



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Monitor mensenhandel

Cijfers vervolging en berechting 2011-2015





Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Monitor mensenhandel

Cijfers vervolging en berechting 2011-2015

C.E. Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

S.L.J. Kragten-Heerdink
T.G.G. Lodewyckx

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070 – 370 4514
www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

©Nationaal Rapporteur 2016

Inhoudsopgave

	Overzicht figuren en tabellen	5
	Woord vooraf	6
1	Inleiding	7
	1.1 Inhoud van dit rapport	7
	1.1.1 Achtergrond van de cijfers	7
	1.2 Algemeen beeld	8
	1.2.1 Kerncijfers vervolging	8
	1.2.2 Kerncijfers berechting in eerste aanleg	9
	1.2.3 Kerncijfers persoonskenmerken verdachten	9
	1.3 Structuur van deze monitor	9
2	Vervolging	11
	2.1 Ingeschreven zaken bij het OM	11
	2.2 Afgehandelde zaken door het OM	12
	2.2.1 Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling	13
3	Berechting in eerste aanleg	17
	3.1 In eerste aanleg afgedane zaken	17
	3.1.1 In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening	18
	3.2 Opgelegde hoofdstraffen	20
	3.2.1 Duur van opgelegde vrijheidsstraffen	21
4	Persoonskenmerken verdachten	23
	4.1 Geslacht verdachten	23
	4.2 Leeftijd verdachten	24
	4.3 Geboorteland verdachten	26
	4.4 Profielen van mannelijke en vrouwelijke verdachten	27
5	Conclusies en aanbevelingen	29
	Literatuur	31

Overzicht figuren en tabellen

Hoofdstuk 1 Inleiding

Tabel 1	Kerncijfers vervolging en berechting mensenhandelzaken (2011-2015)	8
---------	--	---

Hoofdstuk 2 Vervolging

Figuur 1	Aantal bij het OM ingeschreven zaken (2006-2015)	11
Figuur 2	Aantal door het OM afgehandelde zaken (2011-2015)	13
Figuur 3	Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling (2011-2015)	15

Hoofdstuk 3 Berechting in eerste aanleg

Figuur 4	Aantal in eerste aanleg afgedane zaken (2011-2015)	17
Figuur 5	In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening (2011-2015)	19
Figuur 6	Veroordelingen in eerste aanleg naar opgelegde hoofdstraf (2011-2015)	20
Figuur 7	Gemiddelde duur in dagen van opgelegde vrijheidsstraffen in eerste aanleg (2011-2015)	21

Hoofdstuk 4 Persoonskenmerken verdachten

Figuur 8	Geslacht verdachten (2011-2015)	24
Figuur 9	Leeftijd verdachten (2011-2015)	25
Figuur 10	Geboorteland verdachten (2011-2015)	26
Tabel 2	Top-8 profielen van mannelijke verdachten (totaal 2011-2015)	27
Tabel 3	Top-8 profielen van vrouwelijke verdachten (totaal 2011-2015)	28

Woord vooraf

Het aantal vervolgingen en veroordelingen voor mensenhandel binnen de Europese Unie is zorgwekkend laag. Dat concludeert de Europese Commissie in haar eerste voortgangsrapportage sinds de inwerkingtreding van de EU-Richtlijn mensenhandel. Nederland neemt een relatief groot deel van de vervolgingen en veroordelingen binnen de EU voor zijn rekening. Maar toch is dit geen reden tot genoegzaamheid. In 2015 zien we namelijk een forse daling van het aantal bij het Openbaar Ministerie ingeschreven mensenhandelzaken.

Op Prinsjesdag kondigde de minister van Veiligheid en Justitie aan dat de komende jaren de aanpak van mensenhandel geïntensiveerd zal worden en dat hier structureel geld voor vrijgemaakt wordt. Mijn hoop is dat dit een uitwerking heeft op de toekomstige cijfers, die in feite een weerspiegeling zijn van de aanpak van mensenhandel.

Opmerkelijk is dat in 2015 in verhouding veel meer vrijspraken zijn. Maar hetgeen mij het meest zorgen baart is de daling van de opgelegde strafduur in recente jaren. Dit terwijl de wetgever de strafbedreiging juist tweemaal verhoogde. Dit roept vragen op die alleen met verder onderzoek beantwoord kunnen worden.

Mijn dank gaat uit naar het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum voor het aanleveren van de gegevens waarop dit deel van de Monitor mensenhandel is gebaseerd.

C.E. Dettmeijer-Vermeulen,
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen



© Ivar Theunissen

1 Inleiding

1.1 Inhoud van dit rapport

Een belangrijk onderdeel van de aanpak van mensenhandel is de opsporing en de vervolging van verdachten. De fase waarin verdachten worden berecht, waarbij de strafrechter uitspraak doet en een eindoordeel geeft over hetgeen een verdachte ten laste is gelegd, vormt daarvan het sluitstuk. Deze monitor bevat cijfers over de vervolging en berechting, en de persoonkenmerken van verdachten in mensenhandelzaken in de periode 2011-2015. Deze cijfers bieden aanknopingspunten voor beleid doordat ze bijvoorbeeld laten zien hoe de aanpak van mensenhandel zich in cijfers vertaalt. Dit kan een ander beeld opleveren dan met het beleid is beoogd en kan leiden tot een nieuwe of bijgestelde aanpak in de toekomst.

De aantallen vervolgingen en berechtingen duiden niet de volledige omvang van mensenhandel in Nederland. Lang niet alle mensenhandelaren worden immers opgespoord, vervolgd en berecht.¹ Het aantal vervolgingen is voor een groot deel afhankelijk van onder meer prioriteitstelling en vrijgemaakte capaciteit binnen opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM) en de manier van registratie door betrokken instanties. Ontwikkelingen in de omvang van mensenhandelvervolgingen zijn dus veelal het gevolg van veranderingen in voorgenoemde aspecten. De cijfermatige trends die uit deze monitor blijken zijn dan ook telkens tegen deze achtergrond geanalyseerd.

Deze monitor is het tweede deel van de Monitor mensenhandel van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen van dit jaar (2016). Het eerste deel dat ziet op de cijfers van bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel is onlangs gepubliceerd.²

1.1.1 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in onderhavige monitor zijn afkomstig uit OM-data, het landelijke databestand dat informatie bevat van de arrondissementsparketten en rechtbanken over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. OM-data is gebaseerd op de registratie van het OM. Het OM registreert zaken op basis van het wetsartikel dat van toepassing wordt geacht. Uit het totale OM-databestand kunnen daarom de zaken geselecteerd worden waarin (onder meer) het feit mensenhandel staat geregistreerd (artt. 250a (oud), 250ter (oud), 273a (oud)³ of 273f Sr).⁴ De secundaire analyses op het subbestand 'mensenhandel' zijn op verzoek van de Nationaal Rapporteur verricht door de afdeling Statistische Informatie en Beleidsanalyse (SIBa) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.⁵

1 Bij het aantal vervolgingen is dus sprake van een groot *dark figure*. Anderzijds is het mogelijk dat vervolgingen soms betrekking hebben op verdachten van mensenhandel, die in werkelijkheid geen mensenhandelaar zijn (zogenoeten *false positives*).

