemaakt van univariate variantieanalyse (ANOVA).

De cijfers betreffen (nagenoeg) alle vervolgte en berechte verdachten van mensenhandel in de jaren 2015-2019. Met andere woorden: het gaat in dit geval om een populatieonderzoek en niet om een steekproefonderzoek. Dit betekent dat de getoonde resultaten vaststaan. Er hoeft dus niet getoetst te worden hoe groot de kans is dat de resultaten op toeval berusten (met zogenoemde significantietoetsen) en mogelijk niet gelden voor de daadwerkelijke populatie vervolgte en berechte mensenhandelzaken.

B1.5.3 Kanttekeningen

Deel van de registratie niet betrouwbaar

Een deel van de registratie op basis van maatschappelijke classificatie is niet betrouwbaar. Zo is gebleken dat de maatschappelijke classificatie ‘overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)’ in veel gevallen foutief wordt gebruikt. Om deze reden is aanvullend dossieronderzoek gedaan, waarin de bijbehorende vonnissen zijn geanalyseerd. In 31 van de 48 zaken die in de jaren 2015-2019 bij het OM zijn geregistreerd met uitsluitend deze classificatie was het vonnis beschikbaar bij de Nationaal Rapporteur voor analyse. In achttien van deze einduitspraken ging het om seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting, en was de classificatie dus onjuist geregistreerd. Daarom kunnen zaken geregistreerd als ‘overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)’ niet betrouwbaar als criminele uitbuiting worden gerapporteerd. Verder is uit handmatige analyses door de Nationaal Rapporteur gebleken dat de andere maatschappelijke classificaties ook niet altijd juist worden gebruikt. Zo kwamen onder de classificaties ‘uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)’ en ‘seksuele uitbuiting’ ook zaken van criminele uitbuiting voor.

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

OM-data worden niet continu bijgewerkt.¹⁵ Om deze reden verzoekt de Nationaal Rapporteur het OM ieder jaar om de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te leveren. Hierdoor kunnen de cijfers in Hoofdstuk 5 soms kleine verschillen laten zien met de cijfers zoals eerder gepubliceerd en met de cijfers zoals weergegeven in het meest recente OM-Jaarbericht. Bovendien staat in sommige, vooral recentere, zaken niet altijd geregistreerd onder welke wetsartikelen de dagvaarding is opgesteld. Dat kan komen doordat die zaak administratief nog niet is verwerkt. In die gevallen zijn voor de analyses in Hoofdstuk 6 de wetsartikelen gebruikt waarmee een zaak is ingeschreven bij het OM. Dit kan in Hoofdstuk 6 in die enkele gevallen voor een kleine afwijking zorgen.

¹⁵ OM-data geven over een bepaald jaar pas na een paar maanden een eerste betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de cijfers redelijk stabiel. Al vinden ook dan soms nog minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata.

B1.6 Resocialisatie

B1.6.1 Doelstelling

Op basis van data van de drie reclasseringsorganisaties (3RO) uit het Integraal Reclassering Informatiesysteem (IRIS) wil de Nationaal Rapporteur inzicht krijgen in de toezichten op daders van mensenhandel in de periode 2015-2019.

B1.6.2 Onderzoeksmethode

IRIS is het ondersteunende systeem voor het primaire proces van de reclassering. In het systeem worden reclasseringsopdrachten geregistreerd. Zoals uitgelegd in §7.3 kan een toezicht uit verschillende opeenvolgende opdrachten bestaan.

Dataverzameling

Op basis van de geregistreerde delictcodes zijn toezichten geselecteerd die zijn ingestroomd naar aanleiding van een delict voor mensenhandel. In het registratiesysteem is onder delictcodes geregistreerd op basis van welk wetsartikel of welke wetsartikelen de dader is veroordeeld. Op basis daarvan zijn toezichten geselecteerd die gaan over mensenhandel. Het mensenhandel wetsartikel maakt geen onderscheid in de verschillende uitbuitingsvormen (zie ook §2.2.1). Om de vorm van mensenhandel te achterhalen zijn de data van de reclassering op basis van parketnummer gekoppeld aan gegevens over de vorm van mensenhandel bij de vervolging en berechting. Deze gegevens zijn deels afkomstig van het registratiesysteem RAC-min van het OM (zie §B1.5.1) en deels van aanvullend dossieronderzoek door de Nationaal Rapporteur (zie §B1.5.2). Er is gekeken naar de vervolging en berechting van mensenhandelzaken in de periode 2015-2019, maar ook naar de uitspraken in mensenhandelzaken in de jaren 2013 en 2014 die voor de vorige dadermonitor zijn geanalyseerd.

Een aantal toezichten is uitgesloten van analyse. Het gaat om toezichten waarbij de toezichtsoopdracht is ingetrokken, de toezichtsoopdracht niet is verstrekt, de toezichtsoopdracht niet is gerealiseerd doordat er geen contact met de cliënt kon worden gelegd, of toezichten waarbij de opdracht onjuist was ingevoerd in het systeem (registratiereden).

Verder zijn uitsluitend toezichten geselecteerd in de fase na afdoening door het OM of nadat de rechter een vonnis heeft geveld (executiefase). De toezichten die hierdoor zijn uitgesloten zijn gedragsaanwijzingen in het kader van schorsing preventieve hechtenis. Deze selectie resulteerde in 157 ingestroomde en 143 beëindigde toezichten voor de periode 2015-2019. Omwille van de overzichtelijkheid zijn voor de analyse een aantal justitiële kaders samengevoegd. Tabel B1.2 geeft hiervan een overzicht.

