



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Rijke signalen, wisselende opvolging

*Knelpunten en kansen voor opsporingsinstanties
in de aanpak van mensenhandel*

men sen han del

Conny Rijken

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Josephine Franssen, onderzoeker

Annabelle Kuipers, senior onderzoeker

Luuk Molthof, senior onderzoeker

Julie Nason, juridisch onderzoeker

Dyonne Pennings, senior adviseur (projectleider van deze publicatie)

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2025).
Rijke signalen, wisselende opvolging: Knelpunten en kansen voor opsporingsinstanties in de aanpak van mensenhandel. 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 2025

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

Foto omslag: KMarMagazine

Inhoud

Samenvatting	5
Voorwoord	12
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding en achtergrond	15
1.2 Het onderzoek: doel, vragen en aanpak	15
1.3 Leeswijzer	17
2 Methoden	18
2.1 Dataverzameling	19
2.2 Thematische analyse van de data	22
2.3 Beperkingen in de data	22
2.4 Betrouwbaarheid en validiteit	23
2.5 Ethische overwegingen	23
3 Juridisch kader	24
3.1 Inleiding	25
3.2 Wat is mensenhandel?	25
3.3 Signalering van mensenhandel	28
3.4 Bescherming aan slachtoffers van mensenhandel	34
3.5 Conclusie	39
4 Politie	40
4.1 Inleiding	41
4.2 Data	41
4.3 Signaleringsproces mensenhandel bij de politie	42
4.4 Fase 1: Signalering	44
4.5 Fase 2: Verrijking	51
4.6 Fase 3: Informatief gesprek en aangifte	53
4.7 Fase 4: Opsporingsonderzoek	59
4.8 Reflectie: knelpunten en kansen	63
5 Nederlandse Arbeidsinspectie	66
5.1 Inleiding	67
5.2 Data	67
5.3 Signaleringsproces mensenhandel bij de Arbeidsinspectie en ontwikkelingen	68
5.4 Fase 1: Signalering	74
5.5 Fase 2: Verrijking	81
5.6 Fase 3: Informatief gesprek en aangifte	86
5.7 Fase 4: Opsporingsonderzoek	93
5.8 Reflectie: knelpunten en kansen	96

6	Koninklijke Marechaussee	101
6.1	Inleiding	102
6.2	Data	102
6.3	Signaleringsproces mensenhandel bij de KMar en handelingskader	103
6.4	Fase 1: Signalering	105
6.5	Fase 2: Verrijking	109
6.6	Fase 3: Informatief gesprek	112
6.7	Fase 4: Opsporingsonderzoek	114
6.8	Reflectie: Knelpunten en kansen	116
7	Conclusie	118
	Nawoord: Breder perspectief	126
	Literatuurlijst	131

Samenvatting

Een cruciale schakel in de aanpak van mensenhandel is de signalering door de opsporingsinstanties. Het is de eerste stap in het opsporingsproces. De politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Koninklijke Marechaussee hebben in de periode 2019 tot en met 2023 gezamenlijk 8.203 signalen van mensenhandel geregistreerd. Terwijl het OM in diezelfde periode tegen 470 verdachten vervolging heeft ingesteld voor mensenhandel. Dat roept vragen op als wie meldt en signaleert mensenhandel? Welke signalen komen naar voren? Hoe wegen en prioriteren opsporingsmedewerkers deze signalen? En welke acties ondernemen zij om de signalen verder te verrijken en op te volgen?

Dit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen geeft antwoord op die vragen. Daaruit blijkt dat er voor elke opsporingsorganisatie knelpunten en kansen liggen in de fasen tussen signalering en vervolging van mensenhandel.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) heeft als taak de overheid te informeren over de aard en omvang van mensenhandel en te adviseren over een effectieve aanpak. Dit onderzoek richt zich op de kwalitatieve data achter de cijfers over mensenhandel uit de tweejaarlijkse monitor Mensenhandel. Voor het onderzoek is een steekproef gebruikt uit de registraties van mensenhandel bij de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA, verder: Arbeidsinspectie) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) over de periode 2018-2023. Daarnaast zijn interviews afgenomen met verschillende professionals in de keten.

Elk signaal van mensenhandel opvolgen

Volgens de Aanwijzing Mensenhandel moet elk signaal van mensenhandel worden opgevolgd. Waaruit die opvolging minimaal moet bestaan, specificeert de aanwijzing niet. Per opsporingsorganisatie zijn daarin dan ook verschillen te zien. Een deel daarvan is te verklaren door de verschillen in taakstelling en prioritering. Andere verschillen hangen meer samen met keuzes in de organisatie en het werkproces. Wel doorlopen alle drie de organisaties vier fasen tussen signalering en opsporing: signaleren, verrijken, informatief gesprek en aangifte, opsporingsonderzoek starten.

Hierna volgen per fase en per organisatie de belangrijkste bevindingen, knelpunten en kansen.

Fase 1: Signaleren

Wie melden signalen van mensenhandel?

Een groot deel van de signalen die de politie registreert, komt van de politie zelf. Onder andere vanuit prostitutiecontroles, lopende onderzoeken en meldingen die in eerste instantie over iets anders gaan dan mensenhandel. Ook slachtoffers zelf melden een groot deel van de signalen van mensenhandel bij de politie. Daarnaast komen veel signalen uit de migratieketen en vanuit de hulpverlening.

Bijna de helft van de signalen die de Arbeidsinspectie ontvangt, komt van de politie. Slechts een relatief klein aandeel is afkomstig van de Arbeidsinspectie zelf. De overige meldingen komen van hulpverleningsinstanties, de KMar, gemeenten, de migratieketen, (ex-)werknemers of burgers.

De KMar signaleert bijna uitsluitend zelf signalen van mensenhandel. Slechts enkele meldingen zijn afkomstig van externe melders, vooral van de politie.

Om welke vormen van mensenhandel gaat het en wie zijn de slachtoffers?

Bij de politie gaat twee derde van de signalen van mensenhandel over seksuele uitbuiting. Het overgrote deel hiervan speelt in de context van niet-vergund sekswerk. Hierbij zijn voornamelijk Nederlandse, Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse vrouwelijke slachtoffers betrokken. Van de gesignaleerde slachtoffers van seksuele uitbuiting is 14% minderjarig. Minder dan een vijfde van de registraties bij de politie heeft betrekking op criminele uitbuiting. Slachtoffers daarvan zijn in een derde van de gevallen Nigeriaanse mannen die in Italië gedwongen zijn om drugs te verkopen. In een vijfde van de gevallen gaat het om Nederlandse vrouwen.

De meldingen bij de Arbeidsinspectie gaan – vanzelfsprekend – alleen over arbeidsuitbuiting. Informatie over mogelijke slachtoffers is niet altijd uit de registraties af te leiden. In meer dan de helft van de registraties waarbij het geslacht van het slachtoffer bekend is, gaat het om minimaal één man. Relatief veel slachtoffers komen uit Midden- en Oost-Europa.

De KMar signaleert vooral seksuele uitbuiting. In het merendeel van de registraties is een vrouw als mogelijk slachtoffer vermeld. Twee derde van de gesignaleerde slachtoffers is afkomstig uit Roemenië en Bulgarije. Een kleinere groep slachtoffers komt uit EU-landen binnen het Schengengebied en uit Zuid-Amerika.

Welke signalen komen naar voren?

Veel van de registraties bij de politie bevatten meerdere signalen van dwang. De meest voorkomende vorm van dwang is het gebruik van geweld. Daarnaast lijken vermoedelijke daders vaak misbruik te maken van de kwetsbaarheden van slachtoffers. Een aantal slachtoffers is bijvoorbeeld dakloos en krijgt van de vermoedelijke dader het aanbod om bij hem of een vriend thuis te komen wonen. Slachtoffers komen zo geleidelijk in een afhankelijkheidssituatie terecht waarbij ook dwang steeds meer een rol gaat spelen. Ook blijkt dat veel slachtoffers voorafgaand aan de signalen van mensenhandel hulpverlening ontvangen voor complexe problematiek.

De meeste registraties bij de Arbeidsinspectie wijzen op ernstige misstanden en bevatten gemiddeld 3,2 signalen die op uitbuiting kunnen duiden. De meest voorkomende zijn het uitblijven van betaling of onderbetaling, slechte huisvesting en lange werkdagen. In meer dan een kwart van de registraties komen elementen van dwang of dreiging voor. Bij bijna de helft van de registraties spelen kwetsbaarheidsfactoren een rol, zoals een illegale status of een ontbrekend arbeidscontract, schulden of minderjarigheid. Daarnaast komt in bijna de helft van de registraties afhankelijkheid van de werkgever voor, bijvoorbeeld voor huisvesting, vervoer of eten, en in sommige gevallen zelfs gebaseerd op paspoortinname of inname van de bankpas. Dit onderstreept de kwetsbare positie van de mogelijke slachtoffers.

De KMar registreert nauwelijks dwang, maar wel andere zorgelijke signalen die tot een vermoeden van mensenhandel leiden. Zo zijn er in de registraties vaak signalen van afhankelijkheid aanwezig. In een vijfde van alle registraties heeft een andere persoon de reis, en in sommige gevallen ook het verblijf, geregeld en betaald. In ruim een vijfde weten mogelijke slachtoffers niet het adres waar zij naartoe gaan in Nederland vanaf de luchthaven. En in een kwart van de registraties zijn de verklaringen van mogelijke slachtoffers over het doel van de reis tegenstrijdig met andere informatie. Slachtoffers vertellen regelmatig om privéredenen naar Nederland

te reizen, terwijl hun bagage aanleiding geeft aan te nemen dat zij werkzaam zijn in de seksindustrie.

Wat is er bekend over de mogelijke daders?

Bij alle drie de opsporingsinstanties zijn gesignaleerde mogelijke daders vaak al eerder in beeld geweest.

Een kwart van de mogelijke daders dat in beeld is bij de politie, is (eerder) in beeld vanwege criminele activiteiten, zoals fraude, vermogensdelicten en wapenbezit. Daarnaast gaat het om daders in lopende mensenhandelonderzoeken of personen die eerder in verband zijn gebracht met uitbuiting en veroordelingen van seksuele misdrijven.

Meer dan een kwart van de registraties bij de Arbeidsinspectie maakt melding van mogelijke uitbuiting door een uitzendbureau. Ook blijkt uit de analyse dat de in de registraties genoemde betrokkenen, uitzendbureaus en werkgevers vaak al bekend zijn door eerdere meldingen, antecedenten of lopende onderzoeken. Dit roept ernstige twijfels op over de effectiviteit van de aanpak van malafide uitzendbureaus en werkgevers.

In de helft van de KMar-registraties waar een mogelijke verdachte bekend is, blijkt deze eerder te zijn gecontroleerd in verband met illegale prostitutie of wordt deze in verband gebracht met mensenhandel.

Fase 2: Verrijken

Het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) van de politie start met het verrijken van het signaal. Bijvoorbeeld met informatie uit de politiesystemen over het mogelijke slachtoffer, de vermoedelijke dader en de betrokken locaties. Daarnaast gaat de politie ter plaatse, spreekt met betrokkenen, kijkt in de telefoon van het mogelijk slachtoffer en vraagt beeldmateriaal en informatie bij andere organisaties op. In de meerderheid van de registraties waar een slachtoffer bekend is, heeft de politie met het slachtoffer gesproken.

Het doel van deze verrijking is allereerst om te bepalen of het om een signaal van mensenhandel gaat. Het tweede doel is om te bepalen of er voldoende aanknopingspunten zijn om een verdachte op te sporen. Daarnaast biedt de verrijking de politie handvatten om, in overleg met het OM en andere professionals, de meest passende vorm van opvolging te bepalen. In plaats van een strafrechtelijke opvolging kan ook hulpverlening of een bestuurlijke opvolging van de gemeente de best passende vervolgstap van het signaal zijn. In ongeveer een vijfde van de gevallen waarbij geen opsporingsonderzoek start, verwijst de politie een slachtoffer door naar hulpverlening.

Bij de Arbeidsinspectie gaat gewoonlijk eerst een recherchedewerker aan de slag met de signalen van arbeidsuitbuiting die bij Opsporing binnenkomen. Deze voert een eerste verrijking uit, die meestal bestaat uit een systeembevraging en eventueel een gesprek met de melder. In deze fase is er vaak nog geen contact met het mogelijke slachtoffer. Slechts in 9% van de registraties waarbij een mogelijk slachtoffer bekend is, is in dit stadium met het mogelijke slachtoffer gesproken. Toch wordt op basis van deze eerste geringe verrijking al een belangrijke schifting gemaakt. Er wordt namelijk besloten of Opsporing het signaal verder onderzoekt, of Toezicht het oppakt, of dat het signaal wordt afgesloten. Een aanzienlijk aantal meldingen valt daarmee in deze fase al af voor Opsporing.

De KMar spreekt in bijna alle registraties met het vermoedelijke slachtoffer. In deze verrijkende fase vraagt de KMar door op het reisdoel en op relaties met personen in Nederland. De KMar vraagt bijvoorbeeld hotelreserveringen en retourtickets te laten zien en vraagt naar eventuele kennissen in Nederland. In een vijfde van de gevallen start de KMar een observatie in de verrijkingsfase. Dat leidt regelmatig tot waardevolle informatie over wie een mogelijk slachtoffer komt ophalen en wat hun relatie is. Volgens verschillende respondenten van de KMar worden er regelmatig signalen niet verder verrijkt na een eerste gesprek met een mogelijk slachtoffer en een systeemcheck. De reden hiervoor is dat opsporing van mensenhandel niet als een kerntaak van de KMar wordt gezien.

Fase 3: Informatief gesprek en aangifte

In 38% van de politieregistraties waar een slachtoffer bekend is, staat een informatief gesprek vermeld. Tijdens het gesprek informeert de politie het slachtoffer over het doen van aangifte en wat dit voor het slachtoffer betekent. Ook bekijkt de politie of er signalen van mensenhandel aanwezig zijn en welke informatie verder uitgezocht kan worden. In een kwart van alle registraties waar een slachtoffer bekend is, wordt een aangifte vermeld. In 33% van die gevallen komt de eerste melding uit de migratieketen.

Wanneer de Arbeidsinspectie een signaal heeft omgezet naar een melding arbeidsuitbuiting, en er een of meer mogelijke slachtoffers bekend zijn, wordt vastgesteld of een informatief gesprek (intake) moet plaatsvinden met de slachtoffers. In 20% van het totale aantal registraties waar een mogelijk slachtoffer bekend is, staat een informatief gesprek vermeld. Uiteindelijk volgt uit iets meer dan de helft van de informatieve gesprekken een aangifte.

Op basis van de eerste observaties en een vervolggelsgesprek, maakt de KMar een eerste inschatting of er signalen van mensenhandel zijn. In 12% van de registraties in de steekproef wordt een informatief gesprek vermeld.

Fase 4: Opsporingsonderzoek starten

In een kwart van de gevallen besluiten mogelijke slachtoffers na het informatief gesprek met de politie geen vervolg te willen geven aan de zaak. Meestal omdat zij zelf zeggen 'geen slachtoffer te zijn van mensenhandel'. Daarnaast beslist de politie in ruim een kwart van de gevallen na het informatief gesprek om geen opsporingsonderzoek te starten, meestal omdat concrete aanknopingspunten van mensenhandel ontbreken. Dit gaat voornamelijk om signalen van mensenhandel die zich in het buitenland hebben afgespeeld. Deze signalen komen bijvoorbeeld naar voren in het aanmeldgehoor van de IND en maken een groot deel uit van het totaal aantal signalen bij de politie. Van alle signalen van mensenhandel bij de politie resulteert 13% in een opsporingsonderzoek.

In de fase tussen het informatieve gesprek en het moment van aangifte verricht de Arbeidsinspectie meestal nog geen opsporingshandelingen. Pas na deze fase, en dus na de aangifte, wordt in overleg met het OM officieel besloten of er een opsporingsonderzoek wordt gestart en opsporingsbevoegdheden ingezet. Van de 209 ingeziene registraties leiden er slechts vier tot de start van een nieuw opsporingsonderzoek.

Hoewel de KMar op de luchthavens zelfstandig bevoegd is om onderzoek te doen naar mensenhandel, komt dit nauwelijks voor.

Aanbevelingen

Voor elke opsporingsorganisatie heeft de Nationaal Rapporteur aanbevelingen om het proces van signalering en opvolging te verbeteren.

Politie: meer bewustzijn van mensenhandel

Respondenten van de politie en het OM melden zorgen te hebben over de signalen die het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) niet bereiken. Vooral signalen van criminele uitbuiting en seksuele uitbuiting worden mogelijk gemist. Volgens de respondenten wordt de mogelijkheid van mensenhandel lang niet altijd overwogen bij signalen die in eerste instantie lijken te gaan over een ander feit. Daardoor vragen opsporingsambtenaren bij slachtoffers en daders niet door op mogelijke dwang en/of uitbuiting. Meer bewustzijn en een bredere kennis van de verschillende vormen van mensenhandel bij opsporingsambtenaren die mensenhandel niet primair als aandachtsgebied hebben, kunnen de signalerende functie van de politie versterken.

AANBEVELING 1

Versterk kennis en kunde over mensenhandel onder opsporingsambtenaren bij de politie.

De Nationaal Rapporteur beveelt de politie aan om kennis over mensenhandel en vaardigheden om mensenhandel te onderzoeken, als vast en verplicht onderdeel op te nemen in de basisopleidingen van de politie en deze kennis bij te houden en te borgen.

Arbeidsinspectie: meer verrijking en opvolging van signalen van mensenhandel

Het grootste knelpunt bij de Arbeidsinspectie ligt in de beperkte doorstroming van signalen arbeidsuitbuiting naar daadwerkelijke opsporingsonderzoeken. Volgens de Nationaal Rapporteur ligt de kern van het probleem bij de gebrekkige opvolging van signalen en de geringe verrijking en bewijsvergaring in de beginfase. In plaats van een signaal of melding verder te onderzoeken, wordt er te vaak en zonder adequate verrijking geconcludeerd dat het signaal of de melding 'geen zaak voor Opsporing' is. Een grondigere verrijking en een vroegere inzet van opsporingshandelingen dragen bij aan ten minste een beter onderbouwd besluit over verdere opsporing. Daarnaast sluit zo'n aanpak beter aan bij de Aanwijzing mensenhandel, die stelt dat opsporingsinstanties verplicht zijn om elk signaal van mensenhandel op te volgen.

De Nationaal Rapporteur adviseert de Arbeidsinspectie om duidelijke doelstellingen op te stellen voor het opvolgen van signalen, met concrete richtlijnen voor de verrijkingsfase, voor het wegen van signalen bij binnenkomst, voor het spreken van mogelijke slachtoffers en voor het (vroegtijdig) inzetten van opsporingshandelingen,

AANBEVELING 2

Zorg voor een structurele verbetering van de opvolging van signalen van arbeidsuitbuiting.

De Nationaal Rapporteur roept de Arbeidsinspectie op om concrete doelstellingen en richtlijnen vast te stellen in alle fasen van signalering, verrijking en opsporing, met inachtneming van de in dit rapport genoemde aandachtspunten (zie p.123-124). Om de voortgang en behaalde resultaten te monitoren, en de benodigde steun en middelen te bieden voor de verbeteringen, is een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

KMar: duidelijkheid over signalerings- en opvolgingstaak

Meer capaciteit en ruimte voor de KMar om signalen verder uit te diepen zou het hele opsporingsproces kunnen versterken. Een eerder project (Wodan) heeft aangetoond dat de KMar een belangrijke rol kan spelen in het opbouwen van opvolgbare informatieproducten voor het opsporingsproces. De potentie voor een grotere rol van de KMar in de opsporing van mensenhandel is dus aanwezig. Een uitbreiding van de taakstelling blijft echter een politieke keuze. Een verduidelijking van de signalerende taak van de KMar en welke verrijgings- en opvolgingsacties wenselijk worden geacht, zou in ieder geval al helpen.

AANBEVELING 3

Verduidelijk de taakstelling van de KMar.

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan de taakstelling van de KMar op het gebied van mensenhandel te verduidelijken. In het bijzonder wordt aanbevolen te onderzoeken waar de verrijking van signalen door de KMar minimaal aan moet voldoen en vast te leggen hoe een standaard verrijking eruit zou moeten zien. De Nationaal Rapporteur stelt voor de taakstelling van de KMar zo ruim mogelijk op te vatten. Verken of aanpassing van de Politiewet 2012 hiervoor noodzakelijk is. De verankering van een brede verrijking vereist ondersteuning en investering van de betrokken ministeries, zodat de KMar de benodigde steun, capaciteit en ruimte heeft om deze taak adequaat te kunnen uitvoeren.

Dit rapport is het eerste deel uit een drieluik dat inzoomt op de aanpak van mensenhandel in de strafrechtketen. Later dit jaar volgt een onderzoek naar de berechting van verdachten van mensenhandel.

Voorwoord

Voor u ligt het eerste rapport uit een drieluik dat inzoomt op de aanpak van mensenhandel in de strafrechtketen. Al jaren constateren mijn voorgangers en ik dat die aanpak ruimte biedt voor verbetering. Daarnaast zien we regelmatig niet te verklaren veranderingen of verschuivingen, die ook niet altijd duiden op positieve ontwikkelingen in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Zoals opnieuw blijkt uit de meest recente monitor Mensenhandel 2019-2023 daalt het aantal verdachten dat in beeld komt bij de politie. Het aandeel septs neemt steeds toe, waardoor het aantal zaken dat wordt voorgelegd aan de rechter steeds afneemt.

Het is om deze redenen dat ik de verbetering van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel (en overigens ook van seksueel geweld tegen kinderen) als een van de prioriteiten heb geformuleerd bij mijn aantreden. Om erachter te komen welke interventies daarvoor nodig zijn, is het cruciaal te weten hoe die strafrechtketen functioneert bij de aanpak van mensenhandel. Het drieluik, waarvan dit rapport het eerste deel is, beoogt dat inzicht te verschaffen. Later volgen een onderzoek naar de vervolging van verdachten van mensenhandel en een jurisprudentieonderzoek naar hun berechting om het beeld en de mogelijkheden voor verbetering compleet te maken.

Dit rapport is gebaseerd op een zeer gedetailleerde analyse van de eerste stappen in de strafrechtelijke aanpak: de signalering van mensenhandel en de opvolging daarvan. Deze stappen zijn nauwkeurig in kaart gebracht door de bij de politie, de Arbeidsinspectie en de KMar geregistreerde signalen van mensenhandel te bestuderen, coderen en categoriseren. Deze kwalitatieve data zijn aangevuld met een groot aantal interviews met professionals die betrokken zijn bij de signalering. Daarmee geeft het rapport inzicht in de activiteiten die worden ondernomen door de opsporingsinstanties rondom het opvolgen van signalen van mensenhandel en de knelpunten en kansen om meer informatie te verzamelen over de signalen. De conclusies uit het onderzoek worden in het nawoord in een breder perspectief geplaatst.

Veel opsporingsambtenaren zetten zich dagelijks in voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Met betrokkenheid, creativiteit en professionaliteit proberen zij de juiste afwegingen en vervolgstappen te bepalen. De openheid die zij hebben getoond tijdens het onderzoek, getuigt van een wil om te reflecteren op het eigen handelen. Zonder hun openheid en bereidheid om mee te werken was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ik ben alle betrokken professionals daarvoor zeer erkentelijk. Ik hoop dat de drie opsporingsorganisaties de resultaten gebruiken om de signalering en opvolging te verbeteren en ik reken op steun van de betrokken ministeries om hen daarbij te faciliteren en waar nodig de verbeteringen te monitoren.

Tot slot ben ik het onderzoeksteam zeer dankbaar voor hun mooie werk. Het is dankzij de grote toewijding van het team dat het arbeidsintensieve onderzoek tot dit resultaat heeft geleid.

Conny Rijken

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de kwalitatieve data achter de cijfers over mensenhandel. Wie meldt en signaleert mensenhandel bij de politie, de Arbeidsinspectie en de Koninklijke Marechaussee? Om welke soort signalen gaat het? Hoe pakken de opsporingsmedewerkers deze signalen vervolgens op? En wat maakt dat een signaal leidt tot een strafrechtelijke vervolging of dat er wordt gekozen voor een andere opvolging?

1.1 Aanleiding en achtergrond

Ieder signaal van mensenhandel moet worden opgevolgd. Dat staat in de Aanwijzing mensenhandel. In de periode 2019 tot en met 2023 hebben de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) gezamenlijk 8.203 signalen van mensenhandel geregistreerd.¹ In diezelfde periode heeft het OM tegen 470 verdachten vervolging ingesteld voor mensenhandel.² Wat gebeurt er tussen signalering en vervolging? Welke signalen komen aan het licht bij de opsporingsinstanties en hoe worden deze opgevolgd? Wat maakt dat een signaal uiteindelijk leidt tot een strafrechtelijke vervolging en wanneer wordt er voor een ander opvolging gekozen? Dit onderzoek probeert antwoord te geven op deze vragen.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) heeft als taak de overheid te informeren over de aard en omvang van mensenhandel en te adviseren over een effectieve aanpak.

Een cruciale schakel in de aanpak van mensenhandel is de signalering door de politie, de KMar en de Arbeidsinspectie. Het is de eerste stap in het opsporingsproces. In de tweejaarlijkse Monitor mensenhandel biedt de Nationaal Rapporteur onder andere een cijfermatige update over het aantal signalen dat bij deze drie opsporingsinstanties binnenkomt, het aantal verdachten dat in beeld komt, en hoe vaak aangifte wordt gedaan. Deze cijfers bieden echter beperkt inzicht in a) de inhoud van de signalen, b) de manier waarop deze signalen worden verrijkt, gewogen en opgevolgd, en c) de knelpunten in het signalerings- en opsporingsproces.

Dit onderzoek richt zich op de kwalitatieve data achter de cijfers over mensenhandel. Daarmee ontstaat een completer beeld van de (veranderende) aard en omvang van mensenhandel in Nederland en de aanpak ervan. Zo kunnen aanbevelingen worden gedaan om de signalering en opvolging van mensenhandel te verbeteren.

1.2 Het onderzoek: doel, vragen en aanpak

Doel

Dit onderzoek heeft tot doel een breder inzicht te bieden in het verhaal achter de cijfers over mensenhandel in Nederland. Wie meldt en signaleert mensenhandel? Wie zijn de slachtoffers? Welke signalen komen naar voren? Hoe wegen en prioriteren opsporingsmedewerkers deze signalen? En welke acties ondernemen zij om de signalen verder te verrijken en op te volgen?

Met deze inzichten kunnen knelpunten en kansen in de signalering en opvolging van mensenhandel in Nederland worden geïdentificeerd en aanbevelingen worden geformuleerd om de opsporing en aanpak van mensenhandel te versterken.

Aanvankelijk zag het huidige onderzoek naar de signalering van mensenhandel ook op de identificatie van slachtoffers van mensenhandel. Bij signalering gaat het om het detecteren van situaties die mogelijk duiden op mensenhandel. Identificatie is het pro-

¹ Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor mensenhandel 2019-2023), p.94.

² Ibid, p.140

ces van herkennen en erkennen dat iemand slachtoffer is van mensenhandel, los van de strafrechtelijke vraag naar slachtofferschap. Waar identificatie gaat om feitelijk slachtofferschap, draait het in de strafrechtprocedure om juridisch slachtofferschap. Opsporingsautoriteiten hebben geen expliciete, maar wel een impliciete, taak om slachtoffers te identificeren. Zij rapporteren niet systematisch hierover en die informatie is dus niet op een betrouwbare manier uit de systemen te halen. Wel is tijdens de interviews gevraagd naar de identificatie van slachtoffers.

Onderzoeksvragen

De twee hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

1. *Wat geven de signalen die bekend zijn bij de opsporingsdiensten aan over de aard van mensenhandel in Nederland?*
2. *Welke knelpunten en kansen bestaan er in de signalering van mensenhandel en opvolging van signalen mensenhandel, en wat zijn de implicaties hiervan voor de praktijk?*

Om deze vragen te beantwoorden zijn verschillende deelvragen opgesteld:

- *Welke organisaties melden slachtoffers en situaties van mensenhandel bij de drie opsporingsinstanties?*
- *Hoe signaleren opsporingsinstanties (proactief en reactief) situaties van mensenhandel?*
- *Welke signalen en contextuele factoren komen naar voren uit de registraties?*
- *Hoe worden signalen van mensenhandel verrijkt?*
- *Hoe worden signalen van mensenhandel gewogen?*
- *Hoe worden signalen van mensenhandel opgevolgd?*

Aanpak

Het kwalitatieve onderzoek analyseert het signaleringsproces vanaf het moment dat de signalen van mensenhandel worden gemeld of geïdentificeerd tot het moment dat er een verdenking is en het onderzoek in overleg met de officier van justitie (OvJ) wordt overgedragen aan een tactisch opsporingsteam. In de analyse zijn betrokken de incidentregistraties van de politie, de KMar en de Arbeidsinspectie in de periode 2018-2023. Deze registraties zijn gelabeld met een code mensenhandel, of in het geval van de Arbeidsinspectie met een code arbeidsuitbuiting. Ze bevatten informatie over incidenten, mogelijke signalen van mensenhandel, mogelijke slachtoffers en verdachten, en eventuele opvolgingsacties. Het onderzoek geeft daarmee ook een beeld van hoe de verschillende instanties het opsporingsproces van mensenhandel hebben ingericht en staat kort stil bij de identificatie van slachtoffers.

In het onderzoek zijn ook semigestructureerde interviews afgenomen met medewerkers van de politie, de KMar, de Arbeidsinspectie, het OM en andere ketenpartners. Deze interviews bieden extra verdieping bij de gegevens uit de registraties, zoals de context waarin keuzes gemaakt worden en welke afwegingen hierbij een rol spelen.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden verder toegelicht. Hoofdstuk 3 schets het juridisch kader voor het signaleren van mensenhandel en het opvolgen van signalen van mensenhandel bij de politie, de Arbeidsinspectie en de KMar. In de daaropvolgende hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt de signalering van mensenhandel en de opvolging van deze signalen door de drie opsporingsinstanties geanalyseerd aan de hand van vier fasen: signalering, verrijking, informatief gesprek en aangifte, en opsporingsonderzoek. Bij de signaleringsfase is gekeken van wie de opsporingsdienst signalen of meldingen ontvangt en in welke mate de opsporingsdienst zelf signaleert. Ook is gekeken naar de inhoud van de signalen: wie zijn de mogelijke slachtoffers, wie zijn de betrokkenen en mogelijke daders en om welke vormen van mensenhandel gaat het? Bij de verrijkingsfase is in kaart gebracht hoe de opsporingsdienst het signaal verrijkt met informatie en welke (opsporings)handelingen de opsporingsdienst hierbij inzet. Vervolgens is er gekeken hoe de opsporingsdiensten de signalen wegen, welke overwegingen meespelen voor het verder opvolgen van het signaal en welke signalen leiden tot een informatief gesprek en/of aangifte. Ook is er aandacht besteed aan een eventuele opvolging van signalen buiten het strafrecht. In de laatste fase is geanalyseerd welke registraties uiteindelijk leiden tot het besluit een opsporingsonderzoek te starten en welke niet. In de laatste paragraaf van elk hoofdstuk wordt stilgestaan bij de knelpunten in de signalering van mensenhandel en de kansen voor het verbeteren daarvan. Dit rapport besluit met een conclusie en nawoord.

2 Methoden

Op basis van de registraties van mensenhandel van de politie, de Arbeidsinspectie en de Koninklijke Marechaussee is een rijk overzicht aan gegevens verzameld. Daarnaast zijn verschillende professionals geïnterviewd om extra context en duidelijkheid te bieden bij de data.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen en de bijbehorende deelvragen is gekozen voor een kwalitatief onderzoek naar de signalering van mensenhandel. Ook omdat het een aanvulling vormt op de kwantitatieve analyses in de periodieke monitors. Het onderzoek bestaat uit dossieronderzoek op basis van de registraties van mensenhandel van de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA, verder: Arbeidsinspectie) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Daarnaast zijn interviews afgenomen met verschillende professionals in de keten. Het combineren van onderzoeksmethoden maakt een complete en diepgaande analyse van de verzamelde gegevens mogelijk. Dit hoofdstuk beschrijft de gebruikte onderzoeksmethoden.

2.1 Dataverzameling

Voor dit onderzoek is een steekproef getrokken van de registraties van mensenhandel in de systemen van de politie, de Arbeidsinspectie en de KMar en in de periode 2018 tot en met 2023. Om een zo hoog mogelijke representativiteit voor het dossieronderzoek te behalen, is gebruik gemaakt van een random steekproef van de registraties in de opsporingssystemen. Deze is gestratificeerd getrokken per jaar om de invloed van jaarlijkse verschillen te minimaliseren. Op basis van het aantal registraties over de totale onderzoeksperiode en de verdeling per jaar en de haalbaarheid van de steekproef omvat de totale steekproef bij de politie 412 registraties, bij de Arbeidsinspectie 216 registraties en bij de KMar 183 registraties.¹

De registraties bevatten informatie over incidenten met mogelijke signalen van mensenhandel. Deze incidenten worden aan de opsporingsinstanties gemeld door externe partijen of de opsporingsinstanties signaleren ze zelf. De registraties variëren in de hoeveelheid en het type informatie. De informatie in de registraties gaat over het incident en vaak ook over de vervolgacties die zijn genomen. Daarnaast kunnen de registraties informatie bevatten over het mogelijke slachtoffer, de mogelijke dader en de context van het incident. Ook kan er informatie in staan over de weging van de signalen van mensenhandel door de opsporingsmedewerker.

De drie opsporingsinstanties verschillen van elkaar in de werkwijze voor de signalering van mensenhandel en in de registratiesystemen. De dataverzameling verschilt dan ook per opsporingsinstantie.

2.1.1 Dataverzameling politie

De politie gebruikt het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH). Incidenten geregistreerd in BVH kunnen meldingen of aangiften van burgers zijn, maar ook observaties van een politiemedewerker of signalen die een andere instantie, zoals de gemeente, doorgeeft. Bij de incidenten kunnen zowel slachtoffers als daders zijn geregistreerd.

Bij de steekproef over de data uit BVH over de periode 2018-2023 zijn de registraties over de jaren verdeeld. Dit leidt tot 75 te onderzoeken registraties per jaar. De onderzoekers hebben een uittreksel ingezien van de feitenrelazen van de registraties in de steekproef. Relevante informatie en fragmenten zijn op locatie door de onderzoekers overgenomen en geanonimiseerd. Daarbij is per registratie een codeerschema ingevuld in Excel. Het codeerschema bevat kenmerken van zowel het mogelijke slachtoffer als de mogelijke dader, waaronder geslacht, leeftijd en natio-

¹ Plus nog 77 registraties bij Toezicht van de Arbeidsinspectie. Meer informatie is te vinden in het hoofdstuk over de signalering van arbeidsuitbuiting door de Arbeidsinspectie.

naliteit. Daarnaast bevat het schema codes voor de signalen van mensenhandel, de weging van het signaal en de opvolging daarvan. De volgordelijkheid van verschillende opvolgingshandelingen, de duur hiertussen en eventuele meldingen bij Comensha waren niet uit het feitenreelaas te achterhalen. Meer informatie over het codeerschema is te vinden in paragraaf 2.2. ‘Thematische analyse’.

Meer details over de politie-data staan in het hoofdstuk over de signalering van mensenhandel door de politie.

2.1.2 Dataverzameling Nederlandse Arbeidsinspectie

Bij de Arbeidsinspectie is onderzoek gedaan in de registratiesystemen van zowel Opsporing als Toezicht. Omdat Opsporing en Toezicht een andere wijze van registreren hebben, heeft de dataverzameling op verschillende manieren plaatsgevonden.

Opsporing

Vanuit Opsporing heeft de Nationaal Rapporteur een signalenlijst en een meldingenlijst mogelijke arbeidsuitbuiting ontvangen. De signalenlijst bevat de eerste ‘signalen mogelijke arbeidsuitbuiting’ die worden gemeld bij de Arbeidsinspectie. Deze kunnen na verrijking worden omgezet tot ‘meldingen mogelijke arbeidsuitbuiting’ en krijgen dan een meldingsnummer. Soms wordt de zogenaamde ‘signaalfase’ overgeslagen en worden signalen direct geregistreerd als ‘melding arbeidsuitbuiting’. Deze direct aangemaakte meldingen zijn ook meegenomen in de steekproef. De onderzoeksperiode beslaat 2018-2023. Voor elk jaar is een steekproef getrokken van in totaal 36 registraties.

Toezicht

De nadruk in dit rapport ligt voornamelijk op opsporing. Toch speelt Toezicht een belangrijke rol in de signalering van arbeidsuitbuiting. Daarom is een aanvullende, kleinere steekproef genomen uit de signalen van Toezicht in de periode 2021-2023. De data vanuit de Arbeidsinspectie Toezicht zijn na onderling overleg verkregen in twee categorieën. De eerste categorie betreft alle klachtmeldingen die in de periode 2021 t/m 2023 zijn ontvangen, geregistreerd in iNet en zijn doorgeleid naar het Programma Arbeidsuitbuiting. De tweede categorie betreft alle klachtmeldingen die in de periode 2021 t/m 2023 zijn ontvangen, geregistreerd in iNet en die het label arbeidsuitbuiting gekoppeld hebben. Hiervan zijn uitgesloten de meldingen met het label arbeidsuitbuiting die zijn doorgeleid naar het Programma Arbeidsuitbuiting, want die zitten al in de eerste categorie.

Voor de steekproef zijn de klachtmeldingen van de twee categorieën in de periode 2021-2023 per jaar samengenomen. Vervolgens is een steekproef van 10% getrokken van het totaal aantal klachtmeldingen in dat jaar. De steekproef omvat in totaal 77 registraties.

Ook bij de Arbeidsinspectie heeft de dataverzameling op locatie plaatsgevonden. De onderzoekers hebben een uittreksel ingezien van de feitenrelazen van de registraties in de steekproef. Vooraf heeft de Arbeidsinspectie de data uit de steekproef op een beveiligde USB-stick gezet, waarna de onderzoekers van de Nationaal Rapporteur deze hebben geanonimiseerd en gefragmenteerd in het codeerschema in Excel. Het codeerschema voor de Arbeidsinspectie verschilt van dat voor de politie en de KMar. Het bevat meer codes voor de specifieke contextuele factoren en signalen van arbeidsuitbuiting.

Meer details over de Arbeidsinspectie-data staan in het hoofdstuk over de signalering van arbeidsuitbuiting door de Arbeidsinspectie.

2.1.3 Dataverzameling Koninklijke Marechaussee

De KMar registreert de meldingen in het Bedrijfsprocessensysteem (BPS). Voor dit onderzoek zijn voor de periode 2018 tot en met de eerste helft van 2021 de registraties gebruikt uit een eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar de signalering van mensenhandel door de KMar. Uit deze eerdere steekproef zijn de 97 registraties over de periode 2018 tot en met de eerste helft van 2021 meegenomen. Deze registraties zijn tijdens dit eerdere onderzoek op locatie ingezien, gefragmenteerd en gecodeerd in een codeerschema.

Voor de periode van de tweede helft van 2021 tot en met 2023 heeft de KMar een beveiligd databestand geleverd met daarin alle door hen in de onderzoeksperiode geregistreerde incidenten van mensenhandel in BPS. Over deze data is een steekproef getrokken van 87 registraties. Voor de tweede helft van 2021 zijn 18 registraties meegenomen in de steekproef, omdat dit een half jaar betreft. Van de jaren 2022 en 2023 is per jaar een steekproef van 36 registraties getrokken. Om de vertrouwelijkheid te waarborgen is het bestand met overige registraties verwijderd en zijn de registraties uit de steekproef geanonimiseerd. Vervolgens zijn ook deze registraties gefragmenteerd en ingevuld in een codeerschema. Dit verschilde niet veel van het codeerschema dat gebruikt is bij de dataverzameling bij de politie.

Meer details over de KMar-data staan in het hoofdstuk over de signalering van mensenhandel door de KMar.

2.1.4 Interviews

Om meer inzicht te krijgen in het signaleringsproces en de context waarin de registraties zijn gemaakt, zijn interviews afgenomen met professionals in de keten die vanuit hun functie belast zijn met de signalering. Ook zijn enkele professionals geïnterviewd die niet zelf slachtoffers van mensenhandel signaleren, maar daar wel indirect op dagelijkse basis mee te maken hebben. Voor dit onderzoek zijn 43 professionals geïnterviewd: zes medewerkers van de politie, acht medewerkers van de KMar, 14 medewerkers van de Arbeidsinspectie, zes officieren van justitie, vier zorgcoördinatoren van verschillende hulpverleningsorganisaties en drie medewerkers van andere organisaties die direct betrokken zijn in de signalering van mensenhandel. De onderzoekers zijn via het eigen netwerk en via de betrokken organisaties met deze personen in contact gebracht.

De interviews zijn afgenomen tussen mei 2023 en december 2024 en varieerden in duur van veertig minuten tot ruim anderhalf uur. Daarbij is gebruikgemaakt van, aan de betreffende geïnterviewden aangepaste, 'semigestructureerde' vragenlijsten. Dat houdt in dat de vragenlijst is opgesteld op basis van de functie van de respondent en de bevindingen van de onderzoekers uit de data. Het doel van de interviews was om extra context te bieden bij de data en om meer duidelijkheid te krijgen over de werkwijze van de betreffende opsporingsinstantie. Er was daarbij ruimte om van de vragenlijst af te wijken als dat nodig was. Daarnaast is ernaar gestreefd om door te vragen op de onderwerpen die de geïnterviewden zelf aandroegen.

2.2 Thematische analyse van de data

De data uit de registratiesystemen zijn onderzocht met een thematische analyse. Dit is een methode om thema's en patronen in de registraties te ontdekken en te analyseren. Dat leidt tot een rijk overzicht aan gegevens die daardoor beter in hun juiste context kunnen worden geplaatst.

Codeerschema

De registraties uit de registratiesystemen van de opsporingsinstanties zijn in afzonderlijke analyserondes handmatig gecodeerd en geanalyseerd in Excel. Voor elk van de drie opsporingsinstanties is een apart codeerschema gebruikt, hoewel het schema voor de politie weinig verschilt van dat van de KMar. De codeerschema's bevatten codes voor kenmerken van slachtoffers en daders (bijvoorbeeld geslacht en nationaliteit), typen signalen vermeld in de registraties (zoals het gebruik van geweld door een mogelijke verdachte of schulden van het mogelijke slachtoffer), opvolgingsacties (zoals een informatief gesprek of een opsporingsonderzoek) en de weging voor het type opvolging (bijvoorbeeld wel of geen signalen van arbeidsuitbuiting).

Voor elke instantie is een eerste codeerschema ontwikkeld, op basis van de onderzoeksvragen, de aanwezige expertise in het onderzoeksteam en bronnen zoals de Wegwijzer Mensenhandel.² De onderzoekers hebben de registraties doorgenomen en hebben in onderling overleg aanvullende codes opgesteld en toegewezen. In een zogenaamd codeboek zijn de verschillende codes gedetailleerd beschreven, inclusief de bijbehorende in- en exclusiecriteria. Nieuwe codes zijn toegevoegd wanneer een specifiek signaal, een bepaalde opvolgingsactie of een specifieke afweging niet onder een eerder aangemaakte code viel.

Dit proces is meerdere malen herhaald, totdat de codes voldoende dekkend waren voor de verzamelde data. Waar nodig zijn codes samengevoegd tot overkoepelende categorieën. Aan de hand van het uiteindelijke, complete codeerschema zijn alle registraties (nogmaals) gecodeerd.

Op basis van de codering konden de onderzoekers vervolgens meer zeggen over onder andere de frequenties van bepaalde contextuele factoren en signalen, de grote verscheidenheid en complexiteit van signalen, de mate van opvolging van signalen en de afwegingen die in het opvolgingsproces worden gemaakt.

2.3 Beperkingen in de data

De uittreksels van de registraties die de onderzoekers hebben ingezien, bevatten lang niet altijd alle informatie die beschikbaar is over de inhoud van en het vervolg op een melding. Soms is er bijvoorbeeld nog andere informatie beschikbaar zoals bijlagen of informatie in een ander registratiesysteem, zoals Summ-IT. Daar waar mogelijk en noodzakelijk geacht, zijn deze registraties nagelopen met medewerkers van de betreffende opsporingsinstanties. Dit was, gezien de beperkte capaciteit en de al uitgebreide dataverzameling, echter niet mogelijk voor alle registraties. Daarnaast is de beschikbare informatie lang niet altijd volledig. Er zijn grote verschillen in hoe er wordt geregistreerd, niet alleen per organisatie, maar ook per medewerker. Som-

² Website Wegwijzer mensenhandel, <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/> (geraadpleegd 18 februari 2025).

mige registraties zijn eenvoudigweg te summier, waardoor er weinig uit op te maken is over bijvoorbeeld de signalen in de melding of de verdere opvolging ervan. Ten slotte dient te worden opgemerkt dat alle betreffende registraties op enig moment door de opsporingsinstanties een label of code voor mensenhandel (dan wel arbeidsuitbuiting) hebben gekregen. De onderzoekers kunnen daarom geen uitspraken doen over meldingen die mogelijk zijn gedaan, maar niet als zodanig zijn geregistreerd met een label of code voor mensenhandel.

2.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zijn op verschillende manieren gewaarborgd.

Codeboek

Om de consistentie en replicerbaarheid van het onderzoek te waarborgen, is een codeboek opgesteld. Daarin staan de omschrijvingen van de codes die zijn opgenomen in het codeerschema en die zijn gebruikt voor de analyse van de registraties, evenals inclusie- en exclusiecriteria.

Intervisie

Om subjectiviteit en individuele interpretatie van de onderzoekers zo veel mogelijk te vermijden, hebben de onderzoekers tijdens de analysefase continu aan intervisie gedaan. Wanneer er tijdens het analyseren zaken naar voren kwamen die onduidelijk waren of voor meerdere interpretaties vatbaar, dan vond overleg plaats tussen de onderzoekers. Daarnaast is de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid gewaarborgd doordat de onderzoekers in verschillende fasen van het onderzoek onafhankelijk van elkaar controleerden op uniformiteit in de codering. Alle gecodeerde registraties zijn bovendien door een tweede onderzoeker gecontroleerd.

Feitelijke check

Om de betrouwbaarheid te waarborgen van de informatie en de bevindingen, zijn de drie hoofdstukken over de opsporingsinstanties in de eindfase voorgelegd aan de betreffende instanties voor een feitelijke controle. Dit met uitzondering van de reflectie aan het einde van elk hoofdstuk. Daarnaast zijn de quotes uit de interviews voor akkoord voorgelegd aan de geïnterviewden.

2.5 Ethische overwegingen

Anonimiteit

Voor dit onderzoek zijn geanonimiseerde registraties van incidenten gebruikt van de politie, de Arbeidsinspectie en de KMar. Deze geanonimiseerde registraties zijn opgeslagen in analysebestanden op een beveiligde schijf, waartoe alleen de onderzoekers toegang hadden die verantwoordelijk waren voor de verdere analyse. Fragmenten van geanonimiseerde registraties die in dit rapport worden geciteerd, zijn zorgvuldig gecontroleerd op herleidbaarheid en, waar nodig, ontdaan van eventuele identificeerbare details.

De interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen, zijn opgenomen, getranscribeerd en opgeslagen op een beveiligde schijf. Geïnterviewden hebben een toestemmingsverklaring ondertekend en konden zich op elk moment terugtrekken uit het onderzoek. Eventuele citaten van de geïnterviewden zijn geanonimiseerd en voorgelegd aan de betreffende respondenten voor goedkeuring.

3 Juridisch kader

De politie, de Arbeidsinspectie en de Koninklijke Marechaussee hebben als taak om mensenhandel te signaleren en op te sporen. De drie opsporingsinstanties moeten zich houden aan de Aanwijzing mensenhandel bij de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. En aan verschillende Europese en internationale wet- en regelgeving voor de bestrijding van mensenhandel.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader beschreven dat relevant is voor de strafrechtelijke signalering van mensenhandel en de opvolging van die signalen. Eerst wordt in paragraaf 3.2 besproken wat het delict mensenhandel inhoudt. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de taakstelling, de bevoegdheden en de verplichtingen van de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA, verder: Arbeidsinspectie) bij de signalering van mensenhandel. Paragraaf 3.4 staat in het teken van de bescherming die aan slachtoffers van mensenhandel moet worden geboden. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie in paragraaf 3.5.

3.2 Wat is mensenhandel?

Mensenhandel vormt een grove inbreuk op de persoonlijke vrijheid, integriteit en waardigheid van slachtoffers. Het gaat bij mensenhandel om het aanwerven en het uitbuiten van een ander, voor persoonlijk gewin van de dader. De dader gebruikt daarbij dwang, zoals geweld of afpersing, en/of maakt misbruik van de kwetsbare positie van het slachtoffer. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de delictsomschrijving van mensenhandel (§3.2.1), de verschillende vormen van mensenhandel (§3.2.2) en het wetsvoorstel om de strafbaarstelling van mensenhandel te moderniseren en uit te breiden (§3.2.3).

3.2.1 Delictsomschrijving van mensenhandel

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Het eerste lid van dat artikel beschrijft negen uiteenlopende gedragingen die allemaal als mensenhandel worden gezien. Alleen de eerste twee strafbaar gestelde gedragingen worden hierna besproken. De formuleringen daarvan sluiten nauw aan bij de internationale definitie van mensenhandel uit het Palermo Protocol.¹ Volgens lid 1 sub 1 van artikel 273f Sr wordt schuldig bevonden aan mensenhandel:

‘degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen’

Deze bepaling bestaat uit drie kernelementen. Allereerst de handelingen, zoals werven of vervoeren. Als tweede de daarbij toegepaste middelen, zoals dwang, geweld of misbruik van een kwetsbare positie. En als derde het oogmerk van uitbuiting. Het tweede sublid van artikel 273f lid 1 Sr gaat over minderjarige slachtoffers. Dat is vergelijkbaar met het eerste sublid, maar dan zonder de genoemde middelen.

¹ Artt. 3a en 3c van 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, 68) (hierna: Palermo Protocol).