2 Zie [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#).

3 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.

4 Reeds vanaf het jaar 2009 is het OM bezig met een overgang van het oude bedrijfsprocessensysteem 'COMPAS' naar het nieuwe Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). OM-data is zowel door COMPAS als door het GPS-systeem gevoed. Mensenhandelzaken (veelal 'maatwerkzaken') worden tot op heden echter nog vrijwel uitsluitend in het COMPAS-systeem geregistreerd.

5 OM-data is niet *up to date*. OM-data 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 analyseren. Hierdoor kunnen de cijfers over de jaren 2011-2014 in onderhavige monitor soms kleine verschillen laten zien met de cijfers zoals eerder door de rapporteur gepubliceerd.

Omdat de lid- en subonderdelen van het mensenhandelartikel (art. 273f Sr) geen onderscheid maken tussen verschillende uitbuitingsvormen (zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, gedwongen dienstverlening, criminele uitbuiting en orgaanhandel), is dit onderscheid op basis van de cijfers evenmin te maken. De Nationaal Rapporteur heeft het OM daarom eerder aanbevolen om naast het wetsartikel expliciet te registreren om wat voor soort mensenhandel het gaat.⁶ Hier is inmiddels gehoor aan gegeven. Sinds 27 maart 2015 registreert het OM de volgende drie maatschappelijke classificaties bij mensenhandelzaken: 'seksuele uitbuiting', 'arbeidsuitbuiting' en 'overige uitbuiting'. Uit de resultaten over 2015 blijkt echter dat de classificaties niet altijd goed zijn ingevuld, waardoor de cijfers over 2015 in dit kader geen betrouwbaar beeld laten zien. Naar verwachting kunnen de toekomstige cijfers over 2016 dit wel.⁷ De rapporteur merkt op dat betrouwbare informatie over de verschillende uitbuitingsvormen alleen verkregen kan worden indien dit consequent en eenduidig geregistreerd wordt. Het maken en opvolgen van landelijke afspraken is hierbij onmisbaar. Zeker omdat in één mensenhandelzaak niet zelden sprake is van meerdere uitbuitingsvormen en er slechts één maatschappelijke classificatie per zaak geregistreerd kan worden.

1.2 Algemeen beeld

In Tabel 1 staan de kerncijfers over de vervolging (Hoofdstuk 2) en de berechting in eerste aanleg (Hoofdstuk 3) van mensenhandel in de periode 2011-2015, zoals die blijken uit deze monitor. Onder de tabel (in §1.2.1 en §1.2.2) worden deze cijfers kort besproken, waarbij met name aandacht is voor de meest opvallende cijfers. Voorts is in §1.2.3 een samenvatting gegeven van de persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en geboorteland) van de verdachten van mensenhandel (Hoofdstuk 4).

Tabel 1 Kerncijfers vervolging en berechting mensenhandelzaken (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
Aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken	261	315	257	282	217	1.332
Aantal door het OM inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken	232	281	271	253	285	1.322
% dagvaardingen (mede) voor mensenhandel	72%	70%	72%	76%	65%	71%
Aantal in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken	126	147	200	162	184	819
% veroordelingen voor minstens één mensenhandelfeit	64%	76%	77%	80%	67%	73%
Gemiddelde duur in dagen van het onvoorwaardelijke deel van opgelegde vrijheidsstraffen	753	772	803	665	558	709

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

1.2.1 Kerncijfers vervolging

Het OM registreert gemiddeld 266 ingestuurde mensenhandelzaken per jaar (totaal 1.332 in vijf jaar tijd). In het meest recente jaar, 2015, zijn opvallend weinig zaken ingeschreven in vergelijking tot de jaren ervoor, namelijk 217. Deze daling van het aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken is zorgelijk omdat het waarschijnlijk een gevolg is van verminderde capaciteit, andere prioritering, en expertiseverlies bij de politie (zie hierover meer uitgebreid §2.1). Niettemin is ook het OM verantwoordelijk voor de verwerving van mensenhandelzaken, het OM vervult hierbij een sturende rol.

In de periode 2011-2015 heeft het OM in totaal 1.322 mensenhandelzaken inhoudelijk afgehandeld, wat neerkomt op gemiddeld 264 zaken per jaar. In 2015 en 2012 gaat het om de meeste afgehandelde zaken

6 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.

7 Schriftelijke informatie van het Landelijk Parket d.d. 8 juli 2016.

ooit (in ieder geval sinds het jaar 2000, zie §2.2). In gemiddeld 71% van alle zaken besluit het OM te dagvaarden voor in ieder geval mensenhandel. Wanneer het OM dit niet doet, is meestal, te weten in 26% van de gevallen (zie §2.2.1), sprake van een onvoorwaardelijk sepot. Hierbij gaat het met name om technische sepoten en in mindere mate om onvoorwaardelijke beleidssepoten. In 2015 valt op dat het aandeel dagvaardingen voor mensenhandel kleiner is dan in de vier jaren ervoor (65% in 2015 versus gemiddeld 72% in 2011-2014), en het aandeel technische sepoten een stuk groter (30% in 2015 versus gemiddeld 20% in 2011-2014). Ook deze ontwikkeling zou te maken hebben met capaciteits- en expertiseproblemen bij de politie (zie §2.2.1).

1.2.2 Kerncijfers berechting in eerste aanleg

De rechter in eerste aanleg doet gemiddeld 164 voor mensenhandel gedagvaarde zaken per jaar af (totaal 819 in vijf jaar tijd). In de drie meest recente jaren (2013, 2014 en 2015) zijn de meeste zaken ooit afgedaan (in ieder geval sinds het jaar 2000, zie §3.1). Toch is het totaal aantal door de rechter afgedane zaken in de afgelopen vijf jaar ($n=819$) aanzienlijk kleiner dan het aantal door het OM gedagvaarde zaken in dezelfde periode ($n=935$), hetgeen – ondanks dat het geen cohort betreft – opmerkelijk is. Een verklaring hiervoor, zoals bijvoorbeeld een oplopende achterstand van zaken, blijkt niet uit de cijfers en zou nader cohort-onderzoek vereisen (zie §3.1).

In gemiddeld 73% van de zaken komt de rechter tot een veroordeling voor mensenhandel. Wanneer zaken die zijn afgedaan met een niet-ontvankelijkheidsverklaring van het OM of een nietigverklaring van de dagvaarding (samen gemiddeld 3%, zie §3.1.1) buiten beschouwing worden gelaten, is de verhouding veroordeling tot vrijspraak 3:1 (zie tevens §3.1.1). Dit betekent dat vier einduitspraken waarbij de rechter een inhoudelijke beslissing heeft genomen over de mensenhandelfeiten, drie veroordelingen voor mensenhandel en één vrijspraak betreffen. Het veroordelingspercentage nam in de jaren 2011-2014 alsmaar toe (zoals ook te zien in Tabel 1). In 2014 was zelfs sprake van een verhouding van zes à zeven veroordelingen op één vrijspraak (zie wederom §3.1.1). Het jaar 2015 laat echter een opvallende daling van het veroordelingspercentage zien, hetgeen ook te zien is in Tabel 1. Het gaat in dit jaar nog maar om ruim twee veroordelingen op één vrijspraak.