Tabel B1.2 Indeling in justitiële kaders

Indeling in justitiële kaders	Oorspronkelijke justitiële kaders in IRIS
Penitentiair Programma of voorwaardelijke invrijheidstelling	PP (Penitentiair Programma); PP met ET (Elektronisch Toezicht); Voorwaardelijke invrijheidstelling
Voorwaardelijke veroordeling	Voorwaardelijke veroordeling
Tbs en PIJ	Maatregel PIJ voorwaardelijke beëindiging; Maatregel tbs met intramuraal FPT (Forensisch Psychiatrisch Toezicht); Maatregel tbs met voorwaarden (ambulant); Maatregel tbs voorwaardelijk einde dwangverpleging; Maatregel tbs fase proefverlof
Overig	Plaatsing Art. 43.3 PBW (overig); Strafbeschikking met gedragsaanwijzing

De reclassering heeft daarnaast aanvullende data geleverd over toeleidingen naar zorg en bijzondere voorwaarden. Deze data zijn met behulp van het opdrachtnummer gekoppeld aan data over beëindigde toezichten. Zo kon inzichtelijk worden gemaakt of er toeleiding naar zorg was voor daders van mensenhandel die onder toezicht stonden bij de reclassering. Bij de toeleidingen naar zorg is onderscheid gemaakt in ambulante plaatsing en klinische plaatsing. Onder klinische plaatsing valt niet alleen de categorie klinische plaatsing, maar ook de categorie crisisopvang 24 uur.

Analyse

De resultaten van de analyses zijn beschreven in §7.4. Hierbij is gerapporteerd op toezichtsniveau. Om het aantal ingestroomde toezichten te selecteren is de inschrijvingsdatum van de eerste opdracht binnen een toezicht gebruikt. Dit is de datum waarop de reclassering de opdracht heeft ingeschreven in IRIS. Om het aantal beëindigde toezichten te selecteren is de uitstroomdatum van de laatste opdracht binnen een toezicht geselecteerd.

B1.6.3 Kanttekeningen

Ondanks het koppelen van data van het OM en data op basis van aanvullend dossieronderzoek, kon voor 50 beëindigde toezichten niet worden achterhaald om welke uitbuitingsvorm het ging. Dit komt grotendeels omdat in de data van de reclassering voor een aantal daders het parketnummer ontbrak. Dit was 23 keer het geval.

B1.7 Persoonskenmerken

B1.7.1 Doelstelling

Met data uit de verschillende fasen van de strafrechtketen wil de Nationaal Rapporteur in Hoofdstuk 8 inzicht geven in de persoonskenmerken van daders van de vier verschillende vormen van mensenhandel.

B1.7.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Om de kenmerken van de daders binnen de verschillende fasen van de strafrechtketen te beschrijven en onderling te vergelijken, zijn een aantal cohorten van daders gekozen. Deels overlappen deze cohorten, maar deels gaat het ook om andere daders.

- Signalering: de 1.000 verdachten die de politie in de periode 2015-2019 heeft gesignaleerd en geregistreerd in BVH.
- Opsporing: alle 784 personen die als verdachte bij opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 zijn geregistreerd in het databestand dat het EMM heeft samengesteld (zie §4.3 voor de achtergrond van deze cijfers). Deze 784 daders zijn echter niet alle verdachten die in genoemde periode betrokken waren bij een opsporingsonderzoek naar mensenhandel. Dit geldt in sterkere mate voor de verdachten van niet-seksuele uitbuiting, dan voor de verdachten van seksuele uitbuiting.¹⁶

¹⁶ Vanwege deze onderschatting en het feit dat iedere verdachte die onderdeel uitmaakt van een opsporingsonderzoek bij het OM wordt ingeschreven, zou het meer voor de hand liggen om voor de opsporingsfase uit te gaan van het cohort 'bij het OM ingeschreven zaken'. Dit geeft wel een nagenoeg compleet beeld van het aantal verdachten binnen de opsporing. Echter, van deze verdachten is het niet altijd bekend bij welke van de vier vormen van mensenhandel ze zijn betrokken (zie §5.3.2).

- **Dagvaarding:** alle 721 natuurlijke personen van wie de zaak in 2015-2019 door de rechter in eerste aanleg is afgedaan (zie §6.4). Er is hier niet gekozen voor dezelfde populatie binnen het net andere (maar grotendeels overlappende) cohort van alle 603 verdachten die het OM in genoemde periode heeft gedagvaard. Van deze verdachten is namelijk niet altijd bekend bij welke vorm van mensenhandel zij zijn betrokken (zie §5.3.2).
- **Veroordeling:** alle 479 natuurlijke personen die in 2015-2019 zijn veroordeeld voor mensenhandel (zie §6.4 en zie §5.3 en §6.3 voor de achtergrond van deze cijfers).
- **Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf:** alle 426 natuurlijke personen die in 2013-2017 zijn veroordeeld voor mensenhandel en daarbij zijn gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie §6.5.1 en zie §5.3 en §6.3 voor de achtergrond van deze cijfers).

In de meeste fasen is een groot deel van de daders in te delen in de vier vormen van mensenhandel. Voor meer informatie over hoe dit onderscheid is gemaakt zie §B1.3 voor opsporing, en §B1.5 voor dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Analyse

De gegevens over de persoonskenmerken geslacht, leeftijd, geboorteland en herkomstregio zijn geanalyseerd met behulp van SPSS 24. Voor de meeste analyses is gebruik gemaakt van beschrijvende technieken. Voor het controleren voor de leeftijd (meerderjarig/minderjarig) van de verdachte is gebruikgemaakt van univariate variantieanalyse (ANOVA).

B1.7.3 Kanttekeningen

Fase van resocialisatie ontbreekt

Een cohort voor de fase van resocialisatie kon niet worden meegenomen. Dit komt doordat voor een groot deel van de daders de vorm van mensenhandel onbekend is. Hierdoor is het aantal daders voor iedere vorm van mensenhandel waarschijnlijk een onderschatting. Omdat het in deze fase nog maar om zeer kleine aantallen daders gaat, is de kans groot dat de verdeling van persoonskenmerken een vertekend beeld oplevert.

Onbekende persoonskenmerken

De daders van wie een persoonskenmerk onbekend is, zijn niet meegenomen in de resultaten van dat kenmerk. Bij geslacht zijn dat 149 gesignaleerde daders, 45 daders bij opsporing, 6 gedagvaarde daders, 4 veroordeelde daders en 2 daders bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Als het gaat om leeftijd, ontbreekt bij signalering de geboortedatum van 149 daders, bij opsporing van 43 daders, bij dagvaarding van 5 en bij veroordeling van 2 daders. Tot slot is het geboorteland bij een aantal daders onbekend. Dat geldt voor 150 daders in de fase van signalering, 46 van de opgespoorde daders, 18 van de gedagvaarde daders, 12 van de veroordeelde daders en 10 van de daders bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Er wordt gerapporteerd over geboorteland – en dus niet over de (mogelijk relevantere) nationaliteit – omdat dit in de meeste bronnen de enige beschikbare informatie is over de herkomst van daders. Dat de nationaliteit van daders erg kan verschillen van het geboorteland van daders blijkt bijvoorbeeld uit het volgende. 83% van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting in de fase van opsporing heeft de Nederlandse nationaliteit, terwijl maar 65% ook in Nederland is geboren.