Om tot een bewezenverklaring voor mensenhandel te komen op grond van sub 1 moet de verdachte allereerst een van de daarin genoemde handelingen hebben verricht. Wat er onder die handelingen valt, moet praktisch en ruim worden uitgelegd.² Als tweede moet de verdachte een van de daarin genoemde middelen hebben gebruikt. Het middel moet ertoe leiden dat iemand in een uitbuitingssituatie belandt of dat iemand wordt weerhouden om zich aan een uitbuitingssituatie te onttrekken.³ Ook is er een causaal verband nodig tussen het gebruikte middel en de verrichte handeling. Dat wil zeggen dat de handeling mogelijk moet zijn gemaakt door het gebruik van het middel. Als derde moet de verdachte de handeling hebben verricht met het oogmerk van uitbuiting. Daarbij maakt het niet uit of een slachtoffer eventueel heeft ingestemd met de beoogde of bestaande uitbuiting.⁴ Het begrip uitbuiting is niet door de wetgever gedefinieerd. In artikel 273f lid 2 Sr worden slechts enkele praktijken genoemd die in ieder geval onder de definitie van uitbuiting vallen. De Hoge Raad heeft desondanks geprobeerd invulling te geven aan het begrip. Zo is volgens de Hoge Raad de vraag wanneer er sprake is van uitbuiting niet in algemene termen te beantwoorden, maar is deze ‘sterk verweven met de omstandigheden van het geval’. Daarbij komt ‘onder meer betekenis toe aan de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald.’ Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen volgens de Hoge Raad de maatstaven in de Nederlandse samenleving als referentiekader te worden gehanteerd.⁵ Bovendien kan de beoordeling van dergelijke factoren bij minderjarige slachtoffers tot een andere uitkomst leiden dan bij meerderjarige slachtoffers.⁶ Voor de strafbaarheid maakt het niet uit of de ander daadwerkelijk wordt uitgebuit. Alleen al het oogmerk daartoe is voldoende. Met oogmerk wordt bedoeld dat er sprake moet zijn van een noodzakelijk en door de verdachte gewild gevolg.⁷

3.2.2 Vormen van mensenhandel

Mensenhandel komt voor in verschillende vormen. Meestal wordt er een onderscheid gemaakt tussen de volgende vier vormen: mensenhandel met het oogmerk van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.

Bij seksuele uitbuiting wordt iemand gedwongen om seksuele handelingen te verrichten of te ondergaan, waarbij degene die het slachtoffer daartoe dwingt hiervan profiteert. In haar onderzoek maakt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) een onderscheid tussen binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting. Bij binnenlandse seksuele uitbuiting worden slachtoffers in Nederland geworven en uitgebuit. Deze slachtoffers worden dus in hetzelfde land uitgebuit, als waar ze zijn geworven. Het gaat hierbij vaak om Nederlandse slachtoffers, maar dat hoeft niet per se het geval te zijn. Wanneer een niet-Nederlands slachtoffer in Nederland verblijft, en hier vervolgens

² Van der Meij, in: *T&C Strafrecht*, art. 273f Sr, aant. 9b (online, bijgewerkt 1 oktober 2024); Ten Kate, 2022.

³ Van der Meij, in: *T&C Strafrecht*, art. 273f Sr, aant. 9c (online, bijgewerkt 1 oktober 2024).

⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29291, nr. 3; art. 3b van het Palermo Protocol; art. 4b van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99 (hierna: Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel); art. 2 lid 4 van Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (hierna: EU-mensenhandelrichtlijn).

⁵ HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099 (Chinese horeca).

⁶ HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309.

⁷ De Hullu, 2024.

wordt geworven en uitgebuit, dan gaat het ook om binnenlandse seksuele uitbuiting. Bij internationale seksuele uitbuiting vindt de werving van het slachtoffer in het buitenland plaats, maar de uitbuiting in Nederland.

Arbeidsuitbuiting is gedwongen arbeid of dienstverlening buiten de seksindustrie. Bij gedwongen arbeid is er meestal sprake van een formele werkgever-werknemersrelatie, terwijl gedwongen dienstverlening meestal in de informele sector plaatsvindt of niet gepaard gaat met een werkgever-werknemersrelatie. Denk bijvoorbeeld aan een dienstverlening door een zelfstandige zonder personeel. Bedelarij valt volgens het tweede lid van artikel 273f ook onder gedwongen arbeid en gedwongen dienstverlening.

Bij criminele uitbuiting worden slachtoffers gedwongen om strafbare feiten te plegen, zoals stelen of moeten ronselen van nieuwe slachtoffers van mensenhandel. En bij gedwongen orgaanverwijdering moet iemand onder dwang zijn of haar orgaan/organen afstaan.

Ook andere vormen van uitbuiting kunnen onder omstandigheden onder mensenhandel vallen, zoals slavernij, met slavernij te vergelijken praktijken en dienstbaarheid.⁸ Bovendien is in het tweede lid van artikel 273f Sr bepaald dat uitbuiting *ten minste* omvat 'uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten'. Mensenhandel kan dus ook gericht zijn op andere vormen van uitbuiting. Zie bijvoorbeeld de recent herziene EU-mensenhandelrichtlijn. Daarin is de (niet-limitatieve) definitie van uitbuiting uitgebreid met uitbuiting van gedwongen huwelijken, van illegale adoptie en van draagmoederschap.⁹

(TE) HOGE BEWIJSDREMPEL VOOR ARBEIDSUITBUITING

Bij arbeidsuitbuiting worden vaak aanvullende eisen gesteld aan het bewijs van uitbuiting die geen grondslag vinden in de wet. Daarnaast wordt de mate van dwang die op de slachtoffers is uitgeoefend vaak niet ernstig genoeg geacht om onder artikel 273f Sr te vallen. Dat blijkt uit een jurisprudentieonderzoek uit 2022, dat in opdracht van de FNV en CoMensha is uitgevoerd. De onderzoekers constateren bijvoorbeeld dat de rechtspraak extra eisen stelt als 'een schending van fundamentele rechten van het slachtoffer' en 'een ernstige inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit of de persoonlijke vrijheid'. Deze eisen verhogen de drempel voor een bewezenverklaring van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting.¹⁰ In een recent arrest heeft de Hoge Raad een correctie gegeven op de (te) hoge lat voor arbeidsuitbuiting die in de jurisprudentie is terug te zien. In een zaak in hoger beroep had het gerechtshof Amsterdam geoordeeld dat het bij arbeidsuitbuiting niet slechts gaat om slecht werkgeverschap, maar om een excessieve situatie.¹¹ De Hoge Raad stelt echter dat het hof daarmee een te beperkte invulling geeft aan wat onder (het oogmerk van) uitbuiting moet worden

8 Art. 273f lid 2 Sr.

9 Art. 1 lid 1 onder a van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan van 13 juni 2024 (herziene EU-mensenhandelrichtlijn).

10 Rijken & de Volder, 2022.

11 Hof Amsterdam 9 december 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:3903. Zie ook Hof Amsterdam 9 december 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:3904.

verstaan en dat niet enkel de meest excessieve vormen van misbruik kunnen worden aangemerkt als arbeidsuitbuiting.¹² Met andere woorden, ook de Hoge Raad vindt dat de bewijslat hier te hoog wordt gelegd.

3.2.3 Herziening strafbaarstelling

Al langere tijd is er stevige kritiek op het wetsartikel waarin mensenhandel strafbaar is gesteld. Het artikel wordt beoordeeld als complex en moeilijk toegankelijk en niet alle strafbaar gestelde gedragingen doen recht aan de kwalificatie van mensenhandel. Daarnaast is het aantal zaken waarin vervolging plaatsvindt voor mensenhandel, met name voor arbeidsuitbuiting, laag. Dat geldt daardoor ook voor het aantal veroordelingen. Onder meer om deze redenen heeft de regering het Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel gepresenteerd. Daarin wordt voorgesteld om artikel 273f Sr te vereenvoudigen en om meer gedragingen strafbaar te stellen. Zo wordt voor ernstige arbeidsmisstanden het nieuwe delict ‘ernstige benadeling’ aan de wet toegevoegd. Het wetsvoorstel is, na internetconsultatie, op 29 april 2024 bij de Tweede Kamer ingediend.¹³ Bespreking van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt in de eerste helft van 2025 verwacht.¹⁴

3.3 Signalering van mensenhandel

In Nederland zijn de politie, de KMar en de Arbeidsinspectie verantwoordelijk voor de signalering van mensenhandel in het kader van de strafrechtelijke aanpak daarvan. In paragraaf 3.3.1 wordt per organisatie de taakstelling op het gebied van de aanpak van mensenhandel besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3.2 kort ingegaan op de wettelijke bevoegdheden van de opsporingsinstanties in de signaleringsfase en in paragraaf 3.3.3 op de verplichtingen die de opsporingsinstanties hebben bij het oppakken van signalen van mensenhandel. Opsporingsambtenaren hebben eveneens bepaalde verplichtingen bij het opnemen van aangiften van mensenhandel. Deze worden in paragraaf 3.3.4 besproken.

3.3.1 Taakstelling opsporingsinstanties op het gebied van mensenhandel

Politie

Mensenhandel signaleren en opsporen is primair een taak van de politie.^{15,16} Hoewel de politie verantwoordelijk is voor de signalering van alle vormen van mensenhandel, is het volgens werkafspraken de Arbeidsinspectie die in beginsel alle signalen/meldingen van arbeidsuitbuiting en gedwongen dienstverlening verder oppakt en afhandelt. Signalen van arbeidsuitbuiting

12 HR 13 februari 2024, ECLI:NL:HR:2024:156. Zie ook HR 13 februari 2024, ECLI:NL:HR:2024:157. Het gerechtshof Amsterdam, waaraan de Hoge Raad de uitspraken had terugverwezen, kwam vervolgens tot bewezenverklaringen van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting. Zie Hof Amsterdam 6 november 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3060 en Hof Amsterdam 6 november 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3061.

13 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 1-4.

14 Een meer uitgebreide bespreking van de voorgestelde wetwijziging inclusief de reflecties van de Nationaal Rapporteur op het voorstel is te vinden op de website.

15 Op grond van art. 3 Politiewet 2012 (Pw 2012) heeft de politie namelijk onder meer tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Daaronder valt ook de bestrijding van mensenhandel.

16 Gespecialiseerde teams binnen de eenheden van de politie onderzoeken signalen van mensenhandel en volgen deze op. Zie §4.3.

die de politie tegenkomt en registreert, worden in beginsel dan ook doorgestuurd naar de Arbeidsinspectie.¹⁷

Nederlandse Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie is de toezichthouder van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Naast toezichthoudende taken heeft de Arbeidsinspectie ook opsporingstaken. De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing van arbeidsuitbuiting (inclusief gedwongen dienstverlening). Deze bijzondere opsporingsdienst heeft in dit kader dezelfde opsporingsbevoegdheden als de politie.¹⁸

Koninklijke Marechaussee

In het eerste lid van artikel 4 van de Politiewet 2012 (hierna: Pw 2012) staan de politietaken opgesomd die aan de KMar zijn toebedeeld. Hoewel de bestrijding van mensenhandel daarin niet expliciet wordt genoemd, is de KMar op basis van meerdere taakstellingen bevoegd om mensenhandel te signaleren. Ten eerste binnen de algemene politietaak van de KMar op de vijf grotere luchtvaartterreinen in Nederland.¹⁹ Daarnaast kan de KMar ook op andere plekken signalen van mensenhandel tegenkomen. Zo heeft de KMar een specifieke, in de wet opgenomen taak bij de bestrijding van mensensmokkel en fraude met reis- en identiteitsdocumenten.²⁰ Daarnaast voert de KMar controle en toezicht uit op basis van de Vreemdelingenwet 2000, onder meer aan de landsgrens.²¹

Signalen en verdenkingen van mensenhandel die de KMar tegenkomt, worden volgens werkafspraken in beginsel zo snel mogelijk overgedragen aan de politie voor nader onderzoek. Behalve wanneer de KMar op een van de aangewezen luchtvaartterreinen op heterdaad verdachte(n) van mensenhandel aanhoudt of slachtoffers van mensenhandel onderkent. In die gevallen kan de KMar zelfstandig een opsporingsonderzoek starten.²² De KMar kan verder een ondersteunende rol vervullen bij lopende opsporingsonderzoeken van de politie naar mensenhandel. Op grond van artikel 4 lid 1 sub d Pw 2012 kan de KMar namelijk de politie assisteren bij onder meer de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

3.3.2 Opsporingsbevoegdheden

De wettelijke opsporingsbevoegdheden van de opsporingsinstanties en wanneer zij deze kunnen inzetten, bepalen hoe zij mensenhandel kunnen signaleren en opvolgen.

17 Handelingskader samenwerking Politie – NLA inzake mensenhandel. Voor wat betreft gedwongen dienstverlening is in het handelingskader bepaald dat deze categorie per casus in overleg dient te worden beoordeeld, omdat het (ook) arbeidsuitbuiting dan wel criminele uitbuiting kan opleveren. Bij samenloop van de verschillende uitbuitingscategorieën in een casus volgt op operationeel leidinggevend niveau overleg over welke dienst het signaal/de melding oppakt.

18 Art. 2 onder d en art. 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

19 Art. 4 lid 1 sub c Pw 2012. Zie in dit verband ook art. 3 Pw 2012 waarin de algemene politietaak staat beschreven.

20 Art. 4 lid 1 sub g Pw 2012.

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

22 Handelingskader samenwerking KMar en Nationale Politie inzake mensenhandel.

Veel opsporingshandelingen kunnen gebaseerd worden op algemene taakstellende bepalingen (zoals artikel 3 Pw 2012).²³ Het moet dan wel gaan om opsporingshandelingen die geen of slechts een beperkte inbreuk maken op de grondrechten van burgers. Ook mogen de opsporingshandelingen niet zeer risicovol zijn voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing.²⁴ Op deze manier kan bijvoorbeeld de politie aan artikel 3 Pw 2012 allerlei bevoegdheden ontleen die voor de uitoefening van hun politietaak nodig zijn, maar die niet in specifieke wettelijke bepalingen zijn genormeerd. Dat geldt ook voor de fase voorafgaand aan het opsporingsonderzoek.²⁵ Een voorbeeld van zo'n bevoegdheid die goed van pas zou kunnen komen bij het signaleren van mensenhandel, is het op niet stelselmatige wijze observeren van personen. Dat wil zeggen het observeren van iemand zonder daarbij een min of meer compleet beeld te krijgen van bepaalde aspecten van het persoonlijke leven van de betrokkene.²⁶ Een ander voorbeeld is het (niet-stelselmatig) bekijken van openbare bronnen op sociale media.²⁷

Wanneer opsporingsinstanties met onderzoeksmethoden een meer dan beperkte inbreuk maken op de grondrechten van burgers, zoals het recht op de persoonlijke levenssfeer, voldoen algemene taakstellende bepalingen als artikel 3 Pw 2012 niet en is een meer precieze wettelijke grondslag nodig.²⁸ Om die reden zijn er allerlei bevoegdheden van opsporingsambtenaren voorzien van zo'n specifieke wettelijke grondslag. Het gaat dan bijvoorbeeld om de dwangmiddelen uit titel IV van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), zoals het op heterdaad aanhouden van een verdachte (artikel 53 Sv). En om de bijzondere opsporingsbevoegdheden (de zogenoemde BOB-middelen) uit titel IVA en V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering. Denk aan het af luisteren van de telefoon van de verdachte (artikel 126m Sv) of aan het vorderen van (verkeers)gegevens van een aanbieder van een communicatiedienst (artikel 126n Sv). Zulke bevoegdheden mogen alleen worden ingezet volgens de daarvoor geldende voorwaarden uit het Wetboek van Strafvordering. Meestal moet er dan sprake zijn van een verdenking van een misdrijf en/of moeten er een of meerdere personen als verdachte zijn aangemerkt. Zoals artikel 27 lid 1 Sv stelt: iemand te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit. Niet bij elk signaal van mensenhandel zal er echter al sprake zijn van een verdenking van mensenhandel of een verdachte in beeld zijn. Bovendien nemen de eisen toe naarmate een bevoegdheid ingrijpender is, bijvoorbeeld bij de bevoegdheid tot infiltratie (artikel 126h Sv). Daarbij gaat het voornamelijk om hoe sterk de verdenking moet zijn en welke autoriteit kan beslissen of een bepaalde bevoegdheid wel of niet mag worden ingezet.

23 De politietaak is verder uitgewerkt in de art. 6 tot en met 10 Politiewet 2012. Of een bepaalde opsporingshandeling wel of niet op een algemene taakstellende bepaling mag worden gebaseerd is een vraag die in voorkomend geval door de rechter zal moeten worden beslecht.

24 *Kamerstukken II 1996/97, 25403, nr. 3.*

25 Op grond van artikel 132a Sv wordt onder opsporing verstaan 'het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen'.

26 Zie bijvoorbeeld HR 13 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9338. Dit betreft overigens geen mensenhandelzaak. Wel gaat de Hoge Raad in dit arrest uitgebreid in op de reikwijdte van het niet-stelselmatig observeren.

27 Zie Hoekendijk, 2025.

28 Dit kan anders zijn voor gevallen waarin burgers vrijwillig medewerking verlenen aan opsporingshandelingen. Zie Hoekendijk, 2025.

3.3.3 Verplichtingen bij het oppakken van signalen van mensenhandel

3.3.3.1 Aanwijzing mensenhandel

De Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie (OM) is voor de Nederlandse aanpak van mensenhandel het belangrijkste strafrechtelijke beleidsdocument.²⁹ De Aanwijzing mensenhandel geeft regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Zowel de politie, als de Arbeidsinspectie, als de KMar moeten zich houden aan die beleidsregels. Bovendien vormen sommige van deze beleidsregels een implementatie dan wel invulling van de Europese en internationale verplichtingen waar Nederland zich aan moet houden bij het bestrijden van mensenhandel (zie daarvoor §3.3.3.2).

Signalen in alle gevallen oppakken

Volgens de Aanwijzing mensenhandel moeten signalen van mensenhandel in alle gevallen worden opgepakt door de opsporingsinstanties.³⁰ Dat houdt in dat er wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn. Als dat het geval is, dan dienen deze aanknopingspunten in overleg met de officier van justitie te worden onderzocht. Daarbij is het uitgangspunt dat er strafrechtelijk onderzoek wordt verricht naar (rechts)personen die een aandeel hebben in het tewerkstellen en uitbuiten van slachtoffers van mensenhandel.³¹

Doorlaatverbod

In de Aanwijzing mensenhandel is verder opgenomen dat voor mensenhandel een absoluut doorlaatverbod geldt.³² Het doorlaatverbod is opgenomen in artikel 126ff Sv en verplicht opsporingsambtenaren verboden schadelijke of gevaarlijke voorwerpen in beslag te nemen indien zij weet hebben van de vindplaats daarvan.³³ Alhoewel er in artikel 126ff Sv alleen wordt gesproken over voorwerpen, is dit verbod sinds de motie Rouvoet in bepaalde gevallen ook van toepassing op personen. Namelijk bij misdrijven waarbij de menselijke waardigheid in het geding is. Het gaat dan bijvoorbeeld om misdrijven als mensenhandel, mensensmokkel en wederrechtelijke vrijheidsberoving. In de motie Rouvoet heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat ‘het doorlaten van personen in de zin van het laten voortduren van bedoelde misdrijven, nadat zij in het kader van de opsporing zijn geconstateerd, niet aanvaardbaar is, ook niet met het oog op zwaarwegende opsporingsbelangen’.³⁴ Bij wetenschap van mensenhandel zijn opsporingsambtenaren dus verplicht (onmiddellijk) in te grijpen, ook als dat op gespannen voet staat met opsporingsbelangen.³⁵

Aangifte niet noodzakelijk voor opsporing en vervolging

Daarnaast is van belang dat mensenhandel ambtshalve kan worden opgespoord en vervolgd, volgens de Aanwijzing mensenhandel. Het doen van een aangifte is niet noodzakelijk. Mensen-

29 Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2022, 5901).

30 In de Aanwijzing mensenhandel is niet nader omschreven wat onder ‘signalen van mensenhandel’ moet worden verstaan.

31 Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2022, 5901), paragraaf 2.1.

32 Ibid.

33 Zie ook Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (Stcrt. 2014, 24442), paragraaf 4.1.

34 Kamerstukken II 1998/99, 25403, nr. 30.

35 Voor meer achtergrondinformatie over het doorlaatverbod zie het artikel van L. Hoes & E.R. Kleemans, ‘Niemand wil dode Chinezen in een afgesloten container’, *PROCES* 2018, afl. 5, p. 291-306.

handel is namelijk geen klachtdelict.³⁶ Vanwege het vaak grensoverschrijdende aspect van mensenhandel is een ander uitgangspunt dat in het opsporingsonderzoek actief internationale samenwerking wordt gezocht.³⁷

3.3.3.2 Internationale en Europese verplichtingen

De Nederlandse overheid is volgens verschillende Europese en internationale wet- en regelgeving verplicht om mensenhandel te bestrijden. Zo is in artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) het verbod op slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid neergelegd. Mensenhandel wordt hierin niet expliciet genoemd, maar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft mensenhandel binnen het bereik van dit artikel gebracht in de zaak Rantsev tegen Cyprus en Rusland.³⁸ Het artikel brengt voor de lidstaten van de Raad van Europa een aantal positieve verplichtingen met zich mee in de aanpak van mensenhandel. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM zijn deze verplichtingen: (1) het hebben van een adequaat juridisch en administratief raamwerk ter bestrijding en bestraffing van mensenhandel; (2) het nemen van maatregelen om (potentiële) slachtoffers te beschermen tegen mensenhandel en (3) de procedurele verplichting om situaties waarin mogelijk sprake is van mensenhandel strafrechtelijk te onderzoeken.³⁹ Vooral de twee laatstgenoemde verplichtingen zijn relevant voor dit onderzoek. Hieronder wordt de onderzoeksplicht toegelicht. In paragraaf 3.4.2 komt de verplichting tot het treffen van beschermingsmaatregelen aan bod.

Verplichting instellen strafrechtelijk onderzoek bij vermoeden slachtofferschap

De verplichting om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, ontstaat zodra er een geloofwaardig vermoeden bestaat dat iemand het slachtoffer is geworden van mensenhandel, of een reëel en onmiddellijk risico loopt om daarvan slachtoffer te worden. Dit blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM.⁴⁰ Daarbij maakt het niet uit of het slachtoffer of diens nabestaanden een aangifte of klacht hebben ingediend. Zodra de zaak onder de aandacht van de autoriteiten wordt gebracht, moeten zij dan ook uit eigen beweging handelen. Het is dus niet aan het slachtoffer om daartoe initiatief te nemen of om de verantwoordelijkheid te nemen voor het verloop van de onderzoeksprocedure. Het onderzoek moet bovendien effectief zijn en kunnen leiden tot vaststelling van de feiten en de identificatie en eventuele bestraffing van personen verantwoordelijk voor het strafbare feit. Voortvarendheid en een redelijke snelheid zijn volgens het EHRM in alle gevallen geboden. Maar het onderzoek moet met spoed worden uitgevoerd als de mogelijkheid bestaat om de betrokkene uit de mensenhandelsituatie te halen. Daarnaast moeten het slachtoffer of diens nabestaanden bij de onderzoeksprocedure worden betrokken, voor zover dat nodig is om hun legitieme belangen te waarborgen.

³⁶ Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2022, 5901), paragraaf 2.2. Een klachtdelict is een delict waarbij de verdachte alleen vervolgd kan worden op verzoek van het slachtoffer. Belediging is een voorbeeld daarvan (zie art. 269 lid 1 Sr).

³⁷ Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2022, 5901), paragraaf 2.4.

³⁸ EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (Rantsev t. Cyprus en Rusland). Het EHRM oordeelde dat mensenhandel, in de zin van artikel 3a van het Palermo Protocol en artikel 4a van het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa, tegen de geest en het doel van artikel 4 EVRM ingaat. Mensenhandel valt volgens het EHRM dan ook onder de reikwijdte van artikel 4 EVRM.

³⁹ Deze verplichtingen werden voor het eerst geformuleerd in EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (Rantsev t. Cyprus en Rusland).

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (Rantsev t. Cyprus en Rusland), EHRM 25 juni 2020, nr. 60561/14 (S.M. t. Kroatië), EHRM 7 oktober 2021, nr. 20116/12 (Zoletic e.a. t. Azerbeidzjan), EHRM 10 oktober 2024, nr. 22512/21 (T.V. t. Spanje) en EHRM 24 oktober 2024, nr. 48587/21 (B.B. t. Slowakije).

Effectief onderzoek doen is inspanningsverplichting

De procedurele verplichting om effectief onderzoek te doen, is volgens het EHRM een inspanningsverplichting, en geen resultaatsverplichting. Het feit dat een onderzoek eindigt zonder concrete resultaten of met slechts beperkte resultaten, wijst dus niet zonder meer op tekortkomingen in het onderzoek. De autoriteiten moeten desalniettemin alles doen wat redelijkerwijs binnen hun mogelijkheden ligt om bewijs te verzamelen en om de omstandigheden van de zaak op te helderen. Ook moet de conclusie van het onderzoek zijn gebaseerd op een grondige, objectieve en onpartijdige analyse van alle relevante elementen.

Samenwerken bij grensoverschrijdende mensenhandel

Verder zijn de lidstaten, op grond van artikel 4 EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, verplicht om in grensoverschrijdende mensenhandelzaken effectief samen te werken met de autoriteiten van de andere betrokken staten bij het onderzoek naar feiten die zich buiten hun grondgebied hebben voorgedaan.⁴¹ In *Rantsev tegen Cyprus en Rusland* heeft het EHRM ook benadrukt dat bij grensoverschrijdende mensenhandel de mensenhandel zowel in het land van herkomst als in het land van bestemming kan plaatsvinden. En dat de noodzaak van een volledig en effectief onderzoek naar alle aspecten van mensenhandel (van werving tot uitbuiting) daarbij buiten kijf staat.⁴²

Onderzoek niet afhankelijk van aangifte

Ook uit het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa en uit de EU-mensenhandelrichtlijn komen verplichtingen voort bij het oppakken van signalen van mensenhandel. Zo moet Nederland ervoor zorgen dat het onderzoek naar (of de vervolging van) strafbare feiten op het gebied van mensenhandel niet afhankelijk is van de aangifte of ingediende klacht van het slachtoffer.⁴³ Het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel bevat een soortgelijke verplichting in het eerste lid van artikel 27.

Voldoende opleiding en middelen

Daarnaast moet Nederland ervoor zorgen dat de personen, eenheden of diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van strafbare feiten op het gebied van mensenhandel, de hiertoe vereiste opleiding krijgen.⁴⁴ En ook dat deze personen, eenheden en diensten beschikken over doeltreffende rechtermiddelen zoals die ook bij georganiseerde en andere zware criminaliteit worden gebruikt.⁴⁵ Het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel kent soortgelijke verplichtingen.⁴⁶ Daarin is onder meer bepaald dat elke verdragspartij de nodige

⁴¹ EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*), §289.

⁴² EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*), §307.

⁴³ Art. 9 lid 1 van de EU-mensenhandelrichtlijn. In het artikellid is voorts bepaald dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de strafprocedure kan worden voortgezet zelfs indien het slachtoffer zijn verklaring intrekt.

⁴⁴ Artikel 9 lid 3 van de EU-mensenhandelrichtlijn. Zie in dit opzicht ook art. 18 lid 3 EU-mensenhandelrichtlijn. Daarin wordt voorgeschreven dat de lidstaten van de Europese Unie regelmatige opleiding bevorderen voor functionarissen die mogelijk in contact komen met (potentiële) slachtoffers van mensenhandel, en dat deze opleiding hen in staat moet stellen om (potentiële) slachtoffers te herkennen en met hen om te gaan.

⁴⁵ Artikel 9 lid 4 van de EU-mensenhandelrichtlijn. Uit overweging 15 van de richtlijn blijkt dat deze rechtermiddelen kunnen bestaan uit het aftappen van communicatie, het (elektronisch) schaduwen van personen, het controleren van bankrekeningen en andere vormen van financieel onderzoek.

⁴⁶ Zie het eerste en derde lid van artikel 29 van het verdrag.

maatregelen neemt om te waarborgen dat personen of organen gespecialiseerd zijn in het bestrijden van mensenhandel en in het beschermen van slachtoffers.⁴⁷

3.3.4 Verplichtingen bij het opnemen van aangiften van mensenhandel

Eenieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte te doen. Dat staat in artikel 161 Sv. Daartoe behoren naast personen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, ook personen die kennis dragen dat een ander daarvan het slachtoffer is geworden.

Informatief gesprek

Opsporingsambtenaren zijn op grond van artikel 163 lid 9 Sv verplicht deze aangiften op te nemen. Volgens schriftelijke informatie van de politie is er in beginsel geen verplichting om aangifte op te nemen als mensenhandel gepleegd is buiten de EU. In de Aanwijzing mensenhandel is bepaald dat zij een informatief gesprek met het slachtoffer moeten voeren, voordat ze een aangifte van mensenhandel van het slachtoffer opnemen. De opsporingsinstanties kunnen alleen van deze verplichting afwijken als een informatief gesprek niet mogelijk is vanwege een acute situatie. In een informatief gesprek geeft de opsporingsambtenaar het slachtoffer uitleg over de strafrechtelijke procedure en over de positie van het slachtoffer in een strafrechtelijk onderzoek. Zo kunnen mogelijke slachtoffers geïnformeerd de beslissing nemen om wel of geen aangifte te doen of anderszins medewerking te verlenen aan het strafproces.

Tijdens het informatieve gesprek moet de opsporingsambtenaar het slachtoffer mededelen dat het gesprek de start kan zijn van ambtshalve opsporing en vervolging, ook wanneer het slachtoffer uiteindelijk besluit om af te zien van het doen van aangifte. Als er tijdens het informatieve gesprek bruikbare opsporingsindicaties aan de orde komen, dan moet de opsporingsambtenaar daarvan een proces-verbaal van bevindingen opmaken. Dat meldt de ambtenaar ook aan het slachtoffer aan het begin van het gesprek. Daarnaast wijst die het slachtoffer op de mogelijkheden van hulpverlening.⁴⁸

3.4 Bescherming aan slachtoffers van mensenhandel

Nederland is verplicht een bepaalde mate van bescherming te bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Zo moeten de opsporingsinstanties de zogenoemde bedenktijd aanbieden aan slachtoffers zonder duurzame verblijfsstatus. Zij kunnen daarna mogelijk in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning (§3.4.1). Daarnaast is Nederland op grond van Europese en internationale wet- en regelgeving verplicht om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, zodat zij toegang kunnen krijgen tot de hulp en bescherming die zij nodig hebben. Deze verplichting en de mate waarin Nederland daaraan voldoet, worden in §3.4.2 besproken.

⁴⁷ In de toelichting op het verdrag staat dat alle verdragspartijen genoeg specialisten moeten hebben op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Het specialisatievereiste betekent echter niet dat op alle niveaus van de tenuitvoerlegging specialisatie moet zijn of dat elk parket van het Openbaar Ministerie of elk politiebureau een gespecialiseerde eenheid of deskundige op het gebied van de bestrijding van mensenhandel moet hebben. Council of Europe, 2005, p. 44-45.

⁴⁸ Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2022, 5901), paragraaf 2.2.

3.4.1 Bedenktijd en verblijfsvergunning voor buitenlandse slachtoffers

De plicht van Nederland om slachtoffers van mensenhandel te beschermen geldt voor alle slachtoffers van mensenhandel die zich op Nederlands grondgebied bevinden, inclusief slachtoffers zonder duurzame verblijfsstatus. Nederland moet bijvoorbeeld in haar nationale recht voorzien in een zogenoemde periode van herstel en bezinning van ten minste 30 dagen voor personen bij wie er redelijke gronden bestaan dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel en die niet rechtmatig op Nederlands grondgebied verblijven, of die hier legaal verblijven op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning.⁴⁹ De periode is bedoeld om deze slachtoffers tijd te geven om te herstellen en om zich te onttrekken aan de invloed van mensenhandelaren. En om op basis van voldoende informatie te beslissen of zij wel of niet met de bevoegde autoriteiten willen samenwerken. Daarnaast moet Nederland een verlengbare verblijfsvergunning afgeven aan slachtoffers als hun verblijf noodzakelijk is vanwege hun persoonlijke situatie en/of indien dat noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.⁵⁰ Soortgelijke verplichtingen vloeien voort uit Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie.⁵¹ Zo moet Nederland ervoor zorgen dat onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn of zijn geweest van mensenhandel een zogenoemde bedenktijd krijgen, ongeacht hun verblijfsstatus.⁵² Ook kunnen deze personen op grond van de richtlijn in aanmerking komen voor een verlengbare verblijfsvergunning wanneer zij aan de daarin gestelde voorwaarden (blijven) voldoen.⁵³ Zo moeten zij volgens de richtlijn alle banden met de vermoedelijke daders hebben verbroken⁵⁴ en duidelijk blijk hebben gegeven van hun bereidheid tot medewerking met de bevoegde autoriteiten.

Verblijfsregeling mensenhandel

Voornoemde internationale en Europese verplichtingen krijgen vorm in de zogenoemde verblijfsregeling mensenhandel. Dat is een regeling voor niet-Nederlandse vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel, die is vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000.⁵⁵ Het gaat daarbij om vreemdelingrechtelijke bescherming die bestaat uit een bedenktijd en een tijdelijke verblijfsvergunning⁵⁶, en om toegang tot opvang, medische bijstand en rechtshulp.

49 Artikel 13 lid 1 van het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel. Zie in dit verband ook Council of Europe, 2005, p. 28; GRETA, 'Guidance Note on the recovery and reflection period (Article 13 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings)', GRETA: Straatsburg 2024, overweging 21. Tijdens deze periode van herstel en bezinning horen deze personen recht te hebben op de maatregelen die in artikel 12 lid 1 en lid 2 van het verdrag zijn opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om toegang tot spoedeisende medische behandeling en een levensstandaard die hen in staat stelt in hun onderhoud te voorzien.

50 Artikel 14 lid 1 van het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel.

51 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

52 Artikel 6 lid 1 van de richtlijn.

53 Zie artikel 8 van de richtlijn.

54 Deze voorwaarde is niet overgenomen in de hierna te bespreken verblijfsregeling mensenhandel.

55 In paragraaf B8/3 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vc 2000) zijn de beleidsregels vastgelegd die hieraan uitvoering geven. In de Monitor Mensenhandel 2019-2023 is een uitgebreide toelichting te vinden op deze regeling en de recente ontwikkelingen daaromtrent. Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor Mensenhandel 2019-2023).

56 Er bestaan twee opeenvolgende tijdelijke verblijfsvergunningen: tijdelijk verblijf, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op tijdelijke humanitaire gronden, en voortgezet verblijf, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op niet-tijdelijke humanitaire gronden.

Bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel en/of op voorspraak van de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie, moet de politie of de KMar de bedenktijd aanbieden aan een vermoedelijk slachtoffer dat als vreemdeling in Nederland verblijft.⁵⁷ Als de bedenktijd wordt aangeboden, brengt de politie of de KMar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) daarvan op de hoogte met een zogenoemd M55-formulier.⁵⁸ De IND schort tijdens de bedenktijd de (eventuele) plicht van het vermoedelijke slachtoffer om het land te verlaten op.⁵⁹ Het slachtoffer hoeft geen gebruik te maken van de bedenktijd en kan ook meteen aangifte doen. De bedenktijd geldt totdat het slachtoffer aangifte doet of op een andere wijze medewerking verleent aan het strafrechtelijk onderzoek, met een maximum van drie maanden.⁶⁰ Voor asielzoekers op wie de Dublinverordening van toepassing is, is de bedenktijd sinds 18 mei 2023 maximaal 30 dagen.⁶¹ In de Dublinverordening is geregeld welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Asielzoekers op wie de Dublinverordening van toepassing is, worden gedurende de bedenktijd niet overgedragen aan het verantwoordelijke land. Na afloop van de bedenktijd heft de IND de opschorting van de vertrekplicht op. Slachtoffers die niet meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek moeten Nederland dan in beginsel verlaten.⁶²

Slachtoffers die besluiten mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek of die aangifte doen, kunnen in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning als slachtoffer van mensenhandel. Het slachtoffer kan zelf geen aanvraag indienen voor een dergelijke verblijfsvergunning. De IND verleent deze vergunning in de meeste gevallen ambtshalve nadat aangifte is gedaan. De verblijfsvergunning wordt voor een jaar verleend.⁶³ De IND kan die verblijfsvergunning verlengen, zolang er sprake is van strafrechtelijk onderzoek tegen de dader of daders. Als daar geen sprake meer van is, trekt de IND de verblijfsvergunning in.⁶⁴ Dat kan al kort na de aangifte gebeuren, bijvoorbeeld als het OM het onderzoek beëindigt omdat er niet genoeg opsporingsindicaties in Nederland zijn.

Slachtoffers die aangifte doen en op wie de Dublinverordening van toepassing is, krijgen pas een tijdelijke verblijfsvergunning als het OM heeft laten weten dat hun aanwezigheid in Nederland noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek.⁶⁵ Zo niet, dan kan het slachtoffer wor-

57 Op grond van artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 wordt onder vreemdeling verstaan 'ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld'. In paragraaf B8/3 Vc 2000 is evenwel opgenomen dat EU-/EER onderdanen en Zwitserse onderdanen (slechts) rechten kunnen ontleen aan de regeling voor zover zij geen rechten ontleen aan het gemeenschapsrecht. In de Kamerbrief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bij de beleidswijziging van 18 mei 2023 wordt gesteld dat de bedenktijd geldt voor derdelanders, waarmee doorgaans personen van buiten de EU worden bedoeld. *Kamerstukken II 2022/23*, 28638, nr. 220.

58 Dit is een modelformulier voor de kennisgeving van bedenktijd, aangifte of het verlenen van medewerking aan het strafproces en beroep op B8/3-regeling, en is als bijlage bij de Vc 2000 opgenomen.

59 Tijdens de opschorting verblijven slachtoffers rechtmatig in Nederland. Artikel 8 onder k van de Vreemdelingenwet 2000.

60 B8/3 onder 3.1 Vc 2000. De bedenktijd eindigt ook wanneer de politie of de KMar vaststelt dat het slachtoffer met onbekende bestemming is vertrokken. Of wanneer het slachtoffer aangeeft af te zien van aangifte of andersoortige medewerking aan de strafprocedure.

61 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 10 mei 2023 (*Stcrt.* 2023, 13577).

62 Het zogenoemd schrijnend pad is hier een uitzondering op. Zie later in deze paragraaf.

63 Artikel 3.58 lid 1, aanhef en onder q van het Vreemdelingenbesluit 2000.

64 B8/3 onder 3.2 Vc 2000.

65 Dit als gevolg van een beleidswijziging van 1 augustus 2019. Zie het Besluit van de Staatssecretaris van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593).

den overgedragen aan het land dat op grond van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de asielaanvraag.⁶⁶

Slachtoffers die niet in staat zijn om aangifte te doen, of die niet in staat zijn om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, kunnen een aanvraag indienen voor verblijf op tijdelijke humanitaire gronden. Dit wordt ook wel het ‘schrijnend pad’ genoemd. Zij kunnen hiervan gebruikmaken bij een ernstige bedreiging vanuit de mensenhandelaar of diens netwerk, bij medische of psychische problematiek en/of bij minderjarigheid.⁶⁷ Het slachtoffer moet dan wel kunnen aantonen dat het niet doen van aangifte of geen medewerking verlenen verband houdt met een of meer van de hiervoor genoemde omstandigheden. Ook moet het slachtofferschap aannemelijk zijn. Daarvoor zullen slachtoffers alsnog hun verhaal moeten doen bij de politie en/of de KMar.⁶⁸ Het tijdelijk verblijf duurt bij het schrijnend pad maximaal een jaar. Deze vergunning kan niet worden verlengd. De procedure rondom de aanvraag van het schrijnend pad en de opvang binnen het schrijnend pad is minder duidelijk en concreet vastgelegd.

3.4.2 Het identificeren van slachtoffers

Internationale verplichtingen om slachtoffers te identificeren, ondersteunen en beschermen

Nederland heeft de plicht om slachtoffers van mensenhandel te identificeren en te ondersteunen. Ook deze verplichting vloeit voort uit artikel 4 EVRM, het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa en de EU-mensenhandelrichtlijn. Zo brengt artikel 4 EVRM de verplichting met zich mee om operationele maatregelen te nemen om (potentiële) slachtoffers te beschermen tegen mensenhandel. Deze verplichting ontstaat wanneer de autoriteiten op de hoogte zijn of zouden moeten zijn van omstandigheden die aanleiding geven tot een geloofwaardig vermoeden dat een geïdentificeerd persoon het slachtoffer is geworden van mensenhandel, of een reëel en onmiddellijk risico loopt om daarvan slachtoffer te worden. In dat geval zijn de autoriteiten verplicht om binnen hun bevoegdheden passende maatregelen te nemen om de betrokkene uit de mensenhandelsituatie te halen of het risico op slachtofferschap weg te nemen.⁶⁹ Doen zij dat niet, dan kan dat een schending van artikel 4 EVRM opleveren. De verplichting om operationele maatregelen te nemen, moet volgens het EHRM echter niet zo worden uitgelegd dat de autoriteiten een onmogelijke of onevenredige last wordt opgelegd.⁷⁰

Onder deze verplichting valt ook de verplichting om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, als zodanig te erkennen en te ondersteunen.⁷¹ Daarvoor moeten lidstaten ook een adequaat juridisch en administratief raamwerk opbouwen.⁷² Volgens het EHRM hoort de identificatie van en de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel los te staan van een strafrechtelijke

66 Wel kan het slachtoffer dan nog bezwaar maken tegen de afwijzing van een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning, waardoor de uitvoering van een overdrachtsbesluit wordt opgeschort.

67 B8/3 onder 3.1 Vc 2000.

68 Zie in dat verband B8/3 onder 3.3 Vc 2000.

69 Zie in dit verband ook het doorlaatverbod dat in §3.3.3.1 aan de orde kwam.

70 EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (Rantsev t. Cyprus en Rusland), §286.

71 Zie bijvoorbeeld EHRM 21 januari 2016, nr. 71545/12 (L.E. t. Griekenland), §77-78 en EHRM 17 januari 2017, nr. 58216/12 (J. e.a. t. Oostenrijk), §110-111.

72 EHRM 17 januari 2017, nr. 58216/12 (J. e.a. t. Oostenrijk), §111.

procedure. (Potentiële) slachtoffers van mensenhandel hebben namelijk al hulp nodig voordat in een strafrechtelijke procedure formeel is vastgesteld dat er sprake is van mensenhandel.⁷³

Ook artikel 10 van het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa gaat over de identificatie van slachtoffers van mensenhandel. Op grond van dat artikel moet Nederland verzekeren dat de bevoegde autoriteiten beschikken over personen die opgeleid en gekwalificeerd zijn voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het identificeren en helpen van de slachtoffers daarvan. Daarnaast moet Nederland op grond van dat artikel wetgevende en andere maatregelen nemen die nodig kunnen zijn om slachtoffers te identificeren. En waarborgen dat vermoedelijke slachtoffers niet van Nederlands grondgebied worden verwijderd, voordat de identificatieprocedure is afgerond. Artikel 12 van hetzelfde verdrag gaat over hulp aan slachtoffers. Volgens dat artikel moet Nederland onder meer maatregelen nemen die nodig kunnen zijn om slachtoffers te helpen bij hun fysieke, geestelijke en sociale herstel, zoals toegang tot spoedeisende medische behandeling en hulp bij vertaling en vertolking. Nederland moet eveneens maatregelen nemen om te waarborgen dat hulp aan slachtoffers niet afhankelijk wordt gemaakt van hun bereidheid als getuige op te treden.

Daarnaast zijn in de EU-mensenhandelrichtlijn bepalingen opgenomen die gaan over het bijstaan, ondersteunen en beschermen van slachtoffers van mensenhandel (artikelen 11 tot en met 16). Nederland moet bijvoorbeeld de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de bijstand en de ondersteuning aan een slachtoffer niet afhangen van diens bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het strafproces, onverminderd richtlijn 2004/81/EG.⁷⁴ Verder moet Nederland de nodige maatregelen nemen om te voorzien in gepaste mechanismen die het mogelijk maken om in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties slachtoffers vroegtijdig te identificeren, bij te staan en te steunen.⁷⁵

GEEN FORMELE IDENTIFICATIE VAN SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL

In Nederland wordt er geen formeel onderscheid gemaakt tussen de signalering van mensenhandel en de identificatie van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Hierdoor bestaat er geen formeel identificatiemoment of -proces noch een formele identificatieautoriteit.⁷⁶ Wel horen personen die niet rechtmatig op Nederlands grondgebied verblijven of die hier legaal verblijven op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning, bedenktijd te krijgen als er bij hen een geringste aanwijzing van mensenhandel bestaat. De politie of de KMar moeten die bedenktijd verlenen, eventueel, in geval van arbeidsuitbuiting, op voorspraak van de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie. Daarvoor zullen slachtoffers wel eerst in beeld moeten komen bij een van de opsporingsinstanties en als zodanig erkend moeten worden. Slachtoffers die niet naar een van de opsporingsdiensten willen of kunnen stappen en/of niet gesignaleerd worden, worden niet als zodanig geïdentificeerd. Zij ontvangen dan mogelijk geen hulp en

73 EHRM 17 januari 2017, nr. 58216/12 (J. e.a. t. Oostenrijk), §115.

74 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

75 Zie respectievelijk lid 3 en lid 4 van artikel 11.

76 EMN, 2022. Zie ook Nationaal Rapporteur, 2024 (Advies over versterking governance aanpak mensenhandel).

bescherming. Ook bij slachtoffers die zich wel durven te melden bij een van de opsporingsdiensten, kan het zijn dat zij niet als slachtoffer worden erkend omdat er naar het oordeel van de opsporing (nog) geen sprake is van de geringste aanwijzing van mensenhandel. Zelfs als zij wel als slachtoffer worden gezien en een bedenktijd krijgen, moeten zij na afloop van of tijdens deze periode aangifte doen of op een andere manier medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek om in aanmerking te kunnen komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning als slachtoffer van mensenhandel, tenzij zij gebruik kunnen maken van het schrijnend pad. Bij slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is, wordt deze vergunning bovendien pas verleend als het OM na aangifte heeft laten weten dat de aanwezigheid van het slachtoffer in Nederland noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek. Ook trekt de IND tijdelijke verblijfsvergunningen in wanneer het strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel wordt stopgezet. Dit kan al kort na de aangifte plaatsvinden (zie ook §3.4.1).⁷⁷

3.5 Conclusie

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht en kent verschillende verschijningsvormen. Het gaat bij mensenhandel om het aanwerven en het uitbuiten van een ander, voor persoonlijk gewin van de dader. De dader gebruikt daarbij dwang, zoals geweld of afpersing, en/of maakt daarbij misbruik van de kwetsbare positie van het slachtoffer. In Nederland zijn de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) belast met de strafrechtelijke signalering van mensenhandel. De precieze taakstelling op het gebied van de aanpak van mensenhandel verschilt per organisatie. Maar zij zijn gebonden aan dezelfde verplichtingen voor wat betreft het oppakken van signalen van mensenhandel. Opsporingshandelingen die zij in dit kader (kunnen) verrichten, kunnen soms gebaseerd worden op algemene taakstellende bepalingen. Voor onderzoeksmethoden die een meer dan beperkte inbreuk maken op de grondrechten van burgers is een meer precieze wettelijke grondslag nodig. Om die bevoegdheden te kunnen inzetten, is meestal vereist dat er sprake is van een verdenking van een misdrijf en/of dat een of meerdere personen als verdachte zijn aangemerkt. Maar niet bij elk signaal van mensenhandel zal er al sprake zijn van een verdenking of van een verdachte. Daarnaast kent Nederland geen formeel onderscheid tussen de signalering van mensenhandel en de identificatie van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Daardoor bestaat er geen formeel identificatiemoment/-proces.

⁷⁷ Zie ook Rijken, 2021.

4 Politie

Een vijfde van de signalen van mensenhandel komt van de politie zelf, voornamelijk uit prostitutiecontroles en lopende onderzoeken. Daarnaast melden slachtoffers een vijfde van de signalen van mensenhandel bij de politie. Dit zijn voornamelijk meldingen van seksuele uitbuiting. Andere meldingen komen vooral vanuit de migratieketen en de hulpverlening.

4.1 Inleiding

De politie is verantwoordelijk voor het signaleren en onderzoeken van alle vormen van mensenhandel in Nederland. Op de luchthavens en aan de grens werkt de politie daarbij samen met de Koninklijke Marechaussee (KMar). Signalen van arbeidsuitbuiting draagt de politie over aan de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA, verder: Arbeidsinspectie). Dit hoofdstuk brengt het signaleringsproces bij de politie verder in kaart en het geeft inzicht in hoe de politie signalen van mensenhandel opvolgt. Voor dit hoofdstuk zijn data gebruikt uit de registratiesystemen van de politie over de periode juli 2018 tot en met december 2023. Daarnaast zijn er semigestructureerde interviews gehouden met zes medewerkers van de politie, vier officieren van justitie van het OM en zes medewerkers van ketenpartners, waaronder zorgcoördinatoren en hulpverleners.

Het hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de gebruikte data en van het signalerings- en opsporingsproces bij de politie. Daarna volgen de resultaten van de steekproef die is getrokken uit de opsporingsdata en de inhoud daarvan. En, op basis van de data, een analyse van de vervolgtacties op de binnengekomen signalen en de afwegingen die daarbij een rol spelen. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op de knelpunten en kansen in de signalering van mensenhandel bij de politie.

