



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Monitor mensenhandel 2019-2023

mensenhandel

Conny Rijken

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Madeleine van der Bruggen (projectleider van deze publicatie tot 1 juni 2024)

Kim Brouwers

Josephine Franssen

Suzanne Kragten-Heerdink

Annabelle Kuipers-Krijgsman (projectleider van deze publicatie vanaf 1 juni 2024)

Manon van der Meer

Ralph Severijns

Jeroen van den Tillaart

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2024).
Monitor mensenhandel 2019-2023. 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 2024

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

Inhoud

Managementsamenvatting	7
Voorwoord	15
Lijst van figuren	18
1 Inleiding	20
1.1 De monitor mensenhandel	22
1.1.1 Doel van de monitor	22
1.2 Vormen van mensenhandel	23
1.3 Ontwikkelingen die van invloed zijn op de cijfers van de afgelopen vijf jaar	25
1.4 Prevalentie van mensenhandel	25
1.5 Terugblik aanbevelingen voorgaande monitors mensenhandel	27
1.5.1 Een handelingskader voor gemeenten en professionals om slachtoffers de juiste hulp te kunnen bieden	27
1.5.2 Verbetering signalering arbeidsuitbuiting door de Nederlandse Arbeidsinspectie nodig	29
1.5.3 Passende resocialisatie voor daders van binnenlandse seksuele uitbuiting	32
Casus Het verhaal van Naomi (24 jaar)	38
2 Signalering slachtoffers	39
2.1 Inleiding	40
2.2 Achtergrond van de cijfers	40
2.2.1 Methodiek	40
2.2.2 Beperkingen aan de data	41
2.3 Slachtoffers in beeld bij CoMensha	41
2.3.1 Verschillende vormen van mensenhandel	44
2.3.2 Sectoren van seksuele uitbuiting	46
2.3.3 Sectoren van arbeidsuitbuiting	49
2.3.4 Manieren van criminele uitbuiting	50
2.3.5 Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers	52
2.3.6 Melders van de vier groepen slachtoffers	60
2.3.7 Regionale politiemeldingen	62
2.3.8 Niet-geregistreerde meldingen	63
2.4 Online signalering van mensenhandel	66
2.4.1 Achtergrond van de cijfers	67
2.4.2 Slachtoffers die online hulp krijgen van Chat met Fier	68
2.5 Meldingen bij Veilig Thuis	72
2.5.1 Achtergrond van de cijfers	72
2.5.2 Adviezen, meldingen en diensten	73
2.6 In het kort	75

Uitgelicht	
Signalering van slachtofferschap van mensenhandel binnen de asielketen en -opvang	77
1.1 Inleiding	78
1.1.1 Interviews met professionals	79
1.2 Signalering van mensenhandel en de registratie van signalen	79
1.2.1 AVIM en KMar	79
1.2.2 IND	81
1.2.3 COA	82
1.2.4 Nidos	83
1.3 Wat wordt er gesignaleerd?	84
1.4 (Ervaren) knelpunten	86
1.4.1 Kwaliteit van gemelde signalen kan beter	86
1.4.2 Druk op de asielketen, groei van organisaties	86
1.4.3 De AVG-wetgeving	87
1.5 Reflecties	88
3 Signalering bij opsporingsinstanties	91
3.1 Inleiding	92
3.2 Achtergrond bij de cijfers	92
3.2.1 Vormen van mensenhandel	92
3.2.2 Beperkingen aan de data	93
3.3 Signalering door de opsporingsinstanties	94
3.3.1 Signalering door de politie	95
3.3.2 Signalering door de Koninklijke Marechaussee	100
3.3.3 Signalering door de Nederlandse Arbeidsinspectie	102
3.4 In het kort	102
Casus Het verhaal van Noura (15 jaar)	104
4 Opsporing	106
4.1 Inleiding	107
4.2 Achtergrond van de cijfers	108
4.2.1 Vormen van mensenhandel	108
4.2.2 Beperkingen aan de data	109
4.3 Aantal opsporingsonderzoeken en aard van de opsporingsonderzoeken	109
4.3.1 Vormen van mensenhandel in opsporingsonderzoeken	112
4.3.2 Opsporingsinstanties	115
4.4 In het kort	119
Casus Criminele uitbuiting van minderjarige dochters	120
5 Vervolging	121
5.1 Inleiding	122
5.1.1 Werkwijze van het OM	123
5.1.2 Wie zijn de verdachten in beeld bij het OM?	125
5.2 Achtergrond van de cijfers	126
5.2.1 Dataverzameling	126
5.2.2 Operationalisatie van de uitbuitingsvormen	126
5.2.3 Data-analyse	128
5.2.4 Beperkingen aan de data	128

5.3	Ingeschreven zaken bij het OM	129
5.3.1	Aantal ingeschreven zaken	129
5.3.2	Parketten	130
5.3.3	Vorm van uitbuiting	132
5.3.4	Minderjarige slachtoffers	133
5.3.5	Strafverzwarende omstandigheden	135
5.4	Afgehandelde zaken door het OM	137
5.4.1	Aantal afgehandelde zaken en aard van de zaken	137
5.4.2	Soort afhandeling	138
5.4.3	Sepotgronden	141
5.5	Doorlooptijden	142
5.6	In het kort	143
Casus	Het verhaal van Nadia (16 jaar)	146
6	Berechting in eerste aanleg	147
6.1	Inleiding	148
6.1.1	Werkwijze van de rechter	149
6.1.1.1	Bewijs in mensenhandelzaken	149
6.1.1.2	Straftoemeting in mensenhandelzaken	150
6.1.2	Wie zijn de verdachten in beeld bij de rechter?	152
6.2	Achtergrond van de cijfers	152
6.2.1	Dataverzameling	152
6.2.1.1	Correcties op het databestand van het aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken	153
6.2.2	Operationalisatie van de mensenhandelvormen	154
6.2.3	Operationalisatie van veroordelingen voor specifiek mensenhandel	155
6.2.4	Data-analyse	155
6.2.5	Beperkingen aan de data	156
6.3	In eerste aanleg afgedane zaken	156
6.3.1	Aantal afgedane zaken en aard van de zaken	156
6.3.2	Andere strafbare feiten naast mensenhandel	158
6.3.3	Soort afdoening: de einduitspraken van de rechter	161
6.3.4	Hoger beroep ingesteld	164
6.4	Opgelegde straffen en maatregelen	165
6.4.1	Opgelegde hoofdstraffen	165
6.4.1.1	Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen	166
6.4.2	Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen	169
6.5	Doorlooptijden	171
6.6	In het kort	172
Casus	Twee zaken rondom artikel 273g Sr	175
7	Hulpverlening en bescherming	176
7.1	Inleiding	177
7.2	Het opvanglandschap in Nederland	177
7.2.1	Ervaren knelpunten bij het bieden van opvang en hulpverlening	180
7.2.2	Maatregelen ter verbetering van de opvang en zorg	183
7.2.3	Een nationaal verwijzingsmechanisme is van belang om (toegang tot) opvang en zorg te kunnen garanderen	184

7.3	Schadefonds Geweldsmisdrijven	186
7.3.1	Achtergrond van de cijfers	187
7.3.1.1	Onderzoeksmethode	187
7.3.2	Aantal aanvragen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven	188
7.4	Vreemdelingrechtelijke bescherming van buitenlandse slachtoffers	190
7.4.1	De verblijfsregeling mensenhandel	190
7.4.2	Toegang tot verblijfsrecht van slachtoffers van buiten de EU	194
7.4.3	Persoonskenmerken van slachtoffers in beeld bij de IND	196
7.5	In het kort	196
Casus	Opvang van en hulpverlening aan gezin bij wie sprake is van vermoedelijke arbeidsuitbuiting	198
8	Persoonskenmerken daders	200
8.1	Inleiding	201
8.2	Achtergrond van de cijfers	201
8.2.1	Gehanteerde definitie van mensenhandel	202
8.2.2	Beperkingen aan de data	202
8.3	Geslacht	203
8.4	Leeftijd	204
8.5	Herkomst	207
8.6	In het kort	210
9	Conclusie	212
9.1	Inleiding	213
9.2	Cijfers tonen dat strafrechtelijke aanpak mensenhandel steeds minder effectief is	214
9.3	Meer inzicht nodig in de netwerkstructuren achter internationale seksuele uitbuiting en modus operandi van daders	216
9.4	Daling aangiften is zorgelijk voor opsporing van daders van mensenhandel	217
9.5	De strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting blijft nog steeds achter	218
9.6	Knelpunten bij hulpverlening en bescherming vragen om concrete acties	219
9.7	Noodzaak tot landelijke aanpak prostitutiecontroles	222
9.8	Noodzaak tot zicht op minderjarige slachtoffers	223
9.9	Noodzaak tot opheffen barrières voor gegevensdeling	226
	Literatuurlijst	228

Management- samenvatting

Deze monitor geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel in Nederland in de periode 2019-2023. De ontwikkelingen worden beschreven aan de hand van de ‘stappen’ die de slachtoffers en de verdachten van mensenhandel afleggen in de strafrecht- en hulpverleningsketen. Van signaleren en melden van mensenhandel tot veroordelen van daders en hulpverlening aan slachtoffers. De Nationaal Rapporteur richt zich daarbij op verschillende vormen van mensenhandel: binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

MENSENHANDEL: MENS ONTEREND EN INGEWIKKELD TE HERKENNEN

Mensenhandel is een grove inbreuk op de vrijheid, waardigheid en gezondheid van slachtoffers. Zij worden ondergeschikt gemaakt aan het verdienmodel van daders. Mensenhandel is meestal niet direct zichtbaar en kan verweven zijn met andere vormen van criminaliteit, zoals drugscriminaliteit, witwassen of fraude. Daders van mensenhandel gebruiken bovendien niet alleen illegale, maar ook legale constructies voor hun activiteiten. Zo kunnen mensenhandelaren de personen die ze seksueel uitbuiten, adverteren op legale seksadvertentiewebsites en inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Daders van arbeidsuitbuiting kunnen personen uitbuiten die op een geldig werkvisum naar Nederland zijn gekomen of gedetacheerd zijn via een legaal uitzendbureau. Mensenhandel is dan ook aangemerkt als een vorm van ondermijnende criminaliteit.

Voor het eerst weer lichte stijging meldingen slachtoffers mensenhandel

Naar schatting worden er in Nederland jaarlijks 5.000 mensen slachtoffer van mensenhandel.¹ Bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) komen alle meldingen van slachtoffers samen. Van de opsporingsinstanties: de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). En van zorgcoördinatoren, andere organisaties en individuen. In 2021 zijn slechts 791 slachtoffers gemeld. Na dat jaar neemt het aantal gemelde slachtoffers iets toe: van 814 in 2022 naar 868 in 2023. Daarmee zet de dalende trend van de afgelopen jaren niet door. Dat is positief. Alsnog komt het aantal meldingen van slachtoffers bij CoMensha nog niet in de buurt van het geschatte aantal slachtoffers. De vraag is dan ook waar het stukt in de signalering van mensenhandel. Daarom is de Nationaal Rapporteur daar een onderzoek naar gestart. Het rapport komt uit in de eerste helft van 2025.

Verduidelijken AVG voor de praktijk kan meer zicht op slachtoffers opleveren

Naast deze meldingen ontvangt CoMensha jaarlijks veel zogenoemde anonieme meldingen. Dat zijn meldingen die niet geregistreerd kunnen worden. In 2023 gaat het om 605 van zulke meldingen. Deze kunnen niet geregistreerd worden, omdat ze onvoldoende informatie bevatten over het slachtoffer om dubbeltellingen uit te sluiten. Bijvoorbeeld omdat er te weinig in-

¹ Van Dijk et al., 2021.

formatie in de melding bekend is of omdat de melding anoniem gemaakt wordt. Dit heeft te maken met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) die in 2018 in werking trad. Die wet heeft gezorgd voor terughoudendheid en handelingsverlegenheid bij de instanties die bij CoMensha melden. Ze hebben angst om de AVG-wetgeving te overtreden en het is onduidelijk of ze toestemming nodig hebben voor een melding. Ook uit de verkenning van signalering van mensenhandel in de asielketen en -opvang¹ blijkt de AVG-wetgeving een knelpunt. Vooral voor de gezamenlijke signalering van ketenpartners. Eerdere verbeterinitiatieven zoals de Handreiking hebben tot nu toe niet geholpen. Het aantal meldingen dat niet geregistreerd kan worden bij CoMensha blijft hoog. De Nationaal Rapporteur benadrukt dat er meer duidelijkheid moet komen voor professionals wanneer ze welke informatie met CoMensha en andere organisaties in de keten mogen delen.

Meer inzicht nodig in de netwerkstructuren achter internationale seksuele uitbuiting

Vanaf 2021 stijgen de meldingen van slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting bij CoMensha. In 2023 vormen deze 37% van alle meldingen waarbij de uitbuitingsvorm bekend is. Het aantal Europese slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting neemt desondanks af, maar de aantallen Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting laten recent een toename zien. Bij de Latijns-Amerikaanse slachtoffers bestaat het vermoeden dat hier netwerken achter schuilgaan. Deze ontwikkeling speelt namelijk ook in andere landen en de slachtoffers verblijven meestal maar kort op dezelfde plek. Hun uitbuitingslocatie wisselt steeds, zowel binnen Nederland als tussen Europese landen. Daardoor is het lastig om goed zicht te krijgen op deze slachtoffers. Bovendien vindt er vaker een veroordeling plaats voor mensensmokkel, en lijkt de rechter nog zoekende te zijn bij vervolgingen voor mensenhandel.

De strafrechtelijke aanpak van internationale seksuele uitbuiting blijft echter steeds meer achter. Zo komen er steeds minder zaken van internationale seksuele uitbuiting voor de rechter. De ontwikkelingen rondom internationale seksuele uitbuiting vragen om een intensivering van de inzet om de netwerken en modus operandi achter deze vorm van mensenhandel in kaart te brengen. Daarvoor is het belangrijk dat signalen en informatie bovenregionaal en internationaal bij elkaar worden gebracht en ook los van een concrete strafzaak, in kaart worden gebracht.

Duidelijke regels voor toezicht sekswerk kan zicht op binnenlandse seksuele uitbuiting verbeteren

Het aandeel meldingen van binnenlandse seksuele uitbuiting is voor het tweede jaar op rij gedaald naar slechts 15% van het totaal aantal meldingen. Dit terwijl binnenlandse seksuele uitbuiting naar schatting de meest voorkomende vorm van mensenhandel in Nederland is. De reden voor deze daling is dat daders meer online en mobiel werken en daarmee uit het zicht blijven. Ook vindt de uitbuiting meer en meer plaats in de minder zichtbare prostitutiesector.

¹ Zie de Uitgelicht in deze monitor (p. 75), of voor de uitgebreide publicatie Nationaal Rapporteur, 2024 (Van puzzelstukjes naar signaal?).

ren, zoals de thuisprostitutie. Daarnaast zorgt het uitblijven van de Wet regulering sekswerk en de onduidelijkheid over het toezicht op sekswerk voor verminderd zicht op seksuele uitbuiting. Zo is sekswerk vanuit huis in veel gemeenten nog niet gereguleerd en zijn er grote verschillen in het sekswerkbeleid van gemeenten. Daardoor voeren gemeenten en politie niet overal op dezelfde manier prostitutiecontroles uit. In sommigen gemeenten worden zelfs helemaal geen controles uitgevoerd. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom dat er heldere kaders nodig zijn voor controles in de seksbranche, bijvoorbeeld over de taakverdeling en de in te zetten bevoegdheden.

Online contact biedt uitkomst voor zicht op jonge slachtoffers

Daders én slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn het jongst en vaak minderjarig. Door onder andere het verminderde zicht op seksuele uitbuiting zijn de minderjarige Nederlandse en buitenlandse slachtoffers daarvan zo goed als van de (CoMensha-)radar verdwenen. In 2023 zijn er maar 52 minderjarige slachtoffers gemeld bij CoMensha. In 2019 waren dit er nog 108. De daling is onderdeel van een jarenlange trend en is zeer zorgelijk. Het gaat immers om een groep kwetsbare jonge mensen. Bovendien voldoet Nederland zo onvoldoende aan de verplichtingen uit verschillende EU-Richtlijnen om minderjarigen extra te beschermen tegen mensenhandel. Daarvoor is zicht op deze slachtoffers onontbeerlijk.

Jonge slachtoffers zijn wel meer in beeld bij de anonieme online hulpverleningsinstantie Chat met Fier. Van de 255 unieke slachtoffers waarover in 2023 is gechat, is namelijk 35% minderjarig. Nog eens een kwart is adolescent. De meeste zijn slachtoffer van seksuele uitbuiting, maar ook slachtoffers van criminele uitbuiting nemen online contact op. Het is bekend dat slachtoffers in het algemeen terughoudend zijn om zich te melden bij (hulpverlenende) instanties. Maar de laagdrempeligheid van online en anoniem contact blijkt voor (minderjarige) slachtoffers een uitkomst te zijn. De Nationaal Rapporteur roept daarom op om de online signalering van specifiek minderjarige slachtoffers uit te breiden.

EÉN OVERKOEPELENDE STRUCTUUR VOOR EEN AANPAK VAN MENSENHANDEL DIE WERKT

In deze en eerdere monitors en vanuit de praktijk worden vaak dezelfde knelpunten in de aanpak van mensenhandel benoemd. De oorzaken van deze knelpunten hebben meestal te maken met de onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, het gebrek aan strategische aansturing en heldere besluitvormingsprocedures en procesafspraken. Daardoor ontstaan er veel overleggen, discussies en ad-hocoplossingen. Dit gaat ten koste van het zicht op mensenhandel, de toegang tot hulp van slachtoffers en de effectiviteit van de aanpak. Ook in het vernieuwde Actieplan programma Samen tegen mensenhandel worden deze knelpunten onvoldoende benoemd en lijkt een strategische lijn verloren te gaan in de hoeveelheid acties. De Nationaal Rapporteur stelt daarom voor om de integrale aanpak te versterken met één overkoepelende structuur voor samenwerking en een duidelijke verdeling van taken en verantwoorde-

lijkheden.² Die structuur zou moeten bestaan uit een Nationaal Coördinator, een Commissie aanpak Mensenhandel, een Nationaal verwijzingsmechanisme en een eenduidige structuur voor het zorg- en veiligheidsdomein. Duidelijke besluitvormings- en samenwerkingsstructuren zijn nodig om knelpunten op te lossen en geleerde lessen structureel op te volgen. Hierdoor kan de effectiviteit van de integrale aanpak van mensenhandel worden vergroot en wordt aan de vele betrokken professionals die de aanpak van mensenhandel uitvoeren een omgeving geboden waarin zij effectief kunnen opereren.

Minder aangiften en minder vaak verdachten in beeld

De strafrechtelijke aanpak van een mogelijke situatie van mensenhandel begint bij de signalering door, of melding bij, een van de drie opsporingsinstanties: de politie, de KMar en de NLA. Na een piek in 2019 stabiliseert het aantal gesignaleerde incidenten van mensenhandel bij de politie op zo'n 1.250 per jaar. Wel neemt het aandeel incidenten af waarbij ten minste één verdachte is geregistreerd. Van ruim 17% in 2020 tot een kleine 13% in 2023. Er zijn dus steeds minder vaak verdachten in beeld.

Wat betreft het aantal signaleringen door de KMar is er in de jaren 2022 en 2023 weer een duidelijke toename te zien. Het merendeel van deze incidenten gaat om internationale seksuele uitbuiting. Het aantal geregistreerde incidenten van arbeidsuitbuiting door de NLA is laag. Dit gaat om slechts 4% van alle geregistreerde incidenten van mensenhandel.

Aangiften zijn belangrijk om een signalering van mensenhandel te kunnen omzetten naar een opsporingsonderzoek. Daarnaast kunnen ze nodig zijn voor vervolging of voor ondersteunend bewijs in een eventuele rechtszaak. Het stabiele aantal geregistreerde incidenten is niet terug te zien in het aantal aangiften. Dat toont namelijk een dalende trend. In 2020 wordt er, op het totaal aantal incidenten, in 19% van de gevallen aangifte gedaan. In 2023 gebeurt dit nog in minder dan 13% van de gevallen.

Constant aantal opsporingsonderzoeken politie

De politie is in de periode 2019-2023 per jaar gemiddeld 168 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart. Dit aantal schommelt nauwelijks in deze periode. Van de opsporingsonderzoeken heeft 76% betrekking op seksuele uitbuiting. Bij de NLA fluctueert het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting van jaar tot jaar. In de periode 2019-2023 start de NLA gemiddeld zo'n 8 opsporingsonderzoeken per jaar. De KMar draagt zaken die opsporingshandelingen vereisen meestal over aan de AVIM.

² Website Nationaal Rapporteur <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2024/10/07/advies-over-versterking-governance-mensenhandel> (geraadpleegd 5 november 2024).

Laagste aandeel dagvaardingen mensenhandel ooit

In 2019-2023 zijn in totaal 1.046 mensenhandelzaken bij het Openbaar Ministerie (OM) ingeschreven, waarvan 215 in 2023. Bij het Landelijk Parket (LP), dat meestal de grotere, regio-overstijgende of landsgrensoverschrijdende mensenhandelzaken behandelt, zijn in de afgelopen vijf jaar nauwelijks mensenhandelzaken ingeschreven. Ook het aantal ingeschreven zaken bij het Functioneel Parket (FP) blijft laag, met als dieptepunt één nieuwe zaak in 2023. Het FP is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in zaken waarin een bijzondere opsporingsdienst, zoals de NLA, het opsporingsonderzoek doet.

In bijna de helft van de 960 inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken dagvaardt het OM voor in ieder geval mensenhandel. De andere helft van de zaken worden bijna allemaal onvoorwaardelijk geseponneerd, voornamelijk op grond van ‘onvoldoende bewijs’. In eerdere monitors is al geconstateerd dat het percentage dagvaardingen voor mensenhandel daalt. En dat, daarmee samenhangend, het percentage sepoets voor mensenhandel stijgt. Deze trend zet in 2023 verder door. In dat jaar is er zelfs sprake van het kleinste percentage dagvaardingen voor mensenhandel ooit, namelijk 43%. Dit is schokkend. Zeker in vergelijking met de periode 2013-2017 toen in gemiddeld 70% van de zaken een dagvaarding volgde.³

Steeds minder mensenhandelzaken voor de rechter

De rechter heeft in 2019-2023 in totaal 447 mensenhandelzaken afgedaan. Dat is nog maar ongeveer de helft van het aantal zaken dat in de periode 2013-2017 is afgedaan.⁴ Dit betekent dat steeds minder mensenhandelaren terechtstaan, ervan uitgaande dat de daadwerkelijke omvang van mensenhandel niet is afgenomen. Voor daders is dit een zeer gunstige, maar voor slachtoffers juist een zeer ongunstige, ontwikkeling.

Gemiddeld veroordeelt de rechter in 71% van de mensenhandelzaken voor in ieder geval mensenhandel. Dit veroordelingspercentage fluctueert per jaar maar blijft bezien over langere tijd stabiel. In 93% van de veroordelingen legt de rechter een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op, met een gemiddelde duur van 1 jaar en 10 maanden. Daarnaast legt de rechter nauwelijks gedragsbeïnvloedende maatregelen op. Terwijl eerdere bevindingen juist het belang van dit soort maatregelen benadrukken, in ieder geval bij daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Zij blijven namelijk op veel gebieden achter, en zowel hun algemene recidive als hun recidive voor specifiek mensenhandel is hoog.⁵

Wel legt de rechter steeds vaker een schadevergoedingsmaatregel op in mensenhandelzaken: van gemiddeld 51% in de jaren 2013-2017 naar gemiddeld 68% in de jaren 2019-2023.

3 Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §5.4.1, Figuur 5.7.

4 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.3, Figuur 6.1

5 Zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), Hoofdstuk 6 en §7.4; Nationaal Rapporteur, 2024 (Brede blik op daderschap: Achtergronden van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting), Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 6; en de daarop aanvullende publicatie Nationaal Rapporteur, 2024 (Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting: Licht verstandelijke beperking en slachtofferschap), Hoofdstuk 4.

Opsporing, vervolging en berechting daders van arbeidsuitbuiting blijft achter

De Nationaal Rapporteur constateert al jaren dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting fors achterblijft op die van seksuele uitbuiting. Zo richt maar 6% van alle in 2019-2023 gestarte opsporingsonderzoeken zich op arbeidsuitbuiting. Terwijl ruim een derde van alle gemelde slachtoffers bij CoMensha slachtoffer is van arbeidsuitbuiting.

Vervolgens dagvaardt het OM het minst vaak in arbeidsuitbuitingszaken. Dat is slechts 40% tegen 49% dagvaardingen in seksuele uitbuitingszaken en 69% in zaken van criminele/overige uitbuiting. Verdachten van arbeidsuitbuiting komen dus relatief gezien het minst vaak bij de rechter terecht. In de periode 2019-2023 doet de rechter jaarlijks gemiddeld in slechts zeven zaken uitspraak over arbeidsuitbuiting. In 2023 zijn dit er zelfs maar twee. Vervolgens worden daders van arbeidsuitbuiting ook minder vaak veroordeeld. Het veroordelingspercentage van 58% bij arbeidsuitbuiting is aanzienlijk lager dan de 75% bij binnenlandse seksuele uitbuiting, de 68% bij internationale seksuele uitbuiting en de 65% bij criminele/overige uitbuiting. Ook de strafoplegging is lager dan bij daders van andere mensenhandelvormen. Zo worden daders van arbeidsuitbuiting minder vaak gestraft met een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Slechts 75% krijgt die opgelegd, terwijl dit 94% is bij daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, 100% bij daders van internationale seksuele uitbuiting en 96% bij daders van criminele/overige uitbuiting.

De eerdere aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur, de specifieke actielijn in het vorige programma Samen tegen mensenhandel en de financiële investeringen om de handhavingketen van de NLA te versterken, leiden in de praktijk onvoldoende tot het gewenste resultaat. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom met klem dat de eerdere aanbevelingen onverminderd van kracht blijven. Het is daarbij van belang dat er duidelijk meetbare resultaten voor strafzaken worden afgesproken met de NLA om de effectiviteit van de extra middelen en maatregelen te meten.

Nationaal verwijzingsmechanisme als basis voor goede opvang en hulpverlening slachtoffers

Toegankelijke opvang en goede hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel zijn onvoldoende gegarandeerd in Nederland. Zo zijn er veel verschillen tussen regio's in het aanbod van hulpverlening en de beschikbare expertise op het gebied van mensenhandel. De doorstroom vanuit de opvang naar (beschermde) wonen gaat moeizaam vanwege een tekort aan woningen en dus lange wachttijden.⁶ En voor behandeling binnen de ggz moeten slachtoffers ook vaak lang wachten. Bovendien zijn de opvang en hulpverlening voor buitenlandse slachtoffers afhankelijk van hun verblijfsstatus, die weer gekoppeld is aan het strafrechtelijk onderzoek. Door deze koppeling is de verblijfsstatus door de tijd aan verandering onderhevig en onzeker, waardoor er vaak een gebrek is aan stabiele opvang en hulp voor deze groep slachtoffers.

⁶ Het onderzoek van de Commissie Lenferink liet eveneens al zien dat de uit- of doorstroom uit de opvang problematisch is, met name wanneer het gaat om buitenlandse slachtoffers (zogenoemde derdelanders). Zie Commissie Lenferink, 2015.

Het complexe en versnipperde hulpverleningslandschap geeft slachtoffers onvoldoende bescherming en mogelijkheden tot herstel. De Nationaal Rapporteur heeft daar al meerdere malen zorgen over geuit. Het vergroot namelijk de kans dat het slachtoffer opnieuw in een uitbuitingsituatie terechtkomt. Zo wordt 45% van de slachtoffers van mensenhandel binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer van een delict.⁷

Uit de voorgenomen maatregelen in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel blijkt dat er aandacht is voor de problematiek rondom de hulpverlening en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Toch dringt de Nationaal Rapporteur erop aan om van de plannen snel concrete acties te maken die de knelpunten daadwerkelijk verhelpen. Daarbij is het van belang om de verschillende verbetertrajecten met elkaar te verbinden en om de strategische aansturing van de aanpak te versterken. Voor de Nationaal Rapporteur hangt dit nauw samen met het ontwikkelen van een nationaal verwijzingsmechanisme. Dit zorgt ervoor dat slachtoffers worden geïdentificeerd en dat zij toegang hebben tot passende opvang en hulp. Een dergelijk verwijzingsmechanisme is met de herziening van de EU-richtlijn over mensenhandel⁸ verplicht gesteld.

Aanbevelingen

De Nationaal Rapporteur stelt vast dat veel genoemde knelpunten en conclusies uit deze monitor nagenoeg gelijk zijn aan of in het verlengde liggen van die uit eerdere monitors. Daarmee zijn de eerdere aanbevelingen van de rapporteur nog steeds actueel. Daarnaast doet de Nationaal Rapporteur drie nieuwe aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid:

- Uniformeer de uitvoering van prostitutiecontroles en zorg dat deze overal in het land plaatsvinden.
- Breid de mogelijkheden voor online signalering van minderjarige slachtoffers verder uit.
- Zorg voor voldoende mogelijkheden voor gegevensuitwisseling en voorkom anoniem melden bij CoMensha.

⁷ Nationaal Rapporteur 2021 (Slachtoffermonitor 2016-2020).

⁸ Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Commissie, 13 juni 2024. Geraadpleegd via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1712>, 1 oktober 2024.

Voorwoord

Een groepsbegeleider bij een instelling ronselt op de woongroepen meiden die minderjarig of net 18 jaar zijn. Hij maakt ze vervolgens afhankelijk van hem en bepaalt dat de meiden in de prostitutie moeten gaan werken. Hij regelt seksadvertenties, brengt hen naar klanten en eigent zich minimaal de helft van het geld toe dat zij verdienen. De rest van het geld zegt hij te bewaren voor de meiden, maar zij krijgen het niet als zij er om vragen.

Sekswerkers uit Venezuela en Colombia worden in Spanje geronseld en naar Nederland gehaald terwijl ze geen geldig verblijfsdocument hebben. Zij verblijven in het huis van degene die hen naar Nederland heeft gehaald, die ook de seksadvertenties, klanten en betalingen regelt. Ze werken op verschillende plekken in Nederland en steeds voor korte perioden. Zij spreken geen Nederlands of Engels en moeten minimaal de helft van de inkomsten afstaan.

Dit zijn twee voorbeelden van mensenhandel in Nederland. Toch ziet niet iedereen dit als mensenhandel. Vaak wordt miskend dat de slachtoffers zich in een kwetsbare positie bevinden en dat de mensenhandelaar daarvan misbruik maakt voor eigen gewin. Mensenhandel is een vorm van ondermijnende criminaliteit en een ernstige schending van de menselijke waardigheid. Het helpt de bestrijding hiervan niet als situaties van mensenhandel worden gezien als mensensmokkel, schending van arbeidsrechten of als vrijwillige prostitutie.

Belemmeringen in de datadeling staan in de weg aan het verkrijgen van een completer beeld van mensenhandel in Nederland. Uit de cijfers en analyses in deze monitor volgt dat we een aantal kwetsbare groepen niet goed in beeld hebben of niet voldoende bescherming bieden. Zo zijn slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting slecht in beeld, mede doordat vervolging van deze vorm van mensenhandel nauwelijks plaatsvindt. En als er vervolging wordt ingesteld, dan wordt vaak niet gekeken naar mogelijke netwerken achter de mensenhandel. Ook hebben we zeer beperkt zicht op minderjarigen die seksueel worden uitgebuit. En het aantal zaken van arbeidsuitbuiting dat voor de rechter is gebracht is de afgelopen jaren teruggelopen, ondanks financiële injecties en aandacht voor arbeidsuitbuiting in het rapport van de commissie Roemer en het eerste Actieplan programma Samen tegen Mensenhandel. Arbeidsmigranten die slachtoffer zijn van arbeidsuitbuiting vallen daardoor buiten de bescherming die er voor hen bestaat.

Deze bevindingen zijn niet nieuw en in lijn met wat mijn voorgangers en ik eerder hebben geconstateerd. De conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat de huidige inspanningen niet het gewenste resultaat hebben. Blijkbaar wordt door de overheid de urgentie niet gevoeld om meer prioriteit toe te kennen aan de aanpak van mensenhandel en deze op een andere manier vorm te geven. Daarom heb ik begin oktober aan de minister van Justitie en Veiligheid een advies gestuurd over de versterking van de governance van de aanpak van mensenhandel. Met daarin een uitdrukkelijke oproep tot meer sturing en leiderschap vanuit de landelijke overheid, onder andere om afspraken en processen duidelijk vast te leggen en versnippering van de aanpak tegen te gaan. Ik hoop dat het advies ter harte wordt genomen. Zodat de aanpak van mensenhandel de prioriteit en aandacht krijgt die nodig is.

Als Nationaal Rapporteur ben ik steeds op zoek naar nieuwe manieren om meer zicht te krijgen op de problematiek in de aanpak mensenhandel. Dat blijkt ook uit deze monitor. Die biedt inzicht in de aard en omvang van mensenhandel in Nederland, voor zover deze bekend is bij de instanties die betrokken zijn bij de aanpak en andere relevante organisaties. Ook biedt de monitor analyses van de (beleids)ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel, zowel op nationaal als Europees niveau. De totstandkoming van deze monitor is een gezamenlijke inspanning. Ik ben mijn team, en vooral het projectteam, zeer dankbaar voor hun inspanningen daarvoor.

Conny Rijken

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Lijst van figuren

Figuur 2.1	Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers per jaar 2014-2023 (N=10.607)/ 2019-2023 (N=4.858)	42
Figuur 2.2	Bij CoMensha gemelde slachtoffers per uitbuitingsvorm en jaar 2019-2023 (N=4.858)	44
Figuur 2.3	Bij CoMensha gemelde sectoren van seksuele uitbuiting, indien bekend, periode 2019-2023 (N=1.656)	47
Figuur 2.4	Bij CoMensha gemelde sectoren van seksuele uitbuiting, indien bekend, per jaar 2019-2023 (N=1.656)	48
Figuur 2.5	Bij CoMensha gemelde sectoren van arbeidsuitbuiting, indien bekend, periode 2019-2023 (N=1.081)	49
Figuur 2.6	Bij CoMensha gemelde manieren van criminele uitbuiting, indien bekend, periode 2019-2023 (N=678)	51
Figuur 2.7	Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=4.858)	53
Figuur 2.8	Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=4.858)	54
Tabel 2.1	Tien meest gemelde nationaliteiten bij CoMensha in 2023 (N=868)	54
Figuur 2.9	Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers op moment van melding, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=4.858)	58
Figuur 2.10	Ontwikkeling van het jaarlijks aantal bij CoMensha gemelde minderjarige (Nederlandse en buitenlandse) slachtoffers van met name seksuele uitbuiting tussen 2014 en 2023	59
Figuur 2.11	Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=5.445)	61
Figuur 2.12	Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=2.456)	63
Figuur 2.13	Aantal niet-geregistreerde meldingen bij CoMensha, per jaar 2019-2023	64
Tabel 2.2	Aantal niet-geregistreerde meldingen bij CoMensha in 2023, per persoonskenmerk en vorm van mensenhandel	65
Figuur 2.14	Aantal slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2019-2023 (N=1.376)	68
Figuur 2.15	Vorm van mensenhandel bij de slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=255)	69
Figuur 2.16	Dwangmiddelen bij slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=485)	69
Figuur 2.17	Duur van de mensenhandel van slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (n=128)	70
Figuur 2.18	Voornaamste pleger mensenhandel van slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=255)	70
Figuur 2.19	Leeftijd van de slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=255)	71
Figuur 2.20	Geslacht van de slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=255)	72
Figuur 2.21	Aantal adviezen, meldingen en diensten m.b.t. mensenhandel bij Veilig Thuis, 2019-2023	74
Figuur 2.22	Aantal adviezen, meldingen en diensten m.b.t. 'jeugdprostitutie' bij Veilig Thuis, 2019-2023	75
Figuur 3.1	Door de opsporingsinstanties geregistreerde incidenten/meldingen van mensenhandel, 2019-2023 (N = 8.203)	95
Figuur 3.2	Aantal door de politie geregistreerde incidenten naar vorm van mensenhandel, 2019-2023	96
Figuur 3.3	Door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel naar regio, totaal 2019-2023	97

Figuur 3.4	Aantal door de politie geregistreerde verdachten ten opzichte van door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel, 2019-2023	98
Figuur 3.5	Aangiften naar vorm van mensenhandel ten opzichte van totaal incidenten, 2019-2023	99
Figuur 3.6	Aantal door de KMar geregistreerde incidenten van mensenhandel, per jaar 2019-2023 (N=666)	101
Figuur 3.7	Aantal meldingen door de NLA beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting, per jaar 2019-2023	102
Figuur 4.1	Aantal gestarte opsporingsonderzoeken mensenhandel, 2019-2023 (N=886)	109
Figuur 4.2	Gestarte opsporingsonderzoeken naar vorm van mensenhandel, 2019-2023	112
Figuur 4.3	Gestarte opsporingsonderzoeken naar opsporingsinstantie, 2019-2023 (N=886)	116
Figuur 4.4	Opsporingsonderzoeken van de politie naar politie-eenheid, totaal 2019-2023 (N=840)	117
Figuur 5.1	Het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, 2014-2023 (N=2.077)/2019-2023 (N=1.046)	129
Figuur 5.2	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar parket, periode 2019-2023 (N=1.046)	130
Figuur 5.3	Aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken per arrondissementsparket in de jaren 2019-2023 ten opzichte van het aantal inwoners in 2023	131
Figuur 5.4	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar uitbuitingsvorm, per jaar 2019-2023 (N=1.046)	133
Figuur 5.5	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met minderjarige slachtoffers, per jaar 2019-2023 en uitbuitingsvorm (N=213 ten opzichte van N=1.046)	134
Figuur 5.6	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met strafverzwarende omstandigheden, per jaar 2019-2023 en uitbuitingsvorm (N=541 ten opzichte van N=1.046)	136
Figuur 5.7	Het jaarlijks aantal door het OM inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken, per uitbuitingsvorm, 2019-2023 (N=960)	138
Figuur 5.8	Door het OM inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken, naar afhandeling ten aanzien van de mensenhandelfeiten, per jaar 2019-2023 en uitbuitingsvorm (N=960)	140
Tabel 5.1	Sepotgronden, periode 2019-2023 (N=483)	141
Figuur 5.9	De gemiddelde doorlooptijden bij het OM in dagen, per jaar 2019-2023 en uitbuitingsvorm	143
Figuur 6.1	Het jaarlijks aantal in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm, 2019–2023 (N=447)	157
Figuur 6.2	In eerste aanleg afgedane zaken, naar andere strafbare feiten naast mensenhandel, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=447)	159
Tabel 6.1	Aard van de andere strafbare feiten naast mensenhandel in de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (N=447)	160
Figuur 6.3	In eerste aanleg afgedane zaken, naar einduitspraak ten aanzien van de mensenhandelfeiten, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=447)	163
Figuur 6.4	In eerste aanleg afgedane zaken, naar hoger beroep, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=447)	164
Figuur 6.5	Veroordelingen voor mensenhandel, naar zwaarst opgelegde hoofdstraf, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=305)	166
Figuur 6.6	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, naar duur (gemiddeld en in categorieën), per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=285)	167
Tabel 6.2	Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in de zaken die in eerste aanleg tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid, periode 2019-2023 (N=305)	170
Figuur 6.7	De gemiddelde duur van de doorlooptijden tot aan einduitspraak van de rechter in dagen, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm	172

Tabel 7.1	Opvang van slachtoffers van mensenhandel naar leeftijd en verblijfsstatus	179
Figuur 7.1	Aantal slachtoffers dat een aanvraag deed over mensenhandel naar resultaat, per jaar 2019-2023 (N=725)	188
Figuur 7.2	Geslacht van de slachtoffers die een aanvraag deden bij het Schadefonds Gewelddsmisdrijven, per jaar 2019-2023 (N=725)	189
Figuur 7.3	Aantal keer dat uitstel van vertrek is verleend door IND na aanbieding bedenktijd door de opsporingsdiensten in de periode 2019-2023, afgerond op tientallen	194
Tabel 7.2	Aantal keer dat de tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel is aangevraagd en verleend in de periode 2019-2023, afgerond op tientallen	195
Tabel 7.3	Aantal keer dat de verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf is aangevraagd bij en ingewilligd door de IND in de periode 2019-2023, afgerond op tientallen	195
Figuur 8.1	De geslachtsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (opsporing: 2021-2023)	203
Tabel 8.1	Gemiddelde leeftijd van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (opsporing: 2021-2023)	204
Figuur 8.2	De leeftijdsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (opsporing 2021-2023)	206
Tabel 8.2	Top-5 geboortelanden van gedagvaarde daders van mensenhandel, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023	208
Figuur 8.3	De herkomstregio's van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (opsporing 2021-2023)	209

1 Inleiding

Naar schatting worden er in Nederland jaarlijks 5.000 personen slachtoffer van mensenhandel. Een mensonterend delict waarbij daders slachtoffers uitbuiten en ondergeschikt maken aan een verdienmodel. Om dat aan te pakken is het in de eerste plaats nodig om mensenhandel te voorkomen. Daarnaast is Nederland verplicht om slachtoffers te beschermen en daders op te sporen en te vervolgen. Met informatie uit de hulpverleningsketen en uit de strafrechtketen geeft de Nationaal Rapporteur een zo compleet mogelijk beeld van de stand van zaken van de aanpak van mensenhandel.

Naar schatting worden er in Nederland jaarlijks 5.000 personen slachtoffer van mensenhandel.¹ Mensenhandel is een ernstige inbreuk op iemands persoonlijke vrijheid, waardigheid en integriteit. Het is een mensonterend delict waarbij daders mensen uitbuiten en ondergeschikt maken aan een verdienmodel. Dit laat diepe sporen na bij slachtoffers² en zij kunnen hiervan langdurig ontwrichtende gevolgen ervaren. Het is daarom van groot belang dat uitbuiting in de eerste plaats wordt voorkomen. En dat de uitbuiting, als het toch plaatsvindt, zo snel mogelijk wordt gestopt en dat slachtoffers bescherming en hulp krijgen. Daarnaast is het van belang om daders op te sporen, te vervolgen, te veroordelen én te resocialiseren. Zo kan herhaald slachtoffer- en daderschap worden voorkomen.

De aanpak van mensenhandel in Nederland is grotendeels geworteld in internationale verdragen en Europese regelgeving. Zo verplichten internationale verdragen en Europese richtlijnen de Nederlandse overheid om mensenhandel tegen te gaan en slachtoffers te beschermen.³ De complexiteit van de problematiek vraagt om een integrale aanpak waarbij partijen die actief zijn binnen de domeinen van veiligheid en zorg met elkaar samenwerken. De integrale aanpak volgt uit het 4P-raamwerk dat staat voor mensenhandel voorkomen, slachtoffers beschermen en daders opsporen en vervolgen met een strategische samenwerking tussen de betrokken organisaties en partijen.⁴ Mensenhandel is een probleem dat vele dimensies kent en verschillende beleidsterreinen raakt, zoals veiligheid, gezondheid, migratie en onderwijs. Om bij te dragen aan de integrale aanpak is het nodig dat de inspanningen op al deze beleidsterreinen op elkaar zijn afgestemd. Om een effectieve aanpak vorm te geven, is bovendien kennis over daders van mensenhandel nodig.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en adviseert de regering over het voorkomen en bestrijden van deze problematiek, onder andere op basis van onderzoek naar de effecten van het beleid. Dit is een bij wet vastgelegde taak.⁵ De Nationaal Rapporteur geeft invulling aan deze taak door onder andere jaarlijks een monitor mensenhandel of een monitor seksueel geweld tegen kinderen te publiceren.

1 Dijk, van et al., 2021.

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

3 Deze internationale regelingen zijn het Protocol over de voorkoming, bestrijding en bestrafing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (VN-Palermo Protocol), het Verdrag van Warschau, zie de preambule bij het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99 (Verdrag van Warschau) en de Richtlijn 2011/36/ EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (EU-Richtlijn mensenhandel), de herziene EU richtlijn 2024/1712 inzake de bestrijding van mensenhandel, tot wijziging van richtlijn 2011/EU/36.

4 Het 4P-raamwerk verwijst naar de 4 P's van Prevention, Protection, Prosecution en Partnership.

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

1.1 De monitor mensenhandel

De Nationaal Rapporteur vindt het belangrijk dat slachtoffers van mensenhandel effectieve toegang hebben tot de bescherming die Nederland verplicht is hun te bieden. Factoren die deze toegang belemmeren dienen daarom inzichtelijk te worden gemaakt en te worden opgelost. Om de integrale aanpak te bevorderen is ook inzicht nodig in de factoren en ontwikkelingen die van invloed zijn op de preventie, opsporing en vervolging van mensenhandel. Dit inzicht begint met een cijfermatige weergave van de effecten van de aanpak mensenhandel, gevolgd door een duiding van deze cijfers en (beleids)ontwikkelingen. De periodieke monitors van de Nationaal Rapporteur geven een doorlopend inzicht in de aanpak van mensenhandel. De huidige monitor richt zich op de periode 2019-2023. De belangrijkste (beleids)ontwikkelingen in de aanpak mensenhandel die in deze monitor worden beschreven beslaan ook 2024. De volgende onderzoeksvraag staat in deze monitor centraal:

Wat zijn ontwikkelingen in de aard, de omvang en de aanpak van mensenhandel in Nederland in de periode 2019-2023?

1.1.1 Doel van de monitor

Integraal beeld van de huidige aanpak

Met deze onderzoeksvraag richt de Nationaal Rapporteur zich voor het eerst op zowel slachtoffers als daders van mensenhandel in één monitor. Door informatie uit de hulpverleningsketen samen te presenteren met informatie uit de strafrechtketen, biedt deze monitor een completer beeld van de stand van zaken van de huidige aanpak van mensenhandel.

Verrijken van het beeld van aard en omvang

Slachtoffers en daders van mensenhandel zijn lang niet allemaal bij alle Nederlandse hulpverlenings- en opsporingsinstanties bekend. Ook worden lang niet alle slachtoffers in de hulpverlening centraal geregistreerd. Zo komen niet alle slachtoffers in beeld bij CoMensha. Sommige van hen komen wel in beeld in andere (anonieme) bronnen. Dit betekent dat er blinde vlekken zijn in het zicht op slachtoffer- en daderschap van mensenhandel. Een van de doelen van deze monitor is dan ook om het beeld van de aard en omvang van slachtoffer- en daderschap van mensenhandel te verrijken en zo de blinde vlekken te verkleinen. Om dit te kunnen doen, gebruikt de Nationaal Rapporteur verschillende bronnen, zodat de monitor een completer beeld geeft van het dader- en slachtofferschap van mensenhandel in Nederland.

De gegevens in deze monitor zijn net als in voorgaande jaren afkomstig van de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), het Openbaar Ministerie (OM), de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND), Veilig Thuis en het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha). Ter verrijking zijn gegevens gebruikt van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en Chat met Fier. Zij hebben namelijk zicht op slachtoffers die niet of niet altijd in beeld zijn van de eerdergenoemde organisaties. Het is niet mogelijk om in deze veelheid aan databronnen het aantal unieke slachtoffers aan te wijzen. Maar op deze wijze worden wel de stukjes informatie die versnipperd aanwezig zijn bij de verschillende organisaties samengebracht.

Kwalitatieve duiding

Met de data van bovengenoemde organisaties is een cijfermatig overzicht verkregen van slachtoffers en daders van mensenhandel. Deze informatie is verrijkt door semigestructureerde inter-

views met vertegenwoordigers van bovengenoemde organisaties over de geïdentificeerde trends en de knelpunten die zij ervaren in de aanpak van mensenhandel.

Om slachtoffer- en daderschap van mensenhandel nader te duiden en illustreren, is in dit rapport een aantal casussen opgenomen.⁶ Deze waargebeurde situaties zijn aangeleverd door een ervaringsdeskundige, maatschappelijke organisaties of zijn beschreven met behulp van gerechtelijke uitspraken. Ervaringen als deze laten zien hoe complex en veelzijdig het probleem van mensenhandel is.

1.2 Vormen van mensenhandel

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en draait om (het oogmerk van) uitbuiting. Dwang of beïnvloeding is een kernelement van mensenhandel en komt op verschillende manieren tot uiting. Daders gebruiken bijvoorbeeld geweld, dreigen met geweld of maken misbruik van de kwetsbaarheid van slachtoffers. Mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen en daarmee ook verschillende typen daders en slachtoffers. Het kan bijvoorbeeld gaan om arbeidsmigranten die naar Nederland zijn gekomen om te werken in de land- en tuinbouw en daar terecht komen in een mensonterende situatie. Denk aan situaties waarbij sprake is van gevaarlijk werk, onderbetaling, beroerde huisvesting en lichamelijke of psychische druk. Ook kunnen mensen slachtoffer zijn van criminele uitbuiting doordat ze gedwongen worden tot criminele activiteiten, bijvoorbeeld drugs rondbrengen. Wat eerst een manier van snel geld verdienen lijkt te zijn, kan onttaarden in een situatie waar ze niet zo maar uit kunnen stappen.

De Nationaal Rapporteur maakt in de monitors mensenhandel onderscheid tussen de vier meest voorkomende vormen van mensenhandel:

- Binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)
- Internationale⁷ seksuele uitbuiting (IN-SU)
- Arbeidsuitbuiting (zowel binnenlands als internationaal)
- Criminele uitbuiting (zowel binnenlands als internationaal)

De vier mensenhandelvormen zijn gebaseerd op de uitbuitingsvorm en voor wat betreft seksuele uitbuiting op het land van werving en uitbuiting: binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting. Er bestaan meer vormen van mensenhandel die minder vaak voorkomen, zoals gedwongen orgaanverwijdering of gedwongen bedelarij. Gedwongen orgaanverwijdering is inhoudelijk niet onder te brengen bij een van de hiervoor genoemde vier vormen van mensenhandel. Waar mogelijk wordt deze categorie in deze monitor apart weergegeven. Echter kan dit vaak niet, omdat het gaat om kleine aantallen slachtoffers en daders.

⁶ De namen in deze casussen zijn gefingeerd om anonimiteit te waarborgen.

⁷ Voorheen gebruikte de Nationaal Rapporteur de term 'grensoverschrijdend' om het *landsgrensoverschrijdende* karakter te duiden. Om verwarring te voorkomen met de figuurlijke betekenis van deze term, gebruikt de Nationaal Rapporteur nu de term 'internationaal'. In figuurlijke zin zijn immers alle vormen van mensenhandel grensoverschrijdend.

Bij binnenlandse seksuele uitbuiting gaat het in deze monitor om slachtoffers die in Nederland worden geworven en ook in Nederland worden uitgebuit. Het gaat veelal om slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit.⁸ Internationale seksuele uitbuiting kent drie varianten: inkomende, uitgaande en doorgaande internationale seksuele uitbuiting. In Nederland gaat het vooral om inkomende internationale seksuele uitbuiting, waarbij slachtoffers in het buitenland zijn geworven en hier worden uitgebuit.⁹ Uitgaande internationale seksuele uitbuiting, waarbij het slachtoffer in Nederland wordt geworven en alleen in het buitenland wordt uitgebuit, komt nauwelijks voor. Daarom kan in principe worden uitgegaan van de nationaliteit van de slachtoffers om het onderscheid te maken tussen binnenlandse - en internationale seksuele uitbuiting. Buitenlandse slachtoffers zijn voornamelijk in het buitenland geworven slachtoffers. Daarbij bestaat wel de kans dat niet-Nederlandse slachtoffers die om een andere reden hierheen zijn gekomen, maar hier zijn geworven en uitgebuit, onterecht worden meegeteld als slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting. De groep niet-Nederlandse slachtoffers die in Nederland in beeld komt als slachtoffer, maar in het buitenland is geworven en uitgebuit, past niet goed binnen deze kwalificaties. Een voorbeeld zijn de Afrikaanse, vooral Nigeriaanse, slachtoffers die met name in 2019 in Nederland veel aangifte deden van mensenhandel (zie §2.3.2), of migranten die tijdens de migratie slachtoffer zijn geworden van uitbuitingspraktijken. Hoewel Nederland in dat geval vaak niet het wervings- en niet het uitbuitingsland is, is er meestal wel sprake van internationale seksuele uitbuiting. Zo worden slachtoffers vaak geworven in Nigeria of de hoorn van Afrika en uitgebuit in Noord-Afrika of landen in Europa. Als het seksuele uitbuiting betreft worden deze slachtoffers meegenomen als slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting.

TERMINOLOGIE

De cijfers in deze monitor gaan over *vermoedelijke* slachtoffers van mensenhandel. Er bestaat in Nederland geen formele manier om slachtofferschap vast te stellen. Op grond van internationale regelgeving is de Nederlandse overheid echter verplicht om bij de geringste aanwijzing van mensenhandel bescherming te bieden aan (vermoedelijke) slachtoffers. Voor de leesbaarheid wordt in deze monitor kortweg gesproken over slachtoffers.

Daarnaast gaat het in deze monitor over verdachten en veroordeelden in de verschillende stappen van het strafproces. Het gaat meestal om *vermoedelijke* daders, omdat niet altijd sprake is van een onherroepelijke veroordeling. Dat wil zeggen: de rechter heeft (nog) niet definitief bewezen verklaard dat de dader het feit heeft gepleegd. Voor de leesbaarheid wordt in deze monitor niet altijd onderscheid gemaakt tussen de ter-

- 8 Het komt namelijk relatief weinig voor dat slachtoffers in Nederland worden geworven, maar alleen in een ander land worden uitgebuit. Als dit wel het geval is dan gaat het vooral om uitbuiting in de buurlanden België en Duitsland, waarbij de karakteristieken van de mensenhandel – type dader, slachtoffer, modus operandi – veelal overeenkomen met binnenlandse uitbuiting. Vaak zien we dat in deze gevallen het slachtoffer ook wordt uitgebuit in Nederland. Zie Kragten-Heerdink et al., 2022 en Kragten-Heerdink et al., 2018.
- 9 Inkomende internationale mensenhandel houdt in: werving buitenland – uitbuiting Nederland; uitgaande internationale mensenhandel houdt in: werving Nederland – uitbuiting buitenland; en doorgaande internationale mensenhandel betekent: werving buitenland – doorvoer Nederland – uitbuiting ander buitenland. Kragten-Heerdink et al., 2018; Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §1.1.1.

men dader, verdachte of veroordeelde. Dit betekent dat het begrip dader in dit rapport niet in strikt juridische zin wordt gehanteerd.

1.3 Ontwikkelingen die van invloed zijn op de cijfers van de afgelopen vijf jaar

De COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie die begon in 2020 en duurde tot medio 2022 heeft grote impact gehad op de samenleving en daarmee ook op de signalering en aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur heeft eerder een daling geconstateerd in het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2020 en 2021.¹⁰ Beperkingen in de signalering en opsporing, maar ook verminderde reisbewegingen door coronamaatregelen lijken hierin een rol te hebben gespeeld. Een deel van de slachtoffers was daardoor minder zichtbaar, terwijl andere slachtoffers door de pandemie juist in beeld zijn gekomen, zoals slachtoffers van arbeidsuitbuiting.¹¹

De Russische invasie in Oekraïne

Als gevolg van de Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022 zijn miljoenen Oekraïners op de vlucht geslagen. Velen zijn ontheemd geraakt in Oekraïne of zijn gevlucht naar buurlanden en andere landen, waaronder Nederland. Mensen die vluchten voor oorlog zijn kwetsbaar om slachtoffer te worden van mensenhandel.¹² Volgens cijfers van VN-Vluchtelingenorganisatie waren in februari 2024 meer dan 6 miljoen Oekraïners sinds het uitbreken van de oorlog gevlucht naar Europese landen.¹³ Hoewel er vanuit de overheid en particulieren veel hulp op gang is gekomen, bestaan er nog steeds risico's voor deze groep, waaronder hun kwetsbaarheid om tijdens hun reis of hun verblijf in Nederland te maken te krijgen met een vorm van uitbuiting. Zo blijkt uit de Jaarcijfers mensenhandel 2022 dat er sprake is van een toename in het aantal bij CoMensha gemelde Oekraïense slachtoffers van mensenhandel. Waren er in 2021 slechts 7 meldingen, in 2022 is dit aantal gestegen tot 51. Het zijn vooral mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting en enkele mogelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting.¹⁴

1.4 Prevalentie van mensenhandel

De prevalentie van mensenhandel is de daadwerkelijke omvang van mensenhandel in de samenleving. Vanwege het verborgen karakter van mensenhandel komen echter lang niet alle slachtoffers en daders in beeld. Zij worden dus ook lang niet allemaal gemeld bij en/of geregistreerd door de daarvoor aangewezen instanties. De geregistreerde mensenhandel heeft dus te maken met een *dark number*, oftewel een onbekend aantal gevallen dat buiten beeld blijft. Daarbij geldt dat het aantal gevallen dat wel in beeld komt, vaak veel meer beïnvloed wordt door de inspanningen (expertise, capaciteit, prioriteit) van identificerende instanties, dan door de pre-

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

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

12 Peyroux, 2015.

13 Zie website UNHCR, <https://www.unhcr.org/nl/noodhulp/oekraïne/#:~:text=Zij%20zijn%20afhankelijk%20van%20humanitaire,mensen%20naar%20Europese%20landen%20gevlucht.> (geraadpleegd 4 november 2024).

14 Nationaal Rapporteur, 2023 (Jaarcijfers mensenhandel 2022).

valentie van mensenhandel. Vergelijkingen – in tijd, zoals in deze monitor tussen de jaren 2019–2023, maar ook tussen landen bijvoorbeeld – van het aantal geregistreerde gevallen van mensenhandel, meten in feite dus vooral verschillen in inspanningen in plaats van verschillen in de daadwerkelijke omvang. Daarnaast betreffen de geregistreerde gevallen een niet-representatief deel van de totale prevalentie van mensenhandel, omdat de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel niet allemaal even goed in beeld zijn. Het is daarom van belang – onder meer voor het ontwikkelen van effectief beleid – om inzicht te hebben in niet alleen de omvang, maar ook in de aard van het *dark number*. Het schatten van verborgen populaties die relatief klein zijn in omvang, zoals de populatie van slachtoffers of daders van mensenhandel, is echter lastig, omdat de meest gangbare schattingsmethoden hier niet volstaan.¹⁵

In 2017 is een eerste betrouwbare schatting¹⁶ van het daadwerkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland gepubliceerd op basis van de *multiple systems estimation* (MSE) methode.^{17,18} Deze schatting is gemaakt door experts op het gebied van omvangschattingen van verborgen populaties in samenwerking met onder andere *the United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) en de Nationaal Rapporteur. Met de ontwikkeling van deze schatting(smethode) werd een eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur opgevolgd.¹⁹

Het gaat volgens deze eerste betrouwbare schatting (gebaseerd op data uit de jaren 2010–2015) in de jaren 2014 en 2015 om jaarlijks zo'n 5.000 tot 7.500 slachtoffers in Nederland. Gemiddeld wordt één op de vijf slachtoffers (19%), na signalering door bijvoorbeeld een opsporingsinstantie of een hulpverleningsinstelling, gemeld bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha).²⁰ Deze ratio (van de slachtoffers in en uit beeld) verschilt echter per subpopulatie. Zo blijkt uit de deelschattingen van de subpopulaties (die ten grondslag liggen aan de schatting van de totale prevalentie), dat van de naar schatting jaarlijks ongeveer 1.300 minderjarige slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting in 2014 en 2015, maar 11% bij CoMensha in beeld is gekomen.²¹

De Nationaal Rapporteur deed naar aanleiding van deze eerste betrouwbare schatting van de daadwerkelijke omvang van mensenhandelslachtoffers in Nederland de aanbeveling om deze schatting periodiek te blijven maken en daarbij onder meer te investeren in het verbeteren van de data die ten grondslag ligt aan de schatting, de CoMensha-registratie.²² Die aanbeveling is

15 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012–2016), §2.1.1.

16 Zie voor de redenen waarom eerdere schattingen volgens de Nationaal Rapporteur niet betrouwbaar (genoeg) zijn: Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012–2016), §2.1.2.1 en §2.1.2.3.

17 Zie voor de beschrijving van deze methode: Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012–2016), §2.1.2.

18 Zie voor de publicatie van deze schatting: Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012–2016), Hoofdstuk 2 en UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017 (Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals. A multiple systems estimation of the numbers of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010–2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality).

19 Nationaal Rapporteur, 2012 (Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007–2011), §8.2, Aanbeveling 1.

20 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012–2016), §3.8, Figuur 3.19 en §5.1, Figuur 5.1.

21 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012–2016), §5.1, Figuur 5.1 en §5.1.1.

22 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012–2016), §5.1.4, Aanbeveling 2.

deels opgevolgd. Zo is in 2021 de tweede MSE-schatting van het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland gepubliceerd (gebaseerd op data uit de jaren 2016-2019).²³ Echter zijn de data afkomstig van CoMensha waarop deze tweede schatting gebaseerd is niet verbeterd. Voor de jaren 2018 en 2019 zijn de data zelfs aanzienlijk verslechterd ten opzichte van de data waarop de eerste schatting gebaseerd is. Hierdoor moest eerst een kwaliteitsslag over de data gemaakt worden en dit had tot gevolg dat de manier waarop de tweede schatting tot stand kwam niet exact hetzelfde is als de manier waarop de eerste schatting tot stand kwam. In vergelijking tot de jaren 2014 en 2015 (schatting van 5.000 tot 7.500 slachtoffers) lijkt de tweede schatting voor de jaren 2018 en 2019 wat lager uit te komen, namelijk op zo'n 3.750 tot 7.000 slachtoffers per jaar (puntschatting ongeveer 5.000 slachtoffers). Maar dit verschil blijkt niet significant, waardoor er niet gesproken kan worden over een verschil tussen de twee schattingen.²⁴ Echter, als de deelschattingen van de verschillende subpopulaties volgens de eerste en tweede schatting met elkaar vergeleken worden, dan bestaan er wel grote verschillen en het is de vraag in hoeverre die verschuivingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden of mogelijk het gevolg zijn van verslechterde datakwaliteit.

Vanwege bovengenoemde tekortkomingen in de schatting van prevalentie van mensenhandel is de Nationaal Rapporteur voornemens om in 2025 te onderzoeken wat de nieuwe ontwikkelingen en inzichten – zowel nationaal als internationaal – in dit kader zijn en deze onder meer in relatie tot genoemde twee schattingen te duiden. De Nationaal Rapporteur benadrukt dat haar eerdere aanbeveling dat een schatting periodiek zou moeten worden gemaakt, onverminderd van kracht blijft. Net als een eerdere, niet opgevolgde, aanbeveling om te komen tot een eerste betrouwbare schatting van de daderprevalentie van de verschillende mensenhandelvormen in Nederland.²⁵

1.5 Terugblik aanbevelingen voorgaande monitors mensenhandel

In de laatste Slachtoffermonitor Mensenhandel 2016 – 2020 (2021)²⁶ en de Dadermonitor Mensenhandel 2017 – 2021 (2022)²⁷ heeft de Nationaal Rapporteur aanbevelingen gedaan om de aanpak van mensenhandel te verbeteren. Deze paragraaf biedt een terugblik op de opvolging van die aanbevelingen.

1.5.1 Een handelingskader voor gemeenten en professionals om slachtoffers de juiste hulp te kunnen bieden

De Nationaal Rapporteur heeft in de Slachtoffermonitor 2016 – 2020 de aanbeveling gedaan om gemeenten en professionals een handelingskader te bieden om passende hulpverlening te kunnen bieden aan alle slachtoffers van mensenhandel.

23 Zie Van Dijk, Cruyff en Van der Heijden, 2021.

24 Hierbij moet wel worden opgemerkt dat bij de eerste schatting zoals hier beschreven de meldingen vanuit de KMar niet zijn meegenomen en bij de tweede schatting wel.

25 Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3 en §8.2.1.2, Aanbeveling 1.

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

27 Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021).

Het tekort aan adequate opvang voor slachtoffers en de beperkte toegang daartoe maakt dat zij kwetsbaar zijn om terug te vallen in de uitbuitingssituatie of slachtoffer te worden van een ander delict. In de *Slachtoffermonitor 2016-2020* heeft de Nationaal Rapporteur voor het eerst herhaald slachtofferschap onderzocht. Daarbij is geconstateerd dat 45% van de slachtoffers van mensenhandel binnen vijf jaar nogmaals in beeld komt als slachtoffer van enig delict. Om herhaald slachtofferschap te voorkomen is het dan ook belangrijk dat slachtoffers van mensenhandel tijdig bescherming krijgen, opgevangen worden op een geschikte plek en de juiste hulp krijgen om te werken aan hun herstel.

Beleidsreactie

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben in een beleidsreactie op de monitor gereageerd. Zo wijzen zij erop dat gemeenten op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet verantwoordelijk zijn voor de opvang en ondersteuning van burgers, waaronder slachtoffers van mensenhandel.²⁸ Ook schrijven ze dat de gemeentelijke aanpak van mensenhandel op verschillende vlakken wordt ondersteund, bijvoorbeeld met het Kompas Aanpak Mensenhandel en het Kader Aanpak Mensenhandel. Het Kompas biedt gemeenten onder andere handvatten om zicht te krijgen op de aard en omvang van mensenhandel binnen hun gemeente, op wetgeving en op rollen en verantwoordelijkheden van gemeenten. Het Kader geeft gemeenten richting bij het formuleren van beleid over mensenhandel en biedt op een heldere manier inzicht in de bouwstenen waarmee gemeenten tot een gedegen aanpak voor mensenhandel kunnen komen. Om gemeenten hierbij te ondersteunen, financiert het kabinet een projectleider mensenhandel bij de VNG en wordt er werk gemaakt van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren om de aanpak van mensenhandel te borgen. Met middelen vanuit VWS en JenV ondersteunt CoMensha de regio's bij het organiseren van de functie van zorgcoördinatie.

Volgens de bewindspersonen hebben gemeenten een breed palet aan beschermingsmaatregelen. Naast opvang, bijvoorbeeld ook het afschermen van persoonsgegevens, het doen van anonieme aangifte, een anonieme melding, beschikbaarheid van een tolk, recht op bijstand of een contact- of gebiedsverbod. Ook wordt in dit kader verwezen naar de proeftuin aangiftebereidheid van de politie en het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) (zie kadertekst 'Proeftuin Aangiftebereidheid' in Hoofdstuk 3). In de proeftuin wordt geëxperimenteerd met een werkwijze die zich richt op de bescherming van slachtoffers gedurende het strafproces, het vergroten van het vertrouwen van slachtoffers in het strafproces en het voorkomen van secundaire victimisatie voor, tijdens en na het strafproces. De Nationaal Rapporteur kijkt uit naar de resultaten van deze proeftuin die in 2025 worden verwacht.²⁹

Tot slot hebben de bewindspersonen de toezegging gedaan dat zij het voorkomen van herhaald slachtofferschap én daderschap als thema zullen meenemen in de herijking van het Programma Samen tegen Mensenhandel.

Stand van zaken: aanpak waarborgt opvang en passende hulp nog niet voldoende

Het tekort aan passende opvangplekken waar slachtoffers de noodzakelijke hulpverlening geboden kan worden en de beperkte toegang daartoe, is en blijft een probleem. Wanneer een slachtoffer van

²⁸ Kamerstukken II 2021-2022 28638, nr. 206.

²⁹ Zie website CKM, www.hetckm.nl/dossiers/aangiftebereidheid-seksuele-uitbuiting-vergroten-nl/proeftuin-aangiftebereidheid-2023-2024/ (geraadpleegd 29 oktober 2024).

mensenhandel in beeld komt bij de politie, de gemeente of bijvoorbeeld een zorgcoördinator, is het lang niet altijd mogelijk om tijdig een geschikte opvangplek te vinden. Opvanglocaties zijn soms vol en de plekken die er zijn, zijn niet altijd geschikt of toegankelijk voor het slachtoffer. De Nationaal Rapporteur ziet dat op dit moment de aanpak nog te weinig leidt tot waarborgen van voldoende opvang voor en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel en dat de centrale overheid daarin te weinig verantwoordelijkheid neemt en sturing geeft. Dit is volgens de Nationaal Rapporteur wel mogelijk, ook binnen een gedecentraliseerd stelsel. Het is dan ook belangrijk dat de opvang van en zorg voor slachtoffers een plek heeft gekregen in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel. Daarin staat ook dat aandacht wordt geschonken aan herhaald daderschap voorkomen en dat in 2025 wordt gestart met het versterken van de inzet om recidive te voorkomen.³⁰ Dit komt in Hoofdstuk 7 van deze monitor verder aan de orde.

1.5.2 Verbetering signalering arbeidsuitbuiting door de Nederlandse Arbeidsinspectie nodig

In de *Dadermonitor Mensenhandel 2017 – 2021* heeft de Nationaal Rapporteur de aanbeveling gedaan om het proces van signalering bij de Nederlandse Arbeidsinspectie aan te passen.³¹ Namelijk zo dat niet al bij de melding een onderscheid wordt gemaakt tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting, maar pas nadat slachtoffers toegang hebben gehad tot het informatief gesprek, de bedenktijd en de mogelijkheid om in navolging daarvan aangifte te doen of medewerking te verlenen aan het strafproces.

Daarnaast heeft de Nationaal Rapporteur de aanbeveling gedaan om het begrip arbeidsuitbuiting te verduidelijken en te onderscheiden van aanpalende misstanden bij de voorgenomen modernisering van artikel 273f Sr.

Beleidsreactie

In de beleidsreactie op de monitor schrijven de bewindspersonen dat het kabinet de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd in de opsporing en vervolging van mensenhandel.³² De NLA heeft op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een reactie gegeven op de aanbeveling over het opsporingsproces. De NLA zegt voor zichzelf een proactieve rol te zien in de signalering van arbeidsuitbuiting en daar ook werk van te maken. Om het aantal meldingen te vergroten, organiseert de NLA voorlichtingsbijeenkomsten om inspecteurs en ketenpartners bewust te maken van arbeidsuitbuiting. Ook is vanaf begin 2023 de training ‘herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling’ beschikbaar voor alle inspecteurs van de NLA. Daarnaast wil de opsporingsdienst van de NLA de aanpak van arbeidsuitbuiting intensiveren door een afdeling op te richten met rechercheurs die gespecialiseerd zijn in het thema arbeidsuitbuiting. Deze afdeling is inmiddels opgericht en operationeel.

In de beleidsreactie licht de NLA verder toe hoe deze omgaat met meldingen van arbeidsuitbuiting. De NLA stelt dat er binnen het opsporingsproces geen onderscheid wordt gemaakt tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting: elke melding op dit thema wordt opgepakt als melding van (mogelijke) arbeidsuitbuiting. Volgens de NLA worden alle meldingen onderzocht en beoordeeld door deskundige rechercheurs. Daarnaast bespreken inspecteurs meldingen die binnengekomen zijn bij toezicht periodiek met deze rechercheurs ten aanzien van de vraag of

30 Kamerstukken II 2023 – 2024, 28638 nr. 247.

31 Nationaal Rapporteur, 2022 (*Dadermonitor mensenhandel 2017-2021*).

32 Kamerstukken II 2022-2023, 28638, nr. 219.

de melding in behandeling moet worden genomen door de Opsporingsdienst. De NLA geeft aan dat het regelmatig voorkomt dat inspecteurs tijdens hun inspecties, op basis van indicaties van mensenhandel, hun collega-rechercheurs inschakelen.

Vanwege de reactie van de NLA over de inrichting van hun opsporingsproces hebben de bewindspersonen vervolgens laten weten dat zij geen aanleiding zien om dit proces op dit moment aan te passen. Wel heeft de inspectie erkend dat er vragen zijn over de effectiviteit van het opsporingsproces, nu volgens de Dadermonitor mensenhandel 2017-2021 7% van de meldingen van arbeidsuitbuiting van de Arbeidsinspectie zelf kwam.³³ Volgens de NLA zou in 2023 25% van de meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling afkomstig zijn van de Arbeidsinspectie intern.³⁴ De NLA wil met onderzoek meer inzicht krijgen in de aard van de meldingen die geen vervolg krijgen.³⁵ Het is positief dat de NLA hierop inzet. De Nationaal Rapporteur is een breder onderzoek gestart naar de signalering van mensenhandel en de identificatie van slachtoffers door de drie opsporingsinstanties, waaronder de NLA, dat naar verwachting in 2025 wordt gepubliceerd. De Nationaal Rapporteur hoopt dat de inzichten uit dit onderzoek ook kunnen bijdragen aan de proactieve rol van de arbeidsinspectie in de signalering van mensenhandel en identificatie van slachtoffers. Inmiddels heeft de NLA wel een aantal veranderingen doorgevoerd.³⁶ Zo is in 2023 de gespecialiseerde Afdeling Arbeidsuitbuiting opgericht. Bij het signaalteam binnen de Afdeling Arbeidsuitbuiting komen de meldingen arbeidsuitbuiting nu direct binnen in plaats van bij het meldingenteam van de Afdeling Opsporingsinformatie. Het proces van intake en aangifte, werkvoorbereiding en tactisch onderzoek vindt nu plaats door dezelfde afdeling, wat de effectiviteit in het opsporingsproces ten goede zou moeten komen.

Stand van zaken: wetsvoorstel artikel 273f Sr

In het wetsvoorstel over de modernisering van 273f Sr is gekozen om een aparte strafbaarstelling van ernstige benadeling op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. In de consultatiereactie heeft de Nationaal Rapporteur laten weten dat er een te grote overlap is van het delict mensenhandel met het delict ernstige benadeling zoals geformuleerd in het wetsvoorstel. En dat het onderscheid tussen uitbuiting als doel van mensenhandel en ernstige benadeling niet duidelijk is. Op basis van deze en andere consultatiereacties is de Memorie van Toelichting aangepast in een poging dit onderscheid te verduidelijken. De Nationaal Rapporteur blijft erbij dat de overlap tussen beiden te groot is. Op het moment van schrijven van deze monitor ligt het wetsvoorstel tot herziening van artikel 273f Sr voor bij de Tweede Kamer. Bespreking van het wetsvoorstel wordt in het najaar van 2024 of voorjaar 2025 verwacht.

HERZIENING ARTIKEL 273F WETBOEK VAN STRAFRECHT³⁷

Al langere tijd is er stevige kritiek op het huidige artikel mensenhandel: 273f Sr.³⁸ Het artikel wordt beoordeeld als complex en moeilijk toegankelijk. Daarnaast is het aantal zaken waarin vervolging plaatsvindt voor mensenhandel, met name voor arbeidsuitbuiting, laag. Dat geldt ook voor het aantal veroordelingen. Onder andere om deze

33 Kamerstukken II 2022-2023, 28638, nr. 219.

34 NLA, 2024.

35 Kamerstukken II 2022-2023, 28638, nr. 219.

36 Schriftelijke informatie NLA, d.d. 10 mei 2024.

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

38 L. Esser, *Mensenhandel, uitbuiting en de Hoge Raad: een overzicht en waardering*, NTS 2020, nr. 1, p. 27-36.

redenen heeft de regering een wetsvoorstel tot wijziging en modernisering van artikel 273f Sr gepresenteerd. Het is, na internetconsultatie, eind april 2024 toegestuurd aan de Tweede Kamer.

Het huidige artikel 273f Sr stelt negen uiteenlopende gedragingen strafbaar als mensenhandel. Van met dwang aanwerven van een persoon voor seksuele uitbuiting, tot iemand bewegen of dwingen zich beschikbaar te stellen tot arbeid en voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander. De onduidelijkheid over de verschillende elementen in art. 273f Sr, de ontwikkelingen in de rechtspraak en de verschillen in de gedragingen die gekwalificeerd kunnen worden als mensenhandel, zijn voor de wetgever aanleiding geweest om aan de ene kant het artikel eenvoudiger en toegankelijker te maken en aan de andere kant het artikel te verruimen.

Het voorgestelde artikel 273f Sr

In het wetsvoorstel wordt het aantal gedragingen dat als mensenhandel strafbaar wordt gesteld teruggebracht naar twee. Dit zijn het generieke delict mensenhandel en het delict kinderhandel (art. 273f Sr lid 1 en lid 2 respectievelijk). Het derde lid van het voorgestelde artikel bevat de beïnvloedingsmiddelen. De kwetsbare positie van slachtoffers komt aan de orde in lid 4. Lid 5 geeft een niet-limitatieve opsomming van gedragingen die in ieder geval zijn aan te merken als uitbuiting. Het voorgestelde lid 6 verduidelijkt de uitbreiding van de strafrechtelijke bescherming van kinderen, met name door het oogmerk van uitbuiting bij kinderhandel verder uit te leggen. De bepaling in lid 7 dat de instemming van een slachtoffer irrelevant is als er sprake is van een beïnvloedingsmiddel, sluit aan bij internationale regelgeving.

Ruimer en eenvoudiger

De belangrijkste verruiming van het artikel geldt voor situaties van arbeidsuitbuiting. Naast een verheldering van het begrip uitbuiting in geval van arbeidsuitbuiting, wordt ‘ernstige benadeling’ strafbaar gesteld (art. 273fa Sr). De bescherming voor slachtoffers van ernstige benadeling is evenwel nog niet geregeld in de Memorie van Toelichting. Verder is een verruiming van de strafrechtelijke bescherming van minderjarigen voorgesteld. Dat blijkt uit het hoger strafmaximum voor het basisdelict kinderhandel. Een andere verruiming is het loslaten van de eis dat de mensenhandelaar profijt moet hebben gehad van de kinderafbuiting. Daarnaast wordt orgaanverwijdering expliciet opgenomen als een vorm van uitbuiting.

Wat betreft het eenvoudiger of toegankelijker maken van het artikel wordt er een apart delict voorgesteld voor het voordeel trekken uit de uitbuiting (art. 273fb Sr). Daarnaast dragen de volgende voorstellen bij aan een meer overzichtelijk en eenvoudiger artikel: verplaatsen van de beïnvloedingsmiddelen naar een apart lid (art. 273f lid 3), opnemen van de verruimde strafverzwarende omstandigheden in een apart artikel (art. 273h) evenals het ontzetten van daders uit bepaalde rechten (art. 273i Sr). De huidige bepalingen in art. 273f Sr lid 1 sub 3, sub 4 en sub 5 komen te vervallen omdat deze opgaan in toekomstig artikel 273f lid 1 (voor sub 3 en sub 4) en lid 2 (voor sub 5), aldus de wetgever.

Overige wijzigingen

Het huidige artikel 273g Sr lid 2, stelt de persoon strafbaar die misbruik maakt van de seksuele diensten van een minderjarige die zich beschikbaar stelt voor prostitutie, terwijl die persoon weet of had moeten weten dat de minderjarige slachtoffer is van

mensenhandel. Dit artikel wordt overgeheveld naar het artikel 273h, waarin de strafverzwarende omstandigheden zijn opgenomen.

Zoals gezegd, de bepaling uit het huidige zevende lid van art. 273f Sr, waarin de ontzetting van bepaalde rechten is opgenomen, krijgt een aparte bepaling in art. 273i Sr. Dat gaat onder andere over het verbod om een bepaald beroep uit te oefenen. Maar dit wordt slechts zelden opgelegd.

Het non-punishmentbeginsel wordt niet expliciet opgenomen in het wetsvoorstel.³⁹ De wetgever wil daarmee de huidige situatie, waarin het Openbaar Ministerie en de rechter de mogelijkheid hebben om het non-punishmentbeginsel toe te passen, voortzetten, aldus de Memorie van Toelichting.

Tot slot betreffen de wijzigingen niet alleen het Nederlandse Wetboek van Strafrecht, maar gaan deze ook gelden voor de BES-eilanden. Daarmee leiden ze ook tot een wijziging van het Wetboek van Strafrecht BES.

1.5.3 Passende resocialisatie voor daders van binnenlandse seksuele uitbuiting

In dezelfde *Dadermonitor 2017-2021* deed de Nationaal Rapporteur de aanbeveling om daders van binnenlandse seksuele uitbuiting passende resocialisatie te bieden. Uit de *Dadermonitor* blijkt dat daders van binnenlandse seksuele uitbuiting relatief vaak en snel recidiveren. Na twee jaar is ruim een derde (36%) van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting gerecidiveerd met een delict, terwijl in de algemene criminaliteit sprake is van 26% recidive na twee jaar. Ook blijkt uit de *Dadermonitor* dat een op de drie daders van binnenlandse seksuele uitbuiting begeleid wordt door de (jeugd)reclassering. De Nationaal Rapporteur vindt dit aantal te laag. Het voorkomen van recidive is belangrijk. Zowel voor de dader zelf, maar ook om herhaald en nieuw slachtofferschap te voorkomen. De Nationaal Rapporteur adviseerde om, op basis van bestaande interventies, een resocialisatieprogramma te ontwikkelen dat aansluit op de achtergrond van de dadergroep.

Beleidsreactie

In de beleidsreactie hebben de bewindspersonen aangegeven dat het kabinet hierover in gesprek wil met de drie reclasseringsorganisaties voor volwassenen (3RO) en Jeugdzorg Nederland, waar de Jeugdreclassering onder valt, om inzicht te krijgen in de kennis die binnen de keten reeds over deze dadergroep beschikbaar is. Hiermee wil het kabinet een beeld krijgen van de kenmerken van deze dadergroep, weten welke kennis bestaat over het verkleinen van het recidiverisico bij deze daders en hoe deze kennis momenteel wordt benut in het resocialisatieproces. Op basis hiervan kan bepaald worden of het resocialisatieproces van de 3RO en de jeugdreclassering om aanpassingen vraagt en, zo ja, welke vorm dit moet krijgen. Ook geven de bewindspersonen aan met de keten te willen bespreken of het nodig is om vaker reclasseringsadviezen op te stellen over deze dadergroep.

³⁹ Het beginsel dat een persoon niet vervolgd en/of bestraft wordt voor strafbare feiten gepleegd in de context van de mensenhandel.

Stand van zaken

Om beter zicht te krijgen op de achtergronden van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, publiceerde de Nationaal Rapporteur in 2024 het onderzoek *Brede blik op daderschap*, waarin de criminele carrières van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat op alle risicofactoren die zijn onderzocht, deze groep daders hoger scoort dan daders van andere vormen van criminaliteit. Zo hebben ze vaker geestelijke gezondheidsproblemen, een instabiele thuissituatie en een criminele sociale omgeving. De recidive is hoog, 9% van de daders maakt zich binnen vijf jaar opnieuw schuldig aan mensenhandel. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek deed de Nationaal Rapporteur de aanbeveling om financiële middelen en capaciteit vrij te maken waarmee de drie reclasseringsorganisaties en de jeugdreclassering kunnen laten onderzoeken welke bestaande, dan wel nieuw te ontwikkelen, interventies er nodig zijn om de specifieke mensenhandel recidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij is specifiek aandacht nodig voor de criminele context.

In de beleidsreactie op dit onderzoek gaf de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming aan deze aanbeveling over te nemen. De minister gaf aan in gesprek te gaan met de reclassering over de effectiviteit van de bestaande interventies en specifiek over de interventies die gericht zijn op de (criminele) sociale context waarbij de focus ligt op het effect die deze interventies hebben op het voorkomen van specifieke recidive. In reactie op de aanbeveling die de minister opriep ervoor te zorgen dat er voor alle (gedagvaarde) daders van binnenlandse seksuele uitbuiting een advies van de reclassering wordt gevraagd, laten de bewindspersonen weten de mening van de Nationaal Rapporteur te delen dat het recidiverisico van veroordeelde mensenhandelaren zo laag mogelijk moet worden gehouden en dat het OM op dit moment al het uitgangspunt hanteert dat in elke mensenhandelzaak een reclasseringsadvies kan worden aangevraagd. Ze gaven hierbij aan dat bij het overwegen van een adviesaanvraag twee vragen een rol spelen, namelijk of het OM aanvullende informatie nodig heeft om in te schatten op welke recidiverisico's kan worden geïntensiveerd en of deze informatie kan worden verkregen. Als op voorhand duidelijk is dat een verdachte medewerking aan interventies volledig afwijst, is het opstellen van een advies weinig zinvol stellen de bewindspersonen. Zij gaven daarnaast aan dat naast het aanvragen van een reclasseringsadvies ten behoeve van de zitting, er ook mogelijkheden zijn om tijdens de executie van een gevangenisstraf tot een succesvolle resocialisatie van een veroordeelde mensenhandelaar te komen. Ze wezen op de mogelijkheid dat het OM bij een voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden stelt over het gedrag van de veroordeelde. Het OM kan de reclassering hierbij om advies vragen.

Daarnaast gaven de bewindspersonen aan dat in kader van het Actieplan Programma Samen tegen Mensenhandel een onderzoek wordt uitgevoerd dat bestaat uit twee deelvragen. De eerste onderzoeksvraag focust op het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk in relatie tot resocialisatie en het inschatten van het recidiverisico. Deelvraag twee brengt de criminogene factoren in beeld die van invloed zijn op herhaling.

Het valt de Nationaal Rapporteur op dat er in de reactie van het kabinet met name aandacht lijkt te zijn voor recidive voorkomen en minder voor resocialisatie, in het bijzonder voor de factoren die mogelijk ten grondslag liggen aan de criminele carrières, zoals schooluitval en instabiele thuissituaties. Ook mist de Nationaal Rapporteur concrete acties, bijvoorbeeld daar waar het gaat om een reclasseringsadvies uitbrengen wanneer de verdachte niet meewerkt. Het rapport van de Nationaal Rapporteur geeft daar relevante inzichten voor. Daarbij is het ook van belang om de inzichten mee te nemen die zijn opgedaan tijdens de verschillende bijeenkomsten die

de Nationaal Rapporteur heeft georganiseerd naar aanleiding van het rapport *Brede blik op daderschap*. Zo heeft er onder leiding van de Nationaal Rapporteur een rondetafel plaatsgevonden, waar met de relevante stakeholders is gesproken over de mogelijkheden om met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Ook heeft de Nationaal Rapporteur, samen met behandelorganisatie STEVIG, een symposium georganiseerd om dit gesprek ook breder met professionals in het veld te voeren.

In de beleidsreactie op de monitor en het onderzoek naar daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, wordt aangegeven dat de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming in gesprek wil met reclasseringsorganisaties. In de herziene versie van het Actieplan Programma Samen tegen Mensenhandel wordt vermeld dat het ministerie in gesprek is met de 3RO, Jeugdzorg Nederland (waar de jeugdreclassering onder valt) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Doel van deze gesprekken is om een beeld te krijgen van de kenmerken van deze dadergroep, weten welke kennis bestaat over het verkleinen van het recidiverisico bij deze daders en weten hoe deze kennis momenteel wordt benut in het resocialisatieproces.

Daarnaast is door het Ministerie van Justitie en Veiligheid aangegeven dat twee door de reclassering ingediende subsidieverzoeken momenteel worden beoordeeld. Het betreffen verzoeken voor het doen van onderzoek en het ontwikkelen van een e-learning om meer inzicht en kennis te krijgen over deze dadergroep.⁴⁰

ACTIEPLAN PROGRAMMA SAMEN TEGEN MENSENHANDEL

Op 18 oktober 2023 hebben de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de minister van Sociale Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel aan de Tweede Kamer aangeboden. Het actieplan is een vervolg op het eerdere programma Samen tegen mensenhandel dat van 2018 tot 2022 liep. In het nieuwe Actieplan worden de prioriteiten voor de aanpak van mensenhandel voor de komende jaren beschreven.

In een eerste reactie⁴¹ heeft de Nationaal Rapporteur de inspanning van het kabinet geprezen om gezamenlijk te blijven optrekken in de bestrijding van mensenhandel.⁴² De Nationaal Rapporteur heeft echter ook laten weten te weinig regie en ambitie terug te zien in het plan. Er werden in het plan te weinig inhoudelijke keuzes gemaakt en het was niet duidelijk hoe er wordt voortgebouwd op bestaande kennis en inzichten. Ook miste de Nationaal Rapporteur concrete acties gericht op daders van mensenhandel, zowel op het gebied van preventie als op het gebied van opsporing en vervolging. Daarnaast benoemde de Nationaal Rapporteur in haar reactie dat een goedwerkend model voor de governance van de aanpak mensenhandel waarin ook de aansturing van het programma is opgenomen belangrijk is. In het programma worden een aantal maatregelen geformuleerd die zorgen voor een meer centrale en uniforme aanpak,

40 Schriftelijke informatie Ministerie van Justitie en Veiligheid, DGRR, DRC, d.d. 24 oktober 2024

41 Nationaal Rapporteur, 2023 (Reflectie op het programma Samen tegen Mensenhandel).

42 Zie voor een opsomming van de resultaten van dit programma: Kamerstukken II 28638 2021-2022, no. 205.

zoals een centraal informatiepunt en een meer eenduidige invulling van de rol van de ketenregisseur en zorg coördinator. Toch blijven er veel knelpunten in de governance onbesproken. In de volgende kadertekst wordt nader ingegaan op de vraag hoe de governance van de aanpak mensenhandel kan worden versterkt.

Ook het maatschappelijk middenveld en de Tweede Kamer hebben zich kritisch getoond over het oorspronkelijke plan. Zij missen daarin aandacht voor belangrijke onderwerpen, zoals criminele uitbuiting, klanten van slachtoffers van mensenhandel en opvang van slachtoffers. De Tweede Kamer nam een motie aan waarin de staatssecretaris werd opgeroepen om het plan fundamenteel te herzien.⁴³

Naar aanleiding van de reacties op het initiële plan heeft de staatssecretaris op 2 februari 2024 een herziene versie aan de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁴ Op 17 juni is het definitieve Actieplan programma Samen tegen mensenhandel gepubliceerd.⁴⁵ Daarin is een extra actielijn over minderjarige slachtoffers opgenomen. Ook is er een operationeel doel rondom het voorkomen van herhaald ouderschap toegevoegd; vanaf 2025 wordt de inzet om herhaald ouderschap te voorkomen verbeterd en wordt de resocialisatie van ouders versterkt. Ten behoeve hiervan wordt in 2024 onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk inzake het inschatten van recidiverisico en resocialisatie, om zo meer inzicht te verkrijgen in crimogene factoren die van invloed zijn op herhaling.

De Nationaal Rapporteur ziet echter geen fundamentele herziening van het plan, maar een aanvullende lijst van activiteiten waarvan niet altijd duidelijk is aan welke grotere doelstelling deze dienen bij te dragen. Liever had de Nationaal Rapporteur gezien dat er eerst duidelijke prioriteiten waren gesteld. Het is positief dat veel partijen die een rol hebben in de aanpak van mensenhandel bij de ontwikkeling van dit programma zijn betrokken. Maar voorkomen moet worden dat een strategische lijn in het programma en daarmee de aanpak mensenhandel verloren gaat. Daarnaast betekent meer thema's en acties opnemen niet automatisch een beter actieplan, zeker wanneer de kaders ontbreken op basis waarvan de acties worden toegevoegd.

Tot slot benadrukt de Nationaal Rapporteur het belang om het programma te monitoren en evalueren, zodat de beperkte middelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet. Doordat het voorgaande programma niet is geëvalueerd, is niet inzichtelijk of en hoe het nieuwe programma voortbouwt op eerder opgedane inzichten. Dat is een gemiste kans.

Het Actieplan bevat zes actielijnen:

- 1 Creëren van brede bewustwording: meer mensen moeten bewust worden gemaakt van wat mensenhandel is, zodat mensenhandel eerder wordt gesignaleerd en voorkomen.
- 2 Vergroten van de meldingsbereidheid: het moet voor slachtoffers duidelijk zijn waar zij terecht kunnen als zij hulp nodig hebben, burgers moeten makkelijk kun-

43 Kamerstukken I 2023-2024, 28638 nr.238.

44 Kamerstukken I 2023 – 2024, 28638 nr. 247.

45 Kamerstukken II 2023 – 2024, 28638 nr. 251.

- nen overzien waar zij signalen kunnen doorgeven en professionals moeten informatie kunnen vinden die hen verder helpt.
- 3 Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers: van zorg en opvang tot opsporing en vervolging: de aanpak van mensenhandel moet voor het (potentiële) slachtoffer van mensenhandel werken.
 - 4 Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking: door een meer uniforme wijze van samenwerken kan makkelijker over regio's heen worden samengewerkt en kunnen verbanden worden gelegd om georganiseerde netwerken aan te pakken.
 - 5 Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking: een goede inrichting van de gegevensverwerking zorgt ervoor dat de gegevens- en informatiedeling bijdraagt aan de oplossing van de mensenhandelproblematiek en dat deze rechtmatig en zorgvuldig wordt uitgevoerd.
 - 6 Versterken van de positie van minderjarige slachtoffers: minderjarige slachtoffers zijn steeds minder goed in beeld. De praktijk moet de juiste handvatten aangeboden krijgen ten behoeve van betere signalering, hulpverlening en de bevordering van samenwerking.

Onder elke actielijn zijn activiteiten en actiehouders beschreven.