Daders van binnenlandse en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting bij signalering onbekend

Voor de fase signalering ontbreekt informatie over de binnenlandse of grensoverschrijdende aard van de seksuele uitbuiting (zie §B1.3), waardoor daders van seksuele uitbuiting niet tot

ofwel binnenlandse, ofwel grensoverschrijdende seksuele uitbuiting kunnen worden gerekend. De persoonskenmerken van dit cohort kunnen dus alleen voor arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en het totaal worden getoond. Gesignaleerde verdachten van seksuele uitbuiting zijn samengenomen met de groep onbekend.

B1.8 Verantwoording van Figuur 1

Figuur 1 op pagina 20 vat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel cijfermatig samen en bestaat uit twee delen. De linkerkant laat zien hoeveel daders jaarlijks gemiddeld voorkomen in de verschillende fasen van de strafrechtketen in de periode 2015-2019. De rechterkant toont per fase de verdeling van deze daders naar de vier verschillende vormen van mensenhandel. §B1.8.1 beschrijft eerst hoe tot de aantallen in de linkerkant van de figuur is gekomen. Vervolgens gaat §B1.8.2 in op de verantwoording van de getoonde procentuele verdeling in de rechterkant van de figuur. Tot slot wordt in §B1.8.3 aangegeven waarop de doorstroompercentages zijn gebaseerd die in de (linkerkant van de) figuur genoemd worden.

B1.8.1 De linkerkant: de verantwoording van de aantallen daders

Alle aantallen daders die worden gebruikt in Figuur 1 zijn afrondingen op vijftallen.

Prevalentie

Het aantal daders van mensenhandel is niet bekend.

Signalering

In de periode 2015-2019 heeft de politie in totaal 1.000 unieke verdachten van mensenhandel in BVH geregistreerd (zie §3.4). Dit zijn er gemiddeld 200 per jaar. Hier ontbreken echter nog de verdachten die de KMar en ISZW-DO signaleren. In Figuur 1 is er voor gekozen om jaarlijks 'meer dan 200' (>200) verdachten van mensenhandel in de fase van signalering weer te geven.

Opsporing

In ieder geval 784 personen zijn in totaal als verdachte betrokken bij opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de politie en de KMar in de periode 2015-2019 (zie §4.4, Figuur 4.1). Dit blijkt uit het door het EMM samengesteld databestand. Dit zijn er gemiddeld dus ongeveer 155 per jaar. Het bestand is echter niet volledig (zie §B1.4.2). Het genoemde aantal is dus naar alle waarschijnlijkheid kleiner dan het werkelijk aantal verdachten binnen opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in de genoemde periode. Dit geldt in sterkere mate voor de verdachten van arbeidsuitbuiting.

Vrijwel iedere verdachte die onderdeel uitmaakt van een opsporingsonderzoek, wordt ook bij het OM ingeschreven met een eigen parketnummer. Het ligt dan ook meer voor de hand om voor de opsporingsfase uit te gaan van het meer complete aantal 'bij het OM ingeschreven zaken'. Het gaat in de periode 2015-2019 om totaal 900 bij het OM ingeschreven verdachten (zie §5.4). Dit zijn er in totaal dus ruim 100 meer dan de 784 verdachten volgens het EMM-databestand. Het gaat dus om gemiddeld ongeveer 180 verdachten per jaar, wat zou betekenen dat het EMM-databestand er jaarlijks gemiddeld minstens iets meer dan 20 mist. Omdat de meeste, maar mogelijk niet alle, verdachten in opsporingsonderzoeken naar mensenhandel bij het OM worden ingeschreven, ontbreken er mogelijk nog steeds verdachten. In Figuur 1 is daarom weergegeven dat het in de opsporingsfase gaat om jaarlijks minstens 180 verdachten van mensenhandel.

Dagvaarding

Het gaat in de jaren 2015-2019 om totaal 603 voor mensenhandel gedagvaarde verdachten (zie §5.4.1, Figuur 5.6), en dus om gemiddeld ongeveer 121 gedagvaarde verdachten per jaar. Van deze verdachten is het echter niet bekend bij welke vorm van mensenhandel ze zijn betrokken (zie §5.3). Voor wat betreft de verdeling naar vorm van mensenhandel in de rechterkant van de figuur is daarom uitgegaan van de verdachten van wie de zaken door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan. De zaken van alle gedagvaarde verdachten komen immers uiteindelijk voor de rechter. De fase van dagvaarding kan dus ook op dit aantal worden gebaseerd. De kanttekening die hierbij geldt is dat het om een net ander cohort gaat. Niet alle zaken die het OM in de jaren 2015-2019 heeft gedagvaard, heeft de rechter ook in deze periode in eerste aanleg afgedaan. En andersom: niet alle zaken die de rechter in 2015-2019 heeft afgedaan, zijn ook in dit tijdsbestek gedagvaard door het OM. Het gaat in totaal om 721 zaken die de rechter in eerste aanleg heeft afgedaan (zie §6.3, Figuur 6.1) in 2015-2019. Dat zijn dus gemiddeld zo'n 145 zaken per jaar. In Figuur 1 is daarom het aantal van 145 verdachten in de fase van dagvaarding weer gegeven.

Veroordeling

Het gaat in de jaren 2015-2019 in ieder geval om totaal 479 veroordeelde daders van mensenhandel (zie §6.4, Figuur 6.3). Dit zijn dus gemiddeld ongeveer 95 veroordeelde daders per jaar. Uit Figuur 6.3 blijkt echter ook dat in de vijfjarige periode in 57 andere zaken mogelijk ook veroordeeld is voor mensenhandel; dit zijn dus nog maximaal 11 veroordelingen per jaar extra. Hierbij gaat het om zaken waarin de registratie van de afdoening van de rechter op feitniveau ontbreekt. Meestal zijn het zaken waarin naast mensenhandel ook sprake is van andere feiten en uit de registratie op zaaksniveau blijkt dat tot een veroordeling is gekomen (zie §6.4, Figuur 6.3: 42). Incidenteel zijn het zaken die ter terechtzitting zijn gevoegd (zie §6.4, Figuur 6.3: 15). Zodoende gaat het gemiddeld om tussen de 95 en 105 veroordelingen per jaar.

Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

In ieder geval 426 veroordeelde daders van mensenhandel heeft een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd gekregen in de jaren 2015-2019 (zie §6.5.1, Figuur 6.4). Het gaat dus gemiddeld om in ieder geval 85 onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per jaar. Uit Figuur 6.4 blijkt dat dit is gebaseerd op 464 veroordelingen voor mensenhandel. Dit zijn echter niet alle veroordelingen voor mensenhandel in 2015-2019. Het zijn de veroordelingen waarbij vaststaat dat voor mensenhandel is veroordeeld en waarbij de strafoplegging bekend is. Zo zijn er 57 zaken waarin mogelijk sprake is van een veroordeling voor mensenhandel en aldus ook mogelijk van een opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie hiervoor het kopje 'Veroordeling'). Daarnaast zijn er nog 14 veroordelingen voor mensenhandel na een voeging ter terechtzitting (zie §6.4, Figuur 6.3), waarvan de strafoplegging niet bekend is. Het aantal van 85 opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen betreft hierom een onderschatting.

Resocialisatie

In de periode 2015-2019 zijn in totaal 143 toezichten naar aanleiding van veroordeling voor (onder andere) mensenhandel beëindigd (zie §7.4). Bij die toezichten gaat het om 136 unieke daders. Dat zijn gemiddeld afgerond 25 daders per jaar.

Recidive

Het aantal daders van mensenhandel dat zich na veroordeling opnieuw inlaat met mensenhandel is niet bekend (zie §1.5 en §9.1.2).

B1.8.2 De rechterkant: de verantwoording van de verdeling naar vorm van mensenhandel

Het percentage daders waarbij de vorm van mensenhandel onbekend is, is bij iedere fase buiten beschouwing gelaten. Dit omdat de percentages per vorm van mensenhandel anders (kleine) onderschattingen zijn. Die kunnen in vergelijking tot de verdeling in andere fasen van de strafrechtketen voor een vertekend beeld zorgen (het percentage 'onbekend' verschilt namelijk per fase in de strafrechtketen). De aanname hierbij is dat de verdeling naar vorm van mensenhandel binnen de (kleine) groep daders zonder bekende vorm van mensenhandel ongeveer gelijk is aan de verdeling naar vorm van mensenhandel binnen de groep daders die wel kon worden ingedeeld bij een van de vier vormen van mensenhandel.

Prevalentie

De verdeling van de daderpopulatie over de vier verschillende vormen van mensenhandel is, logischerwijs, net zoals de omvang van de daadwerkelijke daderpopulatie zelf, niet bekend. Om de strafrechtelijke aanpak toch enigszins in een kader te kunnen plaatsen, is bij de prevalentie aan de rechterkant van de figuur – op de achtergrond – de verdeling weergegeven volgens de prevalentieschatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers in Nederland.¹⁷ Echter, de verdeling van de vier vormen van mensenhandel binnen de slachtofferpopulatie is waarschijnlijk niet hetzelfde als de verdeling van de daderpopulatie. Dit komt omdat de gemiddelde dader-slachtofferverhouding (een dader kan meerdere slachtoffers maken, en meerdere daders kunnen hetzelfde slachtoffer uitbuiten) waarschijnlijk verschilt per vorm van mensenhandel.¹⁸ De vergelijking van de verdeling volgens de slachtofferprevalentie met de verdeling binnen de dadergroep die voorkomt in de strafrechtketen, is daarom dus niet zuiver.

Signalering

De gesignaleerde verdachten van mensenhandel kunnen niet geheel verdeeld worden over de vier verschillende vormen van mensenhandel. Het is namelijk niet mogelijk onderscheid te maken tussen binnenlandse seksuele uitbuiting en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (zie §B1.3). Daarom staan alleen de percentages voor seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting weergegeven.

Opsporing

Van de jaarlijks gemiddeld 180 verdachten die bij het OM zijn ingeschreven, is niet bekend bij welke vorm van mensenhandel ze zijn betrokken (zie §5.3). De verdeling die in de opsporingsfase aan de rechterkant van de figuur is weergegeven, is daarom gebaseerd op de 784 verdachten volgens het (incomplete) EMM-databestand. Bij deze verdachten is (meestal) namelijk wel bekend van welke vorm van mensenhandel sprake is (zie §4.3.1). Voor de procentuele verdeling is het kleine aandeel verdachten bij wie de vorm van mensenhandel vanwege ontbrekende informatie niet kon worden achterhaald (13%) buiten beschouwing gelaten.

Bij de verdachten in het EMM-databestand gaat het echter om een (absolute en procentuele) onderschatting van het aantal verdachten van arbeidsuitbuiting (zie §B1.3). Dit betekent dat de percentages van de andere vormen van mensenhandel waarschijnlijk een overschatting zijn.

¹⁷ Zie Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2.

¹⁸ Dit blijkt bijvoorbeeld uit Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 134.

Dagvaarding

Van de jaarlijks gemiddeld ongeveer 120 gedagvaarde verdachten is niet bekend bij welke vorm van mensenhandel ze zijn betrokken (zie §B1.5). De verdeling die in de dagvaardingsfase aan de rechterkant van de figuur is weergegeven, is daarom gebaseerd op het net andere cohort van ongeveer 145 verdachten van wie de zaak door de rechter in eerste aanleg is afgedaan. Bij deze verdachten is (meestal) namelijk wel bekend van welke vorm van mensenhandel sprake is. De Nationaal Rapporteur heeft namelijk hiernaar aanvullend dossieronderzoek gedaan (zie §B1.5). Voor de procentuele verdeling is het kleine aandeel verdachten bij wie de vorm van mensenhandel vanwege ontbrekende informatie niet kon worden achterhaald (5%) buiten beschouwing gelaten.

Veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

Op basis van aanvullend dossieronderzoek naar de vonnissen door de Nationaal Rapporteur (zie §B1.5) konden de veroordeelde daders aan wie een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd worden ingedeeld bij een van de vier vormen van mensenhandel. Bij de in Figuur 1 weergegeven procentuele verdeling, is het kleine aandeel verdachten bij wie de vorm van mensenhandel vanwege ontbrekende informatie niet kon worden achterhaald (2% van de veroordeelde daders en 1% van de daders die een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kreeg opgelegd), buiten beschouwing gelaten.

Resocialisatie

De verdeling van de vier mensenhandelvormen geldt voor 65% van de daders van wie het reclaseringstoezicht in de periode 2015-2019 is beëindigd. Van maar liefst 35% van de daders in deze fase is de vorm van mensenhandel onbekend. De verdeling naar de vormen van mensenhandel geeft voor deze fase dus mogelijk een vertekend beeld. De rechterkant is bij deze fase daarom gestreept weergegeven.

Recidive

De verdeling van de daders van mensenhandel die na veroordeling opnieuw een delict van mensenhandel plegen is net zoals het totaal aantal recidiverende daders niet bekend.

B1.8.3 De verantwoording van de doorstroompercentages

In de figuur worden drie doorstroompercentages genoemd.

Het dagvaardingspercentage

Het dagvaardingspercentage is gebaseerd op het aantal door het OM afgehandelde zaken in 2015-2019, waarvan 60% is afgehandeld met een dagvaarding voor mensenhandel (zie §5.4.1, Figuur 5.6). Merk op dat dit percentage kleiner lijkt dan de verhouding tussen de in Figuur 1 genoemde aantallen: jaarlijks ongeveer 145 dagvaardingen ten opzichte van jaarlijks 180 verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken/bij het OM ingeschreven verdachten. Deze genoemde aantallen kunnen echter niet tegen elkaar worden afgezet. Het gaat hier namelijk niet om hetzelfde cohort van zaken.

Het veroordelingspercentage

Het veroordelingspercentage is gebaseerd op het aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken in 2015-2019, waarbij in ieder geval in 65% van de gevallen is veroordeeld voor mensenhandel (zie §6.4, Figuur 6.3). Daarnaast is in 5% van de gevallen uit de registratie niet met zekerheid af te leiden of veroordeeld is voor mensenhandel. Hierbij gaat het om zaken waar de registratie van de afdoening van de rechter op feitniveau ontbreekt. Om deze reden is in Figuur 1 een veroor-

delingspercentage van 65%-70% weergegeven. Merk op dat dit veroordelingspercentage overeenkomt met de verhouding tussen de in *Figuur 1* genoemde aantallen: jaarlijks ongeveer 95 tot 105 veroordelingen ten opzichte van jaarlijks ongeveer 145 gedagvaarde verdachten. Dit komt omdat voor de fase van dagvaarding is gekozen voor het aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken (waaronder veroordelingen), dat weliswaar een net ander cohort betreft (zie §B1.8.1).

Het percentage (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Het percentage onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is gebaseerd op de zaken waarin vaststaat dat de rechter tot een veroordeling is gekomen in 2015-2019 en waarbij de strafoplegging bekend is. Dit betreft dus in 90% van de gevallen een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie §6.5.1, *Figuur 6.5*). Merk op dat de genoemde aantallen in *Figuur 1* – jaarlijks meer dan 85 onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en jaarlijks ongeveer 95 tot 105 veroordelingen – in principe wel tegen elkaar zijn af te zetten, omdat het hetzelfde cohort betreft. Immers, alle verdachten die in 2015-2019 een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kregen opgelegd, zijn ook in dit tijdsbestek veroordeeld. Omdat het aantal veroordelingen echter niet precies bekend is, is het aantal opgelegde vrijheidsstraffen dat ook niet. Op basis van de weergegeven aantallen kan daardoor niet het precieze percentage berekend worden. Alsnog lijkt het genoemde percentage van 90% wat groter dan wanneer het jaarlijks aantal vrijheidsstraffen (>85) tegen het jaarlijks aantal veroordelingen (95-105) wordt afgezet. Dit komt omdat van de zaken die na voeging ter terechtzitting tot een veroordeling hebben geleid, de strafoplegging niet bekend is. Deze zaken zijn wel meegeteld bij het aantal veroordelingen (zie §6.4, *Figuur 6.3*), maar niet bij het aantal veroordelingen waarbij de strafoplegging bekend is (zie §6.5.1, *Figuur 6.5*).

B2 Bijlagetabellen

Tabel B2.1 geeft aanvulling op Figuur 3.4 in §3.4.3.

Tabel B2.2 geeft aanvulling op Tabel 8.2 in §8.5.

Tabel B2.1 Pleeggemeente van door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten, naar categorie van aantal incidenten, periode 2015-2019 (N=355)¹

Pleeggemeente ²	Aantal geregistreerde mensenhandelincidenten in de periode 2015-2019
Aa en Hunze	minder dan 10 incidenten
Aalsmeer	minder dan 10 incidenten
Aalten	minder dan 10 incidenten
Achtkarspelen	minder dan 10 incidenten
Alblasserdam	minder dan 10 incidenten
Albrandswaard	minder dan 10 incidenten
Alkmaar	30 tot 50 incidenten
Almelo	10 tot 20 incidenten
Almere	20 tot 30 incidenten
Alphen aan den Rijn	10 tot 20 incidenten
Alphen-Chaam	minder dan 10 incidenten
Altena	minder dan 10 incidenten
Ameland	minder dan 10 incidenten
Amersfoort	20 tot 30 incidenten
Amstelveen	minder dan 10 incidenten
Amsterdam	meer dan 100 incidenten
Apeldoorn	30 tot 50 incidenten
Appingedam	minder dan 10 incidenten
Arnhem	meer dan 100 incidenten
Assen	minder dan 10 incidenten
Asten	minder dan 10 incidenten
Baarle-Nassau	minder dan 10 incidenten
Baarn	minder dan 10 incidenten
Barendrecht	minder dan 10 incidenten
Barneveld	minder dan 10 incidenten
Beek	minder dan 10 incidenten
Beekdaelen	minder dan 10 incidenten

1 Van 447 van de in totaal 3.420 door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten in de periode 2015-2019 was de pleeggemeente onbekend, die konden hier dus niet in worden meegenomen.