4.2 Data

BVH-registraties

Om inzicht te krijgen in de signalering en opvolging van signalen van mensenhandel door de politie is gebruikgemaakt van de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Daarin staan registraties van incidenten, waarbij ook de ondernomen handelingen, de ingezette bevoegdheden en het verloop van het incident worden vastgelegd. In een registratie staat bijvoorbeeld wanneer de politie een melding heeft ontvangen, van wie deze melding komt en waar die over gaat en welke acties er zijn ondernomen naar aanleiding van deze melding. Het gaat om informatie die wordt verwerkt op basis van het uitvoeren van de dagelijkse politietaak.¹ Als een melding betrekking heeft op mensenhandel, krijgt een registratie een feitcode, of label, mensenhandel. Dit kan gebeuren bij het aanmaken van de registratie, maar het kan ook later in het proces gebeuren, zoals vlak voor een informatief gesprek en/of het kan op een later moment worden aangepast. BVH-registraties zijn landelijk door alle eenheden in te zien wanneer nodig. Als een melding leidt tot een opsporingsonderzoek, wordt er verder gewerkt in een ander systeem, Summ-IT. Daaruit is geen steekproef getrokken. Dit onderzoek gaat over het signaleren van mensenhandel en het opvolgen van deze signalen totdat er wordt besloten tot een opsporingsonderzoek. Daarom is er alleen een steekproef getrokken uit de BVH-registraties.

Steekproef

Voor dit onderzoek is een random steekproef getrokken van 75 BVH-registraties met een feitcode mensenhandel per jaar voor de periode januari 2019 tot en met december 2023. Voor de periode juli tot en met december 2018 is er een steekproef getrokken van 38 registraties. In het jaar 2019 was er een enorme toename in het aantal gemelde signalen van mensenhandel bij de politie. De steekproef van 75 registraties in dat jaar is 3,5% van het totaal aantal BVH-registraties met een feitcode mensenhandel dat jaar (2.150). In de overige jaren is de steekproefgrootte 6-7% van het totaal aantal registraties met een feitcode mensenhandel. De uiteindelijke steek-

¹ Art. 8 Wet politiegegevens (WPG).

proef bestaat uit 412 registraties. Uit deze steekproef zijn 30 registraties buiten beschouwing gelaten, omdat deze vrijwel leeg waren en daarom niet geanalyseerd konden worden. In totaal zijn er dus 382 registraties geanalyseerd in het onderzoek.

Beperkingen in de data

Voor de analyse in dit onderzoek zijn de onderzoekers afhankelijk van de informatie die in de BVH-registratie is opgenomen. De onderzoekers hebben zich gebaseerd op uittreksels van deze registraties. Het is mogelijk dat er bepaalde handelingen zijn verricht die niet expliciet in de registratie zijn vermeld. Wanneer er in registraties veel onduidelijkheid bestond over de opvolging van een signaal, is deze informatie nagezocht met een operationeel specialist van de politie. Ook is niet in alle registraties dezelfde hoeveelheid achtergrondinformatie over slachtoffers en daders beschikbaar.

De steekproef is gebaseerd op de meldingen die een feitcode mensenhandel hebben gekregen van een politiemedewerker. In principe kan elke politieambtenaar deze feitcode toevoegen bij een vermoeden van mensenhandel. Toch blijkt daarin een eerste weging te zitten. Zo zegt een aantal medewerkers van het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) terughoudend te zijn met het toekennen van de feitcode mensenhandel. De reden hiervoor is dat dit mogelijk lange tijd blijft staan. Zij kennen deze code pas toe zodra er een informatief gesprek met het slachtoffer wordt gepland. Andere TMM-medewerkers en politieambtenaren uit basisteams of andere teams kennen de feitcode mensenhandel echter in een eerder stadium toe. Dat betekent dat we in dit onderzoek geen zicht hebben op alle mogelijke signalen van mensenhandel die bij het TMM, of op andere plekken bij de politie binnenkomen. Hoewel het toekennen van een feitcode mensenhandel dus een eerste weging is, hebben we dit weegmoment alleen kunnen analyseren aan de hand van de interviews.

4.3 Signaleringsproces mensenhandel bij de politie

Bij alle eenheden van de politie is het TMM verantwoordelijk voor het opvolgen en onderzoeken van signalen van mensenhandel. Het TMM is onderdeel van de Afdeling Vreemdelingenzaken, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Signalen en meldingen van mensenhandel komen in eerste instantie terecht bij het signaalteam of frontoffice (hierna: signaalteam) van het TMM dat een eerste weging doet. De vier verschillende fasen die de TMM-medewerkers doorlopen zijn: signalering, verrijking, informatief gesprek en aangifte, en opsporingsonderzoek. Die fasen worden in deze paragraaf kort toegelicht.



Figuur 4.1 Proces van signalering en opvolging signalen mensenhandel in vier fasen

Fase 1: Signalering

Signalen van mensenhandel komen op verschillende manieren binnen bij het TMM. Een eerste route is via de politie zelf. Zo herkennen politieambtenaren in andere teams soms signalen van mensenhandel tijdens hun toezichts- of opsporingswerkzaamheden. Het kan bijvoorbeeld gaan om signalen van uitbuiting tijdens de aanhouding van een verdachte (mogelijke criminele uitbuiting), bij de opvolging van een melding van mishandeling of tijdens een intake naar

aanleiding van een seksueel misdrijf. De politieambtenaar die de signalen herkent, zet de melding vervolgens door naar het TMM of geeft een feitcode mensenhandel aan de registratie.

Alle eenheden maken gebruik van een automatische dagelijkse scan die alle politieregistraties in BVH onderzoekt op signalen die mogelijk een aanwijzing zijn voor mensenhandel. Dit gebeurt sinds de invoering van de Domeinoverstijgende Informatie Gestuurde Werkwijze (DIGW) in 2023. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een registratie van een winkeldiefstal door een minderjarige waarin signalen van dwang voorkomen die de politieambtenaar niet direct heeft herkend. Deze registraties worden op basis van kernwoorden automatisch gerelateerd aan mensenhandel, of door een feitcode mensenhandel door de dagelijkse scan herkend. Als na analyse van een intelligencemedewerker van de Dienst Regionale Intelligence Organisatie (DRIO) blijkt dat er sprake is van mensenhandel, wordt het signaal doorgestuurd naar het TMM voor analyse. Sommige eenheden werkten al voor de invoer van de DIGW met een dagelijkse scan of query. Sinds de invoering van de DIGW werken alle eenheden met dezelfde query en dezelfde zoekwoorden. Signalen van mensenhandel die bij het TMM binnenkomen, wegen en registreren alle TMM's op dezelfde manier. Het doel is dat verborgen signalen van mensenhandel alsnog aan het licht komen, dat slachtoffers uit situaties kunnen worden gehaald en dat mogelijke opsporingsonderzoeken kunnen worden gestart. Daarnaast kan het eenduidig wegen en registreren voor verbeterde landelijke beelden van mensenhandel zorgen.

Naast de signalen die de politie zelf meldt, ontvangt de politie meldingen van andere opsporingsorganisaties zoals de KMar en de Arbeidsinspectie. Ook ontvangt de politie meldingen van organisaties in de migratieketen, zoals de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). En meldingen van hulpverleningsorganisaties en burgers.

Fase 2: Verrijking

Het TMM verrijkt en beoordeelt de signalen van mensenhandel. Sinds de invoering van de DIGW gebeurt dat in alle eenheden op dezelfde manier. Een intelligencemedewerker van de DRIO en een opsporingsmedewerker die expert is in mensenhandel scoren en registreren de signalen volgens het scoreformulier van DIGW. Allereerst beoordeelt een expert mensenhandel van het signaalteam of het een zwak, sterk of zeer sterk signaal is. Dit is de expert beoordeling. Vervolgens verrijkt een intelligencemedewerker van de DRIO het signaal met informatie uit verschillende informatiebronnen. Op basis daarvan beoordeelt de intelligencemedewerker het signaal en kijkt waar er mogelijkheden liggen om het signaal verder te kunnen verrijken.

Voor een signaal dat de opsporingsmedewerker als zwak of sterk heeft beoordeeld, heeft de intelligencemedewerker een week de tijd om de informatie te verrijken en beoordelen. Voor een zeer sterk signaal is er 24 uur de tijd. In de praktijk worden zeer sterke signalen zelfs nog sneller beoordeeld. De intelligencemedewerker vraagt en zoekt extra informatie op om een completer beeld te krijgen van de melding en te beoordelen of er genoeg signalen van mensenhandel in de zaak zitten om een onderzoek te starten. Voor extra informatie kan er bijvoorbeeld met de melder worden gesproken of informatie uit open bronnen worden geraadpleegd. Er kunnen in deze fase ook camerabeelden opgevraagd worden. Ook wordt er in de politiesystemen gekeken: heeft de potentiële verdachte relevante criminele antecedenten? Of zijn er eerder signalen geweest van uitbuiting en mensenhandel? Daarnaast wordt er een dossier opgemaakt. Op basis van het intelligencerapport maakt een expert mensenhandel uit het signaalteam van TMM opnieuw een weging van de melding.

Fase 3: Informatief gesprek en aangifte

Dagelijks bespreekt het signaalteam welke signalen ze verder opvolgen. Een van de eerstvolgende stappen is dan om in contact te komen met het slachtoffer, als deze niet de melder is, voor

een informatief gesprek. In dit gesprek wordt aan het slachtoffer uitgelegd wat aangifte doen inhoudt. Daarnaast wordt er gekeken of er signalen van mensenhandel aanwezig zijn in de verklaring van het slachtoffer. Na het informatief gesprek kan een aangifte worden opgenomen als het slachtoffer dat wil.

Fase 4: Opsporingsonderzoek

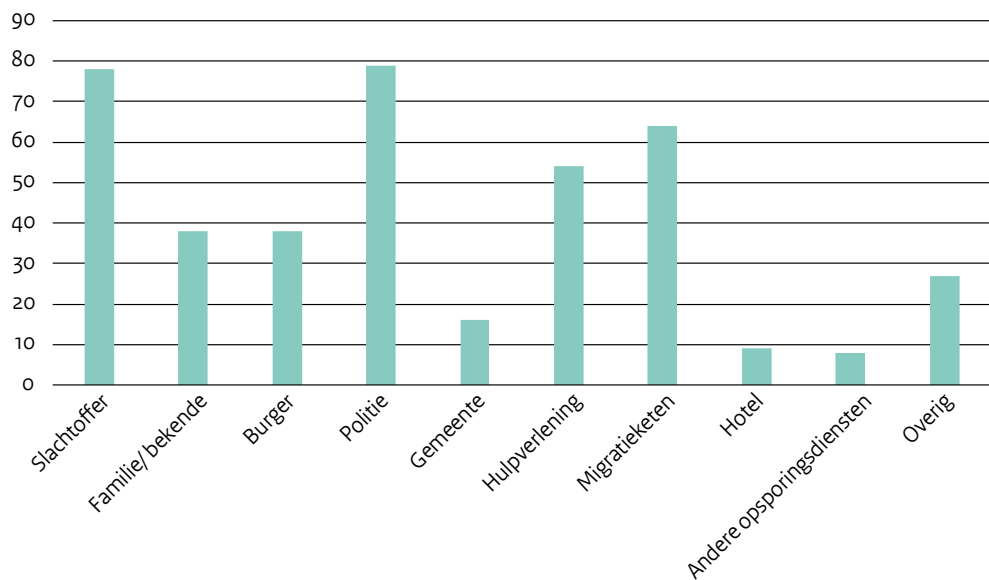
Als het signaalteam beoordeelt dat er mogelijk signalen van mensenhandel in de zaak zitten, wordt het dossier besproken bij een zogenaamde weegtafel met het opsporingsteam en het OM. In elke politie-eenheid vindt zo'n weegtafel elke twee tot drie weken plaats. Ondertussen gaat het signaalteam verder met het veredelen van de informatie. Tijdens de weegtafel met het OM wordt besloten of er een tactisch opsporingsonderzoek wordt gestart, welke informatie nog mist en welke opsporingshandelingen moeten worden ingezet. Een tactisch team van het TMM pakt dat onderzoek op en maakt daarvoor een plan van aanpak. Om de paar weken heeft het team overleg met het OM om nieuwe onderzoeken te prioriteren en nieuwe onderzoekshandelingen in te zetten.

4.4 Fase 1: Signalering

Registraties met signalen van mensenhandel komen op verschillende manieren bij het signaalteam van het TMM binnen. Het signaalteam van het TMM bekijkt of het daadwerkelijk om een signaal van mensenhandel gaat. Hieronder wordt beschreven waar de meldingen met signalen van mensenhandel vandaan komen en welke informatie deze meldingen bevatten over de verschillende vormen van mensenhandel, de soort signalen, de mogelijke slachtoffers en daders en contextuele factoren.

4.4.1 Waar komen de meldingen vandaan?

In Figuur 4.2. is te zien waar de meldingen aan het TMM vandaan komen.



Figuur 4.2 Herkomst meldingen TMM (N=382)

Meeste signalen van de politie komen uit lopende onderzoeken en meldingen over andere feiten

Een vijfde van de signalen van mensenhandel meldt de politie zelf (n=78). Een derde daarvan komt voort uit de prostitutiecontroles, die de politie, soms samen met de gemeente, uitvoert. De overige twee derde komen uit lopende politieonderzoeken of uit meldingen die in eerste instantie over andere feiten lijken te gaan, zoals huiselijk geweld of een seksueel misdrijf. In een aantal aangiften over seksuele misdrijven komen bijvoorbeeld ook signalen van uitbuiting naar voren. Het politieteam dat de aangifte heeft opgenomen overlegt dan met het TMM en zet de registratie in sommige gevallen door.

De politie ontvangt slechts enkele meldingen van andere opsporingsinstanties zoals de KMar en de Arbeidsinspectie. Opvallend is het lage percentage van meldingen door de gemeenten. Zij hebben immers een rol in de (bestuurlijke) prostitutiecontroles. Het gaat om 4% van het totaal aantal signalen van mensenhandel bij de politie.

Een deel van de signalen van de politie komt bij het TMM terecht via de dagelijkse scan. Sinds de dagelijkse scan vanaf 2023 landelijk is ingevoerd met de implementatie van de DIGW en is geüniformeerd, is te zien dat een klein deel van de registraties met mogelijke signalen van mensenhandel in 2023 zijn gesignaleerd door middel van de dagelijkse scan. Een TMM-medewerker beschrijft dat registraties die uit de dagelijkse scan komen en in eerste instantie niet over mensenhandel leken te gaan, door een expert van TMM anders worden beoordeeld:

‘We hebben heel veel signalen die bijvoorbeeld uit de query komen, dat zijn in eerste instantie geen mensenhandelzaken want anders zouden wij er al van op de hoogte zijn gesteld maar dan is er dus iets anders voorgevallen waardoor het wel in een BVH-registratie terecht is gekomen, dus bijvoorbeeld een mishandeling, een verkrachting, of andere zedenfeiten waardoor ze niet direct bij ons komen maar eerder bij zeden. En als dan uit zo’n melding blijkt dat er toch iets van uitbuiting of dwang in zit ja dan lezen wij anders, met een mensenhandelbril.’²

Zowel de politie als OvJ’s stellen dat er in het signaleren van mensenhandel nog veel winst te behalen is door politiemedewerkers en OvJ’s die niet direct gespecialiseerd zijn in mensenhandel. Volgens hen hebben die collega’s genoeg kennis over mensenhandel nodig om goed te kunnen doorvragen in zaken waar niet direct sprake lijkt van mensenhandel. Een OvJ zegt hierover:

‘Wat het signaleringsproces kwetsbaar maakt is dat de politie vanuit een andere taakstelling (dus niet gericht op de opsporing van seksuele uitbuiting) in contact komt met (potentiële) slachtoffers. Bijvoorbeeld de surveillance-dienst die afgaat op een melding dat een Colombiaanse vrouw zich in een woning prostitueert. Surveillanceanten leggen dan contact met de eigenaar van de woning: ‘weet jij dat zich hier een Colombiaanse vrouw prostitueert?’ Antwoord: ‘Nee, want we hebben de woning via Airbnb verhuurd’. En dan is de reactie ‘oh dat is een civiel conflict, daar hebben we niks mee te maken.’ Dus dan is de actie van de politie er alleen maar op gericht om die Colombiaanse vrouw uit de woning te krijgen. En dan wordt er helemaal niets gevraagd aan de Colombiaanse vrouw: ‘hoe kom je hier? Wie stelt je te werk? Je bent de Nederlandse taal niet machtig, hoe maak je dan een seksadvertentie?’ Of: er wordt geen contact gelegd met collega’s die gespecialiseerd zijn in mensenhandel. In het signaleringsproces gaat er dan wat mis. En daar krijgen wij dan ook echt buikpijn van.’³

² Interview 15.

³ Interview 3.

Verschillende respondenten vermoeden dat hierdoor vooral signalen van criminele uitbuiting worden gemist. Bijvoorbeeld als er bij een winkeldiefstal door een minderjarige niet wordt onderzocht of er sprake is van criminele uitbuiting.

Van de slachtoffers die de politie zelf signaleert, is het grootste aantal Nederlands (27%), gevolgd door slachtoffers afkomstig uit de EU (21%) en Latijns-Amerika (19%). Opvallend is dat de politie het overgrote deel van de slachtoffers uit Latijns-Amerika signaleert tijdens prostitutie-controles.

‘Dan kijken we naar een advertentie. [...] Er wordt nu veel gekeken naar Zuid-Amerikaanse seksaanbieders. We weten dat die via bepaalde routes naar Nederland komen. En mogelijk wel in de uitbuiting zouden kunnen zitten.’⁴

Een andere respondent van de politie zegt over Latijns-Amerikaanse slachtoffers:

‘Het aantal sekscontactadvertenties, dat is open bronnen informatie van buiten de politie, daar zie je ook dat ze de grootste groep aanbieders zijn, dus ze zijn er ook in grote getalen, dus het is ook niet gek dat ze tegenkomt.’⁵

Slachtoffers zelf melden vooral seksuele uitbuiting

Een vijfde van de meldingen met signalen van mensenhandel bij de politie komt van slachtoffers zelf. Het gaat voornamelijk om meldingen van seksuele uitbuiting. Slachtoffers melden situaties waarin vrijwillig sekswerk verandert in dwang, situaties waarin een slachtoffer geleidelijk aan gedwongen wordt door een vriend of bekende om seks met derden te hebben en situaties waarin het slachtoffer iemand heeft ontmoet via sociale media en na een paar ontmoetingen wordt gedwongen seks te hebben met derden. Een groot deel van de slachtoffers meldt ook signalen van mensenhandel die hebben plaatsgevonden tijdens de migratieroute naar Nederland. Van alle meldingen die door slachtoffers zelf zijn gedaan is 40% van de slachtoffers afkomstig uit Afrika. Deze groep slachtoffers meldt vaak dat zij in Nederland na een korte tijd aan de uitbuiters hebben kunnen ontsnappen en naar het politiebureau zijn gevlucht. Van de slachtoffers die zelf melden bij de politie is 23% afkomstig uit Nederland en 22% afkomstig uit overige EU-landen. Opvallend is dat heel weinig slachtoffers uit Latijns-Amerika en Azië zelf melden bij de politie.

Meldingen vanuit de migratieketen gaan vooral over uitbuiting in buitenland

Een groot deel van de signalen (n=64) wordt aan de politie gemeld vanuit de migratieketen. Het gaat dan om signalen die in het aanmeldgehoor bij de IND naar voren komen en die door een advocaat, de IND of het COA worden gemeld. Het overgrote deel van de slachtoffers is afkomstig uit Afrika (88%), en enkele slachtoffers uit Latijns-Amerika en Azië. De meldingen gaan allemaal over uitbuiting die voorafgaand aan de aankomst in het asielzoekerscentrum heeft plaatsgevonden. Ze bevatten geen signalen van uitbuiting die in of vanuit het asielzoekerscentrum hebben plaatsgevonden. In meer dan de helft van de gevallen gaat het om uitbuiting die uitsluitend in het buitenland heeft plaatsgevonden. In de overige gevallen is de pleegplaats onduidelijk, of gaat het om een combinatie waarbij de uitbuiting in het buitenland doorloopt tot er in Nederland asiel wordt aangevraagd. Een derde van al deze signalen is in 2019 gemeld. In dat jaar was er sprake van een sterke toename van de bij Comensha gemelde slachtoffers van mensenhandel afkomstig uit Afrika (zie voor meer informatie over deze toename de *Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020*).

4 Interview 13.

5 Interview 24.

Kwart van meldingen vanuit hulpverlening gaat over minderjarigen

De hulpverlening meldt 14% van de signalen van mensenhandel bij de politie. In een kwart van deze meldingen gaat het om minderjarigen, waarvan de meesten in een jeugdzorginstelling wonen. Bij de signalen van mensenhandel die de hulpverlening meldt zijn relatief vaak signalen van kwetsbaarheid aanwezig, zoals mentale problemen van het slachtoffer, gedwongen drugsgebruik, schulden, eerder slachtoffer van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik en zorgelijke sociale contacten.

4.4.2 Wat is er bekend over de slachtoffers en daders?

Merendeel slachtoffers is vrouw, grootste groep is jongvolwassen

In 363 van de 382 registraties met een feitcode mensenhandel is een mogelijk slachtoffer bekend. In ruim een kwart van de registraties worden meerdere slachtoffers genoemd. Ruim driekwart van de gesignaleerde mogelijke slachtoffers is vrouw. Van de 363 registraties waar een slachtoffer bekend is, zijn er 281 registraties waar minimaal één vrouw in voorkomt als potentieel slachtoffer. In 82 registraties wordt minimaal één potentieel mannelijk slachtoffer geregistreerd. In 6 registraties gaat het om meerdere mannelijke slachtoffers.

In 15% van de registraties komt een minderjarig slachtoffer voor (n=54). De grootste groep slachtoffers is tussen de 23 en de 29 jaar oud (n=97; 27% van de registraties). In een vijfde van de registraties worden slachtoffers tussen 18 en 22 jaar gesignaleerd (n=77).

Een kwart (n=91) van de registraties waar een potentieel slachtoffer aan is gekoppeld, heeft de Nederlandse nationaliteit. De Nigeriaanse nationaliteit komt daarna het meest voor onder slachtoffers, namelijk in 55 registraties, gevolgd door de Roemeense nationaliteit, die in 21 registraties voorkomt. Daarna volgen Oegandese (n=14), Sierra Leone (n=9) en Colombiaanse slachtoffers (n=9).

Merendeel daders is man

Informatie over vermoedelijke daders is niet altijd uit de registraties op te maken. In 196 van de in totaal 382 registraties is het geslacht van vermoedelijke dader(s) te achterhalen. Dit is meestal een man: in 168 van deze registraties, wordt in ieder geval één mannelijke dader genoemd. In 34 registraties gaat het om in ieder geval één vrouwelijke dader. In 9 registraties ging het om meerdere daders. Bij een kwart (n=57) van de registraties waarbij de uitbuiting in Nederland heeft plaatsgevonden, is de nationaliteit van de dader geregistreerd. De helft van hen is Nederlands. De andere helft is afkomstig uit verschillende landen. Bij 70 registraties is de leeftijd van de vermoedelijke dader(s) bekend. De grootste groep daders waarvan de leeftijd bekend is, is 40 jaar of ouder (n=22). Daarna volgen daders van 30 tot en met 39 jaar oud (n=21), de groep daders van 23 tot en met 29 jaar oud (n=19), en de daders van 18 tot en met 22 jaar oud (n=12). Er zijn twee minderjarige daders.

4.4.3 Signalen van de verschillende vormen van mensenhandel

Merendeel meldingen van seksuele uitbuiting

Het overgrote deel van de signalen van mensenhandel die de politie identificeert en binnenkrijgt gaat om signalen van seksuele uitbuiting. Twee derde (n=266) van alle registraties bevatten signalen van seksuele uitbuiting. In 177 van die registraties gaat het om vermoedens van seksuele uitbuiting in de context van niet-vergund seksueel werk. Daarbij zijn er 47 Nederlandse slachtoffers geregistreerd, 39 Afrikaanse slachtoffers en 24 slachtoffers uit Latijns-Amerika.

Voor het totaal aantal gesignaleerde vermoedelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn er 38 minderjarige meisjes geregistreerd (14%). Zij worden onder andere slachtoffer van uitbuiting door leeftijdgenoten en uitbuiting via sociale media. In veel gevallen wordt het eerste contact tussen slachtoffer en dader gelegd via sociale media.

In een klein deel (n=21) van de registraties wordt een combinatie van criminele en seksuele uitbuiting gesignaleerd. Het gaat hierbij bijna uitsluitend om volwassen slachtoffers. In een derde van de gevallen gaat het om slachtoffers van Afrikaanse afkomst die in Italië gedwongen worden drugs te verkopen en seks te hebben met derden. Het zijn bijna alleen mannen. In ongeveer de helft van de gevallen gaat het om Nederlandse vrouwen die gedwongen diefstal en bankfraude plegen.

Meldingen criminele uitbuiting variëren van stelen tot drugs en wapens vervoeren

Een klein deel van de registraties (n=65) bevat signalen van criminele uitbuiting. In bijna een derde van de gevallen gaat het om volwassen Nigeriaanse mannelijke slachtoffers. Zij zijn voornamelijk in Italië gedwongen om drugs te verkopen. In een vijfde van de gevallen gaat het om Nederlandse slachtoffers. Het merendeel daarvan is vrouw en 3 ervan zijn minderjarig. In 62% van de registraties over criminele uitbuiting gaat het om gedwongen criminele activiteiten als stelen en winkeldiefstal, werken in een hennepkwekerij, overvallen plegen en het vervoeren van drugs, geld en wapens. In een derde van de gevallen gaat het specifiek om gedwongen drugsverkoop. Van alle gesignaleerde slachtoffers van criminele uitbuiting zijn er 5 minderjarig. Zij zijn aangezet tot diefstal, het onder dwang ronselen van andere jongeren voor criminele activiteiten, knippen van hennep en gedwongen verkoop van drugs.

Slechts klein aantal meldingen arbeidsuitbuiting

In de meeste gevallen zet de politie signalen van arbeidsuitbuiting door naar de Arbeidsinspectie voordat ze gewogen worden. Deze signalen worden wel in BVH geregistreerd met een feit-code mensenhandel, maar het signaalteam van het TMM pakt ze niet verder op. Slechts een klein deel van de registraties (n=35) betreft signalen van arbeidsuitbuiting. Iets meer dan de helft van de daarbij geregistreerde slachtoffers is afkomstig van buiten de EU. Een derde komt uit de EU. In totaal zijn er 3 minderjarige slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld, waarvan 2 alleenreizende minderjarige vreemdelingen.

4.4.4 Typen signalen

De verschillende typen signalen van mensenhandel bij de politie zijn gecodeerd met een codeerschema. Voor dit schema is onder andere gebruikgemaakt van de zogenaamde Wegwijzer mensenhandel.⁶ De signalen zijn onderverdeeld in signalen die wijzen op dwang of dreiging, signalen van kwetsbaarheid, en signalen van afhankelijkheid.

Gebruik van geweld meest ingezette dwangmiddel

In de meerderheid (52%, n=199) van de registraties wordt dwang genoemd. Dit betekent niet per definitie dat in de overige registraties geen dwang is toegepast. Vaak is het feitenrelaas dat de onderzoekers konden inzien te summier, of er wordt verwezen naar een proces-verbaal dat zij niet hebben kunnen inzien. In de registraties waar dwang wordt genoemd, gaat het in de meerderheid (n=117) om een combinatie van 2 of meer signalen.

6 Website Wegwijzer mensenhandel, <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/> (geraadpleegd op 17 februari 2025).

Tabel 4.1 Signalen dwang en dreiging in registraties TMM (N=382)

Signalen dwang en dreiging	Aantal registraties met dit signaal (n=382)
Totaal registraties met signalen dwang/ dreiging	199
Gebruik van geweld	76
Seksueel geweld	61
Vrijheidsbeperking (opsluiting)	47
Dreiging gebruik geweld	44
Dreiging met wapen	37
Gedwongen drugsgebruik	30
Dreiging aan familie	20
Dreiging met beeldmateriaal	18
Voodoo	13
Ongedefinieerde dwang/ dreiging	90

Van de registraties waar dwang wordt beschreven, komt het gebruik van geweld het vaakst voor als vorm van dwang (38%). Daarnaast wordt in 22% van de registraties waar dwang in voorkomt gedreigd met geweld. Dreigen met het gebruik van beeldmateriaal wordt in 9% van de registraties ingezet. Meiden worden bijvoorbeeld gedwongen tot seksuele activiteiten met anderen onder dreiging dat er naaktfoto's of eerder gemaakte opnamen van seksuele activiteiten online worden gezet of gedeeld met anderen. Ook worden ze gedwongen naaktfoto's en -video's van zichzelf te maken. In meer dan de helft van de gevallen gaat het dreigen met beeldmateriaal samen met het gebruik van geweld en/of seksueel geweld. In 10% van de registraties waar dwang in voorkomt, dreigt de vermoedelijke dader de familie van het slachtoffer iets aan te doen. Het gaat om 5% van het totaal aan registraties bij de politie. Verder is opvallend dat in een vijfde van de registraties waar dwang in voorkomt, het slachtoffer wordt bedreigd met een wapen. Slachtoffers verklaren bijvoorbeeld aan de politie dat ze onder bedreiging van een vuurwapen seks moesten hebben in een hotel, of meer geld moesten afdragen aan hun pooier. Een politieagent legt ook uit dat de expliciete aanwezigheid van een wapen kan zorgen voor dwang:

*'Of bijvoorbeeld wapengebruik. Dan hoeft het niet eens zo te zijn dat iemand gestoken is maar het feit dat er bijvoorbeeld aanwezigheid van een wapen ergens is kan ook angst inboezemen. Dan heb je je stukje dwang eigenlijk al.'*⁷

Seksueel geweld als dwangmiddel komt in bijna een derde van alle registraties voor waar dwang wordt genoemd (n=61). Seksueel geweld komt in 31% van de gevallen voor in combinatie met het gebruik van fysiek geweld en in 30% met gedwongen drugsgebruik.

In 13 gevallen vertellen slachtoffers, uit voornamelijk Nigeria, dat zij een voodoo-eed hebben afgelegd in het land van herkomst. Met een voodoo-eed door een priester worden afspraken met een smokkelaar bekrachtigd. Eén man vertelt de politie dat een smokkelaar werk voor hem in Italië zou regelen. De eed hield in dat hij niet met andere mensen over die gemaakte afspraken zou praten en dat *'wanneer ik hem verraad ik gedood mag worden door de eed. Ik heb altijd geloofd wat deze man mij gezegd heeft want na het opdrinken van het sperma en het bloed werden mijn haren wit.'*

7 Interview 15.

In 11% (n=41) van de registraties zijn signalen te vinden van fysiek letsel bij het slachtoffer gerelateerd aan de uitbuiting. Politieagenten melden bijvoorbeeld signalen van fysieke mishandeling bij mogelijke slachtoffers van mensenhandel tijdens thuisprostitutiecontroles. Mogelijke slachtoffers vertellen ook over interne verwondingen, pijn en klachten als gevolg van de seksuele activiteiten. Ook worden seksueel geweld en zeer ruwe seksuele handelingen beschreven met verwondingen tot gevolg.

Meerderheid slachtoffers heeft te maken met factoren van kwetsbaarheid

Een grote meerderheid van de slachtoffers in de registraties heeft te maken met factoren die hen kwetsbaar maken. Zo ontvangt 18% van de mogelijke slachtoffers genoemd in de registraties hulpverlening. Een groot deel van hen wordt ook opgevangen door hulporganisaties, bijvoorbeeld in een jeugdzorginstelling of een specialistische opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Bij 8% van de mogelijke slachtoffers staat vermeld dat zij last hebben van verschillende psychische problemen, zoals automutilatie, suïcidale gedachten, persoonlijkheidsstoornissen en psychosen. Ook gebruikt 11% van de slachtoffers drugs. Vaak gaat het (in eerste instantie) om gedwongen drugsgebruik in de context van seksueel geweld, seksuele of criminele uitbuiting. Van de slachtoffers heeft 10% eerder seksuele uitbuiting of seksueel geweld meegemaakt. En een vijfde van de slachtoffers is kwetsbaar in materiële zin, omdat ze schulden hebben (n=47) of geen eigen huisvesting hebben (n=35). In een aantal registraties wordt vermeld dat mogelijke daders slachtoffers onderdak aanbieden, waarna zij in de prostitutie terechtkomen. Eén vermoedelijke dader verklaart bijvoorbeeld dat hij het vermoedelijke slachtoffer ontmoette tijdens het uitgaan en zij geen huisvesting had. Hij heeft haar toen onderdak geboden, maar vroeg hier geen geld voor. Volgens hem stelde het slachtoffer toen zelf voor dat ze in de prostitutie zou gaan werken. Hoewel hij daar naar eigen zeggen tegen was, reed hij haar naar escortafspraken en beheerde haar advertentie op een seksadvertentiewebsite.

Groot aantal signalen van afhankelijkheid

Een derde van de registraties bevatten signalen van afhankelijkheid. Zo verklaren 77 slachtoffers dat hun reis naar Europa of specifiek Nederland door een ander is betaald. Deze slachtoffers worden vaak op het vliegveld of bij een asielzoekerscentrum in het buitenland opgehaald door een contactpersoon. Op het moment van melden zijn 46 slachtoffers niet in het bezit van hun ID. Vaak verklaren zij dat hun paspoort is ingenomen door de dader. Een aantal Roemeense arbeidsmigranten verklaart bijvoorbeeld dat de werkgever de paspoorten heeft ingenomen. Ze zouden die pas terugkrijgen nadat zij gestart waren met werken in een slachthuis. Een ander voorbeeld is een gesprek dat de politie tijdens een prostitutiecontrole voert met een Venezolaanse vrouw. Zij vertelt dat een man haar drugs gaf, haar ID verscheurde en haar dwong sekswerk te doen. Ook zijn vermoedelijke slachtoffers regelmatig afhankelijk van een ander voor hun huisvesting. In 68 registraties wonen mogelijke slachtoffers bij de vermoedelijke dader of huurt de dader een vakantiehuis of regelt een ander huis.

4.4.5 De context van signalen van mensenhandel

De registraties van signalen van mensenhandel bij de politie bevatten soms ook informatie over de context waarin de uitbuiting zich afspeelt. Hieronder worden een aantal opvallende contextuele factoren toegelicht.

Meer dan een kwart van de mogelijke daders eerder in beeld bij de politie

Opvallend is dat voor iets meer dan een kwart van de gesignaleerde daders (52 van de 196) staat vermeld dat deze eerder in beeld is geweest bij de politie vanwege criminele activiteiten. In acht gevallen geeft de politie aan dat de verdachte voorkomt in een eerder mensenhandelonderzoek. In de overige gevallen gaat het om verdachten die onderdeel zijn van een onderzoek naar

een seksueel misdrijf, eerdere signalen van uitbuiting door de dader (die niet tot een mensenhandelonderzoek hebben geleid) en antecedenten op het gebied van illegale prostitutie, geweld, wapenbezit, vermogensdelicten en drugsbezit.

Sociale media, hotels en advertenties spelen rol bij uitbuiting

In een aantal registraties wordt vermeld hoe de uitbuiting door online platformen wordt gefaciliteerd. In 10% (n=39) van de registraties over uitbuiting wordt de rol van sociale media benoemd. Daarbij gaat het voornamelijk om slachtoffers die de dader hebben leren kennen via sociale media, vaak via dating apps en Facebook. Ook worden socialemedia-apps, voornamelijk berichtenapps zoals Snapchat en Whatsapp, gebruikt om contact te onderhouden met het slachtoffer en instructies te geven. Telegram en Instagram worden ook gebruikt om klanten te zoeken voor het slachtoffer en het slachtoffer te adverteren.

In 10% van de registraties vindt de uitbuiting in een hotel plaats. Het gaat bijna uitsluitend om signalen van seksuele uitbuiting, een enkele keer in combinatie met gedwongen drugsverkoop en gedwongen arbeid.

Ook seksadvertentiewebsites komen vaak in de registraties voor. In 14% van alle registraties wordt het gebruik van seksadvertentiewebsites genoemd. Dit is ongeveer een vijfde van alle registraties met signalen van seksuele uitbuiting. Advertenties worden in de meeste gevallen door de politie gesignaleerd als onderdeel van een controle. In een aantal gevallen melden bezorgde familieleden of hulporganisaties advertenties van kwetsbare personen. Ook aanbieders van de websites en klanten melden een enkele keer zorgen bij advertenties.

4.5 Fase 2: Verrijking

Deze paragraaf gaat over de acties die de politie onderneemt om de geregistreerde signalen van mensenhandel te verrijken. Met een beschrijving van een casus wordt kleur gegeven aan deze praktijk.

Meeste signalen worden opgeplust

Het signaalteam van de politie verrijkt de geregistreerde signalen. Soms gebeurt dit al eerder bijvoorbeeld direct door een wijkagent op locatie of door een medewerker van het TMM tijdens een prostitutiecontrole. De eerste vervolgacties op signalen worden dan uitgevoerd door de agent ter plaatse, zoals een eerste gesprek met een slachtoffer of betrokkene, in een telefoon kijken met toestemming van een slachtoffer en advies geven aan een mogelijk slachtoffer. Het komt ook voor dat de agenten het mogelijke slachtoffer vragen op haar telefoon te laten zien dat ze zelf toegang heeft tot haar advertentie op een seksadvertentiewebsite. Dit gebeurt wanneer agenten tijdens een prostitutiecontrole vermoedens hebben dat er sprake is van dwang.

Als de signalen niet door een politieambtenaar zelf worden gesignaleerd, maar via een melding bij het signaalteam van het TMM terechtkomen, wordt het signaal direct gewogen. Als het urgent is, gaat de politie ter plaatse en start direct een opsporingsonderzoek. Een politiemedewerker licht toe:

‘We willen wel proberen om eigenlijk elk signaal, al is het maar een hele kleine aanwijzing, bij de AVIM onder de aandacht te brengen en te beoordelen: is er acuut gevaar, is er dreiging, waardoor we gelijk moeten ingrijpen.’⁸

Het gaat hier bijvoorbeeld om meldingen waarbij het mogelijk slachtoffer zich op dat moment in een uitbuitingsituatie bevindt. Volgens de politie weegt ook mee of er sprake is van geweld en/of minderjarigheid. Het gaat hier dan ook relatief vaak om meldingen van familieleden en burgers die zich zorgen maken dat minderjarige en jongvolwassen vrouwen negatief worden beïnvloed door hun directe sociale omgeving, onder invloed zijn van drugs en mogelijk seksueel worden uitgebuit.

Een registratie start met een melding door een wijkagent. De wijkagent werd benaderd door een vrouw die haar zorgen uit over haar vriendin van 19 die met een oudere man in huis woont. De man zou haar mishandelen, weinig eten geven en haar aanzetten tot prostitutie. Hij heeft haar paspoort afgepakt. Ze heeft ook vermoedens dat er 'lui met cocaïne' in het huis komen.

Alle signalen worden uiteindelijk binnen het signaalteam van het TMM 'opgeplust', met andere woorden verrijkt. Het team zoekt bijvoorbeeld in de informatiesystemen van de politie naar extra informatie over het mogelijk slachtoffer en de eventuele verdachte. Zo leidt één van de registraties uiteindelijk tot een informatief gesprek mensenhandel, terwijl de registratie in eerste instantie een melding van verkrachting was. De informatie uit de politiestystemen liet namelijk zien dat er voor het slachtoffer in het verleden meldingen van seksuele uitbuiting en gedwongen prostitutie zijn geweest. Ook gebruikt het signaalteam in deze fase openbronnenonderzoek op het internet (OSINT) of zet het bevoegdheden in om informatie te vorderen, zoals seksadvertenties en sommige camerabeelden.

In een aantal registraties is terug te lezen dat politieagenten indicaties van dwang, uitbuiting en kwetsbaarheden signaleren tijdens een prostitutiecontrole. Denk aan relatief veel inkomsten moeten afstaan voor huisvesting, de taal niet spreken en afspraken en werklocaties die door anderen worden geregeld. Ondanks deze signalen zeggen de sekswerkers geen slachtoffer te zijn van mensenhandel. Op locatie wordt dan bijvoorbeeld de telefoon van de sekswerker, met toestemming van die persoon, bekeken voor aanvullende informatie die de signalen van dwang en uitbuiting zouden kunnen onderbouwen. Ook wordt er vaak opnieuw een controle gedaan. Op basis van al deze extra informatie kan het signaalteam telefoonnummers en advertenties op seksadvertentiewebsites natrekken. Ook legt het team in deze fase contact met eventueel andere betrokken partijen om extra informatie in te winnen, zoals de hulpverlening en de gemeente.

Het signaalteam zoekt het mogelijke slachtoffer, de vrouw van 19, op in de politiestystemen. Daaruit blijkt dat ze uit de jeugdzorg weg moest toen ze 18 jaar werd en onder dwang bij de man is gaan wonen. Ze heeft een tijdje op kamertraining gezeten, maar is daar sinds vorige week niet gezien. Er is nog een melding dat het slachtoffer eerder gedrogeerd is met crack en is verkracht. Verder staan er meldingen van diefstallen op haar naam. De AVIM overlegt met het wijkteam en de hulpverlening die de zorgen delen over seksuele uitbuiting en middelenmisbruik.

Politie spreekt regelmatig slachtoffers

Wanneer een slachtoffer bekend is, probeert de politie zo snel mogelijk met die persoon in gesprek te gaan. In deze steekproef gebeurt dat in meer dan twee derde van de gevallen (69%, n=250). Het gesprek is soms direct ter plaatse, later in een gepland informatief gesprek of in een direct gedane aangifte. Ook uit de interviews met de politie blijkt dat zij zo snel mogelijk contact zoeken met het slachtoffer voor een gesprek, zodra er een signaal van mensenhandel is.

Het blijkt moeilijk met het mogelijke slachtoffer in contact te komen. De politie heeft meerdere keren een afspraak met haar gemaakt voor een informatief gesprek, maar ze is niet op de afgesproken tijd en plaats aanwezig. Het is niet duidelijk waar ze is. Na bespreking van de casus op de signaaltafel wordt besloten dat het niet mogelijk is om de zaak verder op te pakken zonder een verklaring van het slachtoffer. De zaak wordt overgedragen aan de zorg.

4.6 Fase 3: Informatief gesprek en aangifte

Nadat de informatie in de eerste fase is verrijkt, doen experts mensenhandel van TMM een eerste weging: gaat de politie een signaal verder opvolgen of niet? Bij een verdere opvolging houdt de politie een informatief gesprek met het slachtoffer. Mogelijk doet het slachtoffer daarna aangifte en volgt er opnieuw een weging of er een opsporingsonderzoek kan worden gestart. Deze stappen komen aan de orde in deze paragraaf.

4.6.1 Weging signalen

Bij de weging van signalen kijken de experts mensenhandel of er indicaties zijn voor een mensenhandelsituatie of dat de combinatie van verschillende indicatoren samen een signaal is van mensenhandel:

‘Het is zo breed en moet natuurlijk in de context van elkaar gezien worden. En één signaal betekent niet dat je het over mensenhandel hebt. En dat vind ik ook in trainingen lastig uitleggen. Wanneer is het het nou wel en wanneer is het het nou niet.’⁹

Een andere respondent van de politie legt uit dat het meerdere indicatoren zijn die het samen tot een signaal mensenhandel maken:

‘Mochten er meerdere indicatoren mensenhandel in zitten, dan zien wij het dus als een signaal, dus bijvoorbeeld illegale prostitutie alleen is een indicator, maar is voor ons nog geen mensenhandel. Maar is het een illegale prostitutie gecombineerd met iemand die heel kwetsbaar is, omdat ze een lvb is of wat dan ook, dan kan het mogelijk richting mensenhandel gaan.’¹⁰

Check op drie kernelementen

Bij de weging wordt gekeken of de drie elementen van mensenhandel in het signaal aanwezig zijn: handeling, (dwang)middel en oogmerk van uitbuiting. Daarbij wordt er specifiek gekeken naar de indicaties voor kwetsbaarheid of dwang:

9 Interview 12.

10 Interview 15.

‘Op het moment dat er een melding binnenkomt waar echt geweld bij komt kijken, dan is het stukje dwang al bijna rond [...] Ofer moet bijvoorbeeld sprake zijn van hele ernstige kwetsbaarheid. Ik vind meisjes die, en die zijn vaak minderjarig, uit een instelling komen, die zijn natuurlijk toch wel extra kwetsbaar. En we weten gewoon ook uit ervaring dat die heel snel in zo’n loverboyachtige situatie terechtkomen. Dat zien we nu ook met criminele uitbuiting. Heel veel jongens op straat die heel graag bij zo’n gang willen horen. Uit stoerheid een beetje mee gaan doen. Dat maakt ook heel kwetsbaar.’¹¹

Vermoeden van mensenhandel is voldoende

Meerdere respondenten geven aan dat het na de verrijking en voor het informatief gesprek, nog niet helemaal duidelijk hoeft te zijn dat het om mensenhandel gaat. Niet alle elementen van mensenhandel hoeven in de eerste melding te zitten. Het gaat volgens een van de politieagenten in deze fase om *‘het vermoeden dat er mogelijk sprake is van mensenhandel.’*¹² Een andere respondent van de politie onderschrijft dit en zegt dat het om een potentiële situatie of om een mogelijk slachtoffer gaat wat aanleiding geeft om te gaan onderzoeken wat de daadwerkelijke situatie is.¹³ Een derde politieagent: *‘En het hoeft niet helemaal rond te zijn, maar er moet wel meer dan één ding zijn.’*¹⁴

In deze fase vindt vaak een eerste prioritering plaats.

*‘Dat heeft te maken met daadwerkelijk slachtofferschap op dit moment, de actuele situatie: waar heeft het plaatsgevonden, wanneer, onder welke omstandigheden, zijn er getuigen en andere bewijsmiddelen.’*¹⁵

Uit meerdere interviews met politieagenten en OvJ’s komt naar voren dat bepaalde factoren maken dat een zaak sneller wordt opgepakt, zoals minderjarigheid, kwetsbaarheid en het gebruik van geweld.

*‘Heel simpel gezegd, een minderjarige die nog in een uitbuitingssituatie zit krijgt gewoon 100% voorrang en dat pakken we ook direct op. Een meerderjarige die in de uitbuitingssituatie zit, dat is de tweede prioritering.’*¹⁶

4.6.2 Signalen die niet worden opgevolgd door de politie

Op basis van de weging besluit de politie in iets minder dan 10% (n=37) van de signalen, het signaal niet verder zelf op te volgen, maar door te zetten naar een andere organisatie of afdeling. Dit gebeurt bijna altijd nadat de politie het signaal heeft verrijkt met extra informatie en met het slachtoffer heeft gesproken. In een aantal gevallen is het meteen vanuit de melding duidelijk dat het niet om mensenhandel gaat. Veel van deze meldingen wijst de politie terug of door naar de hulpverlening voor verdere opvolging. Meestal heeft een slachtoffer op dat moment geen behoefte aan verdere opvolging door de politie. Maar het kan ook zijn dat het slachtoffer te kwetsbaar is om met de politie in gesprek te gaan. Zonder extra informatie van het mogelijk slachtoffer heeft de politie dan te weinig informatie om verder te onderzoeken.

Ook voor ambtshalve verder onderzoek heeft de politie in deze gevallen te weinig informatie of is dit niet in het belang van het slachtoffer. In een van de registraties valt over zo’n afweging te lezen:

¹¹ Interview 15.

¹² Interview 13.

¹³ Interview 12.

¹⁴ Interview 15.

¹⁵ Interview 14.

¹⁶ Interview 33.

‘De afspraken waren op die manier vrijwillig en in overleg. Wel zou [het slachtoffer] mogelijk afhankelijk zijn gemaakt van drugs en op die manier misbruik gemaakt van haar kwetsbare positie/ misbruik. Al met al weinig signalen mensenhandel, maar te weinig details van [het slachtoffer] om strafrechtelijk de zaak op te pakken. Dit ook terug gekoppeld aan [het slachtoffer].’

De volgende vervolgacties zijn bij deze casus geregistreerd:

‘Eerst ingezet op hulpverlening. Casus wordt voorgelegd aan zorgcoördinator, [het slachtoffer] weet dat zij aangifte kan doen als zij in staat en bereid is hierover te spreken, mogelijk als ze verder in hulpverlening zit.’

In een andere casus geeft een slachtoffer aan geen contact meer te willen met de politie. Zij heeft verklaard slachtoffer te zijn geworden van een loverboy en bedreigd te worden door haar ex. De politie informeert en adviseert de lokale wijkagent en de lokale gespecialiseerde hulpverlening hierover. Daarnaast adviseert de politie het slachtoffer wat te doen als haar ex haar opnieuw bedreigt. In een andere zaak, naar aanleiding van een diefstal, wordt een vrouw aangetroffen die ‘onvergunde escortwerkzaamheden’ verricht. Het gaat om een kwetsbare vrouw. In de overwegingen van de politie valt te lezen dat ‘alles duidt op mensenhandel’, maar dat er uit het verrijken van de informatie onvoldoende ondersteunend bewijs naar voren komt. Het OM stelt uiteindelijk voor om de verdachte voor andere strafbare feiten te vervolgen.

Een aantal zaken wordt direct doorgestuurd naar de afdeling zeden, omdat uit de eerste informatie blijkt dat het om een mogelijk seksueel misdrijf gaat. In het geval van gedwongen arbeid, wordt de registratie direct naar de Arbeidsinspectie gestuurd. In een klein aantal gevallen komt het voor (n=19) dat een informatief gesprek of een aangifte is gepland met een slachtoffer, maar dat dit om verschillende redenen uiteindelijk niet lukt. In de onderzochte registraties gaat het vaak om meldingen vanuit de hulpverlening met zorgen over een cliënt. Het blijkt dan dat de cliënt uiteindelijk niet in staat is of niet bereid is in gesprek te gaan met de politie. De politie maakt dan vaak afspraken met de hulpverlening over mogelijk contact in de toekomst.

In een klein aantal van de registraties waar een slachtoffer bekend is (n=21; 6%), gaat de politie naar aanleiding van het signaal niet (verder) in gesprek met het slachtoffer en geeft geen verdere opvolging aan het signaal. De reden hiervoor is dat er geen indicaties van mensenhandel of onvoldoende opsporingsindicaties voor mensenhandel in het signaal aanwezig zijn. Het gaat bijvoorbeeld om signalen die tijdens prostitutiecontroles naar boven zijn gekomen, maar waar het mogelijk slachtoffer zelf aangeeft geen slachtoffer te zijn.