NAAR EEN STURINGSMODEL DAT WERKT

De aanpak van mensenhandel wordt gekenmerkt door een grote betrokkenheid van de vele professionals die eraan werken. Echter, door onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, een gebrek aan strategische aansturing van de aanpak en het niet vastleggen van procedures en procesafspraken, leiden deze inspanningen niet altijd tot het beste resultaat. Te veel tijd gaat op dit moment verloren aan de organisatie van de samenwerking, die door het land heen verschillend is vormgegeven. De tijd en capaciteit die hiervoor nodig is, gaat ten koste van de aanpak zelf.

Op 7 oktober 2024 heeft de Nationaal Rapporteur daarom een advies aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid (J&V) om te komen tot een overkoepelende governance-structuur waarin mensenhandel effectiever aangepakt kan worden.⁴⁶ Een structuur waarin taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen duidelijk zijn belegd, voorzien van heldere kaders waarbinnen de aanpak moet worden vormgegeven. De Nationaal Rapporteur beveelt aan om de rol van Nationaal Coördinator formeel te beleggen bij de minister van J&V en die rol ook te versterken. Daarnaast beveelt de Nationaal Rapporteur aan om de verschillende, deels overlappende overleggen binnen de regiegroep en de task force te concentreren binnen één Commissie Aanpak Mensenhandel. Deze zou moeten bestaan uit een stuurgroep, die is gericht op besluitvorming en wordt voorgezeten door de minister van J&V en uit werkgroepen die deze besluitvorming voorbereiden. Daarnaast pleit de Nationaal Rapporteur voor de inrichting van een Nationaal Verwijsmechanisme, dat garandeert dat alle slachtof-

⁴⁶ Website Nationaal Rapporteur <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2024/10/10/advies-aan-minister-van-justitie-en-veiligheid-versterking-governance-mensenhandel> (Geraadpleegd, 2 december 2024).

fers op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden toegang krijgen tot passende hulp en beveelt zij aan te zorgen voor een heldere structuur voor de samenwerking tussen het zorg- en veiligheidsdomein op lokaal en regionaal niveau.

Opvolging van het advies zal leiden tot duidelijke besluitvormings- en samenwerkingsstructuren, waarbinnen knelpunten kunnen worden opgelost en geleerde lessen structureel kunnen worden opgevolgd. Alleen wanneer deze keuzes worden gemaakt en alle betrokken partijen zich hieraan verbinden, kan de effectiviteit van de integrale aanpak van mensenhandel worden vergroot en wordt aan de vele betrokken professionals die de aanpak van mensenhandel uitvoeren een omgeving geboden waarin zij effectief kunnen opereren.

Leeswijzer

De ontwikkelingen in de omvang en in de aanpak mensenhandel worden in deze monitor beschreven aan de hand van de 'stappen' die de slachtoffers en de verdachten van mensenhandel afleggen in de strafrecht- en hulpverleningsketen. Hoofdstuk 2 gaat over het signaleren van mensenhandel, waarbij de meldingen worden weergegeven die binnenkomen bij CoMensha, aangevuld met Chat met Fier en Veilig Thuis. In een Uitgelicht wordt aandacht besteed aan een verkennend onderzoek naar signalen van mensenhandel in de asielketen. In Hoofdstuk 3 wordt gekeken naar signalering door de opsporingsdiensten. Hoofdstuk 4 gaat in op de opsporing van mensenhandel. In Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6 staat de strafrechtelijke behandeling centraal met achtereenvolgens vervolgen en berechten. Hulp aan en bescherming van slachtoffers komt in Hoofdstuk 7 aan bod. Hoofdstuk 8 beschrijft de persoonskenmerken van daders van mensenhandel. Tot slot worden in Hoofdstuk 9 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan op basis van de gevonden bevindingen.

CASUS 1

Het verhaal van Naomi (24 jaar)

Ze leerde hem kennen via Skype. De 24-jarige Naomi uit Eindhoven wordt smoorverliefd op de 27-jarige Dave uit Eindhoven. En die liefde wordt beantwoord. Ze krijgen een stabiele, fijne relatie. Daar is ze erg blij mee, omdat ze een moeilijke relatie heeft met haar ouders en weinig sociale contacten. Dave zegt al snel dat Naomi wel bij hem mag verblijven, iets waar ze erg naar heeft uitgekeken.

Na een tijd wordt Dave steeds feller tegen haar, zo kent ze hem niet. Hij zegt dat ze intussen een flinke schuld bij hem heeft opgebouwd, omdat hij haar al een lange tijd onderdak biedt. Dit kan ze afbetalen door drugspakketjes rond te brengen of werkzaamheden van seksuele aard voor hem uit te voeren. Ze kiest voor het laatste. Zodoende moet Naomi alle dagen van de week online webcamseks en prostitutiewerkzaamheden aan vreemden aanbieden. Het geld dat ze daarmee verdient moet ze aan Dave geven. Haar bankpas neemt hij in beslag.

Dave's eisen worden steeds hoger. Zo moet Naomi een bepaald minimumbedrag per dag en week verdienen. Ook bepaalt hij met welke klanten ze fysiek afspreekt en of ze wel of niet een condoom moet gebruiken. Als Naomi weigert of niet genoeg geld verdient, krijgt ze een klap, wordt haar keel dichtgeknepen of worden er sigaretten op haar arm uitgedrukt. Ook dreigt hij in zulke gevallen haar geen eten, drinken of sigaretten meer te geven. En foto's van haar, waarop zij seksuele handelingen verricht, naar onder meer haar vader te sturen. Dave dwingt Naomi niet alleen seksuele handelingen voor hem uit te voeren, ook wordt ze gedwongen spullen te verkopen, diefstallen te plegen en boodschappen voor hem te stelen.

Op een gegeven moment worden de mishandelingen en vernederingen zo heftig, dat Naomi zich angstig en geëmotioneerd bij de balie van het politiebureau meldt. Ze komt moeilijk uit haar woorden, maar kan eindelijk haar verhaal doen. De rechtbank legt Dave een gevangenisstraf op van 30 maanden, waarvan 6 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van 3 jaar. Daarnaast legt de rechtbank de voorwaarden op van een meldplicht, een klinische opname met aansluitend begeleid wonen en een ambulante behandeling en een contactverbod met Naomi. Bij de strafoplegging heeft de rechtbank rekening gehouden met de verminderde toerekeningsvatbaarheid van Dave. Ten slotte moet hij een immateriële schade aan Naomi betalen van totaal 15.000 euro .

Deze casus is geschreven op basis van het vonnis over deze zaak.⁴⁷

2 Signalering slachtoffers

Bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) komen meldingen van slachtoffers van mensenhandel bijeen van allerlei instanties en personen. Van opsporingsdiensten tot zorgcoördinatoren en particulieren. Het aantal meldingen van slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting stijgt de laatste jaren. Vooral van Latijns-Amerikaanse slachtoffers. Het aantal meldingen van slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting daalt daarentegen. Terwijl dit de meest voorkomende vorm van mensenhandel is.

2.1 Inleiding

Hoeveel slachtoffers van mensenhandel zijn er in totaal gemeld? Van welke vorm van mensenhandel zijn zij slachtoffer en in welke sectoren zijn zij uitgebuit? Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de aard en omvang van de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn. Om dat aantal te monitoren, maakt de Nationaal Rapporteur met name gebruik van de registratie van het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha).¹

Leeswijzer

In §2.2 wordt de achtergrond van de cijfers toegelicht. In §2.3 worden de slachtoffers van mensenhandel die gemeld zijn bij CoMensha beschreven. Hierbij wordt in beeld gebracht hoeveel slachtoffers in totaal zijn gemeld, van welke vorm van mensenhandel zij slachtoffer zijn (§2.3.1), in welke sectoren zij zijn uitgebuit (§2.3.2, §2.3.3 en §2.3.4), wat hun persoonskenmerken zijn (§2.3.5) en welke instanties de slachtoffers hebben aangemeld (§2.3.6 en §2.3.7). In §2.3.8 wordt ingegaan op de anonieme meldingen, oftewel niet-geregistreerde meldingen, die bij CoMensha zijn gedaan. §2.4 geeft een beeld van de online signalering van slachtoffers bij Chat met Fier en §2.5 van slachtoffers die worden gemeld bij Veilig Thuis. Ten slotte worden de belangrijkste bevindingen in §2.6 kort samengevat.

2.2 Achtergrond van de cijfers

De registratie van CoMensha is gebaseerd op meldingen van slachtoffers afkomstig van opsporingsinstanties: de Nationale Politie (hierna: politie), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). En op meldingen van zorgcoördinatoren, andere organisaties en individuen. Ook voor de coördinatie van de opvang van en hulp aan slachtoffers van mensenhandel kunnen personen bij CoMensha melden. In de CoMensha-registratie komen zodoende meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van allerlei instanties en personen bijeen. De CoMensha-registratie geeft dan ook een goed inzicht in de aard en omvang van de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn. Het databestand met deze registratie is door CoMensha samengesteld en door de Nationaal Rapporteur geanalyseerd.

2.2.1 Methodiek

De meldingen van opsporingsdiensten, ngo's, particulieren en hulpverleningsinstanties bij CoMensha en de karakteristieken van het slachtoffer, zoals leeftijd, vorm van mensenhandel en nationaliteit, worden verzameld in een databestand. CoMensha voegt de meldingen samen tot unieke slachtoffers op basis van unieke persoonsgegevens. Herleidbare persoonsgegevens worden vervolgens uit het databestand verwijderd. Jaarlijks ontvangt de Nationaal Rapporteur dit databestand met gegevens. Om de data te duiden, zijn interviews gedaan met verschillende organisaties uit het werkveld in het geval de data-analyse opvallende uitkomsten liet zien binnen hun werkgebied. Deze interviews zijn afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde semi-gestructureerde vragenlijst. In totaal hebben zeven interviews plaatsgevonden. Aan de organisaties is onder meer gevraagd of zij de voor hen relevante uitkomsten van de data-analy-

¹ Deze registratietaak is onder andere voor de Nationaal Rapporteur bij CoMensha belegd. Zie hiervoor de Vc 2000, ook genoemd in de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit politiegegevens (Stb. 2014, 585).

se herkennen en kunnen verklaren. Eventuele aanvullende vragen zijn achteraf bij de organisaties uitgevraagd. Daarnaast zijn relevante studies en literatuur bestudeerd en geanalyseerd.

2.2.2 Beperkingen aan de data

Geregistreeerde slachtoffers: slechts een klein deel van het daadwerkelijke aantal slachtoffers

Het aantal geregistreeerde slachtoffers van mensenhandel vormt slechts een deel van het daadwerkelijke aantal slachtoffers. Ook geeft de registratie een vertekend beeld. Zo komt een aanzienlijk deel van de situaties van mensenhandel niet aan het licht. Deze slachtoffers worden dus ook niet geregistreeerd. Uit een schatting door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) uit 2021 blijkt dat er in Nederland jaarlijks rond de 5.000 slachtoffers van mensenhandel zijn.² Daarnaast verschilt de verhouding tussen het aantal slachtoffers in beeld bij CoMensha en het aantal slachtoffers in beeld per vorm van mensenhandel. Dit betekent dat het ene slachtoffer een grotere kans heeft om in de CoMensha-registratie voor te komen, dan het andere slachtoffer.³

Niet alle slachtoffers worden gemeld bij CoMensha

Een andere beperking is dat niet ieder slachtoffer dat in Nederland in beeld is, ook bij CoMensha wordt gemeld. Daarvoor moet de signalerende instantie of persoon bekend zijn met het bestaan van de landelijke CoMensha-registratie, de moeite nemen om een melding te maken en de mogelijkheid hebben om te melden. Ook kan de (vermeende betekenis van) privacywetgeving ertoe leiden dat geen melding wordt gedaan. Bovendien kan de invulling van begrippen op basis waarvan gemeld wordt, zoals de geringste aanwijzing van mensenhandel, verschillen.⁴ Hoeveel en welke slachtoffers bij CoMensha worden gemeld, is dus afhankelijk van factoren die per instantie en per persoon verschillen.

2.3 Slachtoffers in beeld bij CoMensha

Figuur 2.1 geeft het totaal aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van mensenhandel per jaar weer over de periode 2014-2023. Daarbij zijn twee opmerkingen van belang. Als eerste worden in deze figuur de afgelopen tien jaar weergegeven in plaats van enkel de jaren 2019-2023 waar deze monitor over gaat. Zo kunnen de recente ontwikkelingen in een breder kader worden geplaatst. Als tweede worden in deze en toekomstige monitors de slachtoffers van seksuele uitbuiting meegenomen, die uitsluitend door de KMar zijn gemeld bij CoMensha. Dit werd eerder niet gedaan, omdat uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur bleek dat deze meldingen vrijwel allemaal gevallen van grensoverschrijdende prostitutie zijn, zonder dat ook sprake is van signalen van uitbuiting.⁵ Maar uit later onderzoek van de Nationaal Rapporteur over latere jaren blijkt dat inmiddels in verreweg de meeste KMar-meldingen bij CoMensha een signaal van mogelijke uitbuiting aanwezig is.⁶

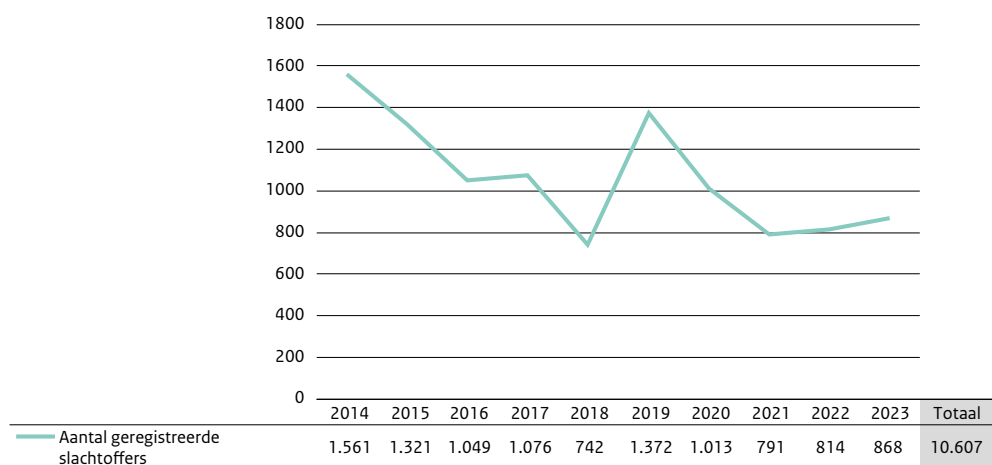
2 Van Dijk et al., 2021.

3 Zie ook §1.4 over de prevalentie van mensenhandel.

4 Nationaal Rapporteur, 2017 (Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur).

5 Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), §3.3.

6 Deze informatie is onderdeel van een onderzoek naar Signalering en Identificatie van Mensenhandel van de Nationaal Rapporteur, dat naar verwachting in de eerste helft van 2025 wordt gepubliceerd.



Figuur 2.1 Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers per jaar 2014-2023 (N=10.607)/ 2019-2023 (N=4.858)

Bron: CoMensha-databestanden

Daling aantal meldingen slachtoffers mensenhandel stabiliseert

Het aantal slachtoffers van mensenhandel dat gemeld wordt bij CoMensha laat over de afgelopen tien jaren een dalende trend zien (zie Figuur 2.1). De afname in het aantal gemelde slachtoffers is duidelijk zichtbaar vanaf 2014, met 2018 als dieptepunt. In 2018 werd de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geïmplementeerd. Dat zorgde vooral in dat jaar en in de aanloop ernaartoe voor terughoudendheid bij meldende instanties. In 2019 steeg het aantal gemelde slachtoffers door een grote toename in het aantal slachtoffers van Afrikaanse afkomst, voornamelijk Nigeriaanse slachtoffers. Er is geen eenduidige verklaring voor deze stijging. In 2020 nam het aantal slachtoffers weer af. Het gaat vooral om een daling in het aantal Afrikaanse slachtoffers (zie ook Figuur 2.8). Mogelijk heeft deze daling te maken met een wijziging in de Vreemdelingencirculaire in augustus 2019 (zie §7.4.1).⁷ Het jaar 2021 is na 2018 het jaar met de minst gemelde slachtoffers, slechts 791. Na dat jaar neemt het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers iets toe: van 814 in 2022 naar 868 in 2023. Daarmee zet de dalende trend in het aantal gemelde slachtoffers van de afgelopen jaren niet door.

Het gaat echter nog steeds om een laag aantal slachtoffers dat in beeld is bij instanties. Zeker als dit wordt afgezet tegen de naar schatting 5.000 slachtoffers die er jaarlijks zijn. Dit roept de vraag op hoe de opsporingsorganisaties en de andere betrokken partijen slachtoffers beter kunnen signaleren en identificeren. De Nationaal Rapporteur doet hier momenteel onderzoek naar.

VERKLARINGEN VOOR DE DALING IN GEREGISTREERD SLACHTOFFERSCHAP VAN MENSENHANDEL

Bureau Beke heeft in 2024 in opdracht van de politie en CoMensha onderzoek gedaan naar de invloed van externe factoren op de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en naar ervaringen met de gemeentelijke aanpak van mensen-

7 Zie ook Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), Hoofdstuk 2.

handel.⁸ In de afgelopen tien jaar is het aantal meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha gedaald. Ondanks deze daling blijft het geschatte daadwerkelijke aantal slachtoffers onverminderd hoog met 5.000 slachtoffers per jaar.⁹ Deze afname lijkt erop te wijzen dat we steeds minder zicht krijgen op de slachtoffers en dat belemmert de mogelijkheid om hen te helpen. Het onderzoek van Bureau Beke verschaft een dieper inzicht in de factoren die deze terugloop in meldingen kunnen verklaren.

Uit het onderzoek blijkt dat er meerdere algemene externe factoren van invloed zijn (geweest) op het teruglopende aantal meldingen van slachtoffers bij CoMensha. Er is ten eerste sprake van een versnippering van het werkveld. Zo bestaan er complexe en onduidelijke meldroutes. Ook verloopt de uitwisseling van informatie over een casus stroef. Dit komt onder meer door angst voor en onduidelijkheid over de privacywetgeving. Daarnaast hebben gemeenten een grotere rol gekregen in de aanpak van mensenhandel, waardoor er veel nieuwe organisaties betrokken zijn geraakt bij de aanpak. Deze uitbreiding heeft geleid tot meer poortwachters en strakkere criteria voor meldingen. Ten tweede wordt in het onderzoek geconcludeerd dat professionals niet voldoende bekend zijn met CoMensha en het belang van melden bij hen. Ten derde is rond de opvolging van mensenhandelzaken een negatief beeld ontstaan: de kans is klein dat een melding van mensenhandel leidt tot vervolging van de dader. Respondenten geven daarnaast aan dat zij in het algemeen een afgenomen aandacht en daadkracht voor het thema mensenhandel ervaren en dat beleid, zoals de wijziging van de Vreemdelingencirculaire, bepaalde groepen kwetsbaarder voor mensenhandel heeft gemaakt. Ook ervaren respondenten dat extreme beeldvorming rondom mensenhandel ertoe bijdraagt dat mensen zichzelf en anderen minder snel identificeren als slachtoffer van mensenhandel. Tot slot zijn er de afgelopen jaren ook ontwikkelingen geweest bij slachtoffers en daders en daarmee in de modus operandi. Daders van mensenhandel werken meer online en mobiel en blijven daarmee uit het zicht. Bovendien selecteren daders de slachtoffers in toenemende mate op lage meldingsbereidheid.

In het onderzoek wordt ook specifiek ingegaan op de aanpak van mensenhandel in gemeenten en of en hoe signalen van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel hierin verloren gaan. Daaruit blijkt dat de mate waarin de gemeenten de aanpak van mensenhandel op orde hebben sterk afhangt van de beschikbaarheid van middelen, mensen en expertise. Het gebrek aan (signaleren van) casuïstiek beperkt in sommige gemeenten de opbouw van expertise. Ook blijkt het belang van een duidelijke meldroute om signalen op de juiste plek te krijgen. Ten slotte beperkt het delen van gegevens zich tot de gemeentegrenzen en dat vormt een knelpunt voor de behoefte om (boven)regionaal op te trekken in de aanpak van mensenhandel.

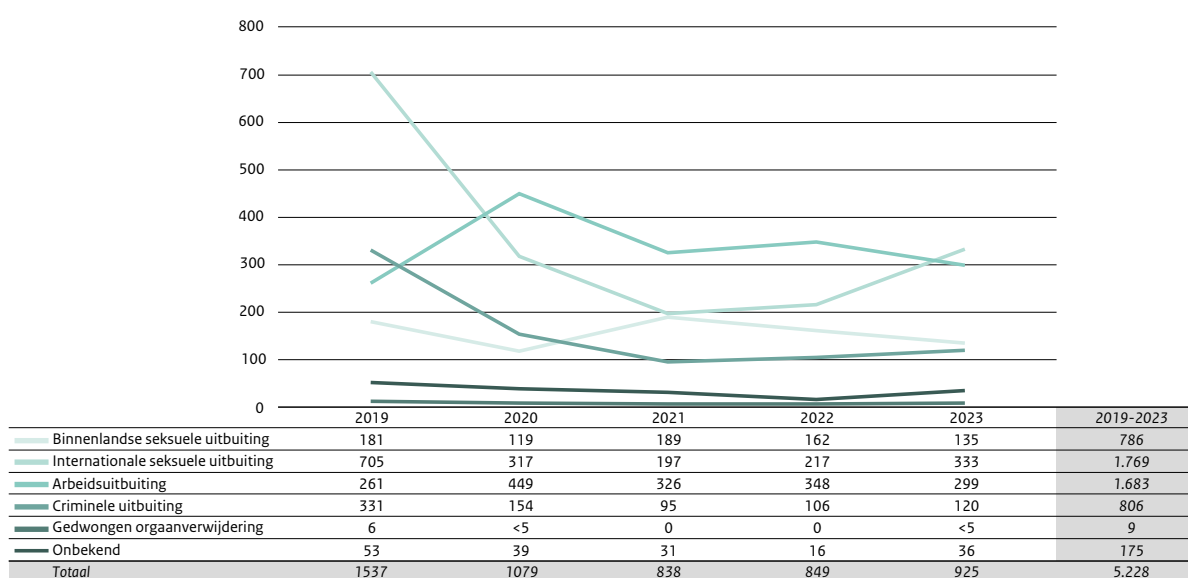
Dit onderzoek toont onder meer het belang van verbetering van de governance, oftewel de structuur, in de aanpak van mensenhandel (zie kadertekst 'Naar een sturingsmodel dat werkt' in Hoofdstuk 1).

8 Nillessen et al., 2024.

9 Van Dijk et al., 2021.

2.3.1 Verschillende vormen van mensenhandel

De lijnen in Figuur 2.2 tonen het aantal gemelde slachtoffers per uitbuitingsvorm (zie Hoofdstuk 1 voor uitleg over verschillende uitbuitingsvormen).¹⁰ Omdat personen slachtoffer kunnen worden van meerdere vormen van mensenhandel, is er sprake van overlap tussen verschillende vormen. Per uitbuitingsvorm gaat het in deze figuur dus, net als in Figuur 2.1, om unieke slachtoffers, maar dat geldt niet voor de totaalkolom. Daar zijn de personen die slachtoffer zijn van meer dan één uitbuitingsvorm meer dan eens meegeteld. Het totaal van 5.228 komt dan ook niet overeen met de in totaal 4.858 gemelde unieke slachtoffers. De overlap tussen meerdere vormen van uitbuiting is in 2023 als volgt: in totaal zijn er 37 slachtoffers gemeld die zowel seksueel als crimineel zijn uitgebuit, 10 slachtoffers van zowel arbeids- als seksuele uitbuiting, 10 van arbeids- en criminele uitbuiting en <5 van seksuele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.



Figuur 2.2 Bij CoMensha gemelde slachtoffers per uitbuitingsvorm en jaar 2019-2023 (N=4.858)

Bron: CoMensha-databestanden

Internationale seksuele uitbuiting meest gemeld

Uit Figuur 2.2 blijkt dat in 2023 seksuele uitbuiting de meeste gemelde vorm van uitbuiting is als binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting worden opgeteld. Dat was ook in 2021 en 2022 zo. Ook als er wordt gekeken naar vijf specifieke vormen van mensenhandel, dan is internationale seksuele uitbuiting in 2023 de meest gemelde vorm van mensenhandel. Dit in tegenstelling tot voorgaande jaren waarin arbeidsuitbuiting vaak de meest geregistreeerde vorm van mensenhandel was. Na een dieptepunt in het aantal meldingen van internationale seksuele uitbuiting is vanaf 2021 weer een absolute stijging zichtbaar. In 2023 betreft het aandeel internationale seksuele uitbuiting 37% van de meldingen waarbij de uitbuitingsvorm bekend is, ten opzichte van 26% in 2022. Deze stijging komt vooral door de toename van de meldingen

¹⁰ Bij één slachtoffer van seksuele uitbuiting is de nationaliteit onbekend, waardoor deze niet in te delen is in de gehanteerde categorieën binnenlandse of internationale seksuele uitbuiting.

door zorgcoördinatoren: van 47 naar 111. Ook de meldingen door de politie zijn toegenomen van 187 naar 235.

Meldingen criminele uitbuiting licht gestegen

Het aantal gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting is in 2023 in absolute en relatieve zin licht gestegen ten opzichte van de twee jaren ervoor. Het aantal meldingen van slachtoffers van deze mensenhandelvorm bij CoMensha blijft beperkt. Omdat het slachtoffer bij criminele uitbuiting een strafbaar feit pleegt, is de kans groot dat een slachtoffer in eerste instantie als dader wordt gesignaleerd. Dat maakt het in beeld krijgen van slachtoffers van deze vorm van mensenhandel complex. Met 75 meldingen in 2023 zijn Nederlandse slachtoffers naar verhouding de meest voorkomende groep onder slachtoffers van criminele uitbuiting.

Gemelde aantal slachtoffers arbeidsuitbuiting flink gedaald

Het aantal gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting is in 2023 flink gedaald, van 348 meldingen in 2022 naar 299 meldingen in 2023. De instanties die het meest betrokken zijn bij de signalering van arbeidsuitbuiting zijn de NLA en de ngo Fairwork. Beide instanties hebben in 2023 minder slachtoffers gemeld. Dat komt ook doordat een deel van de meldingen van Fairwork onvoldoende informatie bevat over het slachtoffer om dubbeltellingen uit te sluiten. Deze meldingen kon CoMensha daardoor niet registeren en zijn dus niet zichtbaar in de gerapporteerde cijfers. Deze meldingen zijn onderdeel van de anonieme meldingen bij CoMensha. Hier wordt in §2.3.8 verder op in gegaan.

Aandeel binnenlandse seksuele uitbuiting weer gedaald

Daarnaast is het aandeel meldingen van binnenlandse seksuele uitbuiting voor het tweede jaar op rij gedaald. In 2023 gaat het slechts om 15% (N=135) van het totaal aantal meldingen waarbij de sector van uitbuiting bekend is, ten opzichte van 19% (N=162) in 2022. De Nationaal Rapporteur heeft al meerdere keren aanbevolen om de aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting te verbeteren.¹¹ De huidige monitor laat zien dat het zicht op deze vorm van mensenhandel opnieuw is verslechterd. Het is niet aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal gevallen van binnenlandse seksuele uitbuiting is gedaald. Zie daarvoor de kaderteksten ‘Verklaringen voor de daling in geregistreerd slachtofferschap van mensenhandel’ en ‘Toezicht op misstanden in de seksbranche vraagt om landelijk kader’.

TOEZICHT OP MISSTANDEN IN DE SEKSBRANCHE VRAAGT OM LANDELIJK KADER

Gemeenten zijn deels verantwoordelijk voor toezicht en handhaving in de prostitutie-sector. De wijze waarop gemeenten dat inrichten verschilt. Dat blijkt uit een onderzoek van Regioplan, in opdracht van het WODC, uit 2022. Zo worden de bestuurlijke controles in de vergunde prostitutiesector uitgevoerd door gemeentelijke handhavers, de politie of door beide.¹² Ook de frequentie waarmee controles plaatsvinden verschilt sterk per gemeente. In bijna de helft van de gemeenten vinden deze controles een tot drie keer per jaar plaats. In meer dan een derde van de gemeenten vinden controles (ook of alleen) plaats op basis van klachten van omwonenden. Ongeveer een vijfde van

11 Zie onder andere Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 3.

12 Bleeker & Van der Braak, 2021.

de gemeenten zegt de controles proactief (het hele jaar door) uit te voeren. Daarnaast verschilt de wijze waarop controles in de onvergunde prostitutiesector worden uitgevoerd. In sommige gemeenten ligt de regie en uitvoering volledig bij de gemeenten, terwijl in andere gemeenten nog geen afspraken zijn gemaakt over de rolverdeling tussen gemeenten en politie. Gemeenten zeggen soms niet de capaciteit en expertise te hebben om controles in deze sector te kunnen uitvoeren. Opvallend is dat uit het onderzoek blijkt dat een dalend percentage gemeenten beleid heeft op het gebied van sekswerk. Volgens evaluatieonderzoek uit 2014 had driekwart van de gemeenten zulk beleid, maar dat is nu gedaald naar 54%. De belangrijkste reden die gemeenten daarvoor geven, is dat in hun gemeente niet of nauwelijks sekswerk plaatsvindt. Daarnaast menen de voor dit onderzoek gesproken experts dat gemeenten wachten op de Wet Regulering Sekswerk (WRS) en daarom hun beleid niet vernieuwen. De behandeling van de WRS kent inmiddels een lange voorgeschiedenis. Begin 2023 is een wijziging op het wetsvoorstel in consultatie gegaan. Ook de Nationaal Rapporteur heeft een zienswijze gegeven op het oorspronkelijke wetsvoorstel en de wijziging.¹³ Besloten is om de behandeling van de wet aan het nieuwe kabinet te laten.¹⁴ Naast een verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie naar 21 jaar, is in het hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet niets opgenomen over het wetsvoorstel. Of het nieuwe kabinet of de Tweede Kamer verder wil met het wetsvoorstel is op het moment van schrijven nog niet bekend.

Volgens de Nationaal Rapporteur is het noodzaak om tot heldere kaders voor controles in de seksbranche te komen, nu blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten en dat er in bepaalde gemeenten helemaal nog geen beleid of afspraken zijn gemaakt. Dit wordt nog eens bevestigd in recent onderzoek van Bureau Beke in opdracht van CoMensha en de politie uit 2024.¹⁵ Een van de aanbevelingen uit dit onderzoek luidt dan ook om duidelijke afspraken te maken tussen politie en gemeenten over de prostitutiecontroles. Als vervolg op dit onderzoek hebben de Nationale Politie en de VNG het initiatief genomen om tot landelijke afspraken te komen voor hun samenwerking in het toezicht op de seksbranche. Deze gesprekken hebben nog niet tot landelijke afspraken geleid. In het najaar van 2024 krijgen deze gesprekken een vervolg.¹⁶

2.3.2 Sectoren van seksuele uitbuiting

Steeds meer bekend over de specifieke prostitutiesector

Naast de uitbuitingsvorm registreert CoMensha ook de specifieke sector waarin slachtoffers zijn uitgebuit. Bij 65% van alle slachtoffers van seksuele uitbuiting in de periode 2019-2023 is bekend in welke prostitutiesector de uitbuiting heeft plaatsgevonden. Hier is een verbetering zichtbaar ten opzichte van de periode 2016-2020. Toen was in 49% van de gevallen de prostitutiesector bekend. Figuur 2.3 en Figuur 2.4 geven weer op welke specifieke prostitutiesector de melding betrekking heeft. Personen kunnen op eenzelfde moment slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting in verschillende prostitutiesectoren en daarom kan er sprake zijn van overlap

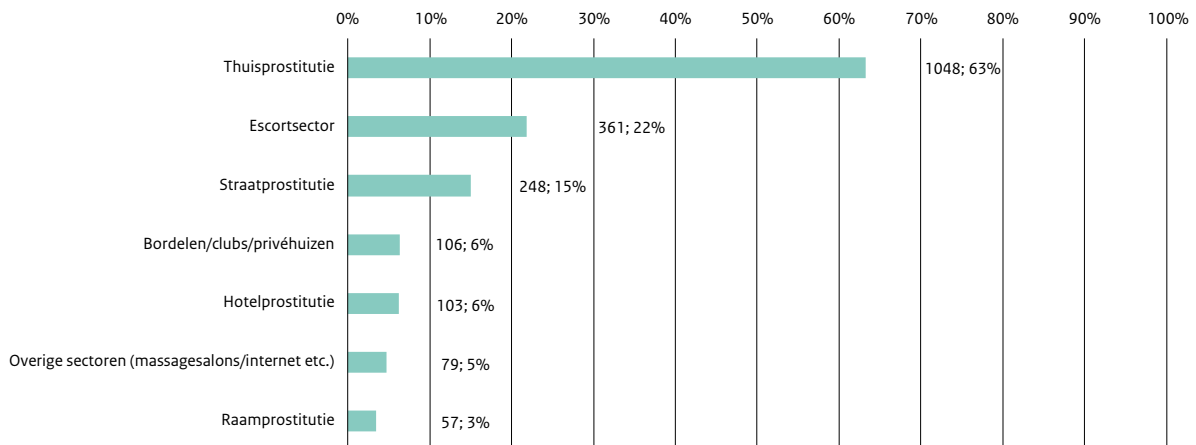
13 Nationaal Rapporteur, 2023 (Consultatiereactie op het wetsvoorstel WRS).

14 Schriftelijke informatie ministerie Justitie en Veiligheid, 2024.

15 Nillessen et al., 2024.

16 Schriftelijke informatie VNG, d.d. 29 augustus 2024.

tussen de sectoren. Het gaat hier dus niet om unieke slachtoffers zoals in [Figuur 2.1](#), maar om het totaal aantal meldingen van de verschillende specifieke prostitutiesectoren. In totaal zijn in 2023 67 slachtoffers in meer dan één specifieke prostitutiesector uitgebuit, waarvan 51 slachtoffers in 2 prostitutiesectoren, 15 slachtoffers in 3 prostitutiesectoren en <5 slachtoffers in 4 prostitutiesectoren. De meeste overlap komt voor tussen de escortsector en de thuisprostitutie: 36 slachtoffers worden in beide sectoren gemeld.



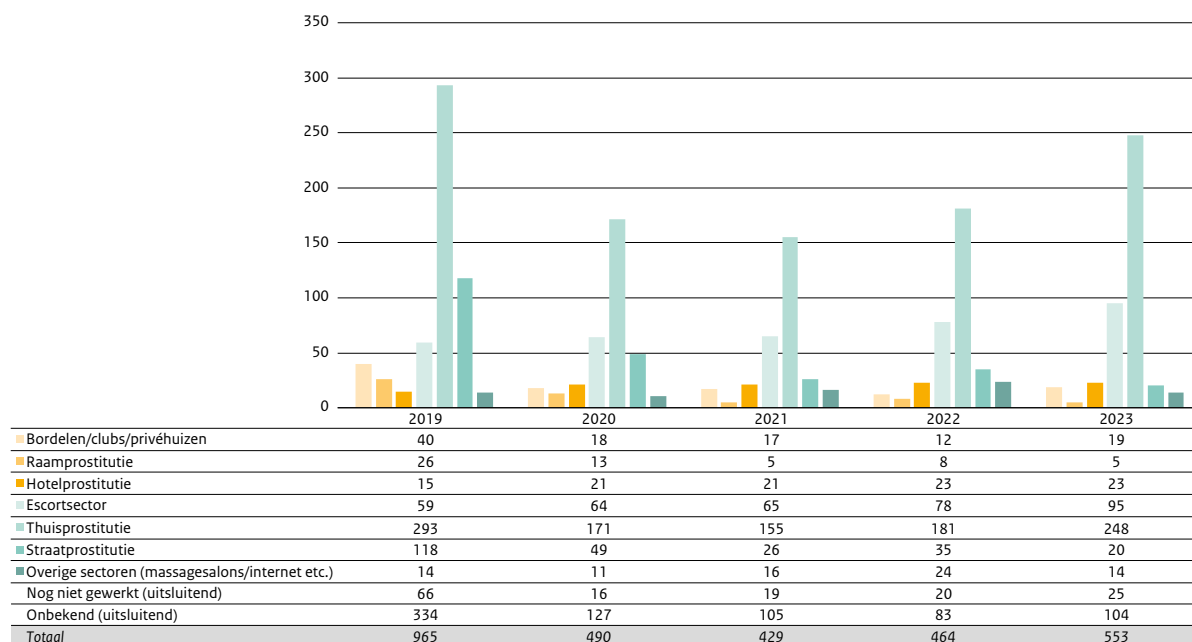
Figuur 2.3 Bij CoMensha gemelde sectoren van seksuele uitbuiting, indien bekend, periode 2019-2023 (N=1.656)

Bron: CoMensha-databestanden

Verdere verschuiving naar de minder zichtbare sectoren

Seksuele uitbuiting kan voorkomen in de zichtbare prostitutiesectoren: raamprostitutie en bordelen, clubs en privéhuizen. Ook kan seksuele uitbuiting plaatsvinden in de minder zichtbare prostitutiesectoren: straatprostitutie, thuisprostitutie, escortsector, hotelprostitutie en ‘overige sectoren’, zoals massage-/beautysalons en webcamseks.

Figuur 2.3 laat zien dat over de hele periode 2019-2023 het aandeel gemelde slachtoffers uitgebuit in de minder zichtbare sectoren veel hoger is dan het aandeel gemelde slachtoffers uitgebuit in de zichtbare sectoren. Bovendien neemt het aandeel van seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren jaarlijks toe, van 88% in 2019 naar maar liefst 94% in 2023 (zie [Figuur 2.4](#)).



Figuur 2.4 Bij CoMensha gemelde sectoren van seksuele uitbuiting, indien bekend, per jaar 2019-2023 (N=1.656)

Bron: CoMensha-databestanden

Weer stijging van meldingen in de thuisprostitutie

Net als afgelopen jaren komt seksuele uitbuiting het meest voor in de thuisprostitutie, gevolgd door de escortsector. In beide sectoren is in 2023 een stijging van het aantal meldingen te zien ten opzichte van de twee jaren daarvoor, met name in de thuisprostitutie. In de thuisprostitutie is in 2023 51% van de slachtoffers afkomstig uit Afrika, met name Oeganda en Nigeria. Bij deze Afrikaanse slachtoffers is er hoogstwaarschijnlijk sprake van illegale, onvergunde prostitutie, omdat zij in Nederland niet in de prostitutie mogen werken. Hetzelfde geldt voor slachtoffers afkomstig uit andere landen buiten de EU. In de escortsector komen de meeste slachtoffers uit Nederland, namelijk in 54% van de gevallen.

In de daling van het aantal meldingen van thuisprostitutie in 2020 en 2021 heeft de COVID-19-pandemie waarschijnlijk een belangrijke rol gespeeld.¹⁷ Nu COVID-19 achter ons ligt en controlerende instanties weer hun werk kunnen doen, is er de afgelopen jaren weer een stijging te zien van meldingen in de thuisprostitutie. Daarnaast biedt het internet sekswerkers de mogelijkheid om ook via online kanalen hun diensten te organiseren en aan te bieden. Dat blijkt uit het onderzoek van Bureau Beke (zie daarvoor de kadertekst 'Verklaringen voor de daling in geregistreerd slachtofferschap van mensenhandel'). De COVID-19-pandemie heeft volgens de respondenten in dat onderzoek de mogelijkheden voor mensenhandel vergroot, omdat ook daders van mensenhandel hebben gezien dat thuis werken een aantrekkelijke, praktische optie is.¹⁸ De verplaatsing naar het internet betekent tegelijkertijd dat het zicht op slachtoffers afneemt. Het is lastig om grip te krijgen op de online wereld van mensenhandel. En het betekent ook dat opsporingsinstanties hun interventies moeten aanpassen.

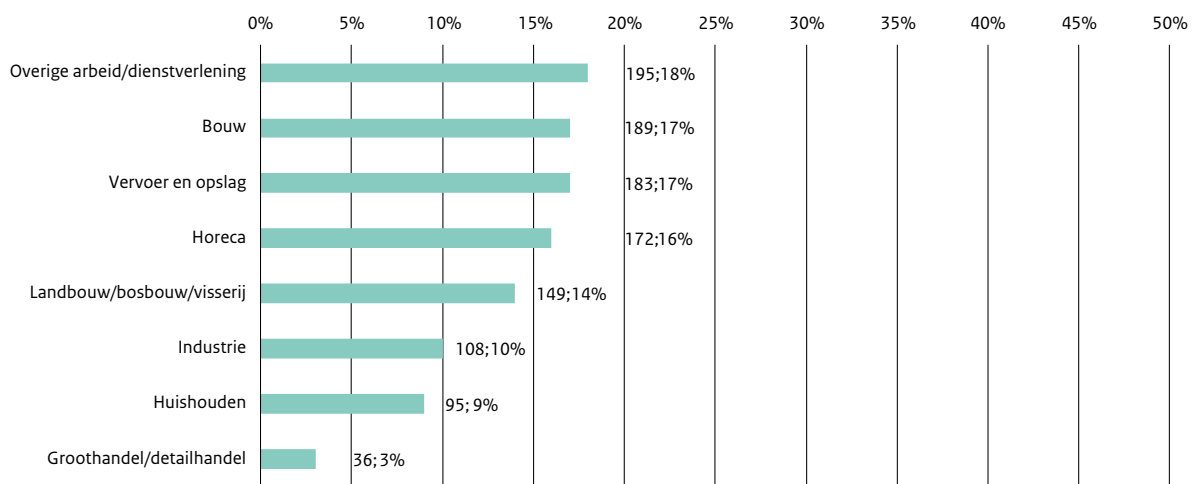
¹⁷ Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor Mensenhandel 2016-2020), §2.3.2.

¹⁸ Nillissen et al., 2024.

Het aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting in de straatprostitutie, waaronder *car dates*, is gedaald. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat steeds meer gemeenten tippelzones sluiten.

2.3.3 Sectoren van arbeidsuitbuiting

De meest voorkomende arbeidssectoren wisselen per jaar. De arbeidssectoren zijn daarom in Figuur 2.5 voor de hele periode 2019-2023 weergegeven. Daarin is te zien dat arbeidsuitbuiting in veel verschillende sectoren voorkomt. De specifieke sector van arbeidsuitbuiting is in deze periode iets minder vaak bekend, namelijk bij 64% van de slachtoffers ten opzichte van 67% over de jaren 2016-2020. Daarentegen is het positief dat in 2023 het aantal slachtoffers waarbij de arbeidssector onbekend is sterk is gedaald naar 60, ten opzichte van 113 in 2022. Een klein aantal slachtoffers waarbij de sector is ingevuld, is in meer dan één sector uitgebuit. Ook bij Figuur 2.5 wordt daarom niet gekeken naar unieke slachtoffers, maar naar het totaal aantal gemelde sectoren van arbeid als deze bekend zijn. In 2023 zijn 6 slachtoffers in meer dan 1 arbeidssector gemeld. De meeste overlap komt voor tussen de sector ‘overige arbeid of dienstverlening’ en de andere sectoren.¹⁹



Figuur 2.5 Bij CoMensha gemelde sectoren van arbeidsuitbuiting, indien bekend, periode 2019-2023 (N=1.081)

Bron: CoMensha-databestanden

Bouw, vervoer en opslag en overige dienstverlening de grootste sectoren van uitbuiting

Figuur 2.5 toont dat het aandeel van de meest voorkomende sectoren waar uitbuiting plaatsvindt dicht bij elkaar liggen. Overige arbeid of dienstverlening is met 18% van de slachtoffers de meest voorkomende sector, gevolgd door respectievelijk bouw en vervoer en opslag. In 2023 zijn eveneens de vervoer- en opslagsector en de bouwsector de vaak gemelde sectoren.

Aantal gemelde slachtoffers arbeidsuitbuiting is afgenomen

Uit Figuur 2.2 blijkt dat er in de periode 2019-2023 in totaal 1.683 slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha zijn gemeld. Het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting is in 2023 met 14%

¹⁹ ‘Overige arbeid/dienstverlening’ bestaat uit: gezondheids-/welzijnszorg, productie en distributie van en handel in elektriciteit/aardgas/stoom/gekoelde lucht, winning en distributie van water: afval- en afvalwaterbeheer en saneringen, informatie/communicatie en cultuur/sport/recreatie.

afgenomen ten opzichte van 2022. In vergelijking met 2020 is dat aantal slachtoffers laag. Waarschijnlijk is 2020 te beschouwen als een piekjaar. Door de COVID-19-pandemie zijn toen gevallen van mogelijke arbeidsuitbuiting aan het licht gekomen die al langere tijd aan de gang waren en eerder verborgen waren gebleven. Zo meldden slachtoffers zich sneller doordat zij in de knel kwamen door het verlies van huisvesting, zorgverzekering en/of verblijfsvergunning, naast het verlies van werk. Ook bracht de handhaving van coronamaatregelen, zoals de anderhalvemeterafstand, misstanden aan het licht over de werk-, woon- en gezondheidssituatie van arbeidsmigranten. Voor de lagere aantallen slachtoffers van arbeidsuitbuiting vanaf 2021 zijn er een aantal mogelijke verklaringen. Vanaf dat jaar is de impact van de coronapandemie minder ingrijpend en zijn restricties in reizen en samenkomsten (deels) opgeheven. Daarmee is de aandacht voor misstanden rondom arbeidsmigranten mogelijk ook afgenomen. Daarnaast is het aantal geregistreerde meldingen van arbeidsuitbuiting afgenomen, omdat CoMensha een groter aandeel van de meldingen door Fairwork niet heeft kunnen registreren (zie ook §2.3.8).

Daling Europese slachtoffers, stijging slachtoffers uit Latijns-Amerika

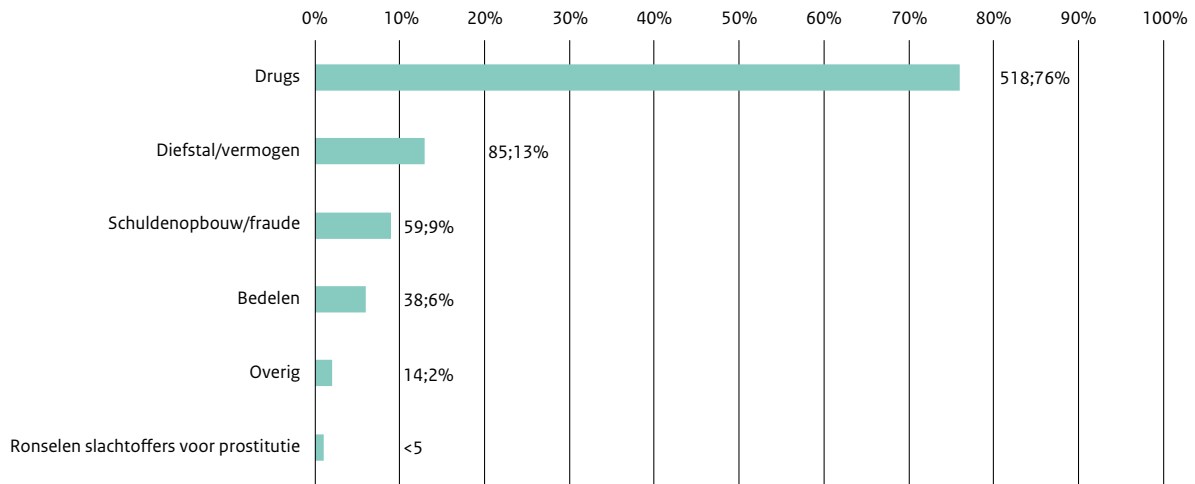
Zoals te zien in [Figuur 2.8](#) komen slachtoffers van arbeidsuitbuiting meestal uit Europa. Het gaat daarbij voornamelijk om Midden- en Oost-Europese landen. Deze slachtoffers zijn in 2023 een stuk minder vaak gemeld: van 237 slachtoffers in 2022 naar 173 slachtoffers in 2023. Hoewel het aantal Europese slachtoffers van arbeidsuitbuiting is gedaald, stijgt het aantal slachtoffers uit Latijns-Amerika (zie kadertekst ‘Latijns-Amerikaanse sekswerkers’). Zij komen vooral uit Brazilië en Colombia. Veruit de meeste meldingen van Latijns-Amerikaanse slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn gedaan door Fairwork. De ngo geeft hiervoor een aantal mogelijke verklaringen.²⁰ Zo zegt Fairwork in de afgelopen jaren actief het netwerk in deze gemeenschap te hebben versterkt. Ook is er bij deze slachtoffers vaak sprake van groepen in plaats van individuele slachtoffers, waardoor het aantal sneller optelt. Daarnaast is er een opkomende trend die speelt in deze groep, namelijk ‘detachering’ via buitenlandse uitzendbureaus.²¹ Mensen worden daarbij vanuit Latijns-Amerika geworven, bijvoorbeeld via een Pools uitzendbureau, en gaan dan in Nederland aan het werk. Ze zijn in zo’n geval extra kwetsbaar. Zo zijn deze slachtoffers afhankelijk van het uitzendbureau voor het verblijfsrecht, en bij problemen moeten ze zich beklagen in het land van het uitzendbureau, een land waar ze geen enkele binding mee hebben of waarvan ze de taal niet spreken.

2.3.4 Manieren van criminele uitbuiting

Uit [Figuur 2.2](#) blijkt dat bij CoMensha 806 slachtoffers van criminele uitbuiting zijn gemeld in de periode 2019-2023, waarvan 120 in 2023. Hoewel het zicht op slachtoffers van criminele uitbuiting beperkt blijft, is in 2023 een lichte stijging te zien ten opzichte van het jaar ervoor waarin 106 slachtoffers van criminele uitbuiting zijn gemeld. [Figuur 2.6](#) toont de verschillende manieren waarop zij crimineel zijn uitgebuit. Sommige slachtoffers zijn op meerdere manieren crimineel uitgebuit. Daarom telt de [Figuur 2.6](#) op tot een hoger aantal dan het aantal unieke slachtoffers van criminele uitbuiting. In 2023 zijn 12 slachtoffers op meerdere manieren crimineel uitgebuit. Zo zijn er een aantal slachtoffers gemeld voor zowel diefstal als voor een vermogens- of drugsdelict.

²⁰ Interview Fairwork, d.d. 8 juli 2024.

²¹ Adviesraad Migratie, 2024.



Figuur 2.6 Bij CoMensha gemelde manieren van criminele uitbuiting, indien bekend, periode 2019-2023 (N=678)

Bron: CoMensha-databestanden

Daling in drugsdelicten, stijging in diefstal- en vermogensdelicten en schuldenopbouw of fraude

Figuur 2.6 toont dat het grootste aandeel slachtoffers van criminele uitbuiting wordt uitgebuit met drugsdelicten. Dit aandeel is in de afgelopen jaren groter geworden: maar liefst 76% over de periode 2019-2023. In 2023 is dit aandeel 43%. Dat is een stuk lager dan over de totale periode, maar drugsdelicten zijn ook in 2023 nog steeds de grootste categorie. De afname in de drugsdelicten lijkt te komen door een afname in het aantal Afrikaanse slachtoffers. Eerder werd al geconstateerd dat er een afname is van het aantal Afrikaanse slachtoffers die vaak slachtoffer worden van criminele uitbuiting.²² Het aantal Nederlandse slachtoffers in de drugsdelicten is daarentegen gestegen in 2023 (32, 27%) ten opzichte van 2022 (18, 17%).

Het aantal meldingen van diefstal en vermogensdelicten en schuldenopbouw of fraude loopt op. In 2023 zijn beide manieren van criminele uitbuiting zo goed als verdubbeld. Bij schuldenopbouw of fraude wordt een slachtoffer vaak gedwongen als geldezel of katvanger te fungeren. Daarbij wordt de identiteit van het slachtoffer gebruikt voor bijvoorbeeld het openen van een bankrekening, het opzetten van een bedrijf of het huren van een pand. De werkelijke dader blijft zo buiten het zicht van de autoriteiten.

In 2023 is het aantal gemelde Nederlandse slachtoffers van criminele uitbuiting gestegen naar 75 en daarmee zijn Nederlandse slachtoffers naar verhouding de meest voorkomende groep.

AANDACHT VOOR PREVENTIE VAN CRIMINELE UITBUITING IN DE AANPAK VAN ONDERMIJNING

Het vorige kabinet heeft geïnvesteerd in de preventie van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. Daarbij is ook aandacht voor het tegengaan van criminele uitbuiting van jongeren. Voor de aanpak ‘Preventie met gezag’ heeft het kabinet structureel geld beschikbaar gesteld aan 27 gemeenten om jeugdcriminaliteit te bestrijden.

²² Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021).

Vanaf 2023 zijn 15 gemeenten gestart met deze aanpak in hun meest kwetsbare wijken, waarbij aandacht is voor die criminele uitbuiting. In 2024 is er extra geld vrijgemaakt om in 20 aanvullende wijken in de komende 3 jaar in te kunnen zetten op het tegengaan van jeugdcriminaliteit.²³ De aanpak wil voorkomen dat jongeren in de leeftijd van 8 tot 27 jaar in de criminaliteit terechtkomen, door ze toekomstgerichte kansen te bieden en ze bewust te maken van de gevolgen van crimineel en risicovol gedrag.

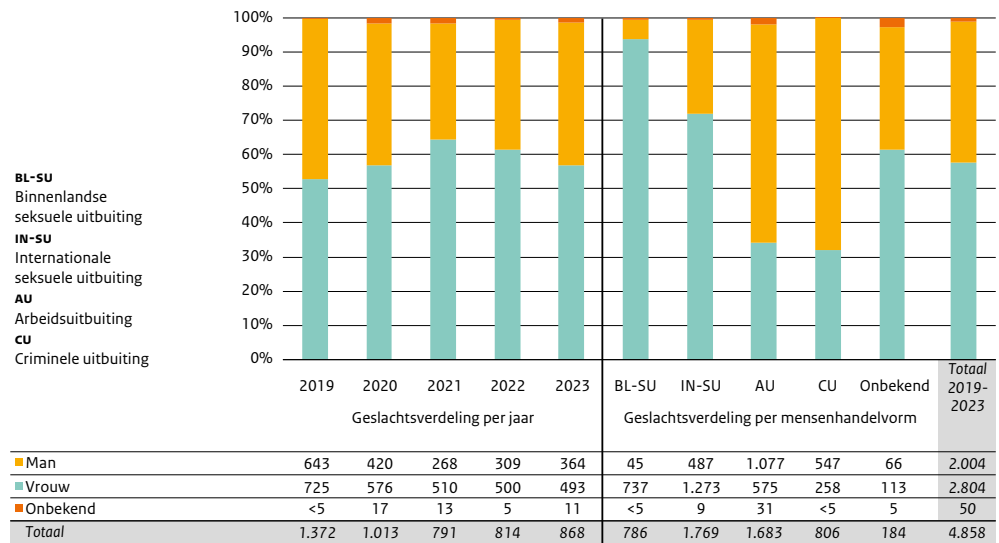
De Nationaal Rapporteur is blij met de aandacht voor het feit dat niet iedereen die criminele feiten pleegt, dit uit eigen beweging doet. Positief is ook dat er aandacht is voor een lerende aanpak. Criminele uitbuiting is vaak lastig zichtbaar te maken. Slachtoffers voelen zich niet altijd slachtoffer en durven niet altijd om hulp te vragen of naar de politie te stappen. De reden hiervoor is dat zij bang zijn om als daders te worden beschouwd of bang zijn voor de repercussies. Om criminele uitbuiting beter te kunnen signaleren, is bewustzijn en voldoende training nodig van de organisaties die in deze wijken met jongeren werken, de hulpverlening en de strafrechtketen.

In het hoofdlijnenakkoord is aangekondigd dat het jeugdstrafrecht voor 14- tot en met 16-jarigen wordt aangescherpt. Ook is aangekondigd dat wanneer bij meerderjarigen het adolescentenstrafrecht wordt toegepast bij ernstige misdrijven, dit uitgebreider moet worden gemotiveerd. De Nationaal Rapporteur merkt op dat hierbij de signalering van criminele uitbuiting niet uit het oog mag worden verloren, zeker niet bij minderjarige daders. Er is immers moeilijk een scheidslijn te trekken tussen personen die zich crimineel gedragen en degenen die daartoe worden aangezet en mogelijk slachtoffer zijn van criminele uitbuiting. Nederland heeft zich internationaal verplicht tot toepassing van het non-punishmentbeginsel dat hiermee samenhangt, wat wil zeggen dat slachtoffers van criminele uitbuiting niet worden vervolgd of gestraft voor misdaden die zij hebben begaan onder dwang van hun uitbouter.

2.3.5 Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers

Figuur 2.7 geeft – zowel per jaar als per vorm van mensenhandel – het geslacht weer van de slachtoffers die bij CoMensha zijn gemeld. In het geval van transgenderpersonen (dit waren er 7 in 2023) heeft CoMensha, indien bekend, het geslacht geregistreerd waarmee het slachtoffer zich identificeert. In alle figuren waarbij de aantallen zijn uitgesplitst naar de vorm van mensenhandel is er mogelijk overlap tussen verschillende vormen. Daarom tellen ook in Figuren 2.7, 2.8 en 2.9 de aantallen bij de vormen van mensenhandel op tot een hoger aantal dan het aantal unieke slachtoffers per jaar en in de totaal kolom.

²³ Kamerstukken II, 2022-2023, 28741, nr. 106.



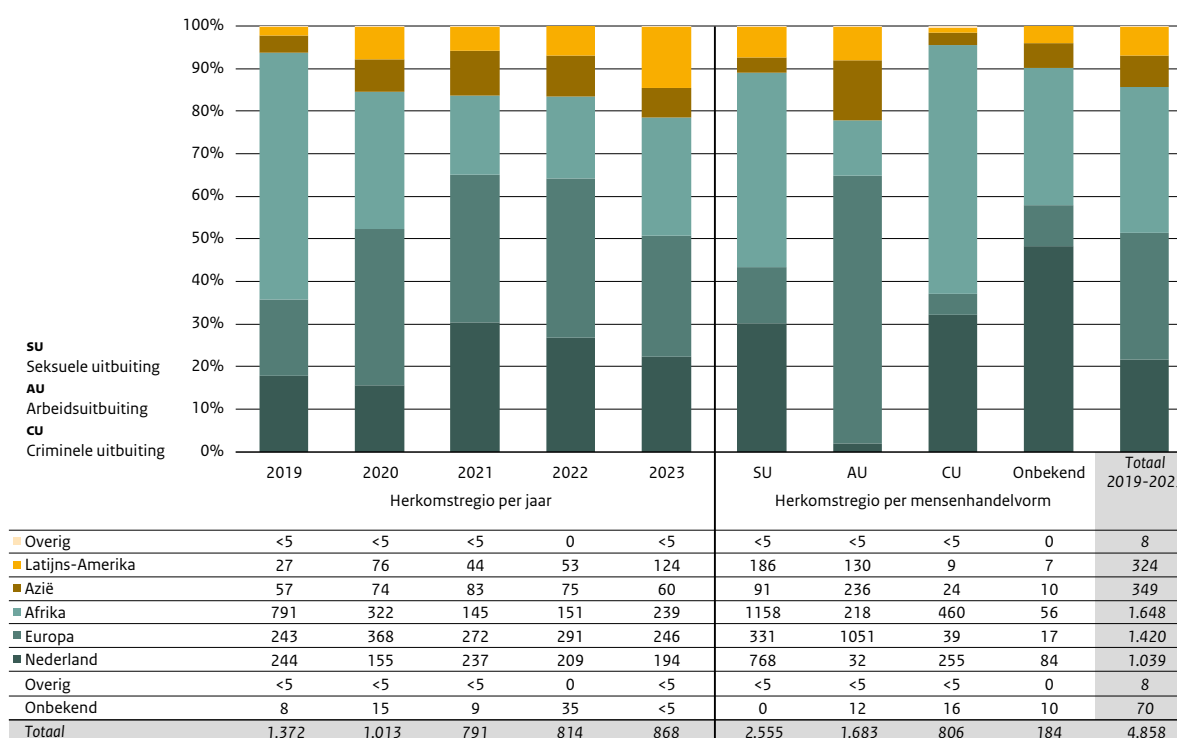
Figuur 2.7 Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=4.858)

Bron: CoMensha-databestanden

Mannen vaker slachtoffer van arbeidsuitbuiting, vrouwen van seksuele uitbuiting

Over de gehele periode 2019-2023 is gemiddeld 41% van de slachtoffers man. Het totale aantal mannelijke slachtoffers is gestegen van 309 in 2022 naar 364 in 2023. Uit **Figuur 2.7** blijkt dat het aandeel mannen hoog ligt bij arbeidsuitbuiting. Met name in 2019 is ook het aandeel mannelijke slachtoffers van criminele uitbuiting hoog: 89% van die slachtoffers is man. Daarentegen zijn in 2021, 2022 en 2023 meer vrouwen dan mannen slachtoffer geworden van criminele uitbuiting. Het aandeel mannen dat slachtoffer wordt van binnenlandse seksuele uitbuiting blijft relatief laag. Vrouwelijke slachtoffers zijn het vaakst slachtoffer van seksuele uitbuiting.

In **Figuur 2.8** is te zien waar de bij CoMensha gemelde slachtoffers vandaan komen, zowel per jaar als per vorm van mensenhandel.



Figuur 2.8 Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=4.858)

Bron: CoMensha-databestanden

Stijging in het aantal slachtoffers uit Afrika en Latijns-Amerika

Uit Figuur 2.8 blijkt dat de meeste bij CoMensha gemelde slachtoffers afkomstig zijn uit Afrika (34%) of Europa (29%), gevolgd door Nederland (21%). Tabel 2.1 geeft de tien meest gemelde nationaliteiten bij CoMensha in 2023 weer. In 2023 zijn Nederlandse slachtoffers het vaakst gemeld, met name als slachtoffer van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Op de tweede plek staan Roemeense slachtoffers, voornamelijk als slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

Tabel 2.1 Tien meest gemelde nationaliteiten bij CoMensha in 2023 (N=868)

	Seksuele uitbuiting	Arbeids-uitbuiting	Criminele uitbuiting	Onbekend	Totaal aantal slachtoffers
Nederland	135*	12	75	4	194
Roemenië	17	63	2	2	83
Oeganda	69	7	2	4	76
Nigeria	41	4	15	6	60
Spanje	1	50	0	0	51
Colombia	30	14	1	1	44
Brazilië	10	24	0	0	34
Bulgarije	17	12	2	0	29
Venezuela	20	3	1	0	24
Sierra Leone	21	0	0	0	21

* BI-SU; alle andere landen zijn IN-SU

Bron: CoMensha-databestanden

Het aantal gemelde Afrikaanse slachtoffers is in 2023 flink gestegen met 58%. Drie Afrikaanse landen zijn in 2023 dan ook onderdeel van de tien vaakst gemelde nationaliteiten, namelijk Oeganda, Nigeria en Sierra Leone (zie Tabel 2.1). Vaak gaat het bij Afrikaanse slachtoffers uit deze landen om internationale seksuele uitbuiting.

Opvallend is ook de stijging in Latijns-Amerikaanse slachtoffers. Ten opzichte van 2022 is het aantal slachtoffers in 2023 meer dan verdubbeld. Uit Tabel 2.1 blijkt dat drie Latijns-Amerikaanse landen een plek hebben in de tien meest gemelde nationaliteiten bij CoMensha in 2023: Colombia, Brazilië en Venezuela. Van de Latijns-Amerikaanse slachtoffers is 55% een slachtoffer van internationale seksuele uitbuiting en 40% is slachtoffer van arbeidsuitbuiting. De meeste Latijns-Amerikaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting worden gemeld door de politie en de KMar en komen voor in de thuisprostitutiesector (38%). Ook voor deze slachtoffers geldt dat zij in Nederland niet in de prostitutie mogen werken. Het gaat hier dus om de illegaal onvergunde prostitutiesector. Veel Latijns-Amerikaanse slachtoffers komen naar Nederland vanwege de slechte omstandigheden in hun geboorteland en het vele (bende)geweld daar (zie kadertekst 'Latijns-Amerikaanse sekswerkers').²⁴ Voor de slachtoffers die al sekswerk deden in hun geboorteland geldt dat het werk voor sekswerkers in Nederland veiliger is, klanten respectvoller zijn en je als sekswerker meer geld overhoudt. Omdat de omstandigheden al beter zijn dan in Latijns-Amerika, herkennen deze slachtoffers zichzelf lastig als slachtoffer. Een andere complicerende factor is dat Latijns-Amerikaanse slachtoffers vaak maar kort in Nederland verblijven en regelmatig van locatie wisselen om te voorkomen dat ze worden ontdekt.

De meeste Latijns-Amerikaanse slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn gemeld door Fairwork, zoals eerder benoemd, en bevinden zich in de bouwsector (34%).

LATIJS-AMERIKAANSE SEKSWERKERS

De afgelopen jaren zijn er in toenemende mate meldingen van Latijns-Amerikaanse sekswerkers werkzaam in de onvergunde prostitutie waarbij er aanwijzingen zijn van mensenhandel.²⁵ Deze Latijns-Amerikaanse sekswerkers verblijven zonder geldig verblijfsdocument in Nederland of hebben een toeristenvisum. Zij zijn onder andere afkomstig uit Venezuela, Colombia, Brazilië, Peru en Cuba. Ze worden veelal ofwel in hun land van herkomst gerekruteerd ofwel in Spanje, waar ze gemakkelijk heen kunnen reizen vanwege de historische banden met sommige Latijns-Amerikaanse landen. Ook in sommige andere Europese landen wordt een toename aan Latijns-Amerikaanse sekswerkers gezien.²⁶

De Latijns-Amerikaanse sekswerkers spreken doorgaans geen Nederlands en geen Engels. Werkplekken, advertenties en klanten worden voor hen geregeld door de mensenhandelaren of degene die hen naar Nederland halen. In Nederland zien we een

24 Interview Gemeente Amsterdam, d.d. 13 juni 2024.

25 Deze kadertekst vormt een samenvatting van de bijdrage die de Nationaal Rapporteur leverde aan het Myria Jaarverslag 2024, december 2024. Zie ook Fenomeenbeeld Mensenhandel 2024, EMM september 2024.

26 Myria Jaarverslag 2024, EMPACT-Europol, zie www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/human-trafficking-gang-exploiting-south-american-victims-busted-in-france-and-spain#empact.

hoge mate van mobiliteit van de sekswerkers. Zij worden zowel binnen Nederland als ook naar andere landen, waaronder België, verplaatst. Werkplekken worden voor hen geregeld via Booking.com of Airbnb en bevinden zich op vakantieparken of in een woonhuis, al dan niet van degene die hen rekruteert. Zij betalen een vergoeding voor de werkplek en moeten minimaal 50% van de inkomsten afstaan, maar vaak ook een hoger percentage. Klanten betalen meestal niet rechtstreeks aan de sekswerker.²⁷ In Nederland zijn sinds 2020 ongeveer 20 zaken op Rechtspraak.nl gepubliceerd waarin deze praktijken voor de rechter zijn gebracht. Het zijn allemaal zaken in eerste aanleg. In de meeste gevallen wordt mensensmokkel ten laste gelegd en daarnaast met grote regelmaat ook mensenhandel. In een aantal gevallen trekt de officier van justitie de aanklacht voor mensenhandel in voorafgaand aan de zitting. In veel gevallen vindt er een veroordeling plaats voor mensensmokkel, maar minder vaak voor mensenhandel. De rechtspraak lijkt hierin nog zoekende, want vergelijkbare zaken met (deels) vergelijkbare feiten worden verschillend beoordeeld. Zo heeft de rechtspraak moeite met het aannemen van misbruik van een kwetsbare positie of uitbuiting.²⁸ De conclusie dat er geen sprake is van uitbuiting kan volgen uit het feit dat de verklaringen van een slachtoffer onvoldoende steun vinden in andere bewijsmiddelen.²⁹ Of doordat de rechter een bepaalde mate van vrijwilligheid voor prostitutiewerkzaamheden aanneemt³⁰ of door tegenstrijdige verklaringen.³¹

Bij veel Latijns-Amerikaanse sekswerkers zijn sterke indicaties voor mensenhandel aanwezig. De sekswerkers verblijven namelijk niet rechtmatig in Nederland, worden tewerkgesteld in de illegale prostitutie, spreken geen Nederlands of Engels en zijn volledig afhankelijk van een derde persoon. In combinatie met de benarde situatie in het thuisland, in ieder geval als het gaat om Venezuela of Colombia, en het feit dat ze een groot deel van de inkomsten moeten afstaan, zijn dit sterke signalen voor mensenhandel. In de Memorie van Toelichting bij de modernisering van 273f Sr is voorzien dat een ruimere uitleg wordt gegeven aan 'misbruik van een kwetsbare positie'. Dan wordt de drempel voor dit middel verlaagd, evenals voor het aannemen van uitbuiting bij seksuele uitbuiting vanwege de aard van de werkzaamheden.³² Daarmee zou de kans op een veroordeling voor mensenhandel in zaken met Latijns-Amerikaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting worden vergroot. Daarnaast valt in de bestudeerde jurisprudentie op dat het element winstbejag voor mensensmokkel zonder uitgebreide motivatie wordt aangenomen op basis van een fiftyfifty-verdeling van de opbrengsten uit prostitutie.³³ Waarom de rechtspraak deze feiten anders lijkt mee te wegen bij de beoordeling van uitbuiting is onduidelijk en lijkt geen recht te doen aan de situatie waarin deze slachtoffers zich bevinden.

De hoge mate van mobiliteit maakt niet alleen dat het moeilijk is om zicht te krijgen op deze praktijken, maar veronderstelt ook een mate van georganiseerdheid. Dit

27 Zie bijdrage Nationaal Rapporteur aan Myria Jaarverslag 2024.

28 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2024:22 en 23 van 3 januari 2024.

29 ECLI:NL:RBROT:2021:3951 van 23 april 2021, en ECLI:NL:RBROT:2021:3925 van 23 april 2021.

30 ECLI:NL:RBMNE:2023:4564 van 5 september 2023.

31 ECLI:NL:RBNNE:2024:1854 van 8 mei 2024.

32 MvT pp.4, 52-53 en 14-15.

33 In de bijdrage van de Nationaal Rapporteur aan het Myria Jaarverslag 2024 wordt hier uitgebreider op ingegaan.

wordt versterkt door het feit dat een vergelijkbare modus operandi wordt gezien in andere (Europese) landen. Mensenhandelaren blijken vaak gebruik te maken van een zogenaamde carouselconstructie waarbij er sprake is van continue verplaatsingen van criminele activiteiten, in dit geval de seksuele uitbuiting. Latijns-Amerikaanse sekswerkers worden elke paar dagen of weken naar een andere plek in Nederland of Europa verplaatst. Mensenhandelaren met Oost-Europese slachtoffers van seksuele uitbuiting gebruiken deze methode eveneens.³⁴ Om deze netwerken goed in beeld te krijgen is regio-overstijgende samenwerking en internationale samenwerking noodzakelijk. Dergelijke samenwerking vindt bijvoorbeeld plaats in de Regionaal Informatie- en Expertisecentra (RIECs) en bij het Coördinatiepunt Eenheidsoverstijgende Mensenhandel Interventies (het CEMI). Ook zijn er in het verleden twee fieldlabs opgezet voor de aanpak van deze problematiek.³⁵ Volgens de Nationaal Rapporteur zou deze problematiek juist vanwege het regio-overstijgende element en de internationale ver-takkingen ook prioriteit moeten zijn voor de Landelijke eenheid.³⁶

Aantal slachtoffers uit Oekraïne afgenomen, meldingen van Spaanse slachtoffers toegenomen

In 2022 was er een grote toename van het aantal Oekraïense slachtoffers. Dit aantal is gedaald van 51 naar 19 in 2023. Deze 19 Oekraïense slachtoffers hebben vooral te maken gehad met arbeidsuitbuiting (N=9) en seksuele uitbuiting (N=9) en zijn het meest gemeld door zorgcoördinatoren. Een mogelijke verklaring voor de daling is dat Oekraïners in Nederland steeds beter op de hoogte zijn van hun rechten en gewend zijn hoe het in Nederland werkt.³⁷ Er is bovendien al een groep Oekraïners in Nederland die dit aan nieuwkomers kan uitleggen. Daarnaast kan het zo zijn dat het leven van mensen inmiddels in iets rustiger vaarwater is gekomen en ze zich minder genoodzaakt voelen om elke mogelijkheid voor een baan aan te grijpen. Hierdoor kan de kans op een baan met slechte werkomstandigheden verminderen.

Verder valt op dat Spanje op de vijfde plek staat van meest gemelde nationaliteiten in 2023. Vrijwel alle Spaanse slachtoffers zijn slachtoffer van arbeidsuitbuiting en gemeld door Fairwork. De meeste Spaanse slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld bij CoMensha zijn uitgebuit in de sector 'vervoer en opslag'. Fairwork geeft aan dat het Spaanse team bij Fairwork erg actief is en ook een goed bereik heeft onder Spaanstalige arbeidsmigranten.³⁸ De Spaanse cliënten die Fairwork ziet zijn voornamelijk uitzendkrachten. Zij worden met diverse mooie beloftes in Spanje geworven door een (Nederlands) uitzendbureau voor een specifieke baan. Eenmaal aangekomen in Nederland blijkt vaak dat ze helemaal nog niet gelijk (volledig) aan het werk kunnen. Ze ontvangen dus weinig of geen loon, maar moeten wel al betalen voor de huisvesting. Hierdoor loopt hun schuld steeds meer op.³⁹ Bovendien is er vaak sprake van een sterke afhankelijkheid van de werkgever, die bijvoorbeeld zowel werk als huisvesting regelt. Ten slotte ziet Fairwork bij deze Spaanse slachtoffers een zorgelijke ontwikkeling van veel uitval door ziekte en arbeidsongevallen, wat leidt tot problemen. De werkgever heeft dan niet altijd een zorgverzekering geregeld of betaalt tijdens ziekte niet uit en de arbeidsmigranten zelf zijn

34 Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor 2017-2021), pp. 63-64.

35 Zie bijdrage van de Nationaal Rapporteur aan het Myria Jaarverslag 2024.

36 Zie ook Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor 2017-2021), pp. 62-63.

37 Interview CoMensha, d.d. 13 juni 2024.

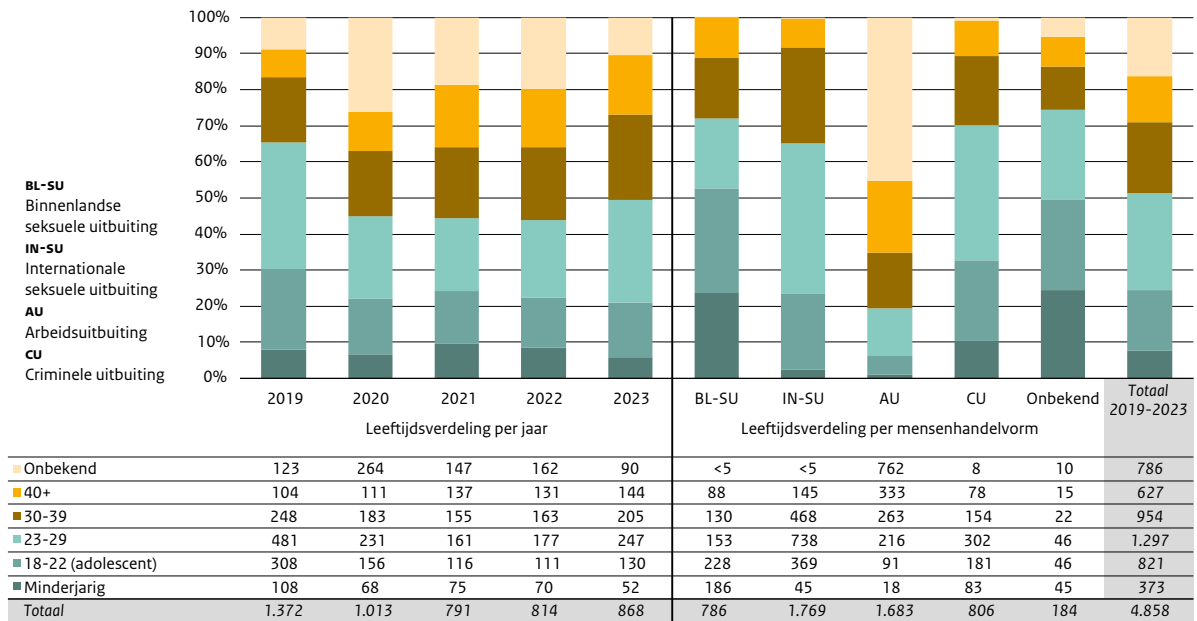
38 Interview Fairwork, d.d. 8 juli 2024.

39 Interview Fairwork, d.d. 5 september 2024.

niet bekend met bijvoorbeeld de ziektewet of hoe een reïntegratietraject werkt.⁴⁰ Deze problemen gelden ook meer in het algemeen voor de Europese arbeidsmigranten die vaak in (fysiek) zware sectoren werken. Uit een onderzoek door artsen in het Isala-ziekenhuis in Zwolle blijkt bijvoorbeeld dat arbeidsmigranten verhoudingsgewijs vier keer meer op de spoedeisende hulp belanden na een bedrijfsongeval dan Nederlanders.⁴¹

Kwart van de slachtoffers is jonger dan 23 jaar

Figuur 2.9 toont zowel de gemiddelde leeftijd als de leeftijd in categorieën van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per vorm van mensenhandel. Het gaat in deze figuur overigens om de leeftijd op het moment van de melding bij CoMensha. De leeftijd bij (de aanvang van) het slachtofferschap kan dus nog lager zijn.



Figuur 2.9 Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers op moment van melding, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=4.858)

Bron: CoMensha-databestanden

Slachtoffers van mensenhandel zijn veelal jong. Gemiddeld is 25% van de gemelde slachtoffers jonger dan 23 jaar. Minderjarigen vormen gemiddeld 8% van het totaal aantal slachtoffers. De leeftijdscategorie 23-29 jaar is de grootste categorie met 27% van de slachtoffers. De leeftijd van de gemelde slachtoffers verschilt echter sterk per vorm van mensenhandel. Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn in verhouding veel vaker minderjarig dan slachtoffers van andere vormen van mensenhandel. Terwijl slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting in verhouding vaker adolescent zijn dan slachtoffers van andere vormen van mensenhandel. Daarentegen is slechts 6% van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting minderjarig of adolescent. De gemiddelde leeftijd van deze groep is 35 jaar. Het valt op dat de leeftijd van een groot deel van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting onbekend is. Die slachtoffers zijn voor het grootste deel gemeld door FairWork. Een mogelijke ver-

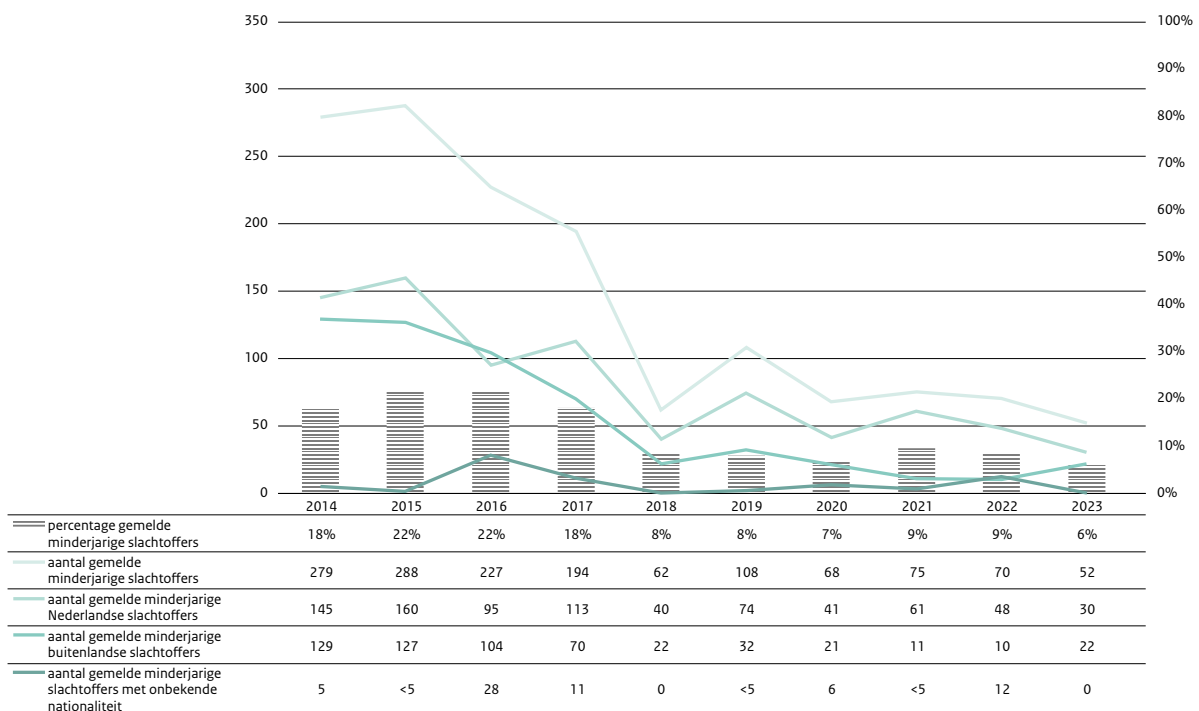
40 Interview Fairwork, d.d. 5 september 2024.

41 De Ruiter, 2024.

klaring hiervoor is dat veel contacten met slachtoffers heel vluchtig zijn. Een ernstig verhaal van een slachtoffer kan wel het label arbeidsuitbuiting krijgen, maar als de betrokkene anoniem is of uit beeld verdwijnt, is informatie ook niet meer te achterhalen (zie ook §2.3.8).

Aandeel minderjarige slachtoffers opnieuw laag

De gemiddelde leeftijd van de gemelde slachtoffers is de afgelopen vijf jaar gestegen van 27 jaar in 2019 naar 31 jaar in 2023. Dit is enerzijds te verklaren door het hoge aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting in voorgaande jaren. Deze slachtoffers zijn relatief gezien oud. Anderzijds is dit te wijten aan de jarenlange daling van het aantal gemelde minderjarige en adolescentie slachtoffers. In 2016 was 43% van de slachtoffers minderjarig of adolescent, terwijl dit in 2019 nog maar 30% is en in 2023 zelfs maar 21%. Bovendien zijn in 2023 slechts 52 minderjarige slachtoffers gemeld. Dit is een daling ten opzichte van 2022. Voor specifiek binnenlandse seksuele uitbuiting is het aandeel minderjarigen ook gedaald: van 22% in 2022 naar maar 13% in 2023. Deze daling staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een jarenlange trend. Dit blijkt duidelijk uit Figuur 2.10. Daarin is de ontwikkeling weergegeven van het jaarlijkse aantal minderjarige slachtoffers over de tienjarige periode 2014-2023. Dit zijn de zwart gestreepte kolommen ten opzichte van de linker verticale as. Daarnaast zijn de afzonderlijke ontwikkelingen te zien van de jaarlijkse aantallen Nederlandse en buitenlandse minderjarige slachtoffers. Ook toont de figuur hoe het jaarlijkse percentage minderjarige slachtoffers – dus ten opzichte van het jaarlijks totaal aantal gemelde slachtoffers – zich in de tijd ontwikkelt.



Figuur 2.10 Ontwikkeling van het jaarlijks aantal bij CoMensha gemelde minderjarige (Nederlandse en buitenlandse) slachtoffers van met name seksuele uitbuiting tussen 2014 en 2023

Bron: CoMensha-databestanden

De figuur laat heel duidelijk zien dat het aantal minderjarige slachtoffers drastisch is gedaald in de afgelopen tien jaren. Als de 52 bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers van mensenhandel in 2023 vergeleken worden met de 279 minderjarige slachtoffers in 2014, dan is sprake van een daling van maar liefst 81%. Dit geldt zowel voor de aantallen Nederlandse (daling van 79%) als de buitenlandse (daling van 83%) minderjarige slachtoffers.

Minderjarige slachtoffers raken dus steeds meer uit beeld, terwijl naar schatting maar liefst een derde van alle slachtoffers van mensenhandel minderjarig is en zij veelal slachtoffer zijn van binnenlandse seksuele uitbuiting. Dat is ook internationaal het geval.⁴² Ook uit de schatting van het WODC blijkt dat minderjarige slachtoffers één van de meest verborgen categorieën van mensenhandel is.⁴³ In een eerdere slachtoffermonitor van de Nationaal Rapporteur gaf de politie al aan dat minderjarigen inderdaad steeds minder zichtbaar zijn, omdat met seksadvertenties veelal wordt geadverteerd op sociale media, wat meer onder de radar blijft.⁴⁴ In het recente onderzoek van Bureau Beke (zie de kadertekst ‘Verklaringen voor de daling in geregistreerd slachtofferschap van mensenhandel’) uiten respondenten hun ernstige zorgen over de toenemende digitalisering van mensenhandel, waarmee kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, uit het zicht van instanties blijven.⁴⁵ Ook het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) heeft onderzoek gedaan naar de rol van online platformen in relatie tot binnenlandse seksuele uitbuiting van minderjarigen. Naar aanleiding van dit onderzoek beveelt het EMM regulering van online platformen aan om te voorkomen dat minderjarigen hun diensten online aanbieden.⁴⁶ De Nationaal Rapporteur heeft al meermaals zorgen geuit over het uit beeld raken van minderjarige slachtoffers⁴⁷ en vindt het onacceptabel dat die ontwikkeling zich onverminderd heeft voortgezet. Het kunnen signaleren van online slachtofferschap is hierbij van cruciaal belang.

2.3.6 Melders van de vier groepen slachtoffers

Het aantal meldingen dat CoMensha binnenkrijgt is groter dan het totaal aantal unieke slachtoffers, omdat een slachtoffer door meerdere instanties kan worden gemeld bij CoMensha. Zo is er over de 4.858 bij CoMensha gemelde unieke slachtoffers in 2019-2023 in totaal 5.445 keer gemeld.⁴⁸ In Figuur 2.11 zijn de melders weergegeven, zowel per jaar als per vorm van mensenhandel. De groene melders zijn opsporingsinstanties: de politie, de KMar en de NLA. De gele melders zijn zorgcoördinatoren, de ngo FairWork en de restcategorie overige melders. Onder die laatste groep melders vallen (met name) opvang- en zorginstellingen, overige ngo's, overheidsorganisaties, juridische dienstverleners en particulieren.

42 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p.26; UNODC, 2022.

43 Van Dijk et al., 2021.

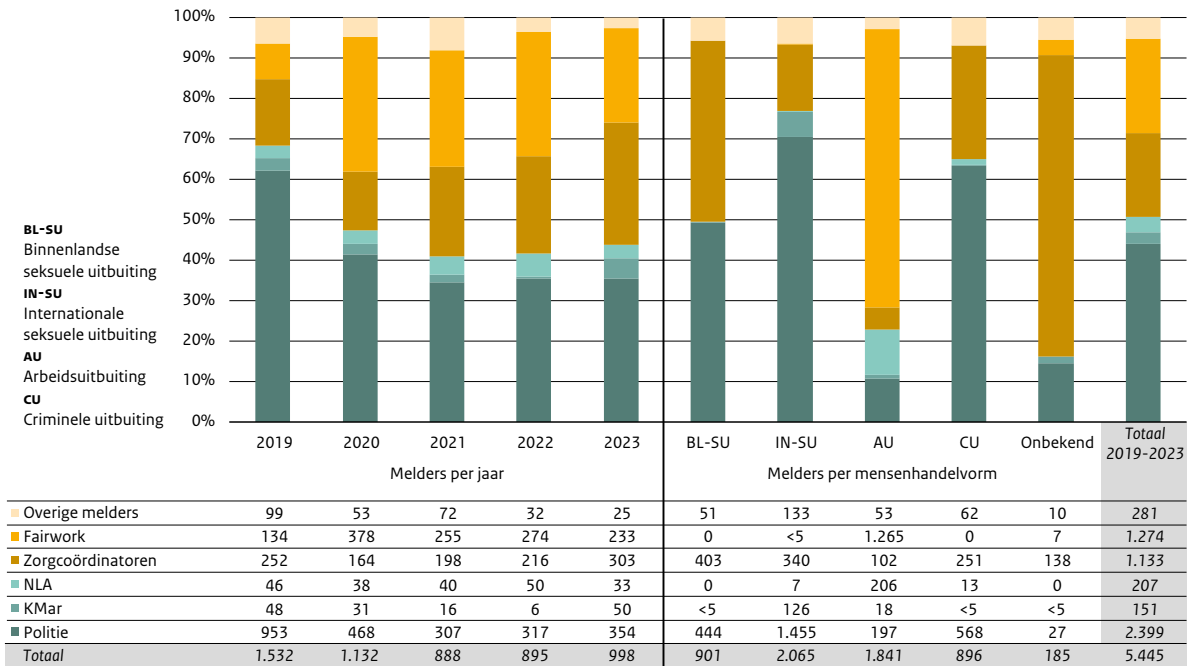
44 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), Hoofdstuk 2.

45 Nillessen et al., 2024.

46 EMM, 2023.

47 Nationaal Rapporteur, 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015); Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016); Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), hoofdstuk 5; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019); Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020).

48 Let wel: hierbij wordt alleen uitgegaan van dubbele meldingen in hetzelfde jaar tussen de verschillende groepen melders zoals die in Figuur 2.11 zijn weergegeven. Maar ook binnen een groep melders zijn slachtoffers in hetzelfde jaar soms meer dan eens gemeld (bijvoorbeeld door verschillende regionale politie-eenheden binnen de melder 'politie' of door verschillende instanties behorende tot de melder 'overige melders'). Deze dubbele meldingen zijn hier buiten beschouwing gelaten.



Figuur 2.11 Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=5.445)

Bron: CoMensha-databestanden

Stijging in het aantal meldingen van zorgcoördinatoren

Zorgcoördinatoren, Fairwork en overige melders zijn geen opsporingsinstanties. Een deel van hun meldingen komt terecht in de anonieme, niet-geregistreerde meldingen. In §2.3.8 wordt verder ingegaan op deze meldingen. De cijfers in Figuur 2.11 beschrijven de meldingen van zorgcoördinatoren, Fairwork en overige melders die wel geregistreerd zijn. Deze meldingen zijn goed voor 49% van alle meldingen (zie Figuur 2.11). Ze nemen gemiddeld 50% van alle meldingen over binnenlandse seksuele uitbuiting voor hun rekening. Verder doen zij 23% van alle meldingen van internationale seksuele uitbuiting, 77% van alle meldingen over arbeidsuitbuiting en 35% van alle meldingen over criminele uitbuiting. Zowel in relatieve als in absolute zin is het aantal meldingen van zorgcoördinatoren toegenomen. Zorgcoördinatoren melden in 2023 met name binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting: respectievelijk 30% en 37%. Maar ook melden ze 9% arbeidsuitbuiting en 24% criminele uitbuiting.

Daling aantal meldingen NLA, stijging meldingen politie en KMar

De NLA meldt slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha wanneer de indicaties van slachtofferschap voldoen aan de wettelijke definitie van mensenhandel en het slachtoffer de bedenktijd aangeboden heeft gekregen. Dit is dus een ander criterium dan het criterium van de geringste aanwijzing van mensenhandel. Van alle meldingen van arbeidsuitbuiting neemt de NLA gemiddeld 11% voor haar rekening. Ten opzichte van 2022 is het aantal meldingen vanuit de NLA gedaald van 50 meldingen naar 33. Dit is een opmerkelijke daling.

Ook het aantal meldingen arbeidsuitbuiting door FairWork is in 2023 gedaald. Zoals eerder benoemd bevat een deel van de meldingen van Fairwork onvoldoende informatie over het slachtoffer om dubbeltellingen uit te sluiten. Daardoor konden deze niet worden geregistreerd en zijn ze dus niet zichtbaar in de huidige cijfers.