Als tot een veroordeling voor mensenhandel is gekomen, legt de rechter in de meeste gevallen (89%) een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf op (zie §3.2). De gemiddelde duur van deze straffen in de periode 2011-2015 is 709 dagen, oftewel bijna twee jaar. In de twee meest recente jaren is de gemiddelde duur gedaald van ruim twee jaar in de jaren 2011-2013, naar nog maar net anderhalf jaar in 2015 (558 dagen). Met name tegen de achtergrond van de verhogingen van de wettelijke strafbedreiging voor mensenhandel (in zowel 2009 als in 2013), is deze recente ontwikkeling opmerkelijk. Aan deze cijfers kunnen op dit moment echter geen inhoudelijke conclusies worden verbonden. Dit vereist nader onderzoek waarbij de factoren die de straf beïnvloeden worden geanalyseerd.

1.2.3 Kerncijfers persoonskenmerken verdachten

Slechts ongeveer één op de zes verdachten van mensenhandel die in de jaren 2011-2015 bij het OM is ingeschreven is vrouw, meestal (83%) gaat het dus om mannen (zie §4.1). De gemiddelde leeftijd van de verdachten ten tijde begin plegen mensenhandel is 32,6 jaar (zie §4.2). Het valt op dat een grote groep verdachten erg jong is. Ruim een vijfde (21%) is adolescent (18 tot en met 22 jaar) of incidenteel zelfs nog minderjarig. Bijna de helft van de verdachten (45%) is geboren in Nederland, en bijna een kwart (24%) in Bulgarije, Hongarije of Roemenië (zie §4.3). Verder is 14% geboren in één van de vier herkomstlanden van traditionele Nederlandse immigranten (Suriname, Marokko, de voormalige Nederlandse Antillen en Turkije) en de overige 18% elders. Zowel bij de mannen als bij de vrouwen is het meest voorkomende 'daderprofiel' (op basis van geboorteland en leeftijd) de in Nederland geboren adolescent (dit betreft 13% van de mannelijke verdachten en 16% van de vrouwelijke verdachten, zie §4.4).

1.3 Structuur van deze monitor

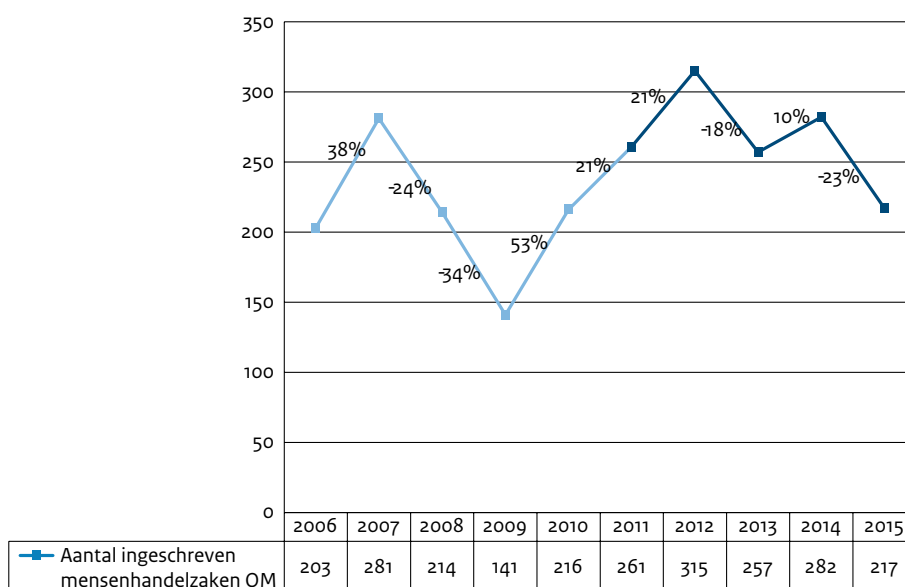
Hoofdstuk 2 (Vervolging) geeft weer hoeveel mensenhandelzaken jaarlijks bij het OM binnenkomen en op welke manier het OM deze zaken afhandelt, bijvoorbeeld met een dagvaarding voor mensenhandel of een sepot. Vervolgens biedt **Hoofdstuk 3** (Berechting in eerste aanleg) inzicht in de mensenhandelzaken die door

de rechter in eerste aanleg worden afgedaan. Hoeveel zijn dit er en hoe groot is het percentage zaken waarin de rechter mensenhandel uiteindelijk bewezen acht? Ook is er aandacht voor de straffen die de rechter vervolgens oplegt. In [Hoofdstuk 4](#) (Persoonskenmerken verdachten) is gekeken naar het geslacht, de leeftijd en het geboorteland van de verdachten van mensenhandel. Tot slot bevat [Hoofdstuk 5](#) (Conclusies en aanbevelingen) de zes belangrijkste conclusies van deze monitor. Eén van deze conclusies heeft de rapporteur aanleiding gegeven een aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie te doen.

2 Vervolging

2.1 Ingeschreven zaken bij het OM

Figuur 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 (2011-2015) in een breder kader te plaatsen laat de figuur de ontwikkeling vanaf het jaar 2006 zien.



Figuur 1 Aantal bij het OM ingeschreven zaken (2006-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

In totaal gaat het in de afgelopen vijf jaren (2011-2015) om 1.332 bij het OM ingeschreven zaken en dus gemiddeld om 266 zaken per jaar. Vanaf het jaar 2012 is een dalende trend waarneembaar,¹ waarbij in het meest recente jaar het kleinste aantal zaken is ingeschreven, namelijk 217. Dit betekent een daling van 23% ten opzichte van 2014, hetgeen de sterkste daling sinds 2009 is. Hiermee is 2015 vergelijkbaar met de jaren 2006, 2008 en 2010; de jaren met de minste ingeschreven zaken – namelijk rond de 200 – in het weergegeven tijdsbestek van tien jaar (op 2009 met slechts 141 zaken na). In alle andere jaren ligt dit aantal rond de 250/300.