2 Dit zijn alle Nederlandse gemeenten volgende de gemeentelijke indeling van 2019.

Beemster	minder dan 10 incidenten
Beesel	minder dan 10 incidenten
Berg en Dal	minder dan 10 incidenten
Bergeijk	minder dan 10 incidenten
Bergen (L.)	minder dan 10 incidenten
Bergen (NH.)	minder dan 10 incidenten
Bergen op Zoom	minder dan 10 incidenten
Berkelland	minder dan 10 incidenten
Bernheze	minder dan 10 incidenten
Best	minder dan 10 incidenten
Beuningen	minder dan 10 incidenten
Beverwijk	minder dan 10 incidenten
Bladel	minder dan 10 incidenten
Blaricum	minder dan 10 incidenten
Bloemendaal	minder dan 10 incidenten
Bodegraven-Reeuwijk	minder dan 10 incidenten
Boekel	minder dan 10 incidenten
Borger-Odoorn	minder dan 10 incidenten
Borne	10 tot 20 incidenten
Borsele	minder dan 10 incidenten
Boxmeer	20 tot 30 incidenten
Boxtel	minder dan 10 incidenten
Breda	50 tot 100 incidenten
Brielle	minder dan 10 incidenten
Bronckhorst	minder dan 10 incidenten
Brummen	minder dan 10 incidenten
Brunssum	minder dan 10 incidenten
Bunnik	minder dan 10 incidenten
Bunschoten	minder dan 10 incidenten
Buren	minder dan 10 incidenten
Capelle aan den IJssel	10 tot 20 incidenten
Castricum	minder dan 10 incidenten
Coevorden	minder dan 10 incidenten
Cranendonck	20 tot 30 incidenten
Cuijk	minder dan 10 incidenten
Culemborg	minder dan 10 incidenten
Dalfsen	minder dan 10 incidenten
Dantumadiel	minder dan 10 incidenten
De Bilt	minder dan 10 incidenten
De Fryske Marren	minder dan 10 incidenten
De Ronde Venen	minder dan 10 incidenten
De Wolden	minder dan 10 incidenten
Delft	minder dan 10 incidenten
Delfzijl	minder dan 10 incidenten
Den Helder	50 tot 100 incidenten
Deurne	minder dan 10 incidenten
Deventer	minder dan 10 incidenten

Diemen	minder dan 10 incidenten
Dinkelland	minder dan 10 incidenten
Doesburg	minder dan 10 incidenten
Doetinchem	minder dan 10 incidenten
Dongen	minder dan 10 incidenten
Dordrecht	minder dan 10 incidenten
Drechterland	minder dan 10 incidenten
Drimmelen	minder dan 10 incidenten
Dronten	10 tot 20 incidenten
Druten	minder dan 10 incidenten
Duiven	minder dan 10 incidenten
Echt-Susteren	minder dan 10 incidenten
Edam-Volendam	minder dan 10 incidenten
Ede	10 tot 20 incidenten
Eemnes	minder dan 10 incidenten
Eersel	minder dan 10 incidenten
Eijsden-Margraten	10 tot 20 incidenten
Eindhoven	meer dan 100 incidenten
Elburg	minder dan 10 incidenten
Emmen	minder dan 10 incidenten
Enkhuizen	minder dan 10 incidenten
Enschede	30 tot 50 incidenten
Epe	minder dan 10 incidenten
Ermelo	minder dan 10 incidenten
Etten-Leur	minder dan 10 incidenten
Geertruidenberg	minder dan 10 incidenten
Geldrop-Mierlo	minder dan 10 incidenten
Gemert-Bakel	minder dan 10 incidenten
Gennep	minder dan 10 incidenten
Gilze en Rijen	minder dan 10 incidenten
Goeree-Overflakkee	minder dan 10 incidenten
Goes	20 tot 30 incidenten
Goirle	minder dan 10 incidenten
Gooise Meren	minder dan 10 incidenten
Gorinchem	minder dan 10 incidenten
Gouda	minder dan 10 incidenten
Grave	10 tot 20 incidenten
Groningen	50 tot 100 incidenten
Gulpen-Wittem	minder dan 10 incidenten
Haaksbergen	minder dan 10 incidenten
Haaren	minder dan 10 incidenten
Haarlem	20 tot 30 incidenten
Haarlemmermeer	20 tot 30 incidenten
Halderberge	minder dan 10 incidenten
Hardenberg	10 tot 20 incidenten
Harderwijk	30 tot 50 incidenten
Hardinxveld-Giessendam	minder dan 10 incidenten

Harlingen	minder dan 10 incidenten
Hattem	minder dan 10 incidenten
Heemskerk	minder dan 10 incidenten
Heemstede	minder dan 10 incidenten
Heerde	minder dan 10 incidenten
Heerenveen	minder dan 10 incidenten
Heerhugowaard	20 tot 30 incidenten
Heerlen	30 tot 50 incidenten
Heeze-Leende	minder dan 10 incidenten
Heiloo	minder dan 10 incidenten
Hellendoorn	minder dan 10 incidenten
Hellevoetsluis	minder dan 10 incidenten
Helmond	20 tot 30 incidenten
Hendrik-Ido-Ambacht	minder dan 10 incidenten
Hengelo	10 tot 20 incidenten
Het Hogeland	minder dan 10 incidenten
Heumen	minder dan 10 incidenten
Heusden	minder dan 10 incidenten
Hillegom	minder dan 10 incidenten
Hilvarenbeek	minder dan 10 incidenten
Hilversum	minder dan 10 incidenten
Hoeksche Waard	minder dan 10 incidenten
Hof van Twente	minder dan 10 incidenten
Hollands Kroon	minder dan 10 incidenten
Hoogeveen	minder dan 10 incidenten
Hoorn	minder dan 10 incidenten
Horst aan de Maas	minder dan 10 incidenten
Houten	minder dan 10 incidenten
Huizen	minder dan 10 incidenten
Hulst	minder dan 10 incidenten
IJsselstein	minder dan 10 incidenten
Kaag en Braassem	minder dan 10 incidenten
Kampen	minder dan 10 incidenten
Kapelle	minder dan 10 incidenten
Katwijk	minder dan 10 incidenten
Kerkrade	minder dan 10 incidenten
Koggenland	minder dan 10 incidenten
Krimpen aan den IJssel	minder dan 10 incidenten
Krimpenerwaard	minder dan 10 incidenten
Laarbeek	minder dan 10 incidenten
Landerd	minder dan 10 incidenten
Landgraaf	minder dan 10 incidenten
Landsmeer	minder dan 10 incidenten
Langedijk	minder dan 10 incidenten
Lansingerland	minder dan 10 incidenten
Laren	minder dan 10 incidenten
Leeuwarden	meer dan 100 incidenten