De KMar heeft in 2023 aanzienlijk vaker gemeld dan in de drie jaren daarvoor. De meldingen zijn voor 86% afkomstig van district Schiphol. Daarnaast komen enkele meldingen van district Zuid, waaronder de luchthaven in Eindhoven. Van deze meldingen gaat 82% om slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting. De KMar verklaart deze stijging doordat het afgelopen jaar meer mensen van de KMar de opleiding tot intaker mensenhandel hebben gevolgd.⁴⁹ Opsporingsambtenaren bij de KMar kunnen daardoor beter signalen van mensenhandel herkennen. Daarnaast is er in 2023 meer aandacht gegeven aan het doorzetten van meldingen met mogelijke signalen van mensenhandel naar de politie, zodat die de signalen verder kan onderzoeken. Opvallend is dat in 2023 66% van de meldingen door de KMar gaat over Latijns-Amerikaanse slachtoffers, terwijl in voorgaande jaren veruit de meeste meldingen gingen over Europese slachtoffers. Een mogelijke verklaring is dat op basis van intelligence-beelden het fenomeen van Latijns-Amerikaanse sekswerkers onder de aandacht van de handhavers is gebracht. De KMar werkt op deze manier informatiegestuurd.⁵⁰

De politie is met bijna de helft van alle meldingen de grootste melder. De politie meldt met 49% het grootste deel van alle meldingen over slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting. Verder meldt de politie 70% van de slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting en 63% van de slachtoffers van criminele uitbuiting. Daarnaast is 11% van alle meldingen over arbeidsuitbuiting afkomstig van de politie. Vóór 2018 was er een dalende trend zichtbaar in het aantal meldingen van de politie. Hierover is herhaaldelijk gerapporteerd.⁵¹ In 2018 meldt de politie voor het eerst weer meer slachtoffers van mensenhandel en ook in 2019 stijgt het aantal meldingen door de politie flink. In 2020 heeft deze piek niet doorgezet: het aantal meldingen door de politie is gehalveerd van 953 in 2019 naar 468 in 2020. Ook in 2021 daalde het aantal politiemeldingen. Vanaf 2022 lijkt deze daling te stabiliseren, want het aantal meldingen bleef nagenoeg gelijk aan dat van 2021. In 2023 is het aantal meldingen door de politie weer gestegen. Volgens de politie worden er over het algemeen meer informatieve gesprekken gevoerd, waardoor er meer slachtoffers worden geïdentificeerd.⁵²

De Nationaal Rapporteur doet op dit moment onderzoek naar de signalering door de Nederlandse opsporingsinstanties: de politie, de KMar en de NLA. In dat onderzoek wordt verder ingegaan op het signaleringsproces bij die instanties. Naar verwachting wordt het onderzoek in de eerste helft van 2025 gepubliceerd.

2.3.7 Regionale politiemeldingen

Het komt voor dat slachtoffers in hetzelfde jaar meer dan eens zijn gemeld bij CoMensha door verschillende regionale politie-eenheden. In Figuur 2.12 gaat het daarom om 2.456 politiemeldingen in plaats van 2.399 (zie figuur 2.11). Deze zijn weergegeven naar regionale politie-eenheid, zowel per jaar als per vorm van mensenhandel.⁵³

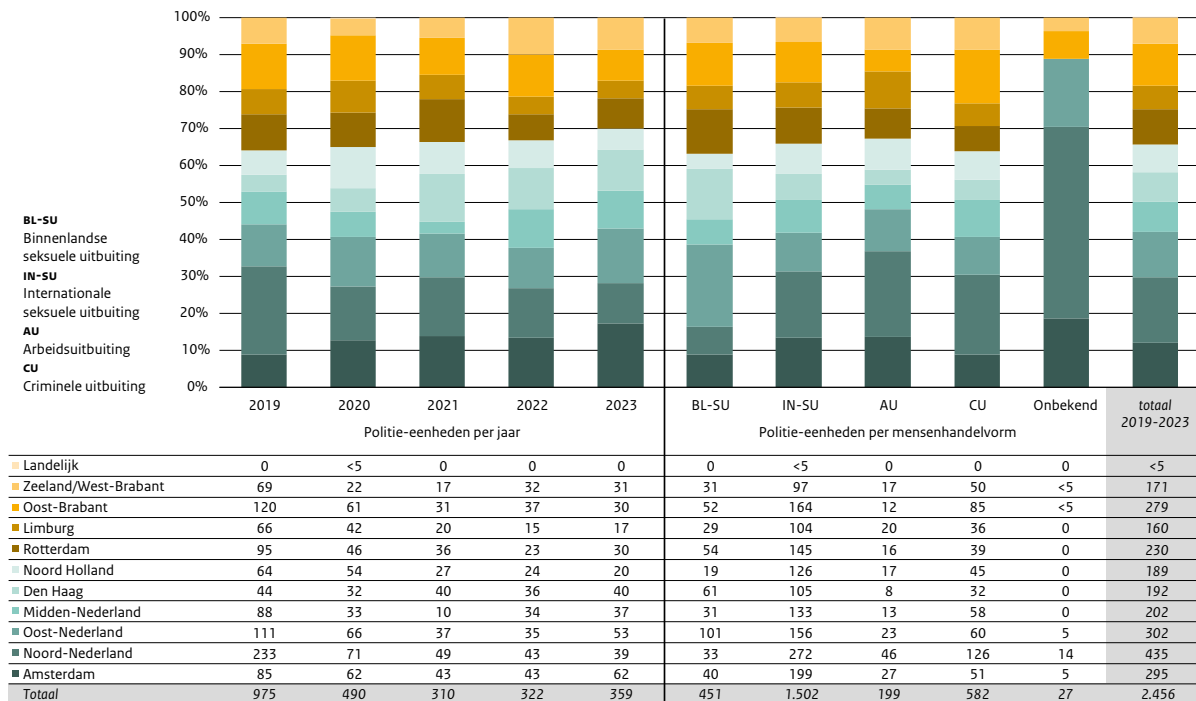
49 Interview KMar, d.d. 8 juli 2024.

50 Schriftelijke informatie KMar, d.d. 16 september 2024.

51 In 2013 meldde de politie voor het eerst aanzienlijk minder slachtoffers dan in het jaar ervoor: Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p. 50.

52 Mondelinge informatie politie, 12 juli 2024.

53 Let wel: ook hierbij wordt alleen uitgegaan van dubbele meldingen in hetzelfde jaar tussen de verschillende politie-eenheden zoals die in Figuur 2.12 zijn weergegeven. Maar ook binnen een politie-eenheid zijn slachtoffers in hetzelfde jaar soms meer dan eens gemeld. Deze dubbele meldingen zijn hier buiten beschouwing gelaten.



Figuur 2.12 Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar 2019-2023 en per vorm van mensenhandel (N=2.456)
Bron: CoMensha-databestanden

De lichte stijging in het totaal aantal politiemeldingen uit Figuur 2.11 is ook in Figuur 2.12 te zien. In 2023 hebben de eenheden in totaal meer slachtoffers gemeld. Amsterdam is in 2023 de regio met de meeste meldingen, met een stijging van 43 meldingen in 2022 naar 62 in 2023. Op de tweede en derde plaats staan in 2023 de eenheid Oost-Nederland en Den Haag. Opvallend is dat de regio Noord-Nederland in dat jaar de vierde grootste melder is, terwijl het over de jaren 2019-2023 juist de regio is die de meeste meldingen heeft gedaan. Noord-Nederland blijft in verband met Aanmeldcentrum Ter Apel en een relatief groot aandeel asielzoekerscentra nog steeds de eenheid die vrij veel aangiften opneemt. Noord-Nederland draagt twee mogelijke verklaringen aan voor hun verminderd aandeel. Ten eerste dat de bedenktijd(B8)-aangiften beter over het land worden verdeeld door het Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) en ten tweede dat er een afname is in het aantal slachtoffers met een Dublinindicatie (zie §7.4.1).⁵⁴

In totaal meldt iedere eenheid het vaakst internationale seksuele uitbuiting. Noord-Nederland deed de meeste meldingen van internationale seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en de onbekende uitbuitingsvorm. Oost-Brabant meldde het vaakst binnenlandse seksuele uitbuiting. De Landelijke Eenheid meldt vrijwel nooit slachtoffers.

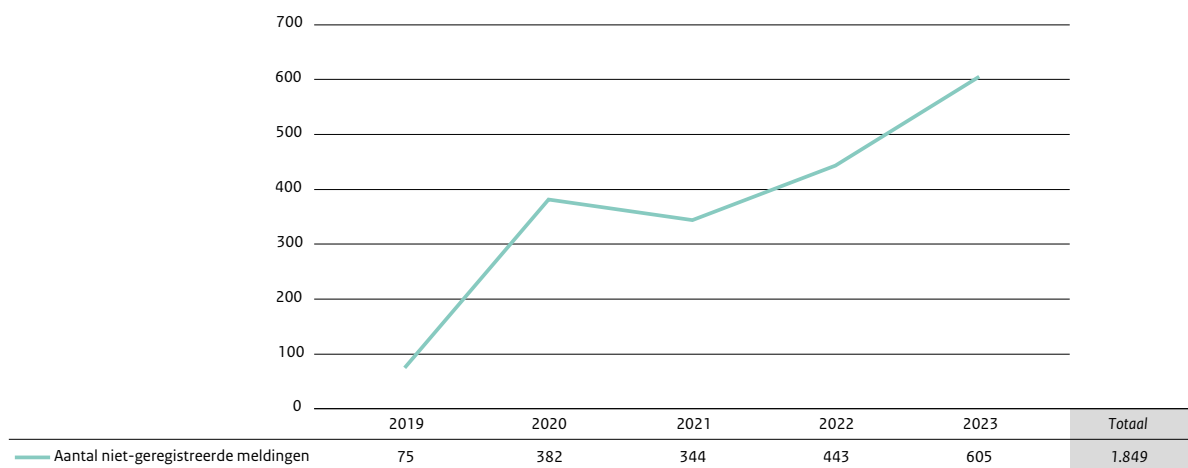
2.3.8 Niet-geregistreerde meldingen

Naast de meldingen die eerder in dit hoofdstuk zijn besproken, heeft CoMensha in de jaren 2019-2023 ook meldingen ontvangen die ze niet kunnen registreren. De reden hiervoor is dat deze meldingen onvoldoende informatie over het slachtoffer bevatten om dubbel tellingen uit te sluiten. Dit kan het geval zijn omdat er te weinig informatie in de melding bekend is of omdat de

54 Mondelinge en schriftelijke informatie politie, d.d. 17 september 2024.

naam en/of andere kenmerken van het slachtoffer bewust niet worden gemeld, een zogenaemde anonieme melding. CoMensha is begonnen om ook deze meldingen bij te houden toen in 2018 de AVG werd geïmplementeerd.⁵⁵ Sommige melders kregen namelijk door de implementatie van de AVG twijfels en angst om slachtoffers te melden bij CoMensha.⁵⁶ Met het bijhouden van de niet te registreren meldingen krijgen melders de mogelijkheid om anoniem te melden, zodat ze in ieder geval durven te melden. Het aantal meldingen dat niet geregistreerd kan worden is groot en stijgt de afgelopen jaren. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Daarom worden de niet-geregistreerde meldingen in de jaren 2019-2023 in deze monitor beschreven en toegelicht.

Figuur 2.13 geeft het totaal aantal niet-geregistreerde meldingen van mensenhandel bij CoMensha per jaar weer over de periode 2019-2023. CoMensha vraagt tegenwoordig actiever dan voorheen om anonieme meldingen als iemand eigenlijk niet wil of kan melden. Op die manier kan er toch iets aan informatie worden geregistreerd. Dit verklaart grotendeels de stijging van het aantal niet-geregistreerde meldingen zoals in Figuur 2.13 te zien is.



Figuur 2.13 Aantal niet-geregistreerde meldingen bij CoMensha, per jaar 2019-2023

Bron: CoMensha

In Tabel 2.2 zijn de slachtofferkenmerken weergegeven van de niet-geregistreerde meldingen in 2023.

⁵⁵ Interview CoMensha, d.d. 13 juni 2024.

⁵⁶ Zie ook kadertekst 'Verklaringen voor de daling in geregistreerd slachtofferschap van mensenhandel'.

Tabel 2.2 Aantal niet-geregistreerde meldingen bij CoMensha in 2023, per persoonskenmerk en vorm van mensenhandel

Melder	Geslacht			Leeftijd bij aanmelding			Nationaliteit			Sector van uitbuiting					Totaal	
	Man	Vrouw	Onb.	18-	18+	Onb.	NL	Niet-NL	Onb.	SU	AU	GB	CU	OH		Onb.
FairWork	106	75	5	0	186	0	0	173	13	0	186	0	0	0	0	186
Nidos	7	6	0	13	0	0	0	13	0	5	0	0	5	0	3	13
Zorgcoördinatoren	61	169	162	42	174	176	63	34	295	153	15	0	41	0	194	392
Overige melders	0	14	0	7	7	0	13	1	0	14	0	0	3	0	0	14
Totaal	174	264	167	62	367	176	76	221	308	172	201	0	49	0	197	605

Noot: SU=Seksuele uitbuiting, AU=Arbeidsuitbuiting, GB=Gedwongen bedelarij, CU=Criminele uitbuiting, OH=Orgaanhandel, Onb.=Onbekend.

Bron: CoMensha

Arbeidsuitbuiting meest anoniem gemeld

Van de niet-geregistreerde meldingen is 65% gedaan door zorgcoördinatoren en 31% door Fairwork. Daarnaast valt op dat het aandeel mannelijke slachtoffers dat anoniem wordt gemeld in 2023 groter is in vergelijking met eerdere jaren, namelijk 29% van de meldingen ten opzichte van 11% in 2021 en 21% in 2022. De meeste van deze meldingen zijn gedaan door Fairwork, namelijk 61%. Daarbij kan worden aangenomen dat die meldingen over slachtoffers van arbeidsuitbuiting gaan.

In 2023 zijn 62 meldingen gedaan van slachtoffers onder 18 jaar, dat is in absolute zin meer dan in 2022, toen er 37 minderjarige slachtoffers werden gemeld. Ook in relatieve zin is het aandeel iets gestegen van 8% van het totaal aantal niet-geregistreerde meldingen in 2022 naar 10% in 2023. In de meeste jaren zijn de minderjarigen het vaakst gemeld door de zorgcoördinatoren. Door zorgcoördinatoren is ook een groot aantal meldingen gedaan waarbij de leeftijd onbekend is, namelijk 176. Dit is vergelijkbaar met het aantal meldingen waarbij de leeftijd onbekend was in 2021 en 2022.

Van de niet-geregistreerde meldingen in 2023 is bij 51% van de slachtoffers de nationaliteit onbekend, 13% komt uit Nederland en 37% komt niet uit Nederland. Het aantal slachtoffers uit Nederland is laag ten opzichte van 2020, 2021 en 2022 waarbij dit aantal respectievelijk 113, 124 en 100 was. Fairwork heeft met 78% de meeste meldingen gedaan waarbij het slachtoffer niet uit Nederland komt.

Arbeidsuitbuiting is de vorm van mensenhandel die het meest onvolledig wordt gemeld in 2023. Dit is opvallend omdat in de jaren 2019-2022 seksuele uitbuiting de meest gemelde vorm was. De niet-geregistreerde meldingen van arbeidsuitbuiting zijn vrijwel allemaal gedaan door Fairwork, net als in 2022. Volgens Fairwork gaat dit dan vaak om een persoon gaat die uit beeld verdwijnt voordat er aanvullende vragen gesteld kunnen worden. Of een persoon die redenen heeft om anoniem te willen blijven.⁵⁷ Daarnaast heeft in 28% van de meldingen het slachtoffer te maken met seksuele uitbuiting. Deze meldingen zijn voor het grootste deel gedaan door zorgcoördinatoren. Dit geldt ook voor de meldingen over criminele uitbuiting, de vorm van mensenhandel die met 8% het minst vaak anoniem wordt gemeld.

57 Interview Fairwork, d.d. 8 juli 2024.

Doordat een groot deel van de meldingen niet (volledig) geregistreerd kan worden, is er geen goed zicht op de totale aard en omvang van mensenhandel. Wanneer die informatie wel aanwezig is bij de melder, maar bijvoorbeeld vanwege de AVG niet wordt gedeeld, moet gezocht worden naar mogelijkheden om deze informatie te ontsluiten. Met de handreiking ‘De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens’ is in 2020 een eerste stap gezet.⁵⁸ Deze handreiking beoogt zo duidelijk mogelijk weer te geven wanneer informatie over mogelijke slachtoffers gedeeld mag worden voor opsporing, vervolging, het bestuurlijke domein en zorg en opvang. Inmiddels zijn we jaren verder en lijkt de handreiking niet de beoogde duidelijkheid te hebben gegeven. De cijfers in deze monitor laten zien dat CoMensha jaarlijks een hoog aantal anonieme meldingen ontvangt. Ook in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel is een actielijn opgenomen om de informatiedeling en gegevensverwerking te verbeteren (zie ook de kader tekst ‘Actieplan programma Samen tegen mensenhandel’ in Hoofdstuk 1). Als concrete actie staat daarin onder meer om de bestaande samenwerkingsconvenanten en de genoemde handreiking te analyseren en te verkennen of er aanvullende of aangepaste regelgeving of afspraken nodig zijn. Om de aanpak van ondermijnende criminaliteit, en daarmee ook mensenhandel, te versterken is inmiddels de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) aangenomen. Deze wet zal op 1 januari 2025 in werking treden en ziet op 4 samenwerkingsverbanden, waaronder het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) en het Zorg- en Veiligheidshuis. Met deze wet wordt voorzien in een juridische grondslag om (bijzondere) persoonsgegevens systematisch te verwerken. Hierbij is het voor het RIEC van belang dat dit samenwerkingsverband, in het kader van de aanpak van mensenhandel, ook bijzondere persoonsgegevens omtrent seksueel gedrag en seksuele gerichtheid kan verwerken. In deze wet wordt hierin voorzien.⁵⁹ Alhoewel dit een belangrijke stap is voor de samenwerking binnen de RIECs en Zorg- en Veiligheidshuizen, inclusief ten behoeve van de aanpak mensenhandel, blijven de problemen en onduidelijkheden rondom het melden bij CoMensha bestaan.

2.4 Online signalering van mensenhandel

Voor veel slachtoffers is de stap om zich te melden bij een hulpverlenende instantie erg groot. Dit komt bijvoorbeeld doordat ze het gevoel hebben niet begrepen te worden, door schuld- of schaamtegevoelens, doordat ze worden bedreigd of omdat ze bang zijn voor de gevolgen.⁶⁰ De mogelijkheid om (anoniem) te chatten of bellen met een hulpverlenende instantie lijkt voor slachtoffers de drempel te verlagen om hun verhaal te vertellen en om hulp te vragen.⁶¹ Het belang van laagdrempelige hulpverlening is tijdens de COVID-19-pandemie extra zichtbaar geworden. Er zijn in Nederland een aantal instanties voor slachtoffers die aansluiten bij de digitale leefwereld. Zij treden online met ze in contact om advies en een eerste vorm van hulp te bieden. Hiermee bereiken zij slachtoffers die tot dan toe niet altijd zichtbaar waren.⁶²

Chat met Fier is zo’n anonieme chatservice. De service is onderdeel van hulpverleningsorganisatie Fier die hulp biedt aan slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Naast chat met Fier bestaan er andere anonieme chatservices die hulp bieden aan slachtoffers, zoals Helpwan-

58 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020.

59 Kamerstukken II 2019/20, 35447, nr. 3.

60 CKM, 2019; Covers et al., 2022; Nationaal Rapporteur, 2022 (Brede Blik op Slachtofferschap).

61 CKM, 2021.

62 Website CKM, www.hetckm.nl/nieuws-en-publicaties/onzichtbare-slachtoffers-van-mensenhandel-in-2020/1 (geraadpleegd 7 juli 2022).

ted.nl. In 2023 heeft Chat met Fier 25.706 chatgesprekken gevoerd met 18.230 unieke chatters over uiteenlopende soorten problematiek, zoals partnergeweld, eengerelateerd geweld, seksueel geweld, maar ook over verschillende vormen van mensenhandel.⁶³ De hulpverleners op de chat zijn getrainde professionals die werkzaam zijn bij Fier. Zij zoeken samen met het slachtoffer naar mogelijkheden voor hulp en ondersteuning. Ook kunnen zij doorverwijzen naar de politie, als een slachtoffer dat wil.

2.4.1 Achtergrond van de cijfers

De registratie van de Chat met Fier-gesprekken geeft inzicht in de aard van slachtofferschap van een groep slachtoffers die naar verwachting voor een groot deel niet in beeld is bij CoMensha.

Methodiek

Voor deze monitor heeft de Nationaal Rapporteur een dataset ontvangen met daarin de unieke anonieme slachtoffers van mensenhandel die in 2023 met Chat met Fier hebben gesproken. Het gaat hierbij om de chatgesprekken die gestart zijn via Chat met Fier zelf, maar ook om de chatgesprekken die via de samenwerking tussen Fier en het Centrum Seksueel Geweld (CSG) zijn binnengekomen. Via de chatfunctie van het CSG kunnen slachtoffers namelijk ook chatten met hulpverleners van Fier.

Onderzoekers van het Centrum Kinderhandel en Menshandel (CKM), onderdeel van het Kennis- en Innovatiecentrum van Fier, hebben met behulp van een codeboek de chatgesprekken geanalyseerd van unieke bezoekers die in de periode van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2023 voor het eerst in beeld zijn gekomen van Chat met Fier. De hulpverlener heeft bij deze bezoekers aangemerkt dat ze een hulpvraag hadden over mensenhandel. Het kan hierbij gaan om slachtoffers die zelf zeggen te worden gedwongen om criminele feiten te plegen of seks te hebben met anderen. Het kan ook gaan om bezoekers die hun zorgen uiten over iemand in hun omgeving die dit meemaakt.

Beperkingen aan de data

Omdat de chatgesprekken anoniem zijn, kunnen de slachtoffers niet worden vergeleken met de slachtoffers die staan geregistreerd bij CoMensha (§2.3). Er valt dus niet na te gaan of slachtoffers wel of niet zijn gemeld bij CoMensha. Desondanks biedt deze set inzicht in een unieke groep, veelal jonge, slachtoffers die online hulp zoekt.

Het vaststellen van mensenhandel is niet het hoofddoel van Chat met Fier. Het gaat om informatie die slachtoffers zelf of iemand in hun omgeving aan de hulpverlener vertellen tijdens een chatgesprek. Soms zijn slachtoffers niet op de hoogte of er sprake is van betaling of in hoeverre het misbruik is toegepast door de uitbuiters. Dit zijn echter wel belangrijke aspecten voor de juridische definitie van mensenhandel. Ook is het mogelijk dat hulpverleners slachtoffers van mensenhandel niet als zodanig herkend of geregistreerd hebben. Dit kan voorkomen als slachtoffers niet de hele situatie beschrijven uit schaamte of angst, of omdat zij zichzelf niet als slachtoffer zien.

Ten slotte hebben de onderzoekers met uiterste zorgvuldigheid het aantal dubbelingen uit de dataset verwijderd. Omdat de chatgesprekken anoniem zijn, kan het in theorie voorkomen dat een persoon toch twee keer is meegenomen in het onderzoek. Bovendien kan het zo zijn dat

⁶³ Fier, 2023.

iemand uit de omgeving van het slachtoffer en het slachtoffer zelf onafhankelijk van elkaar contact hebben opgenomen. Omdat de meeste chats zijn gevoerd door slachtoffers zelf, heeft dit weinig invloed op de resultaten van het onderzoek hebben.

2.4.2 Slachtoffers die online hulp krijgen van Chat met Fier

In 2023 zijn er in totaal met of over 263 unieke slachtoffers van mensenhandel chatgesprekken gevoerd bij Chat met Fier. In 8 gevallen is onbekend om welke vorm van mensenhandel het gaat. Deze slachtoffers zijn niet meegenomen in de verdere analyses, waardoor het totaal aantal slachtoffers op 255 komt. In 83% van de gevallen gaat het hierbij om het slachtoffer zelf dat contact opneemt. In de meeste andere gevallen gaat het om een familielid of persoon uit de sociale omgeving van het slachtoffer. Bij 87% van de 231 slachtoffers waarbij dit bekend was, ging het om acute onveiligheid. Chat met Fier ziet dus veel slachtoffers die acuut hulp nodig hebben. Voor 41% van de 133 slachtoffers bij wie dit bekend is, is de hulpverlener op de chat de eerste aan wie het slachtoffer over de uitbuiting vertelt. Figuur 2.14 toont het aantal unieke slachtoffers dat Chat met Fier de afgelopen jaren in beeld had.



Figuur 2.14 Aantal slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2019-2023 (N=1.376)

Bron: Chat met Fier-databestand⁶⁴

Na daling in 2022, weer toename slachtoffers in beeld in 2023

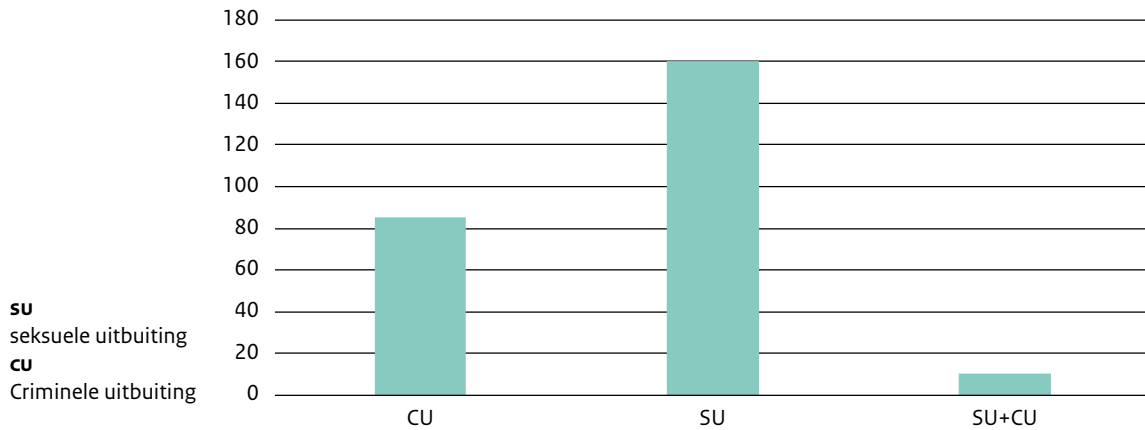
In 2022 is het aantal slachtoffers in beeld gedaald ten opzichte van de jaren ervoor. Een mogelijke reden hiervoor is het feit dat er in dat jaar geen grote bewustwordingscampagne rondom Chat met Fier is geweest. Bovendien is het aantal aanbieders van online hulpverlening in de afgelopen jaren vergroot. En kan het zijn dat de aandacht voor seksueel misbruik in 2022 door de misstanden bij The Voice en de aflevering van Boos de aandacht voor mensenhandel hebben verminderd.⁶⁵ Het aantal slachtoffers van mensenhandel is in 2023 weer met 11% is toegenomen ten opzichte van 2022.

Seksuele uitbuiting komt het meest voor

Figuur 2.15 toont de verschillende vormen van mensenhandel waarover gepraat wordt in de chat.

64 CKM (2023).

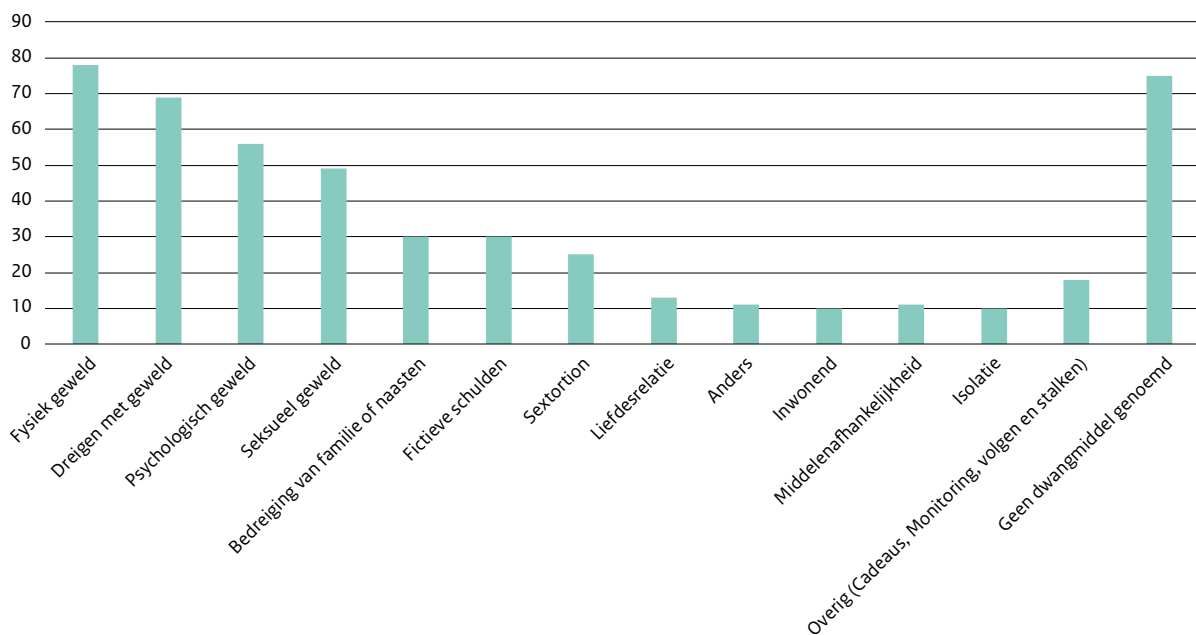
65 CKM (2023).



Figuur 2.15 Vorm van mensenshandel bij de slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=255)

Bron: Chat met Fier-databestand

Meer dan de helft van de slachtoffers (61%) vertelt tijdens het chatten over seksuele uitbuiting. 32% van de slachtoffers is slachtoffer van criminele uitbuiting. In veruit de meeste gevallen (80%) gaat het hierbij om uitbuiting in de drugscriminaliteit. In een klein deel van de gevallen is er sprake van zowel seksuele als criminele uitbuiting. De dwangmiddelen die daarbij gebruikt zijn, staan weergegeven in onderstaande figuur.⁶⁶



Figuur 2.16 Dwangmiddelen bij slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=485)

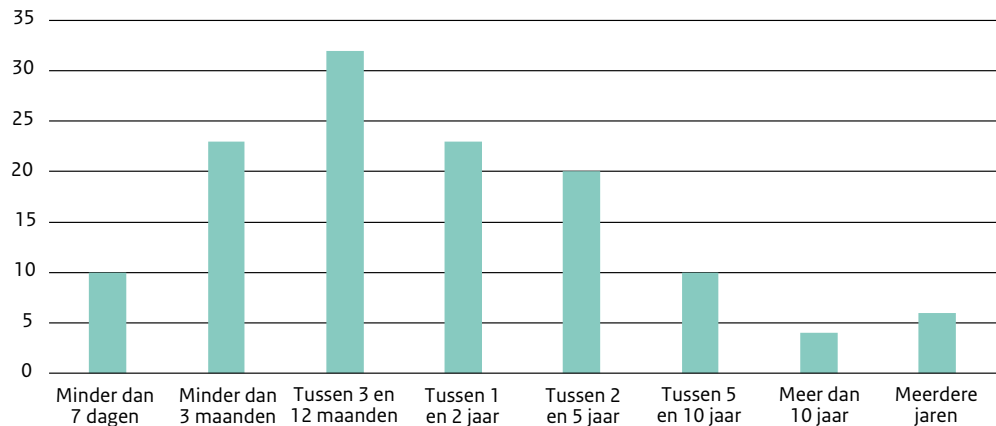
Bron: Chat met Fier-databestand

⁶⁶ Omdat er verschillende dwangmiddelen per slachtoffer gebruikt kunnen worden, telt het totaal op tot meer dan 255.

Fysiek geweld, dreigen met geweld, psychologisch geweld en seksueel geweld komen het meest voor, gevolgd door bedreiging van familie of naasten en het afpersen met fictieve schulden. In 29% van de gevallen werd geen dwangmiddel genoemd. Van die gevallen is een derde van de slachtoffers minderjarig. Dat er geen dwangmiddel is gebruikt, wil niet zeggen dat de situatie geen mensenhandel is. Dwang is bij minderjarigen namelijk geen vereiste.

Driekwart van de slachtoffers langer dan 3 maanden uitgebuit

Figuur 2.17 toont de duur van de mensenhandel als dit is genoemd in de chat.



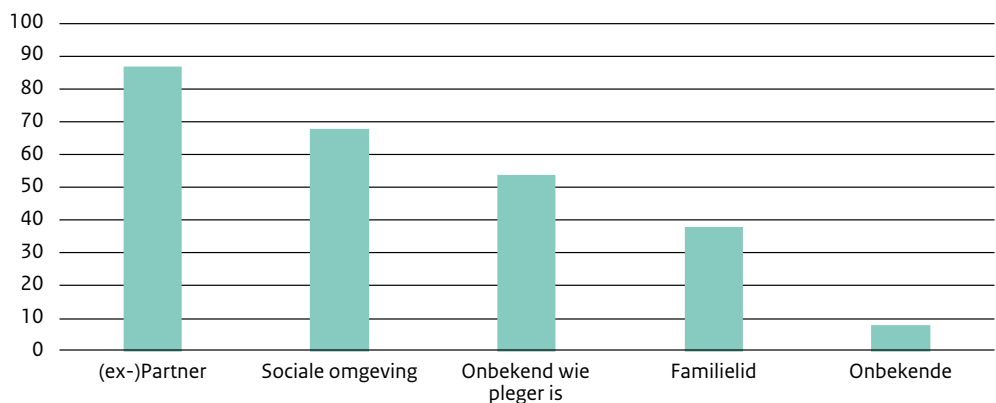
Figuur 2.17 Duur van de mensenhandel van slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (n=128)

Bron: Chat met Fier-databestand

Bij ongeveer de helft van de slachtoffers is niet bekend hoe lang de mensenhandel geduurd heeft. In de gevallen waar dit wel bekend is, duurt de mensenhandel bij maar liefst 74% van de slachtoffers langer dan 3 maanden. Ongeveer de helft van de slachtoffers wordt zelfs een jaar of langer uitgebuit.

Voornaamste pleger in veel gevallen de (ex-)partner van het slachtoffer

Onderstaande figuur toont de voornaamste pleger van de mensenhandel.



Figuur 2.18 Voornaamste pleger mensenhandel van slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=255)

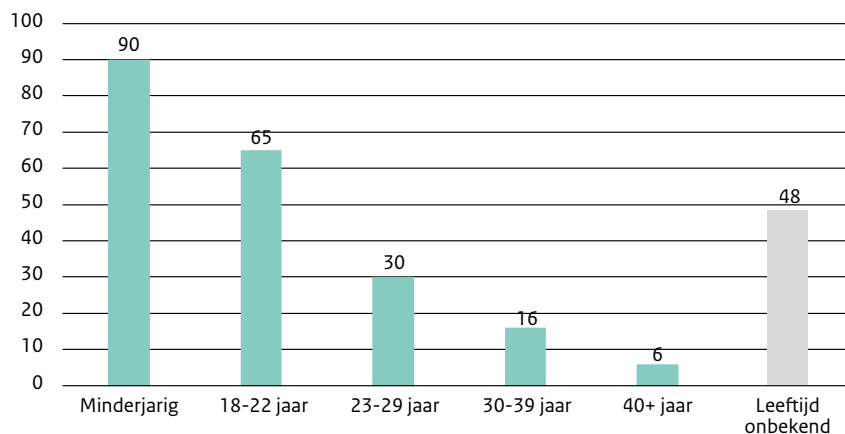
Bron: Chat met Fier-databestand

Uit Figuur 2.18 blijkt dat de meest voorkomende plegger van de mensenhandel (34%) de (ex-) partner van het slachtoffer is, gevolgd door de sociale omgeving van het slachtoffer. Bij 38 slachtoffers was de voornaamste plegger een familielid. In 68% van deze 38 gevallen ging het om de vader van het slachtoffer. In andere gevallen gaat het om een van de ouders die het seksueel misbruik van het kind faciliteert voor een derde.

Relatief vaak sprake van meerdere plegers

In bijna de helft van de 175 gevallen waarin dit bekend is, wordt een slachtoffer uitgebuit door meerdere plegers. Bij deze slachtoffers verschilt de voornaamste plegger in vergelijking met de slachtoffers die door één plegger zijn uitgebuit. Bij de 83 gevallen waarin sprake is van meerdere plegers, is 36% uitgebuit door de sociale omgeving, tegenover 32% van de 92 slachtoffers waarvan bekend is dat ze door één plegger zijn uitgebuit. Slachtoffers die door meerdere plegers uitgebuit zijn, worden minder vaak dan slachtoffers van één plegger uitgebuit door een (ex-) partner (21% versus 45%). Ook is het vaker onbekend wie de plegger is (21% versus 1%). Ten slotte is er relatief vaker sprake van criminele uitbuiting bij slachtoffers uitgebuit door meerdere plegers vergeleken met slachtoffers die uitgebuit zijn door één plegger (42% versus 20%) en een combinatie van criminele en seksuele uitbuiting (8% versus 2%).

Figuur 2.19 toont de leeftijdsverdeling van de slachtoffers die op de chat kwamen of op de chat besproken zijn.

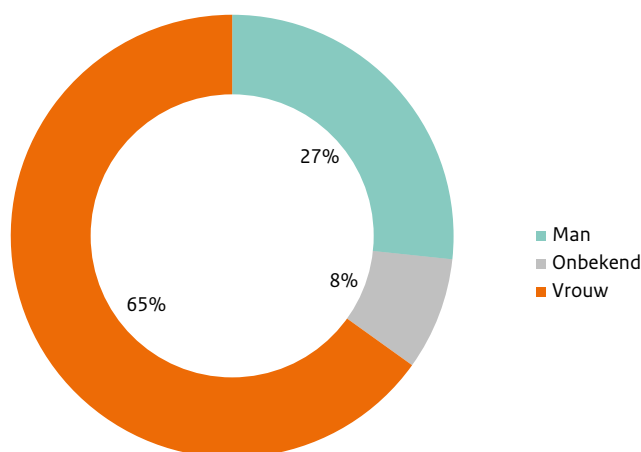


Figuur 2.19 Leeftijd van de slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=255)

Bron: Chat met Fier-databestand

Slachtoffers met of over wie gechat wordt zijn veelal jonge vrouwen

Uit bovenstaande figuur blijkt dat ruim een derde van de slachtoffers met wie is gechat of die op de chat zijn besproken minderjarig is. Nog eens een kwart is adolescent (18 tot en met 22 jaar). De jonge slachtoffers van mensenhandel, die bij CoMensha veelal uit beeld blijven (zie Hoofdstuk 2), worden dus wel gezien bij Chat met Fier. Omdat de chatfunctie anoniem is, kan er helaas geen koppeling gemaakt worden met de CoMensha slachtoffers. Van de minderjarige slachtoffers in beeld bij Chat met Fier, is 61% slachtoffer van seksuele uitbuiting en 36% van criminele uitbuiting. Gemiddeld zijn deze slachtoffers 15 jaar oud en is 61% vrouw. In veruit de meeste gevallen, ging het om een acuut geval van uitbuiting.



Figuur 2.20 Geslacht van de slachtoffers in beeld bij Chat met Fier in 2023 (N=255)

Bron: Chat met Fier-databestand

In Figuur 2.20 is te zien dat de slachtoffers met wie is gechat of die op de chat zijn besproken in bijna twee derde van de gevallen vrouw zijn. Ruim een kwart van de slachtoffers is man en in 8% van de gevallen is het geslacht niet benoemd tijdens het chatgesprek. Verder zijn mannelijke slachtoffers vaker slachtoffer van criminele uitbuiting (87%) en vrouwelijke slachtoffers vaker van seksuele uitbuiting (84%). Er zijn ook verschillen in de voornaamste plegger van de uitbuiting. Bij mannen is 37% van de slachtoffers uitgebuit door een onbekende plegger en 41% door hun sociale omgeving. Vrouwen worden het vaakst uitgebuit door hun (ex-)partner (48%), een familielid (19%) of het is onbekend wie de plegger is (14%).

2.5 Meldingen bij Veilig Thuis

Veilig Thuis is het wettelijk ingestelde advies- en meldpunt voor vermoedens van huiselijk geweld en/of kindermishandeling. Er zijn verspreid over het land 25 Veilig Thuis-organisaties. Deze organisaties vallen onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Veilig Thuis geeft advies, neemt meldingen aan, draagt een melding over aan de juiste hulpverlening of doet zelf onderzoek en stelt voorwaarden bij onveilige thuissituaties. Veilig Thuis komt daarbij ook (vermoedelijke) situaties van mensenhandel tegen en de registratie ervan vormt daarmee een belangrijke bron voor de signalering van de aard en omvang van mensenhandel.

2.5.1 Achtergrond van de cijfers

Om de data over Veilig Thuis te presenteren, is gebruikgemaakt van cijfers uit de Beleidsinformatie Veilig Thuis van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Elk half jaar publiceert het CBS op StatLine cijfers van Veilig Thuis over gegeven adviezen, ontvangen meldingen en uitgevoerde diensten Onderzoek en Voorwaarden & Vervolg.

Zowel burgers (kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen) als professionals kunnen bij Veilig Thuis terecht voor advies of het doen van een melding, wanneer er sprake is van een (vermoedelijke) situatie van kindermishandeling, oudermishandeling of huiselijk geweld. Soms kan de persoon die contact opneemt met Veilig Thuis zelf verder met het advies dat hij krijgt. In andere gevallen is het nodig een melding te maken. Veilig Thuis doet dan een veiligheidsbeoordeling. Een veiligheidsbeoordeling houdt in dat Veilig Thuis na een melding zicht probeert te

krijgen op de veiligheid in het gezin of huishouden. Op basis daarvan valt een besluit over vervolgstappen. Veilig Thuis kan besluiten zelf actie te ondernemen om de veiligheid te herstellen of kan besluiten de melding over te dragen aan de lokale hulpverlening. Indien Veilig Thuis besluit om zelf het vervolg van de melding op te pakken, al dan niet samen met ketenpartners, dan zet zij een zogenoemde ‘dienst’ in.

Veilig Thuis kent twee diensten: de dienst Voorwaarden & Vervolg en de dienst Onderzoek. De dienst Onderzoek wordt ingezet om duidelijk te krijgen of er daadwerkelijke sprake is van huiselijk geweld en/of kindermishandeling (in dit geval met een bijkomend vermoeden van mensenhandel). Ook kan onderzocht worden welke veiligheidsvoorwaarden nodig zijn en nagegaan worden welke vervolghulp nodig is. De dienst Voorwaarden & Vervolg heeft als doel directe veiligheid te organiseren via het opstellen van veiligheidsvoorwaarden en het inzetten van vervolghulp.

In de Beleidsinformatie van Veilig Thuis worden verschillende vormen van geweld omschreven. In deze monitor worden de gegevens die in StatLine te vinden zijn onder de noemers ‘mensenhandel’ en ‘jeugdprostitutie’ – een vorm van mensenhandel – besproken. Meldingen, adviezen en diensten kunnen onder meerdere noemers geregistreerd worden. Het is daarom niet zonder meer mogelijk de aantallen van de beide categorieën op te tellen.

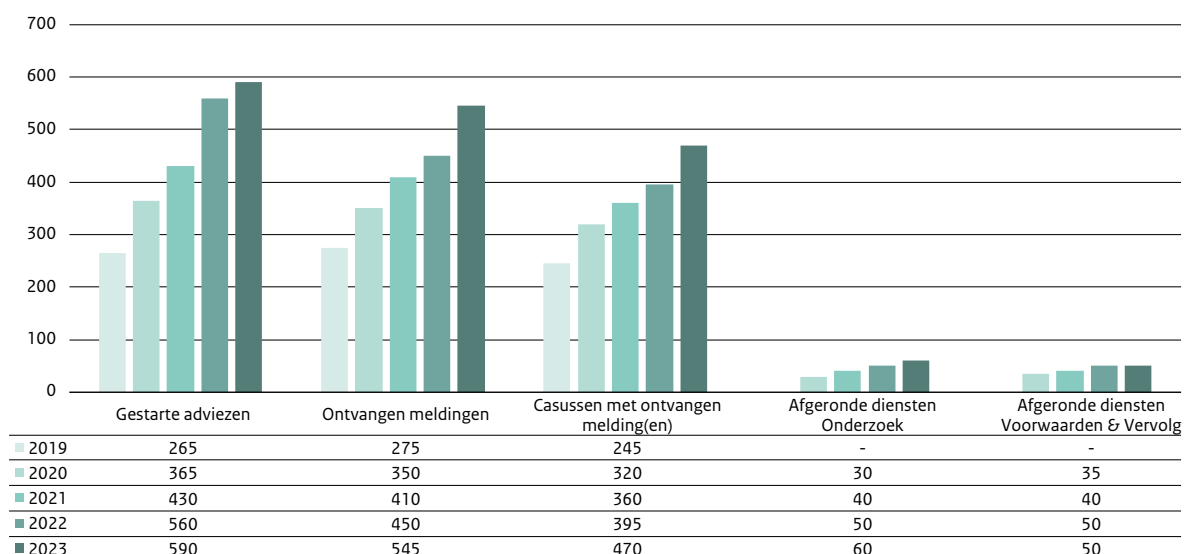
Beperkingen aan de data

Momenteel is het niet mogelijk om cijfers te presenteren over achtergrondkenmerken van personen die slachtoffer zijn van vermoedelijke mensenhandel over wie bij Veilig Thuis een melding is gedaan. Dat komt doordat Veilig Thuis wettelijk gezien geen persoonsgegevens aan het CBS mag verstrekken. Dit betekent ook dat de Veilig Thuis-data van het CBS niet gekoppeld kunnen worden aan andere datasets. Om het koppelen van datasets wel mogelijk te maken, is een traject gestart om de Wmo 2015, die de wettelijke basis voor Veilig Thuis bevat, aan te passen. Naar verwachting treedt de wetswijziging in 2025 in werking, en is het in de toekomst wel mogelijk om uitgebreider over achtergrondkenmerken van slachtoffers te rapporteren.⁶⁷

2.5.2 Adviezen, meldingen en diensten

Figuur 2.21 toont het aantal adviezen, meldingen en diensten Onderzoek en Voorwaarden & Vervolg die betrekking hebben op situaties waarbij mensenhandel (vermoedelijk) een rol speelt.

⁶⁷ Mondelinge informatie Veilig Thuis, d.d. 4 oktober 2023.



Figuur 2.21 Aantal adviezen, meldingen en diensten m.b.t. mensenhandel bij Veilig Thuis, 2019-2023

Noot: de aantallen zijn afgerond op vijftallen

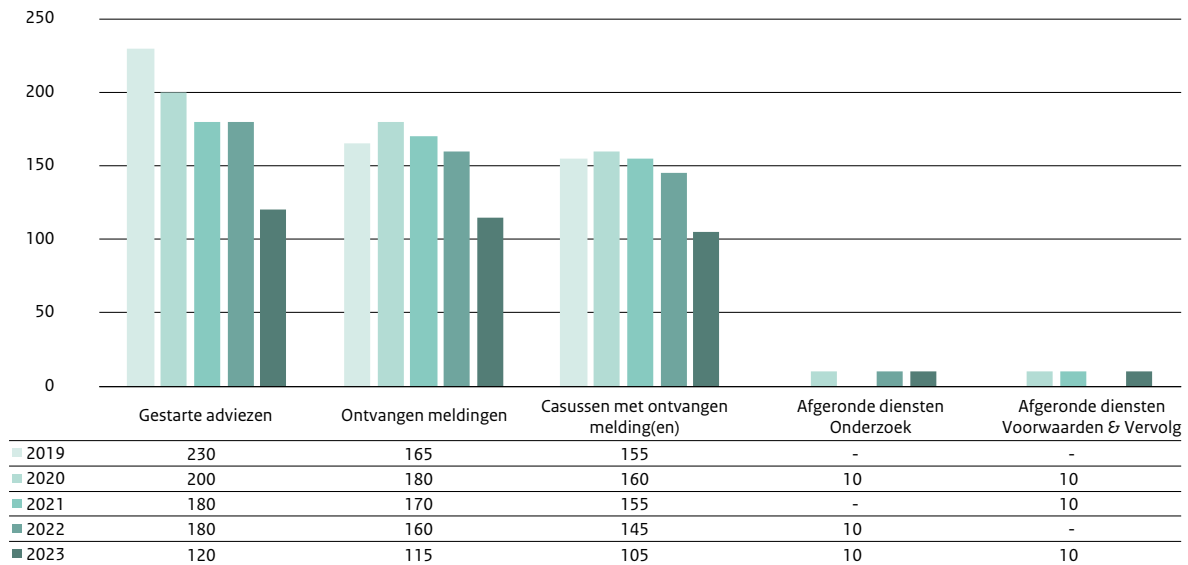
Bron: CBS-StatLine, geraadpleegd op 30 oktober 2024

Het aantal gegeven adviezen dat betrekking heeft op mensenhandel is meer dan verdubbeld van 265 in 2019 tot 590 in 2023. Het aantal ontvangen meldingen mensenhandel verdubbelde eveneens. Ook het aantal afgeronde diensten Onderzoek en Voorwaarden & Vervolg maken een flinke groei door.

Er is een groot verschil tussen het aantal gegeven adviezen en meldingen enerzijds en de diensten Onderzoek en Voorwaarden & Vervolg anderzijds. Dit komt doordat veel meldingen na een veiligheidstaxatie worden overgedragen aan (bestaande) specialistische hulpverlening. Daarnaast kunnen meerdere meldingen betrekking hebben op één casus. Doorgaans ligt het aantal casussen 9% tot 14% procent lager dan het aantal meldingen.

Naast de categorie mensenhandel kent Veilig Thuis onder meer de categorie ‘jeugdprostitutie’⁶⁸. Dit is een vorm van seksuele uitbuiting van minderjarigen. Het aantal adviezen, meldingen en diensten dat betrekking heeft op uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie neemt af. Het is niet duidelijk of dit betekent dat het fenomeen daadwerkelijk minder gesignaleerd wordt, of dat de meldingen, adviezen en diensten die eerder onder de noemer van ‘jeugdprostitutie’ werden geregistreerd, nu vaker onder de noemer van mensenhandel worden geregistreerd. Daarnaast is niet duidelijk in welke mate de adviezen, meldingen en diensten die geregistreerd worden onder de noemer van ‘jeugdprostitutie’ ook geregistreerd worden onder de noemer van mensenhandel.

68 De Nationaal Rapporteur hanteert het begrip ‘jeugdprostitutie’ niet omdat het kinderen kan schaden en het risico bestaat dat de schuld bij de kinderen wordt gelegd. De term kan impliceren dat het kind heeft ingestemd met prostitutie of dat wordt aangenomen dat het kind (mede)verantwoordelijkheid is voor haar/zijn eigen uitbuiting. Een alternatieve term zoals ‘uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie’ kan worden gebruikt om vast te leggen dat een kind er nooit vrijwillig voor kiest om in de prostitutie te worden uitgebuit, maar altijd het slachtoffer is van seksuele uitbuiting.



Figuur 2.22 Aantal adviezen, meldingen en diensten m.b.t. ‘juugdprostitutie’ bij Veilig Thuis, 2019-2023

Noot: de aantallen zijn afgerond op vijftallen

Bron: CBS-StatLine, geraadpleegd op 30 oktober 2024

2.6 In het kort

Voor een effectieve en integrale aanpak van mensenhandel is inzicht nodig in hoeveel en welke slachtoffers in Nederland in beeld zijn gekomen en door wie zij zijn gesignaleerd. Dat is in dit hoofdstuk weergegeven met de data van CoMensha. Aanvullend zijn de data gepresenteerd van Chat met Fier en Veilig Thuis.

Meer meldingen van internationale seksuele uitbuiting, vooral onder Latijns-Amerikaanse slachtoffers

Na een dieptepunt in het aantal meldingen van internationale seksuele uitbuiting, is vanaf 2021 weer een absolute stijging zichtbaar. In 2023 betreft het aandeel internationale seksuele uitbuiting 37% van de meldingen waarbij de uitbuitingsvorm bekend is. Een opvallende ontwikkeling is het aantal gemelde Latijns-Amerikaanse slachtoffers. Ten opzichte van 2022 is dat aantal in 2023 meer dan verdubbeld. Meer dan de helft daarvan is slachtoffer van internationale seksuele uitbuiting. Er zijn aanwijzingen dat er georganiseerde netwerken achter deze praktijken zitten. Ook is er een toename van het aantal Latijns-Amerikaanse slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Het overgrote deel is gemeld door Fairwork en is werkzaam in de bouw en overige dienstverlening, waaronder zorg, elektriciteit, water, informatie, cultuur) maar ook in vervoer/opslag en als huishoudelijke hulp.

Opnieuw minder zicht op (minderjarige) slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting

Het aantal meldingen van binnenlandse seksuele uitbuiting is voor het tweede jaar op rij gedaald naar slechts 15% van het totaal aantal meldingen. Dit terwijl binnenlandse seksuele uitbuiting naar schatting de meest voorkomende vorm van mensenhandel in Nederland is. De reden hiervoor is dat daders van mensenhandel meer online en mobiel werken en daarmee uit het zicht blijven. Ook heeft de verschuiving van uitbuiting naar de minder zichtbare prostitutiesectoren verder doorgezet, met name in de thuisprostitutie.

Door dit verminderde zicht op binnenlandse seksuele uitbuiting, is ook het zicht op minderjarige slachtoffers van mensenhandel verder verslechterd. Het aantal bij CoMensha geregistreerde minderjarigen is erg laag en voor het tweede jaar op rij gedaald. Dit is zeer zorgelijk, omdat het gaat om een groep kwetsbare jonge mensen.

Online hulpverlening biedt zicht op unieke groep slachtoffers

Deze jonge groep slachtoffers wordt wel gezien bij anonieme online hulpverleningsinstantie Chat met Fier. Van de 255 unieke slachtoffers over en met wie in 2023 is gechat, is 35% namelijk minderjarig. Maar liefst 60% van de slachtoffers is jonger dan 23 jaar. Chat met Fier vergroot dus met hun chat het zicht op een groep jonge slachtoffers die moeilijk in beeld komt.

Van alle 255 slachtoffers die in beeld zijn bij Chat met Fier, is het grootste deel slachtoffer van seksuele uitbuiting. Opvallend is dat de uitbuiting meestal lang aan de gang is. Driekwart van de slachtoffers wordt langer dan 3 maanden uitgebuit. De (ex-)partner en de sociale omgeving worden het vaakst genoemd als pleger. Ook is er in bijna de helft van de 175 slachtoffers waarbij dit bekend is, sprake van meerdere plegers.

Meer mensenhandel signaleerd door Veilig Thuis

Veilig Thuis is het wettelijk ingestelde advies- en meldpunt voor vermoedens van huiselijk geweld en/of kindermishandeling. Als zodanig komt het ook (vermoedelijke) situaties van mensenhandel tegen. De frequentie waarmee dat gebeurt is toegenomen: het aantal gegeven adviezen en meldingen dat betrekking heeft op mensenhandel is verdubbeld en ook het aantal (afgeronde) diensten Onderzoek en Voorwaarden & Vervolg groeit.

Uitgelicht:

*Signalering van slachtofferschap
van mensenhandel binnen de asielketen
en -opvang*

1.1 Inleiding

Effectief signaleren van mogelijke indicaties van mensenhandel in de asielketen en -opvang is belangrijk. Zo kunnen we mensen die asiel aanvragen in Nederland beschermen tegen mensenhandel en kunnen we slachtoffers herkennen, zodat zij de juiste hulp kunnen krijgen. Asielzoekers zijn meestal aangewezen op mensensmokkelaars om de Europese Unie te bereiken. Onderweg lopen zij het risico om slachtoffer te worden van allerlei vormen van geweld en misbruik.¹ De afhankelijkheid van smokkelaars maakt mensen bovendien kwetsbaar om slachtoffer te worden van mensenhandel, zoals ook eerder naar voren gebracht door de Nationaal Rapporteur. Mensensmokkel en mensenhandel zijn in de praktijk vaak verweven met elkaar.² Alleenreizende minderjarige vreemdelingen (amv) zijn vanwege hun minderjarigheid extra kwetsbaar om daar slachtoffer van te worden.

Ook wanneer mensen verblijven in de asielopvang zijn ze kwetsbaar voor uitbuiting en bestaat het risico op rekrutering door mensenhandelaren. Hiervan zijn zowel in het verleden als recent signalen over naar voren gekomen. Zo vroeg de Nationaal Rapporteur in 2017 aandacht voor de rekrutering van jonge vrouwen rondom asielzoekerscentra voor uitbuiting in de prostitutie.³ Meer recent hebben onderzoeksjournalisten gewezen op arbeidsuitbuiting door mensenhandelaren rondom het azc Gilze. Deze halen asielzoekers in busjes op om ze zonder arbeidscontract te lange uren te laten werken voor te weinig geld.⁴

In deze Uitgelicht wordt aandacht besteed aan hoe signalering van mensenhandel in de asielketen en -opvang verloopt: waar signalen worden geregistreerd,⁵ welke signalen worden opgemerkt, en welke knelpunten de betrokken professionals daarbij ervaren. Het is een verkorte versie van een uitgebreidere publicatie over dit onderwerp.⁶

Wat betreft de asielopvang ligt de focus op de opvang door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Die opvang bestaat uit reguliere locaties, locaties specifiek voor amv, en noodopvanglocaties. De laatsten zijn bijvoorbeeld evenementhallen, lege kantoorpanden, of recreatiewoningen en kennen een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau.⁷ Daarnaast zijn er andere organisaties betrokken bij de asielopvang, bijvoorbeeld het Rode Kruis en gemeenten wanneer het gaat om tijdelijke gemeentelijke opvang,⁸ of VluchtelingenWerk voor de begeleiding van asielzoekers.

1 Rijken, 2021.

2 Nationaal Rapporteur, 2017 (Tiende rapportage Mensenhandel).

3 Nationaal Rapporteur, 2017 (Tiende rapportage Mensenhandel).

4 Website BN DeStem, <https://www.bndestem.nl/gilze-en-rijen/10-uur-per-dag-werken-voor-2-a-3-euro-per-uur-asielzoekers-geronseld-voor-illegale-arbeid-af936f73/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.comensha.nl%2F> (geraadpleegd 24 september 2024).

5 De focus ligt echter op signalering.

6 Nationaal Rapporteur, 2024 (Van puzzelstukjes naar signaal?).

7 <https://www.coa.nl/nl/noodopvang-en-tijdelijke-gemeentelijke-opvang>, geraadpleegd op 24 september 2024.

8 Bij deze opvangvorm doet het COA de coördinatie en heeft het een ondersteunende rol. Website COA, <https://www.coa.nl/nl/noodopvang-en-tijdelijke-gemeentelijke-opvang> (geraadpleegd op 24 september 2024).

1.1.1 Interviews met professionals

Er zijn 17 semigestructureerde interviews gehouden met in totaal 25 personen.⁹ Het gaat zowel om beleidsmedewerkers en -adviseurs als om medewerkers die een signalerende taak hebben. Daarnaast is schriftelijke informatie ontvangen van het Handhavings- en Informatieknooppunt (HIK) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Soms is na de interviews nog navraag gedaan en hebben respondenten schriftelijke informatie nagestuurd. Vanwege de verkennende aard van het onderzoek is ervoor gekozen om de interviews te beperken tot overheidsorganisaties die een signalerende rol hebben in de asielprocedure en in de asielopvang: de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de IND en het COA.¹⁰ Ook is met Nidos, de voogdijinstelling voor amv, gesproken over de opvang van amv. Daarnaast is een zorgcoördinator geïnterviewd, die een signalerende rol heeft op een aantal COA-opvanglocaties.

Om meer inzicht te krijgen in signalen bij amv is bovendien gesproken met twee medewerkers van de beschermde opvang. Deze opvang is bedoeld voor amv bij wie signalen van mensenhandel worden waargenomen en die acute bescherming nodig hebben.¹¹ Om het beeld te verbreden zijn er gesprekken gevoerd met iemand van het journalistencollectief Lost in Europe en met een medewerker van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Deze laatste twee gesprekken hadden ook betrekking op amv en richtten zich op veiligheidsrisico's binnen de (nood)opvang en op vermissingen. Tot slot zijn de bevindingen in deze publicatie voorgelegd aan de respondenten om deze te controleren op feitelijke juistheid. Daarbij is in enkele gevallen nog aanvullende informatie verkregen.

1.2 Signalering van mensenhandel en de registratie van signalen

In deze paragraaf wordt besproken hoe de verschillende organisaties in dit onderzoek signaleren en hoe ze de signalen registreren.

1.2.1 AVIM en KMar

Door alert te zijn op signalen van mensenhandel kunnen medewerkers van de verschillende organisaties binnen de asielketen vermoedelijke slachtoffers beschermen. De AVIM en de KMar zijn betrokken aan het begin van de asielprocedure. Zij voeren het Identificatie- en Registratieproces (I&R-proces) uit in zogenoemde ID-straten,¹² waarbij ze ook een rol hebben in de signalering van mensenhandel. In het I&R-proces stellen de AVIM en de KMar de identiteit van de asielaanvrager vast en registreren diegene. Daarvoor doorlopen ze verschillende stappen, waaronder bagage controleren, biometrische gegevens afnemen (vingerafdrukken en een gelaatsfoto) en een (kort) intakegesprek met de asielaanvrager voeren. In dit gesprek vragen ze persoonlijke gegevens uit, zoals wie iemand is en waar iemand vandaan komt. Daarnaast wordt

9 Dit waren voornamelijk digitale interviews, waarvan enkele telefoongesprekken. Eén interview is niet meegenomen in de analyse omdat de daarin gegeven informatie niet met voldoende zekerheid kon worden vastgesteld.

10 Er is niet gesproken met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), die eveneens een signalerende rol heeft. De reden hiervoor is dat de verkenning is afgebakend tot de lopende asielprocedure.

11 Interview beschermde opvang, d.d. 1 juli 2024.

12 De AVIM voert het proces uit in Ter Apel en Budel. De KMar voert dat uit op de luchthavens en vanuit het toezicht aan de binnengrens van Nederland.

gevraagd waarom diegene naar Nederland is gekomen.¹³ De signalering van mensenhandel is zowel bij de AVIM als bij de KMar een neventaak binnen het I&R-proces. Primair is het proces gericht op de identiteit vaststellen van de persoon die asiel wil aanvragen en om diegene te registreren. In vergelijking met de IND en COA, hebben de AVIM en KMar een relatief kort contactmoment met de asielaanvrager.

AVIM¹⁴

Wanneer tijdens het I&R-proces een signaal van mensenhandel wordt opgemerkt, wordt dit gemeld aan de coördinator. Deze beslist vervolgens of het signaal gemeld moet worden bij het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) van de AVIM. Bij twijfel kan daarover ook telefonisch overlegd worden. Een signaal moet in ieder geval concreet genoeg zijn voor de politie om er iets mee te kunnen; het kan niet alleen een ‘onderbuikgevoel’ zijn, aldus een van de geïnterviewde operationeel specialisten. Het TMM pakt het signaal vervolgens verder op.

Bij signalen van mensenhandel (zowel concrete als minder concrete) registreert de AVIM deze als bijzonderheden in het systeem Politie Suite Handhaving-Vreemdelingen (PSH-V). Een van de geïnterviewden brengt naar voren dat het lastig is om op basis van deze registraties inzicht te krijgen in de signalen, omdat ze niet gemakkelijk uit het systeem te filteren zijn. TMM-signalen worden, behalve met Handhaving van de IND, niet gedeeld met ketenpartners. De reden hiervoor is de gevoelige en mogelijk strafrechtelijke aard van de informatie en de wet- en regelgeving die daarover gaat. Vermoedens van slachtofferschap die (nog) niet concreet genoeg zijn, worden eveneens gedeeld met Handhaving van de IND, zodat zij dit verder kunnen oppakken.¹⁵ Andersoortige informatie, bijvoorbeeld over het gedrag van een asielaanvrager, kan wel worden gedeeld met andere ketenpartners.

KMar¹⁶

De KMar voert het I&R-proces uit als onderdeel van het binnenlands vreemdelingtoezicht en aan de buitengrens van het Schengengebied op de luchthavens. Alleen op de luchthavens heeft de KMar de verantwoordelijkheid voor het domein mensenhandel. De KMar is verantwoordelijk voor de mensensmokkelzaken en de politie voor die over mensenhandel. Formeel heeft de KMar geen taak om asielzoekers aan de binnengrens van Nederland te identificeren en registreren.¹⁷ Zij worden naar Ter Apel gestuurd. Maar in tijden van hoge instroom voert de KMar wel het I&R-proces uit wanneer iemand wordt aangetroffen die een asielwens uit. De KMar voert altijd het I&R-proces uit bij minderjarigen, voordat zij naar Ter Apel worden gebracht. Dit vanwege het belang om de minderjarigen in beeld te houden en het risico op verdwijning.

13 Interview politie, d.d. 14 mei 2024.

14 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de twee interviews met operationeel specialisten van de politie en AVIM (d.d. 14 mei en 26 juni 2024).

15 Aanvullende informatie AVIM, d.d. 3 oktober 2024.

16 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de twee individuele interviews met medewerkers van de KMar: een is adviseur met taakaccenten Mobiel Toezicht Veiligheid en Asiel en Terugkeer, en de ander is een teamleider binnen het I&R-proces op Schiphol (d.d. resp. 23 april 2024 en 17 juli 2024).

17 Dit is het gebied binnen een straal van twintig kilometer van de landsgrenzen.

Bij signalen van mensenhandel schakelt de KMar met het sluisteam, dat specifiek gericht is op mensensmokkel en mensenhandel en expertise heeft op deze gebieden.¹⁸ Bijvoorbeeld wanneer een asielaanvrager tijdens het I&R-intakegesprek vertelt geholpen te zijn met de reis, geen documenten te hebben of te hebben moeten wachten in de lounge van de luchthaven. Medewerkers van het sluisteam nemen dan het gesprek met de asielaanvrager over en stellen diegene verdere vragen over de gebeurtenissen en ervaringen. Het sluisteam beslist wat er verder met het signaal wordt gedaan. Ze beoordelen de ernst ervan en kunnen een mogelijk slachtoffer van mensenhandel op de B8-regeling wijzen.

Van het I&R-proces en het intakegesprek wordt een proces-verbaal opgemaakt dat wordt vastgelegd in het Vreemdelingen Basissysteem (VBS) van de KMar. In het proces-verbaal worden ook eventuele signalen van mensenhandel opgenomen. Net als de AVIM deelt de KMar de informatie uit het I&R-proces met de IND. Die krijgt daarvan bericht via de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV).¹⁹

1.2.2 IND²⁰

IND-medewerkers die asielaanvragers horen in het kader van hun asielprocedure, hebben een signalerende taak en moeten alert zijn op signalen van mensenhandel. Op alle IND-locaties waar asielaanvragen worden behandeld, zijn aanspreekpunten mensenhandel. Voor de afdeling Asiel en Bescherming van de IND zijn dit er in totaal twintig. De IND heeft een meldroute opgezet voor signalen van mensenhandel vanuit de asielprocedure. Deze is hetzelfde voor volwassenen en amv. De geïnterviewde coördinator licht toe dat er mailboxen zijn waar medewerkers een signaal of vermoeden van mensenhandel naar toe kunnen sturen. Daarbij gaat het om elke geringe indicatie.

Binnen de IND worden alle zogenoemde ‘fraudesignalen’, waaronder zij ook signalen mensenhandel scharen, opgevoerd in het registratiesysteem van de IND en verder verwerkt door het HIK. In 2023 gaat het om in totaal bijna 350 signalen.²¹ Bij concrete signalen wordt door de hoor- en beslismedewerker, met toestemming van de asielaanvrager, ook contact opgenomen met het TMM van de AVIM.²² Dit is aan de orde als op basis van allerlei indicatoren vermoedens zijn dat de asielaanvrager mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. Wanneer HIK-medewer-

18 Het sluisteam heeft als taak om mensensmokkel en mensenhandel te voorkomen. Medewerkers van dit team ontvangen meldingen van onder andere de afdeling Asiel van de KMar en de IND, en lopen zelf ook in burger rond op Schiphol om te signaleren. Dit betekent dat zij in hun werk ook te maken krijgen met vreemdelingen die geen asiel aanvragen. Interview KMar, d.d. 17 juli 2024. Zie ook websites Rijksoverheid en Defensie: <https://magazines.rijksoverheid.nl/jenv/migratieketen/2018/01/snel-schakelen-op-schiphol>; https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2021/10/08_achter-de-schermen1_10 (beide geraadpleegd 8 augustus 2024).

19 Via dit systeem wordt informatie over vreemdelingen die geregistreerd zijn in Nederland gedeeld met de migratieketen. Schriftelijke informatie politie, d.d. 26 september 2024.

20 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op drie interviews met medewerkers van de IND en door IND gedeelde informatie. Een interview was met de coördinator mensenhandel Asiel en Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) en senior hoor- en beslismedewerker, en senior adviseur met portefeuille mensensmokkel, mensenhandel en handhaving, d.d. 25 april 2024. De andere interviews waren met drie medewerkers van het HIK, d.d. 20 september 2024.

21 Dit is inclusief meldingen gedaan door externen. Schriftelijke informatie HIK, d.d. 17 september 2024.

22 Wanneer de asielzoeker geen toestemming geeft voor het delen van signalen met het TMM, dan wordt er wel een melding gemaakt bij het HIK om inzicht te krijgen in de aantallen meldingen. Aanvullende schriftelijke informatie IND, d.d. 2 oktober 2024.

kers een trend zien in de binnengekomen signalen, dan kan worden besloten om deze verder te onderzoeken. Dat kan leiden tot een rapportage die intern en eventueel extern gedeeld wordt.²³ Ook de signalen die onvoldoende zijn om bij de AVIM te melden, kunnen samen met andere signalen wel een bepaald beeld genereren.

Alle bij het HIK binnengekomen signalen van mensenhandel werden voorheen op periodieke basis gedeeld met de het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).²⁴ Deze werkwijze is opgeschort, omdat het volgens de geïnterviewden van de IND niet duidelijk is of dit in lijn is met de AVG. Wel wordt geaggregeerde informatie over signalen, bijvoorbeeld aantallen en nationaliteiten, op aanvraag zonder persoonsgegevens gedeeld met het EMM voor fenomeenanalyses.²⁵ Daarnaast worden signalen in algemene zin besproken met bijvoorbeeld Nidos en het COA, om zo geobserveerde trends uit te wisselen. Wanneer er echt zorgen zijn over iemand, dan worden vanuit de zorgplicht relevante ketenpartners op de hoogte gebracht. Bij amv hebben IND en Nidos contact met elkaar. Zo wordt een notificatie gestuurd naar Nidos wanneer de IND een signaal met betrekking tot een amv doorzet naar de AVIM.²⁶

1.2.3 COA²⁷

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielaanvragers. Het geeft op verschillende manieren vorm aan de signalerende taak die de organisatie heeft. Zo is er een meldroute voor signalen, worden er trainingen gegeven aan medewerkers, en zijn er contactpersonen mensenhandel. Er zijn ongeveer 250 contactpersonen mensenhandel werkzaam, maar vanwege de enorme groei van het aantal locaties de afgelopen jaren is niet op elke locatie een getrainde contactpersoon.

Ook het COA heeft een meldroute. Die is hetzelfde voor volwassenen als voor amv. Alle medewerkers en de beveiligers op COA-locaties kunnen een signaal melden via een intranetformulier dat is vormgegeven in samenwerking met de politie. Wanneer er acute onveiligheid is, dan wordt meteen de politie gebeld zonder het formulier in te vullen. Hoewel het een extra handeling is, worden medewerkers gestimuleerd om naderhand ook via het formulier de melding te maken, zodat die zeker in het politiesysteem terechtkomt.

Ingevulde meldformulieren komen binnen bij Bureau Veiligheid. Dat is het centrale informatieknoppunt van het COA rondom veiligheid. Ook komen de formulieren bij de beleidsadviseurs mensenhandel. Zij ontdoen de informatie vanwege de AVG van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens, en sturen het bestand met de signalen tweewekelijks door aan het Nationaal Vreemdelingen Informatieknoppunt (NVIK) van de politie en het Informatieknoppunt (IKP) van de KMar (voor signalen van mensensmokkel). Zij maken niet zelf al een selectie in de signalen; deze worden allemaal (beveiligd) gedeeld. De politie en de KMar kunnen binnen een bepaalde termijn de bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke informatie bij het COA vorderen voor de opsporing. Dit is echter bij weten van de geïnterviewde beleidsadviseur

23 Schriftelijke informatie HIK, d.d. 16 september 2024.

24 Het EMM is een samenwerkingsverband van de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Openbaar Ministerie. Zie website EMM, <https://www.emm-online.nl/> (geraadpleegd 24 september 2024).

25 Aanvullende informatie HIK, d.d. 18 november 2024.

26 Vaak weet de voogd van de amv dit al, omdat die aanwezig is bij het asielgehoor.

27 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op twee interviews: een met een beleidsadviseur en een met de beleidsadviseur en twee gedragsdeskundigen van het COA (d.d. resp. 18 april en 2 juli 2024).

nog niet voorgekomen. Het COA ontvangt niet standaard een terugkoppeling van het NVIK of de signalen ontvangen zijn en of er iets mee gedaan is. Een incidentele terugkoppeling laat zien dat er in een jaar minder dan 5 aanhoudingen zijn geweest naar aanleiding van in totaal 250 signalen.

De signalen worden vanuit privacyoverwegingen alleen gedeeld met de politie en de KMar. Daarnaast wordt de optie van een intakegesprek of aangifte bij de politie besproken met een asielzoeker als er meerdere signalen zijn die samen een beeld geven van het vermoedelijke slachtofferschap. Voor contact met de politie wordt toestemming gevraagd aan de asielzoeker, of de casus kan anoniem voorgelegd worden aan de politie.²⁸ Daarnaast kan een (vermoedelijk) slachtoffer dat behoefte heeft aan zorg en/of ondersteuning worden doorverwezen naar bijvoorbeeld een zorgcoördinator.²⁹ Als er bij amv signalen van mensenhandel zijn, dan bespreken de betrokken mentor en gedragsdeskundige van het COA dit op casusniveau met de voogd en gedragswetenschapper van Nidos. Dan wordt ook bekeken of plaatsing in de beschermde opvang nodig is.³⁰

1.2.4 Nidos³¹

Als voogdijinstelling is Nidos als enige van de organisaties exclusief betrokken bij amv. De jeugdbeschermers van Nidos hebben een signalerende taak op het gebied van mensenhandel. Deze taak wordt beschouwd als een onderdeel van hun overkoepelende verantwoordelijkheid om de veiligheid van de amv te waarborgen, ontwikkelingsbedreigingen te signaleren en vervolgens te doen wat nodig is in het belang van het kind. Jeugdbeschermers overleggen hiervoor met verschillende andere collega's, onder wie gedragswetenschappers. Er is dus geen sprake van een specifieke interne meldroute zoals bij de IND en het COA. Ook zijn er formeel geen aandachtsfunctionarissen mensenhandel aangesteld.

Om een signaal bij de politie (TMM) te melden, moet er voldoende zijn om te melden. Volgens één van de geïnterviewde medewerkers is er vaak te weinig om te melden. Daarnaast zijn jongeren er vaak nog niet aan toe om aangifte te doen en kan het erg belastend zijn.³² Het zwaar-tepunt in het werk van de jeugdbeschermers ligt dan ook bij de amv begeleiden en zorgen dat deze beschermd is als er signalen zijn. Daarin werkt Nidos samen met andere ketenpartners zoals het COA, en met de school waar de amv naar toe gaat. De samenwerking krijgt in de praktijk vorm en is niet geformaliseerd in formulieren of meldroutes. Jeugdbeschermers en COA-mentoren delen in periodieke overleggen en gesprekken hun zorgen en houden elkaar op de hoogte van hoe het met een amv gaat.

28 Aanvullende informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

29 Aanvullende informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

30 De beschermde opvang (bo) wordt uitgevoerd door jeugdzorgorganisatie Xonar en bestaat uit één locatie. Er zijn in totaal 24 bedden (12 voor meisjes en 12 voor jongens), waarvan een gedeelte bestemd is voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Plaatsing van een amv in de bo gebeurt wanneer er een beschermingsvraag of acuut veiligheidsgevaar is. Door plaatsing en verblijf in de bo kunnen amv uit het criminele netwerk of uit handen van de mensenhandelaar worden gehaald en tot rust komen. Er gelden beschermende maatregelen en in de begeleiding wordt ingezet op weerbaarheid. Zie Nationaal Rapporteur, 2024 (Van puzzelstukjes naar signaal?).

31 Deze paragraaf is gebaseerd op twee interviews met in totaal zes medewerkers van Nidos: een beleidsadviseur, een medewerker van de juridische afdeling, twee regiomanagers, een medewerker bij de beschermde opvang, en een medewerker in Ter Apel (d.d. resp. 27 mei 2024 en 17 juni 2024).

32 Ook verkregen vanuit aanvullende schriftelijke informatie Nidos, d.d. 8 oktober 2024.

In Ter Apel ontvangt Nidos eventuele bijzonderheden of zorgelijke signalen van het amv-team van het COA. Die kunnen zij dan meenemen in hun intakegesprek met de minderjarige. Voorheen kreeg Nidos het proces-verbaal van het I&R-proces van de AVIM, maar daarmee is de AVIM gestopt omdat de AVG dit volgens hen niet meer toestaat. Wel worden concrete signalen gedeeld wanneer het heel duidelijk is dat er mogelijk sprake is van slachtofferschap van mensenhandel. Dit komt zelden voor, is de ervaring van de geïnterviewde Nidos-medewerker in Ter Apel. Wanneer Nidos signalen van mensenhandel waarneemt in het intakegesprek, dan worden deze gedeeld met de jeugdbeschermer aan wie de amv wordt toegewezen, de IND, het COA en de AVIM.

1.3 Wat wordt er signaleerd?

Signalen kunnen heel uiteenlopend zijn. Wat er vermoedelijk aan mensenhandel speelt of heeft gespeeld en bij welke nationaliteitsgroepen verandert bovendien door de tijd heen. Zo waren er een aantal jaren geleden meerdere signalen van hoogzwangere vrouwen afkomstig uit Nigeria die kort voor de bevalling verdwenen.³³ Men is er nooit achter gekomen wat er met deze vrouwen is gebeurd. Een beleidsadviseur van het COA vertelt dat medewerkers van alle vormen van mensenhandel wel meldingen maken.

Over het algemeen zien IND-medewerkers het vaakst signalen van mensenhandel aan het begin van de asielprocedure. Het gaat dan om vermoedelijke mensenhandel die niet in Nederland heeft plaatsgevonden, maar onderweg. Wat bovendien geregeld speelt in asielprocedures en de laatste jaren vaker voorkomt als asielgrond, is de vrees voor (represailles van) de mensenhandelaren bij terugkeer naar het land van herkomst en om opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandel. Dit kan volgens de geïnterviewde coördinator bijvoorbeeld zo zijn bij mensen afkomstig uit Nigeria.

Tot slot hebben zowel de AVIM als de KMar en de IND veel te maken met signalen van mensensmokkel, omdat vrijwel alle mensen die asiel aanvragen in Nederland gesmokkeld zijn. Bij de KMar gaat het in overwegende mate om signalen van mensensmokkel en is het lastiger om signalen van mensenhandel waar te nemen.

Amv

In meerdere interviews worden signalen van criminele uitbuiting genoemd bij amv.³⁴ Deze spelen onder andere bij amv afkomstig uit Noord-Afrika.³⁵ Deze amv zijn niet bereid om aangifte te doen wanneer ze dat wordt aangeboden naar aanleiding van signalen. Of iemand ze vertelt wat ze moeten doen en of ze daarbij onder druk staan, daar willen ze niets over vertellen. Uit de interviews komt naar voren dat het lastig is om grip te krijgen op deze groep jongeren. Ze ontkennen vaak dat er iets aan de hand is en willen geen hulp ontvangen. Signalen van criminele

33 Interview IND, d.d. 25 april 2024; interview COA, d.d. 18 april 2024. Het EMM bracht in 2022 een rapport uit over Nigeriaanse criminele netwerken waarin deze trend ook benoemd is. Zie EMM, 2022a. Een rapport van het Leger des Heils uit 2022 noemt eveneens gedwongen zwangerschappen onder Nigeriaanse vrouwen. Zie Kollen, Heeringa & Vriezen, 2022.

34 Het gaat om de interviews met Nidos (d.d. 17 juni 2024), het COA (d.d. 2 juli 2024), de beschermde opvang (d.d. 1 juli 2024), de IND (d.d. 25 april 2024) en de zorgcoördinator (d.d. 28 mei 2024).

35 Voor meer informatie over deze groep amv, zie bijvoorbeeld Kulu-Glasgow et al., 2023.

uitbuiting zijn bijvoorbeeld dat jongeren dure kleding dragen of dure spullen hebben,³⁶ veel geld hebben, vaak weg zijn van de opvanglocatie, en middelen gebruiken.³⁷ In de opvanglocaties signaleert het COA bijvoorbeeld dat amv terugkomen op de locatie met volle en lege rugzakken, en dat ze betrokken zijn in illegale sigarettenhandel.³⁸

Geïnterviewden van het COA brengen naar voren dat het tegenwoordig niet meer voornamelijk amv uit Noord-Afrika zijn, maar dat er eveneens (steeds meer zorgelijke) signalen van criminele uitbuiting zijn over Syrische minderjarigen.³⁹ Daarbij zijn er recentelijk onder andere zorgen bij COA-medewerkers om netwerken van deze amv onderling. De amv in deze netwerken zetten elkaar onder druk en dagen elkaar uit om opdrachten uit te voeren om zo een hogere status te verkrijgen. Video's daarvan delen ze vervolgens op sociale media.⁴⁰ Daarbij kan het ook gaan om het filmen van vechtpartijen of om seksueel getinte video's. Daarnaast zijn er signalen dat er wapens, onder andere boksbeugels worden gekocht van het weekgeld. Het is lastig om erachter te komen wat er precies speelt in deze doelgroep. Hoewel het niet duidelijk is of het ook om mensenhandel gaat, spelen er wel afhankelijkheden, is er sprake van groepsdruk en er bestaat het vermoeden dat niet alles vrijwillig gebeurt.

Bij amv speelt tot slot het verband tussen vermissingen of verdwijningen, en signalen van mensenhandel. In de afgelopen jaren heeft de Nationaal Rapporteur meerdere malen aandacht gevraagd voor het hoge aantal verdwijningen uit de opvang en de kwetsbaarheid van amv om slachtoffer te worden van uitbuiting.⁴¹ Er lijkt sprake te zijn van een recente trend onder Soedaneese amv. Daar spelen zorgen en zijn er vermoedens dat ze naar het Verenigd Koninkrijk willen om daar te gaan werken. Daarbij is het aannemelijk dat ze daar in uitbuitingssituaties terechtkomen.⁴² Zulke 'zorgelijke' vertrekken uit de opvang worden vaak bij het COA intern via het meldformulier gemeld. Een groep die al meerdere jaren in beeld is en waar ook vermoedens zijn van slachtofferschap van mensenhandel, zijn de Vietnamese amv.⁴³ Zij hebben volgens een medewerker van de beschermde opvang niet de bedoeling om in Nederland te blijven: de beschermde opvang is een tussenstation om tot rust te komen voordat ze de overstek maken naar het Verenigd Koninkrijk.⁴⁴ Meerdere geïnterviewden brengen naar voren dat het heel lastig is om deze groep te beschermen.

Over het algemeen is het erg lastig om de vinger te kunnen leggen op vermissingen en de relatie met (signalen van) mensenhandel. Wetenschappers, journalisten en belangenorganisaties blijven hun zorgen uiten over verontrustende vermissingen van amv die vervolgens niet meer worden aangetroffen door autoriteiten, waarbij ook soms het verband met mensenhandel wordt gelegd.⁴⁵ Een verdwijning hoeft niet altijd te betekenen dat een amv (mogelijk) in een

36 Interview Nidos, d.d. 27 mei 2024.

37 Interview zorgcoördinator, d.d. 28 mei 2024.

38 Interview COA, d.d. 18 april 2024.

39 Aanvullende schriftelijke informatie COA, d.d. 24 september 2024.

40 Interview COA, d.d. 2 juli 2024.

41 Nationaal Rapporteur, 2015 (Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen); Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor Mensenhandel 2014-2018); Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019); Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019).

42 Interview COA, d.d. 18 april 2024.

43 Zie bijvoorbeeld het onderzoek van EMM uit 2019 en 2022b.

44 Interview beschermde opvang, d.d. 1 juli 2024.

45 Smit & Van Os, 2021.

uitbuitingssituatie terechtkomt. Het komt ook voor dat een jongere in overleg met familie doorreist.⁴⁶

1.4 (Ervaren) knelpunten

In de interviews hebben de professionals meerdere knelpunten naar voren gebracht die zij ervaren bij de signalering van mensenhandel in de asielketen en -opvang. In deze paragraaf volgt een selectie van die knelpunten. In de uitgebreide publicatie zijn alle knelpunten te vinden.⁴⁷

1.4.1 Kwaliteit van gemelde signalen kan beter

De kwaliteit van de signalen is van belang om daaraan opvolging te kunnen geven. Toch worden er regelmatig via het meldformulier signalen gemeld die voor de opsporing mogelijk onduidelijk zijn, aldus de beleidsadviseur van het COA. Zo kan de toelichting onvoldoende zijn, of er worden afkortingen gebruikt die onbekend zijn voor de opsporingsdiensten. In het geval van een onduidelijk signaal wordt de melder niet om een verdere toelichting gevraagd, voordat het wordt gedeeld met de opsporing. Dit wel navragen zou in principe wenselijk zijn, maar hier ligt niet de prioriteit van het COA volgens de geïnterviewde beleidsadviseur. De signalering van mensenhandel is niet de hoofdtaak van het COA. Bovendien heeft de organisatie, net als de andere organisaties in de asielketen, te maken met grote druk op de asielopvang.

1.4.2 Druk op de asielketen, groei van organisaties

De druk op de organisaties in de asielketen is van invloed op de mogelijkheid tot en de kwaliteit van signalering van mensenhandel. Dat komt duidelijk uit de interviews naar voren. De geïnterviewden bij het COA en Nidos benoemen dat hun organisaties erg gegroeid zijn en veel nieuwe medewerkers hebben gekregen. Het COA heeft veel nieuwe (nood)locaties – inmiddels meer dan dubbel het aantal reguliere locaties – en alle locaties zijn vrijwel volledig bezet.⁴⁸ Er is geen contactpersoon mensenhandel op iedere locatie. Ook de IND-medewerkers noemen de drukte bij het beoordelen van de asielaanvragen, waardoor asielzoekers langer moeten wachten op een beslissing. Daardoor duurt het ook langer voordat er met hen wordt gesproken in het kader van het aanmeldgehoor, waarin signalen van mensenhandel kunnen worden opgemerkt.

Door de groei van de organisaties en de hoge werkdruk is er volgens zowel geïnterviewden van het COA als Nidos onvoldoende tijd om alle nieuwe medewerkers te trainen in het signaleren van mensenhandel. Logischerwijs hebben zij vaak nog weinig ervaring, ook met bijvoorbeeld specifiek de doelgroep amv. Wanneer medewerkers onvoldoende ervaring hebben en onvoldoende getraind kunnen worden, bestaat het risico dat signalen van mensenhandel onvoldoende worden opgevangen. Ook heeft de druk op de asielketen gevolgen voor de mogelijkheden voor COA-medewerkers om in de opvang alert te zijn op signalen: de opvang zit vol en er is minder toezicht op de bewoners. Amv worden opgevangen in noodlocaties die minder voorzieningen hebben dan reguliere amv-locaties.⁴⁹ Het aantal kinderen in de noodopvang is tussen

46 Interview Nidos, d.d. 27 mei 2024.

47 Nationaal Rapporteur, 2024 (Van puzzelstukjes naar signaal?).

48 Zie website COA, <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting> (geraadpleegd 4 september 2024).

49 Aanvullende informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

2022 en 2024 verdubbeld.⁵⁰ In meerdere (gezamenlijke) brieven constateren de verschillende inspecties dat de rechten en veiligheid van amv en andere kinderen in de asielopvang niet gewaarborgd kunnen worden. Daarbij lukt het onvoldoende om in zinvolle dagbesteding te voorzien.⁵¹

Daarnaast kunnen de omstandigheden in de opvang ervoor zorgen dat zowel volwassen als minderjarige asielzoekers (nog) kwetsbaarder zijn om slachtoffer te worden van mensenhandel.⁵² Zo ziet een van de geïnterviewde gedragswetenschappers van het COA dat amv kwetsbaarder zijn voor arbeidsuitbuiting. Nieuwe medewerkers zijn niet altijd goed op de hoogte of zich bewust van wat er geregeld dient te worden als een jongere een bijbaan wil.⁵³ Volgens de geïnterviewde zorgcoördinator verblijven veel volwassenen door de drukte niet altijd op de azc's. Daardoor is er minder zicht op waar zij dan wel verblijven, onder welke omstandigheden, en wat zij mogelijk moeten doen in ruil voor onderdak.

1.4.3 De AVG-wetgeving

De eisen die de AVG-wetgeving stelt zijn een ander belangrijk knelpunt dat invloed heeft op de signalering van mensenhandel. Dit ervaren meerdere geïnterviewden en gaat vooral over de gezamenlijke signalering van ketenpartners. In §1.2.4 is al benoemd dat de AVIM het proces-verbaal vanuit het I&R-proces niet meer deelt met Nidos. De geïnterviewde Nidos-medewerker in Ter Apel ervaart dat als een gemis. De medewerker vertelt dat hun team soms toch dingen uit de intake kan pikken, die op zichzelf niet meteen iets concreets betreffen maar mogelijk wel kunnen wijzen op slachtofferschap. In tegenstelling tot de Nidos-medewerker ziet de geïnterviewde AVIM-medewerker het niet meer delen van de proces-verbalen niet als een knelpunt. Volgens deze medewerker gaat het om te gevoelige informatie, die via de politie opvolging krijgt als daar aanleiding voor is.⁵⁴

Ook heeft de IND het periodiek delen van alle signalen met het EMM opgeschort, in afwachting van antwoord op de vraag of er een wettelijke grondslag is om deze signalen te delen (zie §1.2.2). Daardoor missen de opsporingspartners de signalen vanuit de IND, wat de aanpak van mensenhandel niet ten goede komt.⁵⁵ Doordat er zo stukjes van de puzzel ontbreken, is er bovendien niet goed een landelijk beeld te schetsen van wat er vermoedelijk gaande is aan mensenhandel.

50 Website Kinderrechten in beweging, <https://www.kinderrechteninbeweging.nl/kinderrechten-in-beweging/migratie/> (geraadpleegd 30 oktober 2024); website NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/10/22/ondanks-de-waarschuwingen-verdubbelde-het-aantal-asielkinderen-in-noodopvang-we-zijn-door-morele-ondergrens-gezakt-a4870140> (geraadpleegd 30 oktober 2024).

51 Zie website Inspectie Justitie en Veiligheid, <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2023/05/03/inspecties-veiligheid-en-ontwikkeling-van-kinderen-in-asielopvang-nog-steeeds-in-gevaar> (geraadpleegd 30 oktober 2024). Zie ook de uitzending van Argos via website VPRO, <https://www.vpro.nl/argos/media/luister/argos-radio/onderwerpen/2023/kind-in-de-noodopvang.html> (geraadpleegd 30 oktober 2024).

52 Zo zijn er signalen van drugshandel waar amv bij betrokken zijn, en lopen zij meer risico op seksuele of criminele uitbuiting, zie website AD, https://www.ad.nl/binnenland/asielkinderen-verwaarloosd-in-luxe-hotel-criminelen-staan-gewoon-voor-de-deur-a245ef9/?cb=38cod5e7-1517-4d3d-a362-075349487ba0&auth_rd=1 (geraadpleegd 30 oktober 2024).

53 Interview COA, d.d. 2 juli 2024.

54 Interview AVIM, d.d. 26 juni 2024.

55 Interview IND, d.d. 25 april 2024.

Een ander voorbeeld is dat het COA in eerste instantie geen bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens deelt met het NVIK (zie §1.2.3). Deze kunnen later wel met een vordering worden opgevraagd in het kader van een opsporingsonderzoek. Maar voor het überhaupt starten van een opsporingsonderzoek is het van belang om dit soort gegevens te hebben. Zoals de COA-beleidsadviseur het uitlegt, is het een soort cirkel, ‘omdat de informatie die opsporing krijgt al beperkt is, is de kans kleiner dat je een onderzoek kan starten. Maar alleen als je een onderzoek bent gestart, kan je informatie opvragen.’⁵⁶ Daarnaast kan het COA vanwege de aangescherpte privacywetgeving niet meer de informatie uit de IND-gehoren inzien. De beleidsadviseur brengt naar voren dat dat als een gemis wordt ervaren omdat COA-medewerkers hierdoor niet meer proactief op signalen uit de gehoren kunnen acteren.⁵⁷

Tot slot vragen contactpersonen mensenhandel van het COA, vanwege de AVG-wetgeving, sinds een aantal jaar toestemming aan de asielzoeker voordat zij gegevens delen met de zorgcoördinatoren mensenhandel.⁵⁸ Daardoor kan het voorkomen dat iemand geen toestemming geeft waardoor het signaal niet bij hen terecht komt.