De recente afname van bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel is waarschijnlijk te verklaren doordat de politie minder en/of kortere opsporingsonderzoeken naar mensenhandel draait. Niet alleen het aantal bij het OM ingeschreven verdachten is namelijk gedaald, ook het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel dat de politie aan CoMensha meldt is in 2015 met 14% afgenomen ten opzichte van 2014.² Er

1 Wald $X^2=9,592$; $df=1$; $p=0,002$.

2 Ook de meldingen van mogelijke slachtoffers aan CoMensha vanuit de Koninklijke Marechaussee (KMar) is in 2015 gedaald ten opzichte van 2014 – met maar liefst 46% (Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 8, 32-33).

bestaan geen redenen om aan te nemen dat deze dalende trend, die zich naar verwachting in 2016 doorzet,³ een gevolg zou zijn van een daadwerkelijke afname van het aantal slachtoffers en daders van mensenhandel in Nederland. Een meer plausibele verklaring lijkt te vinden in verminderde capaciteit en een andere prioritering bij de politie.⁴ Door de toegenomen migratie- en vluchtelingenstroom en de daaruit volgende verhoogde aandacht voor mensensmokkel, lijkt de aandacht van de politie te zijn verschoven in het nadeel van mensenhandel. Dit werd eerder aan de orde gesteld in de de motie van de Kamerleden Voordewind c.s.⁵ In een reactie daarop heeft de minister van Veiligheid en Justitie aangegeven een uitdaging te zien in het beschikbaar hebben van voldoende capaciteit en gaf hij aan hierover in overleg te zijn met de politie.⁶ Al eerder heeft de Nationaal Rapporteur haar zorgen geuit over de beschikbare capaciteit voor mensenhandel. En tevens – in het kader van de reorganisatie van de Nationale Politie die in 2013 is ingezet – over het behoud van de in de laatste jaren zorgvuldig opgebouwde expertise op het terrein van mensenhandel.⁷ Voorgaande heeft overigens ook betrekking op het OM. De portefeuillehouders mensenhandel en mensensmokkel binnen het OM vervullen een sturende rol bij de verwerving van mensenhandel- en mensensmokkelzaken door de politie.⁸

2.2 Afgehandelde zaken door het OM

Figuur 2 laat de ontwikkeling van het jaarlijks (2011-2015) aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken zien. Bij ieder jaar is ook de procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar gezet. Het aantal afgehandelde zaken in een jaar kan niet worden afgezet tegen het aantal ingeschreven zaken in datzelfde jaar (het gaat niet om hetzelfde cohort). Immers, niet alle zaken worden in het jaar van inschrijving ook afgehandeld.

3 Zo zet de daling van het aantal meldingen van mogelijke slachtoffers aan CoMensha in 2016 naar alle waarschijnlijkheid door. CoMensha heeft namelijk reeds aangegeven dat in de eerste helft van 2016 een halvering van het aantal meldingen heeft plaatsgevonden ten opzichte van het aantal meldingen in dezelfde periode in 2015 (Hut, 2016). Dit is een sterke indicatie dat het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel door de politie in recente jaren aan het afnemen is, wat logischerwijs een doorwerkend effect heeft op het aantal verdachten van mensenhandel dat ter vervolging bij het OM wordt ingeschreven.

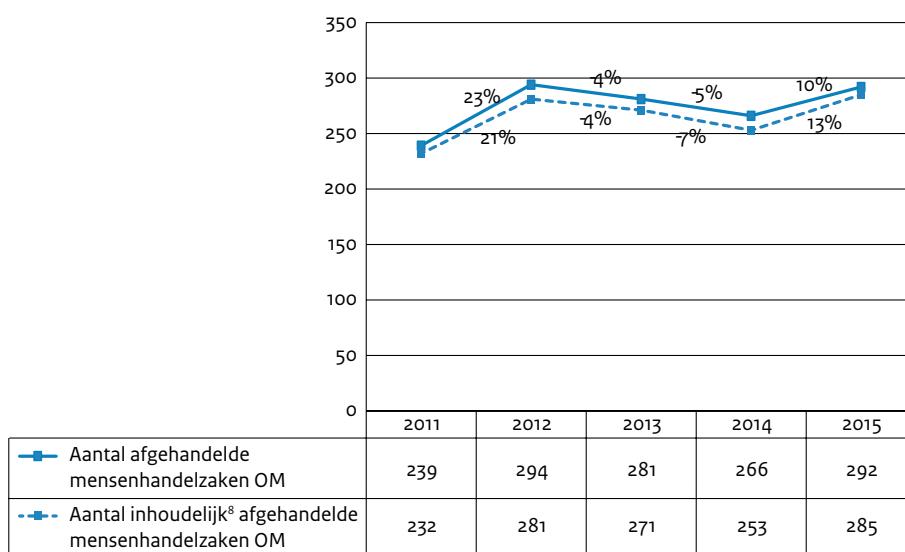
4 Zie ook *Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015)*, pp. 8, 10-11.

5 Motie van het lid Voordewind c.s. waarin wordt overwogen dat de aanpak van mensensmokkel niet ten koste mag gaan van de strijd tegen mensenhandel en waarin de regering wordt verzocht erop toe te zien dat de beschikbare capaciteit van politie, KMar en OM voor de aanpak van mensenhandel op niveau blijft (*Kamerstukken II 2015/16*, 34 300, 49).

6 Verslag van een Algemeen Overleg over mensenhandel en prostitutie van 26 april 2016 (*Kamerstukken II 2015/16*, 28 638, 144, p. 20).

7 *Brief Nationaal Rapporteur aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 17 maart 2016*. De Nationaal Rapporteur heeft hierover meermalen contact gehad met de politieleiding, en heeft de minister verzocht, nu de aanpak van mensenhandel primair een taak van de vreemdelingenpolitie is geworden, bij de inrichting van de Nationale Politie stevig in te zetten op het behoud van de kennis zoals die bij de mensenhandelteams aanwezig was (*Brief Nationaal Rapporteur aan de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 7 november 2012*).

8 Zie *Nationaal Rapporteur 2009 (Mensenhandel, Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur)*, pp. 401-403.



Figuur 2 Aantal door het OM afgehandelde zaken (2011-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

Het OM heeft in de weergegeven vijf jaren in totaal 1.372 mensenhandelzaken afgehandeld. Het gemiddelde ligt dus rond de 274 zaken per jaar. In het meest recente jaar, 2015, gaat het net als in 2012 om bijna 300 afgehandelde zaken, hetgeen het grootste aantal ooit is (in ieder geval vanaf 2000).¹⁰

2.2.1 Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling

Het OM heeft in de jaren 2011-2015 in totaal 1.372 mensenhandelzaken (zie [Figuur 2](#)) afgehandeld. Hierbij gaat het soms om een 'administratieve' afhandeling die feitelijk als doel heeft de zaak in de registratie van het OM af te sluiten. Zo komt het incidenteel voor dat een mensenhandelzaak per abuis meer dan eens wordt geregistreerd. De dubbele zaken worden vervolgens in de OM-registratie afgehandeld met een zogeheten 'administratief sepot',¹¹ waarvan in totaal dertig keer sprake is.¹² Verder heeft het OM twintig zaken 'overgedragen'.^{13,14} In totaal is dus ten aanzien van vijftig (4%) van de 1.372 in de periode 2011-2015 afgehandelde mensenhandelzaken sprake van een 'administratieve' in plaats van een 'inhoudelijke' afhandeling. De stip-

9 Dit zijn het aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken exclusief de zaken die op een 'administratieve' manier zijn afgehandeld, zie voor een gedetailleerde uitleg hiervan §2.2.1.