Leiden	10 tot 20 incidenten
Leiderdorp	minder dan 10 incidenten
Leidschendam-Voorburg	minder dan 10 incidenten
Lelystad	minder dan 10 incidenten
Leudal	30 tot 50 incidenten
Leusden	minder dan 10 incidenten
Lingewaard	minder dan 10 incidenten
Lisse	minder dan 10 incidenten
Lochem	minder dan 10 incidenten
Loon op Zand	minder dan 10 incidenten
Lopik	minder dan 10 incidenten
Loppersum	minder dan 10 incidenten
Losser	minder dan 10 incidenten
Maasdriel	minder dan 10 incidenten
Maasgouw	minder dan 10 incidenten
Maassluis	minder dan 10 incidenten
Maastricht	10 tot 20 incidenten
Medemblik	minder dan 10 incidenten
Meerssen	minder dan 10 incidenten
Meerijstad	minder dan 10 incidenten
Meppel	minder dan 10 incidenten
Middelburg	20 tot 30 incidenten
Midden Groningen	minder dan 10 incidenten
Midden-Delfland	minder dan 10 incidenten
Midden-Drenthe	minder dan 10 incidenten
Mill en Sint Hubert	minder dan 10 incidenten
Moerdijk	minder dan 10 incidenten
Molenlanden	minder dan 10 incidenten
Montferland	minder dan 10 incidenten
Montfoort	minder dan 10 incidenten
Mook en Middelaar	minder dan 10 incidenten
Neder-Betuwe	minder dan 10 incidenten
Nederweert	minder dan 10 incidenten
Nieuwegein	minder dan 10 incidenten
Nieuwkoop	minder dan 10 incidenten
Nijkerk	minder dan 10 incidenten
Nijmegen	30 tot 50 incidenten
Nissewaard	minder dan 10 incidenten
Noardeast-Fryslân	minder dan 10 incidenten
Noord-Beveland	minder dan 10 incidenten
Noordenveld	minder dan 10 incidenten
Noordoostpolder	minder dan 10 incidenten
Noordwijk	minder dan 10 incidenten
Nuenen, Gerwen en Nederwetten	minder dan 10 incidenten
Nunspeet	minder dan 10 incidenten
Oegstgeest	minder dan 10 incidenten
Oirschot	minder dan 10 incidenten

Oisterwijk	minder dan 10 incidenten
Oldambt	minder dan 10 incidenten
Oldebroek	minder dan 10 incidenten
Oldenzaal	minder dan 10 incidenten
Olst-Wijhe	minder dan 10 incidenten
Ommen	minder dan 10 incidenten
Oost Gelre	minder dan 10 incidenten
Oosterhout	minder dan 10 incidenten
Ooststellingwerf	minder dan 10 incidenten
Oostzaan	minder dan 10 incidenten
Opmeer	minder dan 10 incidenten
Opsterland	minder dan 10 incidenten
Oss	10 tot 20 incidenten
Oude IJsselstreek	minder dan 10 incidenten
Ouder-Amstel	minder dan 10 incidenten
Oudewater	minder dan 10 incidenten
Overbetuwe	minder dan 10 incidenten
Papendrecht	minder dan 10 incidenten
Peel en Maas	minder dan 10 incidenten
Pekela	minder dan 10 incidenten
Pijnacker-Nootdorp	minder dan 10 incidenten
Purmerend	minder dan 10 incidenten
Putten	minder dan 10 incidenten
Raalte	minder dan 10 incidenten
Reimerswaal	minder dan 10 incidenten
Renkum	minder dan 10 incidenten
Renswoude	minder dan 10 incidenten
Reusel-De Mierden	minder dan 10 incidenten
Rheden	minder dan 10 incidenten
Rhenen	minder dan 10 incidenten
Ridderkerk	minder dan 10 incidenten
Rijssen-Holten	minder dan 10 incidenten
Rijswijk	10 tot 20 incidenten
Roerdalen	minder dan 10 incidenten
Roermond	10 tot 20 incidenten
Roosendaal	minder dan 10 incidenten
Rotterdam	meer dan 100 incidenten
Rozendaal	minder dan 10 incidenten
Rucphen	minder dan 10 incidenten
Schagen	minder dan 10 incidenten
Scherpenzeel	minder dan 10 incidenten
Schiedam	10 tot 20 incidenten
Schiermonnikoog	minder dan 10 incidenten
Schouwen-Duiveland	minder dan 10 incidenten
's-Gravenhage	meer dan 100 incidenten
's-Hertogenbosch	20 tot 30 incidenten
Simpelveld	minder dan 10 incidenten

Sint Anthonis	minder dan 10 incidenten
Sint-Michiëlgestel	minder dan 10 incidenten
Sittard-Geleen	minder dan 10 incidenten
Sliedrecht	10 tot 20 incidenten
Sluis	minder dan 10 incidenten
Smallingerland	20 tot 30 incidenten
Soest	minder dan 10 incidenten
Someren	minder dan 10 incidenten
Son en Breugel	minder dan 10 incidenten
Stadskanaal	minder dan 10 incidenten
Staphorst	minder dan 10 incidenten
Stede Broec	minder dan 10 incidenten
Steenbergen	minder dan 10 incidenten
Steenwijkerland	minder dan 10 incidenten
Stein	minder dan 10 incidenten
Stichtse Vecht	minder dan 10 incidenten
Súdwest-Fryslân	minder dan 10 incidenten
Terneuzen	10 tot 20 incidenten
Terschelling	minder dan 10 incidenten
Texel	minder dan 10 incidenten
Teylingen	minder dan 10 incidenten
Tholen	minder dan 10 incidenten
Tiel	minder dan 10 incidenten
Tilburg	30 tot 50 incidenten
Tubbergen	minder dan 10 incidenten
Twenterand	minder dan 10 incidenten
Tynaarlo	minder dan 10 incidenten
Tytsjerksteradiel	minder dan 10 incidenten
Uden	minder dan 10 incidenten
Uitgeest	minder dan 10 incidenten
Uithoorn	minder dan 10 incidenten
Urk	minder dan 10 incidenten
Utrecht	50 tot 100 incidenten
Utrechtse Heuvelrug	minder dan 10 incidenten
Vaals	minder dan 10 incidenten
Valkenburg aan de Geul	minder dan 10 incidenten
Valkenswaard	minder dan 10 incidenten
Veendam	minder dan 10 incidenten
Veenendaal	minder dan 10 incidenten
Veere	minder dan 10 incidenten
Veldhoven	minder dan 10 incidenten
Velsen	minder dan 10 incidenten
Venlo	minder dan 10 incidenten
Venray	minder dan 10 incidenten
Vijfheerenlanden	minder dan 10 incidenten
Vlaardingen	10 tot 20 incidenten
Vlieland	minder dan 10 incidenten