1.5 Reflecties

De bevindingen van de verkenning⁵⁹ geven aanleiding tot een aantal reflecties:

- Er is continue aandacht nodig voor bewustzijn van slachtofferschap mensenhandel. Goed getrainde professionals zijn van belang voor de signalering van slachtoffers van mensenhandel onder asielzoekers. Dat is nodig om ervoor te zorgen dat slachtoffers de hulpverlening en zorg krijgen waar ze recht op hebben.
- Effectieve signalering behoeft samenwerking. Uit de interviews blijkt dat deze samenwerking in de praktijk op verschillende manieren vorm krijgt. Er is echter geen zicht op de mate van samenwerking in de praktijk en hoe die verloopt bij de verschillende opvanglocaties en regio's. Toch is het belangrijk om dit ook in beeld te krijgen voor gelijkheid in de bescherming van slachtoffers en de aanpak van mensenhandel. Helemaal gezien de huidige omstandigheden in het opvanglandschap, dat wordt gekenmerkt door veel nieuwe (nood)locaties en nieuw personeel.
- Alle signalen dienen zoveel mogelijk samen in beeld te komen. Met behulp van signaleringsprocedures en meldroutes van de organisaties in de asielketen en -opvang kunnen signalen worden onderkend en terecht komen bij de politie en andere ketenpartners. Dit zorgt ervoor dat signalen opgevolgd kunnen worden, slachtoffers ondersteuning krijgen en daders opgespoord en vervolgd kunnen worden. Om inzicht in de aard en omvang van signalen van mensenhandel te krijgen en houden is het van belang om alle signalen samen te brengen. Alleen zo kan een zo volledig mogelijk beeld ontstaan. Bovendien kunnen juist de zachte signalen wanneer opgeteld een waardevolle bijdrage leveren aan de aanpak van mensenhandel.
- Het delen van signalen is gebaat bij duidelijkheid rondom interpretatie van de AVG. De bevindingen van de verkenning laten zien dat de eisen die de AVG-wetgeving stelt als knelpunt

56 Interview COA, d.d. 18 april 2024.

57 Aanvullende schriftelijke informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

58 Interview zorgcoördinator, d.d. 28 mei 2024.

59 Voor de uitgebreide publicatie zie *Nationaal Rapporteur, 2024* (Van puzzelstukjes naar signaal?).

ervaren worden. De Nationaal Rapporteur vindt duidelijkheid over wat wel en niet kan binnen de AVG en andere wetgeving noodzakelijk voor een effectieve aanpak van mensenhandel. De rapporteur volgt dan ook de stappen die de komende periode gezet worden binnen de Actielijn over gegevensdeling in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel.⁶⁰

- Het is belangrijk om duidelijk en volledig melden te faciliteren. In de werkpraktijk van een professional ligt de prioriteit niet altijd bij het meteen (volledig) registreren van een signaal, of bij het idee dat deze gemakkelijk uit de registratiesystemen gehaald moeten kunnen worden. Desondanks is het wel in het belang van zowel de hulpverlening als van slachtoffers om alle signalen in beeld te hebben. Zo komt er meer informatie beschikbaar over fenomenen en trends in mensenhandel, waarop de aanpak kan worden afgestemd. Daarvoor is het nodig dat organisaties hun medewerkers voldoende faciliteren, zodat zij op een gemakkelijke en eenduidige manier kunnen melden. Het daarnaast stimuleren om zo duidelijk en volledig mogelijk te melden, vergroot de kans dat de signalen meer opleveren voor de aanpak van mensenhandel.
- Knelpunten in de opvang vormen een groot risico voor (zicht op) slachtofferschap mensenhandel. De groei van het aantal opvanglocaties en het aantal medewerkers in de asielketen, in combinatie met de grote druk op de capaciteit van de asielketen en -opvang geeft aanleiding tot zorgen over (het zicht op) slachtofferschap van mensenhandel. Het risico is groot dat slachtoffers niet herkend worden en het is niet ondenkbaar dat mensenhandelaren misbruik maken van de kwetsbare opvangomstandigheden. Met de huidige grote druk op het primaire proces, delven secundaire taken als de signalering van mensenhandel het onder-spit. Terwijl zij net zo goed belangrijk zijn. Dit is onwenselijk, omdat we daarmee het zicht verliezen op wat er speelt op opvanglocaties en onder asielzoekers, en op mogelijk slachtofferschap van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur acht het van groot belang dat inspanningen worden geleverd om de omstandigheden in de asielketen en -opvang te verbeteren, zodat de betrokken organisaties en hun professionals voldoende toegerust kunnen worden om hun signalerende taak uit te oefenen.

60 Kamerstukken II 2023 – 2024, 28638, 251.

3 Signalering bij opsporings- instanties

Signalering van mensenhandel door de politie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) vormt de eerste stap in het opsporen, vervolgen en berechten van daders. Het aantal signalen van mensenhandel bij de politie is sinds 2020 stabiel. Het aantal daders dat in beeld is en het aantal aangiften lopen echter terug. De KMar signaleert de laatste jaren weer meer incidenten van mensenhandel. Het aantal meldingen bij de NLA daalt langzaam sinds 2020.

3.1 Inleiding

Voor zowel de aanpak van daders als de bescherming van slachtoffers is het belangrijk dat de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) op zoek gaan naar signalen van mensenhandel. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de aard en omvang van de signalering van mensenhandel door deze drie opsporingsinstanties: hoeveel incidenten van mensenhandel registreren zij, hoeveel verdachten komen er in beeld en hoe vaak wordt er aangifte gedaan?

Leeswijzer

In §3.2 wordt de achtergrond van de cijfers toegelicht. Daarna wordt in §3.3 de signalering van mensenhandel door de opsporingsinstanties besproken. Hierbij wordt eerst ingegaan op de signalering door de politie (§3.3.1), vervolgens op de signalering bij de KMar (§3.3.2), en dan op de signalering bij de NLA (§3.3.3). Ten slotte worden in §3.4 de belangrijkste bevindingen kort samengevat.

3.2 Achtergrond bij de cijfers

Waar in Hoofdstuk 2 het accent ligt op het in beeld brengen van de slachtoffers van mensenhandel, gaat het in dit hoofdstuk specifiek om de signalering van incidenten van mensenhandel bij de opsporingsinstanties. Om de aard en omvang van de signalering van mensenhandel door de politie, de KMar en de NLA in kaart te brengen zijn registergegevens en statistieken van deze instanties gebruikt. De gegevens van de politie zijn afkomstig uit het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH). Data over de signalering door de KMar zijn afkomstig uit het Bedrijfsprocessensysteem (BPS). Deze gegevens worden aan de hand van specifieke criteria door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) samengebracht in een database.¹ De voor de Monitor Mensenhandel 2019-2023 relevante gegevens zijn vervolgens aan de Nationaal Rapporteur ter beschikking gesteld. Aanvullend hierop heeft de politie gegevens over aangiften (uit Basisproces stuur) direct aan de Nationaal Rapporteur geleverd. Tot slot zijn openbaar gepubliceerde statistieken van de NLA gebruikt.

3.2.1 Vormen van mensenhandel

In het registratiesysteem BVH van de politie wordt aan elk incident een feitcode gekoppeld, die specificeert om welk type delict het gaat. In het geval van mensenhandel gaat het om feitcodes voor seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, gedwongen orgaanverwijdering, en overige vormen van uitbuiting. Om aanvullend hierop een onderscheid te kunnen maken tussen binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting splitst de Nationaal Rapporteur de gegevens over seksuele uitbuiting verder uit op basis van de geregistreerde nationaliteit van de slachtoffers. Wanneer er bij een incident ten minste één slachtoffer betrokken is zonder Nederlandse nationaliteit, wordt het incident geclassificeerd als ‘internationaal’. Als alle slachtoffers de Nederlandse nationaliteit hebben, hanteert de Nationaal Rapporteur de term ‘binnenlandse seksuele uitbuiting’. Als de nationaliteit onbekend is, of als er überhaupt geen slachtoffer geïdentificeerd is bij een incident van seksuele uitbuiting, wordt het incident geclassificeerd als ‘seksuele uitbuiting – route onbekend’.

¹ Het gaat om mensenhandel feitcodes F561 t/m F565 (BVH) en 344 (BPS).

De BPS-registraties van de KMar bevatten geen feitcodes waarmee de specifieke vorm van mensenhandel bepaald kan worden. Van de mogelijke slachtoffers van mensenhandel die de KMar bij CoMensha meldt, is echter bekend dat het meestal internationale seksuele uitbuiting betreft (zie §2.3.6). De mensenhandelgegevens van de NLA hebben in de regel betrekking op arbeidsuitbuiting.

3.2.2 Beperkingen aan de data

Registratie van incidenten waarschijnlijk onvolledig

Doordat de gegevens over signalering van de politie en de KMar afkomstig zijn uit administratieve systemen is de volledigheid en kwaliteit van de gegevens afhankelijk van hoe consistent en secuur er geregistreerd wordt. Bij de politie is het bijvoorbeeld protocol dat er bij een signaal mensenhandel altijd een registratie wordt aangemaakt in BVH. Toch wordt deze stap volgens de politie soms overgeslagen. In plaats daarvan wordt er gelijk een registratie aangemaakt in het systeem Summ-IT, dat bedoeld is voor registratie van opsporingsonderzoeken.² Dit leidt dan tot een onderrapportage van het aantal incidentregistraties van mensenhandel. Met de implementatie van de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW, zie kadertekst ‘Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze’) zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om alle politiesignalen eenduidiger en op één plek te registreren.

Verschillen in signalering en registratie

De gegevens over signalering van de verschillende opsporingsinstanties zijn niet altijd goed vergelijkbaar. Zo verschilt niet alleen welke informatie wordt vastgelegd, maar ook het proces van signalering en registratie. De politie en de KMar registreren bijvoorbeeld incidenten. Dit zijn signalen die op allerlei manieren onder de aandacht kunnen zijn gekomen, onder meer door opsporing en controles van de instanties zelf. Zij maken echter elk gebruik van andere systemen met andere registratiecodes, waardoor bijvoorbeeld op mensenhandelvorm niet dezelfde informatie te onttrekken is. De signalen van de NLA zijn vaak van derden afkomstig. De NLA maakt vervolgens de afweging of het daadwerkelijk om signalen van vermoedelijke mensenhandel gaat.

Gegevens opsporingsinstanties niet zonder meer bij elkaar op te tellen

De politie, de KMar en de NLA wisselen de gegevens over mensenhandel met elkaar uit. Zo worden signalen van arbeidsuitbuiting door de politie geregeld overgedragen aan de NLA en geeft de KMar signalen door aan de politie. Dit betekent dat de aantallen van de verschillende instanties niet zonder meer bij elkaar opgeteld kunnen worden tot één totaalbeeld. Ook is het mogelijk dat incidenten die bij de politie gemeld worden dubbel geregistreerd worden. Bijvoorbeeld wanneer er meerdere meldingen of signalen binnenkomen die elk betrekking hebben op eenzelfde situatie zonder dat dit direct duidelijk is. Of, en hoe vaak, dit voorkomt is onbekend.

² Mondelinge informatie politie, d.d. 4 juli 2024.

DOMEINOVERSTIJGENDE INFORMATIEGESTUURDE WERKWIJZE

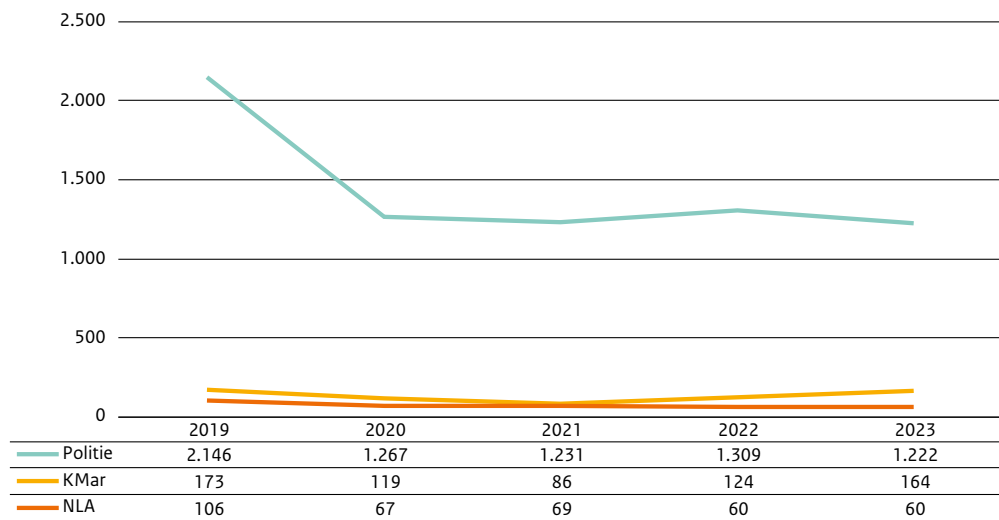
Met de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) wil de politie de signalering en opsporing van mensenhandel eenduidiger en objectiever laten verlopen en meer intelligence-gestuurd gaan werken. Daarvoor is onder andere een scoremodel ontwikkeld, waarop signalen van mensenhandel gewogen kunnen worden. Signalen worden dus op eenzelfde manier vastgelegd en kunnen ook makkelijker aan elkaar gekoppeld of ‘gestapeld’ worden. Zo ontstaan ook meer mogelijkheden voor incidentoverstijgende analyses die mogelijke trends, patronen of netwerken kunnen blootleggen. Daarnaast worden, geautomatiseerd en proactief, alle mutaties die politiemedewerkers doen, doorzocht op signalen die een aanwijzing voor mogelijke mensenhandel bevatten. Bijvoorbeeld bij een diefstal of bij seksueel geweld. Zo worden ook verborgen signalen die anders niet als mensenhandel op de radar zouden komen zichtbaar en worden deze eenduidiger vastgelegd. Een grotere hoeveelheid signalen en een uitgebreidere, systematische en eenduidige registratie biedt ook meer mogelijkheden om het proces van opsporing te monitoren. En om maatstaven te ontwikkelen voor resultaat- en impactmeting. De politie krijgt daardoor beter zicht op de effectiviteit van hun aanpak. In 2022 is de DIGW ingevoerd bij verschillende Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de regionale politie-eenheden. De aanpak is geborgd in 2023 en wordt sinds 2024 onder begeleiding van het EMM doorontwikkeld. Daarnaast zijn eenheden steeds uniformer gaan werken door afspraken over de wijze waarop gegevens worden ingevoerd. Ook wordt het scoremodel verder geautomatiseerd en wordt gebouwd aan een digitaal handelingskader voor de opvolging van signalen. Schaarse opsporingscapaciteit kan zo efficiënter worden ingezet. Aan de hand van dashboards worden kwalitatieve en kwantitatieve in- en overzichten gegenereerd, waarmee een relevante bijdrage kan worden geleverd aan een actueel beeld mensenhandel.

De toepassing van de DIGW in de praktijk heeft de samenwerking tussen teams en afdelingen die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel versterkt, in het bijzonder tussen intelligence en opsporing. Door stapeling van informatie komen eenheid-overstijgende (clusters van) signalen in beeld.

Ten slotte is ook het project ‘DIGW voor gemeenten’ gestart. Daarin wordt in samenwerking met de VNG, CoMensha, Zorg en Veiligheidshuis Groningen, het EMM en de politie gewerkt aan een afgeleid model voor toepassing binnen gemeenten en de Registratie Niet-ingezetenen (RNI)-loketten. Ook binnen dit project wordt toegewerkt naar een digitaal handelingskader, dat binnen de domeinen ‘Balie’, ‘Toezicht en handhaving’ en ‘Sociale teams’ kan worden ingezet voor het verbeteren van de signalering van mensenhandel. DIGW voor gemeenten komt voort uit het programma ‘Samen tegen mensenhandel’.

3.3 Signalering door de opsporingsinstanties

In de periode 2019-2023 hebben de politie, KMar en NLA gezamenlijk 8.203 registraties van mensenhandel vastgelegd. [Figuur 3.1](#) laat de jaarlijkse ontwikkeling zien per opsporingsinstantie. Daaruit valt direct op te maken dat de politie veruit de meeste registraties mensenhandel heeft vastgelegd. Hierna wordt per opsporingsinstantie ingegaan op de ontwikkelingen in 2019-2023.



Figuur 3.1 Door de opsporingsinstanties geregistreerde incidenten/meldingen van mensenhandel, 2019-2023 (N = 8.203)

Bron: EMM, NLA (2022), NLA (2023), NLA (2024)

3.3.1 Signalering door de politie

De politie is primair verantwoordelijk voor het signaleren en opsporen van mensenhandel. In het bijzonder voor het signaleren van seksuele en criminele uitbuiting, maar ook van gedwongen orgaanverwijdering. De politie kan ook signalen van arbeidsuitbuiting tegenkomen en registreren. Die signalen worden in beginsel doorgezet naar de NLA (zie §3.3.3).

Aantal incidenten stabiel, aandeel met verdachten neemt af

In bijna 39% van de 7.175 geregistreerde incidenten³ zijn één of meer slachtoffers bekend. Bij ruim 13% van de incidenten is een verdachte in beeld. Terwijl het aandeel incidenten met één of meer geregistreerde slachtoffers de laatste jaren wat toeneemt, neemt het aandeel incidenten met een geregistreerde verdachte juist af. Sinds 2020 beweegt het aantal geregistreerde incidenten van mensenhandel zich stabiel tussen de 1.200 en 1.300 per jaar.

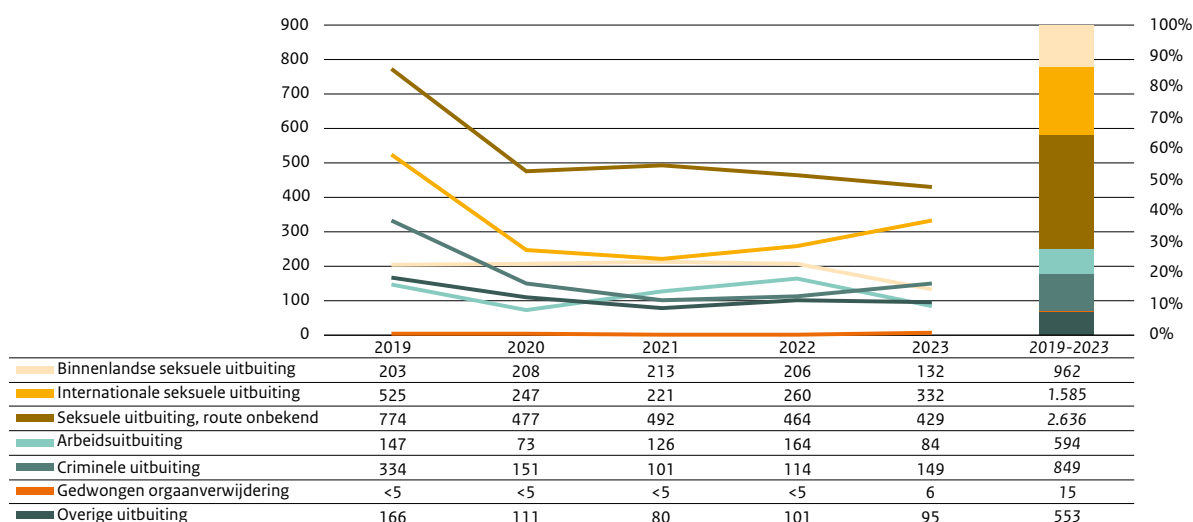
In 2019 is er sprake van een piek in het aantal incidenten van mensenhandel. In dat jaar zijn er 2.146 incidenten geregistreerd. Deze piek is veroorzaakt door een sterke toename van slachtoffers uit Afrika, in het bijzonder uit Nigeria. In de jaren daarna daalt het aantal geregistreerde incidenten met Afrikaanse slachtoffers weer. Deze daling heeft vermoedelijk te maken met de reisbeperkingen gedurende de COVID-19-pandemie, die in algemene zin leidde tot minder migratiebewegingen. Bovendien heeft een beleidswijziging van augustus 2019 slachtoffers vermoedelijk ontmoedigd om een melding te maken bij de politie. Door deze beleidswijziging krijgen buitenlandse slachtoffers met een Dublinclaim alleen nog een verblijfsvergunning als hun aanwezigheid volgens het Openbaar Ministerie (OM) noodzakelijk is met het oog op de opsporing en vervolging van mensenhandel.

3 Er is geselecteerd op registraties met datum kennisname in de periode 2019-2023.

Vanaf mei 2023 krijgen Dublinclaimanten die vermoedelijk slachtoffer zijn van mensenhandel een (verkorte) bedenktijd aangeboden (zie §7.4). De komende jaren moeten uitwijzen of dit een effect heeft op het aantal geregistreerde incidenten.

Voornamelijk internationale seksuele uitbuiting gesignaleerd

Op basis van het type uitbuiting kunnen de bij de politie geregistreerde incidenten worden ingedeeld naar vorm van mensenhandel.⁴ Figuur 3.2 laat het aantal geregistreerde signalen zien van de verschillende vormen van mensenhandel in de periode 2019-2023.



Figuur 3.2 Aantal door de politie geregistreerde incidenten naar vorm van mensenhandel, 2019-2023

Bron: EMM, bewerking Nationaal Rapporteur

Van de door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel heeft 72% betrekking op seksuele uitbuiting. In ongeveer de helft van de incidenten is er geen slachtoffer in beeld en kan niet worden afgeleid of er sprake is van binnenlandse of internationale seksuele uitbuiting. In de gevallen waar dat wel mogelijk is, is 62% van de incidenten seksuele uitbuiting met een internationaal karakter. Van jaar tot jaar zijn er echter grote verschillen. In 2019 is er met 1.502 geregistreerde incidenten van seksuele uitbuiting een duidelijke piek. Het aantal signaleringen van internationale seksuele uitbuiting is dan bijna twee keer hoger dan in de jaren ervoor en erna. Dit terwijl het aantal signaleringen van binnenlandse seksuele uitbuiting niet significant afwijkt van andere jaren. Ook het aantal geregistreerde incidenten zonder slachtoffer in beeld is in 2019 verhoogd. Vanaf 2020 beweegt het totaal aantal gesignaleerde gevallen van seksuele uitbuiting zich tamelijk stabiel tussen de 890 en 930 per jaar. Daarbij valt op dat na 2021 het aantal signaleringen van internationale seksuele uitbuiting lijkt toe te nemen en het aantal signaleringen van binnenlandse seksuele uitbuiting lijkt af te nemen.

4 Soms worden meerdere vormen van mensenhandel geregistreerd bij één incident. Het totaal aantal incidenten uitgesplitst naar vorm van mensenhandel (7.194) in Figuur 3.2 is daardoor hoger dan het totaal aantal incidenten (7.175).

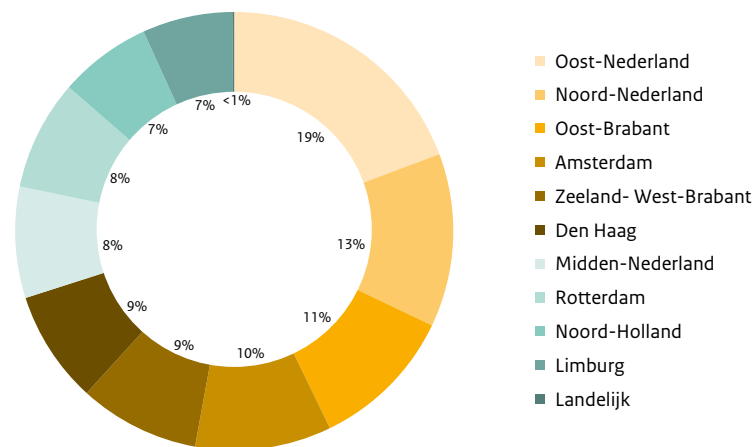
Verder heeft 12% van de door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel betrekking op criminele uitbuiting. Ook voor criminele uitbuiting geldt dat er in 2019 met 334 signaleringen sprake is van een piek. Het aantal incidenten van criminele uitbuiting neemt in de jaren daarna weer snel af tot in totaal 101 signaleringen in 2021. Sindsdien stijgt het aantal gesignaleerde incidenten van criminele uitbuiting weer tot 149 in 2023.

Een beperkt aandeel (8%) van de door de politie geregistreerde incidenten gaat om arbeidsuitbuiting. De signalering van arbeidsuitbuiting fluctueert sterk van jaar tot jaar tussen de 73 en de 164 incidenten. Gemiddeld gaat het om 119 geregistreerde incidenten per jaar. Hoewel de politie verantwoordelijk is voor de signalering van alle verschijningsvormen van mensenhandel, is het volgens werkafspraken de NLA die signalen van arbeidsuitbuiting verder oppakt en afhandelt.

Gedwongen orgaanverwijdering wordt heel zelden gesignaleerd. Het gaat om 15 signaleringen in de gehele periode, waarvan 6 in 2023. Tot slot gaat het in 8% van de geregistreerde incidenten van mensenhandel om overige vormen van uitbuiting.

Opnieuw regionale verschillen in signalering en daaropvolgende opsporingsonderzoeken

Ten tijde van de dataverzameling bestaat de politie uit tien regionale eenheden en een landelijke eenheid.⁵ Figuur 3.3 toont het aantal geregistreerde incidenten in de periode 2019-2023 uitgesplitst naar de verschillende politieregio's.⁶



Figuur 3.3 Door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel naar regio, totaal 2019-2023
Bron: EMM

Uit Figuur 3.3 kan worden opgemaakt dat de drie regio's Oost-Nederland, Noord-Nederland en Oost-Brabant 43% van alle incidenten van mensenhandel registreren. Deels zijn dit dezelfde regio's waarin ook relatief veel opsporingsonderzoeken worden gestart (zie §4.3.2) en mensenhandelzaken worden ingeschreven bij het OM (zie §5.3.2). Maar voor een deel ook niet. Zo registreert de regionale politie-eenheid Oost-Brabant 11% van alle incidenten, maar start het 8% van alle opsporingsonderzoeken. De regio Rotterdam daarentegen, registreert 8% van de inci-

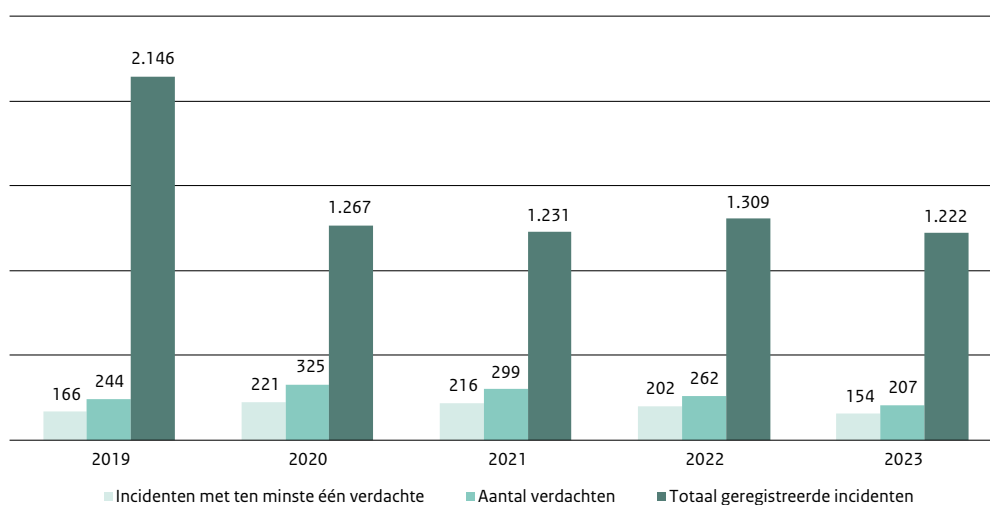
5 Per 1 januari 2024 is de Landelijk Eenheid opgeheven en kent de politie twee nieuwe landelijke eenheden: LX en LO.

6 De Landelijke Eenheid is nauwelijks zichtbaar in Figuur 3.3. Dit komt omdat zij de signalen die ze krijgen overdragen aan regionale eenheden. Vermoedelijk worden deze signalen door deze regionale eenheden geregistreerd.

denten van mensenhandel, maar start 13% van de opsporingsonderzoeken. Dit soort regionale verschillen heeft de Nationaal Rapporteur ook in de eerdere dadermonitors geconstateerd.⁷

Steeds minder verdachten in beeld, merendeel heeft Nederlandse nationaliteit

In de BVH-registratie van de politie is te vinden of en hoeveel verdachten bij elk incident in beeld zijn. Figuur 3.4 toont het jaarlijks aantal geregistreerde incidenten mensenhandel, het aantal incidenten met een verdachte en het totaal aantal verdachten per jaar in de periode 2019-2023. Bij één incident kunnen ook meerdere verdachten in beeld zijn. In 2023 zijn er bijvoorbeeld 154 incidenten met ten minste één verdachte. Bij deze 154 incidenten zijn er in totaal 207 verdachten in beeld. Daarnaast kan één verdachte bij meerdere incidenten betrokken zijn.



Figuur 3.4 Aantal door de politie geregistreerde verdachten ten opzichte van door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel, 2019-2023

Bron: EMM

De politie heeft bij 13% van de 7.175 incidenten een of meerdere verdachten geregistreerd. In totaal gaat het om 1.259 (unieke) verdachten. Dat betekent dat er in 87% van de door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel niet direct een verdachte in beeld is. Per vorm van mensenhandel verschilt hoe vaak er een verdachte in beeld is. In het geval van internationale seksuele uitbuiting is er gemiddeld in 12% van de gevallen ten minste één verdachte in beeld. Voor binnenlandse seksuele uitbuiting is dat in 29% van de gevallen. Bij arbeids- en criminele uitbuiting ligt het percentage signaleringen met ten minste één verdachte rond de 10% respectievelijk 12%.

Het jaarlijks aantal geregistreerde verdachten fluctueert tussen de 207 en 325. Dit aantal lijkt niet duidelijk samen te hangen met de hoeveelheid incidenten van mensenhandel die de politie registreert. Zo heeft de piek in het aantal geregistreerde incidenten en slachtoffers in 2019 niet eenzelfde sterke stijging van het aantal verdachten tot gevolg. De piek in 2019 is voorna-

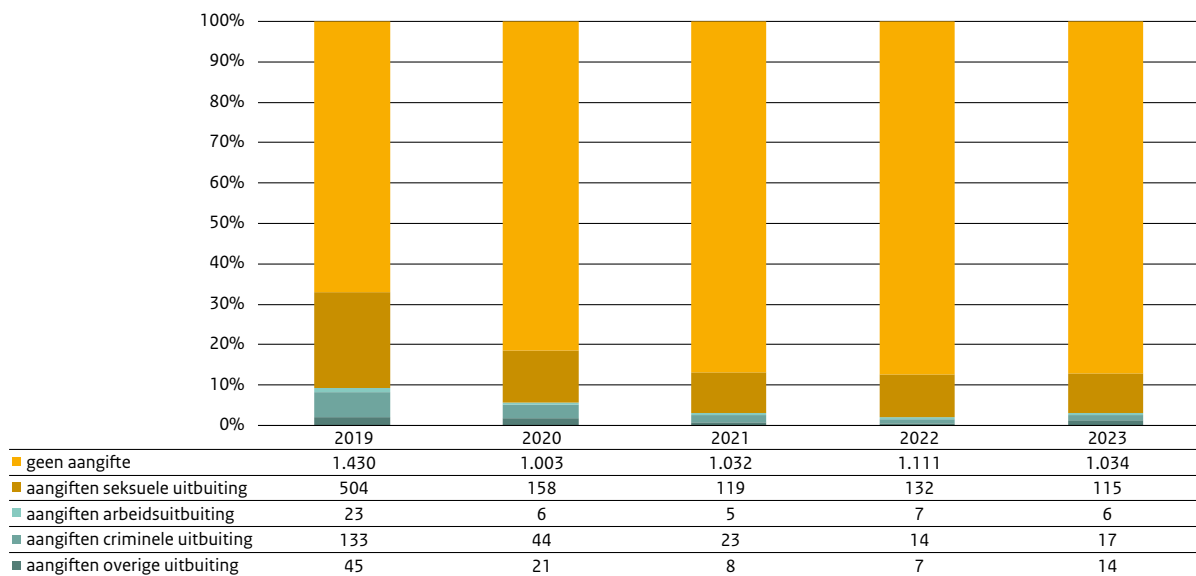
7 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019); Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021).

melijk bepaald door een stijging in de signalering van Afrikaanse, in het bijzonder Nigeriaanse, slachtoffers. Geregeld ging het bij deze slachtoffers om uitbuiting buiten Nederland, waardoor het lastiger is verdachten in beeld te krijgen. Vanaf 2020 neemt het aandeel incidenten waarbij ten minste één verdachte geregistreerd staat af. Waar er in 2020 nog in ruim 17% van de incidenten een verdachte in beeld is, is dat in 2023 nog maar in een kleine 13% van de incidenten.

Van de in totaal 1.259 verdachten is 81% man. De gemiddelde leeftijd van een verdachte is 34 jaar.⁸ Verdachten van arbeidsuitbuiting zijn met een gemiddelde leeftijd van 43 jaar het oudst. Seksuele uitbuiting kent de jongste verdachten, met een gemiddelde leeftijd van 33 jaar. Daarnaast heeft 70% van de verdachten de Nederlandse nationaliteit. 18% heeft een andere EU/EER of Zwitserse nationaliteit en 11% heeft een andere nationaliteit. Van de overige verdachten is de nationaliteit onbekend.

Vooraf aangiften van seksuele uitbuiting

De signalering van een mogelijke situatie van mensenhandel begint lang niet altijd met een aangifte van een slachtoffer. Toch kunnen aangiften belangrijk zijn om een signaal te kunnen omzetten naar een opsporingsonderzoek. Een aangifte kan zorgen voor voldoende gedetailleerde informatie om over te gaan tot vervolging. Ook kan een aangifte belangrijk ondersteunend bewijs zijn in een eventuele rechtszaak. Figuur 3.5 laat per vorm van mensenhandel zien hoeveel aangiften er gedaan zijn bij de politie.



Figuur 3.5 Aangiften naar vorm van mensenhandel ten opzichte van totaal incidenten, 2019-2023

Bron: Politie (Basisproces stuur)

In gemiddeld 20% van de door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel is aangifte gedaan. Er zijn echter grote verschillen tussen de jaren, zoals te zien is in Figuur 3.5. In 2019 en 2020 ligt het aandeel aangiften een stuk hoger dan in de jaren daarna: respectievelijk

8 Met een standaarddeviatie van 12 jaar. De mediane leeftijd is 31 jaar.

33% en 19% tegenover 13%. Het hogere aandeel aangiften in 2019 en 2020 lijkt verband te houden met de eerder beschreven kortstondige toename van buitenlandse slachtoffers van internationale seksuele en criminele uitbuiting in 2019. Vanaf 2021 stabiliseert het beeld. Het aantal aangiften is dan gedaald naar 150 tot 160 per jaar.

Veruit de meeste aangiften zijn van seksuele uitbuiting: gemiddeld 73% in 2019-2023. Criminele en arbeidsuitbuiting nemen met respectievelijk 16% en 3% een veel kleiner aandeel voor hun rekening. Bij criminele uitbuiting valt op dat het aantal aangiften steeds verder achterop raakt ten opzichte van het aantal geregistreerde incidenten van criminele uitbuiting. In 2023 wordt nog in minder dan 12% van de incidenten van criminele uitbuiting aangifte gedaan.

Voor arbeidsuitbuiting geldt dat het aangiftepercentage in de politiecijfers de gehele periode erg laag ligt. Bij de signalering van arbeidsuitbuiting worden slachtoffers doorgaans doorverwezen naar de NLA waar zij dan aangifte kunnen doen. Dit is dan niet terug te zien in de registratie van de politie.

PROEFTUIN AANGIFTEBEREIDHEID

In 2018 heeft het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) onderzoek gedaan naar de factoren die een negatieve invloed hebben op de aangiftebereidheid van Nederlandse minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. Uit dat onderzoek komt naar voren dat de angst voor represailles van de mensenhandelaar, het gebrek aan vertrouwen in instanties en het verwachtingsmanagement en onbegrip van het strafproces redenen zijn voor slachtoffers om geen aangifte te doen. In opdracht van de politie is in 2019 de Proeftuin Aangiftebereidheid gestart. Daarin worden verschillende interventies onderzocht die de contactbereidheid kunnen vergroten en het opsporingsproces versterken, waaronder de inzet van een recherchepsycholoog, een veiligheidscoördinator en een ervaringsdeskundige. De focus ligt op (vroeg)bescherming van slachtoffers, het vertrouwen in het strafproces vergroten en secundaire victimisatie voorkomen. In 2023 publiceerde het CKM de resultaten van de proeftuin.⁹ Daaruit blijkt dat de interventies een positieve bijdrage kunnen leveren om het strafproces minder belastend te maken voor het slachtoffer. Om hiervoor concrete aanbevelingen te kunnen formuleren, is de proeftuin in 2023 verlengd met een jaar. In de verlenging worden interventies op een grotere schaal en langduriger getest bij de politie en nemen ook meerdere regio's van het OM deel. Daarnaast is de doelgroep van de proeftuin uitgebreid van slachtoffers van alleen seksuele uitbuiting naar slachtoffers van seksuele uitbuiting en/of criminele uitbuiting. De Nationaal Rapporteur kijkt uit naar de resultaten van deze proeftuin die in 2025 worden verwacht.¹⁰

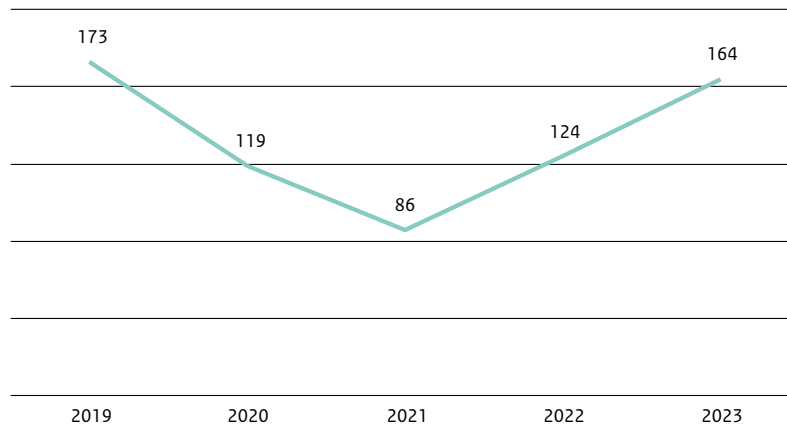
3.3.2 Signalering door de Koninklijke Marechaussee

De KMar is op basis van meerdere taakstellingen bevoegd om mensenhandel te signaleren. Ten eerste binnen haar algemene politietaak op de vijf grotere luchtvaartterreinen in Nederland. Daarnaast kan de KMar ook op andere plekken signalen van mensenhandel tegenkomen. Zo

⁹ Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel, 2023.

¹⁰ Zie website CKM, www.hetckm.nl/dossiers/aangiftebereidheid-seksuele-uitbuiting-vergroten-nl/proeftuin-aangiftebereidheid-2023-2024/ (geraadpleegd 29 oktober 2024).

heeft de KMar een specifieke, in de wet opgenomen taak in de bestrijding van mensensmokkel en fraude met reis- en identiteitsdocumenten.¹¹ Daarnaast voert de KMar controle en toezicht uit op basis van de Vreemdelingenwet 2000, onder meer aan de landsgrens.¹² Figuur 3.6 toont het aantal door de KMar geregistreerde incidenten van mensenhandel in de periode 2019-2023.



Figuur 3.6 Aantal door de KMar geregistreerde incidenten van mensenhandel, per jaar 2019-2023 (N=666)
Bron: EMM

In totaal registreert de KMar in deze jaren 666 incidenten van mensenhandel. Tussen 2019 en 2021 daalt het aantal geregistreerde incidenten van 173 naar 86 per jaar. In deze jaren daalt ook het aantal door de KMar gemelde slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha (zie §2.3.6). Voor deze terugloop in signalering is een aantal verklaringen. Allereerst was in deze periode het aantal internationale reisbewegingen sterk verminderd vanwege de COVID-19-pandemie, waardoor er logischerwijs minder signalen van mensenhandel door de KMar werden geregistreerd. Daarnaast heeft de KMar te maken gehad met een groot personeelstekort en lag de training voor eerstelijnsmedewerkers op het thema mensenhandel langere tijd stil.¹³ In de jaren 2022 en 2023 is weer een duidelijke toename te zien van het aantal signaleringen door de KMar, zoals ook blijkt uit het aantal slachtoffers dat door de KMar is gemeld bij CoMensha (zie §2.3.6).

In de KMar-registraties wordt niet uitgesplitst om welke vorm van mensenhandel het gaat. Maar uit de meldingen van de KMar aan CoMensha blijkt dat 83% van de meldingen internationale seksuele uitbuiting betreft. Slechts 12% van de meldingen gaat over arbeidsuitbuiting (zie Hoofdstuk 2). Het signaleren van arbeidsuitbuiting aan de grens kan ingewikkeld zijn omdat de uitbuiting vaak nog niet heeft plaatsgevonden. Toch zou het op basis van bestaande kennis over modus operandi mogelijk moeten zijn om, net als voor seksuele uitbuiting, tot indicatoren van arbeidsuitbuiting te komen. Criminele uitbuiting meldt de KMar eveneens nauwelijks. Terwijl ook deze vorm van mensenhandel kan plaatsvinden in grensgebieden. Denk daarbij aan het over de grens smokkelen van drugs onder dwang.

¹¹ Art. 4 lid 1 sub g Pw 2012.

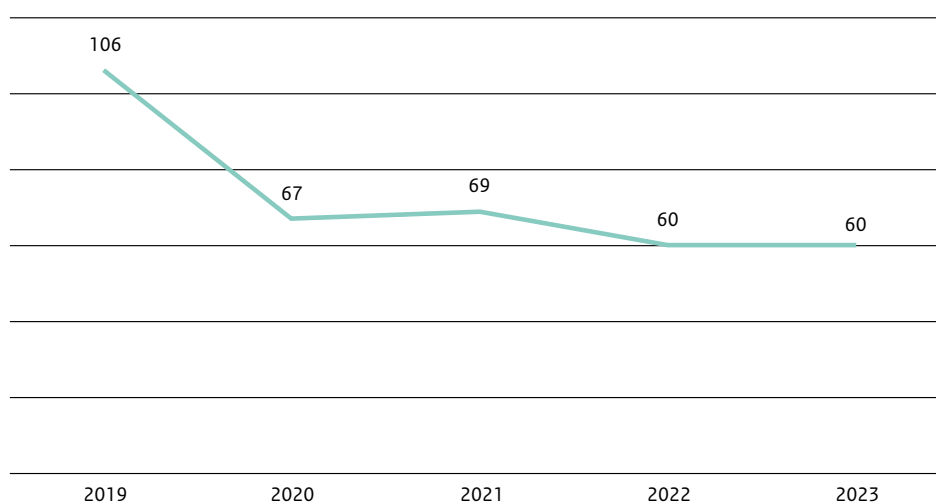
¹² Art. 4 lid 1 sub f Pw 2012. Zie ook de Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 29 november 2016 inzake de wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel (in reactie op motie Segers c.s.), p. 3.

¹³ Zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2017-2021), §2.4.

3.3.3 Signalering door de Nederlandse Arbeidsinspectie

De NLA heeft een belangrijke rol in de bestrijding van arbeidsuitbuiting. Deze bijzondere opsporingsdienst heeft dezelfde opsporingsbevoegdheden als de politie, specifiek voor strafbare feiten op het gebied van werk en inkomen. De NLA signaleert arbeidsuitbuiting voornamelijk aan de hand van binnenkomende meldingen vanuit bijvoorbeeld de politie, burgers, ngo's, zorgcoördinatoren en gemeenten. Ook kunnen inspecteurs en rechercheurs van de NLA zelf een mogelijke situatie van arbeidsuitbuiting aantreffen tijdens een controle.

Figuur 3.7 laat het aantal meldingen arbeidsuitbuiting zien dat de NLA heeft beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting. Dit zijn dus niet de totaalaantallen meldingen die, op basis van de formuleringen van de melder, bij registratie het onderwerp uitbuiting of arbeidsuitbuiting krijgen. Dit zijn de meldingen die door de NLA na registratie zijn beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting.¹⁴



Figuur 3.7 Aantal meldingen door de NLA beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting, per jaar 2019-2023
Bron: NLA (2022), NLA (2023), NLA (2024)

Het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting bij de NLA kent een piek van 106 meldingen in 2019. Daarna neemt het aantal meldingen af tot 60 per jaar in 2022 en 2023. De reële omvang van arbeidsuitbuiting is, zoals ook geldt voor andere vormen van mensenhandel, zeer aannemelijk een stuk groter dan het aantal registraties.

3.4 In het kort

Signalering door politie stabiel, maar minder verdachten en aangiften

Na de piek in 2019 stabiliseert het aantal gesignaleerde incidenten van mensenhandel bij de politie op een niveau van zo'n 1.250 per jaar. Het aantal verdachten dat in beeld komt, neemt echter af van 325 in 2020 tot 207 in 2023. Ook het aandeel incidenten waarbij ten minste één

¹⁴ NLA, 2022.

verdachte is geregistreerd, neemt af van ruim 17% in 2020 tot een kleine 13% in 2023. Er zijn dus steeds minder vaak verdachten in beeld.

Het aantal aangiften dat gedaan wordt, laat eveneens een dalende trend zien. In 2020 zijn er 229 aangiften gedaan en in 2023 nog slechts 152. De afname van het aantal aangiften is het sterkst voor criminele uitbuiting, al zijn de aantallen relatief klein: van 44 aangiften in 2020 tot 17 aangiften in 2023.

Signalering door de Koninklijke Marechaussee weer aangetrokken

De KMar signaleert mensenhandel zowel op luchthavens als aan de landsgrenzen. De KMar zelf geeft aan dat het daarbij voornamelijk gaat om de signalering van seksuele uitbuiting. Na een daling van het aantal geregistreerde incidenten van mogelijke mensenhandel tussen 2019 en 2021, stijgt het aantal signaleringen door de KMar weer vanaf 2022 en is het in 2023 weer bijna op het niveau van 2019. De KMar geeft als verklaring hiervoor dat zij geïnvesteerd heeft in een training voor eerstelijnsmedewerkers om mensenhandel beter te signaleren en dat er meer aandacht voor het thema mensenhandel is gekomen.¹⁵

Lichte daling meldingen NLA

Het aantal registraties/meldingen mensenhandel bij de NLA is de afgelopen vier jaar licht gedaald van ongeveer 70 naar 60 per jaar.

¹⁵ Mondelinge informatie KMar, dd. 8-7-2024.

CASUS 2

Het verhaal van Noura (15 jaar)

Noura heeft geen makkelijke start gehad in het leven. Als baby is zij in Sri Lanka te vondeling gelegd en naar een kindertehuis gebracht. Met 15 maanden is ze geadopteerd door een Nederlands gezin, net als haar adoptiebroer, waar ze een fijne en beschermde jeugd heeft gehad.

Op de middelbare school komt Noura in contact met een populair groepje. Ze is dan 15 jaar oud. Het populaire groepje blijkt drugs te verkopen voor een man van dertig, Thomas. Omdat Noura probeert aansluiting te zoeken en er graag bij wil horen, besluit zij dat ook te gaan doen. Dit voelt direct erg stressvol, fout en gevaarlijk. Daarom zegt ze na een aantal keer dat ze niet meer wil. Thomas vertelt haar dat ze mag stoppen met drugs verkopen, maar nooit met werken voor hem. Dit is de eerste keer dat hij haar mishandelt en verkracht. Er volgt een periode van fysiek en seksueel geweld door Thomas en andere mannen.

Thomas verdwijnt na een aantal maanden zomaar uit beeld. Hoewel haar ouders en broer haar heel erg zien veranderen, wil Noura haar verhaal niet delen uit schaamte. Ze denkt dat ze haar leven verder kan oppakken nu hij weg is. Vanaf dat moment begint ze zich echter juist opstandig te gedragen. Ze kan niet goed omgaan met wat er is gebeurd. Ze drinkt te veel en ze wordt opgepakt voor diefstal. Als het verhaal uiteindelijk naar buiten komt, zijn haar ouders heel lief en ze steunen haar.

Voor deze ervaringen en trauma's krijgt Noura therapie, op aanraden van haar ouders. De therapie is onvoldoende passend en helpt haar niet, omdat ze met die therapie niet tot de kern komt. Na een jaar krijgt ze te horen dat ze klaar is met de therapie, maar ze heeft de gebeurtenissen nog niet verwerkt. Daardoor is ze kwetsbaar om weer in een soortgelijke situatie van uitbuiting terecht te komen. Ze heeft voor haarzelf door de jaren heen de overtuiging gecreëerd dat mannen maar één ding willen en zij is er om dat te geven. Bij een vriendin op de middelbare school vindt ze diezelfde overtuiging en samen beginnen ze via chats afspraken te maken voor seks.

Na een tijdje ontmoet ze online via de sociale mediawebsite Hyves een jongen, Luca. Hij laat haar het tegenovergestelde zien van haar eigen overtuiging. Hij lijkt het perfecte vriendje en stelt haar zelfs voor aan zijn familie. Echter, na een aantal weken komt zijn ware aard naar boven: hij blijkt te gokken, drugs te gebruiken en bovenal ronselaar van jonge meisjes zoals Noura te zijn. Hij neemt haar mee naar een pand waar drugs worden gebruikt, waardoor ze opnieuw in aanraking komt met drugs. In deze periode komt ze via Luca in contact met een man van 60 jaar oud, Samuel. Noura zit op dat moment in geldnood en Samuel biedt haar veel geld in ruil voor seks. Ze wil eigenlijk geen seks met Samuel, die ook nog eens vele jaren ouder is dan zij. Maar onder invloed van drugs stemt ze toch in. Tijdens de seks verstijft Noura, waarna Samuel haar vertelt dat het 'de volgende keer' echt beter moet zijn.

Hierna volgt weer een periode, waarin Noura seks heeft met verschillende mannen voor geld. Dat geld ziet ze zelf niet terug; het verdwijnt in de portemonnee van haar vriendje Luca. Omdat

4 Opsporing

Als er voldoende mogelijkheden zijn om mensenhandel aan te tonen, starten de opsporingsinstanties een opsporingsonderzoek. Het aantal onderzoeken is de laatste vijf jaar stabiel gebleven. De opsporing blijkt zich vooral te richten op seksuele uitbuiting, terwijl de opsporing van criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting achterblijft.

4.1 Inleiding

Signalen van mensenhandel moeten de opsporingsinstanties in alle gevallen oppakken en uitzoeken.¹ Als vervolgens blijkt dat er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn, start er een opsporingsonderzoek. Ook voordat een tactisch opsporingsonderzoek wordt gestart, kunnen er al opsporingshandelingen zijn verricht, zoals een intake met het slachtoffer. Dit hoofdstuk biedt inzicht in de aard en omvang van opsporing van mensenhandel aan de hand van gegevens over de opsporingsonderzoeken die de verschillende instanties zijn gestart.

De politie en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) verrichten de opsporing van mensenhandel. Daarnaast kan ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) zelfstandig opsporing verrichten naar mensenhandel in het kader van haar politietaak op luchtvaartterreinen in Nederland. Het Openbaar Ministerie (OM) is al vroeg betrokken bij het opsporingsonderzoek dat plaatsvindt onder gezag van een officier van justitie. Meestal is dit een officier die gespecialiseerd is in mensenhandel.

Leeswijzer

In §4.2 wordt de achtergrond van de cijfers toegelicht. Daarna wordt in §4.3 dieper ingegaan op de aard van de opsporingsonderzoeken. In §4.3.1 worden eerst de vormen van mensenhandel in de opsporingsonderzoeken besproken. Daarna worden in §4.3.2 de opsporingsonderzoeken per opsporingsinstantie besproken. Ten slotte worden in §4.4 de belangrijkste bevindingen kort samengevat.

DOELSTELLINGEN EN AFSPRAKEN IN DE VEILIGHEIDSAGENDA 2023-2026

In de Veiligheidsagenda² staan landelijke beleidsdoelstellingen voor de taakuitvoering van de politie. Om deze doelen te behalen worden kwalitatieve en kwantitatieve afspraken gemaakt. Voor mensenhandel is als ambitie geformuleerd dat dader- en slachtofferschap wordt voorkomen, slachtoffers uit uitbuitingssituaties worden bevrijd en daders worden aangepakt. In de aanpak worden lokale, nationale en internationale interventies aan elkaar verbonden en werkt de politie op basis van een goed overkoepelend intelligencebeeld. De politie werkt daarbij integraal samen met stakeholders binnen en buiten de organisatie.

In de huidige Veiligheidsagenda die loopt van 2023-2026 is deze ambitie vertaald in vier doelstellingen. Ten eerste, het doorontwikkelen van de online opsporing, aangezien steeds meer aspecten van mensenhandel zich verplaatsen naar de online omgeving. Ten tweede, inzet op een eenheidsoverstijgende samenwerking voor een effectievere aanpak van fenomenen van mensenhandel die in meerdere regio's worden geconstateerd. Hieraan is als vertrekpunt het aantal van 14 eenheidsoverstijgende onderzoeken per jaar verbonden. Ten derde, het verbeteren van de internationale aanpak van mensenhandel door het leggen van verbinding tussen internationale elementen van mensenhandel en het verbeteren van de internationale samenwerking met bronlanden van mensenhandel. Tot slot is de kwantitatieve doelstelling gesteld dat de politie 220 verdachten van mensenhandel per jaar aanlevert bij het Openbaar Ministerie.

¹ Aanwijzing mensenhandel (Stcr. 2013, 16816).

² Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022.

4.2 Achtergrond van de cijfers

Voor de gegevens over opsporingsonderzoeken naar mensenhandel is gebruikgemaakt van data afkomstig van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Bij het EMM komen signalen van en strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel van de partnerorganisaties samen. Daar vindt vervolgens een vertaling plaats naar operationele, tactische en strategische producten, aan de hand waarvan de partnerorganisaties hun strafrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen toepassen.³ Voor deze monitor heeft het EMM een selectie van opsporingsonderzoeken die geclassificeerd zijn als mensenhandel⁴ ter beschikking gesteld aan de Nationaal Rapporteur. Tot 2021 hield EMM handmatig een lijst van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel bij. Deze onderzoekslijst bevatte de opsporingsonderzoeken van de politie, KMar en NLA zoals vastgelegd in het registratiesysteem Summ-IT en werd vervolgens verrijkt met gegevens uit verschillende registratiesystemen.⁵ De Nationaal Rapporteur vroeg bij de KMar en NLA daarnaast nog aanvullende informatie over de opsporingsonderzoeken op. Sinds 2021 is de dataverzameling verder gestroomlijnd. Data van Summ-IT politie, van Summ-IT KMar en van Summ-IT NLA brengt EMM samen in één database. In deze monitor is voor de gegevens van 2019 en 2020 gebruikgemaakt van de oude opsporingsonderzoekslijst, inclusief aanvullende informatie. Voor de jaren vanaf 2021 is gebruikgemaakt van de nieuwe variant.

4.2.1 Vormen van mensenhandel

Op basis van de Criminele Activiteit code (CA-code) in Summ-IT kan worden afgeleid of een opsporingsonderzoek een mensenhandeldelict betreft. Ook de specifieke vorm van uitbuiting (seksueel, arbeid, crimineel, gedwongen orgaanverwijdering of overige vormen) is vastgelegd.⁶ Om een onderscheid te kunnen maken tussen binnenlandse en buitenlandse seksuele uitbuiting splitst de Nationaal Rapporteur de gegevens over seksuele uitbuiting verder uit op basis van de geregistreerde nationaliteit van de slachtoffers. Wanneer er bij een onderzoek ten minste één slachtoffer betrokken is zonder Nederlandse nationaliteit, wordt de uitbuitingsvorm geclassificeerd als internationale seksuele uitbuiting. Als alle slachtoffers de Nederlandse nationaliteit hebben, hanteert de Nationaal Rapporteur de term 'binnenlandse seksuele uitbuiting'. Als de nationaliteit onbekend is, of als er überhaupt geen slachtoffer geïdentificeerd is bij een opsporingsonderzoek naar seksuele uitbuiting, wordt de uitbuiting geclassificeerd als 'seksuele uitbuiting – route onbekend'. Opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart door de NLA classificeert de Nationaal Rapporteur als arbeidsuitbuiting, ook als de specifieke vorm van uitbuiting niet geregistreerd is.

³ Zie EMM, 2024.

⁴ Voor wat betreft het samenbrengen van mensenhandel Summ-IT informatie houdt het EMM enkele criteria aan: er dient een mensenhandel CA-code (U00 t/m U05) gekoppeld te zijn binnen het onderzoek, óf er is, na beoordeling bij het EMM, sprake van een onderzoek dat zich heeft gericht op mensenhandel indien geen CA-code aanwezig is. Voor wat betreft de politie en de KMar is uit de data op te maken of een onderzoek nog in voorbereidende fase is, of al aan een tactisch opsporingsteam is toebedeeld en daarmee een duidelijk opsporingsonderzoek is geworden. Bij de NLA wordt deze fase bijgehouden aan de hand van een interne administratie. Op basis van deze administratie (d.d. 6 mei 2024) is door EMM gefilterd op de fase 'regulier' en zijn alleen deze onderzoeken meegenomen.

⁵ Hiervoor is de integrale bevragingmodule Blueview gebruikt. Daarmee zijn documenten ontsloten uit bijvoorbeeld het landelijke opsporingssysteem Summ-IT en de handhavingsregistratiesystemen BVH.

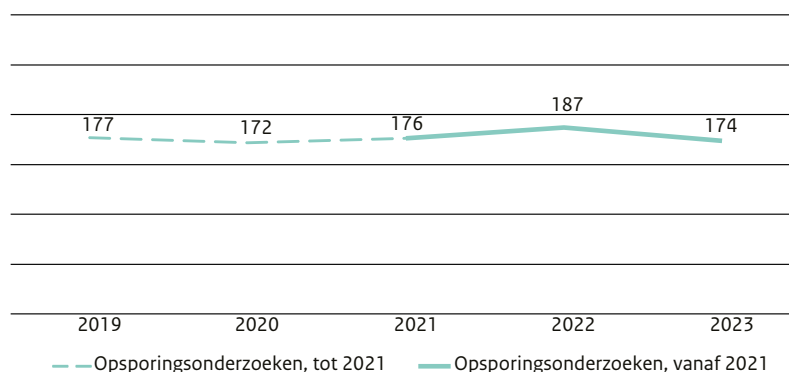
⁶ Het kan voorkomen dat in een Summ-IT registratie geen CA-code wordt gekoppeld, waardoor de vorm van mensenhandel niet duidelijk wordt uit de data. In dat geval wordt een onderzoek niet meegenomen in de cijfers voor deze monitor.

4.2.2 Beperkingen aan de data

In 2021 is het EMM gestart met een nieuwe werkwijze voor het bijhouden van opsporingsonderzoeken. Vanaf dat jaar wordt gewerkt met een database waarin registraties van zowel de politie, als de KMar en de NLA, die voldoen aan de gestelde criteria⁷ doorlopend worden ingeladen. Hierdoor is de data die het EMM over de opsporing van mensenhandel kan leveren vollediger en actueler dan voorheen. Hier staat tegenover dat bepaalde aanvullende gegevens die EMM handmatig toevoegde niet langer meegeleverd worden. Bijvoorbeeld het land van de uitbuiting. Daardoor kan minder goed worden vastgesteld of er sprake is van binnenlandse of internationale seksuele uitbuiting. Als een slachtoffer van seksuele uitbuiting een niet-Nederlandse nationaliteit heeft, impliceert dat immers niet direct dat de uitbuiting buiten Nederland plaatsvond. Ook zijn gegevens over de branche en sector waar de uitbuiting zich afspeelde nu niet meer beschikbaar. Dat betekent dat het type mensenhandelvorm niet langer kan worden afgeleid op basis van deze gegevens, in het geval de CA-code geen uitsluitel geeft.

4.3 Aantal opsporingsonderzoeken en aard van de opsporingsonderzoeken

Figuur 4.1 toont het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel die de politie, de KMar en de NLA in de periode 2019-2023 zijn gestart. In de figuur is de trendbreuk in de dataverzameling in 2021, zoals beschreven in paragraaf 4.2 gemarkeerd.



Figuur 4.1 Aantal gestarte opsporingsonderzoeken mensenhandel, 2019-2023 (N=886)

Bron: 2019-2020: *Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021)*; 2021-2023: EMM, bewerking Nationaal Rapporteur.

Aantal gestarte opsporingsonderzoeken gelijk over de jaren

In totaal zijn er 886 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart. Het aantal gestarte onderzoeken is tamelijk constant over de jaren. Gemiddeld gaat het om 177 onderzoeken per jaar.

Het valt op dat de omvang van de opsporing van mensenhandel niet dezelfde trend volgt als de omvang van de signalering bij de opsporingsinstanties. Vooral in de signaleringen door de politie (zie §3.3.1) en de NLA (zie §3.3.3) is sprake van een sterke piek in 2019. Bij het aantal gestarte opsporingsonderzoeken is die piek niet te zien. Zoals in Hoofdstuk 2 en 3 beschreven,

⁷ Zie voetnoot 4.

ging het bij deze slachtoffers om uitbuiting buiten Nederland. Daardoor is het lastiger voor de Nederlandse opsporingsinstanties om een onderzoek te starten.

ZAAK T.V. TEGEN SPANJE EN B.B. TEGEN SLOWAKIJE ⁸

Mevrouw T.V. is afkomstig uit Nigeria en heeft verklaard in 2003, toen zij 14 jaar oud was, via een kennis van de familie voor 70.000 euro naar Spanje te zijn verhandeld. T.V. moest dit bedrag terugbetalen aan deze kennis. In Spanje werd zij gedwongen te werken als prostituee en stond ze onder controle van die kennis, de mensenhandelaar. Middels Voodoo werd zij in de macht van de mensenhandelaar gehouden. Al het geld dat zij verdiende werd afgepakt. Zij werd in 2005 twee keer gearresteerd voor overtreding van migratiewetgeving. In 2007 wist ze te ontsnappen en in 2011 deed zij aangifte en kreeg zij bescherming als vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel. Nadat er twee jaar niets met haar aangifte was gedaan, werden in 2013 de managers van een club waar zij had gewerkt ondervraagd. De zaak werd daarna echter geseponeerd wegens gebrek aan bewijs. Nadat de openbaar aanklager in beroep ging tegen deze beslissing werd het onderzoek heropend, werden de mensenhandelaar en haar toenmalige partner geïdentificeerd en werden getuigenverklaringen namens een van de verdachten afgenomen. Er werden leeftijdsonderzoeken uitgevoerd waaruit bleek dat aangeefster op dat moment ten minste 18 jaar oud was. In 2017 werd de zaak definitief geseponeerd. Volgens de rechtbank zou aangeefster, op basis van het leeftijdsonderzoek, 6 jaar oud zijn geweest toen zij naar Spanje kwam in 2003, en achtte het daarmee onwaarschijnlijk dat zij op een volwassenpaspoort was gereisd en als prostituee had gewerkt. Het beroep van aangeefster op constitutionele bescherming (een zogenaamde ‘amparo appeal’) werd in 2020 niet-ontvankelijk verklaard. Daarop startte aangeefster een procedure bij het EHRM wegens schending van artikel 4 EVRM, dat gedwongen arbeid, slavernij en dienstbaarheid verbiedt.

Het Hof overweegt dat de verklaringen van aangeefster door de jaren heen gedetailleerd en consistent zijn en overeenkomen met de modus operandi van mensenhandelaars in Nigeria. Deze modus operandi gebruikt het Hof als schakelbewijs. Bovendien neemt het Hof in aanmerking dat aangeefster door de autoriteiten, inclusief opsporingsautoriteiten, beschouwd werd als slachtoffer mensenhandel.

Het Hof richt zich in de uitspraak op de procedurele verplichting voor staten om situaties waarin mogelijk sprake is van mensenhandel te onderzoeken. Volgens het Hof hebben de Spaanse autoriteiten dit niet gedaan en daarmee artikel 4 EVRM geschonden omdat:

- de autoriteiten het onderzoek niet met de vereiste zorgvuldigheid hebben opgepakt maar pas na bijna drie jaar na aangifte basale opsporingshandelingen hebben verricht en actie hebben ondernomen om de verdachten te identificeren;
- voor de hand liggende opsporingshandelingen in het onderzoek (zoals onderzoek naar haar werk in verschillende clubs, en het opvragen van rapporten van eerdere aanhoudingen) niet zijn verricht;

⁸ Zaak T.V. tegen Spanje, EHRM 10 oktober 2024, zaaknummer 22512/21; Zaak B.B. tegen Slowakije, EHRM 24 oktober 2024, zaaknummer 48587/21.

- het sepotbesluit niet gebaseerd was op een grondige en objectieve analyse van alle relevante elementen maar op aannames en bovendien onvoldoende gemotiveerd met name waar het gaat over de aanname dat aangeefster zes jaar zou zijn geweest toen ze naar Spanje kwam. Deze aanname was gebaseerd op een foutieve interpretatie van het leeftijdsonderzoek, namelijk dat aangeefster op het moment van het leeftijdsonderzoek 18 jaar oud was in plaats van dat zij toen minstens 18 jaar oud was.

Deze uitspraak past binnen een reeks uitspraken van het EHRM waarin de verplichtingen voor staten op basis van art. 4 EVRM steeds concreter worden ingevuld. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM zijn deze verplichtingen: (1) het hebben van een juridisch en administratief raamwerk ter bestrijding en bestraffing van mensenhandel; (2) het beschermen van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel en (3) de procedurele verplichting om situaties waarin mogelijk sprake is van mensenhandel te onderzoeken. Deze zaak gaat over de invulling van de verplichting tot effectief onderzoek en bouwt voort op de invulling die is gegeven in onder andere Rantsev⁹ en S.M. tegen Kroatië¹⁰. In de laatste uitspraak is de invulling van deze verplichting mooi weergegeven in overwegingen 313-316, welke erop neerkomt dat om van een effectief onderzoek te kunnen spreken opsporingsautoriteiten van een staat:

- a een onderzoek moeten instellen en uitvoeren welke kan leiden tot vaststelling van de feiten en de identificatie en eventuele bestraffing van de personen verantwoordelijk voor het strafbare feit;
- b op eigen initiatief actie moeten ondernemen zodra de zaak onder hun aandacht is gebracht. Het is dus niet aan het slachtoffer om daartoe initiatief te nemen of om de verantwoordelijkheid te nemen voor het verloop van de onderzoeksprocedure;
- c alles moeten doen wat redelijkerwijs binnen hun mogelijkheden ligt om bewijs te verzamelen en de omstandigheden van de zaak op te helderen;
- d de conclusie van het opsporingsonderzoek moeten baseren op een onpartijdige en objectieve analyse van alle relevante elementen.

Deze procedurele verplichting kan echter niet zo worden ingevuld dat het een onmogelijke of disproportionele drempel voor de autoriteiten opwerpt. Tegen het licht van deze verplichtingen komt het Hof tot de conclusie dat Spanje en de Spaanse opsporingsautoriteiten niet voldoende hebben gedaan om de daders van mensenhandel te vervolgen en te bestraffen en derhalve artikel 4 EVRM hebben geschonden.

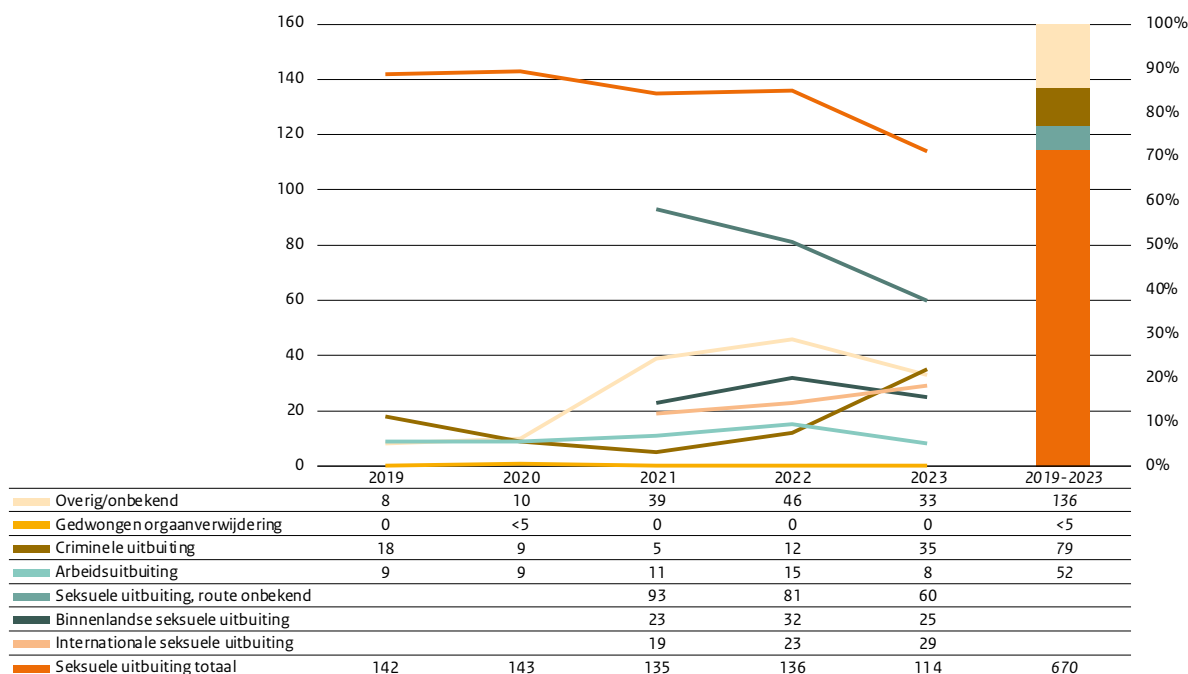
Ook in de zaak B.B. tegen Slowakije constateerde het Hof een schending van de procedurele verplichting een effectief onderzoek uit te voeren op basis van bovenstaande criteria. Slowakije miskende de kwetsbaarheid van het slachtoffer en de subtiele manieren waarop een persoon onder controle van een ander kan komen. Zij was afkomstig uit de Romagemeenschap en misleid om in het Verenigd Koninkrijk te werken als prostituee. Zij werd bij terugkomst in Slowakije meerdere keren verhoord, wat traumatisch was voor haar en ze werd niet geïnformeerd over haar rechten. Ondanks indicaties voor mensenhandel werd de verdachte vervolgd en veroordeeld voor pooierschap, en dat leverde een schending van de procedurele verplichting onder artikel 4 EVRM op.

⁹ Rantsev tegen Cyprus en Rusland, EHRM 7 januari 2010, zaaknummer 25965/04.

¹⁰ S.M. tegen Kroatië, EHRM 25 June 2020, zaaknummer 60561/14.

4.3.1 Vormen van mensenhandel in opsporingsonderzoeken

De opsporing van mensenhandel richt zich op alle vormen van uitbuiting. Figuur 4.2 geeft van het totaal aantal opsporingsonderzoeken in de periode 2019-2023 weer om welke vorm van mensenhandel het gaat.¹¹



Figuur 4.2 Gestarte opsporingsonderzoeken naar vorm van mensenhandel, 2019-2023¹²

Bron: 2019-2020: *Nationaal Rapporteur*, 2022 (*Dadermonitor mensenhandel 2017-2021*); 2021-2023: EMM, bewerking *Nationaal Rapporteur*.

Meeste opsporingsonderzoeken gericht op seksuele uitbuiting

Van de opsporingsonderzoeken is 76% gericht op seksuele uitbuiting. Dat komt overeen met de geregistreerde signaleringen die ook het meeste betrekking hebben op seksuele uitbuiting (72%, zie §3.3.1). Verder is 9% van de onderzoeken gericht op criminele uitbuiting. Het valt op dat in 2023 aanzienlijk meer onderzoeken naar criminele uitbuiting zijn gestart dan in voorgaande jaren. Dit past in het beeld van de toename van het aantal geregistreerde signaleringen van criminele uitbuiting (zie §3.3.1).

Het aantal opsporingsonderzoeken waar een CA-code arbeidsuitbuiting aan is verbonden blijft beperkt: 6% van alle opsporingsonderzoeken. Gemiddeld gaat het om ruim 10 opsporingson-

11 De CA-code van een opsporingsonderzoek geeft aan dat die vorm van mensenhandel (mede) deel uitmaakt van het opsporingsonderzoek. Het is nooit helemaal zeker te zeggen of het onderzoek ook op basis van die vorm van mensenhandel gestart is. Het komt voor dat er aanvankelijk geen CA-code is gekoppeld en er pas later één of meer vormen van mensenhandel zijn bijgekomen.

12 Eén opsporingsonderzoek kan betrekking hebben op meerdere vormen van mensenhandel. De som van gegevens in de tabel telt daardoor op tot meer dan het totaal van 886 opsporingsonderzoeken. Door een trendbreuk in de gegevensverzameling (zie §4.2.2) is het niet mogelijk om de gegevens voor en na 2021 op dezelfde manier uit te splitsen naar binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting. In Figuur 4.2 is dat onderscheid daarom alleen weergegeven voor de gegevens vanaf 2021.

derzoeken per jaar. Ten slotte is er in de gehele periode één opsporingsonderzoek waar een CA-code gedwongen orgaanverwijdering aan is verbonden.

OPVOLGING AANBEVELINGEN AANJAAGTEAM BESCHERMING ARBEIDSMIGRANTEN

In 2022 deed het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (hierna: Aanjaagteam), onder leiding van Emile Roemer, aanbevelingen om arbeidsmigranten in Nederland betere bescherming te bieden.¹³ De aanbevelingen hebben betrekking op de positie van arbeidsmigranten in een brede context van zorg, welzijn, huisvesting en goed werkgeverschap. Toch is een aantal aanbevelingen ook relevant voor de aanpak van uitbuiting van arbeidsmigranten. Bijvoorbeeld de maatregelen die betrekking hebben op de aanpak van malafide uitzendbureaus, de registratie van arbeidsmigranten en het toezicht op hun werk- en woonsituatie. Het vorige kabinet heeft gezegd de aanbevelingen van het Aanjaagteam over te nemen, met uitzondering van de aanbeveling om een bestuursrechtelijk bestuursverbod in te voeren. Een bestuurder met een bestuursverbod mag geen bestuursfunctie of commissariaat uitoefenen bij een rechtspersoon. Zo'n verbod is bedoeld om malafide uitleners ervan te weerhouden om steeds weer nieuwe uitzendbureaus op te richten. Het vorige kabinet heeft geconcludeerd dat dit niet het meest efficiënte instrument was. Na vragen vanuit de Tweede Kamer en een heroverweging, is het toenmalige kabinet bij de keuze gebleven om geen bestuursrechtelijk verbod in te voeren. Daarbij is onder andere aangedragen dat het verbod rechtsstatelijk kwetsbaar is, omdat er geen toestemming van een rechter aan ten grondslag ligt. Ook was er twijfel in hoeverre de maatregel te omzeilen is door de inzet van zogenaamde katvangers. De vorige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft gezegd wel werk te maken van andere mogelijkheden om malafide bestuurders aan te pakken, zoals het beboeten van feitelijke leidinggevendenden door de NLA, wanneer het beboeten van enkel de rechtspersoon te weinig maatschappelijk effect heeft.¹⁴

Het ministerie van SZW en de NLA zijn verantwoordelijk voor de monitoring van de effecten van de genomen maatregelen. Jaarlijks rapporteert de minister van SZW over de opvolging van de aanbevelingen. In de Jaarrapportage 2023¹⁵ geeft zij aan dat, ondanks het voornemen om in 2023 meer zicht te creëren op de effecten van de implementatie van de maatregelen, dit nog niet mogelijk is gebleken. Als reden daarvoor wordt gegeven dat veel maatregelen pas recent zijn ingevoerd. In 2024 start een meerjarig onderzoeksprogramma om zicht te krijgen op de ervaringen van arbeidsmigranten vanuit het oogpunt van het advies van het Aanjaagteam.¹⁶

De Jaarrapportage geeft inzicht in de stand van zaken van de implementatie van de voorgenomen maatregelen. Hieronder wordt een aantal maatregelen uitgelicht die een rol spelen in de bestrijding van arbeidsuitbuiting.

13 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020.

14 Kamerstukken II 2023–2024, 25 883, nr. 488.

15 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2023.

16 *Migratie, Integratie & Participatie*, z.d. Geraadpleegd via <https://www.risbo.nl/onderzoek-o/maatschappelijke-vraagstukken-beleid/migratie-integratie-participatie>, 1 november 2024.

Arbeidsmigranten beter in beeld

Om een beter zicht te hebben op arbeidsmigranten die in Nederland verblijven en om er voor te zorgen dat zij aanspraak kunnen maken op bepaalde rechten en overheidsvoorzieningen, is het belangrijk dat zij goed geregistreerd zijn. Er zijn verschillende maatregelen genomen om de registratie te verbeteren. Zo is het vanaf 2022 mogelijk, maar niet verplicht, om een tijdelijk verblijfadres in Nederland te registreren in de Basisregistratie Personen (BRP) als iemand zich inschrijft als niet-ingezetene.

Ook van werkgevers wordt verlangd dat zij bijdragen aan een goede registratie. De gedachte achter deze zorgplicht/informatieplicht is dat werkgevers actief relevante en juiste informatie geven aan de bij hun werkzame arbeidsmigranten. En zo te stimuleren dat zij zich a) correct inschrijven als ingezetene of niet-ingezetene en b) hun adresgegevens up-to-date houden. Uiteindelijk blijft de arbeidsmigrant volgens de Wet BRP echter zelf verantwoordelijk voor een correcte inschrijving. Het Aanjaagteam heeft bovendien geadviseerd om via het toelatingsstelsel voor uitzendbureaus toe te zien op de naleving ervan. Het vorige kabinet heeft ervoor gekozen deze aanbeveling niet over te nemen. Dit alles maakt dat de effectiviteit van deze zorgplicht/informatieplicht in de praktijk nog valt te bezien.

Loskoppeling huurovereenkomst en arbeidsovereenkomst

Arbeidsmigranten bevinden zich vaak in een kwetsbare positie, mede doordat hun huisvesting verbonden is aan hun arbeidscontract. Wanneer dat laatste ten einde komt, verliezen zij dan ook hun woning. De aanbeveling van het Aanjaagteam om een zelfstandig huurcontract in te voeren voor alle woonvormen, ook wanneer die zich op een bedrijventerrein bevinden, heeft geleid tot een verplichte loskoppeling van een huurovereenkomst en arbeidsovereenkomst in de Wet goed verhuurschap, die per 1 juli 2023 van kracht is.

Regulering uitzendsector

De aanbeveling van het Aanjaagteam om een certificeringsstelsel voor bestaande en startende uitzendbureaus op te zetten heeft geleid tot het wetsvoorstel 'Toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten' en is in oktober 2023 ingediend bij de Tweede Kamer.¹⁷ Het wetsvoorstel beoogt malafide uitzendbureaus van de markt te weren. Echter lijken (schijn)zzp-constructies onder arbeidsmigranten dit wetsvoorstel nu al te ondermijnen. Opdrachtgevers hebben voor zzp'ers namelijk formeel veel minder verantwoordelijkheden dan uitzendbureaus voor hun werknemers.¹⁸ De wet zou oorspronkelijk, als deze wordt aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer, per 2026 ingaan. De invoering van de wet is echter uitgesteld naar 2027.

Het is positief dat het nieuwe kabinet wil doorgaan met de implementatie van de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Daarbij wijst de Nationaal Rapporteur op het belang

- 17 Wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/10/wetsvoorstel-toelating-terbeschikkingstelling-van-arbeidskrachten>, 5 november 2024.
- 18 Botje & Van Huysduynen, 2024. Geraadpleegd via <https://www.ftm.nl/artikelen/malafide-uitzendbureaus-met-keurmerk-door-ondanks-veroordeling>, 1 november 2024; Moeliker, 2024. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/09/03/toename-zzp-arbeidsmigranten-vergroot-kans-op-uitbuiting-a4864535>, 1 november 2024.

om zicht te krijgen op de effectiviteit van de maatregelen voor het terugdringen van misstanden op de arbeidsmarkt in brede zin als ook voor het bestrijden van arbeidsuitbuiting. Het is nodig om kritisch te blijven kijken of de maatregelen daadwerkelijk effectief zijn en een verschil maken. Bovenstaande maatregelen lijken makkelijk te omzeilen door diegenen die kwaad willen. De huidige minister van SZW verkent bijvoorbeeld de mogelijkheid van een algeheel verbod op uitzendwerk in bepaalde sectoren of een minimum percentage arbeidskrachten dat in vaste dienst moet zijn.¹⁹ Dit is een ingrijpende maatregel, maar heeft mogelijk daardoor meer impact.

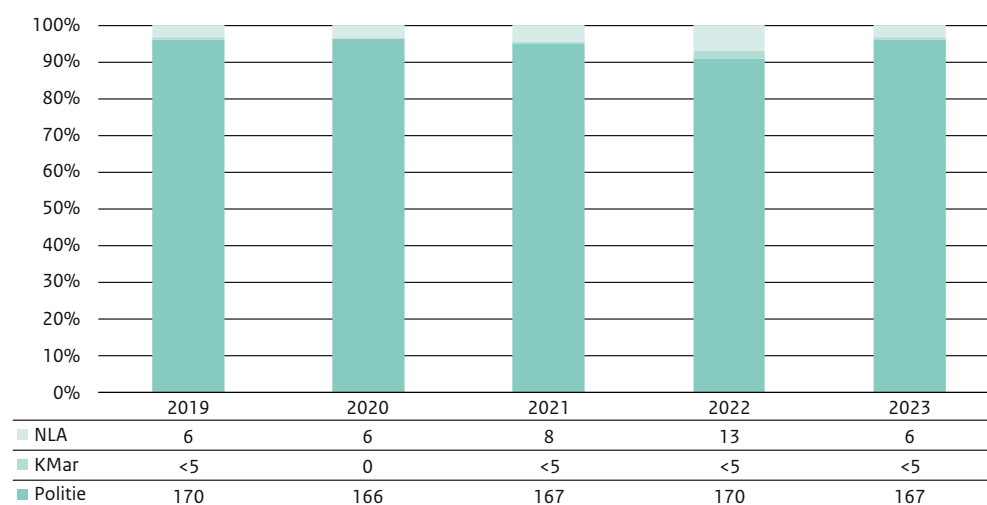
Internationale seksuele uitbuiting moeilijk op te sporen

Zoals ook het overgrote deel van de signaleringen door de opsporingsinstanties seksuele uitbuiting betreft, is het voornamelijk seksuele uitbuiting dat wordt opgespoord. De verhouding binnenlandse uitbuiting versus internationale uitbuiting ligt bij opsporingsonderzoeken wel anders. Zo worden er meer signalen van internationale seksuele uitbuiting geregistreerd dan van binnenlandse seksuele uitbuiting, terwijl er relatief minder opsporingsonderzoeken worden gedaan waar internationale seksuele uitbuiting deel van uitmaakt. Een verklaring hiervoor is dat een deel van de signalen betrekking heeft op uitbuiting die (deels) in het buitenland plaatsvindt. Het is daarom niet altijd mogelijk vanuit Nederland een opsporingsonderzoek te starten. Daarnaast brengt de opsporing van internationale mensenhandel al gauw een hogere mate van complexiteit met zich mee, aangezien dit om coördinatie en commitment vraagt van opsporingsdiensten uit verschillende landen.

4.3.2 Opsporingsinstanties

De volgende figuur toont per opsporingsinstantie het aantal gestarte opsporingsonderzoeken per jaar van de in totaal 886 onderzoeken in de periode 2019-2023. De politie is 95% van deze opsporingsonderzoeken gestart. Gezamenlijk zijn de 10 regionale eenheden en de landelijke eenheid van de politie goed voor 840 onderzoeken. Daarnaast start de NLA zo'n 4% van alle onderzoeken, en de KMar minder dan 1%. Dat laatste is niet verwonderlijk vanwege de beperkte taakstelling van de KMar.

¹⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2024. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/09/02/minister-van-hijum-wil-einde-aan-misstanden-met-arbeidsmigranten>, 1 november 2024.



Figuur 4.3 Gestarte opsporingsonderzoeken naar opsporingsinstantie, 2019-2023 (N=886)

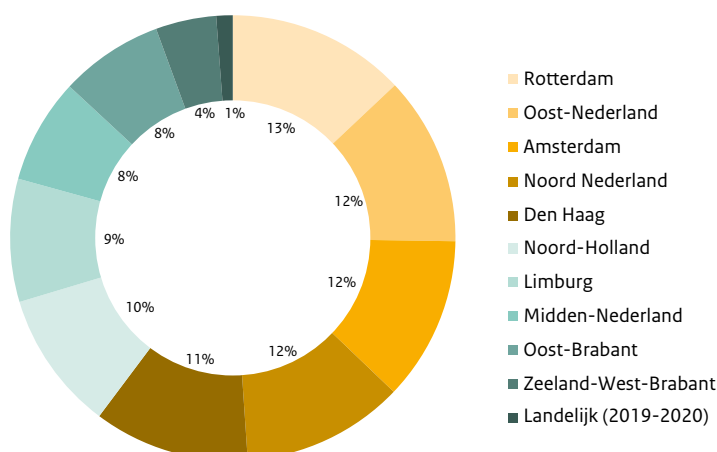
Bron: 2019-2020: *Nationaal Rapporteur*, 2022 (*Dadermonitor mensenhandel 2017-2021*); 2021-2023: EMM, bewerking *Nationaal Rapporteur*.

Vier politieregio's nemen bijna helft opsporingsonderzoeken voor hun rekening

De politie start gemiddeld 168 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel per jaar. Het aantal schommelt tussen de 166 en 170 en varieert dus nauwelijks van jaar op jaar. Van de door de politie gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel is gemiddeld 76% (mede) gericht op seksuele uitbuiting en 10% op criminele uitbuiting.²⁰ Opvallend is dat in 2023 relatief veel onderzoeken zijn gestart waarin criminele uitbuiting een rol speelt, namelijk 34 tegenover 12 in 2022. Daarentegen zijn er minder onderzoeken gestart met een CA-code voor seksuele uitbuiting: 114 tegenover 136 in 2022.

Het verschilt per regionale politie-eenheid hoeveel opsporingsonderzoeken worden gestart. Figuur 4.4 brengt het aandeel opsporingsonderzoeken in beeld dat in de tien regionale politie-eenheden en de landelijke eenheid is gestart over de vijf onderzoeksjaren.

²⁰ Van 22% van de opsporingsonderzoeken is de mensenhandelvorm onbekend, en 1% betreft de opsporing van arbeidsuitbuiting. Opsporingsonderzoeken kunnen op meerdere vormen van mensenhandel betrekking hebben en daarom telt het totaal op tot meer dan 100%.



Figuur 4.4 Opsporingsonderzoeken van de politie naar politie-eenheid, totaal 2019-2023 (N=840)

Bron: 2019-2020: *Nationaal Rapporteur, 2022* (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021); 2021-2023: EMM, bewerking Nationaal Rapporteur.

De politie-eenheden Rotterdam, Oost-Nederland, Amsterdam en Noord-Nederland blijken gezamenlijk verantwoordelijk voor iets minder dan de helft van het totaal aantal opsporingsonderzoeken. De overige zes regionale eenheden zijn goed voor nog eens 50% van de onderzoeken. Slechts 1% van de opsporingsonderzoeken is door de landelijke eenheid gestart en deze dateren van vóór 2021. De afgelopen jaren is de landelijke eenheid geen onderzoeken naar mensenhandel meer gestart. De verhouding tussen de bij de verschillende regionale eenheden gestarte opsporingsonderzoeken komt voor een deel overeen met de verhouding bij het aantal geregistreerde incidenten van mensenhandel (zie §3.3.1). Zo lijken de regionale eenheden Oost-Nederland, Noord-Nederland en Amsterdam naar verhouding veel mensenhandel te signaleren én op te sporen. Toch is het gezamenlijke aandeel van die drie regio's kleiner in de fase opsporing dan in de fase signalering, namelijk 36% tegen opzichte van 42%. Ook valt op dat de regio's Noord-Holland en Rotterdam relatief weinig incidenten van mensenhandel registreren, respectievelijk 7% en 8%. Maar ze starten met respectievelijk 10% en 13% wel relatief veel opsporingsonderzoeken.

Er bestaan ook regionale verschillen in de vorm van mensenhandel die wordt opgespoord. Volgens de politie verschilt het per regionale AVIM waar de focus op wordt gelegd.²¹ Ook worden beschikbare gelden verschillend benut. Zo blijkt dat de eenheden Noord-Holland en Oost-Brabant relatief veel opsporingsonderzoeken starten naar criminele uitbuiting. Regio Oost-Nederland is dan weer koploper in het aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting.

Handelingskader geeft politie en Koninklijke Marechaussee helderheid over taken

In 2021 is een handelingskader opgesteld tussen de KMar en de politie, afgestemd met het OM. Het doel daarvan is dat het voor zowel de KMar als de politie helder is welke taken zij hebben in het proces van registratie, afhandeling en opvolging van incidenten van mensenhandel. Uit het handelingskader blijkt dat wanneer een mogelijke mensenhandelsituatie zich aandient op plaatsen waar de KMar de politietaak uitvoert, de KMar de zaak zelfstandig afhandelt. Een zaak

²¹ Schriftelijke informatie politie, d.d. 19 september 2022.

die opsporingshandelingen op grond van het Wetboek van Strafvordering vereist, moet de KMar volgens het handelingskader overdragen aan de AVIM van de politie-eenheid in de regio waar het mensenhandelincident is gesignaleerd. Incidenteel komt het voor dat de KMar zelfstandig een opsporingsonderzoek start (zie Figuur 4.3). Bijvoorbeeld wanneer er onvoldoende capaciteit is bij de AVIM. De beslissing daartoe wordt genomen na overleg met het OM. Doel is wel om, zodra het kan, de zaak over te dragen aan de AVIM. Voor zaken waarin een overlap is tussen mensenhandel en mensensmokkel is er een landelijke stuurploeg vanuit de politie waarin het OM en de KMar vertegenwoordigd zijn. In beginsel zal de KMar de mensensmokkelzaken oppakken, aangezien die zaken vanuit de taakstelling aan de KMar zijn toebedeeld. Wanneer vanuit lopende mensensmokkelonderzoeken ook mensenhandel wordt gedetecteerd, wordt in de stuurploeg afgewogen of de KMar dit afhandelt of dat de zaak wordt overgedragen aan de politie of de NLA.

Nederlandse arbeidsinspectie verantwoordelijk voor opsporing arbeidsuitbuiting

De NLA is verantwoordelijk voor de opsporing van arbeidsuitbuiting. Uit Hoofdstuk 3 blijkt dat de NLA in totaal 362 meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting heeft geconstateerd tussen 2019 en 2023. In de EMM-data zijn in dezelfde periode 39 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel te vinden van de NLA.²²

Het aantal van 39 opsporingsonderzoeken geïnitieerd door de NLA betreft 75% van alle opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting. De overige 25% opsporingsonderzoeken waarin arbeidsuitbuiting deel uitmaakt van het onderzoek is gestart door de politie.

VAN MELDING NAAR OPSPORINGSONDERZOEK²³

Personen of organisaties kunnen vermoedens van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling²⁴ melden bij de Arbeidsinspectie. Na ontvangst en registratie van een melding, beoordeelt de NLA deze op basis van de inhoud. In 2023 zijn er 60 meldingen over mogelijke arbeidsuitbuiting en 225 meldingen over mogelijke ernstige benadeling binnengekomen.²⁵ Als een melding arbeidsuitbuiting zicht geeft op één of meer slachtoffers voeren rechercheurs mensenhandel een intakegesprek met de mogelijke slachtoffers om te beoordelen of er sprake is van de geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel. In 2023 zijn er 47 van zulke intakes gevoerd. In 2023 hebben in totaal 28 slachtoffers aangifte gedaan.²⁶

De melding en/of de aangifte kunnen leiden tot het redelijke vermoeden dat een verdachte zich schuldig maakt aan arbeidsuitbuiting. Indien dit het geval is, en er vol-

22 Bron: Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021) en EMM.

23 Het onderzoeken van meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling neemt tijd in beslag. Dit betekent dat de in dit kader genoemde cijfers over meldingen, intakes, aangiften en gestarte opsporingsonderzoeken in 2023 niet een-op-een aan elkaar gerelateerd kunnen worden. Zo kan een opsporingsonderzoek dat gestart is in 2023 het resultaat zijn van een melding uit 2022 of eerder.

24 De NLA omschrijft het concept 'ernstige benadeling' als volgt: 'Naast arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin, bestaan er arbeidssituaties die tegen arbeidsuitbuiting aan schuren, waarbij sprake is van ernstige misstanden en zeer slecht werkgeverschap. De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna Arbeidsinspectie) spreekt dan van 'ernstige benadeling'. Met dit begrip geeft de Arbeidsinspectie vorm aan de bestuursrechtelijke aanpak van deze misstanden.' Zie NLA, 2024.