10 2000: 93, 2001: 159, 2002: 163, 2003: 175, 2004: 246, 2005: 132 (Nationaal Rapporteur 2010 (10 jaar NRM), p. 211), 2006: 194 (Nationaal Rapporteur 2012 (Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010), p. 31, Tabel B3.6), 2007: 176 (Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), p. 309, Tabel B3.3.4), 2008: 270 (Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 397, Tabel B4.6.4), 2009: 179 (Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld, Update cijfers vervolging en berechting 2009-2013), p. 5), 2010: 197 (Nationaal Rapporteur 2015 (Mensenhandel in en uit beeld, Update cijfers vervolging en berechting 2010-2014), p. 5).

11 Sepotgrond 'feit dubbel ingeboekt in COMPAS/GPS' (code 99) (zie Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007), *Starr.* 2014, 23 614).

12 2011: 3, 2012: 7, 2013: 7, 2014: 8, 2015: 5.

13 2011: 4, 2012: 6, 2013: 3, 2014: 5, 2015: 2.

14 Als een zaak wordt overgedragen aan een ander parket dan wordt de zaak ingeschreven onder een nieuw parketnummer bij het parket waaraan is overgedragen, waardoor de zaak in de landelijke OM-registratie twee verschillende parketnummers heeft en dus in feite dubbel voorkomt (in ieder geval in het systeem COMPAS waarin nog steeds vrijwel alle mensenhandelzaken worden geregistreerd). Deze zaak wordt onder het initiële parketnummer vervolgens dus 'administratief' afgehandeld met een overdracht en 'inhoudelijk' onder het nieuwe parketnummer. Overigens kan een zaak ook worden overgedragen aan een andere (bijvoorbeeld bestuurlijke) instantie of aan buitenlandse justitie (zie Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007), *Starr.* 2014, 23 614). Gezien het, niet zelden grensoverschrijdende karakter van het delict mensenhandel, is het goed mogelijk dat de twintig overdrachten soms ook overdracht aan buitenlandse justitie betreffen, hetgeen geen dubbele zaken in de landelijke OM-registratie tot gevolg heeft.

pellijn in [Figuur 2](#) geeft de ontwikkeling (2011-2015) van de resterende 1.322 inhoudelijk afgehandelde zaken weer.

[Figuur 3](#) laat per jaar (2011-2015) zien welke inhoudelijke vervolgingsbeslissingen het OM heeft genomen in voornoemde 1.322 mensenhandelzaken. Er is een onderverdeling gemaakt tussen:

- Afhandelingen waarbij het OM besluit de mensenhandelfeiten met een tenlastelegging voor te leggen aan de rechter (zie de twee rood gekleurde afhandelingen in [Figuur 3](#)). Dat wil zeggen, dagvaardingen voor in ieder geval één mensenhandelfeit (al dan niet naast ten laste gelegde andere strafbare feiten) en voeging ter berechting¹⁵.
- 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. Hieronder vallen transacties¹⁶ en voorwaardelijke beleidssepots¹⁷ (zie de twee blauw gekleurde afhandelingen in [Figuur 3](#)).¹⁸ Indien de verdachte zich niet houdt aan de voorwaarden die het OM ter voorkoming van strafvervolging stelt, kan het OM besluiten alsnog over te gaan tot dagvaarding.
- Afhandelingen waarbij het OM definitief besluit de mensenhandelfeiten *niet* met een tenlastelegging voor te leggen aan de rechter. Hieronder vallen technische sepots, onvoorwaardelijke beleidssepots en dagvaardingen voor uitsluitend andere strafbare feiten dan mensenhandel¹⁹ (zie de drie grijs gekleurde afhandelingen in [Figuur 3](#)). Als niet voldoende uitzicht bestaat op een veroordeling, is sprake van een technisch sepot en als van strafvervolging wordt afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend, is sprake van een beleidssepot.²⁰

15 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.

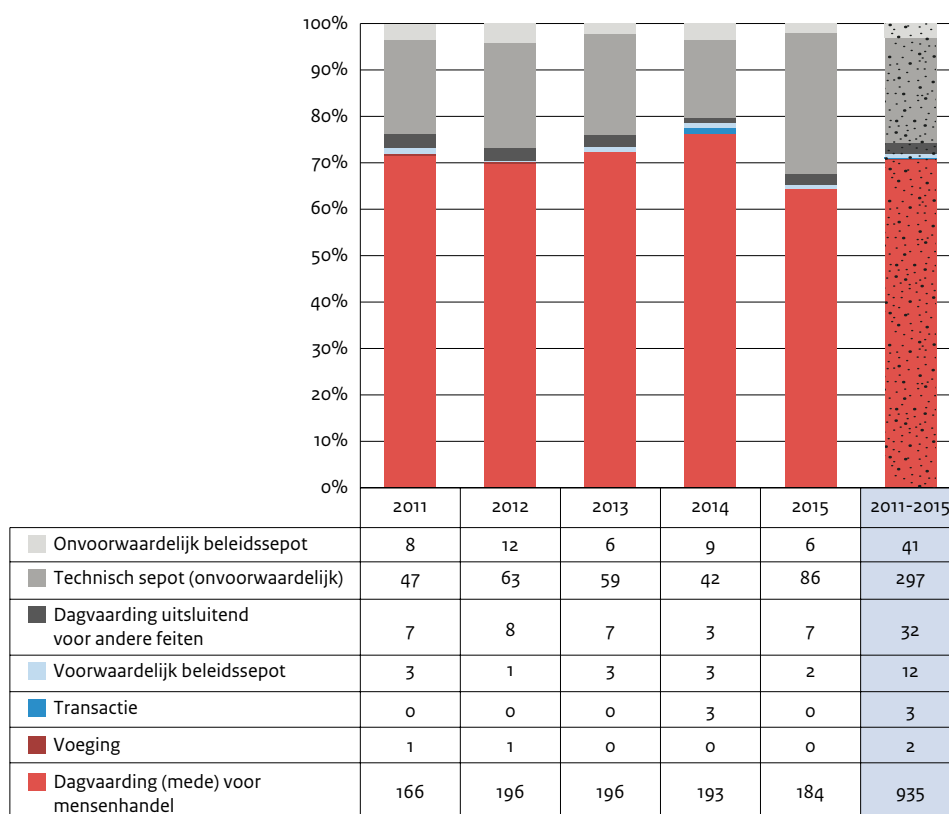
16 Art. 74 Sr. Overigens liggen transacties niet in de lijn der verwachting omdat dit alleen mogelijk is voor misdrijven waarop niet meer dan zes jaren gevangenisstraf staat, en de wettelijke strafbedreiging voor ongekwalificeerde mensenhandel momenteel twaalf jaren is. Echter, voor mensenhandelfeiten gepleegd vóór juli 2009 is de wettelijke strafbedreiging van zes jaren van toepassing, waardoor deze feiten dus met een transactie zouden kunnen worden afgehandeld (in de periode 2011-2015).

17 Opportuniteitsbeginsel, art. 167 lid 2 Sv en Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007), *Stcr.* 2014, 23 614.