‘Er zijn ook genoeg meldingen of situaties dat het slachtoffer niet met ons in gesprek wil of bijvoorbeeld aangeeft er is niets aan de hand, terwijl wij denken er is wel wat aan de hand. Dan is het heel lastig [...] Dan kan je niet zoveel. Je kan proberen eromheen te rechercheren in de hoop op voldoende informatie dat we die dader kunnen pakken, maar dan nog is de vraag of het slachtoffer gaat praten of niet.’¹⁷ ‘Ja we pakken het zeker ambtshalve op, wat je wel ziet is dat gewoon je informatie verzamelen op het moment dat het slachtoffer niks zegt is gewoon heel lastig.’¹⁸

In andere gevallen is het uit de registratie onduidelijk wat de opvolging is geweest of was het niet (meer) mogelijk contact te leggen met het slachtoffer of de melder.

¹⁷ Interview 13.

¹⁸ Interview 12.

4.6.3 Informatief gesprek in 38% van de registraties

In 38% van de registraties waar een slachtoffer bekend is (n=139), wordt een informatief gesprek vermeld.¹⁹ De politie licht toe dat een informatief gesprek meestal de eerste vervolgstap is en ook al in de fase van de verrijking kan plaatsvinden. In het informatief gesprek informeert de politie het slachtoffer over het doen van aangifte en wat dit voor het slachtoffer betekent. Tijdens het gesprek bekijkt de politie ook of er signalen van mensenhandel aanwezig zijn en welke informatie verder uitgezocht kan worden. Naar aanleiding van het informatief gesprek worden er, als dat mogelijk is, extra onderzoekshandelingen verricht. Denk aan genoemde telefoonnummers van betrokkenen en seksadvertenties natrekken en beeldmateriaal opvragen. Ook wordt via openbronnenonderzoek (OSINT) extra informatie gezocht over de betrokkenen.

In sommige registraties waar een opsporingsonderzoek is gestart, lijkt er niet met het slachtoffer te zijn gesproken voorafgaand aan die beslissing. In die gevallen is er vaak ander bewijsmateriaal voorhanden, zoals aangifte door een familielid, een acute situatie van uitbuiting waar de politie ter plaatse is, gevorderd beeldmateriaal of een lopend onderzoek.

Geen vervolg na informatief gesprek

In een kwart van de gevallen waar een informatief gesprek heeft plaatsgevonden, besluit het mogelijk slachtoffer geen vervolg te willen geven aan de zaak en geen aangifte te willen doen. In de meeste gevallen verklaren zij geen slachtoffer te zijn van mensenhandel of willen ze eerst prioriteit geven aan hun hulpverleningstraject.

Na een informatief gesprek kan ook de politie besluiten om geen opsporingsonderzoek op te starten. Dat gebeurt in ruim een kwart van de gevallen in deze steekproef. Meestal omdat er volgens de politie geen signalen van mensenhandel in de registratie aanwezig zijn. Toch meldt de politie in de weging dan vaak dat er zeker zorgen zijn, bijvoorbeeld rondom mishandeling of seksueel misbruik. Maar concrete aanknopingspunten van mensenhandel kunnen dan niet worden gevonden. Voorbeelden zijn sekswerkers waar de politie dwang vermoedt of een minderjarige die onder invloed staat van leeftijdgenoten en waarbij diens omgeving vermoedt dat de minderjarige onder dwang seks heeft. De zorgen en de informatie die de politie heeft opgevraagd, zijn dan op zichzelf niet concreet genoeg om een vervolgonderzoek te kunnen starten, zonder extra informatie zoals een verklaring of aangifte van het mogelijk slachtoffer.

Een OvJ geeft aan dat er na het informatief gesprek een tijd gewacht wordt of een slachtoffer aangifte wil doen:

‘En dan kan het zijn dat iemand daar nog helemaal niet aan toe is om aangifte te doen, dus dan houdt het een gewoon een beetje op. Het gebeurt best vaak dat er wel een informatief gesprek is, maar dat een nooit een aangifte komt. Ik denk wel 33% van de gevallen, misschien nog wel meer.’²⁰

19 Dit zegt overigens niet alles over het percentage van het totaal aantal signalen van mensenhandel dat tot een informatief gesprek leidt. Er is geen richtlijn voor wanneer de feitcode mensenhandel aan een registratie wordt toegevoegd. De verschillende eenheden en teams doen dit dan ook op verschillende momenten in het proces. Bij een groot aantal registraties waar geen informatief gesprek wordt vermeld, staat wel een opsporingsonderzoek, een aangifte of een doorverwijzing naar het Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) vermeld. Daaraan gaat vaak een informatief gesprek vooraf.

20 Interview 34.

Op de vraag of er in deze gevallen wel eens ambtshalve wordt vervolgd, zegt de OvJ dat dit afhangt van de ernst van de situatie en hoe groot het risico is dat iemand anders slachtoffer wordt.

‘Ik heb het twee keer gedaan uiteindelijk, dat we er wel mee verder zijn gegaan, en het slachtoffer uiteindelijk zelf toch aangifte deed. Maar ik ga niet heel makkelijk over de wens en belangen van het slachtoffer heen.’²¹

In een aantal registraties wordt de weging van de informatie expliciet in de registratie vermeld. Daarin is regelmatig te lezen dat dit een momentopname is, op basis van de verrijking en het informatief gesprek:

‘Als [het slachtoffer] daadwerkelijk aangifte gaat doen komt er wellicht meer informatie waar ik opnieuw naar zou kunnen kijken. Voor nu zie ik geen bronnen of feiten dat er eerdere meldingen zijn of verdachte situaties die kunnen aantonen dat [het slachtoffer] uitgebuit is, maar uiteraard kan dit zeker gebeurd zijn.’

Regelmatig doorverwijzing naar hulp en opvang

De politie bekijkt ook of er naar aanleiding van het informatief gesprek hulp of bescherming nodig is voor het slachtoffer. In deze fase wordt er regelmatig overlegd en doorverwezen naar de hulpverlening en opvang. Bij minderjarige slachtoffers maakt de politie zorgmeldingen bij Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming. Wanneer er ook sprake is van vermissingen, een minderjarige die wegloopt van huis of een instelling, werkt de politie samen met de hulpverlening. Bijvoorbeeld om een minderjarige eventueel in een gesloten jeugdzorginstelling te plaatsen of door afspraken te maken met de instelling over de veiligheid van de minderjarige.

Buitenlandse meerderjarige slachtoffers van buiten de EU wordt opvang aangeboden als uit het informatief gesprek blijkt dat er sprake is van de ‘geringste aanwijzing’ van mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel van buiten de EU worden opgenomen in een Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM). Zij krijgen in het informatief gesprek de ‘bedenktijd’ aangeboden: een periode van maximaal drie maanden om tot rust te komen in de opvang en te beslissen of zij aangifte willen doen. Niet in alle registraties wordt duidelijk vermeld of de bedenktijd is aangeboden. Volgens respondenten van de politie biedt de politie elk slachtoffer dat afkomstig is van buiten de EU en melding doet van mensenhandel de bedenktijd aan. Volgens de politie kijken zij op dat moment alleen of de elementen van mensenhandel aanwezig zijn in het verhaal. Zij doen dan niet aan waarheidsvinding en bekijken ook niet of er opsporingsindicaties zijn. In een klein aantal registraties (n=18) waarin staat dat de bedenktijd is aangeboden, staat ook de reactie van het mogelijk slachtoffer vermeld. In twee derde van deze gevallen accepteert het slachtoffer de bedenktijd. In veel gevallen gaat een slachtoffer dan ook naar een COSM. Sommige slachtoffers zeggen echter toegang te hebben tot een slaapplek bij bekenden en niet naar de opvang te willen. In een derde van de gevallen willen slachtoffers geen gebruikmaken van de bedenktijd en doen direct aangifte.

IDENTIFICATIE VAN SLACHTOFFERS

In Nederland wordt er officieel geen onderscheid gemaakt tussen de signalering van mensenhandel en het identificeren van een slachtoffer van mensenhandel. Dat betekent dat er geen formeel identificatiemoment bestaat. *‘Identificeren kun je niet zonder*

²¹ Interview 34.

*signaleren en signaleren kun je alleen als je iemand identificeert. Die twee zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.*²² De respondenten zijn van mening dat signalering en identificatie met elkaar zijn verbonden en zelfs een geheel zijn. Twee respondenten van het TMM zijn daarom van mening dat er geen moment van identificatie kan worden benoemd. Deze respondenten leggen uit dat er signalen binnenkomen die al gelijk aan een (mogelijk) slachtoffer worden gekoppeld.

Daarnaast vertellen de respondenten van de politie dat zij slachtofferschap niet expliciet beoordelen. Als de politie bijvoorbeeld besluit een signaal niet verder op te pakken, omdat er onvoldoende bewijs is voor mensenhandel, zegt de politie:

*‘Wij zeggen dan alleen er is geen opsporingsindicatie, we kunnen niet verder met het onderzoek dus dan stopt het onderzoek en er komt geen vervolging of berechting van een verdachte. Maar daarmee zeggen we niet of iemand slachtoffer is.’*²³

Als er dus onvoldoende opsporingsindicaties zijn, betekent dat niet direct dat er ook geen sprake is van een slachtoffer. Er wordt onderscheid gemaakt tussen feitelijk en juridisch slachtofferschap:

*‘Ik sta er achter als politie zijnde [...] dat wij naar het juridische slachtofferschap kijken. Dat wil niet zeggen dat iemand geen slachtoffer is [...] dan blijkt een zaak niet te kunnen draaien, dan zeggen we niet van het is niet gebeurd of je bent geen slachtoffer. Dan hebben we gewoon onvoldoende bewijs.’*²⁴

Vooraf voor slachtoffers van mensenhandel die van buiten de EU afkomstig zijn, is formele identificatie van slachtofferschap van belang. Dit is namelijk verbonden aan de toegang tot hulp en bescherming, zoals hiervoor beschreven.

*‘Tegelijkertijd hangen er zoveel rechten aan slachtofferschap of niet. En als die geringste aanwijzing vervolgens niet wordt gegeven, ja, dan krijgen slachtoffers ook niet de voorzieningen waar ze eigenlijk wel recht op zouden hebben.’*²⁵

4.6.4 Weegtafel

Na het informatief gesprek overlegt het TMM met de OvJ. Dit gebeurt vaak tijdens een ‘signaal-tafel’ of ‘weegtafel’. Volgens de medewerkers van de politie en de OvJ’s die voor dit onderzoek zijn gesproken, zijn de lijntjes tussen het TMM en het OM kort. Zij overleggen veel over welke signalen opgepakt moeten worden en welke middelen daarbij ingezet moeten worden.

*‘Een van de dingen die terugkomen bij zo’n signalenoverleg is of het slachtoffer wel of geen aangifte wil doen. En ook in die zin vertrouw ik er bij de politie ook wel op dat ze de juiste dingen doen als het gaat om het onderhouden van een relatie met het slachtoffer om die aangiftebereidheid omhoog te krijgen. Initiële opsporingshandelingen, daar doet de politie vaak ook wel goede suggesties voor. Wat we eigenlijk in de meeste gevallen ook wel gewoon overnemen.’*²⁶

22 Interview 14.

23 Interview 13.

24 Interview 12.

25 Interview 20.

26 Interview 3.

Aan de weegtafel bespreken de politie en het OM welke organisatie het signaal het beste verder kan oppakken. Een OvJ legt uit dat een signaal soms gaat om een zorgelijke situatie waar in eerste instantie de gemeente opvolging aan moet geven.²⁷ Eén van de OvJ's vertelt dat in principe elk signaal wordt opgevolgd, maar dat dit niet per definitie in het strafrecht hoeft te zijn:

*'In principe vind ik dat we onze Aanwijzing mensenhandel en onze internationale verplichtingen zo moeten uitleggen dat ieder signaal wordt opgepakt. Dat betekent niet dat ieder signaal ook direct strafrechtelijk wordt opgepakt of dat het een onderzoek wordt. Want oppakken kan soms ook zijn, we gaan schakelen met de zorgcoördinator, we gaan kijken dat er hulp komt. Of we gaan schakelen met de gemeente en we gaan de gemeente een controle laten doen. Bij ieder signaal moet je wel een vorm van interventie doen.'*²⁸

4.6.5 Aangifte: in een kwart van de gevallen

In een kwart van alle registraties waar een slachtoffer bekend is, wordt een aangifte vermeld. Van de registraties die tot een aangifte leiden is in 40% van de gevallen het slachtoffer de melder van de signalen. In 33% van de gevallen komt de eerste melding uit de migratieketen.

Wat opvalt is dat registraties met een minderjarig slachtoffer slechts 10% van de aangiften uitmaken. Toch is van de gesignaleerde slachtoffers in de registraties bijna 15% minderjarig. Registraties met signalen van mensenhandel met een minderjarig slachtoffer leiden maar in 17% van de gevallen tot een aangifte, terwijl er bij volwassen slachtoffers in 26% van de gevallen aangifte wordt gedaan. Een verklaring hiervoor kan zijn dat volwassen slachtoffers veel vaker dan minderjarige slachtoffers zelf de melder zijn van de signalen. Bij minderjarige slachtoffers waar een informatief gesprek heeft plaatsgevonden, maar uiteindelijk geen aangifte is gedaan, wordt de situatie vaak (terug) overgedragen aan de hulpverlening. Bijvoorbeeld omdat een slachtoffer gebaat is bij voorrang aan een hulpverleningstraject.

4.7 Fase 4: Opsporingsonderzoek

Na de aangifte vindt opnieuw een weging plaats over het vervolgonderzoek. Het gaat daarbij om de vraag of er voldoende informatie is om tot een verdenking van mensenhandel te komen. Daarover gaat deze paragraaf.

4.7.1 Uitbuiting in buitenland, vaak geen opsporingsonderzoek

Op het moment dat iemand aangifte doet, erkent die zichzelf al vaak als slachtoffer, terwijl dat bij een informatief gesprek niet per se het geval is. In dit stadium, na de aangifte, trekken slachtoffers zich minder vaak nog terug uit het proces. Slechts een aantal keer wil het slachtoffer na de aangifte alsnog niet verder gaan met het proces. Maar meestal is het een besluit van de politie en/of het OM als er geen vervolgonderzoek start of het vervolgonderzoek stopt. Als reden daarvoor noemen de politie en/of het OM dat er geen of te weinig opsporingsindicaties aanwezig zijn.

Van de registraties waar een aangifte is opgenomen en de politie besluit het onderzoek niet verder door te zetten, gaat het in drie kwart van de gevallen om signalen van mensenhandel van slachtoffers afkomstig uit Afrika. Deze signalen komen van de slachtoffers zelf of van de part-

²⁷ Interview 34.

²⁸ Interview 33.

ners in de migratieketen. De politie geeft vaak aan dat er geen onderzoek wordt gestart, omdat er onvoldoende opsporingsindicaties zijn. De uitbuiting in deze registraties vindt meestal buiten Nederland plaats. Slachtoffers vertellen dat zij onderweg, vanuit het Afrikaans continent naar Europa, zijn uitgebuit. Het gaat vaak om seksuele en criminele uitbuiting in Italië. Wanneer er wel duidelijke opsporingsindicaties in het verhaal zitten, zoals een naam van de verdachte of adressen, draagt de politie deze aangifte over aan Italië voor verdere opvolging.

In een aantal gevallen vertelt het slachtoffer dat een deel van de uitbuiting ook in Nederland plaatsvond. Maar in de meeste van die gevallen geeft de politie aan dat er voor de uitbuiting in Nederland geen aanknopingspunten zijn gevonden om verder te onderzoeken. Het gaat vaak om situaties waar het slachtoffer door de dader naar Nederland is gehaald en een korte periode in diens huis heeft verbleven. In de registraties staat dat het slachtoffer is misbruikt of uitgebuit tijdens dit verblijf in Nederland, tot het slachtoffer kon vluchten.

Weinig concrete aanknopingspunten voor onderzoek

Ondanks dat deze aangiften volgens de politie vaak signalen van mensenhandel bevatten, blijkt uit de registraties dat het voor de politie moeilijk is om concrete aanknopingspunten voor verder onderzoek te vinden. In de aangiften komt namelijk geen concrete informatie over de locaties en de verdachten naar voren. De politie noteert bijvoorbeeld de volgende signalementen van verdachten: *‘Nederlands, erg groot, lengte onbekend, casual gekleed, naam was te lang om te onthouden.’* en in een andere registratie: *‘[de verdachte] zou een kleine witte auto rijden, verder wist [slachtoffer] niets over haar.’*

De politie noteert na een aangifte regelmatig het volgende:

‘Daar [het slachtoffer] verder geen bijzonderheden kon geven omtrent de locatie alwaar hij was vastgehouden en het summiere signalement van [de verdachte] heeft het onderzoek geen resultaat opgeleverd wat tot het achterhalen van de locatie alwaar hij opgesloten heeft gezeten en/of tot identificatie en/of aanhouding van de verdachte kan leiden.’

In een andere registratie staat:

‘[slachtoffer] heeft geen namen en plaatsen genoemd in gesprek waar verder op gezocht kan worden; te weinig informatie voor verder onderzoek mensenhandel.’

Een respondent van de politie licht dit verder toe:

‘Je ziet toch in veel verklaringen informatie terug die niet zo concreet is dat het heel moeilijk is om dat te verifiëren of op door te onderzoeken. ‘Ik zat in een huis in, nouja, ergens in een groot gebied’, en dan geen namen, geen straatnamen. Dat is best heel lastig als iets heel erg op de vlakte blijft.’²⁹

Een andere medewerker van de politie zegt hierover:

‘De verhalen die ze vertellen, die zijn altijd, ja, zo abstract en eh veralgemeniseerd dat je daar gewoon niet zo heel veel mee kan. Dus dan hebben ze het over ‘een’ lange kale man, ‘een’ auto, ‘een’ woning en verder geen hele concrete informatie ook niks op de telefoons, dus je hebt niks om het verhaal te kunnen staven of op verder te onderzoeken. Dus heel veel van die aangiften kunnen om die reden niet in behandeling worden genomen.’³⁰

29 Interview 11.

30 Interview 24.

Dat slachtoffers afkomstig van het Afrikaanse continent vaak moeite hebben om details te verklaren aan politieagenten, komt volgens een zorgcoördinator doordat zij vaak een groot wantrouwen hebben tegenover de autoriteiten. Zij delen vaak pas details nadat ze een vertrouwensband met hen hebben opgebouwd:

‘Heel veel wat ze vertellen moet je ook wel in context kunnen plaatsen. Als je kijkt bij de West-Afrikaanse groep daar speelt voodoo best een grote rol vaak, als dwangmiddel ook, nou daar is bij de gemiddelde politiemann/vrouw niet direct veel kennis over en al helemaal niet veel begrip voor. Dat is echt schrijnend. Dat weten de slachtoffers ook hè. Ook als ze het eerste gesprek met mij hebben dan vertellen ze er niks over. Tot ik er gericht naar vraag. Dan vertellen ze er iets over dat ze inderdaad de eed hebben afgelegd maar dan zullen ze in eerste instantie best zeggen dat zij er niet in geloven, zij zijn niet zo achterlijk! Terwijl je ziet de spanning er vanaf druipen zodra het over voodoo gaat. Daar zou de politie ook veel meer open het gesprek over moeten hebben. Ik denk dat ze dus voor een deel niet het hele verhaal krijgen onder andere hierdoor.’³¹

In een van de registraties vertelt een slachtoffer geen aangifte te willen doen vanwege de voodoo-eed die hij heeft afgelegd. Een respondent van de politie zegt dat zij zich bewust zijn van mogelijk wantrouwen tegen de politie. Zij houden dan ook zoveel mogelijk rekening met culturele verschillen en proberen een slachtoffer zoveel mogelijk op het gemak te stellen. Een andere zorgcoördinator legt uit dat de vertrouwensband vanuit de hulpverlening belangrijk is om een slachtoffer te helpen verklaren bij de politie:

‘Dat is iets wat ik altijd hoor van organisaties: ‘nee maar ze durven niet’. Ja, daar hebben wij hier, als ze eenmaal bij ons de drempel over zijn gestapt, geen last meer van.’³²

In het overige kwart van de registraties, waar wel een aangifte is opgenomen, maar geen opsporingsonderzoek is gestart, zijn de slachtoffers niet afkomstig uit Afrika. In bijna de helft van deze gevallen registreren de politie en/of het OM dat de zaak uiteindelijk niet om mensenhandel lijkt te gaan of dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een onderzoek, ondanks verrijking.

4.7.2 Opsporingsonderzoek gestart in 13% van de registraties

Bij signalen waar het signaalteam genoeg informatie heeft om tot een verdenking van mensenhandel te komen, wordt een opsporingsonderzoek gestart. Dit gebeurt in 13% van de registraties (n=48). Vanaf dat moment kunnen er bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet om de verdenking verder te verrijken en vluchtige gegevens veilig te stellen. Voor de inzet van deze bevoegdheden stelt het signaalteam een proces-verbaal van verdenking op en overlegt met de OvJ. Het onderzoek wordt dan overgedragen aan het tactisch opsporingsteam van het TMM.

Signalen vanuit politie en slachtoffers leiden vaakst tot opsporingsonderzoek

Een kwart van de signalen dat uiteindelijk tot een opsporingsonderzoek leidt, is door de politie zelf gesignaleerd. Een aantal daarvan komt voort uit prostitutiecontroles, andere vanuit signalen die in eerste instantie als seksueel misdrijf bij de zedenpolitie zijn binnengekomen. Bijvoorbeeld een slachtoffer dat tijdens een informatief gesprek bij de zedenpolitie vertelt dat zij door haar vader is gedwongen seks te hebben met andere mannen. De zedenpolitie schakelt dan het TMM in voor een gecombineerde intake waarbij zowel een zeden- als een mensenhandelrechercheur aanwezig is. Daarnaast komt een kwart van de opsporingsonderzoeken voort uit signalen die slachtoffers zelf hebben gemeld. De overige signalen komen van bekenden en familie van het slachtoffer (15%) en vanuit de hulpverlening (10%).

³¹ Interview 23.

³² Interview 22.

Slachtoffers in opsporingsonderzoeken vaker uit Nederland afkomstig

In vergelijking met de slachtoffers in de hele steekproef, zijn de slachtoffers in de opsporingsonderzoeken, vaker afkomstig uit Nederland (42%) of Latijns-Amerika (15%). Hoewel slachtoffers afkomstig uit Afrika bijna twee derde van de aangiften doen, leiden deze signalen van mensenhandel nauwelijks tot opsporingsonderzoeken. Deze slachtoffers doen vaker melding van mensenhandel die buiten Nederland heeft plaatsgevonden. De meldingen van signalen met Nederlandse en Latijns-Amerikaanse slachtoffers lijken uitsluitend over uitbuiting in Nederland te gaan. Een zorgcoördinator licht toe:

‘[...] de Zuid-Amerikaanse en Nederlandse slachtoffers die worden bij de controles aangetroffen [...] bij de controles die we doen komen we allerlei soorten mensen tegen, maar eigenlijk nooit de Afrikaanse slachtoffers. De Zuid-Amerikaanse die zijn meer als de Nederlandse slachtoffers. [...] Ik ben in al die jaren één keer een Nigeriaanse dame tegen gekomen en die had een Nederlands paspoort.’³³

Slachtoffers in opsporingsonderzoeken vaker minderjarig

De slachtoffers in de registraties die uiteindelijk tot een opsporingsonderzoek leiden, zijn procentueel vaker minderjarig vergeleken met het percentage minderjarigen in de hele steekproef. Minderjarige slachtoffers zijn 15% van de totale steekproef van signalen van mensenhandel waar een slachtoffer bekend is, en 21% van de opsporingsonderzoeken. De eerste signalen van mensenhandel bij minderjarigen worden gemeld door jeugdhulp, ouders en een aantal keer door hotels. Meestal zijn daarbij meerdere signalen van dwang en dreiging aanwezig. Dreiging met gebruik van een wapen is de meest voorkomende vorm van dreiging bij de minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting waar een opsporingsonderzoek op volgt. Er wordt ook regelmatig gebruikgemaakt van beeldmateriaal in dreiging richting het slachtoffer. Meiden worden bijvoorbeeld gedwongen seksueel getinte foto's te sturen, of er worden opnamen gemaakt van gedwongen seksuele handelingen met derden waarbij gedreigd wordt deze online te zetten. Een aantal keer is er ook sprake van gedwongen drugsgebruik. In de meerderheid van deze gevallen wordt een verdachte aangehouden.

Niet-Nederlandse slachtoffers vaak afhankelijk van dader

In bijna een kwart van de gevallen die leiden tot een opsporingsonderzoek heeft het slachtoffer zelf de signalen gemeld. Onder de niet-Nederlandse slachtoffers van deze meldingen gaat het vaak om mensen die afhankelijk zijn van een ander. Zij zijn door die persoon gehuisvest of die heeft de reis naar Nederland voor hen betaald. Het gaat bijvoorbeeld om vrouwen die in eerste instantie vrijwillig werkten als sekswerker. Vanuit hun afhankelijkheid van de dader worden zij gedwongen, soms met dreiging of gebruik van geweld, steeds meer geld af te staan en tegen hun wil seksuele handelingen te verrichten. De vermoedelijke daders regelen vaak hun huisvesting, transport naar afspraken en/of beheren advertenties op seksadvertentiewebsites. Bij de Nederlandse slachtoffers die zelf melding maken bij de politie is er minder vaak sprake van afhankelijkheid van de mogelijke dader. Bij hen gaat het voornamelijk om dwang door middel van geweld.

Vaker sprake van dwang en dreiging in opsporingsonderzoeken

In de registraties van signalen van mensenhandel die tot een opsporingsonderzoek leiden, zijn vaker signalen van dwang en dreiging aanwezig (69%) dan in het totaal aantal registraties met een feitcode mensenhandel (52%). Ook hierbij is het gebruik van geweld de meest voorkomende vorm van dwang. Dit komt vaak voor in combinatie met het dreigen met geweld en dreigen

33 Interview 22.

met het gebruik van een wapen. In bijna een kwart van de registraties die tot een opsporingsonderzoek leiden komen wapens voor. Slachtoffers worden bedreigd met een vuurwapen of mes, of het gaat om wapens die duidelijk in de ruimte met het slachtoffer aanwezig zijn, waardoor er een dreigend gevoel ontstaat. In een van de registraties gaat het om een minderjarig meisje dat via sociale media een jongen heeft leren kennen. De jongen zet haar onder druk om hem te komen zien. Hij neemt haar mee naar een kelder:

‘Daar laat [de verdachte] haar een soort wapen zien, uit het niets zei hij ‘ik ga je schieten’, dan zegt hij dat het een nepwapen is, [het slachtoffer] moest [de verdachte] pijpen, [de verdachte] duwt haar en slaat haar, dan wilt [het slachtoffer] [de verdachte] niet meer pijpen, [de verdachte] en [het slachtoffer] hebben seks, durfde niet te zeggen dat ze niet wilde, daarna mocht ze weg.’

In een andere registratie van een politiecontrole, naar aanleiding van een melding van een familielid dat een vrouw opgesloten wordt, beschrijft de politie dat het mogelijk slachtoffer angstig overkomt en er messen en pepperspray op tafel liggen. Het slachtoffer vertelt dat ze weet dat de verdachte een vuurwapen heeft.

In een kwart van de opsporingsonderzoeken gaat het om signalen dat een derde de seksuele uitbuiting van een slachtoffer faciliteert. Bijvoorbeeld door het slachtoffer naar seksafspraken te rijden, het klantcontact te onderhouden of de seksadvertentie te beheren. *Grooming* van het slachtoffer of het kopen van spullen voor het slachtoffer om hiermee het vertrouwen te winnen, komt minder voor. Een aantal keer wordt wel vermeld dat de vermoedelijke dader cadeautjes, kleding en kleding voor werk koopt en plastische chirurgie voor het slachtoffer bekostigt.

4.8 Reflectie: knelpunten en kansen

Dit hoofdstuk geeft inzicht in hoe de politie mensenhandel signaleert en signalen van mensenhandel opvolgt. Daarvoor zijn uittreksels van BVH-registraties met een feitcode mensenhandel geanalyseerd. Er is gekeken naar welke signalen van mensenhandel deze registraties bevatten, wie deze signalen heeft gemeld en hoe de politie deze signalen opvolgt. Daarnaast zijn interviews gehouden met opsporingsambtenaren en specialisten van de politie, OvJ's en zorgcoördinatoren. De interviews geven context aan hoe de politie de signalen weegt, hoe tot opvolging wordt besloten en welke afwegingen daarbij een rol spelen.

De inhoud van de registraties

Een analyse van de registraties geeft inzicht in de vele verschillende vormen van mensenhandel waar de politie mee te maken krijgt.

Twee derde van de signalen van mensenhandel bij de politie gaat over seksuele uitbuiting. Het overgrote deel hiervan heeft betrekking op uitbuiting in de context van niet-vergund sekswerk. Het gaat voornamelijk om Nederlandse, Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse slachtoffers. Van de slachtoffers van seksuele uitbuiting is 14% minderjarig. Zij worden onder andere slachtoffer van uitbuiting door leeftijdgenoten en uitbuiting via sociale media. In veel gevallen wordt het eerste contact tussen slachtoffer en dader gelegd via sociale media.

Minder dan een vijfde van de registraties heeft betrekking op criminele uitbuiting. Slachtoffers zijn in een derde van de gevallen Nigeriaanse mannen die in Italië gedwongen drugs hebben moeten verkopen. In 62% van de registraties over criminele uitbuiting gaat het om gedwongen

criminele activiteiten als stelen en winkeldiefstal, werken in een hennepkwekerij, overvallen plegen en het vervoeren van drugs, geld en wapens. Een klein deel van de registraties bevat signalen van zowel criminele als seksuele uitbuiting. De slachtoffers zijn vooral mannen van Afrikaanse afkomst die, naast gedwongen drugsverkoop in Italië, gedwongen zijn tot seks met derden en Nederlandse vrouwen die gedwongen diefstal en bankfraude plegen.

Daarnaast geven de registraties een beeld van de middelen die worden ingezet bij de uitbuiting en van de mogelijke slachtoffers en vermoedelijke daders. Zo bevatten veel van de registraties meerdere signalen van dwang. De meest voorkomende vorm van dwang is het gebruik van geweld. Daarnaast lijken vermoedelijke daders vaak misbruik te maken van de kwetsbaarheden van slachtoffers. Een aantal slachtoffers is bijvoorbeeld dakloos en krijgt van de vermoedelijke dader het aanbod om bij hem of een vriend thuis te komen wonen. Slachtoffers komen zo geleidelijk in een afhankelijkheidssituatie terecht waarbij ook dwang steeds meer een rol gaat spelen. Veel vermoedelijke slachtoffers ontvangen voorafgaand aan de signalen van mensenhandel hulpverlening voor complexe problematiek.

Een kwart van de verdachten die in beeld zijn bij signalen van mensenhandel, zijn (eerder) bij de politie in beeld vanwege criminele activiteiten, zoals fraude, vermogensdelicten en wapenbezit. Daarnaast gaat het om verdachten in lopende mensenhandelonderzoeken of personen die eerder in verband zijn gebracht met uitbuiting en veroordelingen voor seksuele misdrijven.

Het signalerings- en opvolgingsproces

Een groot deel van de signalen die de politie registreert, komt van de politie zelf. Onder andere vanuit prostitutiecontroles, lopende onderzoeken en meldingen die in eerste instantie over iets anders gaan dan mensenhandel. Ook slachtoffers zelf melden een groot deel van de signalen van mensenhandel bij de politie. Daarnaast komen veel signalen uit de migratieketen en vanuit de hulpverlening.

Na een eerste weging is de eerste stap in het opvolgingsproces dat het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) het signaal te verrijkt met extra informatie. Ook probeert het team in contact te komen met het slachtoffer om een beter beeld te krijgen van de signalen. Een intelligencemedewerker verrijkt het signaal in eerste instantie met informatie uit de politiesystemen over het mogelijke slachtoffer, de vermoedelijke dader en de betrokken locaties. Daarnaast gaat de politie ter plaatse, spreekt met betrokkenen, kijkt in de telefoon van het mogelijk slachtoffer en vraagt beeldmateriaal en informatie op bij andere organisaties. In de meerderheid (69%) van de registraties waar een slachtoffer bekend is, heeft de politie met het slachtoffer gesproken.

De verrijking van het signaal heeft ook als doel om de meest passende vervolgstappen te bepalen. In een deel van de registraties wordt na een eerste gesprek en de verrijking van de informatie duidelijk dat de signalen geen betrekking hebben op mensenhandel. Het blijkt uiteindelijk om bijvoorbeeld een seksueel misdrijf of huiselijk geweld te gaan. In deze gevallen zet het TMM de melding door naar een andere afdeling van de politie. In een deel van de gevallen betekent dit dat de politie, in overleg met ketenpartners, besluit dat een (strafrechtelijke) opvolging (op dat moment) niet de beste vervolgstap is. Ook legt de politie in een deel van de registraties contact met de hulpverlening zodat het slachtoffer de juiste hulp en bescherming ontvangt. In ongeveer een vijfde van de gevallen waar geen opsporingsonderzoek wordt gestart, verwijst de politie een slachtoffer naar hulpverlening.

Een belangrijk onderdeel van het verrijken van een signaal is een verklaring van het mogelijke slachtoffer. In veel gevallen blijkt zo'n verklaring zelfs noodzakelijk om tot een concrete verdenking te kunnen komen. Op basis van de informatie van het slachtoffer kan de politie nieuwe vervolgacties inzetten om tot een concreet signaal te komen. In een kwart van de gevallen waarin geen opsporingsonderzoek plaatsvindt, hangt dat samen met de beslissing van mogelijke slachtoffers om geen vervolg te geven aan de zaak. Vaak omdat zij verklaren geen slachtoffer te zijn. Ondanks een breed scala aan opsporingsbevoegdheden om signalen te verrijken, is het voor de politie in deze situaties moeilijk om voldoende bewijs te vinden waarmee een onderzoek naar mensenhandel gestart kan worden. Er is bijvoorbeeld een vermoeden van enige vorm van dwang, maar dat is zonder meer informatie vanuit het slachtoffer niet te bewijzen of verder te onderzoeken.

Knelpunt: Signalen van mensenhandel worden gemist

Een zorg die naar voren komt uit de interviews met zowel de politie als het OM gaat over de signalen die niet bij het TMM terechtkomen. Volgens de respondenten worden er soms signalen gemist, doordat er niet de juiste vragen worden gesteld of doordat er niet verder wordt doorgevraagd. Zo kan bijvoorbeeld uitbuiting gemist worden bij diefstal door een minderjarige. Daarmee kunnen signalen van criminele uitbuiting worden gemist. Ook als dit signaal als nog bij een gespecialiseerde OvJ of politieambtenaar terechtkomt, is het soms te laat in het proces. Als de zaak bijvoorbeeld via het snelrecht is afgedaan, kunnen niet meer de juiste vragen voor de verrijking worden gesteld. Daarvoor is een breder bewustzijn nodig van signalen van mensenhandel onder opsporingsambtenaren van de politie. Zodat ze die signalen eerder herkennen en kunnen verrijken door tijdig opsporingsbevoegdheden in te zetten.

Knelpunt: gebrek aan concrete aanknopingspunten in groot deel signalen

Een knelpunt in de opvolging van signalen van mensenhandel bij de politie is dat een relatief groot deel van die signalen geen concrete aanknopingspunten bevatten voor een opsporingsonderzoek. Het gaat voornamelijk om signalen van mensenhandel dat zich in het buitenland heeft afgespeeld, en waarvan soms een deel bij aankomst in Nederland plaatsvindt. Deze signalen komen bijvoorbeeld naar voren in het aanmeldgehoor van de IND. Daarnaast gaan de signalen om vermoedens van mensenhandel, waarbij het slachtoffer zelf aangeeft dat er geen sprake is van dwang. In beide gevallen geven de verklaringen van de slachtoffers vaak geen concrete informatie. Dat betekent dat ze geen aanknopingspunten bieden voor de politie om het signaal te verrijken en verdere opsporing te doen. En daarmee uiteindelijk ook niet voor een opsporingsonderzoek door het OM. Toch maken deze signalen een groot deel uit van het totaal van signalen van mensenhandel bij de politie. Het gebrek aan concrete aanknopingspunten in deze signalen maakt dat een groot deel van de aard van mensenhandel een blinde vlek blijft.

Kans: Werkwijze DIGW

Sinds 2023 werken alle eenheden van de politie met de Domeinoverstijgende Informatie Gestuurde Werkwijze (DIGW) om mensenhandel beter te kunnen signaleren. Een onderdeel hiervan is een dagelijkse scan. Die haalt uit de BVH-registraties signalen die mogelijk duiden op mensenhandel en die de politie in eerste instantie niet als zodanig heeft aangemerkt. De analyse van de registraties laat zien dat in 2023 een klein deel van de signalen met een feitcode mensenhandel via de scan van DIGW wordt gesignaleerd. De politie verkent op dit moment of er ook een dagelijkse scan op signalen van mensenhandel kan worden uitgevoerd bij lopende onderzoeken, en wat hiervoor nodig zou zijn. Die scan zou meer signalen van mensenhandel aan het licht kunnen brengen.

5 Nederlandse Arbeids- inspectie

Bijna de helft van de signalen die de Arbeidsinspectie ontvangt, komt van de politie. Ook komen er meldingen van arbeidsuitbuiting van hulpverleningsinstanties, de KMar, gemeenten, de migratieketen en (ex-)werknemers of burgers. Slechts een klein deel van de signalen komt van de Arbeidsinspectie zelf.

5.1 Inleiding

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA, verder: Arbeidsinspectie) is de toezichthouder van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Arbeidsinspectie controleert of werkgevers zich houden aan de verschillende wetten, besluiten en regelingen op het terrein van arbeid. Daarnaast spoort de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie onder meer fraude, georganiseerde criminaliteit en uitbuiting binnen de keten van werk en inkomen op.¹

De Arbeidsinspectie heeft naast toezichthoudende taken dus ook opsporingstaken. De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie is een zogenaamde bijzondere opsporingsdienst (BOD). Onder het gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM) voert de Opsporingsdienst strafrechtelijke onderzoeken uit, waaronder naar arbeidsuitbuiting als een vorm van mensenhandel. Met name de politie en in mindere mate de Koninklijke Marechaussee (KMar) spelen ook een rol in de signalering van arbeidsuitbuiting. Maar het is de Arbeidsinspectie die de signalen en meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting in de regel oppakt. Dit hoofdstuk brengt het signaleringsproces bij de Arbeidsinspectie in kaart en het geeft inzicht in de daaropvolgende stappen. Voor dit hoofdstuk zijn data gebruikt uit de registratiesystemen van de Arbeidsinspectie over de periode 2018-2023. Daarnaast zijn er dertien semigestructureerde interviews gehouden met in totaal achttien medewerkers van de Opsporingsdienst (de afdelingen Arbeidsuitbuiting en Opsporingsinformatie) en de directie Toezicht van de Arbeidsinspectie en van het Functioneel Parket van het OM.

Het hoofdstuk begint met een korte toelichting op de gebruikte data. Vervolgens wordt het signaleringsproces bij de Arbeidsinspectie beschreven, met bijzondere aandacht voor de vele ontwikkelingen in dit proces de afgelopen jaren. Daarna volgt, op basis van de data, een uiteenzetting van de inhoud en de signalen uit de registraties. En een analyse van de vervolgacties op de signalen en de afwegingen die daarbij een rol spelen. Dit gebeurt aan de hand van de vier verschillende fasen in het signalerings- en opsporingsproces: signalering, verrijking, informatief gesprek en aangifte, en opsporingsonderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op de knelpunten en kansen in de signalering van arbeidsuitbuiting bij de Arbeidsinspectie.

5.2 Data

Om inzicht te krijgen in het signaleringsproces bij de Arbeidsinspectie, is gebruikgemaakt van gegevens uit de registratiesystemen van de Arbeidsinspectie. Er is gekeken naar binnenkomende signalen bij zowel de Opsporingsdienst als Toezicht van de Arbeidsinspectie, hoewel de focus van dit hoofdstuk ligt op de opsporing. De onderzoekers hebben zowel de inhoud van de binnenkomende signalen als de opvolging ervan onderzocht.

Steekproef

Voor de binnenkomende signalen bij Opsporing is per jaar een random steekproef van 20% getrokken uit alle *signalen* die na binnenkomst het onderwerp arbeidsuitbuiting meekregen en die tussen 2018 en 2023 zijn binnengekomen. Voor de steekproef zijn echter ook het aantal *direct aangemaakte meldingen* arbeidsuitbuiting meegenomen. Normaal gesproken worden meldingen die mogelijk wijzen op arbeidsuitbuiting eerst geregistreerd als signaal arbeidsuitbuiting. Pas

¹ Website Arbeidsinspectie, <https://www.nlarbeidsinspectie.nl> (geraadpleegd 17 februari 2025).

na een verdere verrijking worden deze al dan niet omgezet tot een melding arbeidsuitbuiting. In sommige gevallen worden meldingen echter direct geregistreerd als melding arbeidsuitbuiting, waardoor zij de zogenaamde signaalfase overslaan. Aangezien het hier gaat om het eerste moment van registratie, zijn deze direct aangemaakte meldingen ook meegenomen in de steekproef. In totaal bestaat de steekproef uit 180 signalen en 36 direct aangemaakte meldingen. Van deze signalen zijn er 7 uitgesloten, omdat die nagenoeg leeg waren. De uiteindelijke steekproef bestaat daardoor uit 209 registraties.

Omdat Toezicht een belangrijke rol speelt in de signalering van arbeidsuitbuiting is een aanvullende steekproef getrokken uit de signalen bij Toezicht in de periode 2021-2023. Het betreft signalen die zijn toegewezen aan het zogeheten programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling en/of signalen die geregistreerd zijn met het label 'arbeidsuitbuiting'. Omdat dit onderzoek zich primair richt op Opsporing, is voor Toezicht een kortere periode onderzocht en is gekozen voor een kleinere random steekproef van 10% per jaar. De steekproef bestaat in totaal uit 77 registraties. De gegevens van Toezicht worden in de paragrafen steeds apart besproken in een kadertekst aan het einde van elke paragraaf.

Codering registraties

De registraties van Opsporing en Toezicht zijn aan de hand van een coderingsframework geanalyseerd. Daarin staan codes voor de typen signalen die worden vermeld in de registraties (bijvoorbeeld 'geen of te weinig betaling', 'gebruik van geweld', 'niet in het bezit van een identiteitsbewijs'), de sector (zoals de vleesverwerking of de land-, glas- en tuinbouw), de opvolgingsacties (zoals het doorzetten naar Toezicht, een informatief gesprek, en/of een opsporingsonderzoek) en de weging voor het type opvolging (zoals wel/geen signalen van arbeidsuitbuiting of aanwezigheid van contra-indicaties).

Beperkingen in de data

Voor de analyse in dit onderzoek zijn de onderzoekers afhankelijk van de informatie die in de registratie is opgenomen. Het is mogelijk dat er bepaalde handelingen zijn verricht die niet expliciet in de registratie zijn vermeld. Wanneer er in de registraties van Opsporing veel onduidelijkheid bestond over de opvolging van een signaal, is deze informatie nagezocht met een rechercheur van de Arbeidsinspectie. Ook is niet in alle registraties dezelfde hoeveelheid (achtergrond)informatie over de feiten, de slachtoffers en daders beschikbaar.

5.3 Signaleringsproces mensenhandel bij de Arbeidsinspectie en ontwikkelingen

Het signaleringsproces bij de Opsporingsdienst in het kort

Fase 1: Signalering

De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie signaleert arbeidsuitbuiting hoofdzakelijk aan de hand van binnenkomende meldingen, van bijvoorbeeld de politie, de KMar, hulpverleningsorganisaties, burgers en gemeenten. Deze meldingen komen veelal binnen via een speciaal daarvoor ingerichte postbus. Daarnaast kunnen inspecteurs van Toezicht een mogelijke situatie van arbeidsuitbuiting aantreffen tijdens een controle en deze doorzetten naar Opsporing. Een melding kan bij registratie uitbuiting of arbeidsuitbuiting krijgen als label. De Arbeidsinspectie spreekt in deze gevallen van een signaal arbeidsuitbuiting, nog niet van een melding arbeidsuitbuiting.

Fase 2: Verrijking

Een recherchemedewerker bekijkt eerst deze signalen van arbeidsuitbuiting. Als er sprake lijkt te zijn van spoed, dan wordt het signaal onmiddellijk ter beoordeling voorgelegd aan een senior informatierechercheur. Zo niet, dan worden de signalen verrijkt met informatie uit open en/of gesloten bronnen. Eventueel wordt de melder om meer informatie gevraagd. De verrijkingsfase neemt in de praktijk één tot twee uur in beslag. Vervolgens beoordeelt een senior informatierechercheur hoe het signaal gecategoriseerd en opgepakt gaat worden. Als die een signaal beoordeelt als mogelijke arbeidsuitbuiting, dan wordt het omgezet naar een melding mogelijke arbeidsuitbuiting.

Fase 3: Informatief gesprek en aangifte

Daarna wordt bepaald of een informatief gesprek met het mogelijke slachtoffer of de mogelijke slachtoffers mogelijk en wenselijk is. Tijdens het informatief gesprek wordt gekeken of er sprake is van een geringste aanwijzing mensenhandel. Ook vindt dan de (inofficiële) identificatie van mogelijke slachtoffers plaats, en wordt aan de mogelijke slachtoffers eventueel bedenktijd aangeboden in het kader van de verblijfsregeling mensenhandel. Na het informatief gesprek (en eventuele bedenktijd) kunnen mogelijke slachtoffers geïnformeerd de beslissing maken om aangifte te doen of anderszins medewerking te verlenen aan het strafproces.

Fase 4: Opsporingsonderzoek

Het OM besluit vervolgens of wordt overgegaan tot een onderzoek met het oog op vervolging.²

Van een decentraal naar een centraal proces

De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie heeft tussen 2018 en 2023 (de onderzoeksperiode) een aantal ontwikkelingen doorgemaakt, die van invloed zijn geweest op de signalering en opsporing van arbeidsuitbuiting. De opsporing van arbeidsuitbuiting is pas sinds kort gecentraliseerd binnen de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie. Dat gebeurde met de oprichting van het Operationeel Informatiepunt Cluster Mensenhandel (OICM) in 2019, het team Arbeidsuitbuiting in 2020 en later de afdeling Arbeidsuitbuiting in 2023.