25 NLA, 2024.

26 NLA, 2024.

doende opsporingsindicaties voorhanden zijn, wordt dit nader onderzocht in een strafrechtelijk onderzoek. Wanneer er sprake is van een verdenking van ernstige benadeling wordt dit bestuursrechtelijk onderzocht. In gevallen van mogelijke arbeidsuitbuiting waar te weinig aanknopingspunten zijn om een strafrechtelijk onderzoek te starten, kan een bestuursrechtelijk onderzoek gestart worden. Omgekeerd kan een strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting gestart worden wanneer tijdens een bestuursrechtelijk onderzoek naar ernstige benadeling indicaties van arbeidsuitbuiting naar voren komen.²⁷

4.4 In het kort

In de fase van opsporing worden signalen van mensenhandel omgezet naar mogelijke strafzaken. Dit hoofdstuk geeft inzicht in het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de verschillende opsporingsinstanties en in de aard van de onderzochte mensenhandel en de regionale spreiding.

Aantal gestarte opsporingsonderzoeken bij de politie nagenoeg constant

De politie is per jaar gemiddeld 168 opsporingsonderzoeken gestart naar mensenhandel. Dit aantal schommelde nauwelijks in deze periode. Wel is er al enkele jaren een afname van het aantal verdachten van mensenhandel dat in beeld is (zie ook §3.3.1). Vooral nog heeft dit dus geen invloed op het aantal gestarte opsporingsonderzoeken. Net als de signalen van mensenhandel die de politie registreert, hebben ook de meeste opsporingsonderzoeken betrekking op seksuele uitbuiting. Het gaat hier om 76% van de opsporingsonderzoeken. In 2023 valt op dat de politie een relatief groot aantal opsporingsonderzoeken is gestart waarbij criminele uitbuiting deel van het onderzoek uitmaakt. Het aantal opsporingsonderzoeken dat de politie start waarbij seksuele uitbuiting een rol speelt daalt juist.

Bij de NLA fluctueert het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting wat meer van jaar tot jaar. In de periode 2019-2023 start de NLA gemiddeld zo'n 8 opsporingsonderzoeken per jaar. De KMar start incidenteel een opsporingsonderzoek. De KMar draagt zaken die opsporingshandelingen vereisen meestal over aan de AVIM van de politie-eenheid in de regio waar het mensenhandelincident is gesignaleerd.

²⁷ NLA, 2024.

CASUS 3

Criminele uitbuiting van minderjarige dochters

Lisa vormt samen met haar man James en zus Anna een criminele organisatie. Via ‘shouldering’ stelen ze geld van (veelal) ouderen. Bij deze methode worden pincodes afgekeken en vervolgens de pinpassen gestolen om geld over te boeken. Lisa en James hebben hun kinderen aangezet om gekwalificeerde diefstallen te plegen in georganiseerd verband. Het gaat om drie kinderen, waarvan er twee minderjarig zijn: 14 en 16 jaar oud.

In verschillende zaken blijken de ouders steeds op eenzelfde manier te werk te gaan. Ze opereren in supermarkten en bij geldautomaten, waarbij ze zich strategisch positioneren tijdens de pinhandelingen van hun slachtoffers. Eén van hen of een kind leidt het slachtoffer af, terwijl de ander de pincode afkijkt. Na het stelen van de pinpas boeken ze meestal digitaal geld over van de betaal- naar de spaarrekening van de slachtoffers. Vervolgens verhogen ze de opnamelimiët van de spaarrekening, voordat ze grote geldbedragen opnemen.

Lisa en James worden verdacht van mensenhandel van hun twee minderjarige dochters. Zij nemen telkens (één van) hun minderjarige dochters mee op dievenpad. Ze vervoeren (één van) hun dochters naar winkels en pinautomaten in verschillende dorpen en steden. Daar geeft Lisa haar dochter instructies om de pincode af te kijken en de pinpas weg te nemen. Camerabeelden tonen daarnaast aan dat Lisa haar dochter meerdere keren naar een slachtoffer duwt, waarschijnlijk om voor afleiding te zorgen.

Lisa en James hebben bij deze delicten misbruik gemaakt van hun overwicht als ouders en van de kwetsbare positie van de minderjarige meisjes. Beide, leerplichtige, kinderen wonen bij hun ouders thuis. Zij zijn dus nagenoeg volledig afhankelijk van hun ouders voor geld, zorg en onderdak. De meisjes hebben dan ook weinig keuzevrijheid in het opvolgen van wat hun ouders ze zeggen te doen. De rechtbank concludeert dat de ouders onmiskenbaar ook financieel hebben geprofiteerd van de uitbuiting van hun dochters.

De rechtbank heeft Lisa en James veroordeeld voor gekwalificeerde diefstal, deelnemen aan een criminele organisatie en mensenhandel. Ze hebben een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van respectievelijk 48 en 24 maanden gekregen.

Deze casus is geschreven op basis van drie vonnissen over deze zaak die op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd.²⁸

²⁸ Rb Limburg 14 maart 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:1849; Rb Limburg 14 maart 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:1874; Rb Limburg 14 maart 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:1876.

5 Vervolging

In 2023 zijn er 215 verdachten (zaken) van mensenhandel ingeschreven bij het OM. Daarmee is het streefcijfer van 220 verdachten uit de Veiligheidsagenda benaderd. Het dalende aantal verdachten dat het OM vervolgt voor mensenhandel, zet echter door. In 2023 is er zelfs het laagste percentage dagvaardingen ooit, namelijk 43%.

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de vervolging van verdachten van mensenhandel in de periode 2019–2023. Het Openbaar Ministerie (OM) – onder wiens gezag het opsporingsonderzoek plaatsvindt (zie Hoofdstuk 4) – is hiermee belast. De verdachten die in een opsporingsonderzoek naar voren komen, worden bij het OM met een individueel zaaksnummer (het parketnummer) ingeschreven. Een opsporingsonderzoek kan gericht zijn op meerdere verdachten, maar een bij het OM geregistreerde zaak gaat dus altijd over een individuele verdachte. Het OM neemt een besluit over de vervolging. Bijvoorbeeld om de verdachte te dagvaarden, oftewel de zaak voor te leggen aan de rechter (zie Hoofdstuk 6). Ook kan het OM besluiten om de zaak tegen de verdachte te seponeren. Dit betekent dat de verdachte niet verder vervolgd wordt en daarmee ook niet berecht zal worden. Het OM kiest hiervoor als er bijvoorbeeld te weinig bewijs is (zie §5.4.2 voor een uitleg van de verschillende vervolgingsbeslissingen). Wanneer het OM de verdachte niet vervolgt, dan kan een direct belanghebbende, zoals het slachtoffer, hierover beklag doen.¹

Leeswijzer

In het tweede deel van deze inleidende paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop het OM mensenhandelzaken behandelt (§5.1.1) en wordt een korte beschrijving gegeven van de kenmerken van de verdachten die bij het OM in beeld komen (§5.1.2). §5.2 beschrijft de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk worden gebruikt. §5.3 gaat in op het aantal mensenhandelzaken dat jaarlijks bij het OM binnenkomt. Daarbij wordt gekeken naar de verdeling van deze zaken over de verschillende parketten (§5.3.2), naar de uitbuitingsvormen (§5.3.3) en of sprake is van minderjarige slachtoffers (§5.3.4) en strafverzwarende omstandigheden (§5.3.5). Vervolgens gaat §5.4.1 in op het aantal en de aard van de mensenhandelzaken die het OM jaarlijks afhandelt, laat §5.4.2 zien op welke manier het OM deze zaken afhandelt en §5.4.3 op welke gronden het OM mensenhandelzaken seponereert. In §5.5 volgt beschrijvende informatie over de doorlooptijden in mensenhandelzaken bij het OM. Tot slot vat §5.6 de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen.

In dit hoofdstuk wordt regelmatig gesproken over ‘bij het OM ingeschreven zaken’. Dit zijn alle zaken tegen individuele verdachten die ter vervolging bij het OM binnenkomen en in de registratie een parketnummer krijgen. Met ‘door het OM afgehandelde zaken’ worden alle zaken bedoeld waarin het OM een vervolgingsbeslissing neemt.

DE VERHOUDING TUSSEN DE BIJ HET OM INGESCHREVEN ZAKEN EN DE DOOR HET OM AFGEHANDELDE ZAKEN

De door het OM afgehandelde zaken in een jaar (zie §5.4) komen niet precies overeen met de bij het OM ingeschreven zaken in datzelfde jaar (zie §5.3). Het gaat namelijk niet om exact dezelfde selectie van zaken. Immers, niet alle zaken die bij het OM in een bepaald jaar binnenkomen, handelt het OM in datzelfde jaar nog af (zie ook §5.5 over de doorlooptijden). Toch zou het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat het OM afhandelt wel ongeveer overeen moeten komen met het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat bij het OM binnenkomt. Zeker wanneer dit bezien wordt over meerdere jaren. Tenminste, voor zover er geen sprake is van een op- of inlopende achterstand. Hiervan lijkt geen sprake te zijn. Het totaal aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken

¹ Art. 12 Sv. Dit hoofdstuk bevat overigens geen informatie over hoe vaak dit gebeurt.

in 2019-2023 (N=1.046, zie Figuur 5.1) en het totaal aantal door het OM afgehandelde zaken in dezelfde periode (N=1.018 - waarvan er 960 inhoudelijk zijn afgehandeld – zie de inleiding op Figuur 5.7) hebben een vergelijkbare orde van grootte.

5.1.1 Werkwijze van het OM

Mensenhandelzaken worden in beginsel behandeld door officieren van justitie die mensenhandel als specialisatie hebben. Alle tien regionale arrondissementsparketten (waarvan de spreiding overeenkomt met de tien regionale politie-eenheden, zie Figuur 4.4) hebben minstens één zogenoemde portefeuillehouder mensenhandel. Bij arbeidsuitbuitingszaken – als de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) de opsporing heeft gedaan – is het Functioneel Parket (FP) verantwoordelijk voor de vervolging.² Het Landelijk Parket (LP) behandelt meestal de ernstige (georganiseerde) misdrijven waarvoor hoge mate van gespecialiseerde deskundigheid noodzakelijk is en zaken waarin de Landelijke Eenheid van de politie de opsporing heeft gedaan.³ Dit zijn doorgaans de grotere, regio-overstijgende of zelfs landsgrensoverschrijdende mensenhandelzaken.

Voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel door het OM bestaan specifieke beleidsdocumenten: de Aanwijzing mensenhandel en de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (zie de hieropvolgende kaderteksten).⁴ Daarnaast zijn interne beleidsregels opgesteld waarin het OM zelf vorm en invulling geeft aan de aanpak van mensenhandel en aan de landelijke ambities uit onder meer de Veiligheidsagenda 2023-2026⁵ (zie de kadertekst ‘Veiligheidsagenda 2023-2026’ in §4.1).

AANWIJZING MENSENHANDEL⁶

De Aanwijzing mensenhandel beschrijft en geeft regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Ook staat daarin met welke instanties en op welke wijze het OM samenwerkt bij de aanpak van mensenhandel. Dit is samengevat in zes uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt stelt dat mensenhandel integraal wordt aangepakt. De integrale aanpak heeft als doel om zoveel mogelijk drempels tegen mensenhandel op te werpen door het inzetten van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en/of fiscale interventies. Samenwerking in de vorm van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), de tien Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) is hierbij van belang. De twee daaropvolgende uitgangspunten stellen dat signalen van mensenhandel in alle gevallen worden opgepakt door opsporingsinstanties en waar mogelijk ook tot vervolging

- 2 Het FP is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in strafzaken waarin een bijzondere opsporingsdienst het opsporingsonderzoek doet (zie art. 2 Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie).
- 3 Zie art. 1 Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie.
- 4 Aanwijzingen en Richtlijnen zoals deze bevatten regels en voorschriften die zien op de taken en bevoegdheden van het OM die algemeen moeten worden toegepast, en waar burgers dus rechten aan kunnen ontleen (zie <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels> (geraadpleegd 4 oktober 2024)). Dit komt ten goede aan de rechtszekerheid en rechtseenheid.
- 5 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022.
- 6 *Start*. 2022, 5901. In vergelijking tot de vorige versie die dateert uit 2013 zijn er slechts kleine wijzigingen doorgevoerd.

leiden. Dit sluit aan bij het absoluut doorlaatverbod dat geldt ten aanzien van mensenhandel⁷ en in dit kader wordt ook de mogelijkheid van ambtshalve opsporen en vervolgen genoemd. Een vierde uitgangspunt gaat over het belang van financieel onderzoek, onder andere voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel: ‘mensenhandel mag niet lonen’. In het geval van de opsporing van landsgrensoverschrijdende mensenhandel is als uitgangspunt ook het actief zoeken naar internationale samenwerking opgenomen, bijvoorbeeld in de vorm van rechtshulpverzoeken of *Joint Investigation Teams*. Het laatste uitgangspunt is de slachtofferzorg. Hierbij is extra aandacht voor, onder andere, een correcte slachtofferbejegening, het verkrijgen van schadevergoeding,⁸ het toepassen van het *non-prosecution*- en het *non-punishment*-beginsel,⁹ het regelen van rechtmatig verblijf,¹⁰ en het maken van een individuele beoordeling waaruit de beschermingsbehoefte van een slachtoffer blijkt¹¹ en het hieraan tegemoetkomen door het inzetten van de nodige beschermingsmaatregelen. Deze dienen ertoe om herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, en/of intimidatie en vergelding van slachtoffers te voorkomen. Minderjarige slachtoffers of slachtoffers met specifieke behoeften dienen in dit kader extra beschermd te worden.

RICHTLIJN VOOR STRAFVORDERING MENSENHANDEL¹²

De Richtlijn voor Strafvordering mensenhandel geeft uitgangspunten voor de door het OM te eisen straffen in mensenhandelzaken. Deze is van toepassing op bijna alle verschillende vormen van uitbuiting, te weten: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en dienstbaarheid en criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij.¹³ Het uitgangspunt bij seksuele uitbuiting is in principe het eisen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Daarbij wordt specifiek genoemd dat een taakstraf niet passend is, ook niet voor de lichtste gevallen waarin het slachtoffer (nog) geen seksuele handelingen heeft verricht of ondergaan. In dat geval geldt als uitgangspunt een eis van 6 tot 12 maanden gevangenisstraf. Bij seksuele uitbuiting waarbij wel al seksuele handelingen zijn verricht geldt per slachtoffer dat één dag is uitgebuit een eis van 24 maanden gevangenisstraf. De te eisen straf loopt op naarmate de uitbuiting langer duurt: namelijk tot meer dan 48 maanden als de seksuele uitbuiting langer duurt dan een maand. De te eisen straf bij arbeidsuitbuiting en dienstbaarheid is gesteld op 9 maanden gevangenisstraf per

- 7 Zie art. 126ff Sv. Dit houdt in dat opsporingsdiensten bij wetenschap van mensenhandel het delict niet mogen laten voortduren.
- 8 Waartoe ook het eerder genoemde uitgangspunt van financieel onderzoek strekt.
- 9 Zie overweging 14 en art. 8 van de EU-Richtlijn mensenhandel (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 het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (*PbEU* 2011, L 101/1) in combinatie met Richtlijn 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU van 13 juni 2024 (*PbEU* 2024, L 1712)).
- 10 Zie paragraaf B8/3 van de Vreemdelingen-circulaire Modern Migratiebeleid. In §7.4 wordt nader ingegaan op de vreemdelingrechtelijke bescherming van buitenlandse slachtoffers.
- 11 Dit is een wettelijke taak die voortvloeit uit de EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers (Richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (*PbEU* 2012, L 315/57)).
- 12 *Stcr.* 2024, 20336. In vergelijking tot de vorige versie die dateert uit 2021 zijn er slechts kleine wijzigingen doorgevoerd.
- 13 Alleen niet op mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.

slachtoffer. En bij criminele uitbuiting gaat het om een eis van 4 tot 8 maanden gevangenisstraf, in het geval van de lichtste vorm en een pleegperiode van minder dan een half jaar. Bij de zwaarste vorm en een pleegperiode van meer dan een jaar geldt een eis van meer dan 48 maanden gevangenisstraf.

Bij de geëiste straf moet vervolgens rekening worden gehouden met de aanwezigheid van strafmaatbeïnvloedende factoren. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan het aantal slachtoffers, wettelijke strafverzwarende omstandigheden (zoals de minderjarigheid van een slachtoffer), ‘werkomstandigheden’, de rol van de verdachte, relevante recidive van de verdachte, en de bijzondere kwetsbaarheid van een slachtoffer. Deze factoren kunnen, afhankelijk van de omstandigheden, leiden tot een hogere of lagere te eisen straf.

De uitgangspunten in deze Richtlijn voor de geëiste straf voor seksuele uitbuiting komen niet overeen met de oriëntatiepunten voor seksuele uitbuiting die de rechter gebruikt bij het bepalen van de straf (zie kadertekst ‘Landelijke oriëntatiepunten voor seksuele uitbuiting’ in §6.1.1). Voor de andere uitbuitingsvormen bestaan overigens (nog) geen oriëntatiepunten voor de rechter.

5.1.2 Wie zijn de verdachten in beeld bij het OM?

In de jaren 2019 tot en met 2023 zijn in totaal 1.046 mensenhandelzaken bij het OM ingeschreven (zie Figuur 5.1). In dezelfde periode heeft het OM 1.018 mensenhandelzaken afgehandeld met bijvoorbeeld een dagvaarding of een sepot (zie de inleiding op Figuur 5.7). In totaal gaat het om 1.174 bij het OM ingeschreven en/of door het OM afgehandelde zaken.¹⁴ Dit betreffen 1.163 zaken tegen natuurlijke personen en 11 zaken tegen rechtspersonen. De 1.163 natuurlijke personen zijn bijna allemaal unieke personen, al kan het voorkomen dat sommige verdachten meer dan één mensenhandelzaak hebben in de periode 2019-2023, bijvoorbeeld in het geval van herhaald daderschap.

80% van de verdachten is man en 20% is vrouw.¹⁵ De verdachten zijn gemiddeld 33 jaar en de mediane leeftijd is 31 jaar.¹⁶ Dit laatste betekent dat de helft van de verdachten jonger is dan 31 jaar op het moment van het plegen van de mensenhandel waarvan ze verdacht worden en de andere helft ouder dan 31. Een vijfde (20%) is minderjarig of adolescent (jonger dan 23 jaar)¹⁷ en bijna een kwart (24%) veertig jaar of ouder. Ruim de helft van de verdachten (57%) is in Nederland geboren.¹⁸

Zie Hoofdstuk 8 voor een uitgebreide beschrijving van de basale persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en geboorteland) van de verdachten. In dat hoofdstuk zijn de persoonskenmerken van verdachten ook per mensenhandelvorm en fase in de strafrechtketen weergegeven.

14 1.046 ingeschreven zaken plus 1.018 afgehandelde zaken minus de overlap hiertussen. Deze overlap bestaat zodoende uit 890 zaken die in genoemde periode zowel bij het OM zijn ingeschreven als door het OM zijn afgehandeld (maar die dus niet dubbel meegeteld moeten worden).

15 N=1.158 (van 5 verdachten is het geslacht onbekend).

16 N=1.159 (van 4 verdachten is de leeftijd onbekend); sd=12 jaar.

17 Het gaat niet zo vaak om minderjarigen (3%; n=36), en dus vaker om adolescenten (17%; n=196).

18 N=1.156 (van 7 verdachten is het geboorteland onbekend).

5.2 Achtergrond van de cijfers

5.2.1 Dataverzameling

De cijfers in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit Phoenix (het datawarehouse van het OM). Dit bevat informatie over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. Phoenix is gebaseerd op de registratiesystemen COMPAS en GPS, die zowel het OM als de griffies van rechtbanken gebruiken.¹⁹ Bij de registratie van zaken worden de van toepassing zijnde wetsartikelen vermeld. Uit Phoenix kunnen daarom de bij het OM ingeschreven zaken en de door het OM afgehandelde zaken geselecteerd worden waarin (onder meer) het feit mensenhandel is geregistreerd.²⁰ Op verzoek van de Nationaal Rapporteur heeft het OM op deze manier een databestand ‘mensenhandel’ geleverd over de periode 2019-2023, met peildatum 26 april 2024. Het databestand bevat zaakskenmerken, persoonskenmerken van de verdachten, delictskenmerken op feitniveau, beslissingen van het OM op feitniveau, beslissingen van de rechter op zaaksniveau en de strafoplegging op zaaksniveau.

De informatie in het databestand is niet helemaal toereikend (zie ook §5.2.4). Zo ontbreekt soms informatie over de mensenhandelvorm. Deze informatie vindt de Nationaal Rapporteur echter zo belangrijk dat van de mensenhandelzaken die in de jaren 2019-2023 door de rechter zijn afgedaan, ook de op www.rechtspraak.nl gepubliceerde vonnissen zijn verzameld. Wanneer het vonnis niet gepubliceerd is, zijn de tenlasteleggingen van die zaken bij het OM opgevraagd. Uit de tenlasteleggingen, die meestal ook onderdeel zijn van de gepubliceerde vonnissen, is namelijk vrijwel altijd op te maken om welke mensenhandelvorm het gaat (zie ook §5.2.2).

5.2.2 Operationalisatie van de uitbuitingsvormen

De Nationaal Rapporteur monitort idealiter (de strafrechtelijke aanpak van) de volgende mensenhandelvormen: binnenlandse seksuele uitbuiting, internationale seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie ook §1.2). In het databestand kan echter niet voor iedere mensenhandelzaak worden bepaald om welke mensenhandelvorm het gaat. Voor een klein deel van de zaken die in 2019-2023 bij het OM zijn ingeschreven of door het OM zijn afgehandeld, namelijk het deel dat uiteindelijk ook gedagvaard is voor mensenhandel en vervolgens door de rechter in eerste aanleg is afgedaan in de jaren 2019-2023, is deze informatie gebaseerd op de verzamelde tenlasteleggingen.²¹ Voor het grootste deel van de zaken is deze informatie, indien mogelijk, gebaseerd op hetgeen op basis van het databestand hierover kon worden achterhaald: onder andere de geregistreerde lid- en subonderdelen van het mensenhandelartikel en de geregistreerde maatschappelijke classificaties.

19 Sinds het jaar 2009 is het OM bezig met een overgang van het oude bedrijfsprocessensysteem COMPAS (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie) naar het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). 31% van de mensenhandelzaken in het geleverde bestand over de jaren 2019-2023 is nog geregistreerd in COMPAS en 69% in GPS.

20 Artikelen 250ter(oud), 250a(oud), 273a(oud) of 273f Sr. Art. 273a Sr betreft sinds september 2006 (toen mensenhandel strafbaar werd gesteld onder art. 273f Sr) een andere strafbaarstelling. Deze zaken (op basis van art. 273a Sr met een pleegdatum na september 2006) worden uiteraard niet meegenomen in de selectie. NB: de oude strafbaarstellingen kunnen nog steeds van toepassing zijn in zaken geregistreerd in de periode 2019-2023, namelijk als het in die zaken om mensenhandelfeiten gaat met pleegdata die tot ver in de tijd teruggaan.

21 In §6.2.2 staat hoe op basis van de tenlasteleggingen is bepaald wanneer sprake is van binnenlandse seksuele uitbuiting en wanneer sprake is van internationale seksuele uitbuiting. In dit hoofdstuk wordt dit onderscheid in de resultaten niet gehanteerd. Dit kon namelijk van een te groot deel van de seksuele uitbuitingszaken niet worden bepaald (zie later in deze subparagraaf). Deze operationalisatie is daarom hier verder niet van belang.

Bepaalde lid- en subonderdelen van het mensenhandelartikel duiden namelijk op bepaalde mensenhandel- of uitbuittingsvormen. Zo gaat artikel 273f lid 1 sub 3 Sr²² per definitie over internationale seksuele uitbuiting en artikel 273f lid 1 sub 7 Sr²³ per definitie over uitbuiting met het oogmerk van orgaanverwijdering. De mensenhandelartikelen van voor 2005, te weten artikelen 250ter(oud) Sr en 250a(oud) Sr, zien per definitie op seksuele uitbuiting. Verder gaan artikelsubleden 273f lid 1 sub 5, 8 en 9 Sr²⁴ over *ofwel* seksuele uitbuiting *ofwel* uitbuiting met het oogmerk van orgaanverwijdering. Omdat er tot op heden echter geen strafzaken bestaan waarin sprake is van laatstgenoemde uitbuittingsvorm,²⁵ kunnen zaken met deze subleden beschouwd worden als seksuele uitbuittingszaken. In aanvulling op de wetsartikelregistraties registreert het OM bij mensenhandelfeiten vaak ook een maatschappelijke classificatie: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting of overige vormen van uitbuiting (waaronder criminele uitbuiting en uitbuiting met het oogmerk van orgaanverwijdering).²⁶ Tot slot kunnen zaken die volgens de registratie door het FP zijn afgedaan worden beschouwd als arbeidsuitbuittingszaken.

Omdat in een zaak sprake kan zijn van meerdere uitbuittingsvormen, is de volgende hiërarchie toegepast: seksuele uitbuiting gaat boven andere uitbuittingsvormen, en arbeidsuitbuiting gaat boven criminele uitbuiting of een overige uitbuittingsvorm.²⁷

Op basis van bovenstaande methodiek is van bijna alle mensenhandelzaken die in de periode 2019-2023 bij het OM zijn ingeschreven of door het OM zijn afgehandeld bekend om welke uitbuittingsvorm het gaat (zie Figuren 5.3 en 5.5). Het is bij veruit de meeste seksuele uitbuittingszaken echter niet mogelijk om ook een onderscheid te maken tussen binnenlandse seksuele uitbuiting en internationale seksuele uitbuiting.²⁸ In dit hoofdstuk wordt dit onderscheid – anders dan in Hoofdstuk 6 (berechting) – daarom achterwege gelaten.

22 En de oude varianten: art. 273a(oud) lid 1 sub 3, 250a(oud) lid 1 sub 2 en 250ter(oud) lid 1 sub 2 Sr.

23 En de oude variant: art. 273a(oud) lid 1 sub 7 Sr.

24 En de oude varianten: artt. 273a(oud) lid 1, sub 5, 8 en 9 Sr.

25 Schriftelijke informatie Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie, 17 oktober 2024.

26 Het OM registreert dit sinds 27 maart 2015 op verzoek van de Nationaal Rapporteur. Hiermee zijn eerdere aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur opgevolgd (zie *Nationaal Rapporteur, 2014* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), pp. 255-256, aanbeveling 4; *Nationaal Rapporteur, 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), p. 226, aanbeveling 4; *Nationaal Rapporteur, 2009* (Mensenhandel, Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur), p. 606, aanbeveling 43; *Nationaal Rapporteur, 2007* (Mensenhandel, Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur), p. 284, aanbeveling 64).

27 De overlap tussen de verschillende uitbuittingsvormen is echter zeer beperkt. Ter illustratie: in de 172 zaken die in 2022 en 2023 door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan en waarin kon worden bepaald om welke vorm van mensenhandel het gaat (zie Figuur 6.1), is namelijk in maar 7 zaken (4%) sprake van meer dan één uitbuittingsvorm. Het gaat in die gevallen telkens om zowel binnenlandse seksuele uitbuiting als criminele uitbuiting of een overige uitbuittingsvorm, zoals gedwongen bedelarij.

28 Alleen van het kleine deel van de zaken dat uiteindelijk ook voor mensenhandel is gedagvaard en dat vervolgens door de rechter is afgedaan in de jaren 2019-2023, en waarvan aldus de tenlastelegging is verzameld en geanalyseerd. En van de internationale seksuele uitbuittingszaken die (mede) geregistreerd zijn onder art. 273f lid 1 sub 3 Sr (of oude varianten: artt. 273a(oud) lid 1 sub 3, 250a(oud) lid 1 sub 2 en 250ter(oud) lid 1 sub 2 Sr). Hiervan is echter niet bij alle internationale seksuele uitbuittingszaken sprake. Met andere woorden: het ontbreken van een registratie van art. 273f lid 1 sub 3 Sr (of oude varianten) in een seksuele uitbuittingszaak betekent niet per definitie dat sprake is van de binnenlandse variant.

5.2.3 Data-analyse

De Nationaal Rapporteur heeft het databestand bewerkt en geanalyseerd in SPSS versie 29. De cijfers in dit hoofdstuk gaan over (nagenoeg) alle vervolgte mensenhandelzaken in de jaren 2019-2023. Met andere woorden: het gaat in dit geval om een populatieonderzoek en niet om een steekproefonderzoek. Om deze reden zijn significantietoetsen minder van belang.

5.2.4 Beperkingen aan de data

De data zijn niet helemaal up-to-date

Het databestand ‘mensenhandel’ afkomstig uit Phoenix is niet helemaal *up-to-date*. Het databestand geeft over een bepaald jaar pas na een paar maanden een eerste betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de cijfers redelijk stabiel – al vinden ook dan soms nog minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata. Om deze reden verzoekt de Nationaal Rapporteur ieder jaar de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te leveren. Hierdoor kunnen de cijfers over de jaren 2019-2022 in dit hoofdstuk soms kleine verschillen laten zien met de cijfers die in eerdere monitors zijn gepubliceerd. De in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers wijken, waarschijnlijk om dezelfde reden, ook in kleine mate af van de cijfers zoals weergegeven in het meest recente OM Jaarbericht 2023.²⁹

De data zijn niet helemaal volledig

Wanneer een strafbare gedraging meerdere strafbare feiten oplevert, kan de officier van justitie ervoor kiezen om deze feiten primair en subsidiair ten laste te leggen. Het primair ten laste gelegde feit geeft doorgaans het zwaarste feit weer, uitgaande van de wettelijke strafbedreiging. In Phoenix worden alleen primair geregistreerde feiten opgenomen. Het aantal mensenhandelzaken dat hierdoor eventueel gemist wordt is echter zeer klein. Het komt namelijk zelden voor dat een mensenhandelfeit als een lichtere variant van een ander strafbaar feit, oftewel subsidiair, wordt geregistreerd.

In de data ontbreekt bepaalde relevante informatie

In Phoenix ontbreken bepaalde – voor de Nationaal Rapporteur – relevante gegevens die wel in de onderliggende registratiesystemen COMPAS en GPS geregistreerd worden. Zoals bijvoorbeeld het aantal slachtoffers en per slachtoffer de slachtofferkenmerken. Daarnaast staan in Phoenix per mensenhandelzaak alle feiten geregistreerd.³⁰ Maar per feit zijn de van toepassing zijnde wetsartikelen alleen tot een maximum van vijf artikelpresentaties opgenomen. Hierdoor is het mogelijk dat in sommige zaken informatie die wordt afgeleid van bepaalde artikel- en subleden ontbreekt, zoals of sprake is van minderjarige slachtoffers (zie Figuur 5.5) of strafverzwarende omstandigheden (zie Figuur 5.6). Veruit de meeste (mensenhandel)feiten worden echter binnen het maximum van vijf artikelpresentaties geregistreerd, waardoor deze kanttekening slechts een zeer beperkt effect zal hebben op de resultaten.

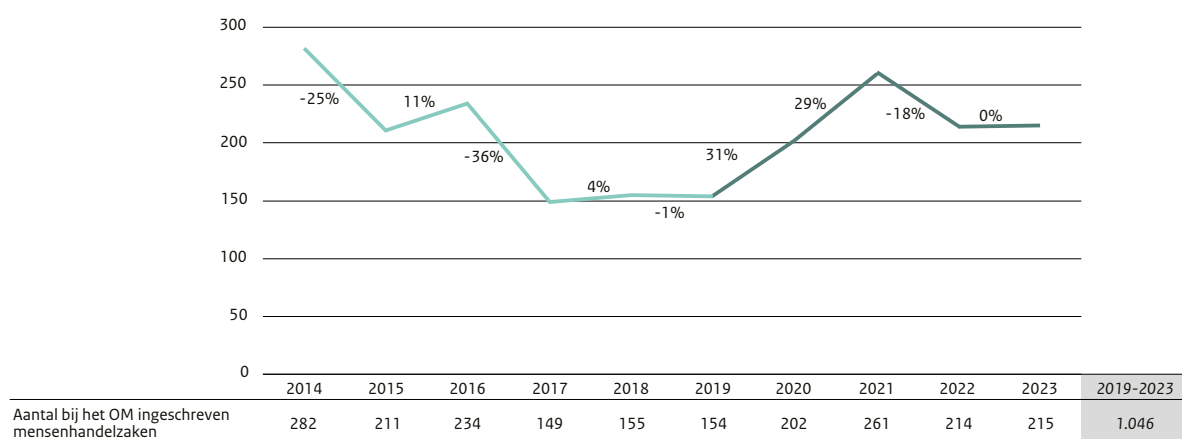
²⁹ Openbaar Ministerie, 2024.

³⁰ In het databestand over 2019-2023 varieert dit tussen de 1 en de 17 feiten per zaak.

5.3 Ingeschreven zaken bij het OM

5.3.1 Aantal ingeschreven zaken

Figuur 5.1 toont de ontwikkeling van het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken tegen individuele verdachten. Per jaar is ook de procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar weergegeven. Om de ontwikkeling van de afgelopen vijf jaren (2019-2023) in een breder kader te plaatsen, laat de figuur de ontwikkeling over een periode van in totaal tien jaar zien. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op de meest recente vijf jaren (2019-2023).



Figuur 5.1 Het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, 2014-2023 (N=2.077)/2019-2023 (N=1.046)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)³¹

In 2023 is streefcijfer van 220 ingeschreven mensenhandelzaken net niet gehaald

In totaal zijn in de afgelopen vijf jaren (2019-2023) 1.046 zaken bij het OM ingeschreven. Het gaat dus gemiddeld om zo'n 209 zaken per jaar. Het jaar 2019 was het dieptepunt. In dit jaar lag het aantal zaken, net als in de twee jaar daarvoor, nog maar rond de 150. In de twee jaar daarop is het aantal ingeschreven zaken flink gestegen tot 261 in 2021. Een mogelijke verklaring voor deze toename zijn de afspraken die zijn gemaakt in de vorige Veiligheidsagenda 2019-2022.^{32,33} De hieropvolgende daling in 2022 naar 214 zaken heeft niet verder doorgezet in 2023. In dat jaar zijn 215 mensenhandelzaken ingeschreven. Daarmee is het streefcijfer van 220 ingeschreven verdachten van mensenhandel, zoals opgenomen in de huidige Veiligheidsagenda 2023-2026 gesteld (zie ook de kadertekst 'Veiligheidsagenda 2023-2026' in §4.1),³⁴ weliswaar benaderd, maar net niet gehaald. De Nationaal Rapporteur hoopt dat het streefcijfer de komende jaren wel gehaald wordt. Ook al is er in de fase van signalering door de politie sprake van een recente daling van het aantal verdachten bij incidenten (zie Figuur 3.4).

31 Voor het jaar 2018 zie Nationaal Rapporteur, 2023 (Jaarcijfers mensenhandel 2022) en voor de jaren 2014 tot en met 2017 zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), §4.3, Figuur 4.1.

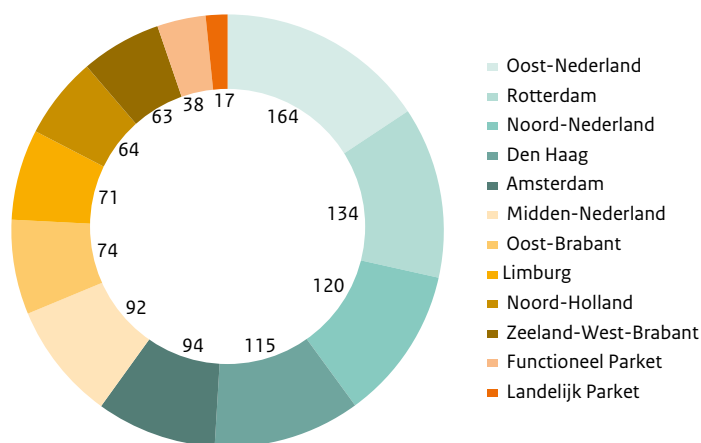
32 Kamerstukken II 2018/19, 28 684, nr. 540.

33 Zie ook Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), §4.3.1.

34 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022.

5.3.2 Parketten

Figuur 5.2 geeft weer bij welke parketten de 1.046 mensenhandelzaken in de periode 2019-2023 zijn ingeschreven. Dit kan bij één van de tien arrondissementsparketten zijn, bij het LP of bij het FP (zie §5.1.1).



Figuur 5.2 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar parket, periode 2019-2023 (N=1.046)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Verschillen in aantal zaken per parket

Bij het LP zijn nauwelijks mensenhandelzaken ingeschreven, slechts 17 in totaal. Deze zaken zijn allemaal ingeschreven in 2021, waarvan er 7 dubbel geregistreerd waren.³⁵ Het OM heeft eerder laten weten dat de Landelijke Eenheid al langere tijd weinig zaken aanlevert.³⁶ Uit §4.3.2 blijkt zelfs dat de Landelijke Eenheid in de meest recente jaren helemaal geen mensenhandelonderzoeken meer is gestart. Dit lijkt op het eerste gezicht in contrast te staan met het meest recente OM Jaarbericht. Dat meldt namelijk dat in de periode 2019-2023 onder leiding van het LP in totaal 99 strafrechtelijke onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden ten aanzien van ‘mensenhandel en mensensmokkel’ hebben plaatsgevonden.³⁷ Deze onderzoeken hebben echter grotendeels betrekking op alleen mensensmokkel.³⁸ Ook staat in het OM Jaarbericht dat alleen in het jaar 2023 al 17 eenheidsoverstijgende onderzoeken naar mensenhandel hebben plaatsgevonden.³⁹ Maar onderzoeken leiden niet altijd tot verdachten die met een parketnummer bij het OM worden ingeschreven. En daarbij kunnen deze onderzoeken door elke regionale eenheid worden gedraaid, en zijn dus niet voorbehouden aan de Landelijke Eenheid/het LP.⁴⁰ Eenheidsoverstijgende samenwerking is ook een van de doelstellingen geformuleerd in de huidige Veiligheidsagenda 2023-2026.⁴¹ Daarbij wordt als vertrekpunt 14 eenheidsoverstijgende onderzoeken per jaar gesteld (zie ook de kadertekst ‘Veiligheidsagenda 2023-2026’ in §4.1). Deze doelstelling is weliswaar gehaald maar gezien de hoge mate van mobiliteit van men-

35 Waarschijnlijk vanwege de overgang van COMPAS naar GPS (zie §5.2.1).

36 Zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), §4.3.2.

37 Openbaar Ministerie, 2024.

38 Schriftelijke informatie Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie, 17 oktober 2024.

39 Openbaar Ministerie, 2024.

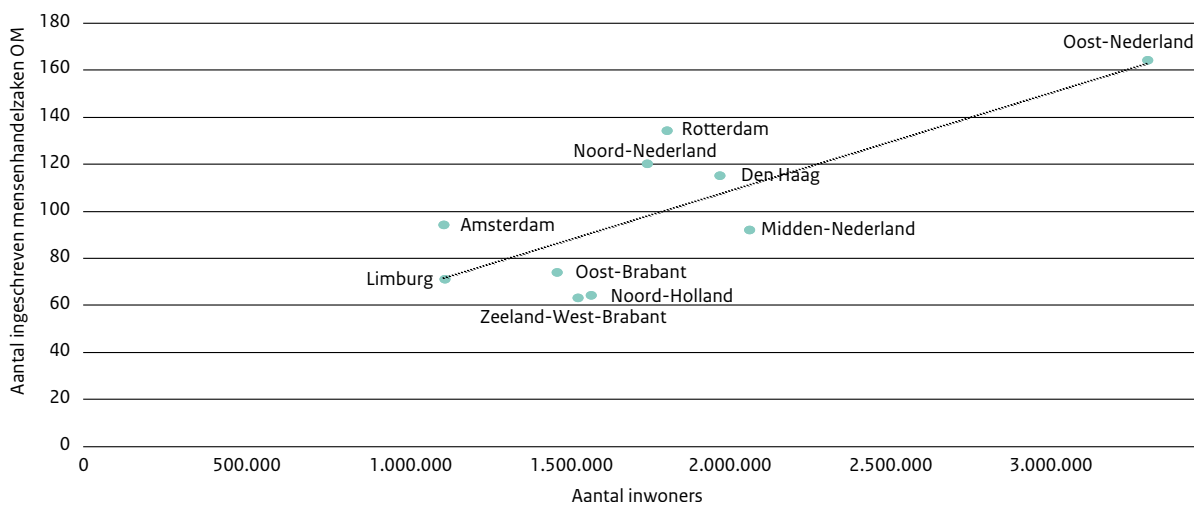
40 Schriftelijke informatie Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie, 17 oktober 2024.

41 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022.

senhandel, zowel nationaal als internationaal, lijkt zowel de doelstelling als het aantal zaken dat eenheidsoverstijgend is, beperkt.

Bij het FP komt maar 4% (38 zaken in vijf jaar) van alle mensenhandelzaken binnen. Deze zaken gaan allemaal over arbeidsuitbuiting en het jaarlijks aantal varieert tussen de 1 in 2023⁴² en de 23 in 2022. De Nationaal Rapporteur heeft eerder al zorgen geuit over de praktijk waarin de NLA en het FP in een vroeg stadium beoordelen of een eventuele arbeidsuitbuitingszaak wel of geen kans maakt voor de rechter, en daardoor selectiever zijn geworden in de zaken die ze als arbeidsuitbuiting vervolgen.⁴³ De aanbeveling⁴⁴ die hierover werd gedaan heeft niet geleid tot een gewenste toename van het aantal arbeidsuitbuitingszaken dat voor de rechter is gebracht.

Het totaal aantal van 991 arrondissementsparketzaken verschilt per parket tussen de 63 en 164. Het arrondissementsparket Oost-Nederland is verantwoordelijk voor de meeste zaken: 17% van het totaal. Het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant heeft met zo'n 6% de minste zaken. Het aantal ingeschreven zaken per parket is overigens niet per definitie een weergave van de inspanningen van dat parket. Zo vertalen niet alle inspanningen zich in zaken en kan de benodigde inspanning per mensenhandelzaak enorm verschillen. Dat de doorlooptijden verschillen per mensenhandelvorm (zie Figuur 5.9 en Figuur 6.7) is hiervan een indicatie. Daarnaast hangt het aantal zaken per parket naar verwachting ook deels samen met de grootte van een arrondissement als het gaat om inwonersaantal. Daarom zijn in Figuur 5.3, per arrondissementsparket, het aantal ingeschreven mensenhandelzaken (verticale as) afgezet tegen het aantal inwoners (horizontale as).



Figuur 5.3 Aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken per arrondissementsparket in de jaren 2019-2023 ten opzichte van het aantal inwoners in 2023

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024) en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024⁴⁵

42 Naast deze ene zaak is in 2023 ook sprake van een heringestroomde zaak die eerder (in 2016 onder hetzelfde parketnummer) ook was ingeschreven (schriftelijke en mondelinge informatie van het Functioneel Parket, 22 oktober 2024).

43 Zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), §4.3.2.

44 Zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), §7.3, Aanbeveling 1.

45 Het aantal inwoners per regionale eenheid/arrondissement in het jaar 2023 volgens Statline (geraadpleegd 3 oktober 2024).

De stippen in de figuur liggen grofweg rondom een trendlijn (zie de lijn in Figuur 5.3). Dit betekent dat er een verband bestaat tussen het aantal inwoners binnen een arrondissement en het aantal ingeschreven mensenhandelzaken.⁴⁶ Oftewel: hoe meer inwoners een arrondissement heeft, hoe meer mensenhandelzaken. Het is echter niet zo dat de stippen allemaal precies op de trendlijn liggen. Dit betekent dat er geen sprake is van een perfect verband. Er zijn waarschijnlijk dus ook nog andere factoren die samenhangen met het aantal mensenhandelzaken per arrondissementsparket.

De verschillen in het aantal zaken tussen de arrondissementsparketten kunnen echter wel tot gevolg hebben dat sommige parketten, en daarmee ook sommige rechtbanken, een stuk minder ervaring opdoen met mensenhandelzaken dan bij andere parketten en rechtbanken. Er moet voor worden gewaakt dat een te klein aantal zaken per parket en rechtbank in de weg komt te staan van de specialisatie van officieren van justitie en de rechterlijke macht. De (juridische) complexiteit van de mensenhandelpaling (artikel 273f Sr) vraagt hier nog steeds om. Zeker nu er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ligt om deze bepaling te moderniseren.⁴⁷

De verdeling van de zaken over de parketten is redelijk vergelijkbaar met de verdeling van de opsporingsonderzoeken over de verschillende politie-eenheden (zie Figuur 4.4). Zowel in de fase van opsporing, als in de fase van vervolging bestaat de top 5 uit dezelfde vijf regio's (zij het in een net iets andere volgorde), die tezamen verantwoordelijk zijn voor zo'n 60% van het totaal. Wel bestaan er iets grotere verschillen als de verdeling van de zaken over de parketten vergeleken wordt met de verdeling van de door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel over de verschillende regio's (zie Figuur 3.3) en met de verdeling van de door de politie bij CoMensha gemelde slachtoffers over de verschillende regio's (zie Figuur 2.12). Die verschillen kunnen mogelijk te maken hebben met dat sommige politieregio's op een andere manier omgaan met het registreren van signalen en het melden van slachtoffers dan andere regio's. Met de invoering van de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) bij de politie in 2022 zou hiervan naar verwachting overigens steeds minder vaak sprake moeten zijn (zie de kadertekst 'Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze' in §3.2.2).⁴⁸

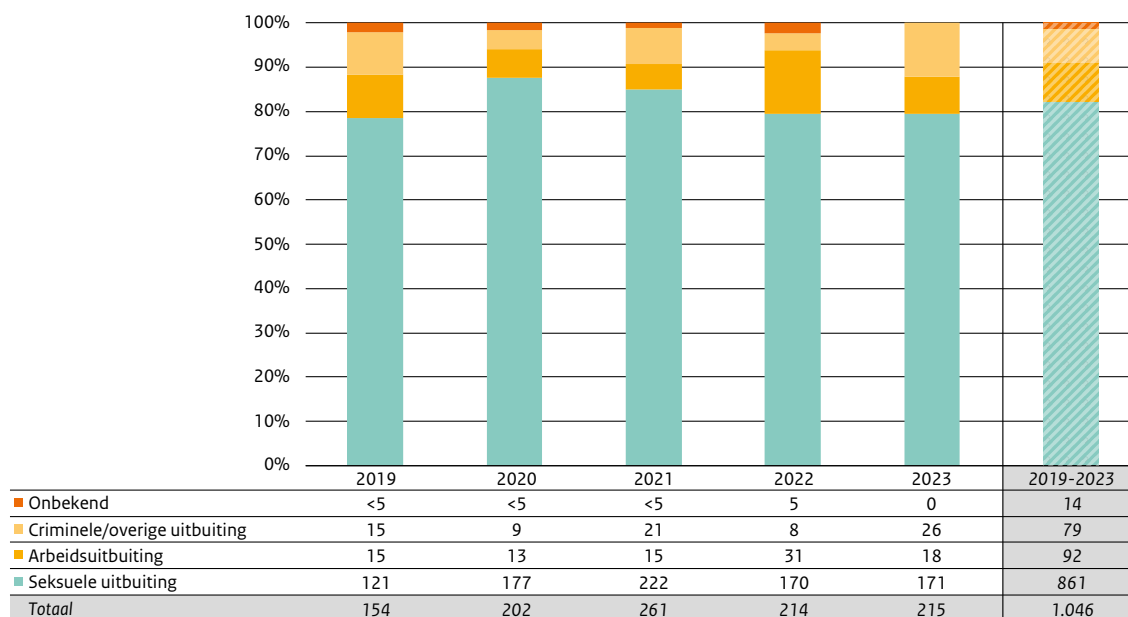
5.3.3 Vorm van uitbuiting

In Figuur 5.4 is het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken uitgesplitst naar de verschillende uitbuitingsvormen: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting/overige uitbuitingsvormen (zie §5.2.2, ook voor de hierbij toegepaste hiërarchie).

46 $r=0,774$; $p<0,01$.

47 Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (*Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 2). Zie voor meer informatie over dit wetsvoorstel inclusief de reflecties van de Nationaal Rapporteur hierop: de kadertekst 'Herziening artikel 273f Wetboek van Strafrecht' in §1.5.2.

48 In een onderzoek naar de signalering en identificatie van mensenhandel door opsporingsinstanties wordt hier aandacht aan besteed. De Nationaal Rapporteur is voornemens om dit onderzoek in de eerste helft van 2025 te publiceren.



Figuur 5.4 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar uitbuitingsvorm, per jaar 2019-2023 (N=1.046)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Van vrijwel alle zaken is bekend om welke uitbuitingsvorm het gaat: 82% seksuele uitbuiting, 9% arbeidsuitbuiting en 8% criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm. In alle hierop volgende figuren geven de cijfers ook telkens de verschillen weer tussen deze uitbuitingsvormen.

5.3.4 Minderjarige slachtoffers

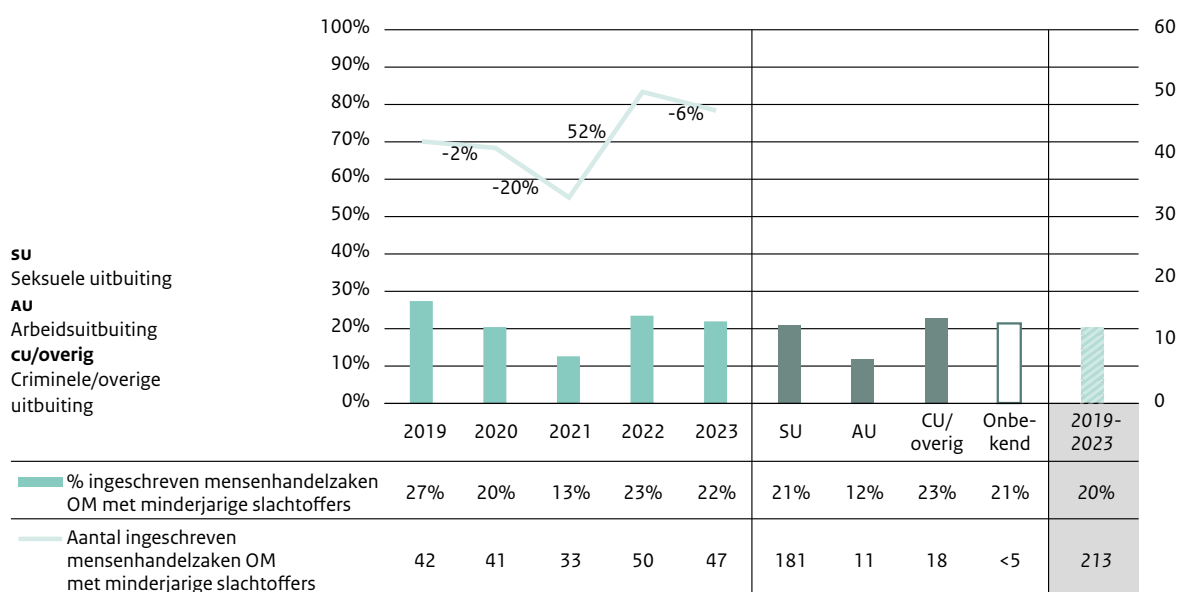
Figuur 5.5 laat zien bij welk deel van de 1.046 ingeschreven mensenhandelzaken in ieder geval sprake is van één minderjarig slachtoffer, zowel per jaar als per uitbuitingsvorm. Hiervoor is gekeken naar de registratie van de ingeschreven zaken onder artikel- en subleden die per definitie duiden op de minderjarigheid van slachtoffers.⁴⁹ Omdat ook bij zaken die uitsluitend ge-

49 Bij de volgende (sub)leden gaat het per definitie om een minderjarig slachtoffer (soms zelfs om een slachtoffer jonger dan 16 jaar): artt. 250ter(oud) lid 1 sub 3 en lid 2 sub 2 Sr; artt. 250a(oud) lid 1 sub 3 en 5 en lid 2 sub 2 Sr; artt. 273a(oud) lid 1 sub 2, 5 en 8, lid 3 sub 2 en lid 4 Sr; artt. 273f (geldend tot 1 juli 2009) lid 1 sub 2, 5 en 8, lid 3 sub 2 en lid 4 Sr; artt. 273f (geldend vanaf 1 juli 2009 tot 15 november 2013) lid 1 sub 2, 5 en 8 en lid 3 sub 2 Sr; artt. 273f (geldend vanaf 15 november 2013) lid 1, sub 2, 5 en 8 Sr. Merk op dat art. 250ter(oud) lid 3 Sr, art. 250a(oud) lid 3 Sr en art. 273f lid 3 sub 2 Sr (geldend vanaf 15 november 2013) ook kunnen duiden op een minderjarig slachtoffer. Het kan in deze gevallen echter in plaats daarvan ook gaan om 'zwaar lichamelijk letsel' (artt. 250ter(oud) lid 3 en 250a(oud) lid 3 Sr) / 'misbruik van een kwetsbare positie' (art. 273f (geldend vanaf 15 november 2013) lid 3 sub 2 Sr) in plaats van om een slachtoffer jonger dan 16 of 18 jaar. Er blijkt overigens dat het cijfermatig nauwelijks verschil maakt of deze (sub)leden wel of niet worden meegenomen bij het bepalen van de zaken met een minderjarig slachtoffer. In plaats van totaal 213 zaken met een minderjarig slachtoffer (zie Figuur 5.5) zou het dan gaan om 216 zaken.

registreerd zijn onder andere artikel- en subleden sprake zou kunnen zijn van minderjarige slachtoffers is mogelijk sprake van een onderschatting.⁵⁰

Daarnaast is het aantal mensenhandelzaken met minderjarige slachtoffers niet gelijk aan het aantal unieke minderjarige slachtoffers dat betrokken is bij de vervolging van mensenhandel. Dezelfde minderjarige slachtoffers kunnen immers voorkomen in verschillende zaken en tegelijkertijd kan in één zaak sprake zijn van meerdere minderjarige slachtoffers. Het ontsluiten van slachtofferinformatie uit de OM-registratie zou onder andere in dit kader dus van grote meerwaarde zijn (zie ook §5.2.4).

De figuur toont zowel de absolute aantallen zaken met minderjarige slachtoffers (de lijn ten opzichte van de rechter verticale as), als de relatieve aantallen (oftewel de percentages, zie de kolommen ten opzichte van de linker verticale as). De percentages zeggen feitelijk meer dan de absolute aantallen, omdat de absolute aantallen vooral afhankelijk zijn van het totaal aantal ingeschreven zaken in een jaar.



Figuur 5.5 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met minderjarige slachtoffers, per jaar 2019-2023 en uitbuitingsvorm (N=213 ten opzichte van N=1.046)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Gemiddeld is in een vijfde deel van alle zaken sprake van in ieder geval één minderjarig slachtoffer. Dat is te zien in de totaalkolom rechts in de figuur ten opzichte van de linker verticale as. Het gaat in totaal om 213 zaken met minderjarige slachtoffers in 2019-2023.

Bij seksuele uitbuiting (21%) en criminele uitbuiting/overig (23%) is aanzienlijk vaker sprake van een minderjarig slachtoffer dan bij arbeidsuitbuiting (12%). Deze bevinding komt overeen met de uitbuitingsvormen waarvan de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers met

⁵⁰ En ook gezien de kanttekening dat per feit tot maximaal vijf artikelpresentaties zijn opgenomen in de data (zie §5.2.4).

name slachtoffer worden (zie Figuur 2.9). Ondanks dat het op dit moment niet mogelijk is om de bij het OM ingeschreven seksuele uitbuitingszaken op te splitsen naar binnenlandse of internationale mensenhandel (zie §5.2.2), kan van Figuur 2.9 worden afgeleid dat het bij de seksuele uitbuiting van minderjarige slachtoffers vooral om de binnenlandse mensenhandelvorm gaat.

5.3-5 Strafverzwarende omstandigheden

De mensenhandelbepaling (artikel 273f Wetboek van Strafrecht) kent momenteel de volgende wettelijke strafverzwarende omstandigheden:

- Mensenhandel gepleegd door twee of meer verenigde personen.⁵¹
- Mensenhandel ten aanzien van een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel een persoon bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt.^{52,53}
- Mensenhandel voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld.⁵⁴
- Mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge of waarvan levensgevaar voor een ander te duchten is.^{55,56}
- Mensenhandel met de dood ten gevolge.^{57,58}

Figuur 5.6 geeft weer bij welk deel van de 1.046 ingeschreven mensenhandelzaken sprake is van één of meerdere van bovengenoemde strafverzwarende omstandigheden, oftewel van ‘gekwalificeerde mensenhandel’.⁵⁹

51 Art. 250ter(oud) lid 2 sub 1 Sr, art. 250a(oud) lid 2 sub 1 Sr (oud), art. 273a(oud) lid 3 sub 1 Sr, art. 273f lid 3 sub 1 Sr.

52 Art. 273f lid 3 sub 2 Sr (geldend vanaf 15 november 2013).

53 Voorheen gold hier enkel de strafverzwarende omstandigheid: mensenhandel ten aanzien van een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt (art. 250ter(oud) lid 2 sub 2 Sr, art. 250a(oud) lid 2 sub 2 Sr, art. 273a(oud) lid 3 sub 2 Sr, art. 273f lid 3 sub 2 Sr (geldend tot 15 november 2013)). In het geval de pleegperiodes ver teruggaan, kan hiervan nog steeds sprake zijn in de mensenhandelzaken die in de jaren 2019-2023 bij het OM zijn ingeschreven.

54 Art. 273f lid 3 sub 3 Sr (geldend vanaf 15 november 2013).

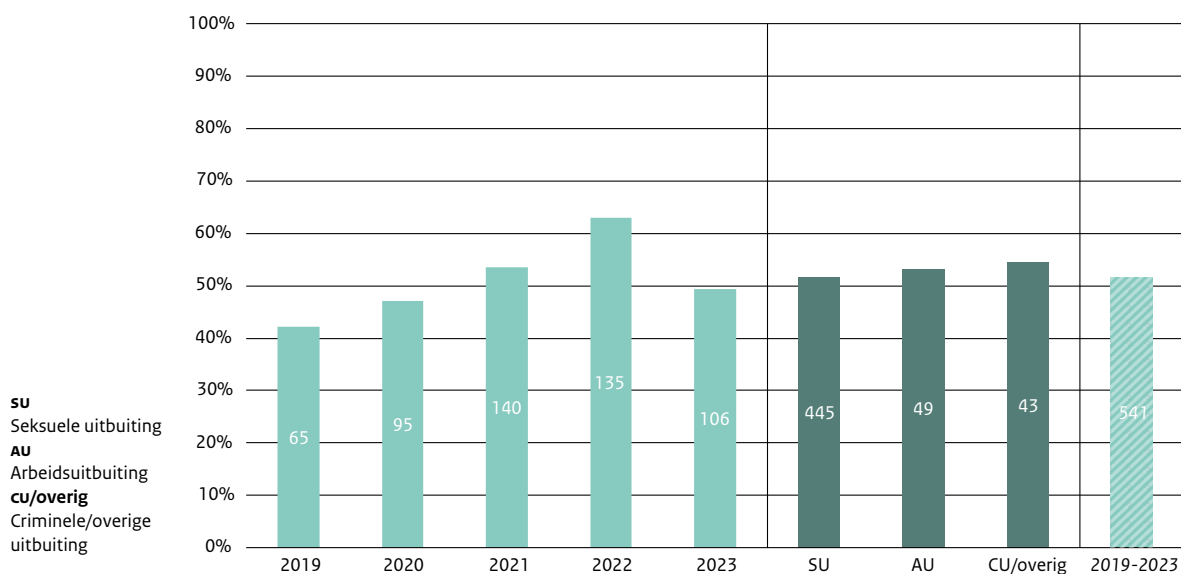
55 Art. 273a(oud) lid 5 Sr, art. 273f lid 5 Sr (geldend tot 1 juli 2009), art. 273f lid 4 Sr (geldend vanaf 1 juli 2009).

56 Voorheen gold hier enkel de strafverzwarende omstandigheid mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge (art. 250ter(oud) lid 2 sub 3 Sr, art. 250a(oud) lid 2 sub 3 Sr). In het geval de pleegperiodes ver teruggaan, kan hiervan nog steeds sprake zijn in de mensenhandelzaken die in de jaren 2019-2023 bij het OM zijn ingeschreven.

57 Art. 273a(oud) lid 6 Sr, art. 273f lid 6 Sr (geldend tot 1 juli 2009), art. 273f lid 5 Sr (geldend vanaf 1 juli 2009).

58 Voorheen golden daarnaast ook nog de volgende twee combinaties van strafverzwarende omstandigheden als aparte strafverzwaringen: mensenhandel in vereniging ten aanzien van een slachtoffer jonger dan 16 (art. 273a(oud) lid 4 Sr, art. 273f lid 4 Sr (geldend tot 1 juli 2009)) en mensenhandel in vereniging ten aanzien van een slachtoffer jonger dan 16 en/of met zwaar lichamelijk letsel (art. 250ter(oud) lid 3 Sr, art. 250a(oud) lid 3 Sr). In het geval de pleegperiodes ver teruggaan, kan hiervan nog steeds sprake zijn in de mensenhandelzaken die in de jaren 2019-2023 bij het OM zijn ingeschreven.

59 Gezien de kanttekening dat per feit tot maximaal vijf artikelpresentaties zijn opgenomen in de data kan hier sprake zijn van een (zeer beperkte) onderschatting (zie §5.2.4).



Figuur 5.6 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met strafverzwarende omstandigheden, per jaar 2019-2023 en uitbuitingsvorm (N=541 ten opzichte van N=1.046)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

De totaal kolom rechts in de figuur laat zien dat het OM in 52% van alle ingeschreven mensenhandelzaken een strafverzwarende omstandigheid registreert. Dit percentage neemt tussen 2019 en 2022 ieder jaar toe van 42% naar 63%, maar is in 2023 weer gedaald naar 49%. Er blijken in dit kader nauwelijks verschillen te bestaan tussen de verschillende uitbuitingsvormen.

Andere strafverzwaringen dan ‘in vereniging’ komen vrijwel niet voor

Het gaat in de totaal 541 ingeschreven zaken van gekwalificeerde mensenhandel (zie de meest rechter kolom in Figuur 5.6) vrijwel altijd in ieder geval om mensenhandel in vereniging (n=531; 98%).⁶⁰ Dit geldt ieder jaar en voor alle uitbuitingsvormen. Andere strafverzwarende omstandigheden komen niet of nauwelijks voor in de registratie van het OM. Naast 41 zaken met als strafverzwaring ‘een minderjarig of kwetsbaar slachtoffer’ (al dan niet naast de strafverzwaring ‘in vereniging’), is er nog 1 zaak waarbij de strafverzwaring ‘geweld’ is geregistreerd en 1 zaak waarbij de strafverzwaring ‘een slachtoffer jonger dan 16’ is geregistreerd.

Dit is opmerkelijk, omdat er verschillende indicaties bestaan dat er wel vaker sprake is van andere strafverzwarende omstandigheden. Zo blijkt uit Figuur 5.5 dat bij in ieder geval zo’n 20% van de ingeschreven zaken sprake is van een minderjarig slachtoffer. Het is dan ook vreemd dat het OM in minder dan 1% van de zaken de strafverzwarende omstandigheid ‘een slachtoffer jonger dan 16’ registreert. En in slechts 4% de strafverzwarende omstandigheid ‘een minderjarig of kwetsbaar slachtoffer’. Een andere indicatie blijkt uit Tabel 6.1: bij de zaken die de rechter in eerste aanleg afdoet, is er in 16% sprake van een geweldsdelict naast mensenhandel. Dat de strafverzwaring ‘geweld’ maar één keer voorkomt lijkt hiermee tegenstrijdig. Hierbij moet wel een kanttekening worden geplaatst. De geweldsdelicten die het OM als aparte strafbare feiten

⁶⁰ De Nationaal Rapporteur is voornemens om begin 2025 een onderzoek naar de jurisprudentie in mensenhandelzaken te publiceren, waarin onder meer hieraan aandacht wordt besteed.

registreert naast mensenhandel, zijn niet per definitie ook gepleegd in het kader van de geregistreerde mensenhandelfeiten. Dat het OM, als sprake is van bepaalde wettelijke strafverzwarende omstandigheden, deze niet altijd als zodanig registreert, kan ermee te maken hebben dat sommige strafverzwaringen nauw samenhangen met het gronddelict mensenhandel. Zo staat in het eerste lid van artikel 273f Sr⁶¹ namelijk al ‘terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt’. Het kan daardoor overbodig lijken om hier als strafverzwaring aan toe te voegen ‘gepleegd tegen een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt’.⁶² Wel bestaat hierdoor het risico, dat de door de wetgever beoogde strafverzwaringen niet altijd tot uitdrukking komen in de strafoplegging door de rechter.

5.4 Afgehandelde zaken door het OM

5.4.1 Aantal afgehandelde zaken en aard van de zaken

Het OM heeft in totaal 1.018 zaken afgehandeld in de periode 2019-2023.⁶³ Soms gaat het hierbij om een ‘administratieve’ afhandeling, bedoeld om de zaak in de registratie van het OM af te sluiten. Dit komt incidenteel voor, bijvoorbeeld wanneer het OM een mensenhandelzaak per abuis meer dan eens registreert. Het OM handelt deze dubbele zaken vervolgens af met een zogeheten ‘administratief sepot’.⁶⁴ Daarvan is in deze periode in totaal 54 keer sprake.⁶⁵ Verder heeft het OM 4 zaken overgedragen naar het buitenland. In totaal is dus bij 960 afgehandelde mensenhandelzaken sprake van een ‘inhoudelijke’ afhandeling. Van die inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken is in Figuur 5.7 de jaarlijkse ontwikkeling te zien. Dit is de bovenste lijn ten opzichte van de linker verticale as. Hierbij staat ook ieder jaar de procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar. De vier lijnen daaronder vertegenwoordigen de verschillende uitbuitingsvormen. De kolom rechts in de figuur geeft, ten opzichte van de rechter verticale as, de verdeling naar uitbuitingsvorm weer over de totale periode 2019-2023.

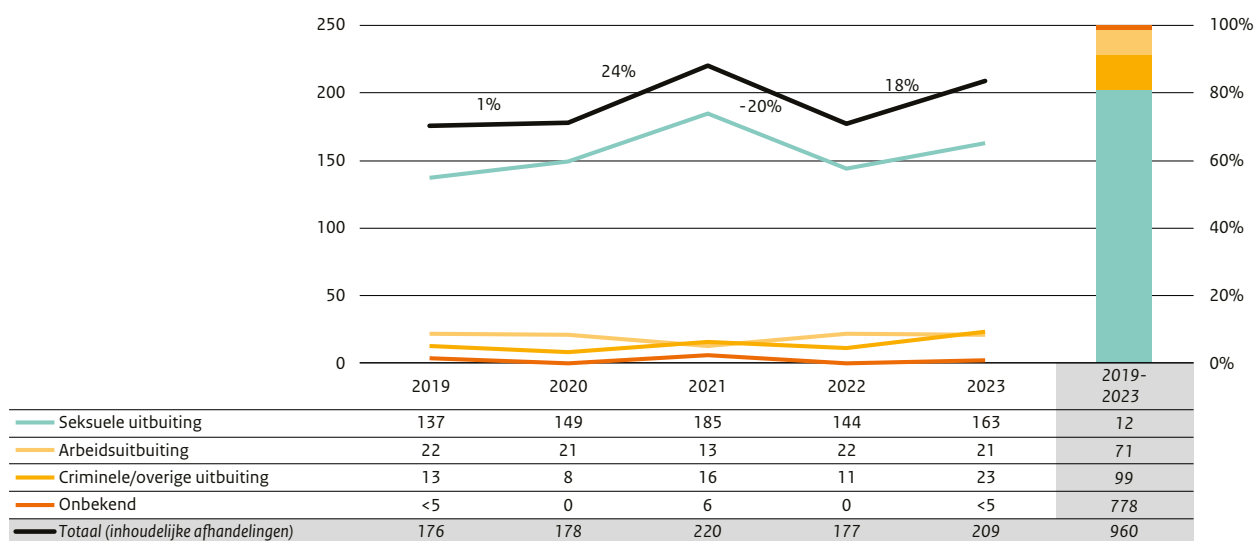
61 Onder het tweede, vijfde en achtste sublid.

62 Geformuleerd onder het tweede sublid van het derde artikellid.

63 Het gaat eigenlijk om minimaal 8 tot maximaal 16 zaken meer (bij 8 zaken ligt zowel de datum van inschrijving bij het OM als de datum van afdoening door de rechter binnen de jaren 2019-2023, waardoor ook de datum van afhandeling door het OM hierbinnen moet vallen). Bij deze zaken ontbreekt in het databestand de juiste datum van de OM-afhandeling, waardoor deze zaken niet ingedeeld kunnen worden bij een jaar en daarom in deze paragraaf buiten beschouwing zijn gelaten.

64 Sepotgrond ‘feit dubbel ingeboekt in COMPAS/GPS’ (code 99) (zie Aanwijzing gebruik sepotgronden, *Stcr.* 2022, 16 129).

65 2019: 10, 2020: 8, 2021: 22, 2022: 9, 2023: 5.



Figuur 5.7 Het jaarlijks aantal door het OM inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken, per uitbuitingsvorm, 2019-2023 (N=960)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Gemiddeld iets meer zaken per jaar afgehandeld

Het OM handelt zo'n 192 zaken per jaar inhoudelijk af (960/5). Dit zijn er gemiddeld weer wat meer dan in de periode 2017-2021 (M=184). Maar het zijn er nog steeds een stuk minder dan in de periode 2013-2017 (M=240). Het jaarlijks aantal fluctueert in de afgelopen vijf jaar tussen de 176 in 2019 en de 220 in 2021. Dit komt met name door het jaarlijks aantal seksuele uitbuitingszaken. Het overgrote deel van de afgehandelde zaken gaat dan ook om seksuele uitbuiting, namelijk 81%. Verder gaat 10% van de zaken over arbeidsuitbuiting, 7% over criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm en bij 1% van de zaken is de uitbuitingsvorm onbekend. Deze verdeling is – logischerwijs – vergelijkbaar met die van de ingeschreven zaken (zie Figuur 5.4). Verder valt op dat in 2023 meer zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm zijn afgehandeld, namelijk 23 ten opzichte van jaarlijks tussen de 8 en de 16 in de vier jaar ervoor.

5.4.2 Soort afhandeling

De inhoudelijke vervolgingsbeslissingen van het OM zijn als volgt onder te verdelen:

- Afhandelingen waarbij het OM besluit de mensenhandelfeiten met een tenlastelegging voor te leggen aan de rechter. Dat wil zeggen, dagvaardingen voor in ieder geval één mensenhandelfeitel (al dan niet naast ten laste gelegde andere strafbare feiten) en voegingen ter berechting.⁶⁶
- Afhandelingen waarbij het OM in beginsel besluit de mensenhandelfeiten niet met een tenlastelegging voor te leggen aan de rechter, maar aan dit besluit wel voorwaarden verbindt. Deze afhandelingen worden ook wel aangeduid als 'buitengerechtelijke afdoeningen'. Hier

⁶⁶ Art. 259 Sv. In het geval van een voeging ter berechting wordt de mensenhandelzaak gevoegd bij de tenlastelegging in een andere strafzaak (al dan niet een mensenhandelzaak) tegen dezelfde verdachte.

onder vallen OM-strafbeschikkingen,⁶⁷ transacties⁶⁸ en voorwaardelijke beleidssepots.⁶⁹ Als de verdachte zich niet houdt aan de voorwaarden, kan het OM besluiten alsnog over te gaan tot dagvaarden.

- Afhandelingen waarbij het OM definitief besluit de mensenhandelfeiten niet met een tenlastelegging voor te leggen aan de rechter. Hieronder vallen technische sepots en onvoorwaardelijke beleidssepots. Als onvoldoende zicht bestaat op een veroordeling, is er sprake van een technisch sepot. Als van strafvervolging wordt afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend, is sprake van een beleidssepot.⁷⁰ Zie Tabel 5.1 voor meer informatie over de verschillende sepotgronden.

Als het OM ten aanzien van de mensenhandelfeiten in een zaak besluit niet te dagvaarden – en deze feiten bijvoorbeeld seponeert – dan kan tegelijkertijd wel sprake zijn van een dagvaarding voor andere strafbare feiten in de zaak. Bij mensenhandelzaken is namelijk geregeld sprake van één of meer andere strafbare feiten. Denk bijvoorbeeld aan vermogensdelicten, waaronder witwassen, of aan gewelds- en zedendelicten (zie ook Figuur 6.2 en Tabel 6.1). Deze dagvaardingen voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel blijken niet uit Figuur 5.8. De reden hiervoor is dat de afhandelingen van specifiek de mensenhandelfeiten in een zaak zijn getoond. Bij 32 (7%) van de in totaal 487 zaken waarin het OM afziet van een dagvaarding voor mensenhandel, is wel sprake van een dagvaarding voor andere strafbare feiten.

Omdat in één mensenhandelzaak sprake kan zijn van meerdere mensenhandelfeiten die op verschillende manieren zijn afgehandeld, is een hiërarchie toegepast die overeenkomt met de volgorde waarin de afhandelingen hiervoor zijn besproken en ook in de figuur zijn weergegeven.⁷¹

Figuur 5.8 laat, zowel per jaar als per uitbuitingsvorm, zien welke inhoudelijke vervolgingsbeslissingen het OM heeft genomen in de 960 inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken.

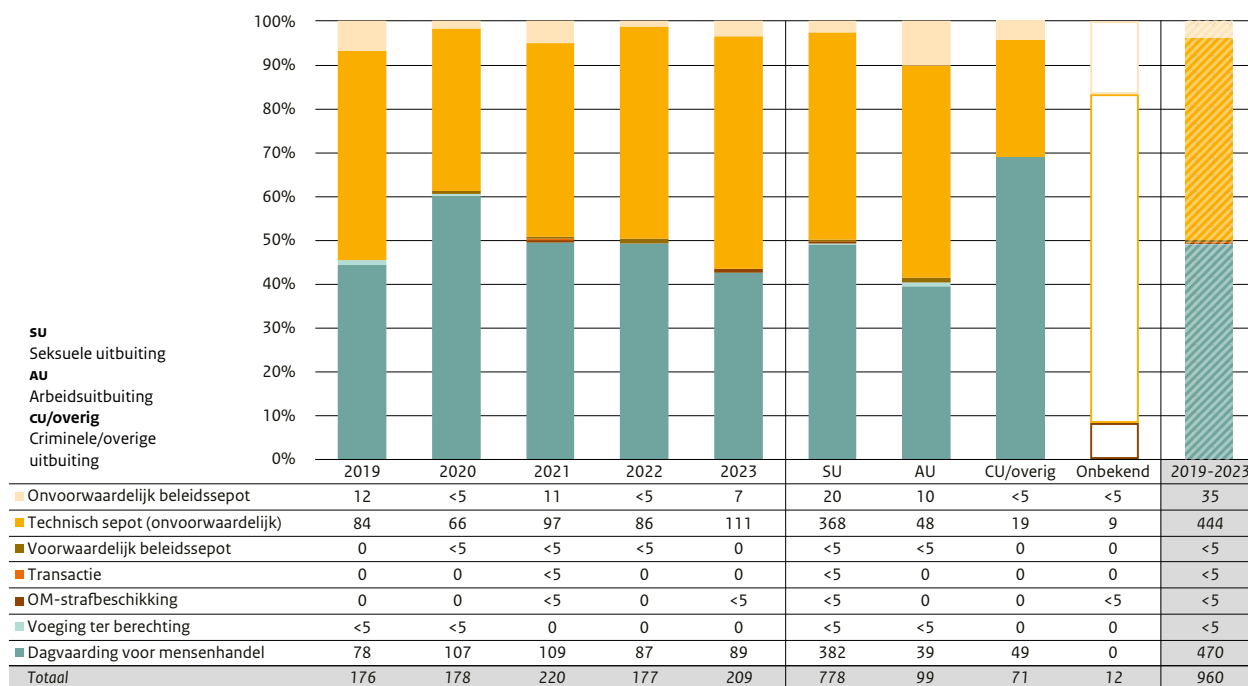
67 Zie art. 257a Sv en de Aanwijzing OM-strafbeschikking, *Stcr.* 2022, 9133. Overigens liggen strafbeschikkingen in mensenhandelzaken niet in de lijn der verwachting, omdat dit alleen mogelijk is voor misdrijven waarop niet meer dan 6 jaren gevangenisstraf staat. De wettelijke strafbedreiging voor het gronddelict mensenhandel is momenteel 12 jaren. Echter, voor mensenhandelfeiten gepleegd voor juli 2009 is de wettelijke strafbedreiging van 6 jaren van toepassing, waardoor deze feiten dus met een strafbeschikking zouden kunnen worden afgehandeld (in de periode 2019-2023).

68 Art. 74 Sr. Overigens liggen transacties niet in de lijn der verwachting omdat dit alleen mogelijk is voor misdrijven waarop niet meer dan 6 jaren gevangenisstraf staat. De wettelijke strafbedreiging voor het gronddelict mensenhandel is momenteel 12 jaren. Echter, voor mensenhandelfeiten gepleegd voor juli 2009 is de wettelijke strafbedreiging van 6 jaren van toepassing, waardoor deze feiten dus met een transactie zouden kunnen worden afgehandeld (in de periode 2019-2023).

69 Art. 167 lid 2 Sv en Aanwijzing gebruik sepotgronden, *Stcr.* 2022, 16 129.

70 Hierbij kan worden gedacht aan gronden die samenhangen met het gepleegde feit of met de persoon van de verdachte. Zie art. 167 lid 2 Sv en de Aanwijzing gebruik sepotgronden, *Stcr.* 2022, 16 129.

71 Dagvaarding gaat boven alle andere afhandelingen, gevolgd door voeging ter berechting, OM-strafbeschikking, transactie, voorwaardelijk beleidssepot, technisch sepot en onvoorwaardelijk beleidssepot.



Figuur 5.8 Door het OM inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken, naar afhandeling ten aanzien van de mensenhandelfeiten, per jaar 2019-2023 en uitbuitingsvorm (N=960)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Dagvaardingen in helft van de zaken, andere helft geseponeerd

In ongeveer de helft van de zaken (49%) besluit het OM te dagvaarden voor in ieder geval mensenhandel.⁷² Afhandelingen waarbij het OM in beginsel niet besluit tot verdere strafvervolgning, maar aan dit besluit wel voorwaarden verbindt, komen bijna niet voor. Als het OM niet dagvaardt voor in ieder geval mensenhandel, gaat het dus vrijwel altijd om onvoorwaardelijke sepots (50%). Dit zijn meestal technische sepots (46%), maar ook onvoorwaardelijke beleidssepots (4%) komen af en toe voor. In de volgende subparagraaf wordt een overzicht gegeven van de gronden waarop het OM mensenhandelzaken seponeert (Tabel 5.1).

Verder valt op dat de laatste vier jaar het percentage dagvaardingen voor mensenhandel ieder jaar kleiner wordt: van 61% in 2020 naar 43% in 2023, wat het kleinste percentage dagvaardingen ooit is dat door de Nationaal Rapporteur is gemeten. En wanneer het percentage dagvaardingen over een nog langere periode wordt bekeken blijkt de daling nog veel groter. Zo werd er in de periode 2013-2017 gemiddeld nog in 70% van de mensenhandelzaken gedagvaard,⁷³ ten opzichte van gemiddeld 49% in 2019-2023. Logischerwijs geldt het omgekeerde voor het percentage zaken dat wordt afgehandeld met onvoorwaardelijke, met name technische, sepots.

72 In de praktijk blijkt dit percentage dagvaardingen voor mensenhandel nog wat lager te zijn dan zoals uit de registratie naar voren komt, zie hiervoor §6.2.1.1. Anders dan in Hoofdstuk 6 kon deze correctie in Figuur 5.8 echter (nog) niet worden doorgevoerd, ook niet voor de twee meest recente jaren 2022 en 2023, omdat het op deze plek om een net andere selectie van zaken gaat (zie ook de kadertekst 'De verhouding tussen de gedagvaarde zaken en de in eerste aanleg afgedane zaken' in §6.1).

73 Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §5.4.1, Figuur 5.7.

Daarnaast blijkt dat het OM het vaakst dagvaardt in het geval van criminele uitbuiting of overige uitbuitingsvormen, namelijk in 69% van deze zaken. Dit wordt gevolgd door 49% dagvaardingen voor seksuele uitbuiting en 40% voor arbeidsuitbuiting. Verdachten van arbeidsuitbuiting komen dus relatief gezien het minst vaak bij de rechter terecht.

5.4.3 Sepotgronden

Om meer inzicht te hebben in de achtergrond van de sepots toont Tabel 5.1 op welke gronden het OM seponeert, zowel voor de totaal 444 technische sepots, als voor de totaal 35 onvoorwaardelijke beleidssepots, en de 4 voorwaardelijke beleidssepots (zie Figuur 5.8).

Tabel 5.1 Sepotgronden, periode 2019-2023 (N=483)

	Sepotgrond	Percentage
Technische sepots	Onvoldoende bewijs	89%
	Ten onrechte als verdachte aangemerkt	8%
	Niet ontvankelijk	2%
	Dader niet strafbaar	1%
	Feit niet strafbaar	<1%
	Totaal (N=444)	100%
Onvoorwaardelijke beleidssepots	Onvoldoende nationaal belang	37%
	Gering aandeel in het feit	14%
	Recente bestrafing	11%
	Leidinggever wordt vervolgd	11%
	Gewijzigde omstandigheden	9%
	Oud feit	6%
	Corporatie wordt vervolgd	6%
	Verdachte onvindbaar	3%
	Vervolg in strijd met belang van benadeelde	3%
	Totaal (N=35)	100%
Voorwaardelijke beleidssepots	Gewijzigde omstandigheden	50%
	Geringe strafwaardigheid van het feit	25%
	Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	25%
	Totaal (N<5)	100%

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Merendeel zaken wegens onvoldoende bewijs geseponeerd

Uit de tabel blijkt dat als het OM technisch seponeert, dit vrijwel altijd is vanwege onvoldoende bewijs (89%). In de (weinige) gevallen dat het OM kiest voor een beleidssepot, gaat het om uiteenlopende redenen. Er is dan bijvoorbeeld sprake van gronden die samenhangen met het gepleegde feit of met de persoon van de verdachte. In de Aanwijzing gebruik sepotgronden⁷⁴ staat bij de toelichting op de grond 'onvoldoende nationaal belang' het volgende. 'Voorkeur wordt gegeven aan berechting in het buitenland; de verdachte is uitgezet dan wel uitgeleverd; de verdachte verblijft in het buitenland en is niet bereikbaar, dan wel de kosten van vervolging wegen niet op tegen het te beschermen belang.' Het is dus goed mogelijk dat het gebruik van

⁷⁴ Aanwijzing gebruik sepotgronden, *Stcr.* 2022, 16 129.

deze sepotgrond is gerelateerd aan het niet zelden landsgrensoverschrijdende karakter van mensenhandel. Als het OM een verdachte niet wil dagvaarden omdat de verdachte zelf ook slachtoffer is van uitbuiting en de mensenhandelfeiten pleegde in dit kader – en in deze fase dus het *non-prosecution-* en *non-punishmentbeginsel* toe wil passen⁷⁵ – dan kan het OM de zaak op grond van ‘dader niet strafbaar’ of ‘geringe strafwaardigheid van het feit’ seponeren.⁷⁶ Het seponeren op deze gronden is overigens slechts één van de mogelijkheden die het OM heeft om rekening te houden met het *non-prosecution-* en *non-punishmentbeginsel*. Zo kan het OM nog voordat een verdachte bij het OM wordt ingeschreven besluiten het opsporingsonderzoek te staken. Of kan het OM vorderen tot een schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel,⁷⁷ of verzoeken tot het toepassen van strafuitsluitingsgronden en/of strafvermindering eisen. Bij deze zaken, die door het OM wel voor de rechter worden gebracht, is bijvoorbeeld sprake van een diffuse situatie van slachtofferschap, en ook verwijtbaar daderschap.⁷⁸

5.5 Doorlooptijden

In Figuur 5.9 is, zowel per jaar als per uitbuitingsvorm, de gemiddelde doorlooptijd in dagen weergegeven tussen het moment dat een mensenhandelzaak bij het OM wordt ingeschreven, en het moment dat het OM de vervolgingsbeslissing registreert, oftewel de zaak inhoudelijk afhandelt. Deze doorlooptijd is berekend voor alle 960 mensenhandelzaken die het OM in de periode 2019-2023 inhoudelijk heeft afgehandeld (zie Figuur 5.7). De figuur laat ook apart zien wat de doorlooptijd is van de 473 zaken die inhoudelijk zijn afgehandeld met een dagvaarding voor mensenhandel (zie Figuur 5.8). En van de inhoudelijk afgehandelde zaken waarbij dat niet het geval is. Het gaat dan om de overige 487 zaken die veelal met een (technisch) sepot zijn afgehandeld (zie Figuur 5.8).⁷⁹

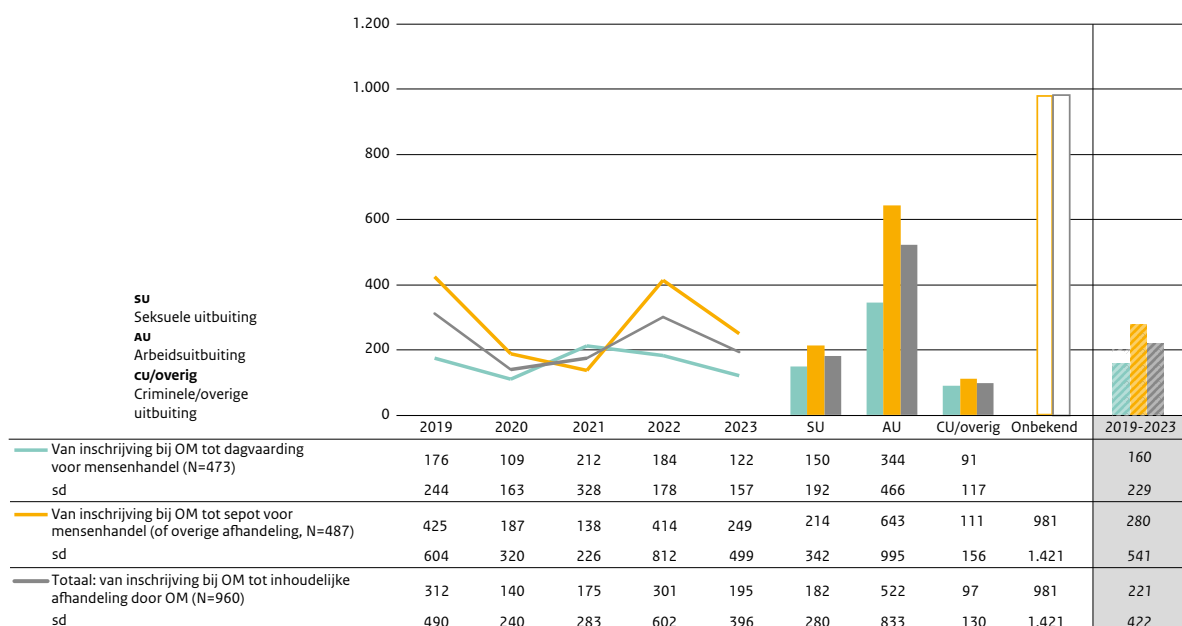
75 Zie overweging 14 en art. 8 van de EU-Richtlijn mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (PbEU 2011, L 101/1) in combinatie met Richtlijn 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU van 13 juni 2024 (PbEU 2024, L 1712)).

76 Zie ook Aanwijzing mensenhandel, *Strt.* 2022, 5901.

77 Art. 9a Sr.

78 Schriftelijke informatie Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie, 17 oktober 2024.

79 In §6.5 zijn de doorlooptijden weergegeven vanaf het moment dat een zaak bij het OM binnenkomt en vanaf het moment dat een zaak met een dagvaarding voor mensenhandel wordt afgehandeld, tot aan het moment dat de rechter in eerste aanleg tot een einduitspraak komt.



Figuur 5.9 De gemiddelde doorlooptijden bij het OM in dagen, per jaar 2019-2023 en uitbuitingsvorm

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Gemiddeld ruim zeven maanden nodig voor vervolgingsbeslissing

Gemiddeld zitten er 221 dagen, oftewel ruim zeven maanden, tussen het moment dat een mensenhandelzaak bij het OM wordt ingeschreven en het moment waarop het OM de zaak inhoudelijk afhandelt. De doorlooptijd is gemiddeld korter als de vervolgingsbeslissing een dagvaarding voor mensenhandel is, dan als het een sepot of overige afhandeling is: 160 dagen, oftewel ruim vijf maanden, tegenover 280 dagen, ruim negen maanden.

De doorlooptijden kunnen per jaar behoorlijk verschillen. Die verschillen komen met name voor rekening van de zaken waarin het OM besluit om *niet* te dagvaarden. Het valt daarbij vooral op dat in 2020 en 2021 de beslissing tot sepot of een overige afhandeling aanzienlijk sneller is genomen dan in de andere jaren. Arbeidsuitbuitingszaken kennen de langste doorlooptijd bij het OM. Deze duren gemiddeld 522 dagen: ruim één jaar en vijf maanden. Zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm duren met 97 dagen, ruim drie maanden, het kortste.

5.6 In het kort

Dit hoofdstuk beschrijft de vervolging van verdachten van mensenhandel door het OM in de jaren 2019-2023. In deze paragraaf zijn daarover de belangrijkste bevindingen samengevat.

In 2023 is het streefcijfer van 220 ingeschreven mensenhandelzaken net niet gehaald

In 2019-2023 zijn in totaal 1.046 mensenhandelzaken bij het OM ingeschreven. Met 215 ingeschreven mensenhandelzaken in 2023 is het streefcijfer van 220 ingeschreven verdachten van

mensenhandel zoals opgenomen in de Veiligheidsagenda 2023-2026⁸⁰ benaderd, maar net niet gehaald.

Nauwelijks ingeschreven mensenhandelzaken bij het LP en het FP

Bij het LP zijn in de afgelopen vijf jaar nauwelijks mensenhandelzaken ingeschreven. Ook het aantal ingeschreven zaken bij het FP blijft erg klein, met een dieptepunt van maar één nieuwe zaak in 2023. De Nationaal Rapporteur heeft eerder al zorgen geuit over de praktijk waarin de NLA en het FP in een vroeg stadium beoordelen of een eventuele arbeidsuitbuitingszaak wel of geen kans maakt voor de rechter, en daardoor selectief zijn in de zaken die ze als arbeidsuitbuiting vervolgen.⁸¹

Aantal ingeschreven mensenhandelzaken per arrondissementsparket hangt onder andere samen met aantal inwoners

Het aantal ingeschreven mensenhandelzaken verschilt per arrondissementsparket. Zo is het parket Zeeland-West-Brabant met 6% verantwoordelijk voor het minste aantal ingeschreven mensenhandelzaken in de afgelopen vijf jaar, en het parket Oost-Nederland met 17% voor de meeste zaken. Voor een deel hangt dit samen met het inwonersaantal van een arrondissement. Daarbij geldt logischerwijs, hoe meer inwoners, hoe meer mensenhandelzaken.

De verschillen in het aantal zaken tussen de arrondissementsparketten kunnen tot gevolg hebben dat sommige parketten, en daarmee ook sommige rechtbanken, een stuk minder ervaring opdoen met mensenhandelzaken dan andere parketten en rechtbanken. Er moet voor worden gewaakt dat een te klein aantal zaken per parket en rechtbank in de weg komt te staan van de specialisatie van officieren van justitie en de rechterlijke macht.

Andere wettelijke strafverzwarende omstandigheden dan ‘in vereniging’ worden vaak niet als zodanig geregistreerd

In een vijfde deel van de totaal 1.046 bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken gaat het om in ieder geval één minderjarig slachtoffer. In deze zaken wordt dit echter maar zelden als wettelijke strafverzwarende omstandigheid geregistreerd. Dat gebeurt namelijk maar in 4% van alle ingeschreven zaken. Andere wettelijke strafverzwarende omstandigheden, zoals ‘geweld’, komen al helemaal niet of nauwelijks voor in de data. De uitzondering is ‘in vereniging’. Dat wordt wel zeer regelmatig geregistreerd, namelijk in 51% van alle zaken. Doordat bepaalde wettelijke strafverzwaringen niet als zodanig worden geregistreerd, bestaat het risico dat de door de wetgever beoogde strafverzwaringen niet altijd tot uitdrukking komen in de strafoplegging door de rechter.

Dalende trend dagvaardingen en stijgende trend sepots zet nog verder door

In totaal heeft het OM 960 mensenhandelzaken inhoudelijk afgehandeld in de jaren 2019-2023. Daarvan heeft het OM 49% gedagvaard voor in ieder geval mensenhandel. De andere helft van de zaken is vrijwel altijd afgehandeld met een onvoorwaardelijk sepot. Het gaat in 46% van de zaken om technische sepots, voornamelijk op grond van ‘onvoldoende bewijs’. En in 4% van de zaken om onvoorwaardelijke beleidssepots. Het eerder geconstateerde dalende percentage dagvaardingen voor mensenhandel en het daarmee samenhangende stijgende percentage sepots voor mensenhandel, zet in 2023 nog verder door. In dat jaar is sprake van het kleinste

80 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022.