18 Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat de OM afhandeling 'strafbeschikking' (art. 257a Sv) ook bij deze categorie afhandelingen hoort. Dit kwam echter niet voor bij de 1.322 mensenhandelzaken. Daarbij liggen strafbeschikkingen in mensenhandelzaken ook niet in de lijn der verwachting, omdat dit alleen mogelijk is voor misdrijven waarop niet meer dan zes jaren gevangenisstraf staat, en de wettelijke strafbedreiging voor ongekwalificeerde mensenhandel momenteel twaalf jaren is.

19 Hier gaat het om bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken waarbij sprake is van ook minimaal één ander strafbaar feit dan mensenhandel, en waarbij het OM besluit alleen de andere strafbare feiten op te nemen in de tenlasteleggingen. Er wordt hier vanuit gegaan dat het OM de mensenhandelfeiten in deze zaken met een technisch sepot of een onvoorwaardelijk beleidssepot heeft afgehandeld. Het is echter ook mogelijk dat het OM aan het voorkomen van strafvervolging van deze mensenhandelfeiten voorwaarden heeft gesteld. Informatie op basis waarvan dit bepaald kan worden is echter niet voorhanden.

20 Hierbij kan worden gedacht aan gronden die samenhangen met het gepleegde feit of met de persoon van de verdachte. Opportuniteitsbeginsel, art. 167 lid 2 Sv en Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007), *Stcr.* 2014, 23 614.



Figuur 3 Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling (2011-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

In gemiddeld 71% ($n=937$)²¹ van alle 1.322 inhoudelijk afgehandelde zaken heeft het OM besloten te dagvaarden voor in ieder geval mensenhandel. Afhandelingen waarbij het OM in beginsel niet besluit tot strafvervolging, maar aan dit besluit wel voorwaarden verbindt, komen in de periode 2011-2015 bijna niet voor (het betreft slechts 1% van de zaken, $n=15$).²² Ook komt het slechts incidenteel voor dat het OM wel overgaat tot dagvaarding, maar hierbij de mensenhandelfeiten achterwege laat (2%, $n=32$). Indien het OM niet dagvaardt voor in ieder geval mensenhandel gaat het aldus voornamelijk om onvoorwaardelijke sepots, namelijk in ruim een kwart van de zaken (26%, $n=338$). Dit betreffen met name technische sepots ($n=297$) en in mindere mate beleidssepots ($n=41$).

Om meer inzicht te hebben in de achtergrond van de onvoorwaardelijke sepots, is onderzocht op welke gronden de 51 zaken in 2014²³ en de 92 zaken in 2015²⁴ onvoorwaardelijk zijn geseponeerd. Hieruit volgt dat het bij de 128 technische sepots²⁵ in verreweg de meeste gevallen gaat om de grond 'onvoldoende bewijs' (92%, $n=118$). In de overige tien zaken is negen keer technisch geseponeerd op de grond 'ten onrechte als verdachte aangemerkt' en één keer op de grond 'dader niet strafbaar'. Bij de vijftien onvoorwaardelijke beleidssepots²⁶ gaat het vier keer om de grond 'gering aandeel in het feit', tevens vier keer om de grond 'oud feit', twee keer om de grond 'door feit of gevolgen getroffen', en om de gronden: 'onvoldoende nationaal belang', 'geringe strafwaardigheid van het feit', 'gezondheidstoestand', 'leidinggever wordt vervolgd' en 'vervolging in strijd met belang van benadeelde' (alle één keer).

21 935 dagvaardingen voor mensenhandel + 2 voegingen ter berechting (zie [Figuur 3](#)).

22 3 transacties + 12 voorwaardelijke beleidssepots. In 2014 en 2015 gaat het in totaal om vijf voorwaardelijke beleidssepots op grond van eenmaal 'anders dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert', eenmaal 'door feit of gevolgen getroffen', eenmaal 'oud feit', eenmaal 'reclasseringsbelang' en eenmaal 'vervolging in strijd met belang van benadeelde'.

23 42 technische sepots + 9 onvoorwaardelijke beleidssepots (zie [Figuur 3](#)).

24 86 technische sepots + 6 onvoorwaardelijke beleidssepots (zie [Figuur 3](#)).

25 42 in 2014 + 86 in 2015 (zie [Figuur 3](#)).

26 9 in 2014 en 6 in 2015 (zie [Figuur 3](#)).

In [Figuur 3](#) valt verder op dat in 2015 het aandeel dagvaardingen voor mensenhandel kleiner is dan in de vier jaren ervoor (65% in 2015 versus gemiddeld 72% in 2011-2014²⁷), en dat het aandeel technische sepots juist een stuk groter is (30% in 2015 versus gemiddeld 20% in 2011-2014²⁸).²⁹ Ook in absolute zin is in 2015 sprake van verreweg de meeste technische sepots: namelijk 86 ten opzichte van tussen de 42 en 63 in de jaren 2011-2014. Navraag bij het OM leert dat het aanzienlijk grotere aantal technische sepots in 2015 (zowel absoluut als relatief) mogelijk samenhangt met capaciteitsproblemen bij de politie, met de reorganisatie bij de politie waardoor de expertise voor een deel opnieuw opgebouwd moet worden, en wellicht ook met een verandering in de aard van de door de politie aangebrachte zaken.³⁰ De eerste twee genoemde mogelijke verklaringen bevestigen wederom de zorgen van de Nationaal Rapporteur over de huidige beschikbare capaciteit voor mensenhandel en het behoud van expertise op het terrein van mensenhandel bij de politie (zie de toelichting onder [Figuur 1](#) in §2.1). Over de derde genoemde mogelijke verklaring die ziet op een veranderde aard van de aangebrachte mensenhandelzaken is nu niet genoeg informatie voorhanden. De Nationaal Rapporteur onderzoekt momenteel de aard van de mensenhandelzaken die door de rechter in eerste aanleg in recente jaren zijn afgedaan.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het aantal sepots ten aanzien van mensenhandel in werkelijkheid nog groter is dan wat de cijfers in deze paragraaf ([Figuur 3](#)) weergeven. Dit komt omdat het OM een deel van de ingezonden mensenhandelzaken – buiten de registratie om – seponeert (zogenoeten ‘cosmetische sepots’). Het gaat in dit geval om zaken waaraan geen parketnummer wordt toegekend omdat geen verdachte in beeld is of omdat opsporingsindicaties ontbreken. Aldus worden bij cosmetische sepots slachtoffers bericht dat is geseponeerd, zonder dat dit terug is te zien in de cijfers.³¹ Door het gebrek aan structurele en eenduidige registratie van dit soort zaken ontbreekt het aan een totaaloverzicht van alle sepots. Een probleem waar de Nationaal Rapporteur al eerder op heeft gewezen.³²

27 Variërend tussen de 70% in 2012 en de 76% in 2014.

28 Variërend tussen de 17% in 2014 en de 22% in 2012 en 2013.

29 $X^2=12,838$; $df=2$; $p=0,002$; $V=0,099$; $p=0,002$.