Daarvoor werden de informatieve gesprekken en aangiften uitgezet bij gecertificeerde rechercheurs mensenhandel die waren verspreid over vier onderzoeksteams in het land. Deze vier teams deden strafrechtelijk onderzoek naar alle strafbare feiten binnen het domein van werk en inkomen. Het is ook relevant om te vermelden dat gedurende de onderzoeksperiode het OICM van de afdeling Intelligence een cruciale rol speelde in het signaleringsproces. Het OICM was verantwoordelijk voor het registreren, verrijken en beoordelen van signalen en besprak deze met de informatieofficier van justitie. Bovendien fungeerde het OICM als aanspreekpunt voor ketenpartners. En het onderhield het contact met het programma Arbeidsuitbuiting (later het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling) van de directie Toezicht van de Arbeidsinspectie (meer hierover in de kadertekst aan het einde van deze paragraaf). Sinds 2024 zijn deze taken overgedragen aan de afdeling Arbeidsuitbuiting, waardoor het signalerings- en opsporingsproces nu volledig op een plek is ondergebracht. Aangezien deze verschuiving buiten de onderzoeksperiode valt, zijn er nog geen conclusies te trekken over de effecten ervan. Wel zijn in de interviews de ervaringen van medewerkers van de Arbeidsinspectie meegenomen, evenals hun verwachtingen over de impact van deze verschuiving op het signalerings- en

² Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 29544, nr. 1080, p. 8-10.; Nationaal Rapporteur, 2022 (*Dadermonitor mensenhandel 2017-2021*), p.43.

opsporingsproces. Hieronder staan de ontwikkelingen over de afgelopen jaren kort beschreven.³

Tijdslijn ontwikkelingen

Voor 2018 kwamen signalen van strafbare feiten, waaronder ook arbeidsuitbuiting, binnen bij het zogenaamde team Projectvoorbereiding (Provo) in Den Haag. De signalen werden door Provo geregistreerd, gewogen en omgezet naar een preweegdocument. Alle preweegdocumenten werden vervolgens tijdens een tweewekelijks centraal meldingen overleg (CMO) besproken met de informatieofficier van justitie. Die bepaalde of het signaal verder onderzocht moest worden. Wanneer een signaal of preweegdocument arbeidsuitbuiting moest worden opgevolgd met een informatief gesprek of aangifte, dan deed het Provo-team een beroep op een gecertificeerd onderzoeker mensenhandel van, toen nog, de Recherche SZW. De onderzoekers, waaronder een aantal gecertificeerd onderzoekers mensenhandel, waren verspreid over vier tactische onderzoeksteams op de kantoren in Amsterdam, Arnhem, Den Haag en Eindhoven. Deze vier teams deden strafrechtelijk onderzoek naar *alle* strafbare feiten binnen het domein van werk en inkomen. De teams hadden geen specialisme, alhoewel de onderzoekers in deze teams dus wel een specialisme konden hebben.⁴

In de loop van 2018 verdween het team Provo. Hiervoor in de plaats kwam de afdeling Intelligence. Signalen van strafbare feiten binnen het domein van SZW kwamen nu binnen bij de intelligencedesk van deze afdeling. Daar werd op grond van de startinformatie beoordeeld of er een informatief gesprek moest plaatsvinden. Als een informatief gesprek werd opgevolgd door een aangifte, dan werden beiden omgezet in een preweegdocument en projectvoorstel, die vervolgens werden voorgelegd aan de stuur- en weegploeg.⁵

In januari 2019 werd binnen de afdeling Intelligence het Operationeel Informatiepunt Cluster Mensenhandel (OICM) opgericht. Het OICM was verantwoordelijk voor het proces van signaal tot en met de aangifte en stuurde de gecertificeerd onderzoekers mensenhandel (nog steeds verspreid over de vier onderzoeksteams) operationeel aan. Het OICM had een eigen postbus waar de signalen van arbeidsuitbuiting binnenkwamen. Alle binnengekomen signalen werden verrijkt met informatie uit gesloten en open bronnen, waarbij zo nodig contact werd opgenomen met de melder. Vervolgens werden de signalen beoordeeld. Bij voldoende aanknopingspunten voor een informatief gesprek werd het signaal omgezet in een melding en werd de intake uitgezet onder de gecertificeerd onderzoekers mensenhandel (nog steeds verspreid over de vier onderzoeksteams). Het OICM besprak signalen, meldingen en aangiften met de informatieofficier van justitie tijdens een meldingenoverleg. Signalen, meldingen en aangiften die verder onderzocht konden worden, werden aan een van de vier onderzoeksteams gestuurd. Daarnaast stond het OICM in verbinding met het programma Arbeidsuitbuiting (en later het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling) van Toezicht via het zogenaamde informatieplein. Op het informatieplein brachten zowel het programma als het OICM signalen in om elkaar te informeren. Tenslotte was het OICM aanspreekpunt voor de ketenpartners die geregeld meldden.⁶

3 Schriftelijke informatie Arbeidsinspectie, d.d. 10 mei 2024.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Ibid.

In juni 2020 werd het team 5 (team arbeidsuitbuiting) binnen de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie opgericht. Het team bestond onder andere uit de gecertificeerde rechercheurs mensenhandel die eerder onder operationele aansturing van het OICM stonden. Signalen en meldingen die volgens het OICM moesten worden opgevolgd met een informatief gesprek, werden nu overgedragen aan dit team. Omdat de capaciteit van dit team beperkt was, werden tactische onderzoeken ook nog uitgevoerd door een van de vier andere onderzoeksteams verspreid over het land. Het OICM fungeerde intussen nog steeds als administratief centrum, dat signalen van arbeidsuitbuiting registreerde en beoordeelde, in verbinding stond met het programma Arbeidsuitbuiting (en later Ernstige Benadeling) en aanspreekpunt was voor de ketenpartners.⁷

In januari 2023 ging het team 5 over in de afdeling Arbeidsuitbuiting. Alle tactische onderzoeken naar arbeidsuitbuiting worden sindsdien door deze afdeling uitgevoerd. Het proces van informatief gesprek en aangifte, werkvoorbereiding en tactisch onderzoek vindt vanaf dan plaats onder hetzelfde dak. In een tweewekelijks meldingenoverleg met de officier van justitie mensenhandel worden alle meldingen besproken die aan de afdeling Arbeidsuitbuiting zijn overgedragen, alle aangiften en de voortgang van (tactische) onderzoeken die nog niet zijn overgedragen aan een zaakofficier van justitie. De afdeling Intelligence werd de afdeling Opsporingsinformatie. Het OICM hield op te bestaan, maar de signalen van arbeidsuitbuiting werden nog steeds - op dezelfde wijze als voorheen – geregistreerd, verrijkt en beoordeeld door (senior) informatierechercheurs van team IMI (informatie, meldingen en infodesk).⁸

In februari 2024 (buiten de onderzoeksperiode) ging het signaalteam binnen de afdeling Arbeidsuitbuiting van start. Dit team nam de registratie, verrijking en beoordeling van signalen van arbeidsuitbuiting die binnenkomen bij de Opsporingsdienst over van team IMI. Het signaalteam heeft een eigen postbus en een eigen telefoonnummer. Ook sluit het signaalteam aan bij het informatieplein met de afdeling Toezicht en is het team het aanspreekpunt voor ketenpartners en melders over signalen van arbeidsuitbuiting. Het signaalteam gaat werken met de indicatoren van het scoreformulier dat is ontwikkeld voor de Domeinoverstijgende Informatie Gestuurde Werkwijze (DIGW), zoals ook het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) van de politie gebruikt.⁹

Volgens een van de respondenten is deze verschuiving van taken, van de afdeling Intelligence naar de afdeling Arbeidsuitbuiting, een belangrijke stap voorwaarts in het signaleringsproces:

‘Waar voor ons de winst in zit, is dat we met een opsporingsbril al direct naar die meldingen en signalen kijken. Het opwerken is niet anders dan dat eigenlijk gebeurde bij Intel. Die probeerden de melding ook te verrijken. Maar wij kijken al meteen: hebben wij hier te maken met een melding waar het vermoeden van mensenhandel uit zou kunnen volgen? Is dat het geval? Dan komen er heel veel vragen achteraan. Wat betekent dat dan voor als je daar eventueel een onderzoek op zou willen doen? Waar hebben we bewijs wat we veilig zouden willen stellen? Dus onze beoordeling is eigenlijk hetzelfde als die van Intel, maar er komt veel meer bij kijken omdat wij weten waar het in het proces toe moet leiden en er van meet af aan met een operationele bril naar kijken.’¹⁰

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Interview 2.

Het signalerings- en opsporingsproces in fasen

Ondanks dat er de afgelopen jaren veel is veranderd, is er ook continuïteit in het signalerings- en opsporingsproces. Signalen komen binnen (fase 1), eerder via Provo, later via OICM of team IMI, en nu via de afdeling Arbeidsuitbuiting. Ze worden verrijkt (fase 2), vaak via een bevraging van de systemen. Vervolgens wordt bepaald of het signaal wordt omgezet in een melding en dus wordt opgepakt door Opsporing. Of dat het signaal wordt opgepakt door Toezicht of wordt afgesloten. Daarna volgt bij een deel van de meldingen de zogenaamde werkvoorbereidingsfase, met een informatief gesprek en eventuele aangifte (fase 3). In overleg met het OM wordt vervolgens besloten of er een tactisch onderzoek komt (fase 4). In de volgende paragrafen geven de verzamelde data meer inzicht in deze fasen.



Figuur 5.1 Proces van signalering en opvolging signalen mensenhandel in vier fasen

DE ROL VAN TOEZICHT

De Nederlandse Arbeidsinspectie is in de eerste plaats de toezichthouder op de arbeidswetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Arbeidsinspectie controleert of werkgevers zich houden aan de verschillende wetten, besluiten en regelingen op het terrein van arbeid. De directie Toezicht van de Arbeidsinspectie heeft een belangrijke rol in het signaleringsproces van arbeidsuitbuiting en wel op drie manieren.

Ten eerste kunnen inspecteurs van de Arbeidsinspectie zelf een mogelijke situatie van arbeidsuitbuiting aantreffen tijdens een controle en het signaal vervolgens doorzetten naar de Opsporing. In de woorden van een van de respondenten:

‘Toezicht ziet eigenlijk meer dan wij omdat zij vanuit hun bestuursrechtelijke bevoegdheden meer mogelijkheden hebben om bij bedrijven achter de deur te kijken wat er aan de hand is. Zij zijn daarmee in zekere zin onze ogen en oren op straat.’¹¹

Daarnaast komen er via de directie Meldingen & Verzoeken, het zogenaamde Meldingen Informatiecentrum (MIC), meldingen binnen die zouden kunnen duiden op arbeidsuitbuiting. Het team Meldingen Eerlijk Werk verrijkt deze meldingen en weegt ze aan de hand van een weeginstrument. Vervolgens worden de meldingen besproken tijdens het casustafeloverleg, eens in de twee weken, waarna ze worden doorgestuurd naar het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige benadeling. De inspecteurs van dit programma kunnen de meldingen vervolgens ook nog inbrengen op het informatieplein, waar besproken wordt of de meldingen worden opgepakt door Opsporing (strafrechtelijk) of door Toezicht (bestuursrechtelijk).

Als derde ontvangt het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling zelf ook een groot aantal meldingen die eerst via de Opsporingsdienst zijn binnengekomen.

¹¹ Interview 2.

Het gaat dan om meldingen die duiden op ernstige overtredingen van wetten omtrent loon, arbeidstijden of -omstandigheden en/of illegaal werk, zonder dat er sprake is van aantoonbare dwang of een oogmerk van uitbuiting. De Arbeidsinspectie spreekt dan van meldingen van mogelijk ernstige benadeling.¹² Verder onderzoek door Toezicht, bijvoorbeeld met een controle, kan alsnog leiden tot aanknopingspunten voor mogelijke arbeidsuitbuiting. De melding kan dan (weer) worden ‘opgeplust’ naar Opsporing.

Onderstaande citaten van geïnterviewde inspecteurs geven een illustratie van de werkwijze bij het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling van Toezicht:

[inspecteur 1] ‘Het team toezicht Ernstige Benadeling binnen het programma arbeidsuitbuiting controleert en handhaaft de arbeidswetten. Het behandelt meldingen die niet voldoen aan de opsporingscriteria voor arbeidsuitbuiting, maar wel wijzen op ernstige benadeling van werknemers. Voordat het team Ernstige Benadeling met een melding aan de slag gaat, moeten er meerdere elementen aanwezig zijn, zoals gedurende enige tijd het loon ver onder het wettelijk minimumloon uitbetalen, iemand verplicht zeven dagen per week laten werken, of het inzetten van een derdelander zonder vergunning die afhankelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld door een schuld of het in beslag nemen van het reisdocument. Als deze factoren aanwezig zijn, grijpt het team bestuursrechtelijk in, zodat gevallen die niet volledig voldoen aan strafbare feiten alsnog worden aangepakt. Meldingen die niet aan deze criteria voldoen, worden doorverwezen naar het regionale team.’¹³

[inspecteur 2] ‘En als er nog een zwaardere component in zit, dus bij wijze van spreken dat er gedreigd wordt of geslagen wordt of dat soort dingen, dan bespreken we de melding met de Opsporing en dan gaat de Opsporing in eerste instantie mee op een interventie of controle. En dan kan je altijd afwegen van gaan we naar het Toezicht doorslaan of gaan we naar de Opsporing doorslaan.’¹⁴

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen Opsporing en Toezicht in het verleden stroef verliep. Pas sinds 2024 is hierin volgens de respondenten verbetering gekomen. Dit komt vooral door de overdracht van enkele cruciale signaleringstaken van de afdeling Intelligence naar de afdeling Arbeidsuitbuiting. De volgende citaten illustreren deze ontwikkeling:

‘Toezicht en Opsporing zijn twee aparte werelden die steeds meer met elkaar gaan samenwerken.’¹⁵

‘De samenwerking met Toezicht is veel beter geworden. Daar zat vroeger Intel aan tafel die toch meer vanuit een informatieperspectief in plaats van operationeel perspectief naar de zaak kijken [...] Dus die schotjes zijn weg. Wij praten rechtstreeks met Toezicht over de meldingen en signalen en hoe we daarin kunnen optreden.’¹⁶

¹² Rapportage Inspectie SZW, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29544, nr. 1080, pp. 8-9.

¹³ Interview 21.

¹⁴ Interview 21.

¹⁵ Interview 4.

¹⁶ Interview 2.

[over hoe de samenwerking bevalt] ‘Ja, nu dus heel fijn. Omdat we daar direct aan tafel zitten. Gister of dinsdag heb ik overleg gehad. Dan neem ik de meldingen mee die wij hebben. Waarvan we denken, het is niet zozeer iets voor ons, maar mogelijk wel voor Toezicht. En andersom.’¹⁷

Verderop in het hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de samenwerking tussen Opsporing en Toezicht.

5.4 Fase 1: Signalering

Wanneer een signaal bij de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie binnenkomt kan deze bij registratie het onderwerp uitbuiting of arbeidsuitbuiting krijgen. Hierbij wordt afgegaan op de formuleringen van diegene die het signaal heeft gemeld, zoals het gebruik van de woorden uitbuiting, arbeidsuitbuiting of slachtoffer. De Arbeidsinspectie spreekt in deze gevallen van een signaal arbeidsuitbuiting, nog niet van een melding arbeidsuitbuiting. In sommige gevallen wordt een binnenkomend signaal direct omgezet naar een melding arbeidsuitbuiting, bijvoorbeeld als een melding binnenkomt via het Team Criminele Inlichtingen van de Opsporingsdienst.¹⁸

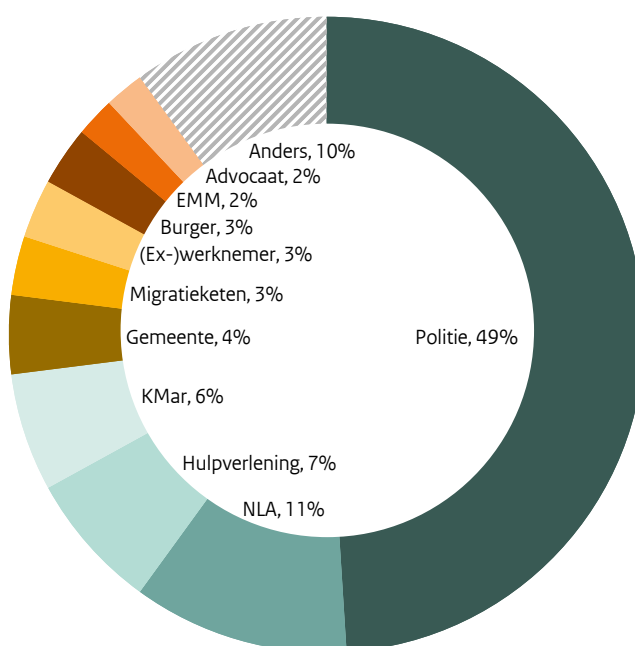
Hieronder volgt een beschrijving van de herkomst van de signalen en welke informatie de registraties bevatten over mogelijke slachtoffers en verdachten, de sectoren waarin de uitbuiting vermoedelijk heeft plaatsgevonden, en – het belangrijkste – de soort signalen van arbeidsuitbuiting.

5.4.1 Waar komen de meldingen vandaan?

In Figuur 5.2 is te zien waar de meldingen aan de (Opsporingsdienst van de) Arbeidsinspectie zoal vandaan komen.

¹⁷ Interview 7.

¹⁸ Interview 25.



Figuur 5.2 Herkomst meldingen arbeidsuitbuiting bij Opsporingsdienst Arbeidsinspectie (N=209)

Politie is de belangrijkste melder

De nationale politie is met afstand de belangrijkste melder aan de Arbeidsinspectie. Die is verantwoordelijk voor net iets minder dan de helft (49%) van het aantal registraties uit de steekproef. Vaak gaat het hier om meldingen die een van de Afdelingen Vreemdelingenzaken, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) doorstuurt aan de Arbeidsinspectie. Van de onderzochte signalen komt 11% van de Arbeidsinspectie zelf. Voor een deel van deze meldingen geldt dat die in eerste instantie door andere melders is gedaan, bijvoorbeeld een werknemer of de politie. De Arbeidsinspectie heeft de meldingen vervolgens intern doorgestuurd naar de Opsporingsdienst. Een van de respondenten zegt hierover:

‘Kijk, wij zijn natuurlijk wel afhankelijk, tenminste, wij hebben ons afhankelijk gesteld van signalen die wij krijgen van anderen.’¹⁹

Stijging interne meldingen

In 2023 is er een stijging in het aantal interne meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling: van 8% in 2022 naar 25% in 2023.²⁰ Ook in de steekproef is die stijging te zien. In 2023 brengt de Arbeidsinspectie 8 van de 36 signalen (22%) zelf binnen. Ondanks deze stijging blijft de politie ook in 2023 veruit de grootste melder met 19 van de 36 signalen (53%).

Laag aantal meldingen werknemers en burgers

De hulpverlening is verantwoordelijk voor 7% van het totale aantal registraties in de steekproef. De Arbeidsinspectie ontvangt daarnaast meldingen van de KMar (6%), gemeenten (4%) en de migratieketen (3%). Het aantal meldingen van (ex-)werknemers (3%) en burgers (3%) ligt rela-

¹⁹ Interview 6.

²⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie, 2024.

tief laag in deze steekproef. Dit kan een vertekend beeld zijn, aangezien sommige meldingen van de politie en Arbeidsinspectie doorgestuurd meldingen van een (ex-)werknemer of burger zijn. Tegelijkertijd maakt dit lage aantal meldingen van (ex-)werknemers en burgers het maar weer eens duidelijk dat arbeidsuitbuiting, net als andere vormen van mensenhandel, een zogenaamd haaldelict is.

5.4.2 Wat is er bekend over de slachtoffers, verdachten en sectoren?

Relatief veel slachtoffers man en afkomstig uit Midden- en Oost-Europa

In 149 van de in totaal 209 registraties is minstens één mogelijk slachtoffer bekend. Informatie over mogelijke slachtoffers is niet altijd uit de registraties af te leiden. In 139 van de 209 registraties is het geslacht vermeld van een of meerdere slachtoffers. Van deze 139 registraties zijn er 92 registraties (67%) waar minimaal één man in voorkomt als mogelijk slachtoffer. In 57 registraties (41%) wordt minimaal één vrouwelijk slachtoffer vermeld.

Daarnaast wordt in 82 van de 209 registraties de leeftijd vermeld van een of meerdere mogelijke slachtoffers. Daaruit blijkt dat 11 registraties een of meer minderjarige slachtoffers vermelden. Verder liggen de aantallen voor de leeftijdsgroepen 18-22 (n=15 registraties), 23-29 (n=20), 30-39 (n=18) en 40+ (n=26) relatief dicht bij elkaar. Op basis van de steekproef is de 40+ groep het grootst.

In 145 van de 209 registraties wordt iets vermeld over de nationaliteit van een of meerdere mogelijke slachtoffers. De steekproef bevat relatief veel slachtoffers uit Midden- en Oost-Europa. De top-5 bestaat uit personen met de Roemeense (n=22), Poolse (n=16), Bulgaarse (14), Oekraïense (n=10), Hongaarse (n=6) en Nederlandse (n=6) nationaliteit.

Vaker bedrijf of uitzendbureau geregistreerd dan individuele verdachte

In ten minste 70 van de 209 registraties (33%) wordt er een betrokken individu als mogelijke verdachte vermeld. Daarnaast bevatten 117 van de 209 registraties (56%) informatie over het betreffende bedrijf of uitzendbureau waar de mogelijke uitbuiting heeft plaatsgevonden. In maar liefst 73% (n=152) van de registraties is er (concrete) informatie bekend over het betreffende bedrijf dan wel uitzendbureau en/of de identiteit van een mogelijke betrokkene (als in verdachte).

Meer dan kwart van de meldingen gaat over uitbuiting door uitzendbureau

In meer dan een kwart van het totale aantal registraties (n=58) wordt melding gemaakt van mogelijke uitbuiting door een uitzendbureau. Verder wordt relatief veel melding gemaakt van mogelijke uitbuiting in onder andere de horeca (n=27), de glas-, land- en tuinbouw (n=25), de bouw (n=20), de schoonmaakbranche (n=16), en de vleesverwerkingssector (n=9).

5.4.3 Typen signalen

In Tabel 5.1 staan de signalen die in de registraties naar voren komen en zijn opgenomen in het coderingsframework. Voor deze lijst is onder andere gebruik gemaakt van de zogenaamde Wegwijzer mensenhandel.²¹ Ze zijn onderverdeeld in algemene signalen van arbeidsuitbuiting, signalen die wijzen op dwang of dreiging, signalen van kwetsbaarheid en signalen van afhankelijkheid.

²¹ Website Wegwijzer mensenhandel, <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/> (geraadpleegd op 17 februari 2025).

In totaal bevatten 185 van de 209 registraties ten minste één signaal uit de onderstaande lijst. Dit betekent niet per definitie dat in de overige 24 registraties geen signalen te vinden zijn. Vaak is het feitenrelaas dat de onderzoekers konden inzien te summier, of er wordt verwezen naar een proces-verbaal dat zij niet hebben kunnen inzien. Gemiddeld bevatten de registraties 3,2 signalen.

Tabel 5.1 Signalen arbeidsuitbuiting in registraties van de Opsporingsdienst Arbeidsinspectie (N=209)

Signalen arbeidsuitbuiting	Aantal registraties met dit signaal
Algemene signalen arbeidsuitbuiting	
Geen of te weinig betaling	85
Slechte huisvesting	63
Lange werkdagen	51
Het moeten afstaan van een groot deel van de inkomsten	33
Valse beloften	29
Uitbetaling in het zwart	26
Slechte werkomstandigheden	19
Gevaarlijk en ongezond werk	11
Het verplicht moeten doorwerken bij ziekte	8
Onverklaarbare boetes	5
Signalen die wijzen op dwang/dreiging	61
Dreiging met geweld en/of wapen	16
Gebruik van geweld	22
Vrijheidsbeperking	15
Dwang/dreiging overig	22
Signalen die wijzen op kwetsbaarheid	98
Illegaliteit	34
Geen werkvergunning	12
Geen contract/officieel dienstverband	18
Geen verzekering	6
Schulden	7
Minderjarigheid	11
Kwetsbaarheid overig	47
Signalen die wijzen op afhankelijkheidsrelatie	102
Huisvesting door werkgever	83
Reis naar Nederland betaald door werkgever	22
Niet in het bezit van ID	26
Geen beschikking over bankrekening	7

Niet of te weinig betaald is meest voorkomende signaal

Het meest voorkomende signaal in de registraties is dat een mogelijk slachtoffer niet of te weinig betaald krijgt. Dit signaal komt voor in maar liefst 85 van de 209 registraties. In een van de registraties gaat het bijvoorbeeld over een vrouw, die illegaal in Nederland verblijft. Haar paspoort en telefoon zijn afgenomen, ze moet zorgen voor de moeder van de mogelijke verdachte en krijgt in het geheel niet betaald voor haar diensten. Een andere registratie heeft het over een

(ex-)werknemer van een uitzendbureau die al zeven maanden niet uitbetaald krijgt en daarbovenop bedreigd wordt door de eigenaren van het uitzendbureau. Daarnaast gaat het vaak om gevallen van onderbetaling, (ruim) onder het minimumloon.

Veel meldingen over slechte huisvesting en lange werkdagen

Ook wordt er veel gemeld over slechte huisvesting (n=63) en over lange werkdagen (n=51). In het geval van slechte huisvesting is te denken aan vakantieparken waar veel arbeidsmigranten worden ondergebracht, met bungalows die 'oud, ranzig en klein' zijn. Of bijvoorbeeld aan huisvesting waarbij meer dan tien arbeidsmigranten in een woning zijn ondergebracht, en een woning waarin er sprake is van schimmel, waarbij de ramen niet open kunnen en waarbij er asbest in de tuin ligt. Bij het signaal lange werkdagen gaat het soms om enkele overuren per dag. Maar in andere gevallen gaat het om consistent en onevenredig veel overwerk. Zo komt uit een registratie naar voren dat medewerkers van een Aziatisch restaurant op regelmatige basis twee ploegendiensten moesten draaien, van 06:00 uur tot 24:00 uur.

Andere (algemene) signalen van arbeidsuitbuiting die naar voren komen, zijn het moeten afstaan van een groot deel van de inkomsten, bijvoorbeeld voor huur (n=33), valse beloften van de werkgever (n=29), uitbetaling in het zwart (n=26), slechte werkomstandigheden (n=19), gevaarlijk en ongezond werk (n=11), verplicht doorwerken bij ziekte (n=8), en onverklaarbare boetes voor de werknemer (n=5).

Minder registraties met dwang dan bij politie

In meer dan een kwart van de registraties (n=61) wordt verwezen naar een situatie van mogelijke dwang en/of dreiging. Dit is een aanzienlijk aandeel, maar beduidend lager dan in de politieregistraties. Daar wordt in de meerderheid van de meldingen verwezen naar een situatie van dwang en/of dreiging.

Van de registraties waarin wordt verwezen naar dwang en/of dreiging wordt in 26% (n=16) dreiging met geweld en/of een wapen genoemd. En in 36% (n=22) van deze registraties wordt daadwerkelijk gerefereerd aan het gebruik van geweld, zoals in de volgende registratie:

'Een [nationaliteit] man is afgelopen woensdag aangehouden op grond van de Wet ID. Politie was ter plaatse bij een mogelijke mishandeling. De [nationaliteit] man verklaarde mishandeld te zijn door de eigenaar van het restaurant waar het voorval zich zou hebben afgespeeld. De [nationaliteit] man zou daar illegaal werken maar niet betaald krijgen. Hij heeft daarnaast verklaard gewurgd te zijn, daar hebben de verbalisanten echter geen sporen van gezien. Er was op dat moment geen tolk beschikbaar waardoor communicatie moeilijk was. Vandaag is de [nationaliteit] man naar het bureau gekomen met een vriend die wel Nederlands spreekt. Daar verklaarde hij dat hij allerlei klussen moet doen van de restauranteigenaar. De schermutseling van twee dagen eerder was ontstaan nadat hij in een busje moest en dat wilde hij niet.'

Verder wordt in 25% (n=15) van de registraties met dwang en/of dreiging verwezen naar een vorm van vrijheidsbeperking. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waar werknemers/mogelijke slachtoffers opgesloten worden, bewaakt worden tijdens het werk, of geen toestemming krijgen om de werkplek te verlaten (ook niet buiten werktijden). Ter illustratie het volgende voorbeeld:

'Toen zij [mogelijk slachtoffer] op straat verbleef ontmoette zij een vrouw die haar onderdak aanbood. Zij moest hiervoor al haar geld afstaan (1800 euro). Vervolgens moest zij aan het werk als schoonmaakster bij huizen en restaurants. Hiervoor kreeg zij niet betaald. Ook werden de sloten veranderd/ging de deur op slot waardoor [mo-

gelijk slachtoffer] niet het huis uit kon. Op [datum] is [mogelijk slachtoffer] mishandeld door haar 'bazin' toen ze haar aansprak op hoe ze behandeld werd. Zij heeft hiervan aangifte gedaan bij de politie.'

Volgens een van de geïnterviewde rechercheurs is het niet uitzonderlijk dat slachtoffers opgesloten worden:

*'Letterlijk opgesloten worden. Echt letterlijk de deur opgesloten. Dat zie je ook echt wel. Veelvuldig. Veelvuldig zelfs.'*²²

Tot slot gaat het in 36% (n=22) van de registraties om overige vormen van dwang en/of dreiging. Bijvoorbeeld dreiging van melding bij de IND of aangifte bij de politie vanwege illegaliteit, of dreiging van ontslag bij een ziektemelding. Ook wordt er soms enkel in algemene bewoordingen gesproken over dwang en/of dreiging. Bijvoorbeeld in bewoordingen als: *'als [mogelijk slachtoffer] iets weigerde dan werd hij door [mogelijke verdachte] bedreigd'* of *'betrokkene verklaart in zijn AMG [aanmeldgehoor] dat hij 2,5 jaar onder dwang in Italië heeft gewerkt'*.

Bijna helft van slachtoffers heeft te maken met factoren van kwetsbaarheid

In iets minder dan de helft van alle registraties (n=98) hebben mogelijke slachtoffers te maken met factoren die hen kwetsbaar maken. In 47% daarvan is er sprake van illegaliteit (n=34) of een ontbrekende werkvergunning (n=12). Daarnaast is er in 18% (n=18) van de registraties sprake van een ontbrekend of niet-valide dienstverband. De slachtoffers hebben dan bijvoorbeeld nooit een arbeidscontract ontvangen of ze hebben een illegaal contract ondertekend. In 6% (n=6) wordt vermeld dat het slachtoffer niet verzekerd is. En in 7% (n=7) dat het slachtoffer schulden heeft, al dan niet bij de werkgever. In 11% gaat het om minderjarige mogelijke slachtoffers. Tenslotte worden in 48% (n=47) van de registraties overige vormen van kwetsbaarheid gemeld of er wordt in algemene bewoordingen gesproken over een mogelijke kwetsbaarheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om mogelijke slachtoffers met een licht verstandelijke beperking, situaties waarin het mogelijke slachtoffer geen geld meer heeft om terug te gaan naar het land van herkomst of geen onderdak (meer) heeft.

Groot aantal signalen van afhankelijkheid

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn vaak op meerdere vlakken afhankelijk van de werkgever: voor werk, maar bijvoorbeeld ook voor de reis naar Nederland, huisvesting, eten en/of vervoer. Iets minder dan de helft van alle registraties bevat signalen van afhankelijkheid (n=102). Daarbij is de huisvesting de meest voorkomende vorm van afhankelijkheid, naast het werk. In 81% van deze registraties (n=83) verzorgt de werkgever de huisvesting. Dat dit zorgt voor een mogelijke kwetsbaarheid volgt bijvoorbeeld uit 16 registraties waar het mogelijk slachtoffer uit huis is gezet, vaak na ontslag. Ook is in minstens 22% van de registraties (n=22) de reis naar Nederland verzorgd en/of vergoed door de werkgever. Deze vormen van afhankelijkheid maken de mogelijke slachtoffers potentieel kwetsbaarder voor uitbuiting, maar ze wijzen niet per definitie op malafide praktijken. De registraties bevatten echter ook problematischere vormen van afhankelijkheid. Zo is in 25% van de registraties (n=26) het mogelijke slachtoffer niet in het bezit van een paspoort of identiteitsbewijs, omdat het veelal in beslag is genomen door de werkgever. En in 7% van de registraties (n=7) hebben mogelijke slachtoffers geen beschikking over hun bankrekening, bijvoorbeeld omdat de werkgever de bankpas beheert.

22 Interview 10.

Verdachte of uitzendbureau vaak eerder in beeld

Verder is het opvallend dat in 89 registraties sprake is van eerdere signalen over de mogelijke verdachte en/of het betreffende uitzendbureau of bedrijf. Bijvoorbeeld antecedenten op naam van een mogelijke verdachte (n=33), eerdere meldingen of klachten over het betreffende uitzendbureau of bedrijf (n=67) en/of een eerder of lopend onderzoek (n=26). Dat is dus in de meerderheid van de registraties waarbij er een bedrijf en/of betrokkene bekend is: in 89 van de 152 registraties (59%).

Vaak combinatie van signalen

In veel gevallen gaat het om een combinatie van meerdere van signalen: gemiddeld 3,2 signalen per registratie. Bijvoorbeeld in de volgende registratie waarbij een Roemeense moeder en zoon via een uitzendbureau bij een slachthuis hebben gewerkt. Daar komen onder andere signalen naar voren van te weinig betaling, huisvesting door de werkgever, slechte huisvesting, het moeten afstaan van een groot deel van de inkomsten, en valse beloften van de werkgever. Uit de verrijking blijkt ook dat het betreffende uitzendbureau voorkomt in eerdere meldingen en eerder onderzoek. Hieronder een fragment uit de registratie:

‘Er is hen schijnbaar toegezegd dat ze 1700 euro per maand zouden verdienen, in werkelijkheid hielden ze na inhouding van huur etc. ongeveer 900 euro per maand over [...] Betrokkenen geven aan dat er elke maand geld ingehouden werd voor ziektekostenverzekering en vakantiegeld. Bij ziekte werd er echter niets doorbetaald, ze hebben naar hun weten nooit vakantiegeld gehad en er is ook geen medische hulp ingeschakeld. Betrokkenen geven aan woonachtig te zijn geweest aan de [adres] met gemiddeld 10 à 12 anderen. Elke ochtend werden zij opgehaald met een personenbusje om naar [bedrijf] gebracht te worden. Betrokkenen geven aan slechts één loonstrookje in vier jaar tijd te hebben gehad. Betrokkenen geven aan dat zij nadat ze geklaagd hadden wederom niet het beloofde loon hebben gekregen, op staande voet ontslagen werden en dat zij per direct de woning moesten verlaten. Elke maand werd schijnbaar toegezegd dat ze het ‘beloofde’ loon zouden krijgen maar dit gebeurde telkens niet.’

Uit een andere registratie komen onder andere de signalen onderbetaling, lange werkdagen, dreiging met geweld, en illegaliteit slachtoffer naar voren:

‘Kreeg ik van advocaat [naam van advocaat] twee meldingen binnen met het verzoek tot het doen van aangifte terzake arbeidsuitbuiting [...] De personen zouden hebben gewerkt in de bouw/renovatie in [stad] en hierbij zijn uitgebuit. Lage lonen (30 euro per dag), lange werktijden (07:00-20:00), bedreigingen (aangifte bij politie dat ze illegaal waren, ik ga je wat aan doen, ik ga je afmaken). Dit heeft gedurende 6 maanden plaatsgevonden. Geld hebben ze nagenoeg niet ontvangen. De personen die zijn uitgebuit zijn: [naam] geboren op [datum] te [land], burger van [land], illegaal in Nederland verblijvende (x2). Verdachte in deze is een man genaamd [voornaam].’

DATA VAN TOEZICHT

Waar komen de signalen vandaan?

De signalen die bij Toezicht binnenkomen en naar het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige benadeling zijn doorgestuurd of het label arbeidsuitbuiting hebben gekregen, zijn voor een groot deel afkomstig van de Arbeidsinspectie zelf. In 55 van de in totaal 77 registraties is te achterhalen wie de melder is. In 29% (n=16) van deze 55 registraties was dat de Arbeidsinspectie zelf.

Uit de steekproef blijkt dat de politie veel vaker meldingen doet bij de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie dan bij Toezicht. Dat is logisch omdat het bij de politie

vaak om strafrechtelijke feiten gaat. Slechts 13% (n=7) van de meldingen bij Toezicht komt van de politie, tegenover 49% bij Opsporing.

Verder toont de steekproef aan dat burgers (20%, n=11) en (ex-)werknemers (16%, n=9) juist vaker melden bij Toezicht dan bij Opsporing. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat meldingen die gaan over bestuursrechtelijke overtredingen, zoals illegale tewerkstelling, maar wel mogelijke signalen van arbeidsuitbuiting bevatten, vaak eerst binnenkomen bij Toezicht. In de steekproef is slechts één melding afkomstig van hulpverleningsinstanties en zijn er geen meldingen vanuit de migratieketen of de KMar. Wel zijn er 4 meldingen vanuit de gemeente.

Signalen

In totaal bevatten 54 van de 77 registraties ten minste één signaal uit Tabel 5.1. Gemiddeld gezien bevatten de registraties wel minder signalen dan bij Opsporing: 2,4 signalen tegenover 3,2 signalen bij Opsporing.

Ook de registraties bij Toezicht vermelden relatief veel signalen van geen of te weinig betaling (39%, n=30), slechte huisvesting (21%, n=16) en lange werkdagen (26%, n=20). Verder bevatten de registraties gemiddeld (iets) minder signalen van dwang of dreiging dan de registraties bij Opsporing. Ook lijken de signalen van dwang of dreiging die wel worden genoemd, gemiddeld genomen minder ernstig. In 'slechts' 2 registraties wordt verwezen naar het gebruik van geweld, en in geen enkele registratie naar het dreigen met geweld of een wapen. Toch bevatten 21% (n=16) van de registraties alsnog verwijzingen naar (andere vormen van) dwang of dreiging.

5.5 Fase 2: Verrijking

Deze paragraaf gaat over de acties die opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie onderneemt om de geregistreerde signalen van arbeidsuitbuiting te verrijken. Met fragmenten uit de interviews wordt kleur gegeven aan deze praktijk

Proces van verrijking en besluit over vervolg

De signalen die bij Opsporing binnenkomen en bij registratie het onderwerp arbeidsuitbuiting krijgen, belanden gewoonlijk eerst bij een recherchemedewerker.²³ De recherchemedewerker voert gewoonlijk een eerste verrijking uit, waarbij informatie over het mogelijke slachtoffer, de mogelijke verdachte, het betreffende uitzendbureau of bedrijf, en het arbeids- of woonadres wordt nagezien in de systemen. Systemen die kunnen worden geraadpleegd zijn onder andere de Basisregistratie Personen (BRP), het Kamer van Koophandel-register, het Kadaster, Suwinet²⁴, I-net²⁵, BlueView²⁶ en Summ-IT²⁷. Daarin kan bijvoorbeeld worden gekeken of er al eerdere meldingen zijn geweest, of er al een onderzoek loopt, of een mogelijke verdachte (re-

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

24 Suwinet is het systeem van informatie-uitwisseling in de keten van Werk en Inkomen.

25 I-net is het zaakstelsel van Toezicht.

26 BlueView is een politieapplicatie om in BVH en BVO te zoeken.

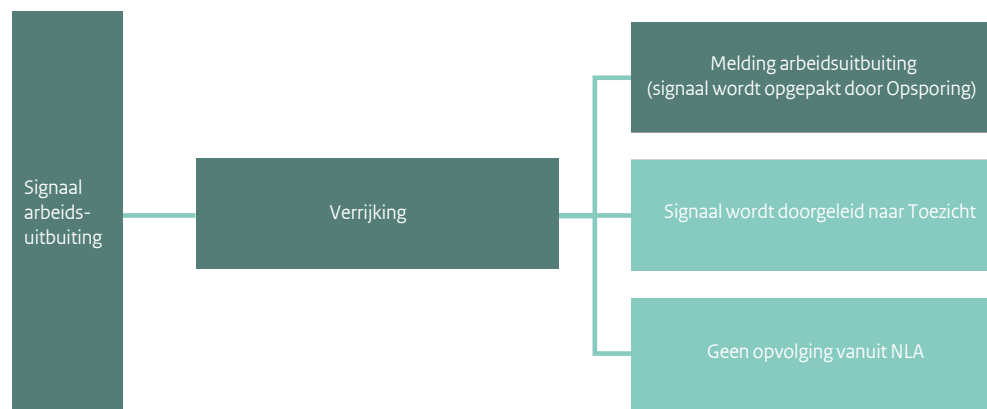
27 Summ-IT is een registratiesysteem van de politie waarin opsporingsinformatie wordt verwerkt.

levante) antecedenten heeft en of en hoelang het mogelijk slachtoffer (officieel) in dienst is (geweest) en/of loon ontvangt.²⁸ De verrijkingsfase duurt in de praktijk één tot twee uur. In sommige gevallen wordt tijdens deze verrijkingsfase (opnieuw) contact opgenomen met de melder, voor verdere informatie. Volgens een van de respondenten zou de Arbeidsinspectie dit in de toekomst wel wat vaker mogen doen:

‘Het klinkt heel simpel, maar soms krijg je echt gewoon een halfbakken melding. Ja, als je het daar alleen maar mee moet doen en er is niet meer, dan kom je er niet uit. Nou, dus ga eens terug naar die melder. En dat is vaak ook gewoon de politie, want dat is onze grootste melder. En ga dat eens uitvragen. Hoe zit het nou precies? En dan heb je een rijkere melding. En dan kun je een beter beeld vormen van; moeten we hier gas op geven of niet, daar komt het eigenlijk op neer.’²⁹

In deze fase wordt er, in tegenstelling tot bij de politie, meestal nog niet gesproken met het mogelijke slachtoffer of de mogelijke slachtoffers. In slechts 9% (n=14) van de registraties is er in deze fase een verkennend gesprek geweest met het mogelijke slachtoffer om tot verdere informatie te komen.

Op basis van deze eerste verrijking, en in eventueel overleg met een onderzoeker mensenhandel, het team of afdeling Arbeidsuitbuiting en/of een informatieofficier, wordt besloten over het vervolg. Daarvoor zijn er drie opties. Ten eerste kan Opsporing het signaal oppakken en dat omzetten naar een melding. Ten tweede kan Toezicht het (eerst) oppakken, omdat er (nog) te weinig aanknopingspunten zijn voor arbeidsuitbuiting. En als derde kan het signaal worden afgesloten.



Figuur 5.3 Fase 2: Verrijking

Een van de respondenten legt uit waar men zoal op let bij die eerste beoordeling:

‘Ja, gewoon de elementen van het strafrechtartikel 273f. Hoe zijn de mensen hier gekomen? Hoe worden ze gehuisvest? Wat voor werk doen ze? Hoe lang werken ze? Hoe zien de werkomstandigheden eruit? Maar ook en vooral de dwang. Zit er psychische dwang achter? Worden ze bedreigd? Of kan dat erachter zitten? Ik bedoel, je

²⁸ Interview 6.

²⁹ Interview 2.

kunt het niet altijd gelijk uit de melding naar voren halen. Dus dan moet je toch zeggen van, hé, kan iemand een intakegesprek doen.’³⁰

Bij het al dan niet omzetten van een signaal naar een melding arbeidsuitbuiting wordt vaak eerst gekeken of er een mogelijk slachtoffer geïdentificeerd kan worden, zo legt een van de respondenten uit:

‘In principe is eigenlijk de eerste stap die je doet, van als je een signaal krijgt; wordt er een naam genoemd van een potentieel slachtoffer? Dan heb je gewoon een andere insteek van beoordelen dan als het gewoon een beschrijvend signaal is, zeg maar. Want ja, als je dan in dat signaal ook signalen van AU [arbeidsuitbuiting] ziet, dan weet je van oké, met deze specifieke persoon moeten we iets.’³¹

Is er sprake van een beschrijvend signaal, zoals in bovenstaand citaat genoemd, dan wordt meestal eerst Toezicht ingeschakeld:

‘En de signalen waar geen specifiek slachtoffer in genoemd wordt, maar meer een verhaal: ‘Deze werkgever werkt met illegalen en die betaalt ze niet uit.’ En we hebben ook echt geen gegevens van mensen. Dan gaan we eerst even kijken bij de toezichtgegevens. Is er ooit al een controle geweest? Dan bespreken we die altijd met Toezicht. Is het misschien voor jullie een reden om deze werkgever een keer te bezoeken, een controle in te stellen?’³²

Groot deel van signalen pakt Opsporing niet op

De steekproef bevat 173 registraties die eerst als signaal mogelijke arbeidsuitbuiting zijn aangemerkt en 36 registraties die direct als melding zijn aangemerkt. In 87 van deze 173 registraties is beoordeeld dat ze kunnen worden aangemerkt als ‘melding mogelijke arbeidsuitbuiting’ en dat Opsporing de meldingen oppakt. Dat is net iets meer dan 50%. Dat betekent dat, op basis van de steekproef, bijna de helft van de binnenkomende signalen arbeidsuitbuiting niet wordt opgepakt door Opsporing. Het aandeel omgezette meldingen valt echter hoger uit als het aantal direct aangemaakte meldingen (n=36) daarin wordt meegenomen, namelijk 59%.

Een significant deel van de signalen die niet tot een melding leiden, wordt doorgestuurd naar Toezicht (n=42), vaak naar het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige benadeling. In sommige gevallen schakelt Opsporing Toezicht in om een signaal verder te verrijken (n=6), bijvoorbeeld via een controle. Vaak sluit Opsporing het signaal echter af, zodra het naar Toezicht wordt doorgestuurd. Volgens een van de respondenten is dit zeer onwenselijk en worden signalen die zijn doorgestuurd naar Toezicht, waar mogelijk meer in zit, sinds 2024 wel gemonitord.³³

‘Wat je daarmee doet [het voortijdig afsluiten van een signaal door Opsporing], dan ben je het zicht gewoon kwijt. Dan moet je maar wachten totdat er bij wijze van spreken iemand [van Toezicht] belt. Op het moment dat wij het gevoel hebben in het meldingenoverleg, dat Toezicht daar iets kan doen, dan monitoren we altijd en krijgen we ook altijd een terugkoppeling [...] Maar dat is precies wat die, ook al zijn het hele dunne schotjes, deden tussen Intel en Opsporing. Dat als het zich daar [bij Intel] afspeelde, hadden wij er vanuit de operatie gewoon helemaal geen zicht op. Het was voor ons nog helemaal niks. En ja, als dat dan daar ook wordt afgehandeld, dan

30 Interview 9.

31 Interview 6.

32 Interview 6.

33 Dit komt tot uiting in de werkafspraken tussen Opsporing en het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling, waarbij alle zaken waarin beide partijen elkaar tegenkomen gezamenlijk worden geëvalueerd onder regie van een projectleider en een onderzoekscoördinator.

blijft het daar. Of als zij [Intel] het weggeven aan Toezicht, om het zo te zeggen. Ja, dan is het daar afgeboekt. Maar dan is de zaak natuurlijk niet altijd af.’³⁴

Voor 2 registraties werd de informatie uit het signaal toegevoegd aan een al lopend onderzoek. Voor 2 andere registraties werd de melding doorgestuurd aan de politie of de gemeente. In 28 van de 86 registraties die niet tot een melding leidden, wordt het signaal afgesloten of krijgt het geen verdere opvolging. In 12 van de 86 registraties is de opvolging onduidelijk.

Redenen voor geen opvolging niet altijd duidelijk

De reden voor het niet omzetten van een signaal naar een melding wordt lang niet altijd vastgelegd in de systemen van de Arbeidsinspectie. Wanneer er wel een toelichting wordt gegeven, staat er vaak dat het signaal geen aanwijzingen voor arbeidsuitbuiting bevat (n=21), zoals in de onderstaande twee registraties, over een Oost-Europese vrouw die via een uitzendbureau werkzaam was in de vleesverwerking en over Oost-Europeanen die uitgebuit zouden worden op een boerderij:

[voorbeeld 1] ‘De signalen zijn zeer gering [...] Ze [mogelijk slachtoffer] geeft aan dat ze in [land van herkomst] de huur niet kon betalen, werk en inkomen in [land van herkomst] is slecht. Daarom heeft mevrouw besloten om in Nederland te gaan werken [...] Ze vertelt dat ze psychische klachten heeft zoals angsten en overspannenheid en ze wilde zich in Nederland hiervoor laten behandelen. Mevrouw vertelt dat zij in [stad] werkte in de vleesverwerking, ze stond in koelcellen waar kippenvlees wordt verpakt. In de koelcel is het 8 graden. Ze maakte dagen van 11 uur waarbij er 4 keer per dag pauzes waren van 15 min per keer. Ze geeft aan dat ze een contract had en betaald werd per week voor het totaal aantal uren dat ze had gewerkt. [Het mogelijke slachtoffer] vertelt dat zij is ontslagen: vorige week heeft zij één dag niet gewerkt want zij had koorts en was ziek. De huisvesting zou via het uitzendbureau geregeld zijn, betaling van de kamer werd ingehouden op het loon... [Hulpverleningsorganisatie] legt uit dat er in Nederland recht is op doorbetaling tijdens ziekte, mevrouw vertelt dat zij gisteren haar salaris heeft opgehaald, maar slechts 30 euro heeft ontvangen over de week omdat zij niet op werk was verschenen omdat ze ziek was [...] Zaak is bij ons nagelopen. Zij is tot [datum] verloond bij [bedrijf]. Geen signalen arbeidsuitbuiting. Er zijn een aantal klachten bekend van het [bedrijf2], maar geen schokkende zaken. Er zijn momenteel geen lopende zaken tegen dit bedrijf. Vanuit de NLA zal er dus geen verdere actie hierop worden ondernomen.’

[voorbeeld 2] ‘Betreft casus waarbij mogelijk [Oost-Europeanen] uitgebuit worden in een boerderij. Aanvulling: Ze moesten vanaf 7 uur van bed af. Daarna de stallen schoonmaken, dieren verzorgen, kamers schoonmaken van de B&B. De eigenaar verplichtte hen te werken en als ze de uitkering van de gemeente kregen moesten ze deze direct bij hem inleveren. De eigenaar raakte regelmatig de vrouwen aan, omhelzen terwijl ze dit niet prettig vonden. Ook stapte hij naakt de slaapkamer in van de vrouwen en liet zijn geslachtsdeel zien. Geeft wel een ander beeld van het geheel. [verrijking:] KvK: [bedrijf] is niet bekend. Op [adres] staan 3 personen ingeschreven. De eigenaar is [mogelijke verdachte]. Veel mutaties in Blueview. / Geen concrete indicaties van uitbuiting, zaak bespreken met toezicht.’

Andere redenen die genoemd worden voor het niet omzetten naar een melding zijn dat er geen of onvoldoende opsporingsindicaties aanwezig zijn (n=13), dat de informatie onvoldoende concreet is (n=10) en/of dat de dwang ontbreekt (n=7). In 7 van de 86 registraties die niet tot een melding leidden wordt genoemd dat de signalen uit de registratie geen verband houden met het werk of dienstverband en daarom niet voor de Opsporingsdienst zijn.

34 Interview 2.

Waarom een signaal wel tot een melding leidt, wordt vaak ook niet expliciet vermeld. In 13 van de 87 registraties wordt daarover vermeld dat er signalen van arbeidsuitbuiting in zitten. Er zijn wel enkele opvallende verschillen tussen de signalen die worden omgezet naar meldingen en de signalen die geen opvolging krijgen. Zo bevatten de registraties die tot een melding leiden gemiddeld 3,7 signalen uit Tabel 5.1, terwijl dit gemiddeld 2,7 signalen zijn voor de registraties die geen opvolging krijgen. Daarnaast blijkt dat in 33 van de 87 registraties die tot een melding leiden een signaal van dreiging of dwang aanwezig is, tegenover 18 van de 86 registraties waaruit geen melding volgt.

Gemiddeld genomen, en zoals te verwachten, bevatten de signalen die tot meldingen leiden meer aanknopingspunten. Toch bevatten ook de niet-opgevolgde registraties nog gemiddeld 2,7 signalen, waarbij soms ook verwijzingen naar dwang of dreiging. Voor een aantal individuele registraties is het bovendien lastig te achterhalen waarom bepaalde signalen niet verder zijn verrijkt en de registraties alleen op basis van een systeemcheck zijn afgesloten. Dit komt doordat er vaak geen onderliggende afweging is vermeld. Zo is het in ieder geval moeilijk te achterhalen waarom bijvoorbeeld een signaal over een Poolse man die in een autoherstelbedrijf werkt niet tot een melding leidt: zijn paspoort en bankpas zijn ingenomen, hij woont op het bedrijfsterrein, zou dag en nacht werken, is financieel afhankelijk en heeft schulden bij de werkgever. Of waarom de volgende registratie wordt afgesloten voor Opsporing en wordt doorgestuurd naar Toezicht:

‘Van [team] de KMAR een mail ontvangen over een [Oost-Europese] man die in [jaar] is uitgebuit op een schip genaamd NAAM [...]. Signalen uitbuiting: hij had van [datum] tot [datum] gewerkt in de bar en het restaurant van het schip; 14 uur per dag, echter maar 8 uur per dag uitbetaald; hiervoor moest hij tekenen onder dreiging van ontslag; salaris werd cash betaald, kreeg wel loonstrook; hij had geen beschikking over zijn paspoort. Hij gaf aan hiervan geen aangifte te willen doen. Zaak geregistreerd en doorgezet naar FIMO [Front Office, Inspectie- en Managementondersteuning] t.a.v. PAU [programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling]. Geen zaak voor opsporing. Melder in kennis gesteld.’