81 Zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), §4.3.2.

percentage dagvaardingen voor mensenhandel dat door de Nationaal Rapporteur ooit is gemeten, namelijk 43%. Dit is schokkend. Zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de periode 2013-2017 toen in gemiddeld 70% van de zaken een dagvaarding voor mensenhandel volgde.⁸²

Beslissing om te dagvaarden voor mensenhandel sneller dan beslissing om te seponeren

Gemiddeld zit er ruim zeven maanden tussen het moment dat een mensenhandelzaak bij het OM wordt ingeschreven en het moment waarop het OM de zaak inhoudelijk afhandelt. Deze doorlooptijd is korter als het OM besluit tot dagvaarding voor mensenhandel (ruim vijf maanden), dan als het OM mensenhandel seponeert (ruim negen maanden).

Vervolg van verschillende uitbuitingsvormen: arbeidsuitbuiting blijft achter

Het overgrote deel van zowel de ingeschreven mensenhandelzaken als de inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken gaat in ieder geval om seksuele uitbuiting: ruim 80%. In ongeveer een tiende deel van de zaken gaat het om arbeidsuitbuiting, en in 7% à 8% om uitsluitend criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm. In 2023 zijn er meer ingeschreven en afgehandelde zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm dan in de vier jaar daarvoor: respectievelijk 26 en 23 zaken.

In seksuele uitbuitingszaken (21%) en in zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm (23%) is vaker sprake van in ieder geval een minderjarig slachtoffer, dan in arbeidsuitbuitingszaken (12%). Wettelijke strafverzwarende omstandigheden worden voor alle uitbuitingsvormen even vaak geregistreerd (gemiddeld in 52%). Het OM dagvaardt het vaakst in zaken van criminele uitbuiting of overige uitbuitingsvormen. Namelijk in 69% van deze zaken. Dit wordt gevolgd door seksuele uitbuitingszaken waar in 49% wordt gedagvaard. Een dagvaarding volgt het minst vaak in arbeidsuitbuitingszaken: 40%. Verdachten van arbeidsuitbuiting komen dus relatief gezien het minst vaak bij de rechter terecht. Arbeidsuitbuitingszaken hebben ook de langste doorlooptijd bij het OM. Dit is ruim één jaar en vijf maanden, ook als besloten wordt tot dagvaarding. Zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm duren met ruim drie maanden het kortst.

82 Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §5.4.1, Figuur 5.7.

CASUS 4

Het verhaal van Nadia (16 jaar)

De 16-jarige Nadia besluit na vier jaar lang vernedering en misbruik naar de politie te stappen. Ze vertelt er over de seksafspraken waar ze al die tijd heen moest van en met de 21-jarige Eva die al in de prostitutie zat. Zo maakt Eva een account voor Nadia aan op [sexjobs.nl](https://www.sexjobs.nl). Vanuit Nadia's naam wordt daarop geadverteerd met een meerderjarig nepprofiel. Nadia en Eva worden door Mitchel naar de seksafspraken gebracht, waar ze hem de helft van hun verdiensten moeten geven.

Nadia is tijdens vrijwel elke seksafpraak onder invloed van cocaïne, die ze van Eva en Mitchel krijgt. Nadia heeft soms wel steun aan Eva, ook al moet ze van haar al die vreselijke dingen doen en doet Eva er niks mee als ze laat weten bang te zijn. Zo waarschuwt Eva haar soms voor Mitchel. Zoals die ene dag dat ze lingerie met hem moet kopen en een jurkje met hakken aan moet om samen met Eva een trio te hebben met een klant in een Van der Valk Hotel in Breukelen. Anderzijds waarschuwt Mitchel Nadia ook voor Eva.

Wat Nadia niet weet, is dat Mitchel Eva al die tijd ook seksueel uitbuit en haar onder druk zet deze werkzaamheden uit te voeren. Zo heeft ook Mitchel inzage in de seksadvertenties en berichten die er worden verstuurd. Mitchel dreigt Eva dat hij haar altijd weet te vinden. Mitchel wilde dat Nadia in Eva's voetsporen zou treden en sommeerde haar dat ze van Nadia een tweede Eva moest maken.

Aan de rechtbank vertelt Eva dat zijzelf niet alleen dader is, maar ook slachtoffer, omdat ze de hele periode zelf ook seksueel is uitgebuit door Mitchel. De rechtbank is echter van oordeel dat Eva niet heeft gehandeld uit psychische overmacht. Er kan niet worden gesteld dat Eva geen weerstand kon bieden aan de druk van Mitchel om mee te werken aan de uitbuiting van Nadia. Wel wordt dit in de straf meegewogen.

De rechtbank veroordeelt Eva tot een gevangenisstraf van 70 dagen, waarvan 60 dagen voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar. Zij moet zich gedurende de proeftijd aan een aantal bijzondere voorwaarden houden.

Deze casus is geschreven op basis van het vonnis over deze zaak.⁸³

83 Rb Amsterdam 16 november 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:7245.

6 Berechting in eerste aanleg

De rechter doet elk jaar steeds minder zaken van mensenhandel af. In 2023 nog maar 78 zaken. Vooral de internationale seksuele uitbuitingszaken komen steeds minder voor de rechter. Het veroordelingspercentage blijft met 71% wel redelijk constant. De verdachten die de rechter veroordeelt, krijgen bijna allemaal een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Bij verdachten van arbeidsuitbuiting ligt het percentage veroordelingen lager.

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de berechting in eerste aanleg van verdachten van mensenhandel in de periode 2019-2023. De berechting van een verdachte vindt plaats wanneer het Openbaar Ministerie (OM) dagvaardt (zie Hoofdstuk 5). De zaak wordt dan voorgelegd aan de rechter. De rechter komt kortgezegd op basis van het onderzoek op de zitting tot een einduitspraak, zoals een veroordeling of een vrijspraak. In het geval van een veroordeling beslist de rechter tot slot over de op te leggen straf. Tegen een einduitspraak van de rechter in eerste aanleg kan zowel de verdachte als het OM in hoger beroep gaan.¹

Leeswijzer

In het tweede deel van deze inleidende paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop de rechter mensenhandelzaken behandelt (§6.1.1) en wordt een korte beschrijving gegeven van de kenmerken van de verdachten die bij de rechter in beeld komen (§6.1.2). §6.2 beschrijft de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk worden gebruikt. §6.3.1 gaat in op het aantal en het soort mensenhandelzaken dat de rechter in eerste aanleg jaarlijks afdoet. In §6.3.2 wordt gekeken naar eventuele andere feiten waarvoor de verdachte is vervolgd naast mensenhandel. §6.3.3 toont de einduitspraken van de rechter en §6.3.4 het aantal keer dat hiertegen hoger beroep is ingesteld. §6.4 geeft een overzicht van de door de rechter opgelegde straffen en maatregelen in de zaken die tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid. In §6.5 volgt beschrijvende informatie over de doorlooptijden in mensenhandelzaken tot aan de einduitspraak van de rechter. Tot slot vat §6.6 de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen.

In dit hoofdstuk wordt regelmatig gesproken over ‘in eerste aanleg afgedane zaken’. Hiermee worden alle zaken tegen individuele verdachten bedoeld waarin de rechter is gekomen tot een einduitspraak.

DE VERHOUDING TUSSEN DE GEDAGVAARDE ZAKEN EN DE IN EERSTE AANLEG AFGEDANE ZAKEN

De in eerste aanleg afgedane zaken in een jaar komen niet precies overeen met de zaken die het OM met een dagvaarding voor mensenhandel in datzelfde jaar heeft afgehandeld. Het gaat namelijk niet om exact dezelfde selectie van zaken. Immers, niet alle zaken die het OM in een bepaald jaar dagvaardt, doet de rechter ook in datzelfde jaar af (zie ook §6.5 over de doorlooptijden). Toch zou het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat de rechter afdoet wel ongeveer overeen moeten komen met het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat het OM dagvaardt, zeker wanneer dit bezien wordt over meerdere jaren. Tenminste, voor zover er geen sprake is van een op- of inlopende achterstand. Hiervan lijkt geen sprake te zijn. Het totaal aantal door het OM gedagvaarde mensenhandelzaken in 2019-2023 (N=470, zie Figuur 5.8)² en het totaal aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken in dezelfde periode (N=447, zie Figuur 6.1) hebben een vergelijkbare orde van grootte.

- 1 De berechting van mensenhandelzaken in hoger beroep is in deze monitor buiten beschouwing gelaten.
- 2 En nog 3 zaken gevoegd ter berechting, maar die zijn dus niet als aparte zaken voor de rechter gebracht.

Mensenhandelzaken worden meestal niet in het jaar van dagvaarding ook door de rechter afgedaan. Dat is te verklaren doordat er vaak een langere tijd zit tussen het moment van (registratie van) dagvaarden en het daadwerkelijk inhoudelijk behandelen van de zaak op zitting. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend. Zo heeft de rechtbank bijvoorbeeld niet altijd genoeg zittingsruimte om de zaak op korte termijn in te plannen. Of soms is er veel tijd gemoed met (slachtoffer)getuigen horen op verzoek van de verdediging, zeker wanneer de (slachtoffer)getuigen in het buitenland verblijven. Vervolgens komt het dan regelmatig voor dat de voorlopige hechtenis van deze verdachten wordt geschorst, omdat niet duidelijk is wanneer de zaak inhoudelijk behandeld gaat worden. De schorsing van de voorlopige hechtenis leidt soms tot nog meer vertraging, omdat zaken waarbij de verdachte nog wel in voorlopige hechtenis zit vaak voorrang krijgen in de planning.³

6.1.1 Werkwijze van de rechter

Mensenhandelzaken worden in beginsel behandeld door de meervoudige kamer van de rechtbank.^{4,5} De behandeling vindt in principe plaats in het openbaar, tenzij de verdachte minderjarig is.⁶ Vanwege de complexiteit van mensenhandelzaken is, net als bij het OM (zie §5.1.1), ook bij de rechterlijke macht sprake van een vorm van specialisatie.⁷ Veel rechtbanken hebben bijvoorbeeld een meervoudige mensenhandelkamer.⁸ De spreiding van de tien rechtbanken komt overeen met de spreiding van de tien regionale arrondissementsparketten (zie Figuur 5.2) en van de tien regionale politie-eenheden (zie Figuur 4.4). Alle rechtbanken zijn bevoegd om alle vormen van mensenhandel te beoordelen. Waaronder dus ook arbeidsuitbuitingszaken die veelal het Functioneel Parket aanbrengt, en eventuele grote, regio-overstijgende of zelfs landsgrensoverschrijdende mensenhandelzaken die het Landelijk Parket aanbrengt (zie ook §5.1.1).

6.1.1.1 Bewijs in mensenhandelzaken

Het is aan de rechter om te beoordelen of kan worden bewezen dat een verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan. Dat gebeurt op basis van het strafdossier, dat is samengesteld uit het bewijs dat is verzameld tijdens het opsporingsonderzoek onder leiding van het OM. Het waarden van het bewijs in mensenhandelzaken blijkt lastig. Zo is het bewijzen van met name 'het oogmerk van uitbuiting', naast de handelingen en de dwangmiddelen, in de praktijk niet een-

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

4 De behandeling van strafzaken vindt in beginsel plaats door de meervoudige kamer (art. 268 Sv). Alleen wanneer een zaak eenvoudig van aard is (in het bijzonder ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet) en de geëiste straf niet meer dan een jaar gevangenisstraf bedraagt, wordt een strafzaak door de politierechter behandeld (zie art. 368 Sv). Maar hiervan is bij mensenhandel doorgaans geen sprake.

5 Alhoewel de meervoudige kamer mensenhandelzaken behandelt en beoordeelt, wordt in dit hoofdstuk omwille van de leesbaarheid steeds gesproken over 'de rechter'.

6 Artt. 269 en 495b Sv.

7 Hiermee is een eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur opgevolgd, zie Nationaal Rapporteur, 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012: Een analyse), p. 175, aanbeveling 1. De Nationaal Rapporteur is voornemens om begin 2025 een onderzoek naar de jurisprudentie in mensenhandelzaken te publiceren, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan hoe dit in de praktijk is vormgegeven.

8 Dit betekent dat bij de rechtbanken doorgaans eenzelfde groep rechters, gerechtsjuristen en juridisch adviseurs alle mensenhandelzaken beoordelen.

voudig. Dat geldt vooral in zaken van arbeidsuitbuiting⁹ en criminele uitbuiting van meerderjarigen.¹⁰ Daarnaast zijn slachtofferverklaringen vaak de belangrijkste bewijsmiddelen in mensenhandelzaken. Maar deze worden niet altijd als betrouwbaar beoordeeld. Bijvoorbeeld omdat slachtoffers inconsistente of onvolledige verklaringen afleggen door het trauma dat ze hebben als gevolg van hun slachtofferschap. Of doordat ze niet altijd aangifte willen doen, of hun aangifte wijzigen of intrekken door de druk of dreiging die ze ervaren.

6.1.1.2 Straftoemeting in mensenhandelzaken

Wanneer de rechter tot een bewezenverklaring komt, wordt doorgaans een straf en/of maatregel opgelegd.¹¹ Dit dient verschillende doelen, zoals vergelding, generale preventie (afschrikking/normbevestiging) en speciale preventie (voorkomen van recidive).¹²

TOEPASSING JEUGD- EN ADOLESCENTENSTRAFRECHT

In het jeugdstrafrecht gaat de strafoplegging meer om het positief beïnvloeden van de ontwikkeling van de jonge dader. Terwijl het accent van de strafoplegging in het volwassenstrafrecht doorgaans ziet op vergelding. Op minderjarigen (12 tot en met 17 jaar ten tijde van het plegen van een delict) past de rechter in beginsel het jeugdstrafrecht toe.¹³ Op adolescente daders, van 18 tot en met 22 jaar ten tijde van het plegen van een delict, is sinds 1 april 2014 het adolescentenstrafrecht van toepassing. Dit houdt in dat de rechter bij deze daders ervoor kan kiezen om ze te bestraffen volgens het jeugdstrafrecht als de rechter daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan.¹⁴ Bovenstaande geldt voor daders van alle delicten, dus ook van mensenhandel.

Bij het bepalen van de soort en omvang van de straf kijkt de rechter onder meer naar de ernst van het feit en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.¹⁵ Ook houdt de rechter rekening met de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, zoals de duur van de uitbuiting, het aantal slachtoffers, of bepaalde gevaarlijke omstandigheden waaronder het werk verricht moest worden.¹⁶ In de mensenhandelbepaling in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) zijn daarnaast ook wettelijke strafverzwarende omstandigheden opgenomen, zoals de sa-

9 Zie Rijken & de Volder, 2022.

10 Zie bijvoorbeeld het volgende arrest: HR, 24 november 2015, *ECLI:NL:HR:2015:3309*.

11 Art. 351 Sv. Incidenteel komt het echter voor dat de rechter geen straf en/of maatregel oplegt vanwege de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, dan wel die zich nadien hebben voorgedaan (art. 9a Sr). De rechter geeft dan toepassing aan het zogeheten ‘rechterlijk pardon’. In de mensenhandelzaken die de rechter in 2019-2023 heeft afgedaan zijn geen zaken bekend waarin is besloten tot deze ‘schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel’.

12 Zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden, 19 juli 2023, *ECLI:NL:GHARL:2023:6749*.

13 Bij daders die 16 of 17 jaar oud waren ten tijde van het plegen van een delict kan de rechter het jeugdstrafrecht buiten toepassing laten en hen volgens het volwassenstrafrecht bestraffen. Dit kan wanneer de rechter daartoe grond vindt in de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77b Sr).

14 Art. 77c Sr, *Stb.* 2013, 485.

15 Bij het laatste kan worden gedacht aan een inschatting of de dader opnieuw de fout in zal gaan en de houding van de dader ten aanzien van (de ernst van) de gepleegde feiten.

16 Denk aan het werken met chemicaliën zonder bescherming of sekswerk zonder condoom.

menwerking met andere daders (in vereniging), de minderjarigheid van slachtoffers, of het toepassen van geweld (zie §5.3.5). Verder neemt de rechter de strafeis van de officier van justitie in aanmerking.¹⁷ Ook kan de rechter door reclasseringsmedewerkers en/of gedragsdeskundigen¹⁸ worden voorgelicht over de persoon van de verdachte en van hen advies ontvangen over de op te leggen straf en/of maatregel. Tot slot moet de rechter in de straftoemeting rekening houden met het taakstrafverbod dat geldt voor mensenhandel (zie de kadertekst ‘Taakstrafverbod voor mensenhandel’ in deze subparagraaf). En – in het geval van seksuele uitbuiting – met de landelijke oriëntatiepunten die hiervoor zijn opgesteld (zie de kadertekst ‘Landelijke oriëntatiepunten voor seksuele uitbuiting’ in deze subparagraaf).¹⁹ De Nationaal Rapporteur acht het van belang dat, zodra er voldoende aanknopingspunten in de jurisprudentie zijn, er ook voor de andere vormen van mensenhandel oriëntatiepunten vastgesteld worden.

TAAKSTRAFVERBOD VOOR MENSENHANDEL

Ten aanzien van het delict mensenhandel geldt het taakstrafverbod.²⁰ Het taakstrafverbod geldt (onder meer) voor ieder misdrijf waarop een wettelijke strafbedreiging van zes jaar of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer heeft gehad. Van beide vereisten is bij mensenhandel doorgaans sprake.²¹ Het taakstrafverbod houdt in dat de rechter niet alleen een taakstraf mag opleggen voor mensenhandel. Wel kan de rechter een taakstraf opleggen *naast* een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. In beginsel kan voor mensenhandel dus geen taakstraf als *zwaarste hoofdstraf* worden opgelegd.²² Dat zou alleen kunnen als er geen sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, of als er ook een vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd.²³

LANDELIJKE ORIËNTATIEPUNTEN VOOR SEKSUELE UITBUITING

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

- 17 Bij het bepalen van de strafeis houdt de officier van justitie rekening met de bepalingen in de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (de meest recente versie is per juli 2024 in werking getreden: *Strt.* 2024, 20336), zie ook §5.1.1.
- 18 In het geval van minderjarige daders is dit de jeugdreclassering/Raad voor de Kinderbescherming.
- 19 Hiermee is een eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur deels opgevolgd, zie Nationaal Rapporteur, 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012: Een analyse), pp. 175-176, aanbeveling 2.
- 20 Art. 22b Sr.
- 21 Zo staat op mensenhandel van meet af aan (art. 250ter Sr geldend vanaf 1 februari 1994) een gevangenisstraf van zes jaar of meer.
- 22 Zie art. 9 Sr voor de verschillende hoofdstraffen.
- 23 Of wanneer sprake is van mensenhandelfeiten gepleegd voor 3 januari 2012 (de inwerkingtreding van het taakstrafverbod).

Zo heeft het LOVS ook oriëntatiepunten opgesteld voor specifiek seksuele uitbuiting.²⁴ Deze gelden sinds 21 mei 2021. Hieruit blijkt dat er voor de lichtste gevallen van seksuele uitbuiting een taakstraf kan worden opgelegd in combinatie met een korte onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Het oriëntatiepunt voor de zwaarste gevallen van mensenhandel is 30 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Deze straf kan verhoogd worden in het geval van meerdere slachtoffers, een langere duur van de bewezenverklarde periode, recidive van specifiek het delict mensenhandel, en overige strafmaatbeïnvloedende factoren.

Het is de vraag in hoeverre de wettelijke maximale strafbedreiging van twaalf jaar voor het gronddelict mensenhandel tot uitdrukking komt in de oriëntatiepunten. Ook komen ze niet overeen met de uitgangspunten voor de door het OM te eisen straf voor seksuele uitbuiting zoals opgesteld in de Richtlijn voor Strafvordering mensenhandel²⁵ (zie kadertekst 'Richtlijn voor Strafvordering mensenhandel' in §5.1.1).

6.1.2 Wie zijn de verdachten in beeld bij de rechter?

In de jaren 2019 tot en met 2023 heeft de rechter in totaal 447 mensenhandelzaken in eerste aanleg afgedaan (zie Figuur 6.1). Dit zijn 446 zaken tegen natuurlijke personen en 1 zaak tegen een rechtspersoon. De 446 natuurlijke personen zijn bijna allemaal unieke personen, al kan het voorkomen dat sommige verdachten meer dan één mensenhandelzaak hebben in deze periode, bijvoorbeeld in het geval van herhaald daderschap.

83% van de verdachten is man en 17% is vrouw.²⁶ De verdachten zijn gemiddeld 31 jaar en de mediane leeftijd is 29 jaar.²⁷ Dit laatste betekent dat de helft van de verdachten jonger is dan 29 jaar op het moment van het plegen van de mensenhandel waarvan ze verdacht worden, en de andere helft ouder dan 29. Bijna een kwart (24%) is minderjarig of adolescent (jonger dan 23 jaar)²⁸ en 18% is veertig jaar of ouder. Ruim de helft van de verdachten (58%) is in Nederland geboren.²⁹

Zie Hoofdstuk 8 voor een uitgebreide beschrijving van de basale persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en geboorteland) van de verdachten. In dat hoofdstuk zijn de persoonskenmerken van verdachten ook per mensenhandelvorm en fase in de strafrechtketen weergegeven.

6.2 Achtergrond van de cijfers

6.2.1 Dataverzameling

De cijfers in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit Phoenix (het datawarehouse van het OM). Dit bevat informatie over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. Phoenix is gebaseerd op de registratiesystemen COMPAS en GPS, die zowel het OM als

24 De Rechtspraak, 2024.

25 *Stcr.* 2024, 20336.

26 N=444 (van 2 verdachten is het geslacht onbekend).

27 N=446; sd=11 jaar.

28 Het gaat niet zo vaak om minderjarigen (5%; n=22), en dus vaker om adolescenten (10%; n=83).

29 N=444 (van 2 verdachten is het geboorteland onbekend).

de griffies van rechtbanken gebruiken.³⁰ Bij de registratie van zaken worden de van toepassing zijnde wetsartikelen vermeld. Uit Phoenix kunnen daarom de door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken geselecteerd worden waarin (onder meer) het feit mensenhandel is geregistreerd.³¹ Op verzoek van de Nationaal Rapporteur heeft het OM op deze manier een databestand ‘mensenhandel’ geleverd over de periode 2019-2023, met peildatum 26 april 2024. Het databestand bevat zaakskenmerken, persoonskenmerken van de verdachten, delictskenmerken op feitniveau, beslissingen van het OM op feitniveau, beslissingen van de rechter op zaaksniveau en de strafoplegging op zaaksniveau.

De informatie in het databestand is niet helemaal toereikend (zie ook §6.2.5). Zo ontbreekt soms informatie over de mensenhandelvorm en over de aard van de strafbare feiten waarvoor veroordeeld is. Deze informatie vindt de Nationaal Rapporteur echter zo belangrijk dat van de mensenhandelzaken die in de jaren 2019-2023 door de rechter zijn afgedaan, ook de op www.rechtspraak.nl gepubliceerde vonnissen zijn verzameld. Wanneer het vonnis niet gepubliceerd is, zijn de tenlasteleggingen van die zaken bij het OM opgevraagd. Uit de tenlasteleggingen, die meestal ook onderdeel zijn van de gepubliceerde vonnissen, is namelijk vrijwel altijd op te maken om welke mensenhandelvorm het gaat (zie ook §6.2.2) en uit de vonnissen is in geval van veroordeling ook af te leiden voor welke feiten in een zaak is veroordeeld (zie ook §6.2.3).

6.2.1.1 Correcties op het databestand van het aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken

De zaken die volgens de aanlevering van het databestand³² horen bij de ‘door de rechter in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken’ bevatten een klein aantal zaken waarin, volgens de geregistreerde afhandeling door het OM op feitniveau, toch niet is gedagvaard voor mensenhandel, maar alleen voor andere strafbare feiten. Daarvoor is nu voor het eerst gecorrigeerd door deze zaken te verwijderen. Dit heeft tot gevolg dat het aantal afgedane mensenhandelzaken in de jaren 2019, 2020 en 2021 waarover de Nationaal Rapporteur eerder heeft gepubliceerd,³³ nu iets lager uitvallen. In die jaren gaat het telkens om 3 of 4 zaken minder.

Daarnaast is de informatie uit de tenlasteleggingen van de zaken waarin de rechter uitspraak heeft gedaan in 2022 en 2023, ook gebruikt om te corrigeren. Namelijk voor zaken waarin volgens de geregistreerde afhandeling door het OM op feitniveau wel voor mensenhandel is gedagvaard, maar waarbij in de praktijk mensenhandel niet in de tenlastelegging is opgenomen. Het kan hierbij gaan om registratiefouten. Maar ook om zaken waarin gekozen wordt om toch niet voor mensenhandel te dagvaarden, maar in plaats daarvan voor een lichter, aan mensen-

30 Sinds het jaar 2009 is het OM bezig met een overgang van het oude bedrijfsprocessensysteem COMPAS (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie) naar het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). 31% van de mensenhandelzaken in het geleverde bestand over de jaren 2019-2023 is nog geregistreerd in COMPAS en 69% in GPS.

31 Artikelen 250ter(oud), 250a(oud), 273a(oud) of 273f Sr. Art. 273a Sr betreft sinds september 2006 (toen mensenhandel strafbaar werd gesteld onder art. 273f Sr) een andere strafbaarstelling. Deze zaken (op basis van art. 273a Sr met een pleegdatum na september 2006) worden uiteraard niet meegenomen in de selectie. NB: de oude strafbaarstellingen kunnen nog steeds van toepassing zijn in zaken geregistreerd in de periode 2019-2023, namelijk als het in die zaken om menshandel feiten gaat met pleegdata die tot ver in de tijd teruggaan.

32 In eerdere jaren ontving de Nationaal Rapporteur het databestand ‘mensenhandel’ gebaseerd op RAC-min via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). Sinds dit jaar ontvangt de Nationaal Rapporteur de data rechtstreeks van het OM.

33 Zoals bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur, 2023 (Jaarcijfers Mensenhandel 2022).

handel gerelateerd, feit. Ook deze zaken zijn dan niet beschouwd als ‘door de rechter in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken’ en dus verwijderd. Dit heeft tot gevolg dat het aantal zaken dat in 2022 en 2023 door de rechter in eerste aanleg is afgedaan nauwkeuriger is bepaald, maar tegelijkertijd iets minder goed te vergelijken is met eerdere jaren.³⁴ Het gaat in de twee meest recente jaren om in totaal 22 zaken die op deze manier zijn verwijderd.³⁵

6.2.2 Operationalisatie van de mensenhandelvormen

De Nationaal Rapporteur monitort idealiter (de strafrechtelijke aanpak van) de volgende mensenhandelvormen: binnenlandse seksuele uitbuiting, internationale seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie ook §1.2). In het databestand kan echter niet voor iedere mensenhandelzaak worden bepaald om welke mensenhandelvorm het gaat.³⁶ Daarom is deze informatie gebaseerd op de verzamelde tenlasteleggingen waaruit doorgaans zowel de uitbuitingsvormen als de landen van werving en uitbuiting blijken. Van een klein deel van de zaken is de tenlastelegging echter niet verkregen.³⁷ Bij die zaken is voor het bepalen van de mensenhandelvorm, indien mogelijk, gekeken naar de informatie in het databestand, zoals naar de geregistreerde lid- en subonderdelen van het mensenhandelartikel en de geregistreerde maatschappelijke classificaties (zie voor de gedetailleerde verantwoording §5.2.2).

Een seksuele uitbuitingszaak is gecategoriseerd als *binnenlandse* seksuele uitbuiting als alle slachtoffers zijn geworven en uitgebuit in Nederland (en/of buurlanden België en Duitsland).³⁸ Als minimaal één slachtoffer is geworven of uitgebuit in een ander land dan Nederland (en/of buurlanden België en Duitsland), dan is sprake van *internationale* seksuele uitbuiting. Anders dan in Hoofdstukken 2, 3 en 4 is het onderscheid tussen binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting dus gebaseerd op het – meer zuivere – land van werving (en uitbuiting), in plaats van op de herkomst van het slachtoffer.³⁹

34 Deze correctie heeft de Nationaal Rapporteur (nog) niet ook doorgevoerd in de ‘door het OM afgehandelde zaken (met een dagvaarding voor mensenhandel)’ in Figuur 5.8. Dit is net een andere selectie van zaken en daardoor niet voor alle zaken in 2022 en 2023 bekend.

35 Naast totaal 11 zaken waarin volgens de geregistreerde afhandeling door het OM op feiteniveau geen sprake was van een dagvaarding voor mensenhandel – welke correctie in alle vijf gemonitorde jaren is toegepast, zie de alinea hiervoor.

36 Vooral het onderscheid tussen binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting is op basis van alleen het databestand vaak niet te maken (zie ook §5.2.2).

37 Ter illustratie: hiervan was sprake in maar 2 van de totaal 174 zaken die in 2022 en 2023 door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan (zie Figuur 6.1).

38 Volgens de definitie van ‘near-domestic trafficking’ van Kragten-Heerdink et al., 2018. Ter illustratie: in (in ieder geval) 9 van de 119 zaken (dus ongeveer 8%) die door de rechter zijn afgedaan in 2022 of 2023 en die zijn gecategoriseerd als binnenlandse seksuele uitbuiting op basis van de geanalyseerde tenlasteleggingen (zie Figuur 6.1) was sprake van ook werving/uitbuiting in buurlanden België en/of Duitsland.

39 Ter illustratie: in (in ieder geval) 7 van de 119 zaken (dus ongeveer 6%) die door de rechter zijn afgedaan in 2022 of 2023 en die zijn gecategoriseerd als binnenlandse seksuele uitbuiting op basis van de geanalyseerde tenlasteleggingen (zie Figuur 6.1) was sprake van buitenlandse slachtoffers. In sommige zaken ging het om de werving van al illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers en in sommige andere zaken om buitenlandse slachtoffers waarbij de officier van justitie ervoor heeft gekozen om alleen werving in Nederland ten laste te leggen – ondanks dat de verdachte vaak wel ook betrokken was bij het naar Nederland laten komen van de slachtoffers. Soms was dan zelfs, naast mensenhandel, ook mensensmokkel ten aanzien van die slachtoffers ten laste gelegd.

Omdat in één zaak sprake kan zijn van meerdere mensenhandelvormen, is de volgende hiërarchie toegepast: binnenlandse en internationale seksuele uitbuiting gaan boven andere uitbuitingsvormen,⁴⁰ en arbeidsuitbuiting gaat boven criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm. De overlap tussen de verschillende uitbuitingsvormen is echter zeer beperkt. Zo is in de 172 zaken die in 2022 en 2023 door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan en waarin kon worden bepaald om welke vorm van mensenhandel het gaat (zie [Figuur 6.1](#)), namelijk in maar 7 zaken (4%) sprake van meer dan één uitbuitingsvorm. Het gaat in die gevallen telkens om zowel binnenlandse seksuele uitbuiting als criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm, zoals gedwongen bedelarij.

Op basis van bovenstaande methodiek is van 96% van de mensenhandelzaken die in de periode 2019-2023 door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan bekend om welke mensenhandelvorm het gaat. Van de overige 4% (18 seksuele uitbuitingszaken) kon niet worden achterhaald of het om de binnenlandse of de internationale variant gaat.⁴¹ Deze zaken zijn in dit hoofdstuk, naast binnenlandse seksuele uitbuiting en internationale seksuele uitbuiting, weergegeven als aparte categorie 'seksuele uitbuiting – onbekend of binnenlands of internationaal'.

6.2.3 Operationalisatie van veroordelingen voor specifiek mensenhandel

Als sprake is van een veroordeling in een zaak, is het voor de Nationaal Rapporteur van grote meerwaarde om te weten of die veroordeling (mede) ziet op mensenhandel, of op uitsluitend andere strafbare feiten die naast mensenhandel ten laste zijn gelegd. In eerdere jaren was deze informatie opgenomen in het databestand.⁴² Voor de jaren 2022 en 2023 is dit niet het geval. Hiervoor is informatie gehaald uit de op www.rechtspraak.nl gepubliceerde vonnissen (zie §6.2.1). Voor de zaken die in deze jaren tot een veroordeling hebben geleid – en waarin naast mensenhandel sprake is van ook andere strafbare feiten – maar waarvan het vonnis niet op www.rechtspraak.nl is gepubliceerd, is het echter niet bekend of ook specifiek mensenhandel bewezen is verklaard. Daarom is de categorie 'Veroordeling – onbekend of ook voor mensenhandel' in [Figuur 6.3](#) in de twee meest recente jaren wat groter dan voorheen. Dit is onwenselijk omdat hiermee het zicht op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel verslechterd. De Nationaal Rapporteur acht het daarom noodzakelijk dat zij toegang krijgt tot alle vonnissen als ook arresten met mensenhandel in de tenlastelegging.

6.2.4 Data-analyse

De Nationaal Rapporteur heeft het databestand bewerkt en geanalyseerd in SPSS versie 29. De cijfers in dit hoofdstuk betreffen (nagenoeg) alle berechte mensenhandelzaken in de jaren

40 Zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting en zaken van internationale seksuele uitbuiting sluiten elkaar uit volgens voorgaande categorisering. Toch kan in zaken die gecategoriseerd zijn als internationale seksuele uitbuiting tegelijkertijd ook sprake zijn van één of meerdere slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (andersom niet). Deze overlap is echter minder relevant en daarom door de Nationaal Rapporteur niet onderzocht.

41 Van deze zaken staat het vonnis niet op www.rechtspraak.nl en is de tenlastelegging niet via het OM verkregen.

42 Toen de Nationaal Rapporteur het databestand 'mensenhandel' gebaseerd op RAC-min nog via het WODC ontving. Er was toen per feit te zien of het wel of niet bewezen was verklaard. Ondanks dat het WODC twijfelde aan de betrouwbaarheid van deze informatie bij zaken in het algemeen, bleek deze informatie – ondersteund door eerder jurisprudentieonderzoek van de Nationaal Rapporteur (zie [Nationaal Rapporteur, 2012 \(Mensenhandel: Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012: Een analyse\)](#), B3, §1, Tabel B1.1) – bij mensenhandelzaken wel betrouwbaar. Om die reden heeft de Nationaal Rapporteur deze informatie op feitniveau altijd gebruikt.

2019-2023. Met andere woorden: het gaat in dit geval om een populatieonderzoek en niet om een steekproefonderzoek. Om deze reden zijn significantietoetsen minder van belang.

6.2.5 Beperkingen aan de data

De data zijn niet helemaal up-to-date

Het databestand ‘mensenhandel’ afkomstig uit Phoenix is niet helemaal *up-to-date*. Het databestand geeft over een bepaald jaar pas na een paar maanden een eerste betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de cijfers redelijk stabiel – al vinden ook dan soms nog minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata. Om deze reden verzoekt de Nationaal Rapporteur ieder jaar de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te leveren. Hierdoor kunnen de cijfers over de jaren 2019-2022 in dit hoofdstuk soms kleine verschillen laten zien met de cijfers die in eerdere monitors zijn gepubliceerd.

De data zijn niet helemaal volledig

Wanneer een strafbare gedraging meerdere strafbare feiten oplevert, kan de officier van justitie ervoor kiezen om deze feiten primair en subsidiair ten laste te leggen. Het primair ten laste gelegde feit geeft doorgaans het zwaarste feit weer, uitgaande van de wettelijke strafbedreiging. In Phoenix worden alleen primair geregistreerde feiten opgenomen. Het aantal mensenhandelzaken dat hierdoor eventueel gemist wordt is echter zeer klein. Het komt namelijk zelden voor dat een mensenhandelfeit als een lichtere variant van een ander strafbaar feit, oftewel subsidiair, wordt geregistreerd.

In de data ontbreekt bepaalde relevante informatie

In Phoenix ontbreken bepaalde – voor de Nationaal Rapporteur – relevante gegevens die wel in de onderliggende registratiesystemen COMPAS en GPS geregistreerd worden. Zoals bijvoorbeeld de bewezenverklaring op feitniveau wanneer sprake is van een veroordeling op zaaksniveau (zie §6.2.3), maar ook bijvoorbeeld het aantal slachtoffers en per slachtoffer de slachtofferkenmerken.

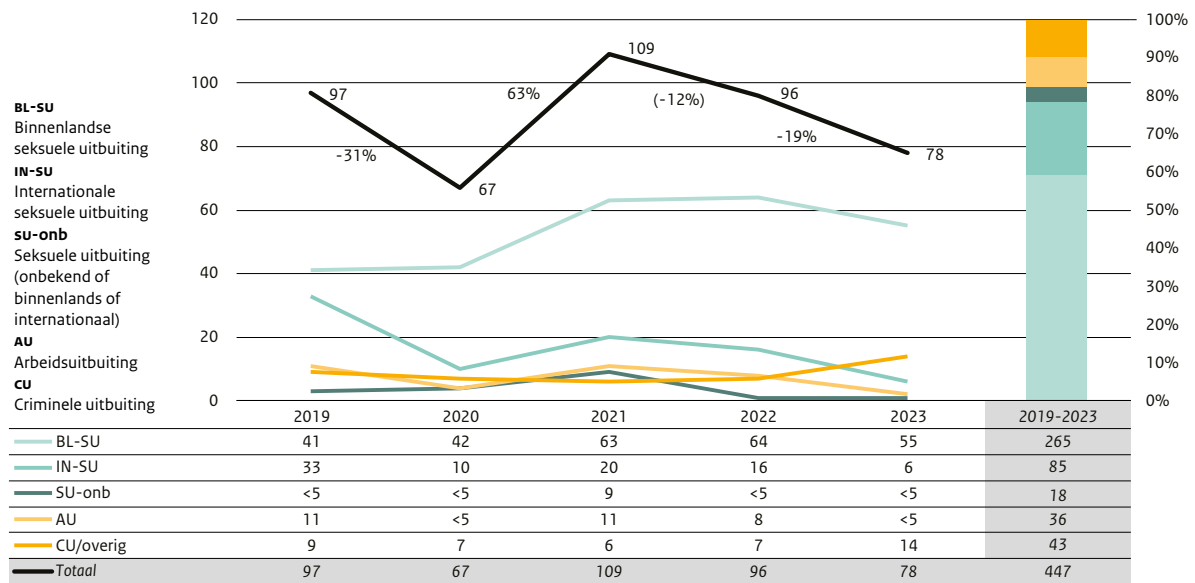
In de data is sommige informatie niet betrouwbaar genoeg

Informatie over de strafeisen en over de eventuele opgelegde ontnemingsmaatregelen en bijzondere voorwaarden blijkt niet betrouwbaar genoeg geregistreerd te worden in de onderliggende registratiesystemen COMPAS en GPS. Deze relevante informatie publiceert de Nationaal Rapporteur daarom niet, ondanks dat dit wel van meerwaarde zou zijn voor de monitoring van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

6.3 In eerste aanleg afgedane zaken

6.3.1 Aantal afgedane zaken en aard van de zaken

Figuur 6.1 laat de ontwikkeling zien van het jaarlijks aantal mensenhandelzaken dat de rechter in eerste aanleg afdoet. Hierbij is ook telkens de procentuele verandering ten opzichte van het voorgaande jaar weergegeven. De gekleurde lijnen representeren de verschillende mensenhandelvormen. Rechts in de figuur is een kolom weergegeven die laat zien – ten opzichte van de percentages op de rechter verticale as – hoe het totaal aantal afgedane mensenhandelzaken in de periode 2019-2023 is verdeeld over de verschillende mensenhandelvormen.



Figuur 6.1 Het jaarlijks aantal in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm, 2019–2023 (N=447)⁴³

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Rechter doet gemiddeld 89 mensenhandelzaken af per jaar

De rechter heeft in eerste aanleg 447 mensenhandelzaken afgedaan. Dit komt neer op een gemiddelde van ongeveer 89 zaken per jaar en varieert tussen de 67 in 2020 en de 109 in 2021. Vergeleken met de periode 2013-2017, waar in totaal 862 zaken zijn afgedaan,⁴⁴ doet de rechter momenteel dus nog maar ongeveer de helft van het aantal zaken af. Minder ingeschreven en afgehandelde mensenhandelzaken bij het OM,⁴⁵ en met name minder zaken die het OM met een dagvaarding voor mensenhandel afhandelt,⁴⁶ liggen hieraan ten grondslag. Dit is zorgelijk. Enerzijds omdat een te klein aantal zaken de specialisatie van de rechterlijke macht in de weg kan komen te staan. En anderzijds omdat dit betekent dat niet alleen in absolute zin, maar ook in relatieve zin, steeds minder mensenhandelaren terechtstaan, ervan uitgaande dat de daadwerkelijke omvang van mensenhandel niet is afgenomen. Dat is voor daders een zeer gunstige, maar voor slachtoffers juist een zeer ongunstige ontwikkeling.

43 Het totaal aantal afgedane zaken in de jaren 2019 tot en met 2022 zijn wat lager dan zoals weergegeven in eerdere publicaties van de Nationaal Rapporteur, omdat nu gecorrigeerd is voor zaken waarin toch niet voor mensenhandel is gedagvaard (zie §6.2.1.1). In 2022 en 2023 heeft daarnaast nog een extra correctie plaatsgevonden (zie §6.2.1.1), waardoor deze jaren weliswaar nauwkeuriger zijn, maar tegelijkertijd voor wat betreft het totaal aantal afgedane zaken iets minder goed te vergelijken met de eerdere jaren. Om die reden is het percentage dat de daling van het aantal afgedane zaken tussen 2021 en 2022 weergeeft, tussen haakjes gezet.

44 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.3, Figuur 6.1.

45 Vergelijk totaal 1.046 ingeschreven zaken bij het OM in 2019-2023 (zie Figuur 5.1) met totaal 1.125 in 2013-2017 (Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §5.3, Figuur 5.2) en totaal 960 inhoudelijk afgehandelde zaken door het OM in 2019-2023 (zie Figuur 5.7) met totaal 1.197 in 2013-2017 (Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §5.4, Figuur 5.6).

46 Vergelijk 49% dagvaardingen voor mensenhandel (N=473) in 2019-2023 (zie Figuur 5.8) met totaal 70% dagvaardingen voor mensenhandel (N=826) in 2013-2017 (Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §5.4.1, Figuur 5.7).

Ook als alleen naar de afgelopen vijf jaar wordt gekeken is – ondanks één keer een forse stijging in het jaar 2021 – een daling waarneembaar van 20%: van 97 zaken in 2019 naar 78 in 2023. Voor een klein deel komt dit doordat in de jaren 2022 en 2023 het aantal zaken op een nauwkeurigere manier is bepaald. Deze komen daardoor wat lager uit dan de jaren daarvoor (zie §6.2.1.1). Maar dit verklaart niet alles. Ook zonder die correctie is sprake van jaarlijks minder mensenhandelzaken die de rechter afdoet. Het gaat dan vooral om steeds minder internationale seksuele uitbuitingszaken. Dat aantal is namelijk gedaald van 33 in 2019 naar nog maar 6 in 2023. Deze daling kan tegenstrijdig lijken met andere cijfermatige ontwikkelingen in deze monitor. Zo is het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting recent juist gestegen (zie Figuur 2.2). Net als het aantal door de politie geregistreerde incidenten van internationale seksuele uitbuiting (zie Figuur 3.2) en het aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar internationale seksuele uitbuiting (zie Figuur 4.2). Deze stijgingen hebben echter vrij recent plaatsgevonden. Pas na een paar jaar kan dit merkbaar zijn in de zaken die door de rechter worden afgedaan, oftewel aan het einde van de strafrechtelijke keten (zie ook de informatie over de doorlooptijden in Figuur 5.9 en Figuur 6.7). Het aantal binnenlandse seksuele uitbuitingszaken vormt ieder jaar de grootste groep en varieert tussen 41 zaken in 2019 en 64 zaken in 2022. Verder valt op dat het aantal arbeidsuitbuitingszaken klein blijft: 36 zaken in vijf jaar, met als dieptepunt 2 zaken in het meest recente jaar 2023. Het eveneens kleine aantal zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm is in 2023 juist gestegen tot 14.

Uit de kolom rechts in de figuur blijkt tot slot dat over de periode 2019-2023 59% van alle zaken binnenlandse seksuele uitbuitingszaken zijn, 19% internationale seksuele uitbuitingszaken, en 4% seksuele uitbuitingszaken waarbij het onbekend is of het om binnenlandse of internationale mensenhandel gaat. Daarnaast gaat 8% van de zaken over arbeidsuitbuiting en 10% over criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm. Deze kleine percentages voor de niet-seksuele uitbuitingsvormen zijn opmerkelijk in vergelijking met de bij CoMensha gemelde slachtoffers van mensenhandel. Daar is namelijk ruim een derde (35%) slachtoffer van arbeidsuitbuiting en 17% van criminele uitbuiting (zie Figuur 2.2). Dit verschil is aanzienlijk, ook al zijn de cijfers op daderniveau in dit hoofdstuk niet zuiver te vergelijken met de cijfers op slachtoffer-niveau. Ook in de fase van signalering (Figuur 3.2), opsporing (Figuur 4.2) en dagvaarding van daders (Figuur 5.8) blijkt al dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting achterblijft.

6.3.2 Andere strafbare feiten naast mensenhandel

Mensenhandel wordt niet zelden in combinatie met andere strafbare feiten gepleegd. Zo kan een dader van mensenhandel bijvoorbeeld uit winstbejag verblijf verschaffen aan een slachtoffer dat illegaal in Nederland is en zich daarmee schuldig maken aan mensensmokkel. Deze mensensmokkel kan het OM als apart strafbaar feit naast mensenhandel ten laste leggen. Daarnaast kan het OM ook strafbare feiten die door dezelfde verdachte zijn gepleegd, maar niet in het kader van mensenhandel, in dezelfde zaak ten laste leggen. Figuur 6.2 toont hoe vaak sprake is van één of meer andere feiten naast mensenhandel, zowel per jaar als per mensenhandel-vorm, in de 447 zaken die de rechter in eerste aanleg in 2019-2023 heeft afgedaan.⁴⁷

⁴⁷ Het gaat hierbij om de registratie van andere feiten naast mensenhandel bij inschrijving van de zaak en/of bij dagvaarding van de zaak.



Figuur 6.2 In eerste aanleg afgedane zaken, naar andere strafbare feiten naast mensenhandel, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=447)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

In meer dan helft van de zaken ook sprake van andere strafbare feiten

De totaalkolom laat zien dat in 60% van alle berechte mensenhandelzaken ook sprake is van één of meer andere strafbare feiten. Dit percentage varieert tussen de 51% in 2022 en de 72% in 2020. Als gekeken wordt naar de verschillende mensenhandelvormen, dan blijkt dat het bij criminele uitbuiting of overige uitbuitingsvormen het vaakst ook om andere strafbare feiten gaat, namelijk in 86% van de gevallen. Dit is logisch, omdat bij deze uitbuitingsvorm slachtoffers worden aangezet tot het plegen van strafbare feiten.

In Tabel 6.1 is te zien om wat voor soort andere strafbare feiten het gaat. De strafbare feiten zijn ingedeeld in negen verschillende delictscategorieën volgens de Standaardclassificatie Misdrijven 2010: geweldsdelicten,⁴⁸ zedendelicten,⁴⁹ vermogensdelicten,⁵⁰ vernieling/openbare orde delicten,⁵¹ overige misdrijven opgenomen in het Wetboek van Strafrecht,⁵² verkeersdelicten,⁵³ drugsdelicten,⁵⁴ wapendelicten⁵⁵ en misdrijven opgenomen in overige wetten. In de tabel is te

48 Volgens de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 vallen hier mishandeling, bedreiging en stalking, levensmisdrijven en vrijheidsbeneming/gijzeling onder.

49 Volgens de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 vallen hier alle seksuele misdrijven onder, zoals aanranding, verkrachting, ontucht en schennis.

50 Volgens de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 vallen hier diefstal, verduistering en inbraak, bedrog, valsheidsmisdrijven, heling, afpersing en afdreiging, bankbreuk en witwassen onder.

51 Volgens de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 vallen hier vernieling en beschadiging, misdrijven tegen de openbare orde (waaronder deelname aan een criminele organisatie), brandstichting/ontploffing en misdrijven tegen het openbaar gezag onder (waaronder mensensmokkel).

52 Voorbeelden van overige misdrijven uit het Wetboek van strafrecht die in de periode 2019-2023 in mensenhandelzaken voorkwamen zijn dwang, belediging, meened, en de strafbaarstelling van de prostituant (art. 273g Sr, zie ook Van der Meij, in: *T&C Strafrecht*, commentaar op art. 273g Sr (online, 4 november 2024)).

53 Volgens de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 vallen hier alle misdrijven uit de Wegenverkeerswet onder.

54 Volgens de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 vallen hier alle misdrijven uit de Opiumwet onder.

55 Volgens de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 vallen hier alle misdrijven uit de Wet Wapens en Munitie onder.

zien bij welk percentage van de in totaal 447 in eerste aanleg afgedane zaken er sprake is van een ander feit behorende bij de betreffende delictscategorieën. Dit is weergegeven per mensenhandelvorm over de totale periode 2019-2023.

Tabel 6.1 Aard van de andere strafbare feiten naast mensenhandel in de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (N=447)

Delictscategorie	BL-SU (n=265)	IN-SU (n=85)	SU-onb (n=18)	AU (n=36)	CU/overig (n=43)	Totaal (N=447)
Geweld	18%	11%	11%	11%	16%	16%
Zeden	23%	2%	17%	-	2%	15%
Vermogen	24%	32%	11%	31%	72%	30%
Vernieling en openbare orde	5%	20%	-	31%	19%	11%
Overige misdrijven WvSr	2%	-	-	6%	-	2%
Verkeer	<1%	-	-	-	2%	<1%
Drugs	9%	5%	11%	3%	19%	9%
Wapens	7%	7%	6%	8%	9%	7%
Overige wetten	-	-	-	-	-	-

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Vermogensdelicten komen vaakst voor in mensenhandelzaken

De tabel laat zien dat bij mensenhandelzaken sprake is van een breed scala aan andere delicten. Vermogensdelicten komen het vaakst voor in mensenhandelzaken, gemiddeld in 30% van de zaken. Dat geldt ook voor iedere mensenhandelvorm afzonderlijk.⁵⁶ Wel is het percentage vermogensdelicten nog wat hoger bij internationale seksuele uitbuiting (32%) en arbeidsuitbuiting (31%), dan bij binnenlandse seksuele uitbuiting (24%). Dit komt vooral omdat bij internationale seksuele uitbuiting in verhouding vaker sprake is van ook het vermogensdelict witwassen,⁵⁷ en bij arbeidsuitbuiting van het vermogensdelict valsheid in geschrifte.⁵⁸ In zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm is het percentage vermogensdelicten overigens veruit het hoogst, namelijk 72%. In veel criminele uitbuitingszaken worden slachtoffers waarschijnlijk dus aangezet tot het plegen van vermogensdelicten. Dat bij deze mensenhandelvorm ook het vaakst sprake is van drugsdelicten (19%), is waarschijnlijk ook direct te relateren aan de aard van de strafbare feiten waartoe slachtoffers van criminele uitbuiting worden aangezet.

56 Met uitzondering van het kleine aantal (n=18) seksuele uitbuitingszaken dat niet bij één van de mensenhandelvormen kon worden ingedeeld omdat niet bekend is of het om binnenlandse of internationale mensenhandel gaat (in de tabel weergegeven als 'SU-onb').

57 Namelijk in 27% van de internationale seksuele uitbuitingszaken ten opzichte van 12% van de binnenlandse seksuele uitbuitingszaken, 6% van de seksuele uitbuitingszaken waarbij niet bekend is of het om binnenlandse of internationale mensenhandel gaat, 8% van de arbeidsuitbuitingszaken en 12% van de zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm (gemiddeld gaat het in de 447 mensenhandelzaken in 14% om ook witwassen).

58 Namelijk in 14% van de arbeidsuitbuitingszaken ten opzichte van <1% van de binnenlandse seksuele uitbuitingszaken, 4% van de internationale seksuele uitbuitingszaken, 0% van de seksuele uitbuitingszaken waarbij niet bekend is of het om binnenlandse of internationale mensenhandel gaat en 0% van de zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm (gemiddeld gaat het in de 447 mensenhandelzaken in 2% om ook valsheid in geschrifte).

Bij binnenlandse seksuele uitbuiting blijkt het vaakst sprake te zijn van ook een zedendelict (23%) of een geweldsdelict (18%). Het relatief hoge percentage zedendelicten is waarschijnlijk deels te verklaren, doordat in binnenlandse seksuele uitbuitingszaken vaker sprake is van een minderjarig slachtoffer.⁵⁹ Hierdoor zijn bepaalde zedendelicten, zoals het vervaardigen van seksueel beeldmateriaal van een minderjarige, bijvoorbeeld voor seksadvertenties, eerder van toepassing. Het relatief hoge percentage geweldsdelicten bij binnenlandse seksuele uitbuiting kan betekenen dat daders vaker gewelddadige dwangmiddelen toepassen. Dit heeft mogelijk van doen met een andere modus operandi, dan die van internationale seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Zo zouden meer ‘geprofessionaliseerde’ mensenhandelaren juist de meer subtiele en manipulatieve dwangmiddelen, zoals misleiding, gebruiken in plaats van de meer gewelddadige dwangmiddelen. Slachtoffers zijn dan minder snel geneigd om zichzelf als slachtoffer te zien en naar buiten te treden.⁶⁰

Vernieling- en openbare ordedelicten komen het vaakst voor in arbeidsuitbuitingszaken (31%). Daarnaast komen deze delicten regelmatig voor in internationale seksuele uitbuitingszaken (20%) en in zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm (10%). Bij internationale seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting komt dit door relatief veel mensensmokkel- of daaraan gerelateerde feiten.⁶¹ Zo is bij internationale seksuele uitbuiting van derdelanders al snel sprake van mensensmokkel: ‘een ander behulpzaam zijn bij het wederrechtelijk toegang verschaffen tot Nederland’.⁶² Bij arbeidsuitbuiting van derdelanders is al snel sprake van het aan mensensmokkel gerelateerde feit ‘tewerkstellen van een illegale vreemdeling’.⁶³ Bij zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm, en in mindere mate bij arbeidsuitbuiting, is het relatief hoge percentage vernieling- en openbare ordedelicten onder meer te relateren aan het in verhouding vaker deelnemen aan een criminele organisatie.⁶⁴

6.3.3 Soort afdoening: de einduitspraken van de rechter

Figuur 6.3 laat per jaar en per mensenhandelvorm zien met welke einduitspraken de rechter in eerste aanleg de totaal 447 mensenhandelzaken heeft afgedaan. Er is een onderverdeling gemaakt tussen:

59 Dit blijkt bijvoorbeeld uit Figuur 2.9.

60 Zie de ‘professionalization’ of the trafficking industry’ in Surtees, 2008.

61 Namelijk in 18% van de internationale seksuele uitbuitingszaken en in 17% van de arbeidsuitbuitingszaken ten opzichte van 3% van de binnenlandse seksuele uitbuitingszaken, 0% van de seksuele uitbuitingszaken waarbij niet bekend is of het om binnenlandse of internationale mensenhandel gaat en 2% van de zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm (gemiddeld gaat het in de 447 mensenhandelzaken in 7% om ook mensensmokkel of een daaraan gerelateerd feit).

62 Art. 197a Sr.

63 Art. 197b Sr (al dan niet in combinatie met artt. 197c en/of 197d Sr).

64 Namelijk in 14% van de zaken van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm en in 8% van de arbeidsuitbuitingszaken ten opzichte van 2% van de binnenlandse seksuele uitbuitingszaken, 2% van de internationale seksuele uitbuitingszaken en 0% van de seksuele uitbuitingszaken waarbij niet bekend is of het om binnenlandse of internationale mensenhandel gaat (gemiddeld gaat het in de 447 mensenhandelzaken in 3% om ook deelname aan een criminele organisatie).

- Eenduitspraken waarbij de rechter mensenhandel bewezen acht. Dat wil zeggen, een veroordeling voor in ieder geval één mensenhandelfeit,⁶⁵ al dan niet na een voeging ter terechtzitting.^{66,67}
- Eenduitspraken waarbij de rechter vrijspreekt van alle mensenhandelfeiten.⁶⁸ Het kan daarbij gaan om een volledige vrijspraak van alle feiten of om een veroordeling voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel, al dan niet na een voeging ter terechtzitting.

Incidenteel komt het voor dat de rechter niet toekomt aan het inhoudelijk beoordelen van de (mensenhandel)feiten in een zaak en dus niet tot een veroordeling of vrijspraak kan komen. Bijvoorbeeld wanneer de rechter het OM niet-ontvankelijk verklaart.^{69,70} Van 26 van de 447 in eerste aanleg afgedane zaken kon niet worden achterhaald wat de einduitspraak van de rechter is voor specifiek de mensenhandelfeiten. Wel is bekend dat het één keer om een ter terechtzitting gevoegde zaak gaat en 25 keer om een veroordeling van in ieder geval een feit in de zaak. Overigens zijn 22 van deze 26 zaken afgedaan in 2022 en 2023. Voor die jaren moest de informatie over of ook is veroordeeld voor specifiek mensenhandel namelijk op een andere manier verkregen worden dan voorheen (zie §6.2.3). Daardoor is dat vaker onbekend.

65 Al dan niet naast bewezenverklarde andere strafbare feiten. En al dan niet in combinatie met één of meerdere andere mensenhandelfeiten die niet bewezen zijn verklaard (waarvan is vrijgesproken of waarbij niet is toegekomen aan het inhoudelijk beoordelen ervan). Het kan overigens incidenteel voorkomen dat in een zaak die volgens de registratie tot een veroordeling voor een mensenhandelfeit heeft geleid, toch is vrijgesproken van mensenhandel en is veroordeeld voor een aan mensenhandel subsidiair ten laste gelegd feit. Het databestand bevat namelijk alleen informatie over primair geregistreerde feiten (zie §6.2.5).

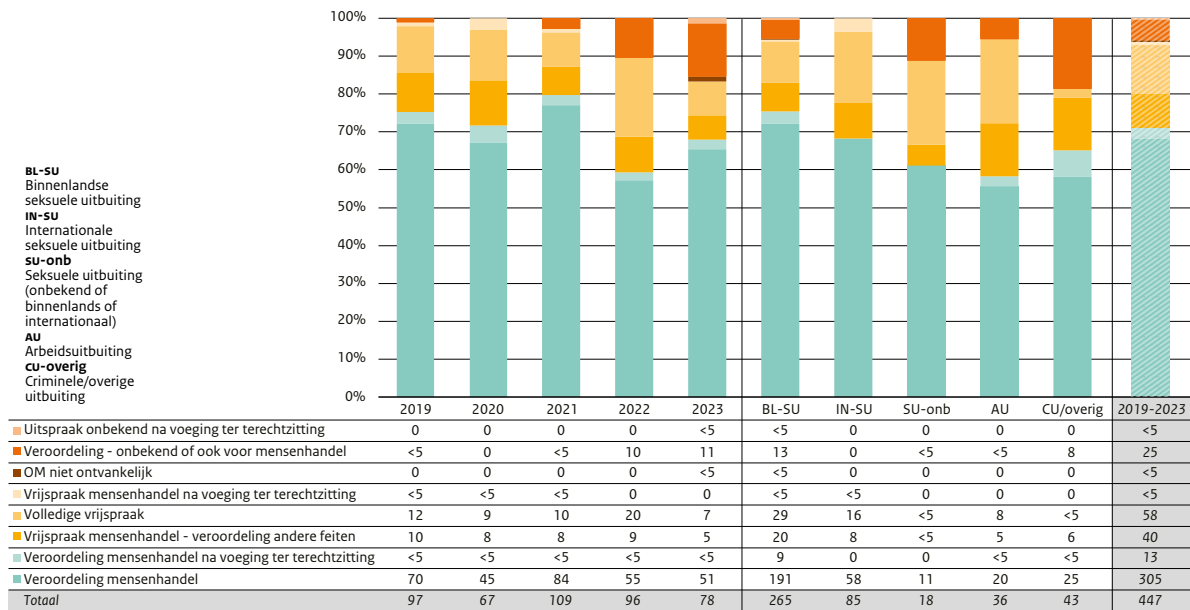
66 Art. 285 Sv. Indien strafbare feiten waartussen verband bestaat of welke door dezelfde persoon zijn begaan afzonderlijk zijn aangebracht (als verschillende zaken) maar op dezelfde terechtzitting worden behandeld, dan beveelt de rechter de voeging van de initieel afzonderlijk aangebrachte zaken.

67 Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat ook de afdoening ‘ontslag van alle rechtsvervolging’ onder deze categorie afdoeningen valt (artt. 350 en 352 Sv lid 2 Sv). Deze einduitspraak doet de rechter als het ten laste gelegde wel is bewezen, maar de verdachte (of het feit) niet strafbaar is, zoals in het geval van rechtvaardigingsgronden (bijvoorbeeld noodweer) of schulditsluitingsgronden (bijvoorbeeld ontoerekeningsvatbaarheid). Hiervan was echter voor zover bekend geen sprake bij de 447 mensenhandelzaken.

68 Art. 352 lid 1 Sv.

69 Art. 348 Sv. Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat er vier formele (voor)vragen bestaan. Ook beslissingen die bepalen dat de dagvaarding nietig moet worden verklaard, dat de rechter onbevoegd is of die de schorsing van vervolging bevestigen leiden tot einduitspraken die vallen onder deze categorie afdoeningen. Hiervan was echter voor zover bekend geen sprake bij de 447 mensenhandelzaken.

70 Hoewel volgens art. 138 Sv deze uitspraken moeten worden aangemerkt als einduitspraken, zijn het nog geen uitspraken ‘over het feit’ in de zin van art. 68 Sr. Aldus mag in deze gevallen een nieuwe vervolging worden ingesteld.



Figuur 6.3 In eerste aanleg afgedane zaken, naar einduitspraak ten aanzien van de mensenhandelfeiten, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=447)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Veroordelingen in bijna driekwart van de zaken, het meest voor binnenlandse seksuele uitbuiting

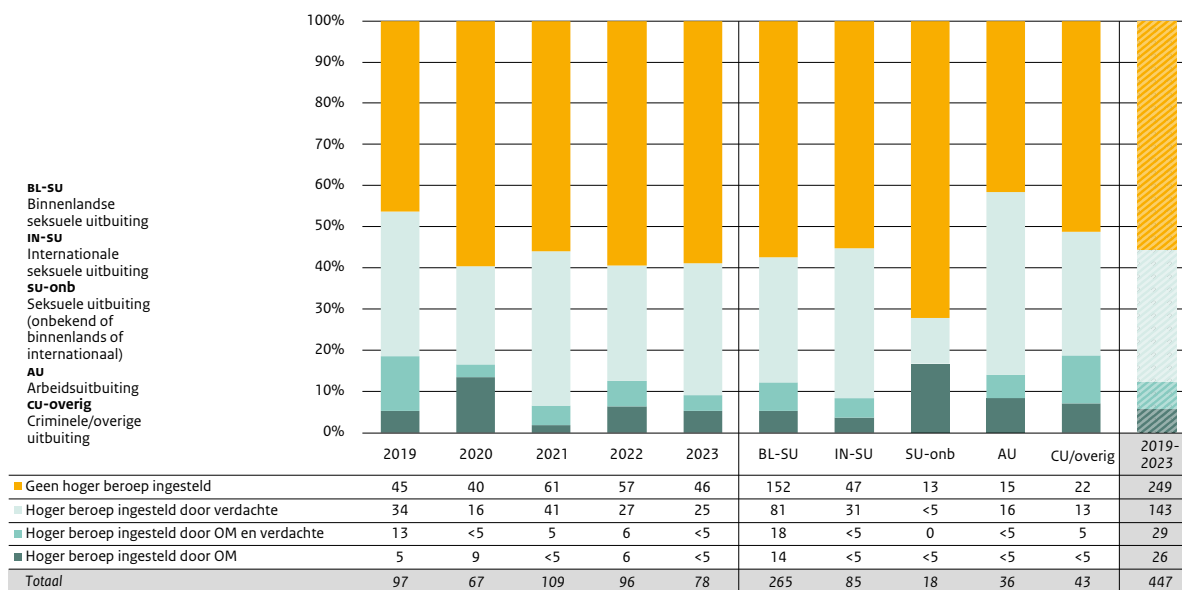
De figuur toont dat de rechter in gemiddeld 71% van alle zaken tot een veroordeling voor mensenhandel komt. In 23% spreekt de rechter vrij van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten. Als vervolgens gekeken wordt naar de ontwikkeling van het veroordelingspercentage in de weergegeven periode, dan blijkt dat dit jaarlijks flink kan verschillen: tussen de 59% in 2022 en de 80% in 2021. Ook blijkt dat in de twee meest recente jaren sprake is van (wat) lagere veroordelingspercentages dan in de drie jaar ervoor. In 2023 is dit lagere veroordelingspercentage (waarschijnlijk) te wijten aan het grotere percentage onbekende uitspraken (zie §6.2.3). Hoewel ditzelfde geldt voor 2022, gaat deze verklaring daar maar deels op. In 2022 is dus daadwerkelijk sprake van een lager veroordelingspercentage dan in andere jaren. Ondanks dit uitzonderingsjaar is er voor het veroordelingspercentage echter geen sprake van een duidelijke met de tijd stijgende of dalende trend, ook niet wanneer dit vergeleken wordt met eerdere door de Nationaal Rapporteur gemonitorde perioden.⁷¹

Tussen de veroordelingspercentages per mensenhandelvorm blijken opvallende verschillen. Het veroordelingspercentage is met 75% het hoogst bij binnenlandse seksuele uitbuiting en het laagst bij arbeidsuitbuiting: 58%. Als de zaken waarin de einduitspraak onbekend is buiten beschouwing worden gelaten, dan blijkt dat het veroordelingspercentage bij criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm net zo hoog is als bij binnenlandse seksuele uitbuiting. Bij deze twee mensenhandelvormen komt de rechter dus makkelijker tot een bewezenverklaring dan bij internationale seksuele uitbuiting en met name arbeidsuitbuiting.

⁷¹ Zo is het veroordelingspercentage in bijvoorbeeld de jaren 2013-2017 gemiddeld 70% (zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.4, Figuur 6.3).

6.3.4 Hoger beroep ingesteld

Tegen de einduitspraak van de rechter in eerste aanleg kan zowel het OM als de verdachte in hoger beroep gaan. De zaak wordt dan voorgelegd aan het hof. Figuur 6.4 geeft, per jaar en mensenhandelvorm, weer hoe vaak en door wie hoger beroep is ingesteld tegen de 447 einduitspraken van de rechter in eerste aanleg (zoals weergegeven in Figuur 6.3). De cijfers zijn gecorrigeerd voor ingesteld hoger beroep dat vervolgens is ingetrokken. Maar omdat een ingesteld hoger beroep tot op de dag van de zitting kan worden ingetrokken, kunnen met name de meest recente cijfers nog een wat te hoog percentage laten zien.



Figuur 6.4 In eerste aanleg afgedane zaken, naar hoger beroep, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=447)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Verdachte gaat vaker in hoger beroep dan het OM

Uit de totaalkolom blijkt dat in 44% van alle mensenhandelzaken waarin de rechter in eerste aanleg is gekomen tot een einduitspraak, hoger beroep is ingesteld. De verdachte tekent aanzienlijk vaker hoger beroep aan dan het OM: in 38% van de zaken respectievelijk in 12% van de zaken. Het OM stelt nu aanzienlijk minder vaak hoger beroep in dan in de periode 2013-2017. Toen ging het OM nog in bijna een kwart van de mensenhandelzaken in hoger beroep.⁷²

Het percentage hoger beroep varieert in de vier meest recente jaren tussen 40% in 2022 en 2023 tot 45% in 2021. Dat is minder dan in 2019 waar het nog ging om 53%. Bij de verschillende mensenhandelvormen, valt op dat het vaakst hoger beroep wordt ingesteld in arbeidsuitbuitingszaken: in 58% van die zaken. Bij arbeidsuitbuiting is dus relatief vaker dan bij andere mensenhandelvormen behoefte aan een toetsing van de einduitspraak. Dat geldt overigens met name voor de verdachte (50%). Dit komt mogelijk (deels) doordat in arbeidsuitbuitingszaken sprake is van meer onzekerheid. Er valt vaak niet te voorspellen hoe de rechter gaat oordelen,⁷³ waardoor hoger beroep het proberen waard is.

⁷² Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.4.1, Figuur 6.4.

⁷³ Zie Rijken & de Volder, 2022.

6.4 Opgelegde straffen en maatregelen

Deze paragraaf beschrijft de straftoemeting in de 305 zaken die in 2019-2023 tot een veroordeling met strafoplegging voor in ieder geval mensenhandel hebben geleid.⁷⁴ §6.4.1 gaat in op de opgelegde hoofdstraffen, waarbij ook aandacht is voor de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (§6.4.1.1). §6.4.2 geeft vervolgens een overzicht van de opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in mensenhandelzaken.

6.4.1 Opgelegde hoofdstraffen

Bij een veroordeling voor mensenhandel kan de rechter de volgende hoofdstraffen opleggen: een gevangenisstraf of jeugddetentie in het geval van minderjarige en soms ook adolescente daders,⁷⁵ een taakstraf (een werk- of een leerstraf) en een geldboete.⁷⁶ Op grond van het taakstrafverbod is het echter meestal niet mogelijk om als zwaarste hoofdstraf een taakstraf op te leggen voor mensenhandel (zie §6.1.1.2). Bij (onder meer) gevangenisstraffen van korter dan vier jaar en bij jeugddetentie kan de rechter bepalen dat (een deel van) die straf, het zogenaamde voorwaardelijke strafdeel, niet ten uitvoer zal worden geleid.⁷⁷ Dit wordt een voorwaardelijke veroordeling genoemd. Aan het voorwaardelijke strafdeel kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden waaraan de dader zich gedurende de proeftijd dient te houden.⁷⁸ Leeft de dader de gestelde voorwaarden niet na, dan kan de rechtbank bevelen dat de dader het voorwaardelijke strafdeel alsnog moet ondergaan.⁷⁹ Met een voorwaardelijke veroordeling wordt doorgaans beoogd het gedrag van de dader te beïnvloeden en recidive te voorkomen. Het databestand bevat (helaas) geen betrouwbare informatie over de opgelegde bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke veroordelingen (zie §6.2.5).

Figuur 6.5 laat zien welke hoofdstraffen de rechter in eerste aanleg heeft opgelegd in de 305 veroordelingen voor mensenhandel in 2019-2023, zowel per jaar als per mensenhandelvorm. De figuur maakt onderscheid tussen hoofdstraffen waarbij de dader daadwerkelijk een vrijheidsstraf moet ondergaan (de geheel onvoorwaardelijke en de deels voorwaardelijke vrijheidsstraffen), en hoofdstraffen waarbij dat niet het geval is (de geheel voorwaardelijke vrijheidsstraffen, taakstraffen en geldboetes). De straffen kunnen betrekking hebben op zowel bewezenverklaarde mensenhandelfeiten als op één of meer andere bewezenverklaarde strafbare feiten. Het komt immers regelmatig voor dat in een mensenhandelzaak ook sprake is van andere feiten (zie Figuur 6.2: in 60% van de 447 zaken die door de rechter zijn afgedaan).

74 De 13 voegingen ter terechtzitting die tot een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel hebben geleid (zie Figuur 6.3) konden hier niet worden meegenomen, omdat uit de registratie niet blijkt wat de strafoplegging is. In het geval van een voeging ter terechtzitting wordt de mensenhandelzaak gevoegd bij de behandeling ter terechtzitting van een andere strafzaak (al dan niet een mensenhandelzaak) tegen dezelfde verdachte. Komt de rechter tot een veroordeling, dan legt deze vervolgens één straf op die alleen wordt geregistreerd bij de zaak waarbij gevoegd is.

75 Door toepassing van het adolescentenstrafrecht, zie §6.1.1.2.

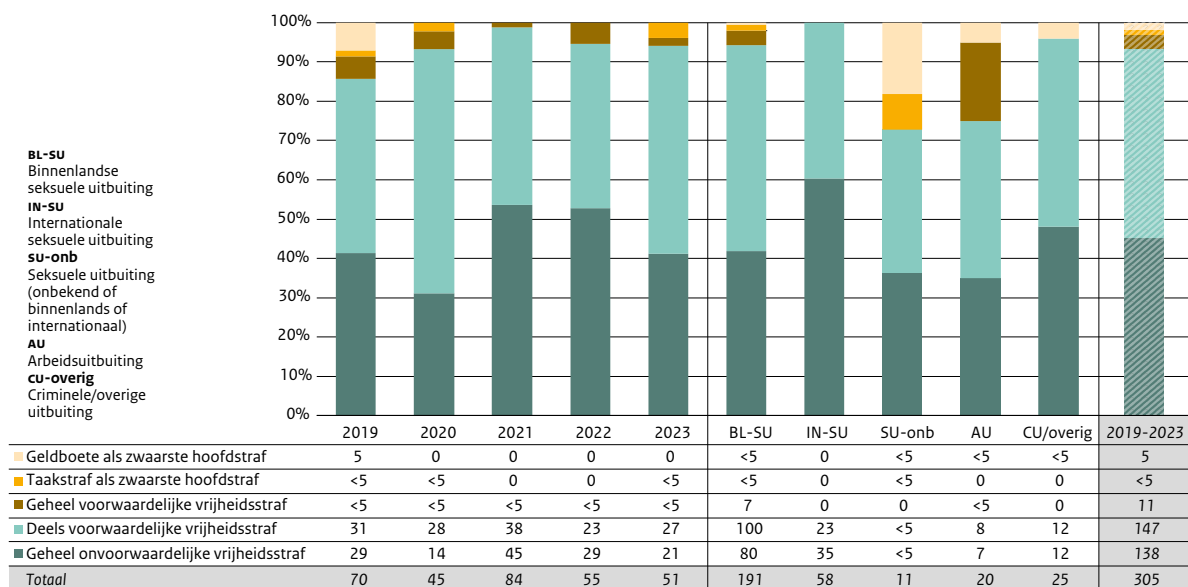
76 Art. 9 Sr geeft een limitatieve opsomming van de straffen die in Nederland bestaan. In art. 77h Sr staan de straffen die aan minderjarigen en adolescenten kunnen worden opgelegd.

77 Art. 14a Sr.

78 Art. 14c, tweede lid, Sr geeft een niet limitatieve opsomming van de bijzondere voorwaarden die aan de verdachte kunnen worden gesteld.

79 Art. 14g Sr.

Wanneer meer dan één hoofdstraf is opgelegd, dan is in de figuur alleen de zwaarste hoofdstraf weergegeven. Hierbij wordt een vrijheidsstraf als zwaarst beschouwd, gevolgd door een taakstraf en tot slot een geldboete. Een vrijheidsstraf is een gevangenisstraf of jeugddetentie.



Figuur 6.5 Veroordelingen voor mensenhandel, naar zwaarst opgelegde hoofdstraf, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=305)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

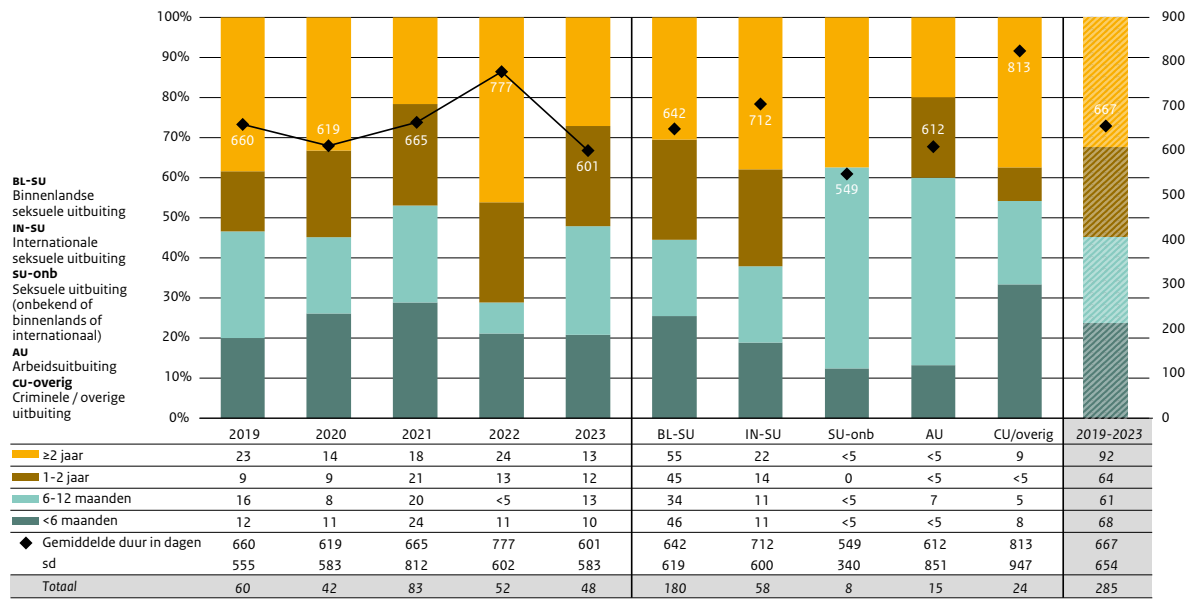
Merendeel van de daders krijgt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

Uit de figuur blijkt dat 93% van de daders een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgen. Een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf (4%), taakstraf (1%), of geldboete (2%) als zwaarste hoofdstraf komt dus nauwelijks voor. Dit is niet verwonderlijk gezien de ernst van het delict mensenhandel en het taakstrafverbod (zie §6.1.1.2). Overigens zijn in 40 zaken taakstraffen opgelegd *naast* een vrijheidsstraf en is in 4 zaken sprake van een opgelegde geldboete, *naast* een vrijheidsstraf of taakstraf.

Het percentage (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per jaar fluctueert tussen de 86% in 2019 en de 99% in 2021. Dit percentage is redelijk vergelijkbaar voor binnenlandse seksuele uitbuiting (94%), internationale seksuele uitbuiting (100%) en criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm (96%), maar ligt bij arbeidsuitbuiting met 75% een stuk lager.

6.4.1.1 Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Figuur 6.6 toont de duur van het onvoorwaardelijke deel van de in totaal 285 opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 2019-2023 (zie Figuur 6.5), zowel per jaar als per mensenhandelvorm. De kolommen geven de duur in categorieën weer ten opzichte van de linker verticale as. De markeringen geven de gemiddelde duur in dagen weer ten opzichte van de rechter verticale as. Bij de jaren zijn de markeringen verbonden door een lijn waarmee de ontwikkeling in tijd beter zichtbaar is. Ook hier geldt dat de weergegeven strafduren vaak ook betrekking heeft op andere naast mensenhandel bewezenverklarde feiten.



Figuur 6.6 Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, naar duur (gemiddeld en in categorieën), per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm (N=285)

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Daders krijgen gemiddeld 1 jaar en 10 maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

De figuur laat zien dat de grootste groep (32%) bestaat uit daders die de langste onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van 2 jaar of meer krijgen opgelegd. De andere drie duurcategorieën zijn ongeveer even groot en variëren tussen de 21% en de 24%. Dit betekent dat er dus ongeveer evenveel daders vastzitten tot een half jaar, als tussen een half jaar en een jaar, als tussen de 1 en 2 jaar. Gemiddeld krijgen daders van mensenhandel een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 667 dagen, oftewel ongeveer 1 jaar en 10 maanden. Dit is laag vergeleken met het jaar 2013 en eerder toen de gemiddelde strafduur nog rond de 750-800 dagen lag, oftewel ruim boven de 2 jaar.⁸⁰ Des te meer omdat juist in 2013 voor de laatste keer de wettelijke strafbedreiging voor het gronddelict mensenhandel is verhoogd naar de huidige 12 jaar. In de praktijk van strafoplegging lijkt deze strafverhoging dus niet waarneembaar en komt deze ook niet tot uitdrukking in de opgestelde oriëntatiepunten (zie de kadertekst 'Landelijke oriëntatiepunten voor seksuele uitbuiting' in §6.1.1.2).

Vier van de vijf weergegeven jaren laten een redelijk vergelijkbaar beeld zien, maar het jaar 2022 valt op. Zo is in 2019, 2020, 2021 en 2023 sprake van een gemiddelde strafduur van zo'n 1 jaar en 8 tot 10 maanden. Maar in 2022 ligt de duur met bijna 2 jaar en 2 maanden flink hoger. In 2022 is dan ook het vaakst sprake van de langste onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van 2 jaar of meer, namelijk in 46% van de gevallen. In de andere jaren varieert dit percentage tussen de 22% in 2021 en de 38% in 2019. Dat de strafoplegging in mensenhandelzaken per jaar soms erg kan verschillen is niet geheel verwonderlijk. De strafoplegging is immers afhankelijk van veel verschillende factoren (zie §6.1.1.2), zoals de omstandigheden waaronder het feit is begaan en die

80 Zie Nationaal Rapporteur, 2016 (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), §3.2.1, Figuur 7.

kunnen per mensenhandelzaak erg verschillen. Het is dan ook niet mogelijk om alleen op basis van de in deze monitor voorhanden zijnde cijfermatige informatie uitspraken te doen over of de rechter in verschillende jaren in vergelijkbare mensenhandelzaken ook vergelijkbaar straft.⁸¹

Daders arbeidsuitbuiting krijgen de kortste onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Bij zowel binnenlandse als internationale seksuele uitbuiting legt de rechter in meer dan de helft van de gevallen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 1 jaar of meer op: respectievelijk 56% en 62%. Terwijl dit bij arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm in minder dan de helft van de gevallen zo is: respectievelijk 40% en 46%. Daarnaast valt ook op dat de rechter bij arbeidsuitbuiting het minst vaak de langste onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van 2 jaar of meer oplegt. Namelijk in 20% van de gevallen ten opzichte van 31% van de binnenlandse seksuele uitbuitingszaken en 38% van de zaken over internationale seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm. De gemiddelde opgelegde strafduur is voor arbeidsuitbuiting dan ook het laagst met zo'n 1 jaar en 8 maanden. Daarna volgt binnenlandse seksuele uitbuiting met zo'n 1 jaar en 9 maanden. Vervolgens internationale seksuele uitbuiting: ruim 1 jaar en 11 maanden. En tot slot criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm: bijna 2 jaar en 3 maanden. Dat de gemiddelde strafduur voor de laatstgenoemde mensenhandelvorm zo hoog is, komt voornamelijk door één zaak waarin 11 jaar is opgelegd (zie de hierop volgende kadertekst). Omdat het bij criminele uitbuiting of overige uitbuitingsvormen gaat om in totaal slechts 24 zaken met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is zo'n uitschieter van grote invloed op het gemiddelde. Verder valt bij deze uitbuitingsvorm op dat de rechter deze zaken vaak óf als ernstig, óf als relatief mild beoordeelt. Er worden namelijk relatief veel lange vrijheidsstraffen opgelegd: in 38% van de zaken 2 jaar of meer. Maar ook worden in 33% van de zaken vrijheidsstraffen tot 1 maand opgelegd. Dit hangt vaak samen met de ernst van het bijkomende delict.⁸²

DE LAAGSTE, HOOGSTE EN MEDIANE STRAFDUUR EN DE STRAFDUUR IN ZAKEN WAARIN UITSLUITEND MENSENHANDEL BEWEZEN IS VERKLAARD

In elf binnenlandse seksuele uitbuitingszaken en één arbeidsuitbuitingszaak is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van minder dan 1 week opgelegd. De langste opgelegde straffen zijn straffen van 10 (3.650 dagen) en 11 jaar (4.015 dagen). Die zijn in het weergegeven tijdsbestek beide eenmaal opgelegd in respectievelijk een binnenlandse seksuele uitbuitingszaak en een zaak van criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm. Er zijn in totaal 20 zaken (7%) waarin niet meer dan 1 maand is opgelegd. En 25 zaken (9%) waarin het gaat om straffen van 5 jaar of meer. De mediane duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen voor alle mensenhandelvormen samen in de totale periode is bijna 1 jaar en 3 maanden (450 dagen). Dit betekent dat de helft van de 285 daders een kortere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kreeg en de andere helft een langere.

Bij de 285 opgelegde vrijheidsstraffen voor in ieder geval mensenhandel gaat het om 116 zaken waarin uitsluitend sprake is van mensenhandelfeiten. In deze zaken ziet de

81 De Nationaal Rapporteur is voornemens om begin 2025 een onderzoek te publiceren naar de jurisprudentie in mensenhandelzaken, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de strafoplegging.

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

opgelegde strafduur dus volledig op bewezenverklarde mensenhandelfeiten en niet ook deels op eventuele bewezenverklarde andere strafbare feiten. In deze zaken is de gemiddelde strafduur ruim 1 jaar en 4 maanden (494 dagen, sd: 468 dagen). In de helft van deze zaken is een kortere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan 1 jaar opgelegd en in de andere helft een langere (mediane strafduur: 360 dagen).

6.4.2 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen

Naast de hoofdstraffen kan de rechter ook maatregelen en/of bijkomende straffen opleggen voor mensenhandel. Er bestaan verschillende soorten maatregelen. Zo zijn er *vrijheidsbenemende* maatregelen, zoals terbeschikkingstelling (tbs)⁸³ en plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ).^{84,85} En *vrijheidsbeperkende* maatregelen, zoals een contactverbod,^{86,87} de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende toezichtmaatregel (GVM),⁸⁸ en de maatregel gedragsbeïnvloeding jeugdigen (GBM).⁸⁹ Ook bestaan er verschillende vermogensmaatregelen: de schadevergoedingsmaatregel,⁹⁰ onttrekking aan het verkeer⁹¹ en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.⁹² Een ontnemingszaak kan worden gevoerd naast de strafzaak en is bedoeld om het financiële voordeel af te nemen dat verdachten met hun criminele activiteiten hebben verdiend. Op dit moment bestaat (helaas) geen betrouwbare informatie over opgelegde ontnemingsmaatregelen in mensenhandelzaken in het databestand (zie §6.2.5). De schadevergoedingsmaatregel verplicht daders om de materiële en/of immateriële schade te herstellen die ze rechtstreeks aan

- 83 Art. 37a Sr. Tbs kan worden opgelegd wanneer de dader verminderd toerekeningsvatbaar of ontoerekeningsvatbaar is. Dit houdt in dat bij de dader sprake is van een psychische stoornis en dat het strafbare feit in bepaalde mate onder invloed van deze psychische stoornis is gepleegd. Daarnaast moet de dader een gevaar vormen voor anderen of voor de algemene veiligheid van personen of goederen. In art. 37 lid 2 en lid 3 Sr staan nog een aantal formele vereisten waaraan dient te zijn voldaan voor het opleggen van tbs, zoals een rapportage over de persoon van de verdachte. Er bestaan twee varianten van tbs, namelijk tbs met dwangverpleging en tbs met voorwaarden. Tbs met dwangverpleging houdt in dat de dader van overheidswege intramuraal, dat wil zeggen in een gesloten setting, wordt verpleegd. Dwangverpleging is aan de orde wanneer sprake is van zeer ernstig recidivegevaar waartegen de maatschappij dient te worden beveiligd (art. 37b Sr). Tbs met voorwaarden is voorbehouden aan daders die niet te gevaarlijk zijn (het recidiverisico wordt aanvaardbaar geacht), niet een te ernstig misdrijf hebben gepleegd en een betrouwbare bereidheid tot medewerking aan de gestelde voorwaarden tonen (art. 38 Sr).
- 84 Art. 77s Sr. De PIJ is een maatregel die aan jeugdige of adolescente daders kan worden opgelegd en is gevormd naar tbs. Evenals bij tbs dient sprake te zijn geweest van een psychische stoornis bij de dader ten tijde van het plegen van het feit (deze voorwaarde geldt sinds 1 april 2014 (Stb. 2013, 485)). Ook dient de oplegging van de maatregel geboden te zijn ter beveiliging van de maatschappij (art. 77s lid 1 Sr). Daarnaast dient het opleggen van een PIJ in het belang te zijn van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de dader. Een PIJ kan ook in voorwaardelijke vorm worden opgelegd (art. 77x Sr).
- 85 Plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (art. 37 Sr) en plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD-maatregel, art. 38m Sr) zijn ook voorbeelden van vrijheidsbenemende maatregelen. Deze zijn in de periode 2019-2023 voor zover bekend niet voor mensenhandel opgelegd.
- 86 Art. 38v lid 2 sub b Sr.
- 87 Denk ook aan een gebiedsverbod (art. 38v lid 2 sub a Sr), locatiegebod (art. 38v lid 2 sub c Sr) of meldplicht (art. 38v lid 2 sub d Sr). Deze maatregelen zijn in de periode 2019-2023 voor zover bekend niet voor mensenhandel opgelegd.
- 88 Art. 38z Sr.
- 89 Art. 77w Sr.
- 90 Art. 36f Sr.
- 91 Art. 36c Sr.
- 92 Art. 36e Sr.

slachtoffers hebben toegebracht. Doorgaans wordt een schadevergoedingsmaatregel opgelegd in combinatie met een toegewezen vordering van de benadeelde partij. De maatregel onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen voorwerpen is ook een beveiligingsmaatregel. Deze maatregel kan in sommige gevallen ook worden opgelegd wanneer de verdachte is vrijgesproken van het ten laste gelegde feit.⁹³ In het geval van een veroordeling kunnen in beslag genomen voorwerpen met behulp waarvan het feit is begaan of die door het feit zijn vervaardigd, ook verbeurd worden verklaard, oftewel: worden vernietigd. De verbeurdverklaring is een bijkomende straf, geen maatregel.⁹⁴

Tabel 6.2 geeft weer welke maatregelen en bijkomende straffen de rechter in eerste aanleg in de totale periode 2019-2023 heeft opgelegd in de 305 zaken met een veroordeling voor mensenhandel (zie Figuur 6.3).

Tabel 6.2 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in de zaken die in eerste aanleg tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid, periode 2019-2023 (N=305)

Vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen	BL-SU (n=191)	IN-SU (n=58)	SU-onb (n=11)	AU (n=20)	CU/ overig (n=25)	Totaal (N=305)
Contactverbod	13%	2%	9%	-	16%	10%
Terbeschikkingstelling (tbs) / Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ)	8%	-	9%	5%	-	6%
Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel	3%	-	-	10%	-	2%
Vermogensmaatregelen						
Schadevergoedingsmaatregel	71%	57%	45%	70%	80%	68%
Onttrekking aan het verkeer	18%	3%	-	5%	4%	13%
Bijkomende straffen						
Verbeurdverklaring	20%	21%	9%	15%	16%	19%

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Aan daders worden nauwelijks gedragbeïnvloedende maatregelen opgelegd

Uit de tabel blijkt dat de rechter niet vaak een vrijheidsbenemende of -beperkende maatregel oplegt aan daders van mensenhandel. Een contactverbod komt in dit kader nog het vaakst voor: in 10% van de veroordelingen voor mensenhandel, gevolgd door een tbs- of PIJ-maatregel in 6% van de veroordelingen. De gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel is maar aan 2% van de veroordeelde mensenhandelaren opgelegd. En van de gedragbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen is helemaal nooit sprake geweest. Dit ondanks dat ongeveer een kwart van de veroordeelde daders minderjarig of adolescent (jonger dan 23 jaar) is op het moment dat zij mensenhandel plegen (zie Figuur 8.2). Niet alleen aan de weinige minderjarigen, maar ook aan de 18- tot 22-jarigen (zie §6.1.2), zou deze maatregel kunnen worden opgelegd

93 Art. 36b lid 1 Sr.

94 Art. 33 Sr.

door toepassing van het adolescentenstrafrecht (zie §6.1.1.2). Dat niet of nauwelijks sprake is van gedragsbeïnvloedende maatregelen is opvallend. Zeker nu is gebleken dat in ieder geval daders van binnenlandse seksuele uitbuiting op veel gebieden achterblijven, en dat zowel hun algemene recidive als hun recidive voor specifiek mensenhandel hoog is.⁹⁵ Deze bevindingen benadrukken juist het belang van maatregelen die inzetten op gedragsverandering.

Aan daders wordt regelmatig en steeds vaker een schadevergoedingsmaatregel opgelegd

Aan 68% van de veroordeelde mensenhandelaren legt de rechter een schadevergoedingsmaatregel op.⁹⁶ Als dit percentage vergeleken wordt met eerdere door de Nationaal Rapporteur gemonitorde vijfjarige perioden, dan blijkt dit al enige tijd toe te nemen.⁹⁷ Schadevergoedingsmaatregelen worden dus steeds vaker opgelegd in mensenhandelzaken.⁹⁸ De Nationaal Rapporteur benadrukt dat dit een positieve ontwikkeling is, omdat een schadevergoeding slachtoffers enige vorm van genoegdoening kan bieden. De schadevergoedingsmaatregel wordt overigens minder vaak opgelegd in zaken van internationale seksuele uitbuiting (57%), dan in zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting (71%), arbeidsuitbuiting (70%), of criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm (80%).