30 Schriftelijke informatie van het Landelijk Parket d.d. 12 september 2016.

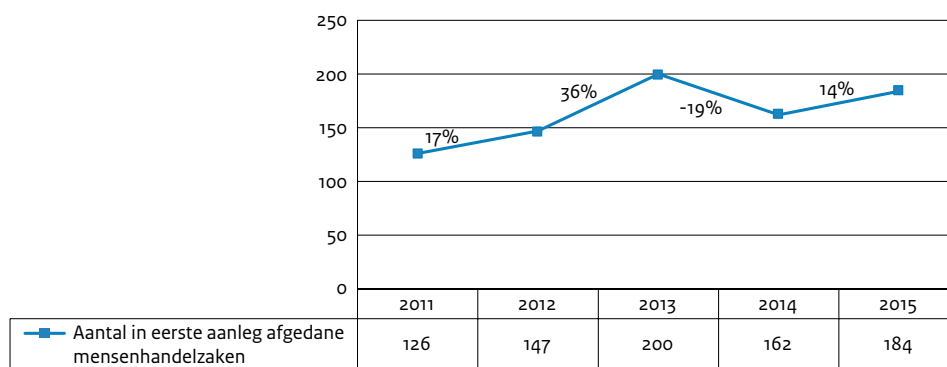
31 Zie hierover meer uitgebreid [Nationaal Rapporteur 2014 \(Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012\)](#), pp. 195-197 en [Nationaal Rapporteur 2012 \(Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling, Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken\)](#), p. 8.

32 [Nationaal Rapporteur 2014 \(Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012\)](#), pp. 256-257, [aanbeveling 5](#) en [Nationaal Rapporteur 2012 \(Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling, Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken\)](#), p. 33.

3 Berechting in eerste aanleg

3.1 In eerste aanleg afgedane zaken

Figuur 4 geeft de ontwikkeling van het jaarlijks aantal mensenhandelzaken weer dat de rechter in eerste aanleg heeft afgedaan (bijvoorbeeld met een veroordeling, een vrijspraak etc., zie §3.1.1), met daarbij telkens de procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar. Het aantal in eerste aanleg afgedane zaken in een jaar kan niet worden afgezet tegen het aantal door het OM met een dagvaarding voor mensenhandel afgehandelde zaken in datzelfde jaar (het gaat niet om hetzelfde cohort). Immers, niet alle zaken worden in het jaar van dagvaarding door het OM ook afgedaan door de rechter. Ondanks dat de door de rechter afgedane zaken in een jaar, en de door het OM gedagvaarde zaken in datzelfde jaar dus niet precies *dezelfde zaken* betreffen, zou – gemiddeld genomen – *het aantal zaken* dat door de rechter in een jaar wordt afgedaan wél ongeveer overeen moeten komen met *het aantal zaken* dat het OM in datzelfde jaar heeft gedagvaard. Tenminste, indien geen sprake is van een oplopende achterstand van zaken. Het aantal door de rechter afgedane zaken in een jaar dat reeds in een eerder jaar door het OM is gedagvaard zou dan namelijk – gemiddeld – even groot moeten zijn als het aantal zaken dat in dat jaar door het OM is gedagvaard, maar nog niet door de rechter is afgedaan. Zeker wanneer dit bezien wordt over een langere periode van vijf jaren. Het aanzienlijke verschil tussen de totaal 935 voor mensenhandel gedagvaarde zaken in 2011-2015 volgens **Figuur 3** en het totaal van 819 door de rechter afgedane zaken in dezelfde periode (zie **Figuur 4**) impliceert daarom een oplopende achterstand van mensenhandelzaken bij de rechter.¹ Het is echter ook denkbaar dat dit verschil te wijten is aan correcties in vervolgingsbeslissingen die door het OM niet worden doorgevoerd in de registratie.² Zonder nader cohort-onderzoek waarin de gedagvaarde zaken in de registratie worden gevolgd, blijft een verklaring voor het verschil echter onduidelijk.



Figuur 4 Aantal in eerste aanleg afgedane zaken (2011-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

In de weergegeven periode heeft de rechter in eerste aanleg 819 mensenhandelzaken afgedaan. Dit komt neer op een gemiddelde van ongeveer 164 zaken per jaar. Het jaarlijks aantal afgedane zaken fluctueert – net als het aantal bij het OM ingeschreven zaken (zie **Figuur 1** in §2.1) en het aantal door het OM afgehandelde zaken

- 1 In 2011 zijn er door de rechter 40 zaken minder afgedaan dan gedagvaard door het OM (OM: 166, rechter: 126), in 2012 49 minder (OM: 196, rechter: 147), in 2013 4 meer (OM: 196, rechter: 200), in 2014 31 minder (OM: 193, rechter: 162) en in 2015 even veel (OM en rechter beide: 184). In de totale periode 2011-2015 gaat het aldus om een verschil van 116 zaken.
- 2 Dit impliceert op zijn beurt dat sprake zou zijn van minder dagvaardingen dan weergegeven in **Figuur 3** (§2.2.1) en van bijvoorbeeld meer voegingen of sepots, en dat in de OM-registratie sprake is van mensenhandelzaken die na de registratie 'dagvaarding' open blijven staan.

(zie [Figuur 3](#) in §2.2.1) – en varieert tussen de 126 zaken in 2011 en de 200 zaken in 2013. In de drie meest recente jaren zijn de meeste zaken ooit afgedaan (in ieder geval vanaf het jaar 2000).³

3.1.1 In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening

[Figuur 5](#) laat per jaar (2011-2015) zien met welke einduitspraken de rechter in eerste aanleg de totaal 819 mensenhandelzaken (zie [Figuur 4](#)) heeft afgedaan. Er is een onderverdeling gemaakt tussen:

- Afdoeningen waarbij de rechter mensenhandel bewezen heeft verklaard (zie de rood gekleurde afdoening in [Figuur 5](#)). Dat wil zeggen, veroordelingen voor in ieder geval één mensenhandelfeit (al dan niet naast bewezenverklaarde andere strafbare feiten, en al dan niet in combinatie met één of meerdere andere mensenhandelfeiten die *niet* bewezen zijn verklaard⁴) en voegingen ter terechtzitting die tot een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel hebben geleid.^{5,6}
- Afdoeningen waarbij de rechter mensenhandel *niet* bewezen heeft verklaard (zie de blauw gekleurde afdoening in [Figuur 5](#)). Hieronder vallen volledige vrijspraken,⁷ veroordelingen voor uitsluitend andere strafbare feiten dan mensenhandel⁸ en voegingen ter terechtzitting die niet tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid.^{9,10}
- Afdoeningen waarbij de rechter niet is toegekomen aan het inhoudelijk beoordelen (het beantwoorden van de materiële vragen) van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten. Hieronder vallen de nietigverklaring van de dagvaarding en de niet-ontvankelijkheidsverklaring van het OM (zie de twee grijs gekleurde afdoeningen in [Figuur 5](#)).^{11,12}

3 2000: 84, 2001: 85, 2002: 95, 2003: 115, 2004: 151, 2005: 115 (Nationaal Rapporteur 2010 (10 jaar NRM), p. 213, Tabel B3.30), 2006: 98 (Nationaal Rapporteur 2012 (Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010), p. 32, Tabel B3.8), 2007: 115 (Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), p. 314), 2008: 143 (Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 401, Tabel B4.6.8), 2009: 132 (Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld, Update cijfers vervolging en berechting 2009-2013), p. 6, [Figuur 4](#)), 2010: 135 (Nationaal Rapporteur 2015 (Mensenhandel in en uit beeld, Update cijfers vervolging en berechting 2010-2014), p. 7, [Figuur 4](#)).