Het is in deze context goed om op te merken dat de Arbeidsinspectie bezig is om op basis van DIGW meer consistentie en transparantie in het wegingsproces te realiseren. Een van de respondenten zegt hierover het volgende:

‘Wij zijn nu bezig om dat [de beoordeling] op basis van DIGW te gaan doen en het scoremodel daarnaast te gaan leggen. Dan kan je toch wat beter geobjectiveerd en uniform afwegen.’³⁵

DATA VAN TOEZICHT

Ook bij Toezicht worden de signalen eerst verrijkt voordat wordt beoordeeld of ze opvolgingswaardig zijn. Voor de weging gebruikt Toezicht sinds 2022 een weeginstrument. Afhankelijk van hoeveel punten een melding krijgt, wordt een melding beoordeeld als opvolgingswaardig of niet. De punten worden toegekend op basis van overtredingen van verschillende wet- en regelgeving op het gebied van eerlijk werk, wie er gemeld heeft, en signalen van arbeidsuitbuiting, zoals documenten inbeslagname, bedreiging, loonbetaling weer moeten afstaan, slapen op de werkplek.³⁶ In het geval

³⁵ Interview 2.

³⁶ Interview 1.

van signalen van arbeidsuitbuiting wordt een melding volgens medewerkers al snel als opvolgingswaardig bestempeld.³⁷ In totaal zijn 66 van de 77 registraties beoordeeld als opvolgingswaardig. Dat is een beduidend hoger aandeel dan bij Opsporing. Als redenen voor het aanmerken van een signaal als niet opvolgingswaardig wordt onder andere aangegeven dat er vermoedelijk geen sprake is van een overtreding, dat de informatie incompleet is, of dat het om een samenwerkingsverzoek gaat (en het initiatief bij een ketenpartner ligt).

Als er sprake is van signalen van arbeidsuitbuiting dan wordt het signaal meestal doorgestuurd naar het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige benadeling. Tot 2023, deed het programma zelf vaak ook een verrijkingsslag voordat ze een controle deden, het zogenaamde vooronderzoek, zo vertelt een van de geïnterviewde inspecteurs:

‘Nou, dan wordt gekeken naar van wat is die melding natuurlijk. Is het slapen op de werkplek? Is het inhouding van het paspoort? Dat soort dingen. Nou, als dit soort elementen er al bij zijn, dan gaan wij als programma Arbeidsuitbuiting meestal die melding al oppakken. Mits er wel een werkgever-werknemer relatie is. Want dat wil nog wel eens ontbreken [...] En dan gaan wij kijken of we hem zelf nog opplussen. Kijken wat hebben wij nog in het systeem staan. Is die werkgever nog bekend? Meestal staat die werknemer alleen maar ingeschreven in de RNI [Registratie Niet-ingezetenen] [...] Dan plussen we hem op en dan bespreken we hem nog een keertje waar Opsporing ook bij zit. Tenminste, dat is nu dan de zaak. Vroeger was dat niet. Misschien heeft Opsporing ook nog iets. En als Opsporing niks heeft, dan gaan wij hem oppakken, een controle doen.’³⁸

5.6 Fase 3: Informatief gesprek en aangifte

Wanneer Opsporing een signaal heeft omgezet naar een melding arbeidsuitbuiting, en er een of meer mogelijke slachtoffers bekend zijn, wordt vastgesteld of een informatief gesprek (intake) moet plaatsvinden met de slachtoffers. Mogelijk doet het slachtoffer daarna aangifte. Deze stappen komen aan de orde in deze paragraaf.

Informatief gesprek in 20% van registraties waar slachtoffer bekend is

De steekproef bestaat uit 123 meldingen mogelijke arbeidsuitbuiting. In 96 meldingen daarvan is er een of meer slachtoffers bekend. Voor 36 registraties is af te leiden dat de Arbeidsinspectie de melding heeft opgevolgd met een informatief gesprek (n=30) of een directe aangifte (n=6). Dit laatste bijvoorbeeld na een informatief gesprek door politie. Dit betekent dat de Arbeidsinspectie in 31% van alle omgezette meldingen waarbij een slachtoffer bekend is, een informatief gesprek heeft gevoerd. Het gaat om 20% van het totale aantal registraties waarin een slachtoffer bekend is. Bij een klein aantal registraties stond er wel een informatief gesprek gepland, maar is niet op te maken of dat heeft plaatsgevonden (n=6) of was het slachtoffer niet beschikbaar (n=5), bijvoorbeeld omdat die niet wilde verklaren of al het land uit was. In een ander klein aantal gevallen heeft weliswaar geen officieel informatief gesprek plaatsgevonden, maar is wel met een mogelijk slachtoffer contact opgenomen of gesproken (n=6). In totaal was de Arbeidsinspectie dus in 53 gevallen voornemens om met een mogelijk slachtoffer te spreken, of heeft dit ook daadwerkelijk gedaan.

³⁷ Interview 1.

³⁸ Interview 21.

Dat betekent dat in 43 van de 96 meldingen (45%) waar een mogelijk slachtoffer bekend is, het slachtoffer waarschijnlijk niet is benaderd voor een verkennend gesprek, informatief gesprek en/of aangifte. Wat is er dan wel gebeurd met deze meldingen?

Een groot gedeelte van deze meldingen wordt alsnog doorgeleid naar Toezicht (n=20). Een kleiner deel wordt doorgeleid naar de Intelligence-afdeling (n=1) of de KMar (n=1). Een flink aantal meldingen (n=14) krijgt geen verdere opvolging. Een deel daarvan wel wordt ondergebracht in het zogenaamde Themaregister. Het gaat dan vaak om meldingen die volgens de registraties 'dicht aanschuren tegen arbeidsuitbuiting'. Zie de kadertekst voor een verdere toelichting op het Themaregister. In 7 van de bovengenoemde 43 meldingen is niet direct af te leiden welke opvolging er is gegeven aan de melding.

HET THEMAREGISTER

Om de informatiepositie van de Arbeidsinspectie op het gebied van arbeidsuitbuiting te versterken, is in 2021 het zogenaamde Themaregister in het leven geroepen. Het idee daarvan is om steeds meer inzicht te krijgen in het netwerk van natuurlijke personen en rechtspersonen die mogelijk betrokken zijn bij arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel. Naast opsporingsinformatie wordt ook geschikte en relevante informatie vanuit Toezicht en de Financial Intelligence Unit (FIU) betrokken.³⁹ De informatie die in het Themaregister wordt ondergebracht bevat volgens respondenten meestal nog geen concrete signalen van arbeidsuitbuiting, maar wel elementen die daar dicht tegenaan liggen. Een van de respondenten legt uit:

*'Het Themaregister verzamelt en verwerkt informatie die wij belangrijk achten op termijn, wat we niet verloren willen laten gaan en die duiding kunnen geven aan arbeidsuitbuiting, maar wat nog niet concreet is. Kijk, we kennen allemaal de Aanwijzing mensenhandel en is er een indicatie of een signaal, dan zal je tenminste enig onderzoek moeten doen [...] Daar is niet echt veel discussie over en dan moet je dat onderzoeken en oppakken. Maar er zit nog een deel voor. Een deel wat heel makkelijk wat anders kan zijn dan arbeidsuitbuiting, maar het wel zou kunnen zijn. Dus eigenlijk aspecten die een onderdeel vormen van een mogelijke MO van arbeidsuitbuiting. Dat wil je niet verloren laten gaan, maar dat is onvoldoende om een onderzoek op te starten.'*⁴⁰

Het lijkt er dus op dat, nadat een signaal is omgezet tot een melding arbeidsuitbuiting en het signaal is uitgezet bij Opsporing, Opsporing nogmaals een schifting doet, al dan niet in overleg met het OM.⁴¹ In de weging om de melding niet verder op te volgen, en dus niet een mogelijk slachtoffer te benaderen, wordt onder andere genoemd dat de melding geen signalen van arbeidsuitbuiting bevat (n=12), dat de informatie incompleet of onvoldoende concreet is (n=5), dat er geen of onvoldoende opsporingsindicaties aanwezig zijn (n=3), dat de uitbuiting in het buitenland heeft plaatsgevonden (n=3), dat de signalen geen verband houden met het werk (n=3), dat de melding contra-indicaties bevat (n=2) en/of dat de dwang ontbreekt (n=2). Voor 2 registraties wordt vermeld dat het slachtoffer niet beschikbaar is.

³⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022, p.32.

⁴⁰ Interview 5.

⁴¹ Tussen 2018 en 2023 werden signalen eerst beoordeeld door Intelligence en al dan niet doorgeleid naar Opsporing.

Volgens een van de geïnterviewde officieren van justitie zou de Arbeidsinspectie eigenlijk altijd een informatief gesprek moeten doen. Al is het maar om uit te sluiten dat het arbeidsuitbuiting betreft:

*'Aan de voorkant, daar moet je gewoon een intake doen [...] Je hoeft er niet zo'n kermis van te maken. Je hoeft soms maar een paar vragen te stellen. En een intake is op zich heel makkelijk te organiseren.'*⁴²

Geringste aanwijzing van mensenhandel en B8-bedenktijd

Tijdens het informatief gesprek probeert de gecertificeerd intaker vast te stellen of er sprake is van de geringste aanwijzing van mensenhandel. Hierbij let de intaker op de elementen uit artikel 273f Sr, zo legt een van de geïnterviewde intakers uit:

*'Tijdens de intake wordt gelet op de handelingen, dwangmiddelen, aard/duur van de arbeid, maar ook op de non-verbale signalen. Ook wordt op de leeftijd van degene gelet. Bij een minderjarige vervallen immers de dwangmiddelen. In hoofdlijnen wordt er gekeken naar de arbeidstijden en de duur, wat is de bewegingsvrijheid van de werknemer, afkomst van de persoon (legaal of illegaal), in welke omgeving/omstandigheden is iemand opgegroeid? Welke opleiding heeft iemand gehad? (kwetsbare positie).'*⁴³

Een collega vult aan:

*'Eigenlijk stap voor stap hè; onder welke omstandigheden is iemand hier gekomen? Wat zijn de beloftes die gedaan zijn? Misleiding, huisvesting. Dus alle elementen van het artikel gaan we eigenlijk na.'*⁴⁴

De respondent wijst er overigens op dat de huidige toepassing van de geringste aanwijzing voor veel frustratie en onduidelijkheid zorgt bij rechercheurs en mogelijke slachtoffers. Volgens de respondent geldt dit met name voor situaties waarin er weliswaar sprake is van de geringste aanwijzing, maar waarbij er vrijwel zeker geen bewijsbare arbeidsuitbuiting kan worden aangetoond:

*'Wij lopen tegen die geringste aanwijzing aan. Dat is voor ons echt soms een lastige. Om meerdere redenen. Vaak zien wij al tijdens de intake dat het nooit een onderzoek gaat worden. De geringste aanwijzing zit er wel in. Dat is namelijk al vrij snel. Maar de drempel ligt best hoog om uiteindelijk een veroordeling te krijgen op mensenhandel. En terecht, want het is immers een twaalfjaars-feit. Dat is niet niks. Wij weten uit ervaring wel waar een officier van justitie op gaat zitten om te beslissen of het een onderzoek wordt, ja of nee. En heel vaak zie ik wel een geringste aanwijzing. Dus ik ga ook een B8 aanbieden. Dat moet ik, omdat die geringste aanwijzing er is. Maar het gaat vermoedelijk nooit een onderzoek worden. En dan geef ik die persoon dus valse hoop, vind ik. Want je zegt tegen hem: Nou, er zitten signalen in van mensenhandel. We gaan jou bedenktijd geven. Dan mag je beslissen of je aangifte wil doen, ja of nee. Dus je ziet die persoon ook al van, goh ik heb een zaak en mijn uitbuiting gaat aangepakt worden. Dat is één, dat vind ik eigenlijk het ergste. Maar daarnaast levert het ons veel werk op. Dat wordt zwaar onderschat. Dus veel capaciteit gaat verloren.'*⁴⁵

Bij vaststelling van de geringste aanwijzing van mensenhandel krijgen vermoedelijke slachtoffers zonder rechtmatig verblijf de zogenaamde B8-bedenktijd aangeboden. Per 18 mei 2023 is het de

⁴² Interview 4.

⁴³ Interview 10.

⁴⁴ Interview 10.

⁴⁵ Interview 10.

bedoeling om de bedenktijd aan te bieden aan alle onderdanen van derde landen die vermoedelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. Dus ook aan slachtoffers uit derde landen die wel rechtmatig in Nederland verblijven maar geen duurzaam verblijf hebben. Zij komen in aanmerking voor een bedenktijd van maximaal drie maanden. Slachtoffers met een Dublinclaim, die in afwachting van hun overdracht rechtmatig verblijf hebben, krijgen echter een bedenktijd van maximaal dertig dagen.

Van 30 registraties kan met zekerheid worden vastgesteld dat er een informatief gesprek heeft plaatsgevonden. In 5 registraties daarvan gaat het om mogelijke slachtoffers met een EU-nationaliteit, in 20 registraties om mogelijke slachtoffers van buiten de EU, en in 5 registraties is de nationaliteit van de mogelijke slachtoffers onbekend. In 11 van de 30 registraties wordt expliciet vermeld dat het slachtoffer geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft. In 6 van deze 11 gevallen is de B8-bedenktijd aangeboden. Het daadwerkelijke aantal registraties met een mogelijk slachtoffer dat zich in een illegale situatie bevond, ligt mogelijk hoger. In de helft ($n=15$) van de meldingen waarbij er een informatief gesprek heeft plaatsgevonden, wordt ook de B8-bedenktijd aangeboden. Hieruit valt te concluderen dat er in ten minste 15 registraties, volgens de Arbeidsinspectie, sprake was van de geringste aanwijzing voor mensenhandel. Voor 13 van de 30 informatieve gesprekken is de geringste aanwijzing expliciet niet vastgesteld. In de overgebleven 2 registraties is (direct) een aangifte opgenomen.

Als er redenen worden genoemd voor het niet vaststellen van de geringste aanwijzing, dan zijn dat onder andere het ontbreken van indicatoren arbeidsuitbuiting, en, meer specifiek, het ontbreken van dwang- of oogmerk-elementen. Of het ontbreken van een relatie van de signalen van arbeidsuitbuiting met een eventueel dienstverband.

'B8 niet aangeboden. Geen dwang/oogmerk. Wel mensensmokkel daarom gevraagd of hij [mogelijk slachtoffer] wil getuigen.'

'geen werkgever/werknemer relatie, maar een relatieprobleem.'

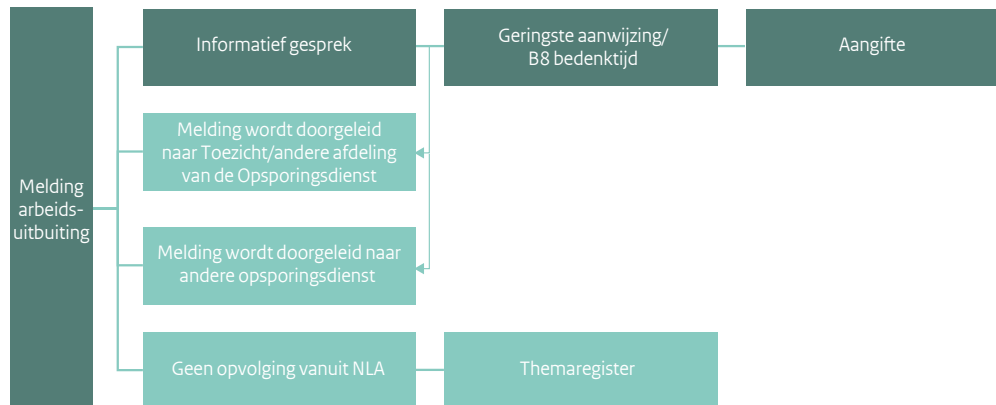
In de volgende, al eerder genoemde, registratie wordt een combinatie van bovenstaande redenen genoemd voor het niet vaststellen van de geringste aanwijzing:

'Kreeg ik van advocaat [naam van advocaat] twee meldingen binnen met het verzoek tot het doen van aangifte terzake arbeidsuitbuiting [...] De personen zouden hebben gewerkt in de bouw/renovatie in [stad] en hierbij zijn uitgebuit. Lage lonen (30 euro per dag), lange werktijden (07:00-20:00), bedreigingen (aangifte bij politie dat ze illegaal waren, ik ga je wat aan doen, ik ga je afmaken). Dit heeft gedurende 6 maanden plaats gevonden. Geld hebben ze nagenoeg niet ontvangen. De personen die zijn uitgebuit zijn: [naam] geboren op [datum] te [land], burger van [land], illegaal in Nederland verblijvende (x2). Verdachte in deze is een man genaamd [voornaam]. / 2x intakegesprek. Geen B8 aangeboden. Ging voornamelijk over geld terugvorderen (civiele procedure). Advies aan [mogelijke slachtoffers] om legaal werk te doen. Ten tijde van werkzaamheden geen problemen met [verdachte]. Bedreiging is na afloop van de werkzaamheden gebeurd. Ze waren vrij om te gaan en staan waar ze wilden en hadden ook zelfstandige woonruimte.'

De registraties waarbij na een informatief gesprek wel de B8-bedenktijd wordt toegekend, bevatten gemiddeld 5,1 signalen uit Tabel 5.1. In de registraties waarin expliciet geen geringste aanwijzing of indicatoren van arbeidsuitbuiting worden vastgesteld komen gemiddeld 4,2 signalen naar voren. Opvallend is dat er weinig verschil lijkt te zijn in de mate van aanwijzingen voor dwang of dreiging. In beide gevallen bevat 60% van de registraties vermeldingen van dwang en/of dreiging.

Aangifte

Uiteindelijk volgt uit 16 van de 30 meldingen waar een informatief gesprek heeft plaatsgevonden een aangifte. In 14 daarvan was een B8-bedenktijd aangeboden. Daarnaast neemt de Arbeidsinspectie in 6 andere meldingen aangiften op, bijvoorbeeld wanneer de politie al het informatief gesprek heeft uitgevoerd.



Figuur 5.4 Fase 3: Informatief gesprek en aangifte

Werkvoorbereiding

De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie hanteert sinds 2024 de term ‘wevo’ (werkvoorbereiding) voor alle meldingen die de dienst in behandeling neemt in de fase tussen het informatieve gesprek en de aangifte. In deze fase is nog niet beoordeeld of het onderzoek na de aangifte wordt voortgezet. Andere onderdelen van de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie, zoals Fraude, vatten werkvoorbereiding op als het omzetten naar een melding, met als doel te bepalen of deze melding moet leiden tot een operationeel opsporingsonderzoek.⁴⁶

Voor meldingen van arbeidsuitbuiting waarbij een informatief gesprek heeft plaatsgevonden, werd tussen 2018 en 2023 in deze fase echter weinig bewijsvergaring verricht. Opsporingshandelingen werden meestal pas uitgevoerd na de aangifte en nadat was besloten of er een tactisch onderzoek start.⁴⁷ Uit de registraties die de onderzoekers hebben ingezien, blijkt dat in deze fase alleen het informatieve gesprek, de aangifte en een systeembevraging als opvolghandelingen zijn geregistreerd. Slechts in enkele gevallen kan worden afgeleid dat er in deze fase getuigen zijn gehoord.

Volgens een van de respondenten van de afdeling Arbeidsuitbuiting leidde deze aanpak, het uitstellen van ‘opsporingshandelingen die ertoe doen’ tot na de aangifte en het besluit om al dan niet een onderzoek te starten, tot kostbaar tijdverlies:

‘Het idee dat een onderzoek pas van start gaat als besloten is dat er sprake is van een tactisch onderzoek [fase 4], volgt vrij natuurlijk uit de wijze waarop we het proces in stapjes hebben ingedeeld binnen de BOD [Bijzondere Opsporingsdienst] die voornamelijk fraude onderzoekt. Bedenk je echter dat je dan meestal al (minstens) drie maanden onderweg bent met een melding/zaak, dan ga je je realiseren hoezeer het tactisch onwenselijk is dat je

⁴⁶ Schriftelijke informatie Arbeidsinspectie, ontvangen d.d. 9 september 2024.

⁴⁷ Schriftelijke informatie Arbeidsinspectie, ontvangen d.d. 21 december 2024.

dán pas capaciteit zou alloceren om het onderzoek daadwerkelijk uit te voeren. De meeste kansen op het vergaren van vluchtig, ondersteunend bewijs, is dan immers weg. Wat je overhoudt (gechargeerd) is een mooie aangifte waar de ontkennende verklaring van de verdachte tegenover staat. Kortom, een minder kansrijke zaak. In zaken waarin er met administratie is geknoeid (fraudezaken), zijn de gevolgen van die periodisering veel geringer omdat bewijs daar vaak bestaat uit geld dat verschuift en administratie die minder vluchtig is. De uitdaging bij fraude is doorgaans de dekmantel te ontmantelen, terwijl er bij arbeidsuitbuiting na bepaalde tijd afgezien van de verklaring van het slachtoffer überhaupt geen bewijs meer is. Bij arbeidsuitbuiting is kortom tijd een veel belangrijkere factor.’⁴⁸

Volgens de respondent hanteert de afdeling sinds 2024, nadat de fasen van signalering en verrijking zijn overgedragen aan de afdeling Arbeidsuitbuiting, een andere aanpak. De afdeling streeft ernaar om nog vóór de aangifte concrete opsporingshandelingen uit te voeren en sneller tot een goed onderbouwd besluit te komen over de vraag of moet worden overgegaan tot een tactisch onderzoek:

‘Wij denken dat door adequater en voortvarender na een melding op te treden, veel vaker onderbouwd al in een vroeg stadium besloten moet kunnen worden dat sprake is van een onderzoek, en als de beslissing nog niet genomen kan worden, dat het praten over de randvoorwaarden om die beslissing wel of niet te kunnen nemen met zich meebrengt dat goed wordt besproken welke opsporingshandelingen er verricht moeten worden om die vraag wél te kunnen beantwoorden, in plaats vanuit een soort automatisme de aangifte af te wachten.’⁴⁹

De respondent beschouwt de nieuwe benadering als een belangrijke breuk met het verleden, maar erkent tegelijkertijd dat er op dit gebied nog significante stappen moeten worden gezet.⁵⁰

DATA VAN TOEZICHT

Van de 77 registraties zijn er 66 beoordeeld als opvolgingswaardig. In het geval van Toezicht bestaat de opvolging meestal uit een eerste inspectie (n=35) of een zogenaamd vooronderzoek (n=22). In enkele gevallen worden de meldingen (eerst) doorgestuurd naar een specifiek programma of project, zoals ‘aanpak inname paspoorten’, ‘project Oekraïne’ of ‘schijnconstructies’.

Uit de data die de onderzoekers hebben kunnen inzien, is niet af te leiden wat er na een eerste inspectie of vooronderzoek is gebeurd. Wel is nagevraagd bij het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling in hoeveel gevallen er na zo’n eerste inspectie of vooronderzoek de beslissing is genomen om de zaak (weer) over te dragen aan de Opsporingsdienst of de Opsporingsdienst in te schakelen voor een informatief gesprek. De Arbeidsinspectie houdt deze gegevens echter niet op een dergelijke manier bij. Na interne navraag is vastgesteld dat bij in ieder geval één zaak uit de steekproef een gecertificeerd onderzoeker is ingeschakeld voor een informatief gesprek, na een eerder verhoor door inspecteurs van het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling.⁵¹

⁴⁸ Interview 2.

⁴⁹ Interview 2.

⁵⁰ Interview 2.

⁵¹ Schriftelijke informatie Arbeidsinspectie, ontvangen d.d. 10 juli 2024.

Het betrof een casus over een jonge vrouw die door een mogelijke verdachte vanuit Colombia naar Nederland is overgekomen en als dienstmeisje werd ingezet. Volgens de melding kreeg de vrouw een klein bedrag uitbetaald voor haar diensten, werd ze mogelijk illegaal tewerkgesteld en continu in de gaten gehouden, en mocht ze de woning alleen op zondag verlaten om naar de kerk te gaan. Uit het informatief gesprek bleek volgens de Arbeidsinspectie geen geringste aanwijzing. Het slachtoffer gaf zelf aan tevreden te zijn.

Volgens een van de geïnterviewde officieren van justitie zou het te verwachten zijn dat er veel meer zaken via Toezicht worden doorgestuurd naar Opsporing:

‘Bij Toezicht wordt heel veel geconstateerd en via het bestuurlijke traject afgedaan, waarvan ik denk [...] Nou volgens mij zat hier al zoveel in dat je dat wel naar de Opsporingstak had kunnen doen. Arbeidsmigranten die op de werkplek slapen, uitgestelde loonbetalingen, schuldbinding. Dat je echt denkt van, ja, waarom heb je hier niet verder gekeken dan alleen de WML (Wet Minimum Loon) of WAV (Wet arbeid vreemdelingen)-feiten? En heb je dit niet op zijn minst genomen besproken met de afdeling Opsporing.’⁵²

Dit moet ook gezien worden in de context van de in het verleden stroef lopende samenwerking tussen Toezicht en Opsporing. Volgens een van de geïnterviewde inspecteurs van Toezicht was het lange tijd moeilijk om een zaak überhaupt- (weer) doorgestuurd te krijgen:

‘Ik heb regelmatig meegemaakt dat een zaak strafrechtelijk niet opgepakt werd, terwijl wij als team, en niet alleen [collega] en ik, echt overtuigd waren dat de geringste aanwijzing aanwezig was. Toch werd het vanuit Opsporing dan niet verder opgepakt.’⁵³

Volgens de respondent loopt het vaak stuk op het dwangelement:

‘Ja, vaak ontbreekt het aspect ‘dwang’. Dat hoor ik en mijn collega-inspecteur zeer regelmatig, zeker in situaties waarin wordt gezegd dat het slachtoffer gewoon weg kan gaan.’⁵⁴

Een collega vult aan:

[inspecteur 2] ‘Hij heeft zijn paspoort, hij kan weggaan. Dus dat soort dingen. En dat is inderdaad [...] Het oude artikel van 273f, moet je de dwang bewijzen. En dat is ontzettend lastig.’⁵⁵

Volgens een van de andere respondenten zou het waarschijnlijk tot een betere samenwerking tussen Opsporing en Toezicht komen als men nauwer zou samenwerken bij de controles:

52 Interview 3.
53 Interview 21.
54 Interview 21.
55 Interview 21.

*'Iemand van Toezicht mag zich laten vergezellen door iemand van Opsporing [...] Naar mijn idee zouden we dat veel meer moeten doen. Dat gebeurt eigenlijk nooit.'*⁵⁶

Een geïnterviewde medewerker van Opsporing plaatst daar wel een kanttekening bij en laat weten dat Opsporing daar waar nodig optreedt en meegaat, maar ook kritisch kijkt naar de inzet van capaciteit:

*'Zij [Toezicht] hebben casussen waarvan ze zeggen [...] Hoe kijken jullie ernaar? Gaan jullie mee of niet? Dus in alle openheid wordt dat besproken. Alleen in de praktijk [...] We zijn nu een paar keer weer mee geweest op controle, zorgen dat het personeel echt ter plekke is. En dan komt het er toch vaak niet uit. Dus dat is voor ons best wel een worsteling van, oké, we zitten best wel krap in personeel. Maar joh, gaan we onze capaciteit dan daaraan spenderen, dat we echt fysiek ter plekke zijn? Of gaan we toch zeggen van, joh, weet je, als er iets is, kom je bij ons op de lijn. En dan hopen dat ze natuurlijk bij Toezicht ook voldoende die signalen kunnen herkennen.'*⁵⁷

Geïnterviewde medewerkers van zowel Opsporing als Toezicht geven aan dat de samenwerking recent aanzienlijk is verbeterd. Ze overleggen regelmatig met elkaar, en meldingen die eerst bij Opsporing binnenkomen en vervolgens worden doorgestuurd naar Toezicht, worden niet meer direct afgesloten voor Opsporing. Wellicht dat dit in de toekomst leidt tot een toename van het aantal meldingen dat Toezicht eerst heeft opgepakt en die vervolgens (weer) bij Opsporing terechtkomen.

5.7 Fase 4: Opsporingsonderzoek

Meestal wordt pas na de werkvoorbereidingsfase, en dus na het opnemen van de aangifte, in overleg met het Openbaar Ministerie officieel besloten of een opsporingsonderzoek wordt gestart. In enkele gevallen kan de Arbeidsinspectie, onder gezag van het OM, ook een tactisch onderzoek starten zonder aangifte.⁵⁸

OM start klein aantal tactische onderzoeken na aangifte

In totaal heeft de Arbeidsinspectie bij 22 meldingen aangiften opgenomen. Het is het OM dat de uiteindelijke beslissing neemt om wel of niet over te gaan tot een tactisch onderzoek.⁵⁹ Bij 3 van de 22 meldingen heeft het OM besloten om een tactisch onderzoek te starten. Voor één melding was de betreffende verdachte al in onderzoek en is het dossier bij het al lopende onderzoek gevoegd. Daarnaast is er bij één melding zonder aangifte sprake van een tactisch onderzoek. In totaal gaat het dus om 4 opsporingsonderzoeken die zijn gestart en één onderzoek dat al liep.

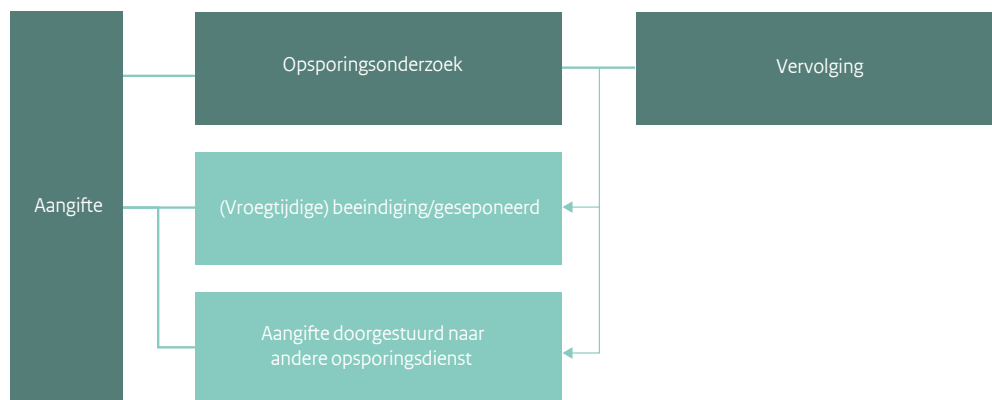
⁵⁶ Interview 9.

⁵⁷ Interview 7.

⁵⁸ Schriftelijke informatie Arbeidsinspectie, ontvangen d.d. 9 september 2024.

⁵⁹ Een beslissing om niet te vervolgen (sepot) kan het OM ook nemen tijdens of na het opsporingsonderzoek. Bijvoorbeeld als de zaak te weinig aanknopingspunten blijkt te hebben voor arbeidsuitbuiting, maar wel voldoende voor illegale tewerkstelling. Dan valt arbeidsuitbuiting dus af tijdens het opsporingsonderzoek.

Bij de andere 17 aangiften heeft het OM besloten geen nader onderzoek te starten (n=16) of is de zaak doorgestuurd naar de AVIM vanwege indicaties van seksuele - in plaats van arbeidsuitbuiting (n=1).



Figuur 5.5 Fase 4: Opsporingsonderzoek

Als onderbouwing voor het niet starten van een tactisch onderzoek, worden genoemd het ontbreken van (voldoende) opsporingsindicaties (n=12), van dwang elementen (n=9), en/of signalen mensenhandel (n=7). Een van de respondenten van het OM legt uit waarom zo veel zaken (voortijdig) beëindigd worden:

‘Waar we vaak tegenaan lopen is dat de signalen er wel zijn, maar dat we gewoon niet voldoende bewijs ervoor hebben. Of dat getuigen niet willen verklaren, of dat er überhaupt geen getuigen zijn. En dan worden ze dus voortijdig beëindigd.’⁶⁰

Volgens een van de andere geïnterviewden van het OM zijn veel van de signalen die bij de Arbeidsinspectie binnenkomen over het algemeen minder kansrijk voor een succesvol opsporingsonderzoek dan de signalen die bij de politie worden gemeld.

‘Als ik de signalen bespreek met de politie, dan denk ik bij vrijwel alles: O, hier is sprake van een potentieel menshandel onderzoek. En bij de NLA had ik het tegenovergestelde. Dan had ik bijna altijd zoiets van: O, dat wordt echt niks. Ja, omdat ik al van het begin af aan dacht [...] Ja, die lat van arbeidsuitbuiting gaan we nooit halen [...] want die ligt zoveel hoger dan bij seksuele uitbuiting bijvoorbeeld. De NLA is met zoveel zaken heel druk bezig en investeert zoveel tijd in zaken [...] die dan aan het eind van de rit toch geseponeerd moeten worden omdat het de lat van arbeidsuitbuiting niet haalt.’⁶¹

De respondent merkt overigens op dat het terecht is dat de drempel voor arbeidsuitbuiting hoger ligt dan die voor seksuele uitbuiting:

[over seksuele uitbuiting]: ‘Ja, dwang, kwetsbare positie, daar zit je gewoon al snel aan. En dat heeft gewoon te maken met prostitutiewerk aan sich. Maar bij de arbeidsinspectie gaat het natuurlijk om werk wat doorgaans gewoon normaal uitgevoerd kan worden, en waar je vaak signalen krijgt die te maken hebben met slechte huisvesting, met onderbetaling, met overuren maar ook weer niet zodanig dat je denkt nou hier sla ik van achterover

60 Interview 4.

61 Interview 33.

[...] Ik denk dat het wel terecht is dat de lat voor arbeidsuitbuiting echt hoger ligt dan voor seksuele uitbuiting, want het type werk is ook zo anders. Ik vind dat niet meer dan logisch, dat we daar dus veel kritischer naar kijken met elkaar.’⁶²

Bij het inzien van enkele stopzettingenbrieven van het OM valt op dat regelmatig wordt aangehaald dat de aangever vrij was om te gaan en staan waar die wilde. Dat impliceert dat de aangever niet tot de werkzaamheden werd gedwongen. Hieronder volgt een korte passage uit zo’n stopzettingenbrief:

‘Uit de door ISZW [voormalige naam Arbeidsinspectie] geraadpleegde systemen zijn geen aanknopingspunten arbeidsuitbuiting naar voren gekomen. Dit wil niet zeggen dat er geen sprake is geweest van slecht werkgeverschap, maar onvoldoende om te spreken van een vermoeden van strafbare arbeidsuitbuiting. U heeft zich niet in een positie bevonden waarin u niet meer vrij was om te gaan en staan waar u wilde. U had de keuze om weg te gaan en heeft dat ook diverse malen gedaan.’

Volgens een van de respondenten van de Arbeidsinspectie zou het goed zijn als het dwangelement breder wordt opgevat dan alleen fysieke vrijheidsbeperking:

‘Het idee dat er alleen maar dwang is op het moment dat je iemand opsluit, of op het moment dat je iemand echt bedreigt met fysiek geweld [...] Nee, ik denk dat het veel ruimer is. Maar goed, dat kan ik denken. Een expert zoals [naam1] of [naam2] kan zeggen, ja, dat kun je wel denken. Maar dit gaat het op basis van de jurisprudentie toch niet helemaal redden. En [de officier van justitie] heeft er natuurlijk ook op dit moment een zegje in. Wat ik wil is dat we heel duidelijk onze zaak [...], zodra wij denken dat het dwangmiddel erin zit, naar voren brengen [...] In plaats van het heel sec te benaderen. Want het is vaak subtiel. Het is altijd subtiel, natuurlijk. De mensen worden over het algemeen niet opgesloten. We hebben bijvoorbeeld een zaak [...] Waar mensen echt gewoon misleid zijn en uit het buitenland hier naartoe zijn gehaald. Met het idee dat ze hier kunnen gaan werken voor een fatsoenlijk loon. Wat echt niet het geval is, dat weten ze van tevoren al. Ze komen hier in de illegaliteit, dat weet degene die ze hier naartoe haalt vermoedelijk ook al. Dus daar zit op een subtielere manier een dwangmiddel in. En dan ben ik benieuwd of dat ook goed uit de verf komt.’⁶³

Verder valt uit de stopzettingenbrieven op dat de Arbeidsinspectie vaak alleen een systeemcheck naar eerdere klachten over en/of antecedenten van de mogelijke verdachte of het bedrijf/uitzendbureau heeft gedaan. Het feit dat daarover geen eerdere klachten of meldingen naar voren komen, wordt dan gebruikt als onderbouwing voor het niet starten van een tactisch onderzoek, zoals in het volgende voorbeeld:

‘Door de ISZW is nader onderzoek gedaan. Zo heeft de inspectie onderzoek gedaan of er vaker melding is gedaan van misstanden zowel met betrekking tot de [werkgever] als [naam verdachte]. In beide gevallen is daar niet van gebleken. Mijn conclusie is dat er op basis van uw aangifte onvoldoende aanknopingspunten zijn om tot een verdenking van arbeidsuitbuiting te komen.’

Ook is het opvallend dat de registraties waarbij een tactisch onderzoek wordt gestart of die worden toegevoegd aan een lopend onderzoek gemiddeld minder signalen uit Tabel 5.1 (=4,2) bevatten dan de aangiften waarbij geen tactisch onderzoek volgt (=5,2). Op basis van het code-

62 Interview 33.

63 Interview 2.

ringsframework bevatten 10 van de 17 meldingen die niet met een tactisch onderzoek zijn opgevolgd verwijzingen naar elementen van dwang of dreiging.

Bij de inzet van een tactisch onderzoek worden onder andere de volgende opsporingshandelingen uitgevoerd: mobiele telefoons uitlezen en gegevensdragers onderzoeken, getuigen- en verdachten verhoren, doorzoekingen, woningen betreden, en inbeslagnamen. Voor 2 van de 4 meldingen die tot een tactisch onderzoek hebben geleid, is af te leiden dat het onderzoek ook tot een vervolging heeft geleid. In de andere 2 gevallen wordt het onderzoek beëindigd vanwege onvoldoende onderbouwing voor mensenhandel.

Uiteindelijk is dus slechts voor 2 van de 209 registraties uit de steekproef af te leiden dat deze tot een strafrechtelijke vervolging hebben geleid. Beide registraties komen voort uit een direct aangemaakte melding (=een melding die de signaalfase heeft overgeslagen).

5.8 Reflectie: knelpunten en kansen

Dit hoofdstuk brengt het signalerings- en opsporingsproces van arbeidsuitbuiting bij de Arbeidsinspectie in kaart, en biedt inzicht in de binnenkomende signalen van arbeidsuitbuiting. Voor dit onderzoek zijn gegevens gebruikt uit de registratiesystemen van de Arbeidsinspectie over de periode 2018-2023, aangevuld met semistructureerde interviews met medewerkers van de Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie (OM).

De inhoud van de registraties

De registraties die de onderzoekers hebben ingezien, bieden waardevolle inzichten in de contextuele factoren en verschillende signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting. De meeste registraties wijzen op ernstige misstanden en bevatten gemiddeld 3,2 signalen die mogelijk op uitbuiting duiden. De meest voorkomende signalen zijn het uitblijven van betaling of onderbetaling, slechte huisvesting en lange werkdagen. Andere signalen die naar voren komen zijn het moeten afstaan van inkomsten, valse beloften door de werkgever, zwart uitbetalen, slechte en gevaarlijke werkomstandigheden, verplicht doorwerken bij ziekte, en onverklaarbare boetes.

In meer dan een kwart van de registraties komen elementen van dwang of dreiging voor. Bij bijna de helft van de registraties spelen kwetsbaarheidsfactoren een rol. Mogelijke slachtoffers hebben bijvoorbeeld een illegale status of een ontbrekend of illegaal arbeidscontract, ze zijn onverzekerd, hebben schulden, of zijn minderjarig. Daarnaast komt in bijna de helft van de registraties afhankelijkheid van de werkgever voor, bijvoorbeeld voor huisvesting, vervoer of eten, en in sommige gevallen zelfs gebaseerd op paspoortinname of inname van de bankpas. Dit onderstreept de kwetsbare positie van de mogelijke slachtoffers.

Er wordt relatief veel melding gemaakt van mogelijke uitbuiting in sectoren zoals de horeca, glastuinbouw, bouw, schoonmaak en vleesverwerking. In meer dan een kwart van de registraties wordt melding gemaakt van mogelijke uitbuiting door een uitzendbureau.

Uit de analyse blijkt dat de in de registraties genoemde betrokkenen, uitzendbureaus en werkgevers vaak al bekend zijn door eerdere meldingen, antecedenten of lopende onderzoeken. Dit roept ernstige twijfels op over de effectiviteit van de aanpak van malafide uitzendbureaus en werkgevers.

Het signalerings- en opvolgingsproces

Bijna de helft (49%) van de signalen die de Arbeidsinspectie ontvangt, komt van de politie. Slechts 11% is afkomstig van de Arbeidsinspectie zelf. De overige meldingen komen van hulpverleningsinstanties, de KMar, gemeenten, de migratieketen, (ex-)werknemers of burgers. De Nationaal Rapporteur stelde in de *Dadermonitor Mensenhandel 2017-2021* dat de Arbeidsinspectie een relatief bescheiden rol speelt in het signaleren van arbeidsuitbuiting. Dat beeld wordt bevestigd in deze analyse. In 2023 is er echter een stijging in het aandeel interne meldingen te zien. Of deze stijging structureel is, moet nog blijken.

De signalen die bij de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie binnenkomen, belanden gewoonlijk eerst bij een researchmedewerker. Deze voert een eerste verrijking uit via een systeembevraging en eventueel een gesprek met de melder. In deze fase wordt meestal nog niet met het mogelijke slachtoffer gesproken. Terwijl op basis van de eerste verrijking al wel een belangrijke schifting plaatsvindt: pakt Opsporing het signaal op en volgt verder onderzoek, of pakt Toezicht het signaal op, of wordt het afgesloten? Een aanzienlijk aantal meldingen valt in deze fase af voor Opsporing. De registraties die Opsporing oppakt, bevatten gemiddeld meer signalen die op uitbuiting kunnen wijzen. Toch komen in de andere registraties nog steeds gemiddeld 2,7 signalen naar voren die mogelijk op uitbuiting wijzen. Daarnaast blijkt bij 18 van de 86 registraties die Opsporing niet heeft opgepakt, dat er een signaal van dwang of dreiging aanwezig is.

Pas wanneer een signaal wordt beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting en is omgezet tot een melding mogelijke arbeidsuitbuiting, wordt besloten of een informatief gesprek met het mogelijke slachtoffer wenselijk is. Uit de registraties blijkt echter dat een melding van arbeidsuitbuiting lang niet altijd tot een gesprek leidt met het mogelijke slachtoffer. In 45% van de gevallen waarin een mogelijk slachtoffer bekend is, lijkt het slachtoffer niet te zijn benaderd voor een verkennend of informatief gesprek, of om aangifte te doen. In sommige gevallen is, zonder contact met het slachtoffer, alsnog vastgesteld dat de melding geen signalen van arbeidsuitbuiting bevat.

In de fase tussen het informatieve gesprek en het moment van aangifte worden in de meeste gevallen nog geen opsporingshandelingen verricht. Pas na deze fase, en dus na het opnemen van de aangifte, wordt in overleg met het Openbaar Ministerie (OM) officieel besloten of er een opsporingsonderzoek wordt gestart. In de meeste gevallen waarin aangifte wordt gedaan, wordt geen opsporingsonderzoek ingesteld. Van de 209 registraties leiden er slechts 4 tot de start van een nieuw opsporingsonderzoek, waarvan er slechts 2 resulteren in strafrechtelijke vervolging.

Knelpunt: beperkte opvolging signalen

De analyse in dit hoofdstuk brengt verschillende knelpunten aan het licht in de signalering en opsporing van arbeidsuitbuiting door de Arbeidsinspectie in de periode 2018-2023. Zo blijken de eigen signaleringsopbrengsten beperkt en verloopt de samenwerking tussen Opsporing en Toezicht stroef. Het grootste knelpunt ligt echter in de beperkte doorstroming van signalen van arbeidsuitbuiting naar daadwerkelijke opsporingsonderzoeken.

Het aantal signalen van arbeidsuitbuiting dat leidt tot een opsporingsonderzoek, laat staan strafrechtelijke vervolging, is opvallend laag. Dit heeft de Algemene Rekenkamer ook al in 2021

vastgesteld.⁶⁴ Sindsdien lijkt hierin weinig verbetering te zijn gekomen. Van de 209 onderzochte registraties uit de periode 2018-2023 hebben er slechts 4 geleid tot een opsporingsonderzoek, waarvan er 2 tot strafrechtelijke vervolging hebben geleid. De trechter – van signaal naar melding, informatief gesprek, aangifte, opsporingsonderzoek en uiteindelijk vervolging – laat zeer weinig zaken doorstromen naar de laatste fase.

Volgens veel respondenten van de Arbeidsinspectie is het geringe aantal opsporingsonderzoeken in verhouding tot het aantal binnenkomende signalen onder andere te verklaren door een verschil in de definities van arbeidsuitbuiting. Respondenten geven aan dat er een verschil bestaat tussen wat de samenleving, inclusief vele melders bij de Arbeidsinspectie, verstaat onder uitbuiting en de definitie van arbeidsuitbuiting volgens artikel 273f:

‘Als wij het hebben over arbeidsuitbuiting, dan hebben wij 273f in ons hoofd. En als een zorgcoördinator zegt dit is arbeidsuitbuiting, dan heeft hij misschien alleen in zijn hoofd dat de huisvesting ondermaats is, ik noem maar wat. Dus we hebben gewoon twee verschillende brillen op, als je het zorgdomein of het maatschappelijk middenveld afzet tegen de opsporing.’⁶⁵

‘Ja, dat is heel moeilijk, want weet je, in de volksmond is iets al heel snel uitbuiting. Als je het een burger vraagt, die zegt, oh ja, die mensen worden uitgebuit, terwijl wij denken, ja, die worden onderbetaald.’⁶⁶

‘Het is ook wel het jargon, ‘ik word uitgebuit!’’. Dat zullen jullie waarschijnlijk ook wel in andere interviews hebben gehoord. Dus ja, dat is een term die in volksmond vaak gebruikt wordt door melders maar ook door stakeholders. En ja, arbeidsuitbuiting is daadwerkelijk iets heel anders dan een euro per uur tekort uitbetaald krijgen.’⁶⁷

‘Het is gewoon heel snel, wordt er een label arbeidsuitbuiting aan dingen gegeven, aan dingen die in de maatschappij spelen [...] We hebben het nu met de glazenwassersbranche, heb je waarschijnlijk ook wel gehoord. En daarin wordt heel makkelijk geroepen van; daar zijn heel veel signalen arbeidsuitbuiting. En dan zeg je; ‘Leg ze maar op tafel, want als die erin zitten, dan wil ik ze gelijk morgen hebben.’ Nou dan ga je goed kijken en dan zie je gewoon dat het vaak een beeld is wat gegroeid is in de loop der jaren, waar inderdaad wel illegale tewerkstelling in zit, maar waar je niet echt tot de kern komt van hé, hier zit dat gewoon keihard in. En dat zijn van die voorbeeld situaties, net als in de vleesverwerkingsindustrie. Dat er een zweem omheen hangt van daar is het mis, waar de volksmond zegt van het is arbeidsuitbuiting, alleen je komt niet tot de kern.’⁶⁸

Met andere woorden, hoewel binnenkomende signalen kunnen wijzen op misstanden en/of overtredingen van arbeidswetten, wijzen ze volgens de respondenten niet per definitie op indicaties van arbeidsuitbuiting.

Er kan inderdaad een verschil zijn tussen de term uitbuiting in de volksmond en uitbuiting volgens artikel 273f. Los daarvan vindt de Nationaal Rapporteur dat de Arbeidsinspectie onvoldoende aan verrijking en bewijsvergaring doet om onderbouwd te kunnen oordelen of een signaal duidt op arbeidsuitbuiting volgens artikel 273f of op ‘enkel’ op zichzelf staande misstanden. Bovendien bevatten de meeste registraties niet slechts één signaal, zoals onderbetaling,

64 Algemene Rekenkamer, 2021.

65 Interview 8.

66 Interview 7.

67 Interview 21.

68 Interview 5.

maar meestal meerdere signalen, namelijk 3,2 gemiddeld. De drempel voor verdere opvolging door Opsporing lijkt bij elke stap opvallend hoog te liggen. Voordat een signaal wordt omgezet in een melding, een slachtoffer wordt gesproken, de geringste aanwijzing wordt toegekend, opsporingshandelingen worden uitgevoerd en/of een tactisch onderzoek wordt gestart, moet het oorspronkelijke signaal al relatief veel aanknopingspunten bevatten, bij voorkeur met duidelijke aanwijzingen van (fysieke) dwang, zo lijkt het.

In de verrijkingsfase wordt meestal alleen een systeembevraging uitgevoerd, zonder dat er bijvoorbeeld al met een mogelijk slachtoffer of met getuigen wordt gesproken. Bovendien wordt Toezicht in deze fase onvoldoende betrokken. Signalen die vanuit de afdeling Intelligence naar Toezicht zijn doorgestuurd, zijn in de periode 2018-2023 vaak afgesloten voor Opsporing, zonder het resultaat van de onderzoeken of controles door Toezicht af te wachten. Daarnaast is het uitzonderlijk dat Toezicht na onderzoek meldingen terugkoppelt aan Opsporing. Hierdoor blijft het potentieel van Toezicht als verrijkinginstrument grotendeels onbenut. Toch vindt op basis van de eerste verrijking al een eerste grote schifting plaats. Daarbij is het zeer de vraag of een systeemcheck voldoende aanvullende verrijking is om te kunnen bepalen of het signaal mogelijk wijst op arbeidsuitbuiting of niet. Daar komt bij dat de papieren werkelijkheid vaak niet overeenkomt met de feitelijke situatie, de administratie van malafide ondernemingen vaak onbetrouwbaar is, en een systeemcheck vooral gebaseerd is op historische informatie in plaats van op de actuele situatie. Hier lijkt zich te wreken dat de inrichting van het werkproces sterk beïnvloed is door de focus bij de Opsporingsdienst op fraudeonderzoeken.