6.5 Doorlooptijden

Figuur 6.7 toont, zowel per jaar als per mensenhandelvorm, de gemiddelde doorlooptijden in dagen van de mensenhandelzaken die de rechter in de periode 2019-2023 in eerste aanleg heeft afgedaan. Er zijn twee verschillende doorlooptijden weergegeven. De totale doorlooptijd tussen het moment dat een zaak bij het OM wordt ingeschreven en het moment dat de rechter in eerste aanleg de zaak afdoet. Deze doorlooptijd kon worden berekend voor alle 447 zaken die door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan (zie Figuur 6.1).⁹⁹ En de doorlooptijd tussen het moment dat het OM een zaak besluit te dagvaarden voor mensenhandel en het moment dat de rechter in eerste aanleg de zaak afdoet. Deze doorlooptijd is berekend voor 433 van de in totaal 447 in eerste aanleg afgedane zaken (zie Figuur 6.1). Bij de resterende 14 zaken is de datum waarop het OM heeft gedagvaard niet bekend of niet betrouwbaar, waardoor deze doorlooptijd niet kon worden berekend.

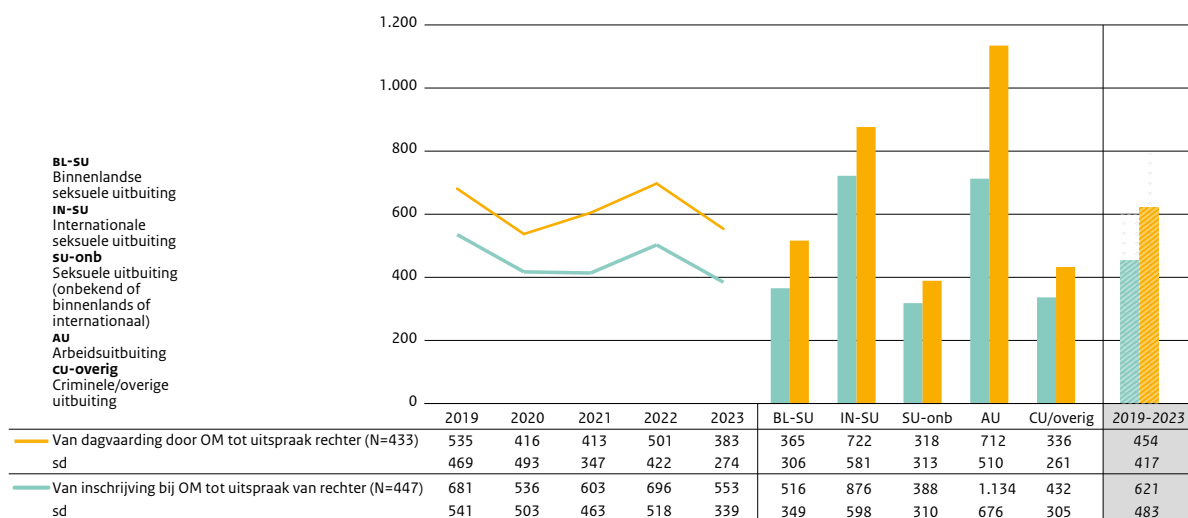
95 Zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), Hoofdstuk 6 en §7.4; Nationaal Rapporteur, 2024 (Brede blik op daderschap: Achtergronden van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting), Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 6; en de daarop aanvullende publicatie Nationaal Rapporteur, 2024 (Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting: Licht verstandelijke beperking en slachtofferschap), Hoofdstuk 4.

96 Slachtoffers die niet voor een schadevergoeding via het strafrecht in aanmerking komen, kunnen soms wel in aanmerking komen voor een financiële tegemoetkoming via het Schadefonds Geweldsmisdrijven (zie hiervoor §7.3).

97 In de periode 2013-2017 werd dit opgelegd in 51% van de veroordelingen voor mensenhandel (Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Tabel 6.2), in de periode 2015-2019 in 53% (Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), Tabel 6.2), en in de periode 2017-2021 in 61% (Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), Tabel 5.2).

98 Deze zelfde ontwikkeling lijkt te gelden voor de andere weergegeven vermogensmaatregel 'onttrekking aan het verkeer' en de bijkomende straf 'verbeurdverklaring'.

99 In §5.5 zijn de doorlooptijden weergegeven vanaf het moment dat een zaak bij het OM binnenkomt tot aan het moment dat het OM de zaak inhoudelijk afhandelt. Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de zaken die het OM afdoet met een dagvaarding voor mensenhandel en de zaken waarin het OM de mensenhandelfeiten seponereert of op een overige manier afhandelt.



Figuur 6.7 De gemiddelde duur van de doorlooptijden tot aan einduitspraak van de rechter in dagen, per jaar 2019-2023 en mensenhandelvorm

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Na beslissing tot dagvaarding duurt gemiddeld één jaar en drie maanden voordat rechter uitspraak doet

Zoals eerder geconstateerd in Figuur 5.9 zitten er gemiddeld 160 dagen, oftewel ruim vijf maanden, tussen het moment dat een mensenhandelzaak bij het OM wordt ingeschreven en het moment waarop het OM besluit te dagvaarden voor mensenhandel. Uit Figuur 6.7 blijkt dat het vervolgens gemiddeld nog eens 454 dagen, oftewel bijna één jaar en drie maanden, duurt voordat de rechter tot een einduitspraak komt. De totale doorlooptijd van de mensenhandelzaken die voor de rechter komen – dus vanaf het moment dat ze zijn ingeschreven bij het OM – is 621 dagen, oftewel ruim één jaar en acht maanden.

De doorlooptijden fluctueren per jaar. In 2020 en 2023 waren de verschillende doorlooptijden gemiddeld korter dan in met name 2019 en 2022. Dit valt mogelijk (deels) te verklaren doordat in 2020 en 2023 sprake was van het kleinste aantal arbeidsuitbuitingszaken en internationale seksuele uitbuitingszaken (zie Figuur 6.1). Deze zaken kennen namelijk langere doorlooptijden, dan de zaken van de andere mensenhandelvormen.

De lange doorlooptijden bij de rechter worden deels verklaard door het feit dat vaak al een langere tijd zit tussen het moment van (registratie van) dagvaarden en het daadwerkelijk inhoudelijk behandelen van de zaak op zitting. Zie voor verschillende redenen die hieraan ten grondslag kunnen liggen de kadertekst ‘De verhouding tussen de gedagvaarde zaken en de in eerste aanleg afgedane zaken’ in §6.1).

6.6 In het kort

Dit hoofdstuk beschrijft de berechting van verdachten van mensenhandel door de rechter in eerste aanleg in de jaren 2019-2023. In deze paragraaf zijn daarover de belangrijkste bevindingen samengevat.

Er komen steeds minder mensenhandelzaken voor de rechter: met name daling bij internationale seksuele uitbuiting

De rechter heeft in 2019-2023 in totaal 447 mensenhandelzaken afgedaan. In de periode 2013-2017 was er nog sprake van in totaal 862 afgedane zaken.¹⁰⁰ De rechter doet dus momenteel nog maar ongeveer de helft van het aantal zaken van destijds af. Dit is zorgelijk. Enerzijds omdat een te klein aantal zaken de specialisatie van de rechterlijke macht in de weg kan komen te staan. Anderzijds betekent het dat niet alleen in absolute zin, maar ook in relatieve zin, steeds minder mensenhandelaren terechtstaan, ervan uitgaande dat de daadwerkelijke omvang van mensenhandel niet is afgenomen. Voor daders is dit een zeer gunstige, maar voor slachtoffers juist een zeer ongunstige, ontwikkeling.

Ook in de afgelopen vijf jaar daalt het jaarlijks aantal mensenhandelzaken dat de rechter afdoet, in totaal met 20%: van 97 in 2019 naar 78 in 2023. Dit komt onder meer doordat er steeds minder internationale seksuele uitbuitingszaken voor de rechter komen. Dat aantal is namelijk gedaald van 33 zaken in 2019 naar nog maar 6 in 2023.

Het aantal arbeidsuitbuitingszaken dat voor de rechter komt heeft recent een dieptepunt bereikt

Van alle mensenhandelzaken die in de afgelopen vijf jaar voor de rechter zijn gekomen gaat 59% over binnenlandse seksuele uitbuiting, 19% over internationale seksuele uitbuiting, 4% over seksuele uitbuiting waarbij onbekend is of het om binnenlandse of internationale mensenhandel gaat, 10% over criminele uitbuiting (of een overige uitbuitingsvorm) en maar 8% over arbeidsuitbuiting. Het jaarlijks aantal arbeidsuitbuitingszaken dat de rechter afdoet is nooit groot geweest, maar het meest recente jaar 2023 is met slechts twee zaken een dieptepunt. Deze cijfers voor arbeidsuitbuiting lijken erg laag ten opzichte van de – niet zuiver te vergelijken – bij CoMensha gemelde slachtoffers van mensenhandel. Daaruit blijkt dat ruim een derde (35%) slachtoffer is van arbeidsuitbuiting (zie Figuur 2.2). Ook in de fase van signalering (Figuur 3.2), opsporing (Figuur 4.2) en dagvaarding van daders (Figuur 5.8) blijkt al dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting achterblijft.

Bij criminele uitbuiting is het vaakst sprake van ook andere feiten naast mensenhandel

In gemiddeld 60% van alle berechte mensenhandelzaken is sprake van één of meer andere strafbare feiten naast mensenhandel. Het gaat dan – bij alle mensenhandelvormen – het vaakst om vermogensdelicten, zoals diefstal, oplichting, witwassen, maar ook valsheid in geschrifte. Bij zaken van criminele uitbuiting (of een overige uitbuitingsvorm) is het vaakst sprake van ook andere strafbare feiten: in 85% van deze zaken. Dit is waarschijnlijk direct te relateren aan de strafbare feiten waartoe slachtoffers van criminele uitbuiting worden aangezet, zoals vermogens- of drugsdelicten. Ook is bij criminele uitbuiting of een overige uitbuitingsvorm in verhouding het vaakst sprake van deelname aan een criminele organisatie. Bij binnenlandse seksuele uitbuiting is juist vaker dan bij de andere mensenhandelvormen sprake van zeden- en geweldsdelicten. En bij arbeidsuitbuiting, en in mindere mate ook internationale seksuele uitbuiting, gaat het wat vaker om vernieling- en openbare ordedelicten, waaronder mensensmokkel of daaraan gerelateerde feiten als ‘het tewerkstellen van een illegale vreemdeling’.

Het veroordelingspercentage blijft redelijk constant en is lager bij arbeidsuitbuiting

Gemiddeld resulteert 71% van de aan de rechter voorgelegde mensenhandelzaken in een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel. Van een duidelijke met de tijd stijgende of dalende trend van het veroordelingspercentage is geen sprake. Ook niet als de cijfers worden verge-

100 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.3, Figuur 6.1.

leken met eerdere door de Nationaal Rapporteur gemonitorde perioden. De rechter komt bij arbeidsuitbuitingszaken lastiger tot een bewezenverklaring dan bij andere mensenhandelvormen. Het veroordelingspercentage is hierbij 58%. In deze zaken wordt vervolgens het vaakst hoger beroep ingesteld (58%) en dit gebeurt dan met name door de verdachte.

De strafoplegging kan per zaak enorm verschillen en is gemiddeld wat lager bij arbeidsuitbuiting

Als wordt veroordeeld voor mensenhandel dan legt de rechter bijna altijd (93%) een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op. Dit geldt voor alle mensenhandelvormen, behalve voor arbeidsuitbuiting. Daarbij wordt in driekwart van de veroordelingen een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. De duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen is gemiddeld ongeveer 1 jaar en 10 maanden, en varieert tussen minder dan 1 week en incidenteel 10 of 11 jaar. Dat de strafoplegging per mensenhandelzaak, en daarmee ook per jaar, erg kan verschillen komt onder meer omdat de omstandigheden waaronder het feit is begaan erg kunnen verschillen. Wel blijkt dat in arbeidsuitbuitingszaken gemiddeld net wat kortere vrijheidsstraffen worden opgelegd, namelijk gemiddeld zo'n 1 jaar en 8 maanden. De strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting blijft dus ook hier weer achter.

Gedragsbeïnvloedende maatregelen worden bijna nooit opgelegd, de schadevergoedingsmaatregel wel en ook steeds vaker

De rechter legt niet vaak een vrijheidsbenemende of -beperkende maatregel op aan daders van mensenhandel. Van gedragsbeïnvloedende maatregelen is al helemaal nauwelijks sprake. Dit is opvallend. Eerdere bevindingen benadrukken juist het belang van dit soort maatregelen, in ieder geval bij daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Zij blijven namelijk op veel gebieden achter, en zowel hun algemene recidive als hun recidive voor specifiek mensenhandel is hoog.¹⁰¹ Wel legt de rechter in mensenhandelzaken vaak een schadevergoedingsmaatregel op. Het percentage zaken waarin hiervan sprake is neemt al enige tijd toe: van gemiddeld 51% in de jaren 2013-2017 naar gemiddeld 68% in de jaren 2019-2023. Bij internationale seksuele uitbuiting is hiervan in de afgelopen vijf jaar wat minder vaak sprake dan bij de andere mensenhandelvormen, namelijk in 57% van de zaken.

De doorlooptijd van een mensenhandelzaak is gemiddeld ruim één jaar en acht maanden, en het langst bij arbeidsuitbuiting

De totale doorlooptijd van de mensenhandelzaken die voor de rechter komen is ruim één jaar en acht maanden. Dit is gerekend vanaf het moment dat ze zijn ingeschreven bij het OM tot aan het moment dat de rechter uitspraak doet. Arbeidsuitbuitingszaken duren veruit het langst, met een gemiddelde doorlooptijd van ruim drie jaar en één maand. Daarna volgen internationale seksuele uitbuitingszaken, met een gemiddelde doorlooptijd van ruim twee jaar en vier maanden.

¹⁰¹ Zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), Hoofdstuk 6 en §7.4; Nationaal Rapporteur, 2024 (Brede blik op daderschap: Achtergronden van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting), Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 6; en de daarop aanvullende publicatie Nationaal Rapporteur, 2024 (Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting: Licht verstandelijke beperking en slachtofferschap), Hoofdstuk 4.

CASUS 5

Twee zaken rondom artikel 273g Sr

Sinds 1 januari 2022 is het strafbaar om seksuele handelingen te verrichten met een ander, als men weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die ander een (minderjarig) slachtoffer is van mensenhandel. Dit staat in artikel 273g Wetboek van Strafrecht (Sr). Voor zover bekend is sindsdien in twee zaken waarin dit artikel ten laste is gelegd, uitspraak gedaan door een rechter. De eerste uitspraak kwam op 23 augustus 2023 van de Rechtbank Midden-Nederland.¹⁰² Deze gaat over een zaak waarbij de verdachte via een online seksadvertentie overeen is gekomen dat het minderjarige slachtoffer naar zijn huis komt om seks te hebben. De verdachte wordt veroordeeld voor het verrichten van seksuele handelingen met een minderjarig meisje. Volgens de rechter is echter niet bewezen dat de verdachte wist, of ernstige redenen had om te vermoeden, dat het meisje slachtoffer is van mensenhandel. De rechtbank verwijst hierbij naar de Memorie van Toelichting. Daarin staan voorbeelden van signalen van slachtofferschap van mensenhandel, zoals uiterlijke signalen die duiden op mishandeling, of gedragskenmerken zoals uitingen van angst, afkeer of verdriet. Ook de ruimte waarin de seksuele diensten worden verleend en de wijze waarop klanten met een slachtoffer in contact komen kunnen zo'n vermoeden opleveren. Bijvoorbeeld als het slachtoffer met dwang of geweld wordt gepresenteerd. In deze zaak is daar volgens de rechtbank echter geen sprake van. Het slachtoffer leek weliswaar gespannen en wilde snel weg, maar die signalen waren volgens de rechtbank niet zodanig dat de verdachte daarvoor het vermoeden had kunnen hebben dat het meisje slachtoffer is van mensenhandel.

De tweede zaak heeft wel tot een veroordeling geleid op grond van artikel 273g. Die zaak waarin de rechtbank Gelderland op 17 mei 2024 uitspraak heeft gedaan,¹⁰³ gaat ook over een minderjarig meisje. Zij werd gedwongen om seks te hebben met een 50-jarige man. De man heeft verschillende keren via een ander, de medeverdachte, afgesproken om seks te hebben met het meisje. Volgens de rechtbank had het voor verdachte duidelijk moeten zijn dat het meisje minderjarig is. De medeverdachte was steeds bij deze afspraken aanwezig en vertelde het meisje wat ze moest doen. Eén keer hadden zij een trio, waaraan ook de medeverdachte deelnam. Daarbij had de medeverdachte anale seks met het meisje, dat haar veel pijn deed. Zoveel zelfs, dat ze moest schreeuwen en huilen van de pijn en uitriep dat ze weg wilde. De verdachte had de medeverdachte zelfs gevraagd te stoppen. De medeverdachte was steeds degene die het geld ontving. De rechtbank oordeelt dat de verdachte op basis van deze signalen had kunnen vermoeden dat het meisje zich in een uitbuitingssituatie bevindt. Hij is veroordeeld tot een gevangenisstraf van 12 maanden en tot het betalen van 2.500 euro aan smartengeld.

Het is nog te vroeg om verregaande conclusies aan beide zaken te verbinden. De zaken geven wel een eerste indruk van het type signalen waar klanten van sekswerkers alert op moeten zijn. En van de verantwoordelijkheid die zij dragen voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel die seksueel worden uitgebuit.

¹⁰² Rb Midden-Nederland, 23 augustus 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4838.

¹⁰³ Rb Gelderland, 17 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3316.

7 Hulpverlening en bescherming

Veel slachtoffers van mensenhandel krijgen geen passende (en tijdige) opvang en hulp. De partijen die betrokken zijn bij het organiseren van die opvang en hulpverlening, ervaren daar al jaren problemen mee. Er lijkt nu wel beweging te zijn om de opvang en hulp te verbeteren. De recente EU-richtlijn waarin een nationaal verwijzingsmechanisme verplicht wordt gesteld, kan daaraan bijdragen.

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan hulpverlening voor en bescherming van slachtoffers van mensenhandel centraal. Zowel hulpverlening, zoals psychologische ondersteuning, als bescherming in de vorm van opvang zijn van belang voor de integrale aanpak van mensenhandel. Daarnaast kan een financiële tegemoetkoming bijdragen aan het herstel van slachtoffers. Tot slot is er oog voor de vreemdelingrechtelijke bescherming van (niet-Nederlandse) slachtoffers zonder geldige verblijfsdocumenten in Nederland. Zij kunnen een beroep doen op de verblijfsregeling mensenhandel.

Leeswijzer

Het hoofdstuk opent met een inleiding op het opvanglandschap in Nederland (§7.2). Vervolgens worden verschillende knelpunten besproken rondom opvang bieden en hulpverlening (§7.2.1) aan meerderjarige slachtoffers, om daarna in te gaan op een aantal maatregelen uit het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel (§7.2.2). In §7.2.3 wordt het nationaal verwijzingsmechanisme toegelicht, dat de basis vormt voor de bescherming van slachtoffers en hun toegang tot opvang en hulpverlening. §7.3 biedt inzicht in het aantal aanvragen van tegemoetkomingen voor slachtoffers van mensenhandel bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Ook het resultaat daarvan en de verschillende persoonskenmerken van de slachtoffers die deze aanvragen hebben gedaan, komen daarbij aan de orde. In de laatste paragraaf (§7.4) worden de verblijfsregeling voor niet-Nederlandse slachtoffers en de ontwikkelingen daarin beschreven. Ook is informatie opgenomen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over het gebruik van de verblijfsregeling door slachtoffers.

7.2 Het opvanglandschap in Nederland

Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel zijn in Nederland complex georganiseerd. Slachtoffers van mensenhandel hebben op basis van internationale verdragen, de Wmo en de Jeugdwet recht op opvang en hulp. Opvang en hulpverlening wordt door particuliere aanbieders verzorgd en ingekocht en gefinancierd door gemeenten of het Rijk. Een landelijk netwerk van zorgcoördinatoren coördineert de opvang voor slachtoffers.¹ De leeftijd, het geslacht en de verblijfstatus van een slachtoffer zijn bepalend voor het type opvang waarin iemand wordt geplaatst (zie Tabel 7.1).

Meerderjarige slachtoffers met rechtmatig verblijf of de Nederlandse nationaliteit worden doorgaans opgevangen in de vrouwenopvang, mannenopvang of maatschappelijke opvang. Deze opvangvormen zijn regionaal georganiseerd en gefinancierd via centrumgemeenten. Voor de vrouwenopvang zijn dat deels andere centrumgemeenten dan voor de maatschappelijke opvang.² De gemeente waar het slachtoffer staat ingeschreven en/of is aangetroffen, is ver-

1 Website CoMensha, <https://www.comensha.nl/voor-professionals/zorgcoördinatoren/> (Geraadpleegd 3 oktober 2024).

2 Vergelijk website Regioatlas, https://www.regioatlas.nl/regioindelingen/regioindelingen_indeling/t/centrumgemeenten_vrouwenopvang_geweld_in_huiselijke_kring (Geraadpleegd 24 september 2024) en website Regioatlas, https://www.regioatlas.nl/regioindelingen/regioindelingen_indeling/t/centrumgemeente_maatschappelijke_opvang_beschermd_wonen (Geraadpleegd 24 september 2024). De Regioatlas is per oktober 2024 (tijdelijk) niet beschikbaar. De Regioatlas en daar bijbehorende informatie over regionale samenwerkingen zal in de loop van 2025 worden geïntegreerd in het Register van Overheidsorganisaties (ROO).

antwoordelijk voor de financiering. Afhankelijk van de regio zijn de zorgcoördinatoren of is Veilig Thuis betrokken bij de plaatsing. De zorgaanbieder bepaalt uiteindelijk of een slachtoffer toegang krijgt. CoMensha kan bemiddelen bij het zoeken naar een opvangplek, maar heeft geen mandaat om deze slachtoffers te plaatsen.

Nederlandse minderjarige slachtoffers en minderjarige slachtoffers uit de EU vallen onder de Jeugdwet en komen doorgaans terecht bij een jeugdzorgaanbieder op indicatie van de gemeente. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel vallen onder de Voogdij van Nidos die bepaalt of het slachtoffer in de beschermde opvang moet worden geplaatst.³

Voor de Nederlandse slachtoffers en slachtoffers met rechtmatig verblijf die met complexe problematiek kampen en specialistische zorg nodig hebben, zijn er verdeeld over 6 locaties 36 plekken Opvang voor slachtoffers van Mensenhandel met Multiproblematiek (OMM). De financiering van de OMM vindt plaats via een specifieke uitkering die bestaat uit middelen van de gemeenten. Deze specifieke uitkering wordt beschikbaar gesteld aan de zes centrumgemeenten die OMM organiseren. CoMensha organiseert de toegang tot deze vorm van opvang. Het Ministerie van VWS heeft na een pilotfase de OMM laten evalueren (zie kader 'Evaluatie Opvang van slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek (OMM)').

Voor meerderjarige, niet-Nederlandse slachtoffers zonder verblijfsdocumenten zijn er 51 COSM-plekken (Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel), verdeeld over 3 locaties.⁴ Deze zijn toegankelijk op het moment dat het slachtoffer op basis van een geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel bedenktijd wordt aangeboden, als onderdeel van de B8-verblijfsregeling (zie §7.4). CoMensha is verantwoordelijk voor de toegang tot deze vorm van opvang. De COSM wordt landelijk gefinancierd. Voor grote groepen slachtoffers van arbeidsuitbuiting en slachtoffers van ernstige benadeling zijn er speciale Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) bedden.⁵ Sinds halverwege 2024 worden deze NLA-bedden ook ingezet voor de gehele COSM-doelgroep.⁶ Deze vorm van opvang wordt gecoördineerd door CoMensha. Slachtoffers van mensenhandel die de asielprocedure doorlopen worden opgevangen door het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) in de asielopvang.

3 Voor meer informatie over signalering van mensenhandel onder alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de beschermde opvang, zie de *Uitgelicht* in deze monitor (p. 75) of de aparte publicatie hierover van de Nationaal Rapporteur: *Nationaal Rapporteur, 2024* (Van puzzelstukjes naar signaal?).

4 Ook EU-burgers hebben recht op een plek in de COSM, tenzij zij recht hebben op voorzieningen op basis van het gemeenschapsrecht. Zie *Nationaal Rapporteur, 2021* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), p. 46.

5 De NLA-bedden voor slachtoffers van ernstige benadeling betreft een pilot. Aanvullende schriftelijke informatie ministerie van VWS, d.d. 25 oktober 2024.

6 Slachtoffers van arbeidsuitbuiting kunnen ook terecht in de COSM. Aanvullende schriftelijke informatie ministerie van VWS, d.d. 25 oktober 2024.

Tabel 7.1 Opvang van slachtoffers van mensenhandel naar leeftijd en verblijfsstatus

	Minderjarig	Meerderjarig
Rechtmatig verblijf of Nederlandse nationaliteit	Via gemeenten (Jeugdwet)	Via gemeenten (Wmo)
Geen verblijfsdocumenten	Beschermde opvang	COSM
Lopende asielaanvraag	Beschermde opvang	Asielopvang

Bron: Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020

EVALUATIE OPVANG VAN SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL MET MULTIPROBLEMATIEK (OMM)

In opdracht van het ministerie van VWS is in 2022 de opvang van slachtoffers – met verblijfsrecht – van mensenhandel met multiproblematiek (OMM) geëvalueerd.⁷ Deze vorm van opvang bestaat sinds 2019 en is gericht op slachtoffers van mensenhandel die vanwege multiproblematiek specialistische hulp nodig hebben en niet bij de regu-

De evaluatie onderschrijft de noodzaak tot deze specialistische opvang en hulp, omdat de problematiek van de slachtoffers heftiger is en meer op de voorgrond staat. In de reguliere opvang is niet voldoende kennis en kunde aanwezig om deze groep adequate ondersteuning te geven. De evaluatie laat zien dat er elementen zijn in deze vorm van opvang die goed werken. Genoemd wordt onder andere de wijze waarop de toegang centraal geregeld wordt via CoMensha. De meeste, maar niet alle, respondenten in deze evaluatie kunnen zich vinden in de afspraak om geen contra-indicaties te hanteren bij de toegang. Er is behoefte aan lokale eigenheid, maar alle slachtoffers moeten bij alle aanbieders geplaatst kunnen worden en toegang krijgen tot dezelfde soort zorg en ondersteuning. Volgens de respondenten zijn er voldoende OMM-plekken beschikbaar. De evaluatie vermeldt dat er geen sterke aanwijzingen naar voren komen dat het aantal plaatsen uitgebreid of ingeperkt moet worden. Toch blijkt uit de analyse van de bezettingsgraad dat in de tweede fase van de pilot het aantal weken dat de opvang 'vol' was, gestegen was ten opzichte van de eerste fase, en inmiddels aanzienlijk was.

Binnen de OMM kan deze groep slachtoffers met complexe problematiek de juiste begeleiding krijgen. Wat hierbij werkt is onder andere dat er tijd genomen wordt om een vertrouwensband op te bouwen, dat er geen drempels worden opgeworpen voor motivatie en commitment, en dat er passende activiteiten en scholing worden aangeboden. Met name in 2021 zijn er veel slachtoffers uitgestroomd naar een eigen woning. Het is nog te vroeg om te zeggen of de uitstroom op lange termijn duurzaam is en of er minder sprake is van herhaald slachtofferschap.

De evaluatie laat ook zien dat er op sommige punten verbetering nodig is. Zo wordt benoemd dat slachtoffers vaak een breed pakket aan zorg en ondersteuning nodig hebben. Daarvoor zijn betere samenwerkingsafspraken nodig tussen partijen als de

7 Jansen, Lubbes & van de Belt, 2022.

GGZ-sector, verslavingszorg, politie en onderwijs. In de evaluatie wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de OMM te verbeteren. Aanbevolen wordt om de centrale toegang te behouden met de mogelijkheid tot lokale eigenheid. Belangrijk is dat alle cliënten op iedere plek toegang hebben tot vergelijkbare zorg en dat er geen contra-indicaties per aanbieder bestaan. Daarnaast wordt de aanbeveling gedaan om na te denken over een passende inrichting van de nazorg.

De evaluatie laat volgens de Nationaal Rapporteur zien dat er positieve ervaringen zijn te behalen met het anders organiseren van de opvang en de toegang tot opvang en hulpverlening, met daarin een coördinerende regierol voor een landelijk onafhankelijke partij als CoMensha. De evaluatie laat daarnaast zien dat de multidisciplinaire hulp voor de slachtoffers in de OMM een belangrijk pluspunt is. Een belangrijk aspect van deze vorm van opvang is om geen contra-indicaties te hanteren. Opvallend is dat dit in de praktijk nog wel lijkt te gebeuren.

7.2.1 Ervaren knelpunten bij het bieden van opvang en hulpverlening

In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020⁸ is een uitgebreid beeld geschetst van de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel in beeld bij de politie.⁹ Dit is gedaan aan de hand van data van het CBS over hulpverlening en opvang, gekoppeld met registraties van de politie. Bekeken is in hoeverre minder- en meerderjarige slachtoffers van mensenhandel die tussen 2016-2020 bij de politie zijn geregistreerd binnen een jaar na het einde van de pleegperiode jeugdhulp of opvang hebben ontvangen. Daarbij is de geboden psychologische ondersteuning afgeleid van de gemaakte zorgkosten. De kwantitatieve analyses zijn aangevuld met gesprekken met zorgcoördinatoren en hulpverleningsorganisaties, waaruit verschillende knelpunten naar voren kwamen.

Versnipperde en complexe opvang en hulpverlening komen bescherming slachtoffers niet ten goede

Uit de vorige monitor blijkt dat het niet goed mogelijk is om een centraal overzicht te krijgen van zowel beschermd wonen en opvang als van psychologische ondersteuning en behandelingen voor meerderjarige Nederlandse slachtoffers van mensenhandel. Daarbij zijn registraties niet volledig; zo zijn er geen cijfers beschikbaar over de vrouwenopvang. Ook de Commissie Lenferink constateerde in 2015 al dat het niet mogelijk is om aan te geven hoeveel slachtoffers van mensenhandel gebruik maken van opvang en/of hulpverlening.¹⁰

Ook zijn er veel verschillen tussen regio's in het aanbod van hulpverlening en de beschikbare expertise op het gebied van mensenhandel. De doorstroom vanuit de opvang naar (beschermd) wonen gaat moeizaam vanwege een tekort aan woningen en dus lange wachtlijsten.¹¹ En voor behandeling binnen de ggz moeten slachtoffers ook vaak lang wachten. Voor buitenlandse

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

9 Zoals toegelicht in de monitor vormt het vanwege verschillende redenen geen representatief beeld van alle slachtoffers. Zo konden slachtoffers die niet ingeschreven waren in de BRP niet meegenomen worden, en is er een onderrepresentatie van niet-Nederlandse slachtoffers en van arbeids- en criminele uitbuiting.

10 Commissie Lenferink, 2015.

11 Het onderzoek van de Commissie Lenferink liet al zien dat de uit- of doorstroom uit de opvang problematisch is, met name wanneer het gaat om buitenlandse slachtoffers (zogenoemde derdelanders).

slachtoffers zijn de opvang en hulpverlening weer anders geregeld en gefinancierd. Deze zijn afhankelijk van hun verblijfsstatus, die weer gekoppeld is aan het strafrechtelijk onderzoek. Door deze koppeling is de verblijfsstatus door de tijd aan verandering onderhevig en onzeker, waardoor er vaak een gebrek is aan stabiele opvang en hulp voor deze groep slachtoffers. Dit komt de bescherming en het herstel van slachtoffers niet ten goede. De Nationaal Rapporteur acht het dan ook van belang om de verblijfsrechtelijke bescherming van slachtoffers en het strafrechtelijk onderzoek los te koppelen (zie ook §7.4.1).

Opvang en hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel zijn dus geenszins gegarandeerd. De Nationaal Rapporteur heeft daar al meerdere malen zorgen over geuit. Het gebrek aan toegankelijke opvang en hulpverlening zorgt namelijk voor onvoldoende bescherming van en mogelijkheden tot herstel voor het slachtoffer. En dat vergroot de kans dat het slachtoffer opnieuw in een uitbuitingssituatie terecht komt. Uit de Slachtoffermonitor 2016 – 2020 blijkt dat 45% van de slachtoffers binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer wordt van een delict.¹² De Nationaal Rapporteur heeft in deze monitor zes handelingsperspectieven geformuleerd waarmee gemeenten en professionals goede opvang en hulp kunnen bieden. Daarin gaat het onder meer over het belang van voldoende lokaal zicht op slachtoffers en daders en hun behoeften zodat ze daar bij het inkoopbeleid van zorg rekening mee kunnen houden. Ook gaat het over voldoende deskundigheid bij gemeenten en uitvoerende instanties over mensenhandel en een helder landelijk beleidskader op basis waarvan gemeenten de juiste hulp kunnen bieden. Ten slotte heeft de Nationaal Rapporteur gewezen op het belang van een duidelijke verwijsstructuur en het loskoppelen van verblijfstatus en het strafrechtelijk proces en het recht op opvang.

Opvang en hulp nog steeds afhankelijk van middelen, mensen en expertise

De problemen in de opvang en hulp voor slachtoffers duren echter nog voort. Recent onderzoek van Bureau Beke wijst eveneens op een versnippering van het werkveld van mensenhandel en de regionale verschillen in de aanpak ervan.¹³ De aanpak is sterk afhankelijk van de beschikbare middelen, mensen en expertise. Dit betekent ook dat de hulpverlening aan slachtoffers versnipperd is. Hoewel er sinds 2022 een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren is, verschilt de precieze taakstelling per regio, bij welke organisatie ze zijn ondergebracht, en hoeveel tijd zij hebben voor hun werkzaamheden. Volgens professionals is de problematiek rondom opvang verslechterd met de decentralisatie van het sociaal domein in 2015. Zij zien de problemen ook niet opgelost binnen het huidige systeem.¹⁴

Als onderdeel van de herijking van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel is in het najaar van 2022 een rondetafelbijeenkomst met meer dan tachtig deelnemers georganiseerd. Ook waren er digitale sessies met allerlei organisaties en sleutelfiguren uit het werkveld van mensenhandel om zo kennis en ervaringen vanuit verschillende perspectieven op te halen.¹⁵ De bloemlezing hiervan laat de problematiek rondom de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel zien. Zo komt terug dat de opvang en zorg regelen voor slachtoffers lang kan duren. Hier gaat veel energie aan verloren, evenals aan het rondkrijgen van de financiering ervan. Dit wordt in verband gebracht met de decentralisatie van het sociaal

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

¹³ Bureau Beke, 2024.

¹⁴ Bureau Beke, 2024.

¹⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023.

domein. Daarnaast zijn problemen gedeeld over de door- en uitstroom, over te weinig zorgaanbod en over lange wachtlijsten.

De input zoals opgenomen in de bloemlezing verwijst ook naar ervaren knelpunten bij het bieden van passende opvang. Zo is naar voren gebracht dat het lastig kan zijn om aan te sluiten bij wat een slachtoffer nodig heeft. Ook kan er sprake zijn van complexe of multiproblematiek, of ontbreekt het aan passende opvang voor mannelijke slachtoffers of gezinnen.¹⁶ De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), CoMensha en de politie blijken in de praktijk grote moeite te hebben om passende opvang en de juiste hulp voor slachtoffers te organiseren.¹⁷ De VNG brengt naar voren dat het regelmatig voorkomt dat er voor een slachtoffer geen opvangplek geregeld kan worden, zo'n twee keer per week.¹⁸ De problematiek heeft te maken met een tekort aan opvangplekken, waar bovendien geen accuraat actueel beeld van is.

De problematiek heeft daarnaast te maken met de toegankelijkheid van die plekken, die gerelateerd is aan kenmerken van het slachtoffer. Dit blijkt uit de analyse van vijftig ingestuurde casussen vanuit de politie, CoMensha en zorgcoördinatoren.¹⁹ Voor bijvoorbeeld slachtoffers zonder verblijfsdocument en EU-burgers die geen recht hebben op voorzieningen is de COSM alleen beschikbaar gedurende de bedenktijd. Ook is het bijvoorbeeld lastig om mannelijke en transgender slachtoffers een opvangplek te bieden. Verder worden slachtoffers van mensenhandel met verslavingsproblematiek en/of psychische problemen niet altijd toegelaten tot de opvang omdat de opvangaanbieder deze als contra-indicaties hanteert.

Uit de analyse komt bovendien naar voren dat de veiligheidssituatie een rol kan spelen. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van externe dreiging vanuit de uitbouter en het slachtoffer in een andere gemeente of regio een opvangplek nodig heeft. De ervaring van politie, CoMensha en zorgcoördinatoren is dat de opvang erg terughoudend is om slachtoffers van mensenhandel op te vangen wanneer er veiligheidsrisico's spelen.²⁰ De deelnemers aan het groeps gesprek over de casus van vermoedelijke arbeidsuitbuiting van een gezin uit de Balkan (zie pagina 198) herkennen en delen deze knelpunten. Zo ervaren zij een risico-inschatting maken als relatief lastig, specifiek wanneer het om criminele uitbuiting gaat. Daar komt bij dat opvanglocaties doorgaans al te weinig bedden hebben voor andere groepen slachtoffers die zij vaker opvangen, zoals slachtoffers van huiselijk geweld.²¹

Wanneer slachtoffers geen toegang kunnen krijgen tot de opvang, kan dit meerdere consequenties hebben. Zo komt het voor dat slachtoffers op een plek worden opgevangen waar ze geen passende hulp en bescherming kunnen krijgen, zoals een daklozenopvang of op het politiebureau.²² Er zijn ook slachtoffers zonder verblijfsdocumenten die naar Ter Apel worden gestuurd. Ook gebeurt het dat slachtoffers terugkeren in de onveilige situatie waar zij juist uit

16 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023.

17 Politie & CoMensha, 2023.

18 LIEC Field Lab Hub, 2024.

19 Politie & CoMensha, 2023. Ook in het rapport van Bureau Beke (2024) is terug te vinden dat er verschillende zorgaanbieders zijn die allen een eigen toelatingsbeleid met eisen en contra-indicaties hebben. Zie Bureau Beke, 2024.

20 Politie & CoMensha, 2023.

21 Groepsinterview hulpverlening, d.d. 4 juli 2024.

22 Politie & CoMensha, 2023.

zijn gekomen.²³ Dit laatste herkennen de deelnemers aan het groepsgesprek. Belangrijk is dat dit ook kan gebeuren wanneer er wel een opvangplek is geregeld in bijvoorbeeld de vrouwenopvang, maar passende zorg en hulpverlening niet direct kunnen worden ingezet omdat er lange wachtlijsten zijn. Dan bestaat het risico dat slachtoffers zich onttrekken en buiten beeld raken of teruggaan naar de uitbuitingssituatie.²⁴

Tot slot zijn er knelpunten gerelateerd aan de financiering van de opvang. Zoals discussie over wie de opvang financiert. Dit is regelmatig aan de orde wanneer een slachtoffer, vanwege veiligheidsredenen of meer geschikte opvang, in een andere gemeente of regio wordt opgevangen.²⁵ Bovendien bestaat er voor de specialistische opvang van slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek (OMM) een tekort van ongeveer 1 miljoen per jaar. Dit blijkt uit een kostenonderzoek uitgevoerd op verzoek van de VNG. Volgens de VNG dreigt dit tekort vanaf 2026 verder op te lopen.²⁶ Op het moment van schrijven is het onduidelijk of en hoe de OMM in de toekomst gefinancierd zal worden. Daarnaast is de schaalgrootte van de vraag naar opvang in de regio te klein, en bovendien niet planbaar voor een rendabele aanbesteding.²⁷ Meer in het algemeen is het opvanglandschap en daarmee de financiering voor de verschillende vormen van opvang versnipperd en complex, wat als problematisch wordt ervaren. In een schriftelijke reactie ligt de VNG toe dat veel door de gemeenten in te kopen zorg en opvang zowel onder de Jeugdwet als de WMO wordt gebaseerd op historische data. Er zijn echter geen betrouwbare historische data beschikbaar van de vraag naar opvang van slachtoffers. Er zijn wel schattingen en ervaringscijfers van CoMensha, maar die geven geen compleet beeld. Hierdoor is het voor de 43 centrumgemeenten niet mogelijk de inkoop op basis van data te organiseren. Daarbij komt dat er in de gemiddelde regio slechts incidenteel behoefte is aan opvang. In die gevallen wordt vaak een noodoplossing gevonden via het landelijk netwerk. Dat geeft blijk van onderlinge solidariteit, maar staat ook een structurele oplossing in de weg.²⁸

7.2.2 Maatregelen ter verbetering van de opvang en zorg

In de kamerbrief over de herziene versie van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel wordt erkend dat CoMensha, politie en zorgcoördinatoren tegen verschillende knelpunten aanlopen bij het organiseren van de opvang en de juiste hulp voor een slachtoffer dat een uitbuitingssituatie wordt aangetroffen.²⁹ In het definitieve Actieplan³⁰ staan verschillende maatregelen om de opvang en hulpverlening te verbeteren, onder meer de volgende:

- Op dit moment bestaat er geen goed beeld van het beschikbare aanbod van opvangplekken en hulpverlening. Daarom wordt in 2024 gestart met het creëren van een landelijk overzicht waar opvang en hulp aanwezig is voor de zorg en veiligheid van mogelijke slachtoffers van mensenhandel en de verhouding tussen vraag en aanbod. De informatie wordt opgehaald bij de zorgcoördinatoren in samenwerking met gemeenten en koepels van zorg en opvang. Op basis daarvan wordt een verkenning gedaan en indien mogelijk worden aanpassingen

23 Politie & CoMensha, 2023.

24 Groepsinterview hulpverlening, d.d. 4 juli 2024.

25 Politie & CoMensha, 2023.

26 Zie website VNG, https://vng.nl/sites/default/files/2024-09/vng_inbreng_cd_mensenhandel_en_prostitutie_11_sept.pdf (Geraadpleegd 5 november 2024).

27 LIEC Field Lab Hub, 2024.

28 Aanvullende schriftelijke informatie VNG, d.d. 10 oktober 2024.

29 Kamerstukken II 2023 – 2024, 28638, 247.

30 Kamerstukken II 2023 – 2024, 28638, 251.

doorgevoerd om tot een passend aanbod te komen van crisis-, langdurige – en doorstroomopvang en hulpverlening voor slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting;

- In 2025 wordt onderzocht welke veranderingen in het opvanglandschap noodzakelijk en passend zijn en kunnen worden bewerkstelligd in het aanbod van crisis-, langdurige -, en doorstroomopvang en hulpverlening dat passend is voor slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Belangrijk hierbij is dat alle slachtoffers welkom zijn ongeacht multiproblematiek en geslacht;
- In 2024 wordt in beeld gebracht wat nodig is om het landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren te verbeteren, inclusief de vaststelling van een functieprofiel zorgcoördinator en minimumnormen en -standaarden;
- In 2026 wordt een duidelijk en centraal verwijzingsmechanisme ontwikkeld dat passend is binnen het gedecentraliseerde stelsel. Daarin kunnen slachtoffers meteen de eerste 36 uur toegang tot hulp en opvang krijgen die mede gericht is op slachtoffers van mensenhandel. Daarna wordt gekeken waar het slachtoffer langdurig kan worden geplaatst;
- Er komt een verkenning naar de loskoppeling van het vaststellen van slachtofferschap en het strafrechtelijk proces naar de dader.

Ook op andere plekken is er aandacht voor de opvang en hulp voor slachtoffers van mensenhandel. Het ministerie van JenV en het ministerie van VWS zijn met betrokken organisaties een traject gestart voor slachtoffers van seksueel geweld. In eerste instantie zou opnieuw gekeken worden naar de verschillende steun-, hulp- en meldpunten, maar inmiddels is de opdracht verbreed. Er wordt nu gezien hoe hulp te organiseren vanaf de fase dat een slachtoffer van seksueel geweld of geweld in afhankelijkheidsrelaties op zoek gaat naar hulp tot aan de fase van het daadwerkelijk ontvangen van hulp.³¹ Per doelgroep en per fase worden in een korte periode de knelpunten in de huidige praktijk in kaart gebracht. Dit richt zich in eerste instantie op triage en goede doorverwijzing. Binnen dit traject is ook aandacht voor slachtoffers van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur is blij met de erkenning van de problemen rondom de opvang en hulp aan slachtoffers van mensenhandel. Toch is de Nationaal Rapporteur bezorgd dat er verschillende trajecten voor verbetering naast elkaar bestaan. Zij roept dan ook op om deze trajecten te verbinden om duplicatie te voorkomen en interventies ter verbetering zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

7.2.3 Een nationaal verwijzingsmechanisme is van belang om (toegang tot) opvang en zorg te kunnen garanderen

Partijen in het veld ervaren al jaren problemen bij het organiseren van passende opvang en hulpverlening. De Nationaal Rapporteur is dan ook positief over de beweging die er nu lijkt te zijn om die te verbeteren. Toch heeft de rapporteur twijfels of de aangekondigde acties voldoende zijn om passende opvang en hulp te garanderen voor alle slachtoffers. Al eerder heeft zij laten weten de aangekondigde maatregelen te weinig ambitieus te vinden.³² Er wordt nog te weinig concreet gemaakt wat gedaan zal worden om alle knelpunten in de uitvoeringspraktijk op te lossen.

31 Informatiebericht Goed georganiseerd landschap steun- hulp- en meldpunten, 2024.

32 Nationaal Rapporteur, 2023 (Reflectie op het programma Samen tegen mensenhandel).

De Nationaal Rapporteur benadrukt dat de focus niet enkel bij het in kaart brengen van de knelpunten mag blijven. Zeker omdat die knelpunten veelal bekend zijn. Er zijn concrete stappen nodig om die knelpunten te verhelpen. Daarom pleit zij er nadrukkelijk voor dat de behoeften van slachtoffers centraal komen te staan. En niet de leeftijd en de verblijfstatus die nu met name leidend zijn bij de plaatsing van slachtoffers. Om de zorgbehoeften en veiligheid van slachtoffers in kaart te brengen, is goede triage nodig. Op dit moment is onduidelijk wie hiervoor verantwoordelijk is en of en hoe deze wordt uitgevoerd.

Een goed functionerend nationaal verwijzingsmechanisme als basis voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel en hun toegang tot opvang en hulpverlening is belangrijk. Hiervoor vroeg de Nationaal Rapporteur al aandacht in de Negende Rapportage uit 2013.³³ Daarin wordt toegelicht dat zo'n verwijzingsmechanisme betrekking heeft op alle fasen waarin een slachtoffer in contact komt met overheids- en hulpverleningsinstanties. Daarnaast wordt met een verwijzingsmechanisme duidelijk gemaakt wat de verantwoordelijkheden van alle betrokken instanties zijn, evenals de afspraken rondom samenwerking en kennisdeling. In november 2023 drong ook GRETA Nederland er opnieuw op aan om een nationaal verwijzingsmechanisme te realiseren, met name voor minderjarige slachtoffers.³⁴

In de recent aangenomen herziene EU-Richtlijn over mensenhandel is een nationaal verwijzingsmechanisme verplicht gesteld. Daarin worden ook concrete aanwijzingen gegeven voor waar een dergelijk verwijzingsmechanisme aan moet voldoen. Zo moet een verwijzingsmechanisme gelden voor alle slachtoffers en vormen van uitbuiting, waarbij rekening gehouden dient te worden met de individuele situatie van slachtoffers. Er moeten minimumstandaarden worden vastgesteld om slachtoffers te signaleren en vroegtijdig te identificeren en daarvoor dienen procedures te worden ontwikkeld. Voor Nederlandse slachtoffers die in een ander EU-land worden aangetroffen of voor burgers van andere EU-landen in Nederland, is er een zogenaamd 'focal point' (contactpunt) dat fungeert als verwijzingsmechanisme tussen de landen. Daarnaast moet een verwijzingsmechanisme ervoor zorgen dat slachtoffers de meest passende hulpverlening ontvangen. Tot slot zijn samenwerkingsafspraken met de asielautoriteiten, zoals de IND in Nederland, of protocollen nodig die ervoor zorgen dat slachtoffers die ook internationale bescherming behoeven of die aanvragen, ook bescherming en hulp ontvangen die aansluiten bij de individuele situatie.³⁵

De in 2022 uitgekomen herziene versie van het Handboek van de OVSE biedt concrete aanknopingspunten en praktische richtlijnen voor de vormgeving van een nationaal verwijzingsmechanisme.³⁶ De vier pilaren waarin het moet voorzien en die daarin moeten worden uitgewerkt, zijn:

- Identificatie en bescherming van slachtoffers;
- Individuele hulpverlening, (juridische) ondersteuning en opvang en toegang daartoe;
- Sociale inclusie in de samenleving op de langere termijn gericht op veiligheid en zelfstandigheid;

33 Nationaal Rapporteur, 2013 (Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur).

34 GRETA, 2023.

35 Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Commissie, 13 juni 2024. (Geraadpleegd via website EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1712>, 1 oktober 2024.)

36 OVSE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2022.

- Toegang tot en bescherming binnen het strafrechtstelsel en tot herstel (waaronder schadevergoedingen).

In het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel is aandacht voor de ontwikkeling van een verwijzingsmechanisme. Het doel is om in 2025 een centraal informatiepunt te hebben waar slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier terecht kunnen voor informatie over en doorverwijzing naar 'het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang'. Tot en met 2026 zal worden verkend hoe dit informatiepunt kan worden doorontwikkeld.³⁷ Met het oog op de recente EU-richtlijn en het OVSE Handboek kan gesteld worden dat een informatiepunt echter niet hetzelfde is als een verwijzingsmechanisme. Bovendien moet een nationaal verwijzingsmechanisme niet alleen over de eerste 36 uur gaan, zoals nu in het Actieplan is beschreven. Maar ook over de bescherming en zorg die daarna nodig zijn voor het slachtoffer en hoe die gewaarborgd worden. De Nationaal Rapporteur acht het dan ook van groot belang dat er voldoende aandacht is voor de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme in overeenstemming met de herziene EU-richtlijn. Het OVSE Handboek kan daarbij gebruikt worden om het verwijzingsmechanisme concreet vorm te geven en te implementeren.

7.3 Schadefonds Geweldsmisdrijven

Naast passende hulpverlening speelt financiële compensatie van materiële en immateriële schade, zoals ernstige mentale gevolgen, een belangrijke rol in het herstel van slachtoffers. Een slachtoffer kan zich hiervoor tot de rechter wenden als de dader strafrechtelijk wordt vervolgd. Ook kan een slachtoffer naar het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: Schadefonds) stappen voor een financiële tegemoetkoming in de schade.

Aanvraagproces bij het Schadefonds

In 1976³⁸ werd de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven in het leven geroepen als vangnet voor slachtoffers die niet voor een vergoeding via het strafrecht in aanmerking komen. Het is een fonds vanuit de overheid met een onafhankelijke commissie die het beleid voor de uitkeringen vaststelt en de aanvragen beoordeelt. Het Schadefonds biedt slachtoffers met ernstig psychisch of fysiek letsel als gevolg van een geweldsmisdrijf een financiële tegemoetkoming. Daarmee wordt namens de overheid het onrecht erkend wat hun is aangedaan.

Om in aanmerking te komen voor een uitkering door het Schadefonds moeten slachtoffers aan verschillende criteria voldoen. Ten eerste moet de aanvraag binnen 10 jaar na het misdrijf worden ingediend. Tenzij er een geldige reden is voor later indienen, zoals in het geval van psychische overmacht. Er moet dan wel sprake zijn van omstandigheden die verband houden met het misdrijf en die de aanvrager redelijkerwijs hebben verhinderd om de aanvraag eerder in te dienen. Daarbij kan worden gedacht aan minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven. Volgens wetenschappelijk onderzoek ervaren zij vaak een lange periode klachten en hebben zij een

³⁷ Kamerstukken II 2023 – 2024, 28638, 247.

³⁸ De Wet schadefonds geweldsmisdrijven is op 1 januari 1976 in werking getreden. Een slachtoffer kan echter al in aanmerking komen voor een tegemoetkoming als het gaat om een misdrijf dat is gepleegd op of na 1 januari 1973 (mits er aan de rest van de voorwaarden wordt voldaan).

lange tijd nodig om de gebeurtenis(sen) te verwerken.³⁹ Bij kinderen start de termijn van 10 jaar daarom pas wanneer ze 18 jaar zijn. Daarnaast moet het gaan om een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf; mensenhandel valt hieronder. Ten derde moet er sprake zijn van ernstig fysiek of psychisch letsel, zoals bedoeld in de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven. In het geval van mensenhandel veronderstelt het Schadefonds ernstig psychisch letsel en hoeft dit niet te worden getoetst. Ten vierde mag het slachtoffer geen eigen aandeel hebben gehad in het onderzonden geweld, tenzij er sprake is van een uitzondering. Ten slotte moet het misdrijf in Nederland hebben plaatsgevonden en wordt er niet (volledig) uitgekeerd als de schade al (deels) op een andere manier is vergoed.

Om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen, hoeft het geweldsmisdrijf niet bewezen te worden. Het moet aannemelijk worden gemaakt met objectieve informatie. De aanvraag wordt dan ook beoordeeld aan de hand van de aannemelijkheidstoets. Deze toets is minder zwaar dan het wettig en overtuigend bewijs dat nodig is in het strafrecht. Het Schadefonds stelt dat in het geval van mensenhandel de beoordeling van de aannemelijkheid complex is, omdat het delict is gericht op het isoleren van het slachtoffer.⁴⁰ Daarom werkt het Schadefonds met een apart toetsingskader voor mensenhandel, aanvullend op de genoemde uitgangspunten over de aannemelijkheid. Bij mensenhandel wordt uitgegaan van de verklaring van het slachtoffer zoals deze in de aangifte is neergelegd. Het toetsingskader schrijft ook voor dat informatie uit andere bronnen in de toetsing kan worden betrokken om te onderzoeken of die mogelijk relevante objectieve aanwijzingen bevatten. Dit kan bijvoorbeeld medische informatie zijn. Tegenstrijdigheden en/of vage verklaringen in de aangifte kunnen een basis vormen voor contra-indicaties. Dit is alleen het geval als de tegenstrijdigheden gaan over de kern van het relaas en voldoende onderbouwd zijn. Als een aangifte ontbreekt, moet aan de hand van andere objectieve informatie worden beoordeeld of mensenhandel alsnog aannemelijk te achten is.

Naast aannemelijk maken van het geweldsmisdrijf, moeten ook de toedracht, de aanleiding en de omstandigheden van het geweldsmisdrijf worden onderbouwd met objectieve informatie. Om voor een uitkering in aanmerking te kunnen komen, moet namelijk duidelijk zijn dat slachtoffers buiten hun schuld om slachtoffer zijn geworden. Bij minderjarigen wordt het eigen aandeel wat milder beoordeeld, omdat zij nog niet goed de gevolgen van hun handelingen kunnen overzien.

7.3.1 Achtergrond van de cijfers

7.3.1.1 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Bij het Schadefonds is informatie opgevraagd over het aantal ingediende verzoeken tot tegemoetkoming vanwege slachtofferschap van mensenhandel over de periode 2019-2023. Om data over de aanvragen die binnenkomen bij het Schadefonds te presenteren, is gebruikgemaakt van data van het Schadefonds zelf. Deze data zijn beschikbaar gesteld aan de Nationaal Rapporteur en bevatten informatie over onder andere het aantal aanvragen vanwege mensenhandel, anonieme persoonskenmerken van de aanvragers, het jaar waarin het misdrijf heeft plaatsgevonden en de startdatum van de zaak bij het Schadefonds (N=738). Voor deze monitor zijn de

39 Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven, 1 juli 2024.

40 Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven, 1 juli 2024.

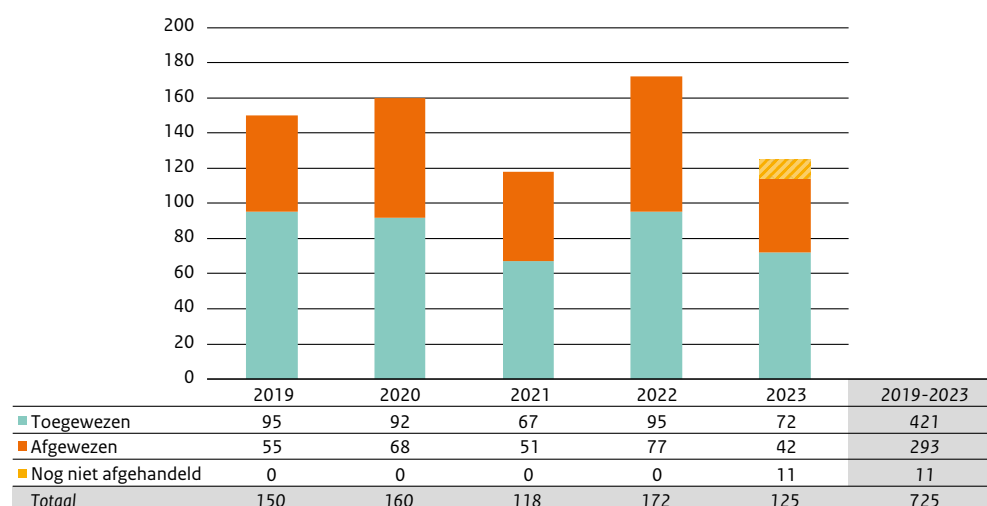
aanvragen in de periode 2019-2023 die zijn ingetrokken (N=9) of buiten behandeling zijn gesteld (N=4) niet meegenomen in de analyses. Een zaak kan buiten behandeling worden gesteld als een aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Bijvoorbeeld omdat een aanvraag niet is ondertekend of omdat er geen kopie van een identiteitsbewijs is afgegeven. De procesondersteuning van het Schadefonds probeert altijd contact te leggen met deze aanvragers om de aanvraag mogelijk alsnog te kunnen behandelen, maar dit lukt niet in alle gevallen.

Gehanteerde definitie mensenhandel

Het Schadefonds richt zich op misdrijven met ernstig fysiek of psychisch letsel tot gevolg. Hieronder valt ook mensenhandel, maar dit is een klein aandeel van de totale doelgroep waar het fonds mee te maken krijgt. Het Schadefonds definieert mensenhandel volgens het betreffende wetsartikel in het Wetboek van Strafrecht, artikel 273f.

7.3.2 Aantal aanvragen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Figuur 7.1 toont het aantal binnengekomen aanvragen van tegemoetkomingen voor slachtoferschap van mensenhandel en het resultaat daarvan bij het Schadefonds in de periode 2019-2023. Het Schadefonds ziet met name aanvragen voorbij komen die betrekking hebben op seksuele uitbuiting.⁴¹



Figuur 7.1 Aantal slachtoffers dat een aanvraag deed over mensenhandel naar resultaat, per jaar 2019-2023 (N=725)

Bron: Schadefonds Geweldsmisdrijven

Uit bovenstaande figuur blijkt dat de meeste aanvragen over mensenhandel worden toegewezen. Dit betekent dat mensenhandel aannemelijk is gemaakt en dat de toedracht, aanleiding en omstandigheden duidelijk worden gevonden. In 2023 is het aantal slachtoffers dat een aanvraag heeft gedaan, die op moment van schrijven ook behandeld is, met 34% gedaald ten opzichte van 2022. Het aantal aanvragen in 2023 is weer ongeveer gelijk aan het aantal aanvragen in 2021. Op het moment van schrijven zijn nog 11 aanvragen uit 2023 in behandeling.

41 Schriftelijke informatie Schadefonds Geweldsmisdrijven, d.d. 29 juli 2024.

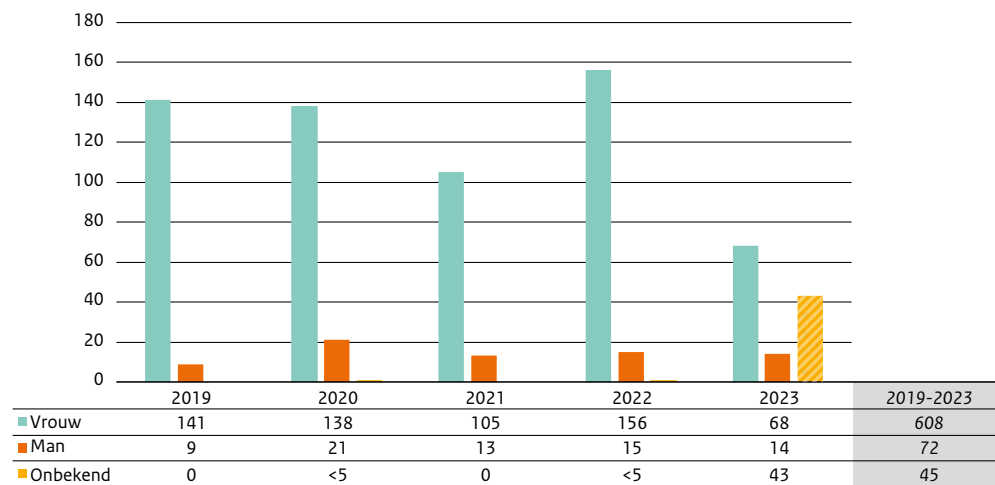
De aanvragen van slachtoffers bij het Schadefonds gaan over een misdrijf dat in het verleden heeft plaatsgevonden. Het mensenhandeldelict kan dus een stuk eerder hebben plaatsgevonden dan het jaar dat de aanvraag is gedaan. Bij 42% van de slachtoffers die een aanvraag hebben gedaan in de periode 2019-2023 vond ook het misdrijf plaats in deze jaren.

Bij het Schadefonds kun je niet alleen als slachtoffer een financiële tegemoetkoming aanvragen, maar ook als naaste van een slachtoffer van een gewelds- of seksueel misdrijf met ernstig en blijvend letsel. Bijvoorbeeld in het geval van een echtgenoot of ouder van een slachtoffer mensenhandel. Een tegemoetkoming voor een naaste van een slachtoffer is mogelijk als dit letsel is veroorzaakt door een opzettelijk gepleegd gewelds- of seksueel misdrijf op of na 1 januari 2019. In de jaren 2019-2023 is zo'n 'naaste aanvraag' rond een mensenhandeldelict 12 keer voorgekomen, oftewel in 2% van alle aanvragen.

Bijna de helft van de aanvragers is jonger dan 23 jaar

De leeftijd van de aanvragers op het moment van het misdrijf varieert in de periode 2019-2023 tussen 0 en 79 jaar. Gemiddeld zijn de aanvragers 27 jaar oud op het moment van het misdrijf. Bij 69 aanvragers is die leeftijd onbekend. De vrouwelijke slachtoffers die bij het Schadefonds een aanvraag hebben gedaan zijn gemiddeld 26 jaar oud en de mannelijke slachtoffers 29 jaar. Een groot deel van de aanvragers is 23 jaar of jonger ten tijde van het misdrijf, namelijk 47,5%. In totaal is 14% minderjarig op het moment dat het misdrijf plaatsvond.

Figuur 7.2 geeft per jaar het geslacht weer van de slachtoffers die bij het Schadefonds een aanvraag hebben gedaan in de periode 2019-2023.



Figuur 7.2 Geslacht van de slachtoffers die een aanvraag deden bij het Schadefonds Gewelddsmisdrijven, per jaar 2019-2023 (N=725)

Bron: Schadefonds Gewelddsmisdrijven

Veruit de meeste aanvragers in deze periode zijn vrouw, namelijk 84%. In 2023 is het aantal vrouwelijke aanvragers afgenomen ten opzichte van 2022. Mogelijk is dit te verklaren door de grote groep waarbij het geslacht onbekend is in 2023. Het aandeel mannelijke aanvragers is elk jaar erg laag. Gemiddeld is maar 10% van de aanvragers een man.

7.4 Vreemdelingrechtelijke bescherming van buitenlandse slachtoffers

7.4.1 De verblijfsregeling mensenhandel

Bedenktijd

Nederland is verplicht om slachtoffers van mensenhandel in Nederland te beschermen, inclusief slachtoffers zonder duurzame verblijfsstatus. De bescherming voor deze laatste groep is uitgewerkt in de zogenoemde verblijfsregeling mensenhandel.⁴² Het gaat daarbij om verblijfsrechtelijke bescherming die bestaat uit een bedenktijd en een tijdelijke verblijfsvergunning, en om toegang tot opvang, medische bijstand en rechtshulp.⁴³ Als de opsporingsorganisaties politie, NLA en Koninklijke Marechaussee (KMar) in aanraking komen met een persoon voor wie de geringste aanwijzing bestaat dat die een slachtoffer is van mensenhandel, moeten zij deze persoon de zogenoemde bedenktijd aanbieden. Het doel van de bedenktijd is om het vermoedelijke slachtoffer tijd te geven om te herstellen, zich te onttrekken aan de invloed van daders en te beslissen over medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de dader. De bedenktijd is bedoeld voor slachtoffers die niet rechtmatig op Nederlands grondgebied verblijven of die hier legaal verblijven op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning.⁴⁴ Hun (eventuele) plicht om het land te verlaten, wordt tijdens de bedenktijd door de IND opgeschort.⁴⁵ Het slachtoffer hoeft geen gebruik te maken van de bedenktijd en kan ook meteen aangifte doen. De bedenktijd geldt totdat het slachtoffer aangifte doet, met een maximum van drie maanden.⁴⁶ Voor asielzoekers op wie de Dublinverordening van toepassing is, is de bedenktijd sinds 18 mei 2023 maximaal dertig dagen. In de Dublinverordening is geregeld welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag (zie ook bij ‘Recente ontwikkelingen rondom de verblijfsregeling mensenhandel’). 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 weer op en moeten slachtoffers die niet meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek Nederland in beginsel verlaten.⁴⁷ Slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is, kunnen dan aan het land worden overgedragen dat verantwoordelijk is voor de behandeling van hun eventuele asielaanvraag.

Verblijfsvergunning mensenhandel

Als het slachtoffer besluit mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek of aangifte doet, kan het slachtoffer in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning als slachtoffer van

-
- 42 Zie Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020) voor een uitgebreide toelichting op de regeling.
- 43 Paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000).
- 44 Tijdelijke verblijfsvergunningen kunnen immers verlopen of beëindigd worden, waardoor slachtoffers alsnog het risico lopen om uitgezet te worden. 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.
- 45 Tijdens de opschorting verblijven slachtoffers rechtmatig in Nederland. Artikel 8 onder k van de Vreemdelingenwet 2000.
- 46 B8/3 onder 3.1 Vc 2000. De bedenktijd komt ook tot een einde wanneer de politie of KMar vaststelt dat het slachtoffer met onbekende bestemming is vertrokken of het slachtoffer aangeeft af te zien van aangifte of andersoortige medewerking aan de strafprocedure.
- 47 Zoals in het navolgende zal blijken, vormt het zogenoemd schrijnend pad hier een uitzondering op.

mensenhandel (verder: verblijfsvergunning mensenhandel).⁴⁸ De IND verleent deze vergunning in de meeste gevallen ambtshalve nadat aangifte is gedaan. De verblijfsvergunning mensenhandel wordt voor een jaar verleend.⁴⁹ Deze kan door de IND worden verlengd, zolang er sprake is van strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek of een strafrechtelijke procedure tegen de dader of daders. Als daar geen sprake meer van is, trekt de IND de verblijfsvergunning in.⁵⁰

Wanneer slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is aangifte doen, wordt deze vergunning pas verleend als het OM heeft laten weten dat de aanwezigheid van het slachtoffer in Nederland noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek. Zo niet, dan kan het slachtoffer worden overgedragen aan het land dat op grond van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor het asielverzoek.

Voortgezet verblijf

Besluit het OM om vervolging in te stellen tegen een dader waarbij mensenhandel is opgenomen in de tenlastelegging? Of loopt er een strafzaak en heeft het slachtoffer al drie jaar verblijfsrecht als slachtoffer van mensenhandel? Dan kan het slachtoffer een verblijfsvergunning mensenhandel aanvragen op niet-tijdelijke humanitaire gronden. Dit wordt ook wel voortgezet verblijf genoemd.⁵¹ De verblijfsvergunning wordt voor vijf jaar verstrekt en kan vervolgens worden verlengd. Daarnaast kunnen slachtoffers om een andere reden verblijfsrecht op niet-tijdelijke humanitaire gronden krijgen. Daarvoor moeten ze onderbouwen dat op grond van bijzondere individuele omstandigheden die rechtstreeks verband houden met mensenhandel, niet van hen kan worden gevraagd om Nederland te verlaten en terug te keren naar het land van herkomst. De IND beoordeelt dit. Die kijkt dan in ieder geval naar het risico op represailles, het risico van vervolging in het land van herkomst en de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie na eventuele terugkeer.

Schrijnend pad

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. Slachtoffers kunnen hiervan gebruikmaken bij een ernstige bedreiging door de daders, bij medische of psychische problematiek en/of bij minderjarigheid.⁵² Bij het schrijnend pad duurt het tijdelijk verblijf maximaal een jaar. Dat kan niet worden verlengd. Onder bepaalde omstandigheden kan deze groep slachtoffers daarna wel in aanmerking komen voor voortgezet verblijf.⁵³

48 Paragraaf B8/3 Vc 2000. Getuige-aanvevers komen ook in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel, maar hebben geen recht op bedenktijd.

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

50 B8/3 onder 3.2 Vc 2000.

51 Paragraaf B9/12 Vc 2000. Op 1 juli 2024 heeft er overigens een aanpassing van paragraaf B9/12 van de Vc 2000 plaatsgevonden. Sindsdien wordt door de IND ook een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden verleend als een beklag als bedoeld in art. 12 Sv ter zake van mensenhandel gegrond is verklaard en het gerechtshof de officier van justitie heeft bevolen om strafvervolging ter zake van mensenhandel in te stellen. Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 27 juni 2024 (Stcrt. 2024, 19498).

52 B8/3 onder 3.1 Vc 2000.

53 Zie paragraaf B9/10 Vc 2000.

Recente ontwikkelingen rondom de verblijfsregeling mensenhandel

De verblijfsregeling mensenhandel is regelmatig onderwerp van discussie. Zo heeft Pro Facto onlangs, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), de beleidswijziging in de verblijfsregeling mensenhandel van 1 augustus 2019 geëvalueerd.⁵⁴ Deze beleidswijziging komt erop neer dat de verblijfsvergunning mensenhandel alleen nog aan slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is wordt verleend wanneer het OM, nadat aangifte is gedaan, hun aanwezigheid in Nederland noodzakelijk acht met het oog op de opsporing en vervolging van mensenhandel. De aanleiding voor de beleidswijziging was een stijging begin 2019 in het aantal buitenlandse slachtoffers dat aangifte deed van mensenhandel. Dit leidde tot knelpunten en achterstand bij de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) en de politie.⁵⁵ Ook wilde Nederland met de beleidswijziging bewerkstelligen dat het niet langer verantwoordelijk werd voor de behandeling van asielaanvragen van mogelijk slachtoffers zijn van mensenhandel op wie de Dublinverordening van toepassing is, maar waarvoor geen strafrechtelijk opsporingsonderzoek wordt gestart.^{56 57}

In hun evaluatierapport concluderen de onderzoekers dat de beoogde doelen van de beleidswijziging, zoals een verminderde werklast bij de politie, het OM en de IND, deels zijn bereikt. Maar de beleidswijziging heeft niet geleid tot een verbeterde bestrijding van mensenhandel in B8/3-zaken. Aangiften in B8/3-zaken leiden namelijk ook na de beleidswijziging bijna nooit tot opsporing en de vervolging van verdachten. Ook stellen de onderzoekers dat de bescherming van slachtoffers door de wijziging is afgenomen. Zo bestaat er nu het risico dat er minder zicht is op slachtoffers, vanwege een afgenomen bereidheid om zich te melden bij de politie. Dit vanwege de angst dat zij worden overgedragen aan andere lidstaten van de Europese Unie waar zij minder bescherming krijgen. Ook bestaat het risico dat zij zich onttrekken aan toezicht om te voorkomen dat zij worden overgedragen. De onderzoekers doen daarop twee aanbevelingen. Zij bevelen aan om meer en beter internationaal en Europees samen te werken in de aanpak van mensenhandel waar vreemdelingen slachtoffer van zijn, zowel op strafrechtelijk vlak als bij de bescherming van slachtoffers. Daarnaast bevelen zij aan om de verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers van mensenhandel los te koppelen van de aangifte en het strafrechtelijk onderzoek. Opsporingsindicaties zeggen immers niet per se iets over feitelijk slachtofferschap van mensenhandel. Ook de Nationaal Rapporteur is groot voorstander van een dergelijke loskoppeling. In zijn beleidsreactie op het evaluatierapport deelde de (voormalige) staatssecretaris van Justitie en Veiligheid mede dat er in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel in 2024 een verkenning zal plaatsvinden naar de mogelijkheden van deze loskoppeling. In afwachting van de resultaten van deze verkenning nam de staatssecretaris daarover nog geen besluit.⁵⁸

54 Winter et al., 2023.

55 Zie ook *Nationaal Rapporteur, 2021* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), p. 24.

56 Onder de oude regeling werd ook aan slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is direct na aangifte een verblijfsvergunning mensenhandel verstrekt. Door toekenning van deze reguliere verblijfsvergunning, kwam hun Dublinclaim te vervallen en werd Nederland verantwoordelijk voor de asielaanvraag.

57 Volgens de onderzoekers werden met de beleidswijziging nog drie andere doelen beoogd, namelijk (1) het terugdringen van het aantal aangiften mensenhandel zonder opsporingsindicaties in Nederland door Dublinclaimanten, (2) het ontlasten van organisaties betrokken bij de uitvoering van de B8/3-regeling en het migratiebeleid en (3) het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten. Winter et al., 2023, p. 46.

58 *Kamerstukken II 2023/24*, 28638, nr. 236.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat per 18 mei 2023 het beleid is gewijzigd over bedenktijd bieden aan slachtoffers van mensenhandel.⁵⁹ Voorheen werd alleen bedenktijd geboden aan vermoedelijke slachtoffers zonder rechtmatig verblijf in Nederland. Voortaan wordt bedenktijd gegund aan *alle* onderdanen van derde landen die vermoedelijk het slachtoffer zijn van mensenhandel. Reden voor deze beleidswijziging is een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 20 oktober 2022. Daarin overweegt het Hof dat in Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende een verblijfsrecht voor slachtoffers mensenhandel, geen onderscheid wordt gemaakt tussen rechtmatig en niet rechtmatig verblijvende onderdanen van derde landen. Dat betekent dat de vreemdelingrechtelijke bescherming van deze richtlijn zich niet beperkt tot slachtoffers die niet rechtmatig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. Ook slachtoffers die rechtmatig het grondgebied van een lidstaat zijn binnengekomen en daar rechtmatig verblijven, of die op andere wijze rechtmatig verblijf hebben, zoals slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is, komen in aanmerking voor de waarborgen die in de richtlijn zijn opgenomen, zoals de bedenktijd en een tijdelijke verblijfsvergunning.⁶⁰ Omdat de waarborgen uit Richtlijn 2004/81/EG zijn opgenomen in paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000, kon het Nederlandse beleid voor het niet aanbieden van bedenktijd aan slachtoffers uit derde landen met rechtmatig verblijf niet langer in stand blijven.

Sinds de beleidswijziging komen alle onderdanen van derde landen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel 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.⁶¹ Het bieden van een langere bedenktijd aan deze slachtoffers zou volgens de staatssecretaris tot gevolg kunnen hebben dat de uiterste termijn voor een Dublinoverdracht wordt overschreden. In zo'n geval wordt Nederland verantwoordelijk om de asielaanvraag te behandelen. Om dat risico te beperken, heeft de staatssecretaris gekozen voor een inkorting van de bedenktijd voor slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is. Het betreft hier overigens een tijdelijke werkwijze. Eind 2023 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd over een definitieve beleidswijziging voor de langere termijn.⁶² De staatssecretaris stelt dat er sinds de beleidswijziging in mei 2023 geen signalen zijn gekomen van mogelijke knelpunten in de uitvoering. Bovendien vormt het evaluatieonderzoek van het WODC naar de eerdere beleidswijziging van augustus 2019 volgens de staatssecretaris geen aanleiding om het huidige beleid van de bedenktijd te wijzigen. Wel wordt bekeken of de resultaten van de verkenning naar het loskoppelen van het strafrecht en het verblijfsrecht, die in het kader van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel in 2024 wordt uitgevoerd, aanleiding geven tot wijziging van het beleid.

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

60 HvJ EU 20 oktober 2022, C-66/21, ECLI:EU:C:2022:809, r.o. 51. Het arrest werd overigens gewezen naar aanleiding van prejudiciële vragen van de rechtbank Den Haag (Rb. Den Haag (zittingsplaats Zwolle) 29 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:727). Voor een uitgebreidere beschouwing van het arrest zie *JV* 2023/3 met annotatie van prof. dr. C.R.J.J. Rijken e.a.

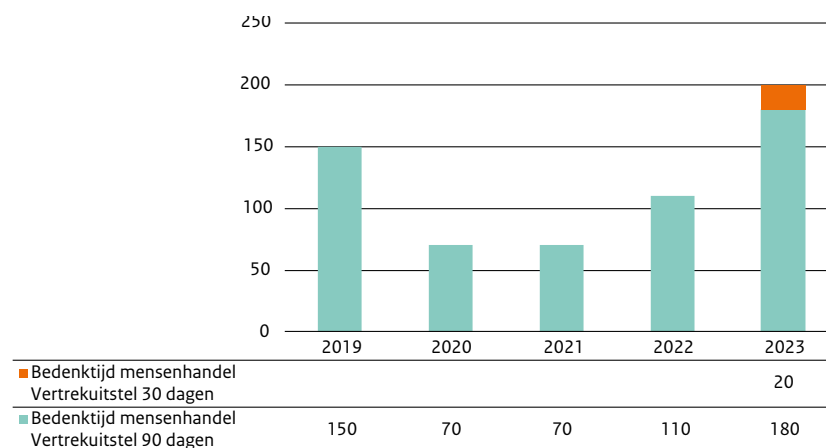
61 In de periode tussen de uitspraak van het Hof van Justitie en de beleidswijziging in mei 2023 kregen slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is aan wie de bedenktijd werd aangeboden, een bedenktijd van maximaal drie maanden. Paragraaf B8/3 Vc 2000.

62 *Kamerstukken II* 2023/24, 19637, nr. 3184.

7.4.2 Toegang tot verblijfsrecht van slachtoffers van buiten de EU

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de cijfers van de IND over het verlenen van uitstel van vertrek en het toekennen van verblijfsrecht aan slachtoffers van mensenhandel van buiten de EU. De cijfers die de IND heeft aangeleverd, zijn afgerond op tientallen. Hierdoor kunnen ze enigszins afwijken van de cijfers die in eerdere rapportages van de Nationaal Rapporteur over (een deel van) de periode zijn gerapporteerd.

Bedenktijd



Figuur 7.3 Aantal keer dat uitstel van vertrek is verleend door IND na aanbieding bedenkijd door de opsporingsdiensten in de periode 2019-2023, afgerond op tientallen⁶³

Bron: IND

Figuur 7.3 laat zien dat het aantal personen aan wie de IND uitstel van vertrek heeft verleend meer dan halveerde in 2020 ten opzichte van 2019 en dat dit aantal weer stijgt sinds 2022. Hier-tussen zit ook een klein aantal personen met op wie de Dublinverordening van toepassing is, dat hier volgens het beleid tussen augustus 2019 en augustus 2022 geen recht op had. Aangezien de ontvangen cijfers zijn afgerond op tientallen, is het niet te achterhalen hoeveel personen dit precies waren. De relatief lage aantallen in de periode 2020-2022 hebben vermoedelijk vooral te maken met de reisbeperkingen gedurende de COVID-19-pandemie, die in algemene zin leidde tot minder migratiebewegingen.

63 In de periode 2019-2022 is er geen vertrekuitstel van dertig dagen verleend. Dit is pas sinds de beleidswijziging van 18 mei 2023 mogelijk. Sindsdien krijgen vreemdelingen op wie de Dublinverordening van toepassing is en aan wie na 18 mei 2023 bedenkijd is verleend, een bedenkijd van dertig dagen. Andere onderdanen van derde landen die vermoedelijk het slachtoffer zijn van mensenhandel hebben recht op een bedenkijd van negentig dagen (zie ook hierboven bij 'Recente ontwikkelingen rondom de verblijfsregeling mensenhandel').

Verblijfsvergunning Mensenhandel

Tabel 7.2 Aantal keer dat de tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel is aangevraagd en verleend in de periode 2019-2023, afgerond op tientallen

	2019	2020	2021	2022	2023
Aanvragen mensenhandel Dublin	490	300	80	70	90
Aanvragen mensenhandel niet-Dublin	160	120	80	110	130
Totaal aantal verleende vergunningen	410	170-180	100	110-120	150

Bron: IND

Ook het aantal verleende tijdelijke verblijfsvergunningen mensenhandel is gedurende de COVID-19-periode afgenomen en vertoont sinds 2022 weer een opwaartse trend, zoals te zien is in Tabel 7.2. Opvallend is dat in de jaren 2019 en 2020 relatief veel mensen op wie de Dublinverordening van toepassing was de tijdelijke verblijfsvergunning hebben aangevraagd. Dit aantal is sindsdien gedaald. Deels vanwege de afgenomen migratiebewegingen door de coronamaatregelen en deels vanwege de eerdergenoemde beleidswijziging in augustus 2019.⁶⁴ Daarvoor werd bij deze groep slachtoffers de vergunning in eerste instantie na aangifte ambtshalve verleend en vervolgens doorgaans na korte tijd weer ingetrokken, meestal vanwege het ontbreken van voldoende opsporingsindicaties van mensenhandel in Nederland. In 2019 en 2020 is een tijdelijke vergunning mensenhandel nog respectievelijk 430 en 150 keer ingetrokken, terwijl dit aantal in de jaren daarna onder de honderd bleef. In de huidige situatie komen slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is niet in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel als het OM, vanwege het ontbreken van voldoende opsporingsindicaties van mensenhandel in Nederland, hun aanwezigheid in Nederland niet noodzakelijk acht. Het aantal personen op wie de Dublinverordening niet van toepassing is dat voor een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel in aanmerking komt, is stabiel en volgt grofweg dezelfde trend die ook bij de bedenktijd wordt gezien.

Voortgezet verblijf op niet-tijdelijke humanitaire gronden

Tabel 7.3. Aantal keer dat de verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf is aangevraagd bij en ingewilligd door de IND in de periode 2019-2023, afgerond op tientallen

	2019	2020	2021	2022	2023
Aanvragen voorgezet verblijf Dublin	40	10	<10	0	<10
Aanvragen voorgezet verblijf niet-Dublin	110	80	70	30	50
Totaal aantal inwilligingen	70-80	30-40	20-30	20-30	20-30

Bron: IND

Vergelijkbaar met de aanvragen voor tijdelijk verblijf wordt het voortgezet verblijf in 2023 vaker aangevraagd ten opzichte van 2022, al blijft het aantal laag in vergelijking met de jaren daarvoor (zie Tabel 7.3). Opvallend is dat personen op wie de Dublinverordening van toepassing is sinds 2021 (vrijwel) geen aanvraag meer hebben ingediend voor voortgezet verblijf. Ook opvallend is dat het inwilligingspercentage door de jaren heen flink kan verschillen.

64 Winter et al., 2023, p. 10-11.

Schrijnend pad

Net als in de vorige monitor is ook gedurende deze periode amper in eerste aanleg verblijfsrecht aangevraagd op basis van het schrijnend pad. Uit de door de IND aangeleverde informatie blijkt dat deze vergunning in 2020, 2022 en 2023 minder dan tien keer is verleend. De overige jaren is er geen verblijfsrecht verleend op grond van het schrijnend pad.⁶⁵

7.4.3 Persoonskenmerken van slachtoffers in beeld bij de IND

Uit de IND-cijfers blijkt vooral dat slachtoffers van mensenhandel een grote diversiteit aan nationaliteiten en leeftijden hebben. De meeste slachtoffers die een verblijfsvergunning mensenhandel aanvragen zijn tussen de 17 en 42 jaar oud, waarbij de piek ligt rond het 24^e levensjaar. In de jaren 2019 en 2020 kwamen slachtoffers nog opvallend vaak uit Nigeria en Uganda. Dit zijn ook in de rest van de periode de belangrijke herkomstlanden, samen met Sierra Leone, maar de getallen springen er minder uit dan voorheen. In de periode waarover wordt gerapporteerd is aan slachtoffers met 85 verschillende nationaliteiten de verblijfsvergunning mensenhandel verleend. Ten slotte hebben bijna twee keer zoveel vrouwen (420) als mannen (200) uitstel van vertrek aangevraagd. Mannen vroegen in 2019 en 2020 nog vaker een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel aan dan vrouwen, maar dit aandeel nam vanaf 2021, dus na de beleidswijziging voor slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is in augustus 2019, af. Het aandeel vrouwen en mannen dat voortgezet verblijf aanvroeg was gelijk in 2020. In de andere jaren was het aandeel vrouwen steeds groter.

7.5 In het kort

Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op hulpverlening en bescherming. De hulpverlening en opvang van slachtoffers zijn complex georganiseerd en versnipperd. Daarnaast bestaat er geen compleet beeld van het totaalaanbod ervan. Hierdoor ervaren slachtoffers moeite om (tijdig) toegang te krijgen tot hulp. Een nationaal verwijsmechanisme is van belang om te garanderen dat slachtoffers wel tijdig toegang krijgen.

Naast opvang en hulp, hebben slachtoffers van mensenhandel ook recht op een schadevergoeding. Zij kunnen zich hiervoor wenden tot de rechter in het geval van een strafrechtelijke veroordeling van een dader, of tot het Schadefonds Geweldsmisdrijven als er geen dader wordt veroordeeld. In dat laatste geval moet het slachtofferschap aannemelijk worden gemaakt met objectieve informatie. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven behandelt vooral aanvragen van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Veruit de meeste aanvragers zijn vrouw, namelijk 84%. Een groot deel van de aanvragers is 23 jaar of jonger ten tijde van het misdrijf, namelijk 47,5%. In totaal is 14% minderjarig op het moment dat het misdrijf plaatsvond.

Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel zonder duurzaam verblijfsrecht in Nederland mogen onder bepaalde voorwaarden in Nederland blijven. Als de opsporingsorganisaties politie,

65 Uit onderzoek van het WODC uit 2020 blijkt dat het schrijnend pad bijna niet wordt gebruikt. Op basis van gehouden focusgroepen wordt de reden daarvoor onder meer gevonden in onbekendheid met de regeling onder professionals. Ook gaven deelnemers van de focusgroepen aan weinig ervaring te hebben met de regeling of deze slechts te gebruiken in de meest uitzonderlijke gevallen. Bovendien zijn de voorwaarden voor deelname aan het schrijnend pad niet duidelijk genoeg en kan het drempelverhogend werken dat bij dit proces de politie alsnog betrokken is. Van der Meer, Maliepaard, Van Can & Schans, 2020, p. 36. Zie ook Noteboom & Dettmeijer, 2015.

NLA en KMar in aanraking komen met een persoon voor wie de geringste aanwijzing bestaat dat die een slachtoffer is van mensenhandel, moeten zij deze persoon bedenktijd aanbieden. Als het slachtoffer aangifte doet verleent de IND een verblijfsvergunning mensenhandel, zolang het opsporingsonderzoek loopt. Hetzelfde geldt voor slachtoffers die niet in staat zijn om aangifte te doen, of dit niet kunnen vanwege de risico's die hiermee gepaard gaan. Na afloop van deze vergunning kunnen slachtoffers onder voorwaarden een aanvraag voor voortgezet verblijf doen. Uit cijfers van de IND blijkt dat het aantal keren dat bedenktijd is verleend en het aantal verleende verblijfsvergunningen mensenhandel weer aan het stijgen zijn. 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. Hiervoor worden nauwelijks aanvragen ingediend. Het aantal verleende vergunningen voortgezet verblijf blijft laag.

CASUS 6

Opvang van en hulpverlening aan gezin bij wie sprake is van vermoedelijke arbeidsuitbuiting

Tijdens een bezoek aan een woning van een Nederlandse man in Noord-Brabant stuit een deurwaarder op een gezin afkomstig uit de Balkan. Het gezin bestaat uit een man en vrouw en drie minderjarige kinderen, van wie er één zeer jong is. Ze leven in de woning onder zorgelijke omstandigheden. Ze hebben geen geld, geen eten en geen medicijnen. Een van de kinderen spreekt redelijk Nederlands en vertelt dat ze elke dag moeten werken. Zo moeten ze flyers uitprinten, bijsnijden en bezorgen. De kinderen mogen niet naar school. De man van het gezin moet schilderwerkzaamheden verrichten voor het bedrijf van een Nederlandse man. Het gezin heeft een maand gewerkt met vier personen en daarvoor is hen 6.000 euro beloofd. Dit blijkt een valse belofte, ze hebben daar namelijk niets van ontvangen. Ze zeggen bang te zijn voor de Nederlandse man die heeft gedreigd dat hij ze iets aandoet als ze iets verkeerd doen of hierover praten met anderen. Het gezin is door deze en een andere man opgehaald van een AZC in België. Daar waren zij in afwachting van een nieuwe procedure. De man van het gezin is een baan in een stad in België beloofd, het gezin zou een appartement krijgen en de kinderen zouden naar school kunnen. Het gezin wist echter niet dat ze naar een woning in Nederland zouden worden gebracht. Ze hebben de man verteld dat ze terug willen naar België, omdat ze bang zijn voor de gevolgen voor hun asielprocedure daar. Maar dat wordt ze verboden.

De woning is een huurwoning van een woningbouwcorporatie en er is sprake van een huurachterstand. De kinderen hebben verteld dat ze geen verwarming aan mochten doen of warm water mochten gebruiken zonder toestemming, ondanks dat het winter was. Er was ook een Afrikaanse man in de woning die eveneens voor de Nederlandse man moest werken. Deze man, de vermoedelijke mensenhandelaar, is dan al drie weken niet meer in de woning geweest.

Om het gezin tot rust te laten komen, beter in beeld te krijgen wat er speelt, en vanwege zorgen om de veiligheid van het gezin, wordt het gezin onder regie van de zorgcoördinator van het Zorg- en Veiligheidshuis ondergebracht in een crisiswoning van een hulpverleningsorganisatie. Daarnaast wordt ambulante hulpverlening ingezet. Beide instanties worden betaald door een van de betrokken gemeenten.

Na de intake met de opsporingsinstantie krijgt het gezin geen bedenktijd aangeboden en kan het geen gebruikmaken van de B8-regeling, de verblijfsregeling mensenhandel voor slachtoffers zonder verblijfsrecht. Daarom is er ook geen grond voor opvang van het gezin in de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) en de bijbehorende hulpverlening, noch voor de financiering ervan. Ook al is er op dat moment wel plek. De COSM is de opvang voor niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel in de bedenktijd.

8 Persoons- kenmerken daders

Veruit de meest voorkomende vorm van mensenhandel is binnenlandse seksuele uitbuiting. Daders van deze vorm van mensenhandel zijn op het moment van plegen, het jongst. Zij maken ook de jongste slachtoffers vergeleken met de andere mensenhandelvormen. Meer dan 85% van de daders van deze vorm van mensenhandel is man. Bij internationale seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting zijn relatief vaker vrouwelijke daders betrokken.

8.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 tot en met Hoofdstuk 6 gingen over de strafrechtelijke aanpak – van signalering tot berechting – van mensenhandel in de jaren 2019-2023. Dit hoofdstuk gaat over de personen waar deze strafrechtelijke aanpak zich op richt. Er worden drie basale persoonskenmerken – namelijk het geslacht, de leeftijd en het geboorteland – van de verdachten van mensenhandel in de verschillende fases van de strafrechtketen besproken en met elkaar vergeleken. Ook wordt hierbij, waar mogelijk, onderscheid gemaakt tussen de vier mensenhandelvormen: binnenlandse seksuele uitbuiting, internationale seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie §1.2). De resultaten hebben telkens betrekking op de totale periode 2019-2023.

Leeswijzer

§8.2 beschrijft de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk worden gebruikt. De daaropvolgende drie paragrafen geven de cijfermatige resultaten uitgesplitst per mensenhandelvorm weer: §8.3 het geslacht van de daders van mensenhandel in de strafrechtketen, §8.4 de leeftijd en §8.5 de herkomst (gebaseerd op het geboorteland). Tot slot vat §8.6 deze resultaten samen door per mensenhandelvorm kort de globale daderprofielen te schetsen.

In dit hoofdstuk wordt regelmatig gesproken over daders. Naast de door de rechter voor mensenhandel veroordeelde personen, worden hiermee soms ook de personen bedoeld die de politie of het Openbaar Ministerie (OM) op enig moment verdenkt van mensenhandel, ongeacht of zij uiteindelijk ook veroordeeld worden.