Vlissingen	10 tot 20 incidenten
Voerendaal	minder dan 10 incidenten
Voorschoten	minder dan 10 incidenten
Voorst	minder dan 10 incidenten
Vught	minder dan 10 incidenten
Waadhoeke	10 tot 20 incidenten
Waalre	minder dan 10 incidenten
Waalwijk	minder dan 10 incidenten
Waddinxveen	minder dan 10 incidenten
Wageningen	minder dan 10 incidenten
Wassenaar	minder dan 10 incidenten
Waterland	minder dan 10 incidenten
Weert	20 tot 30 incidenten
Weesp	minder dan 10 incidenten
West Betuwe	minder dan 10 incidenten
West Maas en Waal	minder dan 10 incidenten
Westerkwartier	minder dan 10 incidenten
Westerveld	minder dan 10 incidenten
Westervoort	minder dan 10 incidenten
Westerwolde	30 tot 50 incidenten
Westland	minder dan 10 incidenten
Weststellingwerf	minder dan 10 incidenten
Westvoorne	minder dan 10 incidenten
Wierden	minder dan 10 incidenten
Wijchen	minder dan 10 incidenten
Wijdemeren	minder dan 10 incidenten
Wijk bij Duurstede	minder dan 10 incidenten
Winterswijk	minder dan 10 incidenten
Woensdrecht	minder dan 10 incidenten
Woerden	minder dan 10 incidenten
Wormerland	minder dan 10 incidenten
Woudenberg	minder dan 10 incidenten
Zaanstad	20 tot 30 incidenten
Zaltbommel	minder dan 10 incidenten
Zandvoort	minder dan 10 incidenten
Zeewolde	minder dan 10 incidenten
Zeist	minder dan 10 incidenten
Zevenaar	minder dan 10 incidenten
Zoetermeer	10 tot 20 incidenten
Zoeterwoude	minder dan 10 incidenten
Zuidplas	minder dan 10 incidenten
Zundert	minder dan 10 incidenten
Zutphen	10 tot 20 incidenten
Zwartewaterland	minder dan 10 incidenten
Zwijndrecht	minder dan 10 incidenten
Zwolle	30 tot 50 incidenten

Tabel B2.2 Geboortelanden van de verdachten van mensenhandel die gedagvaard zijn in de periode 2015-2019, per mensenhandelvorm (N=721)

	Binnenlandse seksuele uitbuiting (n=330)	Grensover- schrijdende seksuele uitbuiting (n=231)	Arbeids- uitbuiting (n=76)	Criminele uitbuiting (n=48)	Onbekend (n=36)	Totaal (N=721)
Afghanistan	2	0	0	0	0	2
Albanië	0	3	0	0	0	3
Australië	0	1	0	0	0	1
België	0	1	0	0	2	3
Brazilië	2	4	0	0	0	6
Bulgarije	2	25	3	0	1	31
China	2	0	7	0	0	9
Colombia	2	0	0	0	0	2
Democratische Republiek Congo (Congo-Kinshasa)	3	0	0	0	0	3
Dominicaanse Republiek	0	0	0	0	1	1
Duitsland	1	1	1	0	0	3
Egypte	0	1	4	0	0	5
Ethiopië	2	0	0	0	0	2
Filipijnen	0	0	2	0	0	2
Frankrijk	0	1	0	1	0	2
Ghana	0	1	0	0	0	1
Hongarije	2	55	3	0	0	60
Ierland	0	1	0	0	0	1
India	0	0	4	0	0	4
Indonesië	0	0	2	0	0	2
Irak	0	1	1	1	0	3
Iran	1	1	0	2	1	5
Italië	1	0	0	3	0	4
Joegoslavië	1	1	1	4	0	7
Kameroen	0	1	0	0	0	1
Libanon	1	0	0	0	1	2
Litouwen	0	1	0	0	0	1
Marokko	12	3	2	0	1	18
Nederland	225	40	20	26	17	328
Nederlandse Antillen	22	1	0	4	5	32
Nigeria	1	0	0	0	0	1
Pakistan	0	1	1	0	0	2
Peru	0	1	0	0	0	1
Polen	1	2	4	0	0	7
Roemenië	3	63	2	1	1	70
Singapore	0	0	1	0	0	1
Slowakije	1	0	0	0	0	1

Somalië	2	0	0	0	0	2
Sovjet-Unie	3	0	0	0	0	3
Sri Lanka	0	0	0	0	1	1
Suriname	27	1	2	1	1	32
Syrië	0	2	0	0	0	2
Thailand	2	0	0	0	0	2
Turkije	7	6	9	1	2	25
Venezuela	1	0	0	0	0	1
Verenigd-Koninkrijk	0	0	1	4	0	5
Vietnam	0	0	0	0	2	2
Zambia	1	0	0	0	0	1
Onbekend	0	12	6	0	0	18
Totaal	330	231	76	48	36	721

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland.



Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Herman Bolhaar. Het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen bestaat uit de Nationaal Rapporteur en een team van deskundige en bevoegde medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

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

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis van deze onderzoeken en informatie uit verschillende bronnen adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en organisaties in de uitvoering over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden.

Postadres

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl
@NLRapporteur

Januari 2021