Als een signaal, dat bijvoorbeeld vanuit de politie komt, nog onvoldoende aanwijzingen van misstanden bevat om van arbeidsuitbuiting te kunnen spreken, dan betekent dat niet dat er verder geen aanvullende signalen naar voren kunnen komen die mogelijk wijzen op meer dan ernstige benadeling. Bijvoorbeeld bij een gesprek met het slachtoffer of een inspectie ter plaatse door Toezicht. Zulke aanvullende signalen kunnen alleen naar voren komen door mogelijke slachtoffers en/of de betreffende werkgevers of uitzendbureaus te benaderen of door Toezicht een controle te laten uitvoeren, en die vanuit Opsporing actief te monitoren als onderdeel van het verrijkingsproces. Sommige respondenten beamen dat Opsporing meer zou moeten doen om een volledig beeld te krijgen:

‘Vaak wordt er bij ons een beoordeling gedaan op basis van de informatie die je op dat moment binnenkrijgt. Dus je krijgt een politieagent aan de lijn [...] En daar wordt een casus geschetst en op basis daarvan bedenken wij van he, is dit arbeidsuitbuiting ja of nee? Ik vind dat we zelf meer naar dat soort situaties toe moeten gaan om een eigen beeldvorming te krijgen [...] Eventueel met getuigen of anderen in gesprek om dat beeld scherper te krijgen. Dat betekent dat er een heleboel momenten komen waarin je uiteindelijk achter het net gaat vissen of dat het niks is [...] Waarschijnlijk is het wel interessant voor je informatiepositie dat je dingen doet op straat [...] Maar ik denk echt dat als je echt dit lastige strafartikel, als je daar wat meer in wil, dan zal je echt aan de voorkant meer moeten willen zien als dienst. We kunnen niet dingen alleen maar overlaten aan de politie. Wij hebben zelf arbeidsuitbuiting in ons vakje. Ik denk dat daar winst zit.’⁶⁹

Zelfs wanneer een signaal is omgezet tot een melding mogelijke arbeidsuitbuiting en er een of meerdere mogelijke slachtoffers bekend zijn, wordt lang niet altijd met een mogelijk slachtoffer gesproken. Ook wordt meestal gewacht met het doen van opsporingshandelingen tot na de aangifte. Daardoor gaat er kostbare tijd verloren en ook vluchtige gegevens. De uiteindelijke

69 Interview 5.

beslissing om wel of niet over te gaan tot een opsporingsonderzoek lijkt dan ook te worden genomen op basis van relatief weinig informatie en bewijsvoering.

Een grondigere verrijking in de beginfase en een vroegere inzet van concrete opsporingsmaatregelen leiden niet per definitie tot meer opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting. Het zou wel zeker de kansen vergroten. En de mogelijkheid bieden om tot een goed onderbouwd besluit te komen over de vraag of een signaal verdere opsporing vanuit de Arbeidsinspectie verdient of dat een andere opvolging passender is, zoals een doorverwijzing naar de hulpverlening. Bovendien zou de Arbeidsinspectie op deze manier beter voldoen aan de Aanwijzing mensenhandel.

Het is dan ook positief om op basis van de interviews te constateren dat de Arbeidsinspectie voornemens is om in ieder geval in een vroeger stadium al concrete opsporingshandelingen in te zetten en het opsporingsproces, dat gebaseerd was op de werkwijze bij fraudezaken, te herzien. Een van de respondenten laat weten:

‘Waar we nou mee bezig zijn is proberen die context te veranderen...waardoor er minder van die brieven [stopzettingsbrieven] moeten worden geschreven waarin een zaak wordt stopgezet omdat er geen bewijs te vergaren valt, terwijl er op basis van de aangifte wel kan worden aangenomen dat er sprake was van mensenhandel. Omdat we, hoop ik, in de toekomst veel beter op basis van wat er echt in die zaak zit de beslissing kunnen nemen om te stoppen in plaats van het feit dat we het eigenlijk hebben laten lopen en er daardoor geen bewijs meer beschikbaar is.’⁷⁰

Kans: nieuwe inrichting en benadering werkproces

Hoewel ontwikkelingen na 2023 buiten de onderzoeksperiode vallen, zijn in de interviews diverse (voorgenomen) wijzigingen en nieuwe doelstellingen besproken die de potentie hebben de signalering en opsporing bij de Arbeidsinspectie te verbeteren. Zo is de verantwoordelijkheid voor het registreren, verrijken en doorzetten van signalen nu belegd bij de afdeling Arbeidsuitbuiting. Dat er nu met een operationele opsporingsblik naar de binnenkomende signalen wordt gekeken, draagt hopelijk bij aan een snellere opvolging van signalen en het sneller voeren van gesprekken met mogelijke slachtoffers en getuigen. Daarnaast is het implementeren van DIGW een stap in de richting van een transparanter wegingsproces.

Het is positief dat de eigen signalering lijkt te zijn toegenomen, dat de samenwerking tussen Opsporing en Toezicht volgens respondenten is verbeterd, en dat de meldingen die Opsporing naar Toezicht doorzet niet langer automatisch worden afgesloten voor Opsporing. Tenslotte is het goed om te vernemen dat de Arbeidsinspectie van plan is om eerder in het opsporingsproces concrete opsporingshandelingen in te zetten.

Tegelijkertijd leert de ervaring dat eerdere aanpassingen vaak niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Als de drempel voor verdere opvolging door Opsporing blijft bestaan, is het risico groot dat ook deze organisatiewijzigingen en nieuwe werkwijzen onvoldoende effect zullen hebben. Er zijn nog veel stappen te zetten. De Nationaal Rapporteur dringt er daarom bij de Arbeidsinspectie op aan om de bovenstaande punten ter harte te nemen bij het vormgeven en implementeren van de nieuwe aanpak, idealiter in nauwe afstemming met het OM.

70 Interview 2.

6 Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee signaleert mogelijke situaties en slachtoffers van mensenhandel op de luchthavens en tijdens de grenscontroles op de weg. Het gaat voornamelijk om signalen van seksuele uitbuiting. Daarbij speelt afhankelijkheid een grote rol. In een behoorlijk aantal registraties is de reis van het slachtoffer, en in sommige gevallen ook het verblijf, door een derde geregeld en betaald.

6.1 Inleiding

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een politiekorps met militaire status en onderdeel van het ministerie van Defensie. De KMar is onder andere verantwoordelijk voor het uitvoeren van de politietaak op de luchthavens. Vanuit die taak komt de KMar slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel tegen en is zelfstandig verantwoordelijk voor het signaleren en opsporen van mensenhandel. Ook bij vermoedens van andere vormen van mensenhandel kan de KMar ingrijpen.

Aan de landsgrenzen en in de zeehavens heeft de KMar een ondersteunende taak aan de politie in de signalering en opsporing van mensenhandel.¹ Dit hoofdstuk brengt het signalerings- en opsporingsproces bij de KMar verder in kaart. Voor dit hoofdstuk zijn data gebruikt uit de registratiesystemen van de KMar over de periode 2018-2023. Daarnaast zijn er semigestructureerde interviews gehouden met acht medewerkers van de KMar, een officier van justitie van het OM en twee zorgcoördinatoren.

Het hoofdstuk begint met een korte toelichting op de gebruikte data. Vervolgens wordt het signalerings- en opsporingsproces bij de KMar beschreven. Daarbij wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen in dit proces de afgelopen jaren. Daarna volgt een uitzetting van de inhoud en signalen in de registraties van de KMar met een feitcode mensenhandel. En een analyse van de vervolgacties op de signalen en de afwegingen die daarbij een rol spelen. Dit gebeurt aan de hand van de vier verschillende fasen in het signalerings- en opsporingsproces: signalering, verrijking, informatief gesprek en aangifte, en opsporingsonderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op de knelpunten en kansen in de signalering van mensenhandel bij de KMar.

6.2 Data

Steekproef

Dit hoofdstuk is gebaseerd op twee verschillende datasets met registraties mensenhandel van de KMar. De Nationaal Rapporteur heeft eerder een onderzoek uitgevoerd naar de registraties van de KMar over de periode 2017 tot en met juli 2021. Daarvan zijn voor dit onderzoek 97 registraties uit de periode 2018 tot en met juli 2021 meegenomen, om de onderzoeksperiode voor het gehele onderzoek gelijk te trekken. Deze steekproef is vervolgens aangevuld met een steekproef van 86 registraties mensenhandel over de periode juli 2021² tot en met 2023. In totaal gaat het dus om 183 registraties in de periode 2018 tot en met 2023.

Beperkingen in de data

Vooraf wordt opgemerkt dat de datasets verschillend gecodeerd zijn. Het onderzoek over de periode 2017 tot en met juli 2021 richtte zich op de signalen van mensenhandel die de KMar tegenkomt. Het huidige onderzoek richt zich ook op de opvolging van deze signalen. De dataset van juli 2021 tot en met 2023 bevat daarom meer codes over de signalen en ook meer codes over de opvolging van deze signalen. Deze informatie is over de eerste periode niet meer beschikbaar. Waar mogelijk worden in de tekst de data uit beide datasets samen geanalyseerd.

1 Zie de Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.).

2 Dubbelingen zijn verwijderd.

De steekproeven uit beide perioden zijn gebaseerd op registraties met een incidentcode mensenhandel. Het is mogelijk dat er registraties zijn met signalen van mensenhandel die niet als zodanig zijn opgemerkt en daarom dus niet in dit onderzoek kunnen worden meegenomen.

Daarnaast is het belangrijk op te merken dat medewerkers van de KMar hebben aangegeven dat ze terughoudend zijn met het koppelen van incidenten aan de code mensenhandel. Bij de meeste incidenten gaat het om (mogelijke) sekswerkers die mogelijk in een uitbuitingssituatie verkeren of daarin terecht zouden kunnen komen, maar waarbij op dat moment onvoldoende aanknopingspunten aanwezig zijn voor mensenhandel. De medewerkers vinden het vrij ingrijpend om dergelijke incidenten als mensenhandel te coderen, omdat deze sekswerkers dan bij een volgende controle geregistreerd staan met een mensenhandelcode achter hun naam.³ Volgens schriftelijke informatie van de KMar worden zulke situaties daarom bij voorkeur niet onder de incidentcode van mensenhandel geregistreerd.⁴ Deze signalen kunnen daarom ook niet meegenomen worden in dit onderzoek.

6.3 Signaleringsproces mensenhandel bij de KMar en handelingskader

De brigades van de KMar zijn verantwoordelijk voor het signaleren van mensenhandel. Op de luchthavens zijn de brigades ook bevoegd om deze signalen op te volgen. Aan de landsgrenzen hebben de brigades een signalerende taak wat betreft mensenhandel en ondersteunen zij de politie. De brigades worden aangestuurd door en vallen onder het Landelijk Tactisch Commando. De vier verschillende fasen die de KMar-medewerkers in het signalerings- en opsporingsproces van mensenhandel doorlopen zijn: signalering, verrijking, informatief gesprek en aangifte, en opsporingsonderzoek. Die fasen worden in deze paragraaf kort toegelicht. Ook komen de werkverdelingsafspraken aan de orde die de KMar en de politie recent hebben gemaakt.



Figuur 6.1 Proces van signalering en opvolging signalen mensenhandel in vier fasen

Fase 1: Signalering

De handhavingsmedewerkers van de brigades zijn degenen die de eerste signalen van mensenhandel op de luchthavens signaleren. Bijvoorbeeld tijdens observaties op de luchthavens, bij ID-controles bij aankomst van vluchten uit bronlanden en bij de paspoortcontrole. Ook tijdens grenstoezichttaken aan de landsgrenzen en in de zeehavens komt de KMar mogelijke slachtoffers van mensenhandel tegen.

Fase 2: Verrijking

Bij mogelijke signalen van mensenhandel is een gesprek met het mogelijke slachtoffer over het reisdoel vaak de eerstvolgende stap. Ook zoekt de handhavingsmedewerker extra informatie op in de politiesystemen over bijvoorbeeld eerdere reizen en controles door de KMar en de politie.

³ Interview 19.

⁴ Schriftelijke informatie KMar, d.d. 31 januari 2024.

Hoewel elke brigade een Operationele Intelorganisatie (OI) heeft, zorgt de handhavingsmedewerker meestal zelf voor de eerste verrijking met een systeemcheck.

Na deze eerste verrijking en een eerste gesprek met een mogelijk slachtoffer, worden de signalen gewogen. Elke brigade heeft een of meer ervaren rechercheurs die de Opleiding Aanpak Mensenhandel Koninklijke Marechaussee (OAMK) hebben gevolgd.⁵ In de afgelopen twee jaar hebben 40 medewerkers van de KMar de OAMK gevolgd. Deze opsporingsmedewerkers zijn bevoegd om een informatief gesprek te voeren met mogelijke slachtoffers mensenhandel. Daarnaast zijn ze er om kennis en expertise te delen binnen de brigade om signalen van mensenhandel te herkennen en op te volgen.

De KMar werkt met een stoplichtsysteem. Als het signaal groen gelabeld is, betekent dit dat de KMar oordeelt dat er uiteindelijk onvoldoende signalen van mensenhandel zijn en er geen sprake is van een slachtoffer van mensenhandel. Bij een oranje label is er sprake van signalen van mensenhandel. Dit houdt in dat er meerdere indicatoren mensenhandel aanwezig zijn van de indicatorenlijst van de KMar voor mensenhandel. En dat deze, op basis van kennis en ervaring, samen optellen tot een signaal mensenhandel.⁶ Bij een rood signaal is er sprake van acute, concrete signalen die direct tot een informatief gesprek en/ of aangifte leiden.

‘We hebben natuurlijk te maken met groene-, oranje- en rode situaties. Wanneer er zich een groene situatie voordoet hebben we niet te maken met een mogelijk slachtoffer en kom je niet aan de criteria. Met een oranje situatie kom je dus aan de criteria en het gevoel dat je bij deze situatie krijgt van een potentieel slachtoffer mensenhandel. Als laatste kun je te maken hebben met een rode situatie. Dit kan zijn dat iemand aangifte wil doen van mensenhandel of uit feiten en omstandigheden blijkt dat het incident intakewaardig is.’⁷

Fase 3: Informatief gesprek en aangifte

Als er na een kort gesprek voldoende signalen van mensenhandel aanwezig zijn, probeert de KMar het vermoedelijke slachtoffer te verhoren in een aparte ruimte. Als het nodig is, is daar een tolk bij. In sommige gevallen gaat het om een informatief gesprek. Als er na dit verhoor op de luchthaven te weinig concrete signalen zijn, maar wel zorgen blijven bestaan, kan de KMar een observatie starten. Daarmee proberen ze de manier van vertrek van de luchthaven vast te stellen en een eventuele ‘afhaler’ te identificeren. Als er een persoon wordt geïdentificeerd die het vermoedelijk slachtoffer komt ophalen, wordt deze persoon ook vaak gecontroleerd.

Fase 4: Opsporingsonderzoek

Op de luchthavens is de KMar bevoegd om zelfstandig onderzoek te starten en uit te voeren naar mensenhandel. Een eerstelijns onderzoek is een incident dat een handhavingsmedewerker van de KMar oppakt en afhandelt. Het opsporingsteam van de KMar voert de opsporingsonderzoeken uit en zet daarbij opsporingshandelingen in. Deze worden ook wel tweedelijns onderzoeken genoemd. De coördinator van het opsporingsteam neemt het besluit om een tweedelijns onderzoek te starten. Deze onderzoeken komen voort uit incidenten of signalen van mensenhandel die de KMar zelf heeft geïdentificeerd op de luchthavens. Derdelijns onderzoeken zijn onderzoeken die voortkomen uit intelligence van bijvoorbeeld de politie of de lande-

⁵ Of de voorganger daarvan bij de politieacademie, Opsporing Mensenhandel en Migratiecriminaliteit (OMM) of de Zicht op Mensenhandel opleiding

⁶ Schriftelijke informatie KMar, d.d. 31 januari 2024.

⁷ Interview 17.

lijke intelligenceorganisatie van de KMar. Het besluit om een derdelijnsonderzoek te starten wordt genomen door de Landelijke Stuurploeg van de KMar.

Aan de landsgrenzen en in de zeehavens voert de KMar controle en toezicht uit op basis van de Vreemdelingenwet 2000. De KMar komt in deze rol ook mogelijke slachtoffers en daders van mensenhandel tegen, maar heeft daarin voornamelijk een signalerende taak en doet geen zelfstandig onderzoek naar signalen van mensenhandel. Signalen van mensenhandel overhandigt de KMar in dit geval aan de politie voor onderzoek.

Handelingskader KMar en politie over werkverdeling mensenhandel

In 2021 is een handelingskader opgesteld waarin afspraken zijn vastgelegd tussen de KMar en de politie, afgestemd met het OM, over de werkverdeling rondom mensenhandel. Het doel van het handelingskader is dat het voor zowel de KMar als de politie helder is welke taken zij hebben in het proces van signalering, afhandeling en opvolging van incidenten van mensenhandel. Wanneer een mogelijke mensenhandelsituatie zich aandient op plaatsen waar de KMar de politietaak uitvoert, handelt de KMar de zaak zelfstandig af. Een zaak die opsporingshandelingen op grond van het Wetboek van Strafvordering vereist, moet de KMar volgens het handelingskader overdragen aan de Afdeling Vreemdelingenzaken, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie-eenheid in de regio waar het incident is gesignaleerd. Incidenteel komt het echter nog wel voor dat de KMar zelfstandig een opsporingsonderzoek start. Dit kan bijvoorbeeld als er onvoldoende capaciteit is bij de AVIM. Deze beslissing wordt genomen na overleg met het OM. Het doel is wel om, zodra het kan, de zaak over te dragen aan de AVIM. Als er vanuit lopende mensensmokkelonderzoeken ook mensenhandel wordt gedetecteerd, weegt de stuurploeg af of de KMar het incident zelfstandig afhandelt of dat de zaak wordt overgedragen aan de politie of Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA, verder: Arbeidsinspectie).

6.4 Fase 1: Signalering

Op basis van de data wordt hierna beschreven waar de meldingen met signalen van mensenhandel die de KMar registreert vandaan komen. Ook geeft deze paragraaf inzicht in de mogelijke slachtoffers en verdachten, welke informatie de meldingen bevatten over de verschillende vormen van mensenhandel en om welke soort signalen het gaat.

6.4.1 Waar komen de meldingen vandaan?

De signalen van mensenhandel bij de KMar tussen 2021 en 2023 worden bijna uitsluitend door de KMar zelf gesignaleerd. Het gaat om 96% van de meldingen. Van deze registraties wordt ongeveer de helft gesignaleerd tijdens de Mobiele Toezicht Veiligheid (MTV)-controles aan de grensovergang. De andere helft van de signalen signaleert de KMar op de luchthavens Schiphol en Eindhoven. Opvallend is dat er geen signalen in de steekproef aanwezig zijn vanuit de luchthaven Rotterdam.

Slechts 4% van de meldingen is afkomstig van externe melders, vooral van de politie, waaronder de AVIM. Een enkele melding is gedaan door een luchtvaartmaatschappij.

6.4.2 Wat is er bekend over de slachtoffers en verdachten?

Vermoedelijke slachtoffers vooral jonge vrouwen uit EU-landen

In 93% van de registraties met signalen van mensenhandel is een vrouw als mogelijk slachtoffer vermeld (n=170). De grootste groep slachtoffers is tussen de 23 en 29 jaar oud (38%). In slechts 3 gevallen ging het om signalen die betrekking hebben op een minderjarig slachtoffer.

Verreweg de meeste slachtoffers zijn afkomstig uit EU-landen die tijdens de onderzoeksperiode niet tot het Schengengebied behoorden: twee derde van de gesignaleerde slachtoffers is afkomstig uit Roemenië en Bulgarije. Een kleinere groep slachtoffers (8%) komt uit EU-landen binnen het Schengengebied en uit Zuid-Amerika (7%).

Enkele geïnterviewden vinden het aannemelijk dat het zicht op mogelijke slachtoffers uit Roemenië en Bulgarije gaat afnemen. De reguliere grenscontroles voor vluchten uit deze landen zijn sinds 31 maart 2024 opgeheven, omdat die landen sinds januari 2025 volledig deel uitmaken van het Schengengebied.⁸

Mogelijke verdachten vaak eerder in beeld voor mensenhandel

Een vermoedelijke dader is in de helft (n=43) van de registraties van juli 2021 tot en met 2023 bekend. Het gaat om mensen die op enige manier betrokken zijn bij het ophalen, vervoeren en werven van het mogelijke slachtoffer. Meestal zijn het de personen die het mogelijke slachtoffer komen ophalen van de luchthaven of die de auto besturen waarin het mogelijke slachtoffer is aangetroffen.

De grote meerderheid van de mogelijke daders is man (n=40). In 2 registraties is het geslacht van de mogelijke dader niet te herleiden. Eén mogelijke dader is vrouw. Van veel mogelijke daders is de leeftijd niet bekend. Van de 23 daders waarvan de leeftijd wel bekend is, is de grootste groep 40 jaar of ouder (n=11). Daarna volgt de groep die tussen de 30 en 39 jaar is (n=8), dan 23 tot en met 29 jaar (n=6) en 2 personen zijn tussen de 18 en 22 jaar oud.

In een derde van de registraties van de KMar tussen 2021 en 2023 is de mogelijke dader eerder gecontroleerd door de KMar in verband met illegale prostitutie of wordt deze in verband gebracht met mensenhandel. Het gaat om de helft van de registraties waar een mogelijke verdachte bekend is.

6.4.3 Signalen van de verschillende vormen van mensenhandel

Grootste deel signalen gaan over seksuele uitbuiting

De meeste signalen die de KMar signaleert hebben betrekking op seksuele uitbuiting (86%). Daarnaast zijn er enkele signalen van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting gesignaleerd. De signalen van arbeidsuitbuiting worden bijna uitsluitend bij de grenscontrole op de openbare weg gesignaleerd.

Dat verreweg de meeste signalen betrekking hebben op seksuele uitbuiting heeft volgens een van de geïnterviewden te maken met de wijze waarop de KMar-medewerkers signalen oppikken en de spreekwoordelijke bril waarmee zij deze situaties beoordelen:

8 Interview 16 en Interview 19.

‘Prostitutie is vrij makkelijk te onderkennen, toch? Die dames hebben vaak een bepaald uiterlijk, een bepaalde achtergrond. Arbeidsuitbuiting is weer veel lastiger [...] Maar ik ben ervan overtuigd dat waar je ook naar kijkt op de luchthaven, als je de juiste bril opzet, ga je het zien. Want het komt allemaal voor.’⁹

6.4.4 Typen signalen van mensenhandel

De verschillende typen signalen van mensenhandel in de registraties bij de KMar zijn gecodeerd met een codeerschema. Voor dit schema is onder andere gebruikgemaakt van de zogenaamde Wegwijzer mensenhandel.¹⁰ De signalen zijn onderverdeeld in signalen die wijzen op dwang of dreiging, signalen van kwetsbaarheid, en signalen van afhankelijkheid.

Groot aantal signalen van afhankelijkheid

In ruim een derde van de registraties zijn signalen van afhankelijkheid aanwezig. In de signalen van de periode juli 2021 tot en met 2023 gaat het om bijna de helft van de registraties. Het gaat voornamelijk om situaties waar de reis voor het slachtoffer door een derde is betaald. Zo is in 20% van de registraties in de totale steekproef de reis door iemand anders dan het slachtoffer geregeld. Ook blijkt regelmatig dat slachtoffers het adres in Nederland niet weten waar zij naartoe gaan. Dit komt in 22% van de registraties in de steekproef voor. In een aantal gevallen is het slachtoffer niet zelf in het bezit van diens identiteitsbewijs.

De KMar signaleert in een heel klein aantal situaties dwang, voornamelijk het gebruik van geweld als dwangmiddel. Meestal verklaren de mogelijke slachtoffers daarover dat het geweld in het verleden heeft plaatsgevonden, een aantal keer in de context van eerder sekswerk. In één registratie is een vrouw zichtbaar verwond aan haar gezicht en handen en vertelt zij bang te zijn voor haar vriend.

Genoemd reisdoel vaak tegenstrijdig aan bagage-inhoud en verklaringen

In ruim de helft van de registraties (juli 2021-2023) vertellen mogelijke slachtoffers dat zij vanwege privéredenen naar Nederland reizen. In de meerderheid daarvan noteert de KMar signalen van illegaal of niet-vergund sekswerk. In de helft van de gevallen gaat het om zowel signalen van afhankelijkheid als signalen van niet-vergund sekswerk. Vooral via korte gesprekken en bagagecontrole komt de KMar deze signalen tegen.

Op de luchthaven lijkt de signalering van mensenhandel vaak te beginnen op basis van de vlucht uit het herkomstland van het potentiële slachtoffer, uiterlijke kenmerken en bagage-inhoud. Zo wordt in bijna twee derde van de registraties vermeld dat het potentiële slachtoffer afkomstig is uit een bronland. Het gaat hier voornamelijk om slachtoffers afkomstig uit voorheen niet-Schengenlanden, zoals Roemenië en Bulgarije, en slachtoffers uit Latijns-Amerika. In één registratie noteert de KMar dat een vrouw aankomt uit Roemenië en verklaart dat zij in Nederland is om een vriendin op te zoeken voor twee weken, terwijl haar bagage ‘meerdere lingerie-setjes, veel condooms en seksspeeltjes’ bevat. De vrouw kent het adres van haar vriendin niet en heeft nog geen retourticket.

⁹ Interview 16.

¹⁰ Website Wegwijzer mensenhandel, <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/> (geraadpleegd op 17 februari 2025).

Uiterlijke kenmerken van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel worden in combinatie met andere signalen genoemd. Zo merkt de KMar bijvoorbeeld op dat een vrouw met veel make-up en vermoedelijke plastische chirurgie aankomt vanuit een bronland en wordt opgehaald door een man met wie zij geen romantische relatie lijkt te hebben:

‘Ik zag een vrouw [luchthaven] verlaten. Ik zag dat zij net buiten de draaideur even bleef staan. Ik zag dat de vrouw een bagagekar bij zich had, waarbij zij in totaal drie stuks bagage vervoerde (2 x koffer, 1 x handtas). Ik zag dat de vrouw gekleed was in een korte broek en veel make-up droeg (verzorgde indruk). Op een gegeven moment maakte de vrouw contact met een man. De man was gekleed in een grijs trainingspak. Ik zag dat dit geen innige begroeting was. Ik vermoedde hierdoor dat de man en vrouw elkaar wel kennen, maar geen intieme relatie hebben. Wij zagen dat de man en vrouw samen richting de kiss and ride strook liepen. Wij zagen dat op de [...] van de vrouw een tatoeage stond met de tekst [...].’

Bij de controle vertelt de vrouw dat ze vrijwillig in de prostitutie werkt en dat de man een kennis van haar is.

Aan de landsgrens is vaak het herkomstland van de auto op basis van het kenteken en de samenstelling van de groep inzittenden een eerste aanleiding voor controle. Meer dan de helft van de registraties van juli 2021 tot en met 2023 worden op deze manier gesignaleerd. In combinatie met de verklaringen van de inzittenden over het reisdoel en de bagage-inhoud kan dit leiden tot een signaal van mensenhandel. De KMar-medewerkers van het MTV houden een auto, afkomstig uit Hongarije, vlak over de grens met Duitsland aan en vragen de inzittenden naar hun reden om naar Nederland te komen. De vrouw en man zeggen dat zij bij familie op bezoek gaan en in deze straat zijn gestopt om boodschappen te doen bij de Albert Heijn. De KMar noteert ‘wij [vonden dit] nogal vreemd gezien het feit dat daar geen Albert Heijn aanwezig was. Dit aan de bestuurder medegedeeld maar de bestuurder bleef volhouden dat hij echt aldaar boodschappen ging doen bij de Albert Heijn.’ Bij controle van het voertuig vindt de KMar veel bedlakens, handdoeken en condoms.

In een vijfde van de gevallen (totale steekproef) vermeldt de KMar te twijfelen aan het reisverhaal van de ondervraagden. Bijvoorbeeld omdat het reisverhaal niet overeen komt met de bagage-inhoud of andere informatie. Eén bestuurder vertelt bijvoorbeeld dat zijn vrouwelijke rijder geen Nederlands spreekt, terwijl de KMar bij een controle van haar telefoon ziet dat er Nederlandse appjes binnenkomen: ‘Hey wil je afspreken, heb je tijd vanavond?’ en ‘Hey wat doe je vandaag? heb je tijd?’. Een andere bestuurder wordt zichtbaar zenuwachtig als hij wordt ondervraagd over de reden dat hij op een parkeerplaats staat en over de slippers onder de rijdersstoel. De bestuurder is niet zeker van de naam van de vrouw die hij net heeft afgezet. De KMar vermoedt dat hij een sekswerker naar een klant heeft gebracht. In een andere registratie twijfelt de KMar aan het verhaal van een vrouw uit Colombia die vertelt dat zij een vriendin gaat opzoeken. Haar reis en hotel zijn door een derde betaald. In haar koffer treft de KMar lingerie-setjes en 2 tubes glijmiddel aan.

In bijna een kwart van de registraties (totaal) is er sprake van tegenstrijdigheden in de verklaringen van de ondervraagden. Het gaat vaak om tegenstrijdigheden tussen de verklaringen van de reizigers en de verklaringen van de personen die hen komen ophalen of met wie zij in de auto zitten.

6.5 Fase 2: Verrijking

Deze paragraaf gaat over de acties die de KMar onderneemt om de geregistreerde signalen van mensenhandel te verrijken.

KMar spreekt groot aantal mogelijke slachtoffers

De eerste vervolgstap die de KMar meestal doet naar aanleiding van signalen van mensenhandel is verder in gesprek gaan met het mogelijke slachtoffer. Vaak spreekt de KMar het slachtoffer voor het eerst bij aankomst van een vlucht, bij de grensovergang via de weg of bij grenscontrole op de luchthaven. Dit is meestal enkel een kort gesprekje. De eerste vermoedens van mensenhandel zijn dan ontstaan op basis van de oppervlakkige indicatoren vanuit een algemene observatie of ID-controle. Een van de geïnterviewden legt uit hoe dit in de praktijk kan werken op de luchthaven:

‘Wanneer het geen melding betreft starten we aan de gate waar een risicovlucht aankomt. Wanneer de passagiers uitstappen kijken we aan de hand van hoe iemand eruit ziet of we iemand gaan aanspreken. Denk dan aan handbagage, kleding, lichamelijke kenmerken etc. Het is niet de bedoeling dat je selecteert op etniciteit, omdat dit niet is toegestaan in verband met het handelingskader professioneel controleren. Wanneer je iemand aan de gate hebt geselecteerd observeer je deze passagier totdat hij of zij de paspoortcontrole wil passeren is. Op dat moment spreek je de passagier aan en legitimeer je je en leg je even kort uit wie je bent. Het is belangrijk dat je uitlegt dat je haar aanspreekt om te vragen hoe het met haar gaat, of er een hulpvraag is en dat ze niet verdacht wordt van iets. Vervolgens neem je hem of haar mee naar een kantoor op de grensdoorlaatpost om een aantal vragen te stellen. Dit doe je op grond van artikel 3 van de politiewet, te weten het hulp verlenen aan hen die dat behoeven. Dit betreft een kort gesprekje om te onderkennen of we te maken hebben met een potentieel slachtoffer mensenhandel en welke indicatoren we hebben. Op deze manier wordt er beoordeeld of het een groene-, oranje- of een rode situatie betreft.’¹¹

In 93% van de registraties (juli 2021-2023) heeft de KMar met het vermoedelijke slachtoffer gesproken. In deze verrijkende fase vraagt de KMar door op het reisdoel en op relaties met personen in Nederland. De KMar vraagt bijvoorbeeld hotelreserveringen en retourtickets te laten zien en vraagt naar eventuele kennissen in Nederland. Zo hebben medewerkers van de paspoortcontrole twijfels bij het verhaal van een jonge vrouw uit Roemenië die hen vertelt naar Nederland te komen om musea te bezoeken. Ze verblijft bij haar nicht, die werkt als sekswerker. De jonge vrouw heeft nog geen retourticket. De medewerkers besluiten te overleggen met gecertificeerde mensenhandel-intakers die uiteindelijk verder met de vrouw in gesprek gaan.

In 64% van de gevallen hoort de KMar het slachtoffer (juli 2021-2023). Dit gebeurt op de luchthaven, vaak in een aparte ruimte en waar nodig is er een tolk bij. Bij de MTV-controles op de openbare weg worden inzittenden vaak van elkaar gescheiden voor een verhoor.

‘Gezien het feit er op dit moment nog geen sprake was van een uitbuitingssituatie, is er geadviseerd met [slachtoffer 1] in gesprek te gaan middels een tolk en hierbij zoveel mogelijk informatie vast te leggen en het verhaal duidelijk te krijgen.’

Als de KMar twijfelt aan de verklaring van het mogelijke slachtoffer, maar er zijn onvoldoende concrete signalen, start de KMar regelmatig een observatie om te controleren of het verhaal van

¹¹ Interview 17.

het mogelijke slachtoffer klopt, om te zien hoe zij de luchthaven verlaten en of iemand hen mogelijk komt ophalen. Een van de geïnterviewden legt uit:

‘Wanneer je het gevoel hebt dat het verhaal niet klopt dan doen we een vervolg observatie na de paspoortcontrole. Daar zijn dan andere collega’s die wij dan het verhaal uitleggen. Die nemen dan contact op met Cameratoezicht om deze persoon dan via de camera te volgen en foto’s te maken van hem of haar. Wat vaak gebeurt in deze situaties is dat ze verklaren dat ze hier voor het eerst zijn en met de trein naar een bepaalde bestemming gaan en vervolgens door een iemand worden afgehaald. Van de ontmoeting worden dan ook foto’s en/of video’s gemaakt. Op het moment dat de afhaler met het potentiële slachtoffer in de auto wil stappen spreken we beide personen aan, scheiden deze en stellen een aantal vragen aan de afhaler en confronteren eventueel het potentiële slachtoffer met de tegenstrijdigheden die ze eerder verklaard heeft. Wanneer er verder geen hulpvraag meer is en geen bijzonderheden mogen ze hun weg vervolgen.’¹²

In een vijfde van de gevallen in de steekproef besluit de KMar een observatie te starten op de luchthaven. Vaak met het doel om de afhaler te identificeren. In sommige gevallen wordt geen observatie gestart vanwege een gebrek aan beschikbare capaciteit.

‘Hierop de controle beëindigd en [slachtoffer 1] en [slachtoffer 2] verder geobserveerd. Wij hebben niet de gehele tijd zicht gehad op [slachtoffer 1] en [slachtoffer 2]. Op een gegeven moment zagen wij [slachtoffer 2] bij een taxichauffeur instappen. Taxi stond geparkeerd in [...]. Wij konden op dit moment niet waarnemen of [slachtoffer 1] ook was ingestapt. Casus voorgelegd aan [medewerker] en met toestemming taxi onopvallend staartje gegeven. Wij zagen dat de taxi naar het [locatie raamprostitutie] reed en aldaar zagen wij [slachtoffer 2] uitstappen en het [locatie raamprostitutie] op lopen. Hierop observatie beëindigd.

Eenmaal terug op [luchthaven] navraag gedaan bij betreffende taxichauffeur of hij wist waar de andere dame naartoe is gegaan. Deze taxichauffeur bevestigde dat er in eerste instantie twee vrouwen bij hem waren gekomen op [luchthaven]. De ene vrouw is uiteindelijk opgehaald door een man en de andere vrouw heeft hij afgezet op het [locatie raamprostitutie]. De man voldoet aan navolgende omschrijving [...].

Hierop zijn op [datum] de camerabeelden van [luchthaven] teruggekeken ten einde vast te stellen op welke manier [slachtoffer 1] [luchthaven] heeft verlaten. Omstreeks 15:04 uur loopt een man naar [slachtoffer 1] toe. [slachtoffer 1] staat op dat moment ongeveer ter hoogte van de taxistandplaats op [luchthaven]. De man en [slachtoffer 1] kijken naar elkaar en lopen dan naast elkaar (via de lift) naar de tweede verdieping van parkeerplaats 1. Er is geen fysieke begroeting in de vorm van een handdruk, omhelzing, o.i.d.’

Afhalers controleren en systeemcheck

Regelmatig controleert en bevraagt de KMar ook de ‘afhalers’, de personen die het vermoedelijk slachtoffer komen ophalen. In één registratie valt te lezen: ‘Omdat het een behoorlijk onbetrouwbaar verhaal betreft besloten om de afhaler te controleren.’ In 18% van de registraties (juli 2021 – 2023) staat vermeld dat de KMar een taxichauffeur of afhaler heeft gecontroleerd. In één registratie valt te lezen dat bij aankomst van een vlucht uit Roemenië een vrouwelijke passagier wordt gecontroleerd op haar ID en gevraagd wordt naar haar reden om naar Nederland te reizen. Hoewel ze eerder als sekswerker heeft gewerkt, zegt ze daar inmiddels mee gestopt te zijn. Ze komt naar Nederland om een vriend op te zoeken. De KMar laat de passagier haar weg vervolgen en start een observatie. De KMar ziet dat de vrouw wordt opgehaald door een man. Bij controle van zijn

¹² Interview 17.

ID blijkt deze man in de politiesystemen voor te komen in relatie tot mensenhandel, mensensmokkel, geweld en dreiging met een vuurwapen.

In 59% van de registraties wordt een systeemcheck vermeld. De KMar kijkt dan in de politiesystemen om te controleren of een vermoedelijk slachtoffer of mogelijke dader voorkomt met signalen van mensenhandel of illegale prostitutie.

Effectieve verrijking blijft uit

Volgens verschillende respondenten van de KMar worden er regelmatig signalen niet verder verrijkt na een eerste gesprek met een mogelijk slachtoffer en een systeemcheck. Opsporing van mensenhandel wordt niet als een kerntaak van de KMar gezien.

Een van de geïnterviewden vertelt dat een effectieve verrijking van een signaal capaciteit en investering vereist, en dat dit daarom vaak uitblijft. Het blijft meestal bij een kort gesprek met een mogelijk slachtoffer, waarna de informatie niet verder wordt opgevolgd, bijvoorbeeld met een observatie.

‘Als ik dan kijk, wat is het gemiddeld signaal dat je hier krijgt, is een dame die reist, al dan niet met geld, al dan niet met wat blauwe plekken, met, een heel onwaarschijnlijk verhaal. En dan houdt het signaal vaak op. Het signaal wordt pas groter op het moment dat ik investeer en die afhaler erbij pak. En op een gegeven moment een dossier tegen diegene kan opbouwen van oké, deze heeft nu al vier, vijf verschillende dames met regelmaat hier afgezet [...] En drie van die dames zaten onder de blauwe plekken en er is een keer geld aangetroffen en dat soort dingen. Ja, dan wordt het signaal dikker waarvan mensen zeggen van oké, hier moeten we misschien iets mee. Ja, maar zo ver komt het vaak gewoon helemaal niet [...] We investeren niet op het verhaal wat er verder achter zit, terwijl je bij wijze van spreken maar 10 meter naar buiten hoeft te lopen en je hebt een veel mooier product. Maar dan kom je weer bij de prioritering. Gaan we daar wel of niet mensen op zetten? En daar kom je iedere keer weer terug.’¹³

Het resultaat, aldus de geïnterviewde, is dat het vaak blijft bij korte registraties, die vervolgens worden doorgezet naar de AVIM, maar waarmee de AVIM weinig kan beginnen:

‘Maar als je alleen maar een mutatie deelt van deze dame komt nou binnen en die werkt in de prostitutie, dan leest de AVIM dat [...], maar dan kunnen ze daar weinig mee. Maar kom je met een veel groter signaal, dan zal de AVIM ook eerder daar capaciteit op in steken.’¹⁴

Volgens meerdere respondenten vloeien deze prioriteiten voort uit hun taakstelling. Een respondent van de KMar zegt hierover: *‘Als je keuzes moet maken tussen je core business en mensenhandel, dan kan dat wel eens ten nadele van mensenhandel zijn.’¹⁵*

Verschiedende respondenten onderstrepen dat zij in hun dagelijks werk veel signalen zien die verder opgevolgd zouden kunnen worden en tot betere resultaten kunnen leiden:

¹³ Interview 16.

¹⁴ Interview 16.

¹⁵ Interview 35.

‘Als wij elke dag de tijd zouden hebben om de werkzaamheden in de lounge uit te voeren zouden we gemiddeld elke dag bevindingen hebben. Er komt gewoon heel veel potentiële slachtoffers via [de luchthaven] binnen..’¹⁶

‘Ik durf hardop te zeggen, met de kennis en ervaring die ik heb, dat ik elke dag hier dames voorbij zie komen die mogelijk slachtoffer zijn. Je kunt hier zo ongelofelijk veel signalen binnenhalen op deze luchthaven.’¹⁷

Het WODAN-project op Eindhoven Airport wordt regelmatig aangehaald als goed voorbeeld van hoe betere opvolging van signalen tot betere resultaten kan leiden. Dit project gericht op de bestrijding van mensenhandel is stopgezet, onder andere door prioritering bij de KMar. Het doel van het project was om potentiële daders en slachtoffers van mensenhandel op Eindhoven Airport al in een vroeg stadium te signaleren en deze informatie te delen met andere partijen. Deze informatie kan in een later stadium een doorbraak betekenen in een onderzoek. Tussen 2011 en 2014 zijn door de WODAN-aanpak 34 criminele samenwerkingsverbanden in beeld gebracht.¹⁸

‘Mensenhandel was inderdaad op dat moment best wel core business voor ons geworden. Daar hebben we hele leuke resultaten mee gehaald. Dat is op een gegeven moment allemaal doodgebloed door capaciteitsgebrek en keuzes vanuit de staf [...] Toen zijn we gedeeltelijk onderuit gegaan, door ons eigen succes en de discussie van waar ligt nou mensenhandel. In de tijd van Wodan hebben wij dusdanig veel gescoord op mensenhandel. Dat was voor ons zo makkelijk. Er komen hier zoveel dames aan dat we maar bepaalde vluchten hoefden te doen, en dan hadden we weer beet. En daar kwamen zoveel informatieproducten uit. Daar waren wij continu mee bezig. Waardoor eigenlijk de rest een beetje [...] een ondergeschoven kindje werd en ondergesneeuwd raakte. [...] En op een gegeven moment kom je dan in een tijd dat de hele organisatie structureel personeelstekort heeft. En dan wordt er gekeken van oké, waar hebben we mensen zitten? Waar houden ze zich mee bezig? Ja, mensenhandel. Ja, maar dat is geen speerpunt voor de KMar. Streep erdoor. En dan gaat het fout. Tenminste, dan is het het einde van het team op een gegeven moment.’¹⁹

6.6 Fase 3: Informatief gesprek

Op basis van de eerste observaties en een vervolgesprek, maakt de KMar een eerste inschatting, een eerste weging, of er signalen van mensenhandel zijn. De medewerkers van de KMar maken hierbij in sommige gevallen gebruik van het stoplichtsysteem. Volgens een van de geïnterviewden is dit geen waterdicht systeem voor het registreren van de signalen:

‘Het huidige stoplichtmodel, [...] Groen is goed, oranje is onderbuikgevoelens en overleggen met de recherche, en rood is de toeters en bellen. Maar het is mega vaak geen groen, maar ook geen oranje dus, want dan moet je meteen de recherche bellen. Als je voor elke controle de recherche moet bellen, dan zouden we op sommige dagen gewoon zeven keer moeten bellen, daar is het niet voor bedoeld.’²⁰

Een andere geïnterviewde legt uit dat het stoplichtmodel een richtlijn biedt, maar dat het ook afhangt van intuïtie of iets wel of niet tot een oranje signaal wordt opgewaardeerd.

¹⁶ Interview 17.

¹⁷ Interview 16.

¹⁸ Website Openbaar Ministerie, <https://www.om.nl/binaries/om/documenten/magazines/opportuun/2014/map/2014/Opportuun+2+april+2014.pdf> (geraadpleegd 18 februari 2025).

¹⁹ Interview 16.

²⁰ Interview 19.

‘Dat is een hulpmiddel die je kan gebruiken, maar wat ook belangrijk is hierin is je gevoel. Het stoplichtsysteem is natuurlijk een goed hulpmiddel, maar het gevoel is vaak doorslaggevend..’²¹

Helft van de registraties heeft kleurcode voor slachtofferschap mensenhandel

In de totale steekproef heeft meer dan de helft van de registraties een kleurcode. In een kwart daarvan gaat het om een groene code. Die code betekent dat er volgens de KMar geen sprake is van slachtofferschap mensenhandel. Hierbij gaat het vaak om vrijwillig sekswerk in Nederland. In sommige gevallen is er wel sprake van een inconsistent reisverhaal. Of vertellen vermoedelijke slachtoffers dat ze om privéredenen naar Nederland reizen, terwijl er sterke aanwijzingen zijn dat ze in Nederland zijn vanwege sekswerk. Echter zijn er in deze gevallen vaak geen signalen van dwang of kwetsbaarheid. Bij een controle bij de grensovergang van een auto uit Roemenië zeggen twee vrouwen dat ze gaan winkelen in Nederland. De KMar treft veel lingerie in de auto aan. De vrouwen verklaren uiteindelijk dat ze in een saunaclub gaan werken:

‘Beide vrouwen separaat vragen gesteld door verbalisant, hieruit bleek dat beide vrouwen het werk vrijwillig verrichten en niet verplicht worden. Het geldt dat zij verdienen mogen ze zelf houden en hoeven ze niet af te dragen. Beide vrouwen gaven geen nerveuze indruk en kwamen ontspannen en vrolijk over.’

In een andere registratie naar aanleiding van een controle van een auto bij een grensovergang staat:

‘Wij, verbalisanten, hadden het vermoeden dat bovengenoemde personen onderweg waren naar [saunaclub] aangezien ze vanuit [plaats in Duitsland] naar het [outlet in Nederland] gingen en dit geen logische route is om te rijden. Bijrijdster sprak goed Engels, toen wij vroegen of ze bij [saunaclub] ging werken sprak ze ineens geen Engels meer. Ze kende [saunaclub] wel.’

Van het totaal aantal registraties met een feitcode mensenhandel van 2018 tot en met 2023 heeft 39% de kleurcode oranje. In deze registraties komt afhankelijkheid vaker voor dan in het totaal van de registraties. Waar er in het totaal van de registraties in een derde sprake is van afhankelijkheid, is dat in de registraties met een kleurcode oranje in 40% het geval. Van de registraties met een kleurcode oranje tussen 2021 en 2023 gaat het zelfs om twee derde van de gevallen. In deze registraties valt op dat het meestal gaat om een combinatie van factoren van afhankelijkheid: de reis is door een ander betaald en de vermoedelijke slachtoffers kunnen geen adres geven waar ze naartoe gaan.

In ruim een derde van de registraties met een kleurcode oranje is er sprake van een dader met criminele antecedenten. In een aantal gevallen worden mogelijke verdachten eerder in verband gebracht met mensenhandel. In de meeste gevallen komen vermoedelijke daders eerder voor in de politiesystemen in verband met illegale prostitutie.

In het geval van een oranje signaal, kan de KMar besluiten om een gecertificeerd intaker in te roepen. Er zijn dan vaak al wel concrete signalen van bijvoorbeeld dwang, kwetsbaarheid en/of afhankelijkheid. Een van de geïnterviewden, zelf een gecertificeerd intaker, geeft een voorbeeld:

21 Interview 17.

‘Bijvoorbeeld een heel extreem geval; een man, [in de 30], met zijn vriendin van [stuk jonger]. Maar ze hadden al een kindje van [leeftijd], dus ze was destijds [minderjarig], en een miskraam van [nog langer geleden]. Ze was superbleu, hij had de documenten bij zich, hij voerde het woord. Ook zijn naam getatoeëerd, een soort van indicatie. Als soort van gemerkt, weet je wel. Dan gaan alle alarmbellen af. Toen hebben we meteen het paar gescheiden. Wordt eigenlijk altijd gedaan. Apart genomen, zorgcoördinator erbij, uitgebreid mee in gesprek.’²²

Meestal wordt er bij oranje meldingen ook een proces-verbaal opgemaakt:

‘Bij een oranje situatie zetten we de bevindingen vaak in een proces-verbaal, maar het kan ook voorkomen te we deze situatie alleen muteren, dat bijvoorbeeld geen afhaler komt opdagen. Bij een groene situatie doen we dit niet en muteren we het eigenlijk alleen af.’²³

Weinig informatieve gesprekken

In 12% (n=10) van de registraties in de steekproef tussen 2021 en 2023 wordt een informatief gesprek vermeld. De helft van deze registraties heeft een oranje code.

Volgens een van de geïnterviewden, werkzaam op een van de luchthavens, wordt er vaak wel kort gesproken met mogelijke slachtoffers, maar volgt er niet vaak een officiële intake:

‘We hebben over het algemeen op jaarbasis niet heel veel intakes, maar wel regelmatig gesprekken. De intakes die we op jaarbasis afnemen zijn op 1 hand te tellen.’²⁴

Eén registratie in de steekproef over de gehele periode heeft een rode kleurcode. In deze registratie is er sprake van sekswork, waarbij in het verleden dwang een rol speelde. De partner van het slachtoffer heeft controle over haar geld en reisdocumenten. De verdachte wordt uiteindelijk aangehouden.

6.7 Fase 4: Opsporingsonderzoek

Hoewel de KMar op de luchthavens zelfstandig bevoegd is om onderzoek te doen naar mensenhandel, komt dit weinig voor. In de steekproef over de periode 2021 tot en met 2023 staat in drie registraties dat deze eerstelijnscontroles uiteindelijk omgezet zijn in een tweedelijns onderzoek. Het gaat in deze gevallen om signalen die handhavingsmedewerkers van de KMar hebben geïdentificeerd en die verder worden opgevolgd door gespecialiseerde opsporingsmedewerkers van de brigade. De mogelijke slachtoffers worden gehoord met hulp van een tolk. Een derdelijns opsporingsonderzoek wordt niet gestart naar aanleiding van een incident op de luchthaven, maar naar aanleiding van gedeelde informatie door bijvoorbeeld de politie.