8.2 Achtergrond van de cijfers

De basale persoonskenmerken van de daders van de vier verschillende mensenhandelvormen worden per fase in de strafrechtketen beschreven en onderling vergeleken. Er worden hierbij vier fasen onderscheiden: signalering, opsporing, dagvaarding en veroordeling. De groepen daders per fase in de strafrechtketen overlappen deels. Het is immers mogelijk dat een dader in de periode 2019-2023 zowel door de politie is gesignaleerd, als onderdeel uitmaakte van een opsporingsonderzoek, als door het OM is gedagvaard, als door de rechter is veroordeeld.

- Signalering: alle 1.259 personen die in 2019-2023 als verdachte zijn geregistreerd bij de door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel (zie §3.3.1, Figuur 3.4).¹
- Opsporing: alle 859 personen die als verdachte voorkomen in de totaal 537 in 2021-2023 gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel door de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) of de Koninklijke Marechaussee (KMar) (zie §4.3, Figuur 4.1).^{2,3}
- Dagvaarding: alle 447 personen van wie de mensenhandelzaak in 2019-2023 door de rechter in eerste aanleg is afgedaan (zie Figuur 6.1).^{4,5}

1 Zie §3.2 voor de achtergrond van deze cijfers.

2 Zie §4.2 voor de achtergrond van deze cijfers.

3 Voor de fase van opsporing zijn alleen gegevens over de periode 2021-2023 gebruikt (zie §4.2 voor de reden hiervoor).

4 Zie §5.2 en §6.2 voor de achtergrond van deze cijfers.

5 Er is hier niet gekozen voor de net andere (maar grotendeels overlappende) selectie van alle 473 verdachten die in genoemde periode door het OM zijn gedagvaard, al dan niet middels voeging ter berechting (zie Figuur 5.8), omdat van deze verdachte vaak niet bekend is of het in geval van seksuele uitbuiting om de binnenlandse of de internationale variant gaat (zie §5.2.2 en §6.2.2).

- Veroordeling: alle 318 personen die in 2019-2023 zijn veroordeeld voor mensenhandel (zie Figuur 6.3).^{6,7}

8.2.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

Voor de fasen van signalering en opsporing geldt dat de daders niet zonder haken en ogen kunnen worden ingedeeld naar de vier vormen van mensenhandel: binnenlandse seksuele uitbuiting, internationale seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie §1.2). Bij seksuele uitbuiting ontbreekt hier namelijk informatie over de binnenlandse of internationale aard (zie §3.2.1). De persoonskenmerken kunnen in deze fasen daarom alleen voor seksuele uitbuiting (totaal), arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting worden getoond. De persoonskenmerken van daders van overige vormen van mensenhandel, waaronder ook mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, zijn in deze fasen niet apart weergegeven, maar wel meegenomen in het totaal van alle mensenhandelvormen. Hierdoor tellen de weergegeven mensenhandelvormen in de fasen van signalering en opsporing niet op tot het totaal.

In de fasen dagvaarding en veroordeling kunnen meestal wel de vier mensenhandelvormen worden onderscheiden. Voor meer informatie over hoe dit onderscheid is gemaakt zie §6.2.2. Van 18 van de gedagvaarde daders van seksuele uitbuiting en 11 veroordeelde daders van seksuele uitbuiting is het echter niet bekend of het om binnenlandse of internationale seksuele uitbuiting gaat. Hun persoonskenmerken zijn niet apart weergegeven, maar wel meegenomen in het totaal van alle mensenhandelvormen. Hierdoor tellen de weergegeven mensenhandelvormen ook in de fasen van dagvaarding en veroordeling niet op tot het totaal. De incidenteel voorkomende overige vormen van uitbuiting, zoals bijvoorbeeld gedwongen bedelarij, zijn in deze fasen onder de mensenhandelvorm 'criminele uitbuiting' geschaard.

8.2.2 Beperkingen aan de data

Dit hoofdstuk gaat over de daders die in beeld zijn gekomen bij de opsporingsinstanties en het OM. Er kan niet vanuit worden gegaan dat de kenmerken van deze groep representatief zijn voor alle daders van mensenhandel die in Nederland actief zijn. Allereerst ontbreekt het nog steeds aan kennis over de aard en omvang van de populatie daders van mensenhandel. In een eerdere Dadermonitor heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen om hiervoor een prevalentieschatting uit te voeren, maar die aanbeveling is niet opgevolgd (zie ook §1.4).⁸

Daarnaast is het aantal daders niet compleet voor de fase van signalering, omdat daar gegevens van de NLA en de KMar ontbreken. Daardoor zijn in deze fase met name daders van arbeidsuitbuiting (gesignaleerd door de NLA), maar ook daders van internationale seksuele uitbuiting (gesignaleerd door de KMar), ondervetegenwoordigd (zie §3.3). Ook ontbreekt soms informatie over bepaalde persoonskenmerken van sommige daders, omdat deze niet door de opsporingsinstanties of het OM zijn geregistreerd. Voor de specifieke beperkingen aan de data wordt voor signalering verwezen naar §3.2.2, voor opsporing naar §4.2.2, voor dagvaarding naar §5.2.4, en voor veroordeling naar §6.2.5.

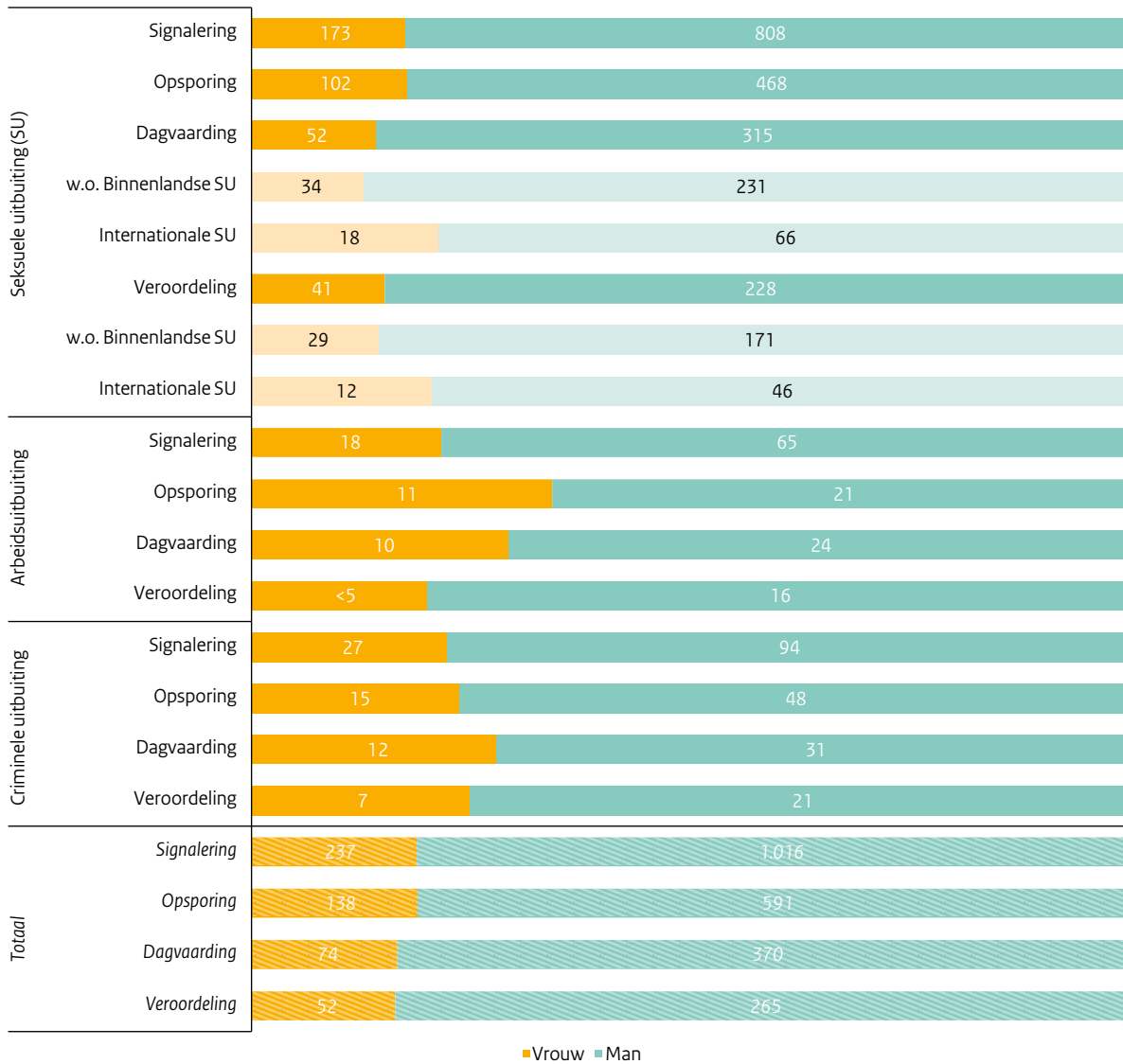
6 Het gaat om 318 veroordelingen voor mensenhandel, al dan niet na voeging ter terechtzitting.

7 Zie §6.2 voor de achtergrond van deze cijfers.

8 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3 en §8.2.1.2, Aanbeveling 1.

8.3 Geslacht

Figuur 8.1 laat per mensenhandelvorm zien wat het geslacht is van de daders in de verschillende fasen van de strafrechtketen. De daders van wie het geslacht onbekend is, zijn niet opgenomen in de figuur.⁹



Figuur 8.1 De geslachtsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (opsporing: 2021-2023)

Bron: EMM (v.w.b. signalering en opsporing) en Phoenix (peildatum 26 april 2024, v.w.b. dagvaarding en veroordeling)

9 Bij signalering gaat het daarom om totaal 1.253 (in plaats van 1.259) daders, bij opsporing om 729 (in plaats van 859) daders, bij dagvaarding om 444 (in plaats van 447) daders, en bij veroordeling om 317 (in plaats van 318) daders. NB: in de fasen dagvaarding en veroordeling is één van de personen met een onbekend geslacht een rechtspersoon (zie §6.1.2).

Een op de vijf à zes daders is vrouw

Het percentage vrouwelijke daders binnen het totaal van alle mensenhandelvormen ligt in de fasen van signalering en opsporing rond de 19%. In de fasen van dagvaarding en veroordeling is dit iets lager, namelijk zo'n 16%. Dit betekent dat vrouwelijke daders in verhouding wat minder vaak worden gedagvaard dan mannelijke daders.

Uit de figuur blijkt verder dat daders van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting relatief vaker vrouw zijn dan daders van seksuele uitbuiting. En bij internationale seksuele uitbuiting zijn vaker vrouwelijke daders betrokken dan bij binnenlandse seksuele uitbuiting.

8.4 Leeftijd

Tabel 8.1 geeft per mensenhandelvorm weer wat de gemiddelde leeftijd is van de daders in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Bij signalering en opsporing gaat het om de leeftijd op het moment van respectievelijk de datum kennisname en start van het opsporingsonderzoek. Bij dagvaarding en veroordeling gaat het om de leeftijd op het moment van het plegen. De weergegeven leeftijd van de daders in de fasen van signalering en opsporing zal daarom wat hoger zijn dan hun daadwerkelijke pleegleeftijd.

Tabel 8.1 Gemiddelde leeftijd van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (opsporing: 2021-2023)¹⁰

	Seksuele uitbuiting	Binnenlandse seksuele uitbuiting	Internationale seksuele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting	Criminele uitbuiting	Totaal
Signalering (N=1.258) ¹¹	32,6			43,4	32,1	33,5
Opsporing (N=729) ¹²	33,8			43,1	32,7	34,0
Dagvaarding (N=446) ¹³		29,2	31,3	39,1	34,9	31,1
Veroordeling (N=317) ¹⁴		28,3	30,4	41,2	34,2	30,2

Bron: EMM (v.w.b. signalering en opsporing) en Phoenix (peildatum 26 april 2024, v.w.b. dagvaarding en veroordeling)

- 10 De standaardafwijking van de gemiddelde leeftijd ligt voor seksuele uitbuiting tussen de 8 en de 12 jaar, voor arbeidsuitbuiting tussen 11 en 15 jaar en voor criminele uitbuiting tussen 11 en 12 jaar. Bij het totaal gaat het om 10 tot 12 jaar.
- 11 Bij signalering is de leeftijd van 1 van de totaal 1259 daders onbekend.
- 12 Bij opsporing is de leeftijd van 130 van de totaal 859 daders onbekend.
- 13 Bij dagvaarding is 1 van de totaal 447 daders een rechtspersoon (zie ook §6.1.2), en daarom hier buiten beschouwing gelaten.
- 14 Bij veroordeling is 1 van de totaal 318 daders een rechtspersoon (zie ook §6.1.2), en daarom hier buiten beschouwing gelaten.

Daders gemiddeld zo'n 30 jaar

De totaal kolom geeft weer dat de gemiddelde leeftijd van daders iets boven de 30 jaar ligt. De mediane leeftijd ligt steeds wat lager, wat betekent dat meer dan de helft van de daders jonger is dan gemiddeld. In Tabel 8.1 is ook te zien dat de gemiddelde leeftijd van daders in de fasen dagvaarding en veroordeling enkele jaren lager ligt dan in de fasen van signalering en opsporing. Dit komt in ieder geval deels doordat het in de fasen van signalering en opsporing niet gaat om de pleegleeftijd, maar om de iets oudere leeftijd ten tijde van kennisname of opsporing. Ook kan het zo zijn dat jongere daders in verhouding wat vaker gedagvaard worden dan oudere daders.

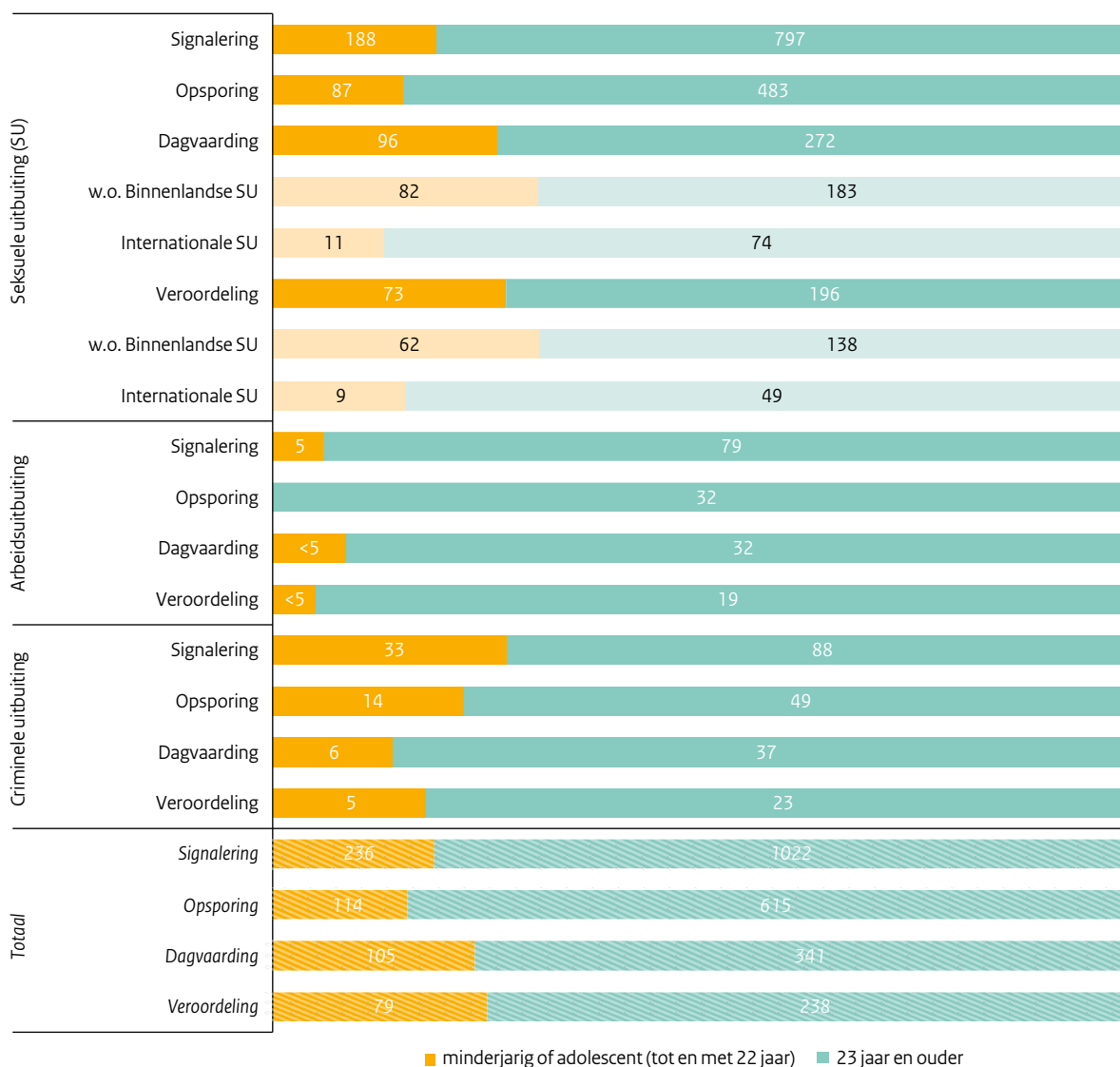
Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn gemiddeld het jongste: zo'n 28 à 29 jaar op het moment van plegen. En daders van arbeidsuitbuiting zijn gemiddeld het oudste: zij zijn dan gemiddeld begin 40.

Figuur 8.2 toont de leeftijd van de daders in categorieën, wederom per mensenhandelvorm en per fase in de strafrechtketen. Ook hier geldt dat het bij dagvaarding en veroordeling gaat om de leeftijd op het moment van plegen, maar bij signalering en opsporing om de leeftijd ten tijde respectievelijk kennisname en opsporing, wanneer ze dus wat ouder zijn. Voor de leesbaarheid van de figuur is het aantal leeftijdscategorieën beperkt tot twee: minderjarige of adolescente daders (tot en met 22 jaar) versus volwassen daders van 23 jaar en ouder. Op minderjarigen – 12 tot en met 17 jaar – past de rechter in beginsel het jeugdstrafrecht toe.¹⁵ Op adolescenten – 18 tot en met 22 jaar – is sinds april 2014 het adolescentenstrafrecht van toepassing. Dat betekent dat de rechter ervoor kan kiezen ook hen te bestraffen volgens het jeugdstrafrecht (zie ook de kadertekst 'Toepassing jeugd- en adolescentenstrafrecht' in §6.1.1.2).¹⁶ De daders van wie de leeftijd onbekend is, zijn niet opgenomen in de figuur.¹⁷

15 Op daders die 16 of 17 jaar oud waren op het moment van plegen van het delict kan de rechter het jeugdstrafrecht buiten toepassing laten en hen volgens het volwassenstrafrecht bestraffen. Dit kan wanneer de rechter daartoe grond vindt in de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77b Sr).

16 Bij adolescente daders kan de rechter besluiten dat het jeugdstrafrecht wordt toegepast indien de rechter daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77c Sr, *Stb.* 2013, 485).

17 Bij signalering gaat het daarom om totaal 1.258 (in plaats van 1.259) daders, bij opsporing om 729 (in plaats van 859) daders, bij dagvaarding om 446 (in plaats van 447) daders, en bij veroordeling om 317 (in plaats van 318) daders. NB: in de fasen dagvaarding en veroordeling is één van de personen met een onbekende leeftijd een rechtspersoon (zie §6.1.2).



Figuur 8.2 De leeftijdsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (opsporing 2021-2023)

Bron: EMM (v.w.b. signalering en opsporing) en Phoenix (peildatum 26 april 2024, v.w.b. dagvaarding en veroordeling)

Een vijfde tot een kwart van daders is minderjarig of adolescent

Uit de leeftijdsverdeling van de daders van alle mensenhandelvormen samen, blijkt dat daders naarmate ze verder komen in de strafrechtketen naar verhouding vaker minderjarig of adolescent zijn. Van de gesignaleerde daders is zo'n 19% minderjarig of adolescent. Terwijl dat bij de veroordeelden 25% is. Dit komt in ieder geval deels doordat het in de eerdere fasen van de strafrechtketen gaat om de wat oudere leeftijd op het moment van kennisname of opsporing in plaats van de pleegleeftijd. Daarnaast is het ook mogelijk dat jongere daders in verhouding wat vaker gedagvaard worden dan oudere daders. Het gaat bij de daders tot en met 22 jaar overigens met name om adolescenten en slechts incidenteel om minderjarigen. Het gaat in de verschillende fasen namelijk maar om 3% tot 5% minderjarigen.

Vaker jonge daders bij binnenlandse seksuele uitbuiting

Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn vaker minderjarig of adolescent dan daders van de andere mensenhandelvormen. Het percentage gedagvaarde en veroordeelde minderjarigen en adolescenten van binnenlandse seksuele uitbuiting ligt rond de 31%. Dat vooral deze daders naar verhouding vaak jong zijn heeft de Nationaal Rapporteur al in eerdere Dadermonitors geconstateerd.¹⁸ Ook de slachtoffers van deze vorm van mensenhandel zijn het vaakst minderjarig of adolescent (zie Figuur 2.9). Dat maakt dit een zeer zorgelijke vorm van mensenhandel. Dat daders zich al op zo'n jonge leeftijd schuldig maken aan een ernstig misdrijf als mensenhandel onderstreept de urgentie om meer kennis te verzamelen over de achtergrond van deze daders. De Nationaal Rapporteur heeft daarom onderzoek gedaan naar de achtergronden en persoonlijke situaties van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. De bevindingen daarvan zijn gepubliceerd in *Brede blik op daderschap*.¹⁹

In de fasen van signalering en opsporing is het percentage minderjarige en adolescenten daders van criminele uitbuiting ook hoog. Zo is ruim 27% van de gesignaleerde daders jonger dan 23 jaar. In de fasen van dagvaarding en veroordeling is dit percentage echter een stuk lager, respectievelijk 14% en 18%. Bij criminele uitbuiting stromen dus juist de oudere daders wat vaker door in de strafrechtketen dan de jongere daders. Bij arbeidsuitbuiting komen minderjarige of adolescenten daders nauwelijks voor.

8.5 Herkomst

In Tabel 8.2 zijn de vijf meest voorkomende geboortelanden van daders weergegeven per mensenhandelvorm. Voor de leesbaarheid laat de tabel alleen de top-5-geboortelanden zien voor de fase van dagvaarding. Dit zijn de personen tegen wie het OM voldoende bewijs ziet om de zaak voor te leggen aan de rechter. Alleen als méér dan twee daders geboren zijn in een van de vijf meest voorkomende landen, is het land opgenomen in de tabel. Om die reden is niet bij iedere mensenhandelvorm de volledige top-5 weergegeven. Merk op dat het hier gaat om het geboorteland, en dus niet over de (mogelijk relevantere) nationaliteit. Het geboorteland is namelijk de enige informatie over de herkomst van daders die in het databestand afkomstig uit Phoenix (gebaseerd op de registratie van het OM) voorhanden is. De 444 gedagvaarde daders van wie het geboorteland bekend is, zijn geboren in meer dan 40 verschillende landen.

18 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), §8.4; Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §7.5.

19 Nationaal Rapporteur, 2024 (Brede blik op daderschap: Achtergronden van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting); en de daarop aanvullende publicatie Nationaal Rapporteur, 2024 (Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting: Licht verstandelijke beperking en slachtofferschap).

Tabel 8.2 Top-5 geboortelands van gedagvaarde daders van mensenhandel, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023

Bron: Phoenix (peildatum 26 april 2024)

Top-5	Binnenlandse seksuele uitbuiting (N=264)	Internationale seksuele uitbuiting (N=84)	Arbeidsuitbuiting (N=35)	Criminele uitbuiting (N=43)	Totaal (N=444)
1	Nederland (74%)	Roemenië (35%)	Nederland (42%)	Nederland (49%)	Nederland (58%)
2	Ned. Antillen (vml) (4%)	Nederland (21%)	Bulgarije (8%) Marokko (8%) Pakistan (8%)	Roemenië (12%)	Roemenië (10%)
3	Marokko (3%)	Bulgarije (14%)		Joegoslavië (vml) (9%)	Bulgarije (4%)
4	Roemenië (2%) Suriname (2%)	Hongarije (9%)			Ned. Antillen (vml) (3%)
5					Hongarije (2%) Marokko (2%)

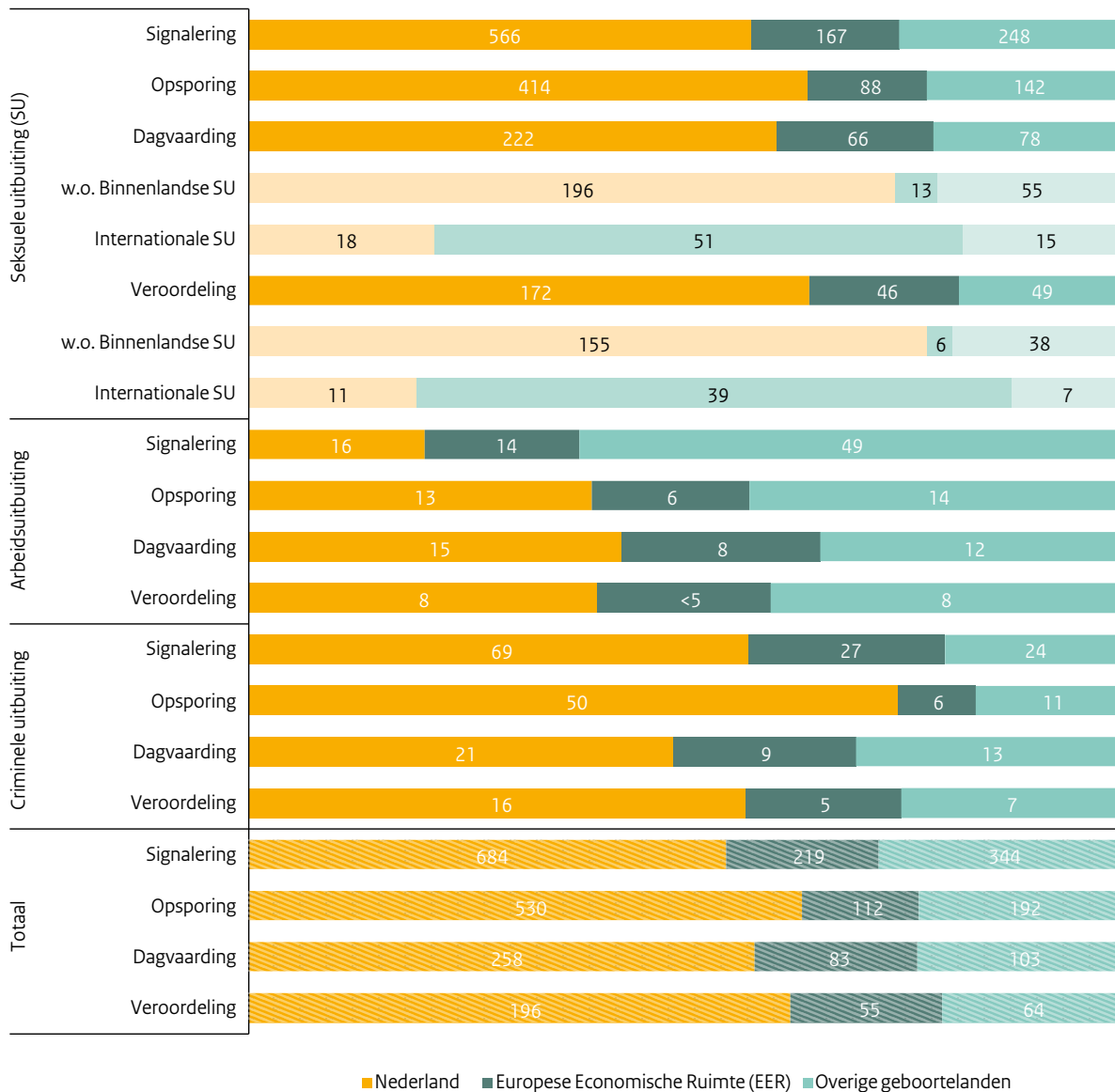
Aandeel in Nederland geboren daders het hoogst bij binnenlandse seksuele uitbuiting

Allereerst valt op dat Nederland het meest voorkomende geboorteland is voor drie van de vier vormen van mensenhandel. De uitzondering is internationale seksuele uitbuiting. Daar komt Roemenië vaker voor als geboorteland. Bij binnenlandse seksuele uitbuiting is het aandeel in Nederland geboren daders het hoogst (74%). Bij deze mensenhandelvorm is na Nederland een aanzienlijk kleiner aandeel geboren in de voormalige Nederlandse Antillen (4%), Marokko (3%) en Suriname (2%) en Roemenië (2%). Eerstgenoemde drie landen zijn traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten. Hoogstwaarschijnlijk gaat het hier tenminste voor een deel om daders die in Nederland zijn opgegroeid, in plaats van om daders die in het kader van de mensenhandel naar Nederland zijn gekomen.

Figuur 8.3 toont tot slot, per mensenhandelvorm en fase in de strafrechtketen, welk deel van de daders is geboren in Nederland, in een ander land dat behoort tot de Europese Economische Ruimte (EER),²⁰ of in een overig land. Voor de leesbaarheid van de figuur is de derde categorie 'overige geboortelands' niet verder uitgesplitst. Waar relevant wordt daar wel in de tekst op ingegaan. De daders van wie het geboorteland onbekend is, zijn niet opgenomen in de figuur.²¹

20 Inclusief Zwitserland. Het gaat hier om landen waarbij vrij verkeer van personen en diensten met Nederland geldt.

21 Bij signalering gaat het daarom om totaal 1.247 (in plaats van 1.259) daders, bij opsporing om 834 (in plaats van 859) daders, bij dagvaarding om 444 (in plaats van 447) daders, en bij veroordeling om 315 (in plaats van 318) daders. NB: in de fasen dagvaarding en veroordeling is één van de personen met een onbekend geboorteland een rechtspersoon (zie §6.1.2).



Figuur 8.3 De herkomstregio's van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2019-2023 (opsporing 2021-2023)

Bron: EMM (v.w.b. signalering en opsporing) en Phoenix (peildatum 26 april 2024, v.w.b. dagvaarding en veroordeling)

Meer dan de helft van alle daders in Nederland geboren

In de verschillende fasen van de strafrechtketen is 55% tot 64% van alle daders in Nederland geboren. Tussen de 13% en 19% is geboren in een ander land behorende tot de EER, en 20% tot 28% in een overig geboorteland. De herkomstregio's verschillen sterk per mensenhandelvorm.

Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn het vaakst in Nederland geboren. Het gaat om driekwart van de daders van deze mensenhandelvorm. Bij daders van criminele uitbuiting gaat het ook nog om ruim de helft: tussen de 49% en 75% in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Bij arbeidsuitbuiting om 20% tot 43%. En bij internationale seksuele uitbuiting om maar een vijfde deel. De meeste daders van laatstgenoemde mensenhandelvorm – 61% tot 68% - zijn geboren in een ander land dat deel uitmaakt van de EER. Het gaat dan met name om Roemenië,

Bulgarije en Hongarije (zie ook Tabel 8.2). Daders van arbeidsuitbuiting zijn vaker dan daders van andere mensenhandelvormen geboren in een ‘overig geboorteland’. Hier gaat het om 34% tot 62% in de verschillende fasen van de strafrechtketen.

8.6 In het kort

De meeste daders van mensenhandel die strafrechtelijk worden aangepakt zijn man, maar ook vrouwelijke daders komen geregeld voor. Ongeveer één op de vijf à zes daders is vrouw. De gemiddelde leeftijd ligt rond de 30 jaar. Ongeveer een kwart van de daders is nog adolescent (of incidenteel minderjarig) op het moment van plegen. Ruim de helft van de daders is in Nederland geboren.

Daders binnenlandse seksuele uitbuiting het vaakst man, het jongst, en het vaakst in Nederland geboren

Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn vaker dan daders van andere mensenhandelvormen man. Het gaat om ruim 85%. Ze zijn, met een gemiddelde leeftijd van 28 à 29 jaar op het moment van plegen, ook het jongst. 31% is dan zelfs nog minderjarig of adolescent. Zij maken ook de jongste slachtoffers vergeleken met de andere mensenhandelvormen. Driekwart van de gedagvaarde en veroordeelde daders van binnenlandse seksuele uitbuiting is in Nederland geboren.

In recente publicaties van de Nationaal Rapporteur²² is dieper ingegaan op de pleegprofielen en achtergronden van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Daaruit blijkt dat zij op veel verschillende gebieden achterblijven, niet alleen vergeleken met personen die geen delicten plegen, maar ook ten opzichte van daders van criminaliteit in het algemeen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de gezinssituatie waarin ze opgroeien, hun opleidingsniveau, het hebben van een licht verstandelijke beperking, eigen slachtofferschap of het hebben van een criminele sociale omgeving. Het maximaal inzetten op hulp aan daders (naast straffen) biedt mogelijkheden om (herhaald) daderschap, en daarmee slachtofferschap, te voorkomen.

Daders internationale seksuele uitbuiting het vaakst geboren in EER-landen

Ruim een vijfde van de daders van internationale seksuele uitbuiting is vrouw. Dat is vaker dan daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Ze zijn met een gemiddelde leeftijd van rond de 30 jaar op het moment van plegen ook wat ouder dan hen, maar jonger dan daders van criminele uitbuiting en met name dan daders van arbeidsuitbuiting. Daders van internationale seksuele uitbuiting zijn meestal niet in Nederland geboren. Zij zijn, met ruim 60%, veel vaker dan daders van de andere mensenhandelvormen geboren in andere landen die behoren tot de Europese Economische Ruimte (EER).

Daders arbeidsuitbuiting vaak vrouw en het oudst

Daders van arbeidsuitbuiting zijn vaker dan daders van de seksuele uitbuitingsvormen vrouw. Het gaat in de verschillende fasen van de strafrechtketen om 20% tot 34%. Deze daders zijn daarnaast het oudst. Ze zijn gemiddeld begin 40 op het moment van plegen. Minderjarige en adolescente daders van arbeidsuitbuiting komen nauwelijks voor. Daders van arbeidsuitbuiting

²² Nationaal Rapporteur, 2024 (Brede blik op daderschap: Achtergronden van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting); en de daarop aanvullende publicatie Nationaal Rapporteur, 2024 (Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting: Licht verstandelijke beperking en slachtofferschap).

zijn vaker dan daders van andere mensenhandelvormen geboren in een land behorende tot de categorie 'overige geboortelanden', oftewel landen die geen deel uitmaken van de EER.

Daders criminele uitbuiting in het begin van de strafrechtketen vaak vrouw en jong

Net als daders van arbeidsuitbuiting, zijn daders van criminele uitbuiting relatief vaak vrouw. Het gaat bij hen om 22% tot 28% vrouwelijke daders in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Wel zijn daders van criminele uitbuiting aanzienlijk jonger dan daders van arbeidsuitbuiting, gemiddeld namelijk zo'n 32 tot 35 jaar. Het percentage minderjarige of adolescente daders van criminele uitbuiting is in de fase van signalering hoog. Het gaat daar namelijk om 27%, wat zelfs in de buurt komt van het hoge aandeel jonge daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Maar bij criminele uitbuiting lijken de oudere daders vaker door te stromen in de strafrechtketen dan de jongere daders. In de fasen van dagvaarding en veroordeling gaat het namelijk nog maar om respectievelijk 14% en 18% minderjarige of adolescente daders. Ruim de helft van de daders van criminele uitbuiting is geboren in Nederland.

9 Conclusie

In de aanpak van mensenhandel zijn er meerdere hardnekkige problemen, die in de praktijk niet gemakkelijk oplosbaar zijn. Dit ondanks de inspanningen van vele professionals en de betrokkenheid van steeds meer organisaties en personen bij de aanpak van mensenhandel. Eerdere aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur zijn nog steeds actueel. De juiste keuzes en een meer strategische aansturing kunnen de effectiviteit van de integrale aanpak van mensenhandel vergroten en de bescherming van slachtoffers verbeteren.

9.1 Inleiding

“Trafficking in human beings constitutes a violation of human rights and an offense to the dignity and the integrity of the human being.”¹

De ernst van het delict mensenhandel is kort maar krachtig samengevat in deze zin uit het Verdrag van Warschau. Het is een delict dat het leven van slachtoffers tekent. Niet alleen tijdens de uitbuiting, maar ook nog lang daarna kunnen slachtoffers ernstige schade ondervinden op zowel fysiek, psychisch als sociaal vlak.² De verplichtingen van de Nederlandse staat om mensenhandel zoveel mogelijk te voorkomen, slachtoffers te beschermen en ondersteunen, en daders te vervolgen en berechten, zijn dan ook van groot belang om te bepalen wat Nederland moet doen in de aanpak mensenhandel.³ Dit vereist een consequente en maximale inzet op een sluitende aanpak die zich zowel richt op slachtoffers als daders. De bescherming van slachtoffers is namelijk onlosmakelijk verbonden met de aanpak van daders. Slachtoffers signaleren en identificeren volstaan immers niet als een dader vervolgens nieuwe slachtoffers kan maken. Deze monitor combineert daarom de (cijfermatige) ontwikkelingen van de slachtoffergerichte aanpak en van de dadergerichte aanpak. Zo geeft de monitor een zo compleet mogelijk beeld van de stand van zaken van die aanpak en zijn de ontwikkelingen ook in onderling verband te zien, wat van grote meerwaarde is.

Dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste conclusies uit de cijfermatige trends over 2019-2023 en de beleidsmatige ontwikkelingen die in deze monitor zijn geanalyseerd en besproken. Op basis hiervan doet de Nationaal Rapporteur een drietal aanbevelingen.

Veel eerdere aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur blijven onverminderd van kracht

De Nationaal Rapporteur constateert dat veel conclusies uit deze monitor, nagenoeg gelijk zijn aan of in het verlengde liggen van eerdere conclusies. Daarmee zijn eerdere aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur nog steeds actueel. Er blijken meerdere structurele problemen en knelpunten in de aanpak van mensenhandel, die erg hardnekkig zijn en in de praktijk niet gemakkelijk oplosbaar. Dit ondanks de aandacht ervoor vanuit het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel, inspanningen van vele professionals en de betrokkenheid van steeds meer organisaties en personen bij de aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur benadrukt echter dat structurele veranderingen mogelijk en nodig zijn om de effectiviteit van de integrale aanpak van mensenhandel te vergroten en de bescherming van slachtoffers te verbeteren. Dat kan met de juiste keuzes en een meer strategische aansturing. Op 7 oktober 2024

¹ Zie de preambule bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99 (Verdrag van Warschau).

² Zie onder andere Dell et al, 2019; Zimmerman et al., 2011.

³ De internationale regelingen waaruit deze verplichting volgt zijn het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (VN-Palermo Protocol) en de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (EU-Richtlijn mensenhandel). Doorgaans wordt daar een vierde verplichting aan toegevoegd namelijk de verplichting tot samenwerking.

heeft de Nationaal Rapporteur in een briefadvies aan de minister van Justitie en Veiligheid beschreven wat er nodig is om deze structurele veranderingen te bewerkstelligen.⁴

9.2 Cijfers tonen dat strafrechtelijke aanpak mensenhandel steeds minder effectief is

De meest recente schatting van het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland uit 2021 komt uit rond de 5.000 slachtoffers per jaar (zie §1.3). Een meer recente schatting ontbreekt, waardoor er geen inzicht is in mogelijke actuele ontwikkelingen in de prevalentie. Maar er is geen reden om aan te nemen dat de prevalentie van mensenhandel in Nederland is gedaald.

Aantal meldingen van slachtoffers neemt licht toe

Met de registratie van het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) wordt een overzicht gegeven van de aard en omvang van de vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn. Het aantal meldingen van slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha neemt sinds 2022 weer licht toe, maar blijft nog altijd ver achter bij het aantal geschatte slachtoffers. De groei van het aantal meldingen betreft voornamelijk internationale seksuele uitbuiting, in het bijzonder in de thuisprostitutie. Het aantal meldingen van binnenlandse seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting is afgenomen, terwijl ook het aantal meldingen van criminele uitbuiting is toegenomen.

Naast de slachtofferregistratie bij CoMensha, komen slachtoffers van mensenhandel ook bij andere organisaties in beeld. Hulpverleningsorganisatie Fier, chatte via hun online platform Chat met Fier in 2023 met of over 255 unieke slachtoffers van mensenhandel. Zij zijn vooral slachtoffer van seksuele uitbuiting, maar ook criminele uitbuiting komt voor. Twee derde van de slachtoffers is jonger dan 23 jaar. Ook is bij Veilig Thuis tussen 2019 en 2023 een flinke stijging te zien van zowel het jaarlijks aantal adviezen, meldingen, als onderzoeken en overige diensten met betrekking tot mensenhandel. Dit kan gerelateerd worden aan de toegenomen aandacht voor het thema mensenhandel bij die organisatie.

Gesignaleerde incidenten stabiel, aantal daders en aangiften neemt af

De strafrechtelijke aanpak van een mogelijke situatie van mensenhandel begint bij de signalering door, of melding bij, een van de drie opsporingsinstanties: de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). De signalering en identificatie van vermoedelijke daders van mensenhandel biedt de basis voor de opsporing, vervolging en berechting van daders. De afgelopen jaren is het aantal gesignaleerde incidenten van mensenhandel bij de opsporingsinstanties gestabiliseerd. Het aantal gesignaleerde incidenten van internationale seksuele uitbuiting neemt toe, terwijl het aantal incidenten van binnenlandse seksuele uitbuiting afneemt. Ook het aantal incidenten van criminele uitbuiting neemt toe. Ondanks het stabiele totaal aantal gesignaleerde incidenten, neemt het aantal (vermoedelijke) daders dat gesignaleerd wordt bij deze incidenten af. In 2020 zijn er nog 325 verdachten in beeld bij de politie, terwijl dat er in 2023 nog maar 207 zijn. Ook het aandeel incidenten waarbij ten minste één verdachte geregistreerd is, neemt af (zie ook Figuur 3.5).

⁴ Nationaal Rapporteur, 2024 (Advies over versterking governance aanpak mensenhandel). Zie ook de kadertekst ‘Naar een sturingsmodel dat werkt’, Hoofdstuk 1.

Bovendien neemt ook het aantal aangiften af, bij seksuele uitbuiting, maar vooral bij criminele uitbuiting (zie ook §9.4).

Ook aantal verdachten in de opsporingsfase neemt af

Het aantal gestarte onderzoeken is redelijk constant over de jaren. Gemiddeld gaat het om 177 onderzoeken per jaar. Tegenover een groei van het aantal opsporingsonderzoeken naar criminele uitbuiting staat een afname van het aantal opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting. Het aantal verdachten dat in beeld komt bij de politie neemt ook af.

Laagste dagvaardingspercentage voor mensenhandel ooit

Het aantal mensenhandelzaken dat is ingeschreven bij het Openbaar Ministerie (OM) in de afgelopen vijf jaar is ongeveer gelijk gebleven. In het meest recente jaar 2023 zijn 215 zaken ingeschreven. Hiermee wordt net niet het streefcijfer van 220 gehaald dat is opgenomen in de Veiligheidsagenda 2023-2026. In de periode 2019-2023 besluit het OM in ongeveer de helft van de zaken (49%) te dagvaarden voor in ieder geval mensenhandel. De andere helft van de zaken wordt vrijwel altijd onvoorwaardelijk geseponeerd (50%). Dit zijn meestal technische sepoten vanwege onvoldoende bewijs. Er is al jarenlang sprake van een dalend dagvaardingspercentage en een daarmee samenhangend stijgend sepotpercentage in mensenhandelzaken. Zo was het dagvaardingspercentage in de jaren 2013-2017 gemiddeld nog 70%.⁵ Deze dalende trend zet verder door, naar nog maar een dagvaardingspercentage van 43% in 2023. Dat is het laagste percentage dat de Nationaal Rapporteur ooit heeft gemeten.

Steeds minder mensenhandelzaken voor de rechter

In de afgelopen vijf jaar daalt ieder jaar het aantal mensenhandelzaken dat de rechter in eerste aanleg afdoet. Behalve in 2021, toen een flinke stijging plaatsvond. In totaal gaat het in 2019-2023 om 447 afgedane zaken. Dit is nog maar ongeveer de helft van het aantal mensenhandelzaken waarin de rechter in de periode 2013-2017 uitspraak deed.⁶ Minder ingeschreven en afgehandelde mensenhandelzaken bij het OM, en met name minder zaken die het OM met een dagvaarding voor mensenhandel afhandelt, liggen hieraan ten grondslag. Logischerwijs komen hierdoor ook steeds minder mensenhandelzaken voor de rechter (zie Hoofdstuk 6). Dit is zorgelijk. Er zijn immers geen redenen om aan te nemen dat de daadwerkelijke omvang van mensenhandel is afgenomen. Bovendien blijft het aantal incidenten van mensenhandel dat de politie registreert door de jaren heen nagenoeg gelijk. Dat er steeds minder mensenhandelaren terechtstaan, is voor daders een zeer gunstige, en voor (toekomstige) slachtoffers juist een zeer ongunstige ontwikkeling. Daarnaast kan een te klein aantal mensenhandelzaken dat voor de rechter komt in de weg staan aan het behoud van expertise van de rechterlijke macht. Het veroordelingspercentage blijft wel redelijk constant (zie Hoofdstuk 6). Bij binnenlandse seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting, waarvan zaken vaker door de rechter worden behandeld, komt de rechter vaker tot een bewezenverklaring dan bij internationale seksuele uitbuiting en met name arbeidsuitbuiting (zie ook §9.5). Op een veroordeling voor mensenhandel volgt bijna altijd (gemiddeld 93%) een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, van gemiddeld zo'n één jaar en tien maanden.

⁵ Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §5.4.1, Figuur 5.7.

⁶ Er was toen sprake van in totaal 862 zaken, zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.3, Figuur 6.1.

Meer inspanningen leiden niet tot meer opsporing, vervolging en berechting

De inspanningen van steeds meer organisaties en personen betrokken bij de aanpak van mensenhandel richten zich vooral op de fase van signalering. Die inspanningen komen niet tot uitdrukking in de cijfers over de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. In eerder onderzoek is onder andere geconcludeerd dat zowel de versnippering als de uitbreiding van het werkveld heeft gezorgd voor meer onduidelijkheid. Daardoor worden niet alle signalen van mensenhandel op de juiste manier opgepakt en worden niet alle gesignaleerde mogelijke slachtoffers bij CoMensha gemeld.⁷ Dit verklaart mogelijk ook mede waarom de geïntensiveerde signalering niet leidt tot een geïntensiveerde strafrechtelijke aanpak waarbij meer daders worden opgespoord, vervolgd en berecht.

9.3 Meer inzicht nodig in de netwerkstructuren achter internationale seksuele uitbuiting en modus operandi van daders

De daling in het aantal zaken dat de rechter in eerste aanleg afdoet, komt vooral doordat er steeds minder internationale seksuele uitbuitingszaken voor de rechter komen. Dit is zorgelijk gezien het aantal gesignaleerde slachtoffers van deze mensenhandelvorm is gestegen. Zoals in Hoofdstuk 4 benoemd, worden er minder opsporingsonderzoeken gestart naar internationale seksuele uitbuiting in vergelijking met binnenlandse seksuele uitbuiting. Dit komt gedeeltelijk doordat de uitbuiting niet in Nederland heeft plaatsgevonden. Daarnaast kunnen internationale opsporingsonderzoeken complexer zijn vanwege de internationale samenwerking die hiervoor nodig is.

Drie groepen slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting vallen op

Er zijn drie groepen slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting die de afgelopen jaren in beeld zijn gekomen: Afrikaanse slachtoffers, (Midden- en Oost-) Europese slachtoffers, en slachtoffers uit Latijns-Amerika. Het aantal meldingen van Afrikaanse slachtoffers bij CoMensha is recent toegenomen, maar nog ligt nog altijd veel lager dan in de jaren voor 2020. Onderzoek laat zien dat bij Nigeriaanse slachtoffers vaak sprake is van een verwevenheid tussen seksuele en criminele uitbuiting.⁸ Zaken met Afrikaanse slachtoffers stromen nauwelijks door in de strafrechtketen. Opsporingsonderzoeken naar aanleiding van aangiften van Afrikaanse slachtoffers, worden vrijwel niet opgestart vanwege een gebrek aan opsporingsindicaties.

Ook het aantal Latijns-Amerikaanse slachtoffers in beeld bij CoMensha is gestegen. Bij hen is het lastig om goed zicht te krijgen op wat er speelt, onder andere vanwege hun hoge mobiliteit binnen Europa (zie de kadertekst ‘Latijns-Amerikaanse sekswerkers’ in §2.3.5). Er vindt vaker een veroordeling plaats voor mensensmokkel. De rechter lijkt nog zoekende te zijn bij vervolgingen voor mensenhandel.⁹ Er is daarnaast al meerdere jaren een dalende trend in het aantal meldingen van Europese slachtoffers. Dit zet door in een flinke daling in het aantal zaken dat voor de rechter komt.

7 Nillessen et al., 2024.

8 Kollen et al., 2022.

9 Zie kadertekst ‘Latijns-Amerikaanse sekswerkers’ in Hoofdstuk 2 van deze Monitor.

De overeenkomst tussen deze drie groepen slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting, is dat de uitbuiting plaats lijkt te vinden binnen netwerkstructuren waarop maar zeer beperkt zicht is. Dit geldt ook voor hun modus operandi. Dit vraagt om een intensivering van de inzet om de netwerken en modus operandi achter deze vorm van mensenhandel in kaart te brengen. Daarvoor is het belangrijk dat signalen en informatie bovenregionaal en internationaal bij elkaar worden gebracht en ook los van een concrete strafzaak, in kaart worden gebracht.

9.4 Daling aangiften is zorgelijk voor opsporing van daders van mensenhandel

Aangiften zijn belangrijk om een signalering van mensenhandel te kunnen omzetten naar een opsporingsonderzoek. Een aangifte kan ook zorgen voor de benodigde gedetailleerde informatie die nodig is voor vervolging. Daarnaast kan een aangifte ondersteunend bewijs zijn in een eventuele rechtszaak. Het aantal aangiften mensenhandel bij de politie neemt echter al jaren af: van 229 in 2020 tot 152 in 2023. Dat is een afname van 34%.

Aandeel aangiften en registratie verdachten fors gedaald

De afname van het aantal aangiften is opmerkelijk, omdat het aantal geregistreerde incidenten van mensenhandel zich na 2019 heeft gestabiliseerd op een niveau van zo'n 1.250 per jaar. Het aantal aangiften is in verhouding tot het aantal incidenten dus afgenomen. In 2020 wordt er, ten opzichte van het totaal aantal incidenten, in 19% van de gevallen aangifte gedaan. In 2023 gebeurt dit slechts in minder dan 13% van de gevallen.

Aandeel aangiften criminele uitbuiting meer dan gehalveerd

De meeste gesignaleerde incidenten van mensenhandel gaan over seksuele uitbuiting: gemiddeld 72% in de periode 2019-2023. Met gemiddeld 73% gaan ook de meeste aangiften over seksuele uitbuiting. De aangiften voor criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting nemen een veel kleiner aandeel voor hun rekening: respectievelijk 16% en 3%. Bij criminele uitbuiting valt op dat het aantal aangiften steeds verder achteropraakt ten opzichte van het aantal incidenten. In 2020 wordt er nog in 31% van de geregistreerde incidenten van criminele uitbuiting aangifte gedaan, terwijl het in 2023 om nog minder dan 12% van de incidenten gaat. Bij de signalering van arbeidsuitbuiting worden slachtoffers doorgaans doorverwezen naar de NLA waar zij dan aangifte kunnen doen.

Strafproces minder belastend maken voor slachtoffers kan helpen om meer aangiften te krijgen

De daling in het aantal aangiften is zorgelijk, omdat aangiften van belang zijn voor de signalering en opsporing van mensenhandel. Het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) is in 2019 de Proeftuin Aangiftebereidheid gestart, in opdracht van de politie. In de proeftuin worden verschillende interventies onderzocht die de bereidheid van slachtoffers om contact op te nemen met de politie kunnen vergroten en de positie van het slachtoffer in het opsporingsproces kunnen versterken. De focus ligt op slachtoffers beschermen, het vertrouwen in het strafproces vergroten en voorkomen van secundaire victimisatie. Uit de eindrapportage blijkt dat de interventies een positieve bijdrage kunnen leveren om het strafproces minder belastend te maken voor het slachtoffer. De proeftuin is in 2023 verlengd met een jaar. In de verlenging worden de interventies langduriger en op grotere schaal getest bij de politie en nemen meerdere regio's van het OM deel. Ook is de doelgroep van de proeftuin uitgebreid van slachtoffers van alleen seksuele uitbuiting naar slachtoffers van seksuele uitbuiting en/of criminele uitbuiting. Vanwege de daling in het aantal aangiften van mensenhandel, ziet de Nati-

onaal Rapporteur met belangstelling uit naar de eindresultaten van de proeftuin die in 2025 worden verwacht. Om slachtoffers verder te ontlasten en niet afhankelijk te zijn van alleen aangiften, is het daarnaast van belang om in te zetten op alternatieven zoals ambtshalve en financieel onderzoek en steunbewijs zoals verklaringen van hulpverleners en andere deskundigen.

9.5 De strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting blijft nog steeds achter

De Nationaal Rapporteur constateert al jaren dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting fors achterblijft op die van seksuele uitbuiting.

Klein aandeel signaleringen en opsporingsonderzoeken arbeidsuitbuiting

Zo gaat het aan het begin van de strafrechtketen om lage percentages geregistreerde incidenten van arbeidsuitbuiting bij opsporingsinstanties en opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting. In de signalering is 4% van de in totaal 8.203 geregistreerde incidenten van mensenhandel in 2019-2023 afkomstig van de NLA; dat zijn per definitie arbeidsuitbuitingszaken (zie [Figuur 3.1](#)). Daarnaast gaat 8% van de geregistreerde incidenten van mensenhandel bij de politie over arbeidsuitbuiting (zie [Figuur 3.2](#)). Deze signalen van arbeidsuitbuiting vertalen zich vervolgens in 6% op arbeidsuitbuiting gerichte opsporingsonderzoeken van alle gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in 2019-2023. Alhoewel natuurlijk niet één op één vergelijkbaar, zijn deze percentages aanzienlijk lager dan het percentage gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha. Van al deze slachtoffers is namelijk ruim een derde slachtoffer van arbeidsuitbuiting (zie [Figuur 2.2](#)).

Daders arbeidsuitbuiting minder vaak voor de rechter, minder vaak veroordeeld en minder lange straffen

Maar niet alleen de *instroom* van arbeidsuitbuiting in de strafrechtketen is klein, ook de *doorstroom* is problematisch. Zo worden daders van arbeidsuitbuiting minder vaak voor de rechter gebracht dan daders van andere mensenhandelvormen. Het dagvaardingspercentage voor arbeidsuitbuiting in de periode 2019-2023 is namelijk 40% ten opzichte van 49% bij seksuele uitbuiting en 69% bij criminele/overige uitbuiting (zie [Figuur 5.8](#)). Dit resulteert jaarlijks gemiddeld in slechts zeven rechterlijke uitspraken over arbeidsuitbuiting, met als dieptepunt twee in het meest recente jaar 2023 (zie [Figuur 6.1](#)). Vervolgens worden daders van arbeidsuitbuiting ook minder vaak veroordeeld. Zo is het veroordelingspercentage van 58% bij arbeidsuitbuiting in de periode 2019-2023 aanzienlijk lager dan de 75% bij binnenlandse seksuele uitbuiting, de 68% bij internationale seksuele uitbuiting en de 65% bij criminele/overige uitbuiting (zie [Figuur 6.3](#)). Als daders wel worden veroordeeld voor arbeidsuitbuiting, dan is ook de strafoplegging lager dan bij daders van andere mensenhandelvormen. Zo worden daders van arbeidsuitbuiting minder vaak gestraft met een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Het gaat om slechts 75% ten opzichte van 94% van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, 100% van de daders van internationale seksuele uitbuiting en 96% van de daders van criminele/overige uitbuiting (zie [Figuur 6.5](#)). Daarnaast is de gemiddelde duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen voor arbeidsuitbuiting ook nog eens twee maanden korter dan bij de andere mensenhandelvormen (zie [Figuur 6.6](#)). Tot slot blijkt dat de doorlooptijd bij arbeidsuitbuitingszaken juist het langst is. Vanaf het moment dat een verdachte bij het OM wordt ingeschreven tot aan het moment dat de rechter uitspraak doet, gaan er ruim drie jaar en een maand overheen. Dat is gemiddeld achttien maanden langer dan bij andere mensenhandelzaken (zie [Figuur 6.7](#)).

Nog geen resultaten te zien van eerdere aanbevelingen strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting

De Nationaal Rapporteur heeft in het verleden meerdere aanbevelingen gedaan om de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren en te intensiveren.¹⁰ Bijvoorbeeld de aanbeveling om meer zaken voor de rechter te brengen, onder meer met het oog op de rechtsvorming. En de aanbeveling om het opsporingsproces van arbeidsuitbuiting bij de NLA aan te passen zodat in de fase van signalering nog geen onderscheid wordt gemaakt tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting.

De Nationaal Rapporteur constateert echter dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting nog steeds achterblijft. Hoewel er sinds 2018 aanzienlijke financiële investeringen zijn gedaan om de handhavingsketen van de NLA te versterken,¹¹ zijn er niet meer arbeidsuitbuitingszaken strafrechtelijk opgepakt en voor de rechter gebracht. Sterker nog, in 2023 is zelfs een daling te zien naar twee zaken die voor de rechter zijn gebracht. De Nationaal Rapporteur is er niet gerust op dat de wijziging van 273f Sr, die beoogt de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren, zal leiden tot meer veroordelingen voor arbeidsuitbuiting en/of ernstige benadeling.¹²

De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom met klem dat de eerdere aanbevelingen onverminderd van kracht blijven. Het is daarbij van belang dat er duidelijk meetbare resultaten voor strafzaken worden afgesproken om de effectiviteit van de extra middelen en maatregelen te meten. Daarnaast is de Nationaal Rapporteur voornemens om in de eerste helft van 2025 een onderzoek te publiceren naar de signalering en identificatie van mensenhandel door opsporingsinstanties. Daarin is onder meer aandacht voor de opsporing van arbeidsuitbuiting.

9.6 Knelpunten bij hulpverlening en bescherming vragen om concrete acties

Verskillende ontwikkelingen en onderzoeken uit de periode 2019-2023 leveren inzichten op voor de hulpverlening aan en opvang van slachtoffers van mensenhandel.

Voor groot gedeelte slachtoffers is geen geschikte eerste opvang

Zo is de Opvang slachtoffers Mensenhandel Multiproblematiek (OMM) in 2019 opgezet en in 2022 geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat de via CoMensha centraal geregelde toegang tot de opvang goed werkt. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om slachtoffers bij alle betrokken aanbieders in de opvang te kunnen plaatsen. Daarnaast zijn er verbeteringen nodig. Bijvoorbeeld in samenwerkingsafspraken tussen verschillende betrokken partijen als de ggz, verslavings-

10 Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Aanbeveling 4, pp. 189-190; Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 3, pp. 213-214; Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), Aanbeveling 1, pp. 119-121.

11 Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst'. (Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>, 4 november 2024.) Zie ook Algemene Rekenkamer, 2021.)

12 Website Nationaal Rapporteur, <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2023/04/25/consultatiereactie-op-het-wetsvoorstel-modernisering-en-uitbreiding-strafbaarstelling-mensenhandel> (Geraadpleegd 5 november 2024).

zorg, politie en het onderwijs. Meer recent is gebleken dat er jaarlijks een tekort is van ongeveer 1 miljoen euro voor de OMM-opvang. Dit tekort dreigt vanaf 2026 verder op te gaan lopen.¹³

Daarnaast hebben de AVIM en CoMensha in 2022 de ‘noodklok geluid’ en problemen in kaart gebracht rondom het bieden van eerste opvang aan slachtoffers van mensenhandel.¹⁴ Het lukt voor een groot gedeelte van de slachtoffers vaak niet om geschikte eerste opvang te vinden. Dit heeft zowel te maken met een tekort aan opvangplekken als aan de toegankelijkheid ervan. Dit laatste heeft dan vaak te maken met contra-indicaties voor plaatsing die samenhangen met persoonlijke factoren van de slachtoffers, zoals gender, verblijfsstatus, woonplaats, met hun problematiek of de veiligheidssituatie. Deze knelpunten zijn eveneens geuit tijdens een rondetafelbijeenkomst en digitale sessies in het kader van de herijking van het programma Samen tegen mensenhandel in 2022.¹⁵

Moeizame instroom en doorstroom opvang en hulpverlening

Het is zorgelijk dat de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel nog altijd diverse knelpunten kennen die al vele jaren spelen en verbonden zijn aan de decentralisering van het sociaal domein. Het gedecentraliseerde opvang- en hulpverleningslandschap is versnipperd en complex, waarbij er verschillen zijn tussen regio’s in het aanbod en de beschikbare expertise. De doorstroom vanuit de opvang naar (beschermde) wonen gaat bovendien nog steeds moeizaam vanwege een tekort aan woningen en dus lange wachtlijsten. Ook voor behandeling binnen de ggz moeten slachtoffers vaak lang wachten, als zij daarvoor in aanmerking komen. Het is bovendien niet goed mogelijk om een centraal overzicht te krijgen van zowel de opvang en beschermd wonen als van de hulpverlening die slachtoffers van mensenhandel worden geboden.¹⁶ Bovendien zijn de registraties niet volledig. Zo zijn er geen cijfers beschikbaar over de vrouwenopvang en de maatschappelijke opvang. Daarnaast is er geen zicht op het aantal slachtoffers aan wie ambulante hulpverlening wordt gegeven en waaruit deze hulpverlening bestaat. De Commissie Lenferink heeft al in 2015 geconstateerd dat het niet mogelijk is om aan te geven hoeveel slachtoffers van mensenhandel gebruikmaken van opvang en/of hulpverlening.¹⁷

Toegang opvang en hulp buitenlandse slachtoffers onzeker vanwege koppeling strafrechtelijk onderzoek

Voor buitenlandse slachtoffers zijn de opvang en hulpverlening verschillend geregeld en gefinancierd. Dit hangt af van hun verblijfsstatus die gekoppeld is aan het strafrechtelijk onderzoek. Cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over de periode 2019-2023 laten zien dat het aantal keer dat de bedenktijd is aangeboden meer dan halveerde tussen 2019 en 2020. Vanaf 2022 vertoont het cijfer weer een stijgende lijn. Ook het aantal aanvragen van de B8-vergunning laat in deze periode een daling zien die samenhangt met een beleidswijziging in 2019. Met deze vergunning kunnen slachtoffers rechtmatig in Nederland verblijven, zolang er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek. De genoemde daling komt vooral door de daling van aanvragen van slachtoffers op wie de Dublinverordening van toepassing is. Dit heeft mo-

13 Zie website VNG, <https://vng.nl/brieven/vng-inbreng-cd-mensenhandel-en-prostitutie-11-sept>, (Geraadpleegd 5 november 2024).

14 CoMensha en AVIM, 2023 (Analyse opvangproblematiek slachtoffers mensenhandel)

15 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023 (Samen tegen mensenhandel. Een bloemlezing van citaten over trends, problemen en ambities van de aanpak van mensenhandel).

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

17 Commissie Lenferink, 2015.

gelijk (eveneens) te maken met de wijzigingen in het beleid rondom de toegang van deze slachtoffers tot de verblijfsregeling. Omdat de voortgang in de strafprocedure onzeker is, is de daaraan gekoppelde verblijfsstatus en de bijbehorende toegang tot hulp en voorzieningen ook onzeker. Dit gebrek aan stabiele opvang en hulp komt het herstel van slachtoffers niet ten goede. De Nationaal Rapporteur acht het dan ook van groot belang om de verblijfsrechtelijke bescherming van slachtoffers en het strafrechtelijk onderzoek los te koppelen. Een verkenning naar de mogelijkheid voor deze loskoppeling is opgenomen in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel en de Nationaal Rapporteur zal deze verkenning met bijzondere belangstelling volgen.

Belang van verbinding verbetertrajecten en strategische aansturing

In de Slachtoffermonitor 2016-2020 deed de Nationaal Rapporteur de aanbeveling om gemeenten en professionals een handelingskader te bieden om passende hulpverlening te bieden aan alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.¹⁸ Uit de voorgenomen maatregelen in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel blijkt dat er aandacht is voor de problematiek rondom de hulpverlening aan en opvang van slachtoffers mensenhandel (zie Hoofdstuk 7). Echter, de nadruk in het actieplan ligt te sterk op meer inzicht vergaren en op verkenningen en onderzoek uitvoeren, waardoor inhoudelijke keuzes worden uitgesteld.¹⁹ De Nationaal Rapporteur dringt er dan ook opnieuw op aan om de daardoor verkregen inzichten snel in de praktijk te brengen om zo de knelpunten binnen de opvang en hulpverlening daadwerkelijk te verhelpen. Daarbij is het van belang om de verschillende verbetertrajecten met elkaar te verbinden en om de strategische aansturing van de aanpak te versterken. De evaluatie van de OMM-opvang toont aan dat er positieve ervaringen zijn te behalen door de opvang en de toegang tot opvang en hulpverlening anders te organiseren, met daarin een coördinerende regierol voor een landelijk werkende partij als CoMensha. Voor de Nationaal Rapporteur heeft dit alles te maken met een nationaal verwijsmechanisme als basis voor een goed functionerend systeem van opvang en hulpverlening. Een dergelijk verwijsmechanisme is met de herziening van de EU-richtlijn over mensenhandel verplicht gesteld.²⁰ De in 2022 uitgekomen herziene versie van het Handboek van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) biedt aanknopingspunten en praktische richtlijnen om een nationaal verwijsmechanisme te ontwikkelen.²¹ In het briefadvies van oktober 2024 aan de minister van Justitie en Veiligheid over de versterking van de governance, doet de Nationaal Rapporteur concrete suggesties voor het kader waarbinnen een dergelijk verwijsmechanisme vorm kan krijgen en kan worden geïmplementeerd.²²

18 Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020), pp. 101-102.

19 Zie website Nationaal Rapporteur, <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2024/02/07/gebrek-aan-regie-en-prioriteitstelling-in-actieplan-samen-tegen-mensenhandel>, (Geraadpleegd 23 oktober 2024). Brief Nationaal Rapporteur aan de leden van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid, 20 oktober 2023.

20 Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Commissie, 13 juni 2024. (Geraadpleegd via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1712>, 1 oktober 2024).

21 OVSE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2022.

22 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2024 (Advies aan minister van Justitie en Veiligheid: versterking governance mensenhandel).

9.7 Noodzaak tot landelijke aanpak prostitutiecontroles

Overgrote deel slachtoffers van seksuele uitbuiting wordt niet gezien

De cijfers in deze monitor laten zien dat het aantal slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting dat wordt gemeld bij CoMensha is gedaald van 181 meldingen in 2019 naar 135 in 2023. De meldingen van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn in 2023 nog slechts 15% van de in totaal 868 meldingen bij CoMensha. Schattingen van de omvang van binnenlandse seksuele uitbuiting doen vermoeden dat het aantal werkelijke slachtoffers veel groter is. Dit betekent dat het overgrote deel van de slachtoffers niet wordt gezien en het zicht op slachtofferschap vermindert.

Er zijn meerdere redenen waarom het moeilijk is om zicht te houden op seksuele uitbuiting. De uitbuiting vindt meer en meer plaats in minder zichtbare sectoren. Slachtoffers zijn in de periode 2019-2023 met name gesignaleerd in de thuisprostitutie (63%) en de escortsector (22%), en minder op straat (15%) en in hotels (6%). Een trend die geldt voor slachtoffers van zowel internationale als binnenlandse seksuele uitbuiting en een vlucht heeft genomen tijdens de coronapandemie. Ook gebruiken mensenhandelaren steeds meer digitale middelen, bijvoorbeeld om instructies te geven aan slachtoffers en hen te controleren of om betalingen te verrichten. Hierdoor is het voor handhavers en hulpverleners moeilijker om te weten waar potentiële slachtoffers zich bevinden en om een vertrouwensband met hen op te bouwen.

Het uitblijven van landelijk sekswerkbeleid belemmert de aanpak van mensenhandel

Ook het uitblijven van de Wet regulering sekswerk en de onduidelijkheid over het toezicht op sekswerk zorgen voor verminderd zicht op seksuele uitbuiting. Sekswerk vanuit huis is in veel gemeenten nog niet gereguleerd en er zijn grote verschillen in het sekswerkbeleid van gemeenten. Uitbuiters kunnen zich hierdoor eenvoudig verplaatsen naar gemeenten waar de pakkans laag is en profiteren van onduidelijke regelgeving. In 2019 hebben gemeenten een grotere rol gekregen in de controle op sekswerk.²³ Toezichthouders en boa's van de gemeenten verzorgen in een toenemend aantal gemeenten de prostitutiecontroles. De betrokkenheid van de politie is tegelijkertijd afgenomen. Prostitutiecontroles worden hierdoor niet overal op dezelfde manier uitgevoerd. Dit geldt zowel voor de vergunde als de onvergunde sector. In de vergunde branche voeren de gemeenten, de politie of beiden de controles uit. In de niet-vergunde branche voert de AVIM meestal de controles uit. In sommige gemeenten heeft alleen de gemeente de regie. In weer andere gemeenten zijn nog geen afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen gemeenten en politie. Bijna de helft van de gemeenten heeft nog helemaal geen prostitutiebeleid, bijvoorbeeld omdat sekswerk naar eigen zeggen niet of nauwelijks in de gemeente voorkomt. Het is belangrijk dat de politie betrokken blijft bij de controles, zeker in de niet-vergunde sector. De politie heeft andere taken, bevoegdheden en mogelijkheden dan gemeentelijke toezichthouders die niet primair met opsporing zijn belast. Ook heeft de politie al kennis en expertise op het vlak van mensenhandel.

Deze versnippering en onduidelijkheid heeft bijgedragen aan een verslechterd zicht op misstanden in de prostitutiebranche. En daarmee op slachtoffers van seksuele uitbuiting. Er zijn daarom heldere kaders nodig voor controles in de seksbranche, bijvoorbeeld over de taakverdeling en de in te zetten bevoegdheden.

²³ Bureau Beke, 2024.

De gesprekken geïnitieerd door de VNG en de politie hierover, bieden goede aanknopingspunten om te komen tot meer uniformiteit. Op het moment van schrijven hebben deze echter nog niet geleid tot een landelijke aanpak. Een dergelijke aanpak zou moeten zorgen voor meer uniformiteit met ruimte om rekening te kunnen houden met lokale verschillen in de aard en omvang van mensenhandel en om in te kunnen spelen op (lokale) trends. De aanpak moet worden vastgelegd en periodiek geëvalueerd en succesvolle praktijken kunnen dan breder worden uitgevoerd. Belangrijk daarbij is dat degenen die bij de controles betrokken zijn, beschikken over de benodigde bevoegdheden. Ook moeten deze personen de kennis en vaardigheden hebben om signalen van mensenhandel te herkennen en daarop passende actie te ondernemen, zowel in de richting van slachtoffers als vermoedelijke daders.

AANBEVELING 1:

Uniformeer de uitvoering van prostitutiecontroles en zorg dat deze overal in het land plaatsvinden.

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan om, in afstemming met gemeenten en de politie, de uitvoering van prostitutiecontroles landelijk te uniformeren. Met daarbij een vastgestelde verantwoordelijkheidsverdeling, zodat de manier van samenwerken voor alle betrokken organisaties duidelijk is. Door landelijke kwantitatieve doelstellingen af te spreken voor de uit te voeren controles, kan de uitvoering van de controles regelmatig worden geëvalueerd en bijgestuurd waar nodig. Binnen de geüniformeerde prostitutiecontroles zijn beperkte mogelijkheden rekening te houden met lokale verschillen.

9.8 Noodzaak tot zicht op minderjarige slachtoffers

Aantal minderjarige slachtoffers in beeld bij CoMensha drastisch gedaald

In 2023 is het aantal bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers ten opzichte van het jaar ervoor gedaald naar nog maar 52 (zie Figuur 2.9). Deze daling staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een jarenlange trend (zie Figuur 2.10). Als de 52 bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers van mensenhandel in 2023 vergeleken wordt met de 279 minderjarige slachtoffers in 2014, dan is sprake van een daling van maar liefst 81%. De daling geldt zowel voor het aantal Nederlandse als voor het aantal buitenlandse minderjarige slachtoffers.

Deze cijfers zijn op zichzelf al alarmerend. Dat zijn ze nog meer als ze gerelateerd worden aan de schatting van het daadwerkelijke aantal minderjarige Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting in de jaren 2014 en 2015. Van alle groepen slachtoffers komen minderjarige Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting het slechtst in beeld.²⁴ Geschat werd namelijk dat het ging om rond de 1.320 minderjarige Nederlandse slachtoffers per jaar, van wie slechts 11% in beeld kwam bij CoMensha. Het is niet aannemelijk dat de daadwerkelijke populatie minderjarige (Nederlandse) slachtoffers van seksuele uitbuiting sindsdien fors kleiner is geworden. De cijfers van deze monitor wijzen er dus op dat het percentage minderjarige (Nederlandse) slachtoffers dat nu in beeld komt nog kleiner is dan het toen al kleine percentage van 11%.

24 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §5.1.1.

Ten eerste: online signalering van minderjarige slachtoffers belangrijk en nodig

Uit de in deze monitor gepresenteerde cijfers van de anonieme chatservice (Chat met Fier) van hulpverleningsorganisatie Fier blijkt dat er in 2023 gesproken is met of over 90 anonieme minderjarige slachtoffers van met name seksuele uitbuiting, maar ook van criminele uitbuiting (zie Figuur 2.19). Dit zijn er dus meer dan de totaal 52 minderjarige slachtoffers die in hetzelfde jaar bij CoMensha zijn gemeld. Terwijl juist CoMensha het centrale meldpunt van slachtoffers in Nederland is, waar meldingen door vele verschillende (hulpverlenende) instanties bij elkaar horen te komen. Het is al langer duidelijk dat melden bij CoMensha in de praktijk regelmatig om verscheidende redenen niet gebeurt, vooral bij minderjarige slachtoffers (zie ook §9.9).

Minderjarige slachtoffers lijken dus vaker in beeld te komen bij hulpverleningsinstanties dan de cijfers van CoMensha doen vermoeden. Het is aannemelijk dat hierbij de laagdrempeligheid van online (en anoniem) contact aansluit op de behoeften van minderjarige slachtoffers. De Nationaal Rapporteur hecht hier dan ook grote waarde aan.

Het is positief dat in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel is versterkt door een zesde actielijn op te nemen om de positie van minderjarige slachtoffers te versterken (zie kadertekst ‘Actieplan programma Samen tegen mensenhandel’ in Hoofdstuk 1). Zo wordt beoogd om signalering, bescherming en ondersteuning van minderjarige slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. In een recente kamerbrief van de minister van Justitie en Veiligheid benadrukt hij namens de regering dat binnen het Actieplan wordt ingezet op het vergroten van de meldingsbereidheid ten aanzien van minderjarige slachtoffers.²⁵ Helaas komt in de uitwerking van het Actieplan de online component nog onvoldoende naar voren. Daarnaast is er het door het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport gecoördineerde initiatief voor een Goed georganiseerd landschap van steun- hulp en meldpunten, waarin wordt gewerkt aan een toegankelijk, duidelijk en laagdrempel landschap, dat aansluit op behoeften van slachtoffers, hun naasten, omstanders en plegers. Ook daarin komt de online component nog niet expliciet naar voren.

Ten tweede: zicht op minderjarige slachtoffers is een randvoorwaarde om hen effectief te kunnen beschermen

Voor hulpverleningsorganisaties die – al dan niet online (en anoniem) – in contact komen met minderjarige slachtoffers, kan het melden bij CoMensha soms van ondergeschikt belang lijken. Het slachtoffer ontvangt mogelijk wel hulp. Maar meldingen zijn belangrijk om een completer beeld te krijgen van de manier waarop uitbuiting van minderjarigen plaatsvindt, wat de hulpbehoefte is van deze slachtoffers en in welke mate die hulp ook wordt geboden. Dat inzicht is nodig om een effectief beleid te maken dat minderjarige slachtoffers zo goed mogelijk beschermt. Dit inzicht is ook nodig voor de strafrechtelijke aanpak van deze vorm van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom dat het van belang is om het zicht vanuit de verschillende hulpverlenende instanties die contact met minderjarige slachtoffers hebben bij elkaar te brengen (bijvoorbeeld bij CoMensha). Hierbij moet worden geprobeerd om deze contacten zoveel mogelijk te verwerken tot unieke slachtoffermeldingen, zonder daarbij de toegezegde anonimiteit te schenden.

²⁵ Kamerstukken II 2021-2022 28638, no. 254.

Nederland is het zicht op minderjarige slachtoffers verloren en beschermt hen daarmee onvoldoende

Dat minderjarige slachtoffers momenteel zo goed als van de radar zijn verdwenen, is niet acceptabel. Het gaat immers om de meest kwetsbare slachtoffers: kinderen van wie de persoonlijke integriteit ernstig wordt aangetast. Ondanks herhaalde aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur sinds 2013²⁶, is het niet gelukt om het tij te keren. Sterker nog, er is een alarmerende dieptepunt bereikt van slechts 52 bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in 2023. Hierdoor voldoet Nederland onvoldoende aan de verplichtingen die volgen uit verschillende EU-Richtlijnen om minderjarigen extra te beschermen tegen mensenhandel.²⁷ De Nationaal Rapporteur voelt daarom de noodzaak om in dit kader opnieuw een aanbeveling te doen om actief werk te maken van (het samenbrengen van) de online signalering van minderjarige slachtoffers en het verwerken daarvan tot meldingen van unieke slachtoffers waarop effectief beleid kan worden gebaseerd.

AANBEVELING 2:

Zorg voor mogelijkheden voor online contact met en signalering van minderjarige slachtoffers en creëer mogelijkheden om op basis van de online contacten met deze slachtoffers een beter beeld te geven van de slachtoffergroep

De Nationaal Rapporteur beveelt de ministers van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid Welzijn en Sport aan om meer minderjarige slachtoffers in beeld te krijgen en te helpen. Dit kan door expliciet aandacht te besteden aan online outreach en signalering. Bijvoorbeeld binnen lopende initiatieven. De minister van Justitie en Veiligheid kan hiervoor zorgen door deze online component mee te nemen in de uitwerking van actielijn zes van het Actieprogramma Samen tegen mensenhandel, die er onder andere op is gericht het zicht op minderjarige slachtoffers te verbeteren. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan ervoor zorgen dat hetzelfde gebeurt in het traject Goed georganiseerd landschap steun- hulp- en meldpunten.²⁸ Inzet op online outreach zal eraan bijdragen dat slachtoffers op een laagdrempelige wijze, die aansluit op hun behoeften, doorverwezen worden naar passende hulpverlening. In het verlengde hiervan beveelt de Nationaal Rapporteur aan om te verkennen wat de mogelijkheden zijn om het online contact van verschillende organisaties met minderjarige slachtoffers bij elkaar te brengen om op basis daarvan een zo compleet mogelijk beeld te geven van de slachtoffergroep.

²⁶ Zie onder meer Nationaal Rapporteur, 2013 (Mensenhandel, Negende rapportage van de Nationaal rapporteur), Aanbeveling 1, p. 314.; Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Aanbeveling 1, p. 101.; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Aanbeveling 3, p. 164.

²⁷ Richtlijn 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, 13 juni 2024 (EU-Richtlijn mensenhandel). Geraadpleegd via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1712>, 1 oktober 2024. Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad, 13 december 2011. Geraadpleegd via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0093>, 12 november 2024.

²⁸ Informatiebericht Goed georganiseerd landschap steun-, hulp- en meldpunten. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-75f8b2785d9a8ae988061f361fbc12e670dfda3d/pdf>, 15 november 2023.

9.9 Noodzaak tot opheffen barrières voor gegevensdeling

Problemen rondom gegevensdeling

De implementatie van de AVG in 2018 zorgt voor terughoudendheid en handelingsverlegenheid bij instanties die bij CoMensha melden, met name als het gaat om minderjarige slachtoffers. Instanties hebben angst om de AVG-wetgeving te overtreden. Ook is het voor hen onduidelijk of ze toestemming nodig hebben voor een melding. Daarom maken ze niet zomaar meer een melding en wisselen ze soms geen gegevens meer uit met ketenpartners. Dit heeft in de aanloop naar de invoering van de AVG en in 2018 tot een afname geleid van het aantal meldingen bij CoMensha. In 2020 publiceerde het ministerie van Justitie en Veiligheid een handreiking om duidelijkheid te scheppen over wanneer met wie gedeeld mag worden.²⁹ Inmiddels zijn we jaren verder en lijkt er onvoldoende verandering te zijn gekomen. De cijfers in deze monitor laten zien dat CoMensha jaarlijks een hoog aantal anonieme meldingen ontvangt. Daarnaast blijkt uit de voor deze monitor uitgevoerde verkenning (zie *Uitgelicht*) dat binnen de asielketen vanwege de AVG-wetgeving signalen van mensenhandel niet altijd meer gedeeld worden tussen de betrokken organisaties. Ook het onderzoek van Bureau Beke³⁰ laat zien dat professionals huiverig zijn om gegevens over een slachtoffer te delen met andere partijen, uit angst om het beroepsgeheim of de privacy van het slachtoffer te schenden. Dit is een zeer zorgelijke constatering, omdat een beperktere gegevensdeling leidt tot een beperkter zicht op slachtoffers.

Meer anonieme meldingen bij CoMensha

Zoals gezegd bleek bij de invoering van de AVG in 2018 dat sommige melders vanwege die wet niet meer durfden te melden. Daarom geeft CoMensha melders de mogelijkheid om anoniem te melden en houdt ook deze meldingen bij. Vanwege ontbrekende informatie over het slachtoffer en daarmee de onmogelijkheid om dubbeltellingen uit te sluiten, kunnen deze meldingen echter niet geregistreerd worden. Uit *Hoofdstuk 2* blijkt dat CoMensha in de jaren 2019-2023 veel van deze meldingen heeft ontvangen. Het gaat om maar liefst 605 van zulke anonieme meldingen in 2023. Potentieel hebben we dus veel meer slachtoffers in beeld die meer inzicht kunnen bieden in de aard en omvang van mensenhandel. Het is daarom cruciaal dat obstakels om niet geanonimiseerd te melden, zoals onduidelijkheid rondom AVG-wetgeving, worden opgeheven.

Het grote aantal anonieme meldingen en de handelingsverlegenheid is en blijft zorgelijk. Als de anonieme meldingen bij de geregistreerde meldingen bij CoMensha zouden worden opgeteld (ervan uitgaande dat er geen sprake is van dubbeltellingen), komen we uit op 1.473 meldingen in 2023. Dat is een aanzienlijk hoger aantal dan de 868 geregistreerde meldingen. Bij CoMensha melden met voldoende informatie om een slachtoffer te kunnen registreren is van groot belang. Alleen op die manier kan een zo volledig mogelijk beeld worden verkregen van de slachtoffers van mensenhandel, en dat is nodig om passende slachtofferbescherming te kunnen bieden.

AVG-wetgeving als knelpunt voor gezamenlijke signalering in de asielketen

Ook uit de verkenning van signalering van mensenhandel in de asielketen en -opvang blijkt de AVG-wetgeving een knelpunt, met name voor de gezamenlijke signalering van ketenpartners. Een aantal geïnterviewden van verschillende organisaties vertelt dat zij van andere organisaties

²⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020.

³⁰ Nillissen et al., 2024.

geen signalen meer ontvangen of informatie kunnen inzien. Dat wordt als een gemis ervaren. Zo ontvangt Nidos niet meer de proces-verbalen van de AVIM vanuit het identificatie- en registratieproces (I&R) en heeft het COA geen inzage meer in informatie uit de IND-gehoren. Een ander voorbeeld is dat de IND voorlopig niet meer alle signalen periodiek deelt met het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Op het moment van schrijven van deze monitor is de IND in afwachting van een antwoord op de vraag of er een wettelijke grondslag is om deze signalen te delen. De opsporingspartners missen daardoor signalen vanuit de IND, wat de aanpak van mensenhandel niet ten goede komt. Bovendien ontbreken hierdoor stukjes van de puzzel waardoor er landelijk geen goed beeld kan worden geschetst van wat er vermoedelijk gaande is aan mensenhandel. Tot slot vragen contactpersonen mensenhandel bij het COA, vanwege de AVG-wetgeving, eerst toestemming aan de asielzoeker voordat zij gegevens delen met zorgcoördinatoren. Als de asielzoeker geen toestemming geeft, kan het signaal vervolgens niet bij een zorgcoördinator terecht komen.

Het Actieplan Samen tegen mensenhandel biedt onvoldoende perspectief

In het Actieplan programma Samen tegen Mensenhandel is een actielijn opgenomen om de informatiedeling en gegevensverwerking te verbeteren (zie kadertekst 'Actieplan programma Samen tegen mensenhandel' in Hoofdstuk 1). Als concrete actie staat daarin om de bestaande samenwerkingsconvenanten en de genoemde handreiking te analyseren en te verkennen of er aanvullende of aangepaste regelgeving of afspraken nodig zijn. Daarnaast wordt onderzocht hoe een proces in te richten dat duidelijk maakt hoe de gegevensstromen lopen. Daarbij worden de mogelijkheden verkend voor gemeenten om bij de Domein Overstijgende Informatie gestuurde Werkwijze (DIGW) van de politie aan te sluiten (zie kadertekst DIGW in Hoofdstuk 4). Het is positief dat de knelpunten rondom informatiedeling en gegevensverwerking in kaart worden gebracht. In het Actieplan missen echter de doelstellingen voor een goede gegevensdeling die nodig is voor een betere signalering van slachtoffers en het melden bij CoMensha.

AANBEVELING 3:

Zorg voor voldoende mogelijkheden voor gegevensuitwisseling en voorkom anonieme meldingen bij CoMensha

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan om ervoor te zorgen dat er voldoende mogelijkheden bestaan voor gegevensuitwisseling, specifiek ten behoeve van het niet-anoniem melden van slachtoffers bij CoMensha. Anoniem melden gebeurt nu nog te vaak vanwege handelingsverlegenheid en terughoudendheid onder professionals. Om de aard en omvang van slachtofferschap van mensenhandel inzichtelijk te maken, is het noodzakelijk dat meldingen voldoende informatie bevatten om geregistreerd te kunnen worden.

Literatuurlijst

- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangs burgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Adviesraad Migratie (2024). *Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*.
- Algemene Rekenkamer. (2021). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting*. Algemene Rekenkamer.
- Bleeker, Y. & Braak, G. van der. (2021). *De Nederlandse seksbranche. Een onderzoek naar aard, omvang, beleid, toezicht en handhaving*. Regioplan.
- Commissie Lenferink (2015). *Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Rapport van de commissie ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang onder voorzitterschap van dhr. H. Lenferink*. VNG.
- De Rechtspraak. (2024). *Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken*. De Rechtspraak.
- De Ruiter, M. (2024, 3 september). *Arbeidsmigranten veel vaker slachtoffer arbeidsongeval: 'Je vraagt je vaak af of het niet had kunnen worden voorkomen'*. *De Volkskrant*.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2019). *De vermissing van Vietnamese amv's en de relatie van Vietnamezen met mensenhandel en mensensmokkel in Nederland (2015 tot en met 2018)*. EMM.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2022a). *Structuur en modus operandi van Nigeriaanse criminele netwerken*. EMM.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2022b). *Organisatie-overstijgend beeld van Vietnamezen in Nederland in relatie tot mensenhandel en mensensmokkel. Tactisch Intelligence Beeld*. EMM.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2023). *De rol van online platformen bij criminele uitbuiting*. EMM.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. (2024). *Mensenhandel in beeld: Fenomeenbeeld 2024*. EMM.
- Fier (2023). *Bestuursverslag/jaarverslag 2023*. Fier.
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2023). *Evaluation report Netherlands. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*. GRETA.
- Jansen, P., Lubbes, E., & Van de Belt, A. (2022). *Eindrapportage evaluatie opvang slachtoffers mensenhandel met multiproblematiek*. Bureau HHM.
- Kollen, M., Heeringa, A., & Vriezen, V. (2022). *In Europa uitgebuit, nergens beschermd*. Recht in zicht, Leger des Heils.
- Kragten-Heerdink, S.L.J., Dettmeijer-Vermeulen, C.E., & Korf, D.J. (2018). *More than just "pushing and pulling": Conceptualizing identified human trafficking in the Netherlands*. *Crime & Delinquency*, 64(13), 1765-1789. <https://doi.org/10.1177/0011128717728503>
- Kulu-Glasgow, I., van der Meer, M., Schans, J.M.D., & Scheepmaker, M.P.C. (2023). *I have nothing to lose. Nomadic unaccompanied minors in Europe*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).
- Leermakers, S. & Simons, E. (2021). *Na een hogere aangiftebereidheid na seksuele uitbuiting, eindrapportage van de bevindingen van de proeftuin aangiftebereidheid 2020-2021*. Centrum Kinderhandel & Mensenhandel.
- LIEC Field Lab Hub (2021). *After Action Report Field Lab Juni 2024*. LIEC Field Lab Hub.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). *Handreiking: De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *Veiligheidsagenda 2023-2026*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). *Samen tegen mensenhandel. Een bloemlezing van citaten over trends, problemen en ambities van de aanpak van mensenhandel*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid (2023). *Drie jaar na Roemer, jaarrapportage arbeidsmigranten 2023*. Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2007). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2009). *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2012). *Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2013). *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2014). *Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2015). *Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor AMV's*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2016). *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2016). *Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2017). *Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2019). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2019). *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. (2021). *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2021). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen. (2022). *Dadermonitor mensenhandel 2017-2021*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2022). *Slachtoffers mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2023). *Jaarcijfers Mensenhandel 2022*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2023). *Reflectie op het programma Samen tegen mensenhandel*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2023). *Consultatiereactie op het wetsvoorstel WRS*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2024). *Brede blik op ouderschap. Achtergronden van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting*. Nationaal Rapporteur.

- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2024). *Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting: licht verstandelijke beperking en slachtofferschap. Aanvullende publicatie op Brede blik op ouderschap*. 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. (2024). *Van puzzelstukjes naar signaal? Een verkenning van signalering in de asielketen en -opvang*. Nationaal Rapporteur.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021*. NLA.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2023). *Factsheet arbeidsuitbuiting en benadeling 2022*. NLA.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). *Factsheet arbeidsuitbuiting en benadeling 2023*. NLA.
- Nillessen, M., Dinnissen, C., & Ferwerda, H. (2024). *Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers*. Bureau Beke.
- Noteboom, F. & Dettmeijer-Vermeulen, C. (2015). Verkenning van het Schrijnend pad. *A&MR*, 2015(4), 155-160.
- Openbaar Ministerie. (2024). *Jaarbericht 2023*. Openbaar Ministerie.
- OVSE Office for Democratic Institutions and Human Rights (2022). *National Referral Mechanisms. Joining efforts to protect the rights of trafficked persons*. OVSE.
- Peyroux, O. (2015). *Trafficking in human beings in conflict and post-conflict situations*. Caritas.
- Politie & CoMensha (2023). *Opvangproblematiek slachtoffers mensenhandel. Analyse van casuïstiek politie eenheden, zorgcoördinatoren mensenhandel & CoMensha*.
- Raad voor de Rechtshandhaving (2023). *Vreemdelingenbeleid en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland*.
- Rijken, C. (2021). Victimmigratie: Een nieuwe loot aan de stam van de victimologie? In T. Kooijmans, J. Ouwerkerk, C. Rijken, & J. Simmelink (red.), *Op zoek naar evenwicht: Liber amicorum Marc Groenhuijsen* (pp. 633-643). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Rijken, C. & De Volder, E. (2022). *Arbeidsuitbuiting onder de loep. Een analyse van de uitleg van arbeidsuitbuiting in Nederland*. In opdracht van: FNV & CoMensha.
- Schadefonds Geweldsmisdrijven (1 juli 2024). *Beleidsbundel*. Schadefonds Geweldsmisdrijven.
- Smit, M. & Van Os, E.C.C. (2021). Verdwenen alleenstaande minderjarige vluchtelingen: voer voor mensenhandelaren? *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 4, 105-110. <https://doi.org/10.5553/TvJr/259035002021003004011>
- Surtees, R. (2008). Traffickers and trafficking in Southern and Eastern Europe. *European Journal of Criminology*, 5, 39-68. <https://doi.org/10.1177/1477370807084224>
- UNODC (2022). *Global Report on Trafficking in Persons*. UNODC.
- Van der Meer, M., Maliepaard, M., Can, S. van, & Schans, D. (2020). *De weg(en) naar verblijfsrecht. Waarom buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).
- Van Dijk, J., Cruyff, M., & Heijden, P. van der (2021). *Multiple systems estimation slachtoffers mensenhandel Nederland 2016-2019*. WODC.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2024). *Verkenning versterken samenwerking politie/gemeenten toezicht seksbranche, verslag bijeenkomst 2 juli 2024*.
- 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

december 2024