In de steekproef zitten geen signalen waar de KMar een opsporingsonderzoek, of derdelijns onderzoek, op start. De KMar gaat niet snel zelf over tot een opsporingsonderzoek op mensenhandel. Volgens een van de geïnterviewden is de KMar daar niet op ingericht:

²² Interview 19.

²³ Interview 17.

²⁴ Interview 17.

‘Onze ervaring met projectmatige onderzoeken is dat deze onderzoeken vaak te complex zijn en er binnen het team te weinig ervaring hebben in bijvoorbeeld uitluisteren en verwerken van tapgesprekken. Hierdoor kost het teveel capaciteit en duurt het vaak te lang voordat het onderzoek is afgerond. Het Sluisteam valt onder de incidentegerichte opsporing. Dit betekent dat we de korte mensensmokkel- en mensenhandel onderzoeken doen die voortkomen uit eigen incidenten. We maken in deze onderzoeken veelal gebruik van BOB “light” middelen.’

Volgens een andere medewerker speelt mee dat de signalen worden doorgezet of dat een mogelijk onderzoek wordt overgedragen aan de politie in de regio waar het potentiële slachtoffer terecht komt. Mochten signalen verdere opvolging nodig hebben buiten de luchthaven, dan worden die doorgezet naar de AVIM. Volgens de geïnterviewde ligt de focus bij de KMar in de eerste plaats op het vergaren van informatie (voor de AVIM):

‘Daar zijn we gewoon een hele belangrijke schakel in Nederland op het Intel gebied. Dit betekent dat we alleen de informatie die we verkrijgen tijdens een controle noteren in de informatiesystemen zodat de verschillende autoriteiten die zich bezig houden met mensenhandel dit kunnen raadplegen. Wanneer we bijvoorbeeld een mutatie hebben gesteld naar aanleiding van een Oranje situatie en daarbij het verhaal en de verschillende entiteiten hebben ingevoerd zou dit incident een aanvulling kunnen zijn in bijvoorbeeld een mensenhandel onderzoek ergens in Nederland gedraaid wordt. Een goed voorbeeld hierin is dat men in een strafrechtelijk onderzoek niet meer wisten waar een afhaler zich bevond. Door onze controle van onder andere deze afhaler, wist men dat hij naar een bepaald adres ging en dus weer in Nederland was.’²⁵

Toch kan de KMar wel degelijk een eigen tweedelijns onderzoek starten als een verdenking op een van de luchthavens start. Maar dit komt weinig voor, volgens een van de andere geïnterviewden:

‘Dan hebben we een hele mooie nota binnen de KMar; als er een signaal is op de luchthaven zelf, dan zou de Marechaussee zelf door mogen pakken. Maar als wij zo’n signaal onderkennen en wij brengen het bij de leidinggevende van de brigaderecherche naar voren, dan wordt er heel vaak bijvoorbeeld de opmerking gemaakt van “de uitbuiting is niet zozeer hier op de luchthaven, die is in [stad]. Mensenhandel is geen taakstelling voor ons, zet maar door aan de AVIM. Wij zijn van de mensensmokkel.’²⁶

Volgens de geïnterviewde komt het nog wel eens voor dat een tweedelijns onderzoek wordt gestart, maar derdelijns onderzoeken komen nauwelijks voor:

‘Tweedelijns-mensenhandelonderzoeken, ze komen eigenlijk bijna niet voor, tenzij de signalen op de luchthaven echt zo overduidelijk zijn, dat we wel direct in moeten grijpen. Dus dat je echt met een stukje doorlaatverbod zit. Dat komt wel eens voor bij een dame die bijvoorbeeld bij de security check gepakt wordt, die bont en blauw geslagen is en dat er op dat moment meteen eigenlijk doorgepakt wordt op hun telefoon en dat er meteen direct signalen naar voren komen van Oké, zij wordt wel echt uitgebuit. Dan heb je een tweedelijns onderzoek. Maar al het andere, dat gaat via informatieproducten, dat komt derdelijns binnen. Wij zien vanuit de stuurgroep weinig tot geen derdelijns-mensenhandelonderzoek. Dit heeft er, zover mijn kennis rijkt, vooral mee te maken, dat de uitbuitingssituatie niet op de luchthaven speelt, maar naar mijn mening is dat niet zo want een uitbuitingssituatie dan wel voortvloeiend overwicht vindt nog steeds op de luchthaven plaats, het is een doorlopend delict. Dan wordt er gezegd, ‘de taakstelling mensenhandel, dat is voor de AVIM en niet voor de KMar, want de KMar is van de mensensmokkel’.’²⁷

²⁵ Interview 17.

²⁶ Interview 16.

²⁷ Interview 16.

In één van de registraties wordt een verdachte aangehouden op verdenking van mensenhandel. Het gaat om een heterdaad feit waarbij de bestuurder wordt aangetroffen met een minderjarige die als vermist staat geregistreerd.

6.8 Reflectie: Knelpunten en kansen

Dit hoofdstuk geeft inzicht in hoe de KMar mensenhandel signaleert en die signalen opvolgt. Daarvoor zijn data gebruikt uit de registratiesystemen van de KMar over de periode 2018-2023. Daarnaast zijn er semigestructureerde interviews gehouden met medewerkers van de KMar, het OM en ketenpartners. De interviews geven context aan hoe de KMar de signalen weegt en verrijkt, hoe tot opvolging wordt besloten en welke afwegingen daarbij een rol spelen.

De inhoud van de registraties

Het beeld dat uit zowel de data als de interviews met medewerkers van de KMar naar voren komt is van een veelheid aan potentieel sterke signalen van mensenhandel, die echter vaak maar beperkt worden verrijkt door de beperkte taakstelling van de KMar op mensenhandel.

Op basis van zeer beperkte en vaak vluchtige informatie signaleert de KMar mogelijke situaties en slachtoffers van mensenhandel op de luchthavens en tijdens de grenscontroles op de weg. Het gaat voornamelijk om signalen van seksuele uitbuiting (86%).

In de korte tijd dat KMar-medewerkers een mogelijk slachtoffer spreken en eventueel observeren en de beperkte informatie die zij tot hun beschikking hebben, signaleren zij nauwelijks dwang. Toch bevatten veel registraties zorgelijke signalen die tot vermoedens van mensenhandel kunnen leiden. Bij een derde van de gesignaleerde mogelijke slachtoffers zijn signalen van afhankelijkheid aanwezig. In een vijfde van alle registraties is de reis, en in sommige gevallen ook het verblijf, door een derde geregeld en betaald. In ruim een vijfde weten mogelijke slachtoffers niet het adres waar zij naartoe gaan in Nederland vanaf de luchthaven. In een kwart van de registraties zijn de verklaringen van mogelijke slachtoffers over bijvoorbeeld het doel van de reis tegenstrijdig met andere informatie. Zo komt het regelmatig voor dat slachtoffers vertellen om privéredenen naar Nederland te reizen, terwijl hun bagage aanleiding geeft aan te nemen dat zij werkzaam zijn in de seksindustrie.

Het signalerings- en opvolgingsproces

De KMar heeft verschillende mogelijkheden om signalen van mensenhandel op te volgen binnen hun signalerende taak op het gebied van mensenhandel. In veruit de meeste gevallen (93%) spreekt een medewerker van de KMar met het mogelijke slachtoffer. In dit gesprek komen vaak signalen van afhankelijkheid naar boven. Regelmatig tekent de KMar twijfels op bij de verklaring van mogelijke slachtoffers over hun reis naar Nederland. In een vijfde van de registraties start de KMar een observatie, meestal om te zien of en door wie het mogelijke slachtoffer wordt opgehaald. Vaak controleert en bevraagt de KMar die betrokken persoon ook. Daaruit blijkt regelmatig dat deze persoon, 'de afhaler', eerder betrokken is geweest bij of is veroordeeld voor mensenhandel of seksuele misdrijven. In de meeste gevallen wordt een observatie echter niet gestart. Volgens meerdere respondenten wordt aan de verdere opvolging van signalen van mensenhandel vaak geen prioriteit gegeven. Het argument daarvoor is dat de primaire taakstelling van de KMar het opsporen van mensensmokkel is en dat de opsporing van mensenhandel primair de taak van de politie is.

Knelpunt: beperkte herkenning signalen criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting

Veruit de meeste signalen die de KMar signaleert hebben betrekking op seksuele uitbuiting. Er worden slechts enkele signalen van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting gesignaleerd. Volgens een van de respondenten zouden deze signalen, met een andere bril op en met meer aandacht voor andere indicaties, vaker herkend kunnen worden. Investeren in deze signalen herkennen, bijvoorbeeld tijdens de opleiding en training van brigadepersoneel, zou kunnen leiden tot hogere signalering van situaties en mogelijke slachtoffers van criminele - en arbeidsuitbuiting.

Knelpunt: beperkte taakstelling mensenhandel

De KMar heeft een beperkte taakstelling voor het signaleren van mensenhandel. De bestrijding van mensenhandel wordt niet expliciet als taak van de KMar genoemd in de Politiewet 2012, waar dat voor mensensmokkel wel zo is. De beperkte taakstelling op het gebied van mensenhandel leidt tot verschillende opvattingen binnen de organisatie over wat verrijking van een signaal inhoudt en op welk punt van verrijking deze informatie wordt overgedragen aan de politie. In sommige gevallen leidt het tot een nauwe opvatting en wordt een signaal minimaal verrijkt. Respondenten merken op dat signalen van mensenhandel regelmatig en veelvuldig voorkomen, maar dat het vaak ontbreekt aan capaciteit om deze signalen optimaal op te volgen. Hierdoor zijn de signalen, die volgens afspraak worden doorgestuurd naar de AVIM, volgens sommige respondenten vaak niet concreet genoeg om effectief te kunnen worden opgevolgd door de AVIM.

Volgens een van de respondenten is de KMar vooral een belangrijke schakel op het gebied van Intel. Dat komt ook duidelijk uit de registraties naar voren. Hier ligt mogelijk nog meer potentie. Meer capaciteit en ruimte voor de KMar om signalen verder uit te diepen, kan het hele opsporingsproces versterken, zoals een andere respondent opmerkt:

‘Ja, wat ik echt mee wil geven, wat ik hoop is dat middels zo’n onderzoek als wat jullie nu aan het doen zijn, dat uiteindelijk een keer de politiek dusdanig wakker wordt dat gewoon een gerichte opdracht dus een keer aan de Marechaussee gegeven wordt en dat in ieder geval de taakstelling van de Marechaussee ook uitgebreid wordt dat mensenhandel ook een belangrijke taak is. Want ik denk dat dat de eerste stap is in het oplossen van het probleem. Want wij blijven hier beneden allemaal tegen allerlei signalen aanlopen. Maar als we het niet op kunnen pakken, omdat er vanaf bovenaf eigenlijk geen taak voor ons weggelegd is. Dan blijf je daar gewoon op hangen iedere keer.’

Kans: investeren in signalering van mensenhandel

De afgelopen twee jaar heeft de KMar geïnvesteerd in de ontwikkeling van de Opleiding Aanpak Mensenhandel Koninklijke Marechaussee (OAMK). De KMar leidt nieuwe intakers mensenhandel op en zet actief rechercheurs in die eerder zijn gecertificeerd als intaker mensenhandel. Investeren in beter signaleren en verrijken van signalen van mensenhandel door de KMar kan een waardevolle toevoeging zijn om de aanpak van mensenhandel te verbeteren. Het WODAN-project heeft destijds duidelijk aangetoond dat de KMar een belangrijke rol kan spelen in het opbouwen van opvolgbare informatieproducten voor het opsporingsproces. De potentie voor een grotere rol van de KMar in de opsporing van mensenhandel is dus zeker aanwezig. Het blijft echter een politieke keuze of hier prioriteit wordt gegeven.

7 Conclusie

Mensenhandel is een haaldelict. De politie, Arbeidsinspectie en Koninklijke Marechaussee moeten actief op zoek naar signalen om situaties van mensenhandel te herkennen. De opvolging van signalen van mensenhandel blijkt sterk te verschillen per opsporingsorganisatie. Een deel daarvan is te verklaren door de verschillen in taakstelling en prioritering. Maar ook liggen er voor elke organisatie verbeterpunten waarmee winst kan worden behaald in de signalering van mensenhandel.

Verdiepend inzicht in de aard van mensenhandel en in de wijze waarop opsporingsinstanties mensenhandel signaleren en opvolgen, is essentieel om de aanpak van mensenhandel te verbeteren. Mensenhandel is een haaldelict. Dit betekent dat de opsporingsinstanties actief op zoek moeten naar signalen om situaties van mensenhandel tijdig te herkennen en daarmee slachtoffers te kunnen identificeren en de juiste bescherming te kunnen bieden. Dit onderzoek heeft het signalerings- en opvolgingsproces bij de politie, de Arbeidsinspectie en de Koninklijke Marechaussee in kaart gebracht. Daarvoor is een kwalitatieve analyse gedaan van (uittreksels van) de registraties van signalen van mensenhandel over de periode 2018-2023 bij deze instanties. Deze registraties hebben op enig moment al een label of code mensenhandel (danwel arbeidsuitbuiting) toegekend gekregen door de opsporingsinstanties. Aanvullend geven interviews met professionals die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel context aan hoe zij de signalen beoordelen en welke afwegingen hierin een rol spelen.

De Aanwijzing mensenhandel beschrijft de regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel voor de opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie (OM). Volgens deze Aanwijzing mensenhandel moet elk signaal van mensenhandel worden opgevolgd. Echter, de Aanwijzing specificeert niet waar deze opvolging minimaal uit moet bestaan. Uit dit onderzoek blijkt dat de opvolging van signalen van mensenhandel sterk verschilt per opsporingsorganisatie. Een deel van deze verschillen is te verklaren door de verschillen in taakstelling en prioritering. De KMar bijvoorbeeld, heeft, in vergelijking met de politie en de Arbeidsinspectie, een beperktere taakstelling in de aanpak van mensenhandel. Dat weerspiegelt zich in het opvolgingsproces van signalen. Andere verschillen lijken voort te komen uit de verschillende organisatorische werkprocessen. Bij de Arbeidsinspectie is de inrichting van het werkproces bijvoorbeeld sterk beïnvloed doordat de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie zich voornamelijk richt op het onderzoeken van fraude. Dit zorgt ervoor dat de Arbeidsinspectie, vergeleken met bijvoorbeeld de politie, sterk leunt op informatie controleren in de systemen en terughoudend is met concrete opsporingshandelingen inzetten in een vroeg stadium.

Hieronder volgt per organisatie een beknopte samenvatting van de belangrijkste bevindingen rondom de signalering en opvolging van signalen van mensenhandel, de voornaamste knelpunten daarin, en aanbevelingen voor verbetering.

Politie: signaleren mensenhandel verbreden en versterken

De politie signaleert een vijfde van de signalen van mensenhandel binnen hun eigen werk, zoals via lopende onderzoeken, door wijkagenten of tijdens prostitutiecontroles. Daarnaast ontvangt de politie signalen van mensenhandel voornamelijk van slachtoffers zelf, hulpverleningsorganisaties en vanuit het aangeldgehoor van asielzoekers met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het is opvallend dat de gemeenten slechts 4% van het totaal aantal signalen van mensenhandel bij de politie melden. Zij hebben immers een prominente rol bij de bestuurlijke prostitutiecontroles. Een analyse van de onderliggende problematiek is neergelegd in het onderzoek *Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers*.¹²

1 Nillesen et al., 2024.

2 Daarin wordt naast de versnippering van de aanpak mensenhandel de overdracht van taken van de politie naar gemeenten genoemd als een belangrijke oorzaak waardoor er minder zicht is op met name seksuele uitbuiting. Ook wordt beschreven hoe mogelijke signalen verloren gaan binnen de huidige controlesystemen van de gemeente. De Nationaal Rapporteur deed in de meest recente monitor *Mensenhandel* (Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor mensenhandel 2019-2023)) een aanbeveling om de prostitutiecontroles in Nederland te harmoniseren en is verheugd dat de VNG en de politie deze handschoen gezamenlijk hebben opgepakt.

In de signalering van mensenhandel door de politie lijkt winst te behalen. Respondenten van de politie en het OM melden met name zorgen te hebben over de signalen die het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) niet bereiken. Vooral signalen van criminele uitbuiting en seksuele uitbuiting worden mogelijk gemist. Volgens de respondenten wordt de mogelijkheid van mensenhandel lang niet altijd overwogen bij signalen die in eerste instantie lijken te gaan over een ander feit. Daardoor vragen opsporingsambtenaren bij slachtoffers en daders niet door op mogelijke dwang en/of uitbuiting. Meer bewustzijn en een bredere kennis van de verschillende vormen van mensenhandel bij opsporingsambtenaren die mensenhandel niet primair als aandachtsgebied hebben, kunnen de signalerende functie van de politie versterken.

AANBEVELING 1

Versterk kennis en kunde over mensenhandel onder opsporingsambtenaren bij de politie.

De Nationaal Rapporteur beveelt de politie aan om kennis over mensenhandel en vaardigheden om mensenhandel te herkennen en onderzoeken, als vast en verplicht onderdeel op te nemen in de basisopleidingen van de politie en deze kennis bij te houden en te borgen.

Met de landelijke invoering van de Domeinoverstijgende Informatie Gestuurde Werkwijze (DIGW) is een belangrijke verbetering ingezet in de signalering van mensenhandel bij de politie. Zo scant de politie nu dagelijks op een eenduidige manier de BVH-registraties om daaruit verborgen signalen van mensenhandel te halen. De politie verkent de mogelijkheden om deze scan ook op lopende onderzoeken, die in andere registratiesystemen staan, toe te passen. Daarnaast is de politie gestart met eenduidig registreren en wegen van binnenkomende signalen van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur volgt deze ontwikkelingen met veel belangstelling.

Om signalen van mensenhandel te verrijken zet de politie verschillende opsporingsbevoegdheden in. Contact met het mogelijke slachtoffer staat centraal in deze fase. Nadat zowel een intelligencemedewerker als een opsporingsmedewerker een signaal hebben geanalyseerd en beoordeeld, probeert het signaalteam in contact te komen met het slachtoffer. In 69% van de gevallen wordt een gesprek met het slachtoffer vermeld. Analyse van de opsporingshandelingen wekt de indruk dat in meer dan deze 69% een gesprek heeft plaatsgevonden met het slachtoffer, zonder dat dit expliciet vermeld staat. De politie geeft aan dat het uitgangspunt is om bij een mogelijk signaal van mensenhandel, waar mogelijk altijd met het slachtoffer te spreken. Naast een gesprek met het slachtoffer probeert de politie meer informatie en bewijs te vergaren door openbare bronnen, zoals seksadvertenties, op te vragen en te analyseren. Ook spreekt de politie waar mogelijk met betrokkenen, vraagt camerabeelden op en kijkt, met toestemming van het slachtoffer, in diens telefoon voor verdere informatie.

Het doel van de verrijking is allereerst om te bepalen of het om een signaal van mensenhandel gaat. Het tweede doel is om te bepalen of er voldoende aanknopingspunten zijn om een verdachte op te sporen. Hierbij moet opgemerkt worden dat in meer dan een kwart van de gevallen waarin een mogelijke verdachte bekend is, deze persoon al eerder in beeld is geweest bij de politie. Daarnaast biedt de verrijking de politie handvatten om, in overleg met het OM en an-

dere professionals, de meest passende vorm van opvolging te bepalen. Zo kan er worden beslist dat niet een strafrechtelijke opvolging van het signaal de beste volgende stap is, maar bijvoorbeeld passende hulpverlening of een bestuurlijke opvolging van de gemeente. In ongeveer een vijfde van de gevallen waarbij de politie geen opsporingsonderzoek start, wordt een slachtoffer doorverwezen naar hulpverlening.

De Nationaal Rapporteur constateert dat een groot deel van de signalen bij de politie onvoldoende verrijkt kunnen worden om tot een concrete verdenking te komen. Vaak komen er in het signaal en uit het gesprek met het slachtoffer onvoldoende aanknopingspunten om verder te onderzoeken. Opvallend is dat het in drie kwart van de gevallen waar wel een aangifte is opgenomen, maar geen onderzoek is gestart, gaat om Afrikaanse slachtoffers. Bij meer dan een kwart van alle signalen van mensenhandel bij de politie zijn Afrikaanse slachtoffers betrokken. In 2019 is er een piek in deze meldingen te zien (57% van alle signalen). Maar ook na 2019 blijven deze meldingen een constant onderdeel van de signalen van mensenhandel bij de politie (rond de 20%). Toch leidt geen enkel van deze signalen tot een opsporingsonderzoek. De meldingen gaan vaak over uitbuiting in het buitenland, die soms, volgens de aangifte van het slachtoffer, voortduurt tot in Nederland. In de meeste gevallen heeft de politie geen aanknopingspunten voor verdere verrijking op basis van het gesprek met het slachtoffer. Deze personen kunnen de politie meestal weinig informatie geven over de vermoedelijke dader, de plek waar de uitbuiting zou hebben plaatsgevonden en andere omstandigheden op basis waarvan de politie verder bewijs kan verzamelen en het signaal kan verrijken. Evenmin zijn er opsporingsindicaties in de aangifte aanwezig om een opsporingsonderzoek te kunnen starten. Het gebrek aan concrete aanknopingspunten in deze signalen maakt dat een groot deel van de aard van mensenhandel een blinde vlek blijft. In het nawoord gaat de Nationaal Rapporteur dieper in op deze bevindingen, de uitdagingen en de alternatieve mogelijkheden om deze groep mogelijke slachtoffers bescherming te bieden en eventueel meer opsporingsindicaties te verkrijgen.

Uiteindelijk resulteert 13% van alle signalen van mensenhandel bij de politie in een opsporingsonderzoek.

Arbeidsinspectie: winst te behalen in verrijking en opvolging signalen

Bijna de helft (49%) van de signalen die de Arbeidsinspectie ontvangt, komt van de politie. Slechts 11% is afkomstig van de Arbeidsinspectie zelf. Opvallend is echter een stijging in het aandeel interne meldingen in 2023. Of deze toename structureel is, moet nog blijken.

De signalen die bij de Opsporing van de Arbeidsinspectie binnenkomen, belanden gewoonlijk eerst bij een recherchedewerker. Deze voert een eerste verrijking uit, die meestal bestaat uit een systeembevraging en eventueel een gesprek met de melder. In deze fase is er vaak nog geen contact met het mogelijke slachtoffer. Slechts in 9% van de registraties waarbij een mogelijk slachtoffer bekend is, is in dit stadium met het mogelijke slachtoffer gesproken. Toch wordt op basis van de eerste geringe verrijking al een belangrijke schifting gemaakt. Er wordt namelijk besloten of Opsporing het signaal verder onderzoekt, of afdeling Toezicht van de Arbeidsinspectie het oppakt, of dat het wordt afgesloten. Een aanzienlijk aantal meldingen valt daarmee in deze fase al af voor Opsporing. De registraties die Opsporing oppakt, blijken gemiddeld meer aanwijzingen van uitbuiting te bevatten. Maar de meldingen die niet worden opgepakt door Opsporing bevatten gemiddeld nog 2,7 signalen die mogelijk wijzen op uitbuiting, waaronder enkele die duiden op dwang en/of dreiging.

Pas wanneer een signaal wordt beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting en is omgezet naar een melding mogelijke arbeidsuitbuiting, wordt besloten of een informatief gesprek met het mogelijke slachtoffer wenselijk is. Uit de registraties blijkt echter dat een melding van arbeidsuitbuiting lang niet altijd leidt tot een gesprek met het mogelijke slachtoffer. In 45% van de gevallen waarin een mogelijk slachtoffer bekend is, lijkt het slachtoffer niet benaderd te zijn voor een verkennend of informatief gesprek, of om aangifte te doen.

In de fase tussen het informatieve gesprek en het moment van aangifte verricht de Arbeidsinspectie meestal nog geen opsporingshandelingen. Pas na deze fase, en dus na de aangifte, wordt in overleg met het OM officieel besloten of er een opsporingsonderzoek wordt gestart. En meestal is dat niet het geval. Van de 209 registraties leiden er slechts 4 tot de start van een nieuw opsporingsonderzoek, en slechts 2 daarvan resulteren in strafrechtelijke vervolging.

De analyse in hoofdstuk 5 brengt verschillende knelpunten aan het licht in de signalering en opsporing van arbeidsuitbuiting door de Arbeidsinspectie. Zo blijken de eigen signaleringsopbrengsten beperkt en verloopt de samenwerking tussen Opsporing en Toezicht stroef. Uit de analyse blijkt bovendien dat de in de registraties genoemde betrokkenen, uitzendbureaus en werkgevers vaak al bekend zijn vanwege eerdere meldingen, antecedenten of lopende onderzoeken. Dit geldt voor de meerderheid van de registraties waarin een bedrijf en/of betrokkene bekend is. Dit roept ernstige twijfels op over de effectiviteit van zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke aanpak van malafide uitzendbureaus en werkgevers.

Het grootste knelpunt – voor de opsporing – ligt echter in de beperkte doorstroming van signalen arbeidsuitbuiting naar daadwerkelijke opsporingsonderzoeken. Volgens de Nationaal Rapporteur ligt de kern van het probleem bij de gebrekkige opvolging van signalen en de geringe verrijking en bewijsvergaring in de beginfase. Hoewel de Arbeidsinspectie over dezelfde opsporingsbevoegdheden beschikt als de politie, worden deze zelden (vroegtijdig) ingezet. Dit geldt zowel voor de verrijkingsfase als voor de fase tussen het informatieve gesprek en de aangifte. In plaats van een signaal of melding verder te onderzoeken, zelfs al is dat alleen om arbeidsuitbuiting te kunnen uitsluiten, wordt er te vaak en zonder adequate verrijking geconcludeerd dat het signaal of de melding ‘geen zaak voor Opsporing’ is.

Een grondigere verrijking en een vroegere inzet van opsporingshandelingen leiden niet gegarandeerd tot meer opsporingsonderzoeken en strafrechtelijke vervolging. Ze kunnen wel de kansen vergroten en bijdragen aan een beter onderbouwd besluit over verdere opsporing. Daarnaast sluit zo’n aanpak beter aan bij de Aanwijzing mensenhandel, die stelt dat opsporingsinstanties verplicht zijn om elk signaal van mensenhandel op te volgen (zie hoofdstuk 3, Juridisch Kader). Daarnaast kunnen meer opsporingshandelingen ertoe leiden dat meer situaties van mensenhandel worden onderkend en slachtoffers worden geïdentificeerd. Het identificeren van slachtoffers is essentieel om ervoor te kunnen zorgen dat slachtoffers van mensenhandel de juiste hulp en bescherming krijgen. Ook om herhaald daderschap van mensenhandel te voorkomen is het nodig dat mogelijke signalen van mensenhandel adequaat worden onderzocht en opgevolgd.

In de interviews zijn diverse meer recente en voorgenomen wijzigingen, ontwikkelingen en nieuwe doelstellingen besproken die de potentie hebben de signalering en opsporing bij de Arbeidsinspectie te verbeteren. Zo is de verantwoordelijkheid voor het registreren, verrijken en doorzetten van signalen overgedragen aan de afdeling Arbeidsuitbuiting. Verder wil men een transparanter wegingsproces realiseren met behulp van DIGW. Ook lijkt de eigen signalering te zijn verbeterd, verloopt de samenwerking tussen Opsporing en Toezicht soepeler, en worden mel-

dingen die naar Toezicht zijn doorgezet niet langer direct afgesloten voor Opsporing. Uit de interviews blijkt bovendien dat de door de Nationaal Rapporteur gesignaleerde knelpunten grotendeels worden erkend en dat de Arbeidsinspectie voornemens is eerder in het opsporingsproces concrete opsporingshandelingen in te zetten, om op die manier een betere uitgangspositie te creëren voor de uiteindelijke beslissing om al dan niet over te gaan tot een tactisch onderzoek.

Tegelijkertijd zijn er nog aanzienlijke stappen te zetten. Het is van belang dat de uitgesproken voornemens tot verbetering breed worden gedragen binnen de organisatie en dat die worden vertaald naar concrete doelstellingen en richtlijnen.

Om dit proces te faciliteren adviseert de Nationaal Rapporteur de Arbeidsinspectie om concrete doelstellingen en richtlijnen vast te stellen voor het opvolgen van signalen, inclusief het aantal op te starten opsporingsonderzoeken. Dit vereist nauwe interne afstemming tussen de afdeling Arbeidsuitbuiting, en de afdeling Toezicht (het Programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling), evenals effectieve externe afstemming met het Openbaar Ministerie en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aanbevolen wordt om hierin in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- **Richtlijnen voor de verrijkingsfase:**

De Nationaal Rapporteur pleit voor een uitbreiding van deze fase, zodat die meer omvat dan alleen een systeemcheck en een eventueel gesprek met de melder. Gesprekken met mogelijke slachtoffers, getuigen en/of een gezamenlijke inspectie met Toezicht zijn essentiële instrumenten om binnenkomende signalen te verrijken.

- **Richtlijnen voor signalen wegen bij binnenkomst (met DIGW):**

Het is positief dat de Arbeidsinspectie recent met DIGW is gaan werken. Dit biedt een kans om kritisch te kijken naar het wegingsproces. Welke criteria bepalen of Opsporing een melding oppakt? Welke signalen verdienen extra aandacht? De Nationaal Rapporteur beveelt aan om de drempel voor het opvolgen van een signaal door Opsporing liever laag dan hoog te leggen.

- **Richtlijnen voor mogelijke slachtoffers spreken:**

Uit het onderzoek blijkt dat de Arbeidsinspectie (lang) niet altijd contact zoekt met mogelijke slachtoffers, zelfs niet als deze bekend zijn. Wanneer het aantal informele gesprekken (waaruit geen informatief gesprek volgde), informatieve gesprekken en direct opgenomen aangiftes wordt opgeteld, is in 30% van het totale aantal registraties waarbij een slachtoffer bekend is, daadwerkelijk met een slachtoffer gesproken door de Arbeidsinspectie. Het is belangrijk om mogelijke slachtoffers in beginsel en zo mogelijk altijd te spreken. Zowel als verrijkingsmethode als om die slachtoffers te kunnen helpen, hetzij via het strafrecht of bijvoorbeeld via doorverwijzing naar de hulpverlening.

- **Richtlijnen voor opsporingshandelingen inzetten:**

Het is positief dat de Arbeidsinspectie van plan is eerder opsporingshandelingen in te zetten, en het opsporingsproces, dat gebaseerd was op de werkwijze bij fraudezaken, te herzien. Nieuwe richtlijnen dienen duidelijk te maken in welke fase en op basis van welke criteria bepaalde opsporingshandelingen passend zijn. Evenals aan welke eisen de opsporingshandelingen moeten voldoen om bruikbaar bewijsmateriaal te verkrijgen voor opsporingsonderzoeken. Het is daarbij belangrijk om nauw af te stemmen met het OM.

- **Bewustzijn van veelzijdigheid en complexiteit van arbeidsuitbuiting:**

De hoge drempel voordat Opsporing een signaal opvolgt, lijkt deels voort te komen uit een focus op de aanwezigheid van duidelijke signalen van (fysieke) dwang. Professionals van de Arbeidsinspectie, en ook van het OM, ervaren het ontbreken van duidelijke aanwijzingen voor (fysieke) dwang regelmatig als een belemmering. Naast het feit dat arbeidsuitbuiting – net als andere vormen van mensenhandel – een haaldelict is, en de aanknopingspunten voor het bewijzen van dwang vaak pas bij nader onderzoek naar voren komen, wijzen veel meldingen op misbruik van een kwetsbare positie, een aspect dat minder aandacht lijkt te krijgen. Uit de interviews blijkt echter dat er onder sommige medewerkers steeds meer begrip ontstaat voor de veelzijdigheid en complexiteit van arbeidsuitbuiting. Dit is een positieve ontwikkeling. Het is dan ook van cruciaal belang om deze zienswijze te verankeren in de werkwijze. Hoe kan deze aanpak structureel worden geïntegreerd in de praktijk?

AANBEVELING 2

Zorg voor een structurele verbetering van de opvolging van signalen van arbeidsuitbuiting.

De Nationaal Rapporteur roept de Arbeidsinspectie op om concrete doelstellingen en richtlijnen vast te stellen in alle fasen van signalering, verrijking en opsporing, met inachtneming van de hierboven genoemde aandachtspunten. Om de voortgang en behaalde resultaten te monitoren, en de benodigde steun en middelen te bieden voor de verbeteringen, is een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

KMar: duidelijkheid over signalerings- en opvolgingstaak

In een vaak zeer korte tijd en op basis van vaak beperkte informatie signaleert de KMar signalen van mensenhandel op de luchthavens en aan de landsgrenzen. Signalen komen vaak voort uit een eerste gesprek met een reiziger, controle van de bagage, observatie op de luchthaven of een grenscontrole op de weg. In 93% van de gevallen spreekt de KMar het slachtoffer. De KMar heeft een beperkte taakstelling voor het signaleren van mensenhandel. De bestrijding van mensenhandel wordt niet expliciet als taak van de KMar genoemd in de Politiewet 2012, waar dat voor mensensmokkel wel zo is. De beperkte taakstelling op het gebied van mensenhandel leidt tot verschillende opvattingen binnen de organisatie over wat verrijking van een signaal inhoudt en op welk punt van verrijking deze informatie wordt overgedragen aan de politie. In sommige gevallen leidt het tot een nauwe opvatting en wordt een signaal minimaal verrijkt. Dit betekent dat op basis van prioritering een signaal in een vroeg stadium wordt afgesloten of overhandigd aan de politie.

In een vijfde van de gevallen start de KMar een observatie in de verrijkingsfase. Dat leidt regelmatig tot waardevolle informatie over wie een mogelijk slachtoffer komt ophalen en wat hun relatie is. Verdere controle van deze contactpersonen levert vaak informatie op over hun eerdere antecedenten. In de helft van de registraties waar een mogelijke verdachte bekend is, blijkt deze eerder te zijn gecontroleerd door de KMar in verband met illegale prostitutie of wordt deze in verband gebracht met mensenhandel. Ook bij de politie en de Arbeidsinspectie komen vaak mogelijke verdachten naar voren die daar al eerder in beeld zijn geweest.

Meer capaciteit en ruimte voor de KMar om signalen verder uit te diepen zou het hele opsporingsproces kunnen versterken. Het WODAN-project heeft destijds duidelijk aangetoond dat de KMar een belangrijke rol kan spelen in het opbouwen van opvolgbare informatieproducten voor het opsporingsproces. De potentie voor een grotere rol van de KMar in de opsporing van mensenhandel is dus aanwezig. Een uitbreiding van de taakstelling blijft echter een politieke keuze. Een verduidelijking van de signalerende taak van de KMar en welke verrijkings- en opvolgingsacties wenselijk worden geacht, zou in ieder geval al helpen.

AANBEVELING 3

Verduidelijk de taakstelling van de KMar.

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan de taakstelling van de KMar op het gebied van mensenhandel te verduidelijken. In het bijzonder wordt aanbevolen te onderzoeken waar de verrijking van signalen door de KMar minimaal aan moet voldoen en vast te leggen hoe een standaard verrijking eruit zou moeten zien. De Nationaal Rapporteur stelt voor de taakstelling van de KMar zo ruim mogelijk op te vatten. Verken of aanpassing van de Politiewet 2012 hiervoor noodzakelijk is. De verankering van een brede verrijking vereist ondersteuning en investering van de betrokken ministeries, zodat de KMar de benodigde steun, capaciteit en ruimte heeft om deze taak adequaat te kunnen uitvoeren.

Nawoord:
Breder
perspectief

De bevindingen van dit onderzoek kunnen worden gezien in de bredere context van de aanpak van mensenhandel en de noodzaak om meer situaties van mensenhandel te detecteren en slachtoffers te helpen. In dit nawoord worden twee bevindingen in een breder perspectief geplaatst. Als eerste de identificatie van slachtoffers en de daarmee samenhangende toeleiding naar hulp en opvang. En als tweede de opvolging van meldingen van Afrikaanse slachtoffers.

Identificatie van slachtoffers

Aanvankelijk zag het huidige onderzoek naar de signalering van mensenhandel ook op de identificatie van slachtoffers van mensenhandel. Bij signalering gaat het om het detecteren van situaties die mogelijk duiden op mensenhandel. Identificatie is het proces van herkennen en erkennen dat iemand slachtoffer is van mensenhandel, los van de strafrechtelijke vraag naar slachtofferschap. Waar identificatie gaat om feitelijk slachtofferschap, draait het in de strafrechtprocedure om juridisch slachtofferschap. Opsporingsautoriteiten hebben geen expliciete, maar wel een impliciete, taak om slachtoffers te identificeren. Zij rapporteren niet systematisch hierover en die informatie is dus niet op een betrouwbare manier uit de systemen te halen. Wel is tijdens de interviews gevraagd naar de identificatie van slachtoffers. Daaruit komt naar voren dat de politie niet expliciet een onderscheid maakt tussen signalering en identificatie. Een aantal respondenten geeft aan dat deze twee onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, maar dat zij feitelijk slachtofferschap niet expliciet beoordelen. Wel kan een gekozen vervolgactie na signalering duiden op de identificatie van een (mogelijk) slachtoffer, bijvoorbeeld als na een informatief gesprek een slachtoffer een bedenktijd wordt aangeboden.

Toch is een slachtoffer voor de toegang tot hulpverlening en opvang veelal afhankelijk van de opsporingsinstantie. Gaat het om een buitenlands slachtoffer, dan is de beoordeling van de opsporingsautoriteiten daarvoor zelfs beslissend. Het informatief gesprek is cruciaal voor deze beoordeling. Dat gesprek is in eerste instantie bedoeld om het slachtoffer te informeren over het proces en de mogelijkheden in de strafprocedure. Maar het is ook een moment voor opsporingsambtenaren om te kijken of er opsporingsindicaties zijn en of er bedenktijd aangeboden moet worden. Daarmee is het informatief gesprek een impliciete beoordeling van (mogelijk) slachtofferschap of een geringste aanwijzing van slachtofferschap. Echter, zoals dit onderzoek heeft aangetoond, vindt een gesprek met een slachtoffer lang niet altijd plaats. Wanneer er geen contact is met slachtoffers of wanneer er geen informatief gesprek wordt gevoerd, dan vindt de (impliciete) beoordeling van een geringste aanwijzing van mogelijk slachtofferschap überhaupt niet plaats. Daarmee bestaat het risico dat slachtoffers niet de hulp en opvang krijgen waar ze recht op hebben.

Door een gebrek aan een procedure en entiteit die een beoordeling geeft van (mogelijk) slachtofferschap wordt in Nederland in de aanpak van mensenhandel ook geen onderscheid gemaakt tussen een mogelijk of vermoedelijk slachtoffer en een (formeel) geïdentificeerd slachtoffer. Dit gebrek maakt dat deze beoordeling nu te veel afhangt van de aanwezigheid van opsporingsindicaties in een strafprocedure, dus of er sprake is van een zogenaamd juridisch slachtofferschap. Hierdoor ontstaat het risico dat met name buitenlandse slachtoffers niet de toegang krijgen tot de hulp en opvang waar zij recht op hebben. In lijn met het briefadvies over de versterking van de governance van de aanpak mensenhandel,¹ en de verplichtingen die volgen uit

¹ Nationaal Rapporteur, 2024 (Advies aan minister van Justitie en Veiligheid: versterking governance mensenhandel).

de herziene richtlijn mensenhandel,² onderstreep ik nogmaals het belang om zo snel mogelijk een procedure voor de identificatie van slachtoffers op te zetten in de vorm van een nationaal verwijzingsmechanisme. Op die manier zou ook capaciteit bij de opsporingsautoriteiten kunnen worden vrijgemaakt.

Afrikaanse slachtoffers van mensenhandel

Een deels hiermee samenhangende bevinding is dat er vrijwel geen opsporingsonderzoeken worden gestart naar mensenhandel met Afrikaanse slachtoffers. Uit hoofdstuk 4 van dit onderzoek blijkt dat de informatie of aangiften van Afrikaanse slachtoffers wel signalen van mensenhandel bevatten, maar vaak onvoldoende opsporingsindicaties of aanknopingspunten voor verder onderzoek, vaak omdat de feiten waarover wordt verklaard buiten Nederland hebben plaatsgevonden. In de steekproef leidde geen van de aangiften van Afrikaanse slachtoffers tot een opsporingsonderzoek.

Uit de laatste monitor Mensenhandel volgen dezelfde constatering. Steeds minder meldingen van internationale seksuele uitbuiting leiden tot een opsporingsonderzoek en komen voor de rechter.³ Dit terwijl het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers uit Afrikaanse landen is toegenomen in 2023.⁴ In deze zaken is er vaker sprake van een combinatie van signalen van seksuele uitbuiting met signalen van criminele uitbuiting. Wanneer de mensenhandel niet in Nederland heeft plaatsgevonden, maar bijvoorbeeld in een ander (Europees) bestemmingsland of tijdens de migratie, wordt er vrijwel nooit een opsporingsonderzoek in Nederland gestart.

Deze problematiek is niet nieuw. Zowel in 2019 als in 2020 heeft mijn voorganger een aanbeveling gedaan om meer inzicht te krijgen in het slachtofferschap van slachtoffers mensenhandel met een Dublinstatus.⁵ Dit waren met name (mogelijke) Afrikaanse slachtoffers die in een ander EU-land zijn geweest voordat ze naar Nederland kwamen. Mijn voorganger riep op tot een onderzoek in Europees verband om meer kennis en inzicht te krijgen in de achtergronden van deze slachtoffers en de mogelijke betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit. Dit ook met het oog op de beschermingsplicht die Nederland heeft voor slachtoffers van mensenhandel. Andere organisaties hebben eveneens onderzoek gedaan naar dit fenomeen. Het Leger des Heils onderzocht de achtergronden van Nigeriaanse slachtoffers en netwerken,⁶ en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) deed literatuuronderzoek naar Nigeriaanse criminele netwerken.⁷ Dit laatste onderzoek benadrukt dat het belangrijk is om de omgang met mogelijke slachtoffers te verbeteren en doet daartoe concrete suggesties. Ook is een van de aanbevelingen om de internationale samenwerking te versterken en aandacht te hebben voor criminele uitbuiting in relatie tot drugscriminaliteit in deze netwerken. Uit het onderzoek van het Leger des Heils komen soortgelijke aanbevelingen: neem de tijd voor een aangifte, neem het slachtoffer serieus en deel informatie met Europese opsporingsautoriteiten. Dat die aanbevelingen kunnen werken, blijkt uit het vervolgingsonderzoek dat het OM in internationaal verband is gestart. Dit onderzoek draait om misdrijven gepleegd tijdens de migratie waar-

2 Nationaal Rapporteur, 2025 (Consultatiereactie richtlijn 2024/1712).

3 Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor mensenhandel 2019-2023), p. 216 e.v.

4 Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor mensenhandel 2019-2023), p. 54-55.

5 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017); Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).

6 Kollen et al., 2022.

7 Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, 2022.

van een deel van de slachtoffers zich in Nederland bevindt.⁸ De KMar is met een cultuursensitieve benadering van (met name Eritrese) migranten die is gericht op vertrouwen creëren, erin geslaagd om uitgebreide verklaringen vast te leggen van de praktijken van mensenhandel die tijdens de migratie plaatsvonden.

Maar de praktijk werkt meestal anders. Zo blijkt uit een evaluatieonderzoek van Pro Facto, in opdracht van het WODC, dat niet alle buitenlandse (mogelijke) slachtoffers een bedenktijd aangeboden krijgen of de mogelijkheid krijgen aangifte te doen.⁹ De nadruk ligt op een snelle afhandeling van deze zaken.¹⁰ Die tendens is met name ontstaan met de pilot kansloze aangiften uit 2014, gevolgd door de landelijke werkwijze uit 2018 waarbij de politie ernaar streeft om binnen twee weken een dossier met weinig opsporingsindicaties af te ronden. In 2019 is het Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) opgericht om de afhandeling van deze zaken te versnellen en beter te verdelen tussen de regio's. Uit de genoemde evaluatie van Pro Facto blijkt dat het LCC inderdaad zorgt voor een efficiëntere afdoening van deze aangiften. Maar uit het onderzoek komt ook naar voren dat de werkwijze niet bijdraagt aan de aanpak van mensenhandel. Bovendien zorgt deze werkwijze nog steeds voor een hoge druk en werklast bij de politie. Ook als de bedenktijd wordt aangeboden, een intake wordt gedaan en mogelijk ook een aangifte wordt opgenomen, dan leidt dat vrijwel nooit tot een opsporingsonderzoek.

Kortom, de manier waarop meldingen met onvoldoende opsporingsindicaties of meldingen van mogelijke mensenhandel die buiten Nederland of Europa heeft plaatsgevonden nu worden afgedaan is voor alle betrokkenen onbevredigend. De politie investeert capaciteit, maar dat leidt niet tot opsporingsonderzoeken. Er is weinig ruimte om het gesprek te voeren met de (mogelijke) slachtoffers en weinig tijd om vertrouwen op te bouwen. Daardoor blijft het verhaal achter deze (mogelijke) slachtoffers onbekend. Mogelijk delen de slachtoffers niet de feiten die tot opsporingsindicaties en aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek kunnen leiden. Als de (mogelijke) slachtoffers niet de bedenktijd wordt aangeboden, dan handelt Nederland bovendien in strijd met internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen omdat de (mogelijke) slachtoffers niet de nodige hulp en bescherming krijgen waar zij recht op hebben.¹¹

De aanbevelingen die de toenmalige Nationaal Rapporteur in 2019 en 2020 heeft gedaan, blijven dan ook onverminderd van kracht. Ze vallen voor een groot deel samen met de aanbevelingen van het Leger des Heils en het EMM. Ook Pro Facto heeft soortgelijke aanbevelingen gedaan. Namelijk om de beoordeling van slachtofferschap en het daaraan gekoppelde verblijfsrecht en hulp en opvang los te koppelen van beslissingen over een strafrechtelijke vervolging. Daarnaast is aanbevolen om meer internationaal samen te werken.

Het is hoog tijd dat deze aanbevelingen concrete opvolging krijgen. Dat houdt in dat er tijd en ruimte moet zijn om in gesprek te gaan met de (mogelijke) slachtoffers. Daarvoor is loskoppeling van het verblijfsrecht van de strafrechtelijke procedure noodzakelijk. Het ministerie werkt aan een verkenning voor de mogelijkheden voor zo'n loskoppeling, maar neemt daarin nog geen positie in. Zolang deze verkenning niet is afgerond en er niet is beslist over een vervolg, kan worden gekozen voor een tijdelijke oplossing. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om in gesprek

8 Nationaal Rapporteur, 2025 (Migranten als verdienmodel).

9 Winter et al., 2023, p. 70

10 Winter et al., 2023, p. 77

11 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, 2024.

te gaan met het (mogelijke) slachtoffer waarbij verblijf voorlopig is geregeld. Vanuit de taakstelling en werkwijze bij de politie ligt het meer voor de hand zo'n mogelijkheid te zoeken binnen de migratieketen of hulpverlening. De gronden voor het schrijnend pad zouden daarvoor (tijdelijk) uitgebreid kunnen worden. Ook de ervaringen van de KMar dienen in een dergelijke opvolging meegenomen te worden. Zo'n werkwijze kan bovendien leiden tot meer en betere opsporingsindicaties op de langere termijn, zoals het vervolgingsonderzoek naar migratiecriminaliteit laat zien. Tot slot dienen informatie over mensenhandel en/of mogelijke andere criminele praktijken of misstanden te worden gedeeld met (Europese) opsporingsautoriteiten om een meer compleet beeld te krijgen.

Ik roep de minister van Justitie en Veiligheid dan ook op om opvolging te geven aan eerder gedane aanbevelingen en een mogelijkheid te creëren om, los van een strafrechtelijke procedure, in gesprek te gaan met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel van wie de verklaringen weinig opsporingsindicaties bevatten, zodat er meer zicht op en inzicht in de verschijningsvormen van mensenhandel ontstaat.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2021). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting*. Algemene Rekenkamer.
- Council of Europe (2005). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. CoE.
- De Hullu, J., & Van Kempen, P.H.P.H.M.C. (2024). *Materieel strafrecht*. Wolters Kluwer.
- European Migration Network (2022). *Third-country national victims of trafficking in human beings: detection, identification and protection*. EMN.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2022). *Structuur en modus operandi van Nigeriaanse criminele netwerken*. EMM.
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2024). *Guidance Note on the recovery and reflection period (Article 13 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings)*. GRETA.
- Hoekendijk, M.G.M. (2025). *Zakboek Strafvordering voor de Hulpofficier*. Wolters Kluwer.
- Hoes, L., & Kleemans, E.R. (2018). Niemand wil dode Chinezen in een afgesloten container. *PROCES*(5), 291-306.
- Kollen, M., Heeringa, A., & Vriezen, V. (2022). *In Europa uitgebuit, nergens beschermd*. Leger des Heils.
- Nillessen, M., Dinnissen, C., & Ferwerda, H. (2024). *Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers*. Bureau Beke.
- 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. (2022). *Dadermonitor mensenhandel 2017 – 2021*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2024). *Monitor Mensenhandel 2019 – 2023*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2024). *Advies aan minister van Justitie en Veiligheid: versterking governance mensenhandel*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2025). *Migranten als verdienmodel*. Nationaal Rapporteur.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021*. NLA.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). *Factsheet arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2023*. NLA.
- Rijken, C. (2021). *V.C.L. en A.N. t. Verenigd Koninkrijk, (EHRM, nrs. 77587/12 en 74603/12) – Mensenhandel: belang van identificatie en competente advocaten*. European Human Rights Cases Updates.
- Rijken, C., & De Volder, E. (2022). *Arbeidsuitbuiting onder de loep: een analyse van de uitleg van arbeidsuitbuiting in Nederland*. FNV en CoMensha.
- Ten Kate, W.J.B. (2022). *Mensenhandel: moderne slavernij*. Wolters Kluwer.
- Winter, H., Floor, T., Bex-Reimert, V., Diekema, M., Van Bergen, E., & Struiksma, M. (2023). *Evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling*. Pro Facto.



Wie is de Nationaal Rapporteur?

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

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

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

Postadres

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl

april 2025