4 Waarvan is vrijgesproken of waarbij niet is toegekomen aan het inhoudelijk beoordelen.

5 Art. 285 Sv. Het gaat om 18 zaken in totaal (2011: 4, 2012: 4, 2013: 2, 2014: 5, 2015: 3).

6 Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat de einduitspraak 'ontslag van alle rechtsvervolging' ook een bewezenverklaring inhoudt. Dit kwam echter niet voor bij de 819 mensenhandelzaken.

7 Het gaat om 122 zaken in totaal (2011: 20, 2012: 24, 2013: 31, 2014: 13, 2015: 34).

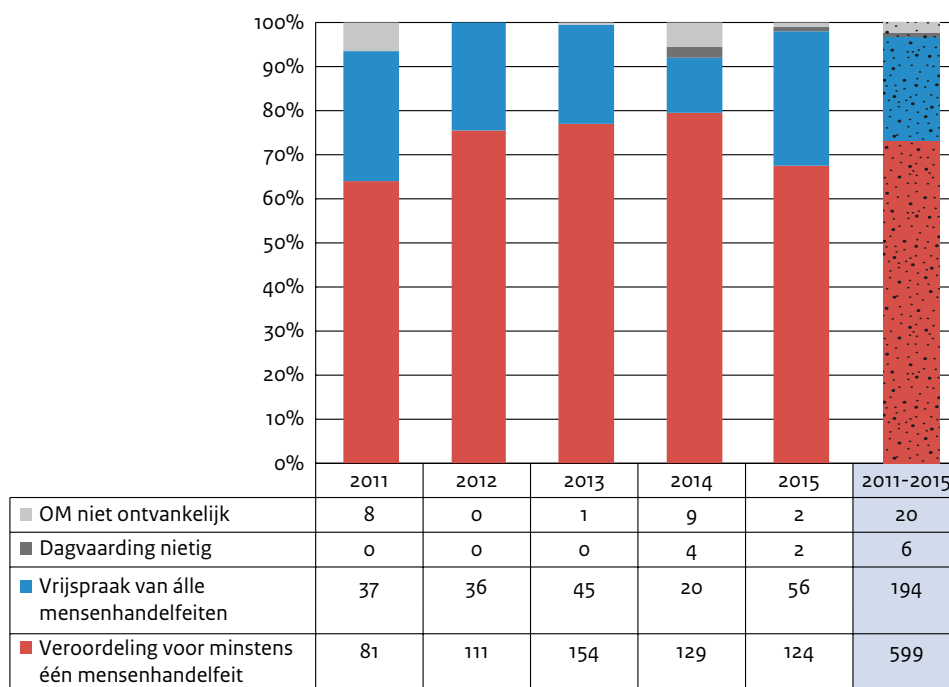
8 Het gaat om 64 zaken in totaal (2011: 15, 2012: 12, 2013: 11, 2014: 7, 2015: 19).

9 Art. 285 Sv. Het gaat om 8 zaken in totaal (2011: 2, 2012: 0, 2013: 3, 2014: 0, 2015: 3).

10 Indien op zaaksniveau geen sprake is van een vrijspraak, maar van een veroordeling voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel, dan wordt er hier vanuit gegaan dat de rechter van de mensenhandelfeiten in de zaak heeft vrijgesproken. Het is echter ook mogelijk dat de rechter niet is toegekomen aan het inhoudelijk beoordelen van de mensenhandelfeiten. Informatie op basis waarvan dit bepaald kan worden is echter niet voorhanden.

11 Art. 348 Sv. Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat er vier formele vragen bestaan. Ook beslissingen die bepalen dat de rechter onbevoegd is of die de schorsing van vervolging bevestigen (hetgeen in de praktijk echter bijna nooit voorkomt, zie Cleiren, T&C Strafvordering, 2015, art. 348 Sv, p. 1497, aant. 9) leiden tot einduitspraken die vallen onder deze categorie afdoeningen. Hiervan was echter geen sprake bij de 819 mensenhandelzaken.

12 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, hetgeen overigens in de regel bij in ieder geval niet-ontvankelijkheid van het OM niet gebeurt (zie Cleiren, T&C Strafvordering, 2015, art. 348 Sv, p. 1498, aant. 8).



Figuur 5 In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening (2011-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

In 73% ($n=599$) van de totaal 819 zaken heeft de rechter mensenhandel bewezen verklaard. Het aandeel zaken waarin is vrijgesproken voor alle ten laste gelegde mensenhandelfeiten is gemiddeld 24% ($n=194$). In de overige 3% ($n=26$) van de zaken is de rechter niet toegekomen aan het inhoudelijk beoordelen van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten, met name omdat het OM niet ontvankelijk werd verklaard ($n=20$) en slechts zeer incidenteel ($n=6$) omdat de dagvaarding nietig werd verklaard.

Wanneer alleen naar de *inhoudelijke* einduitspraken wordt gekeken, dat wil zeggen: de veroordelingen en de vrijspraken, dan blijkt dat de verhouding gemiddeld ongeveer 3:1 is (vier inhoudelijke einduitspraken betreffen drie veroordelingen voor mensenhandel en één vrijspraak).¹³ In de figuur is te zien dat deze verhouding per jaar verschilt.¹⁴ Ieder jaar is sprake van meer veroordelingen dan vrijspraken, maar in de jaren 2011 tot en met 2014 neemt het aantal veroordelingen ten opzichte van een vrijspraak telkens toe (2011: ruim twee veroordelingen op één vrijspraak,¹⁵ 2012: ongeveer drie veroordelingen op één vrijspraak,¹⁶ 2013: zo'n drie à vier veroordelingen op één vrijspraak,¹⁷ 2014: zo'n zes à zeven veroordelingen op één vrijspraak¹⁸). Het jaar 2015 breekt met deze stijgende lijn van het veroordelingspercentage, en is met een verhouding van ruim twee veroordelingen op één vrijspraak weer vergelijkbaar met het jaar 2011.¹⁹⁻²⁰ Deze trendbreuk is opvallend, maar zonder nader onderzoek naar de bewezenverklaringen en vrijspraakoverwegingen is hierover inhoudelijk niets te zeggen.

13 76% ($n=599$) veroordelingen en 24% ($n=194$) vrijspraken.

14 $X^2=17,535$; $df=4$; $p=0,002$; $V=0,149$; $p=0,002$.

15 69% ($n=81$) veroordelingen en 31% ($n=37$) vrijspraken.

16 76% ($n=111$) veroordelingen en 24% ($n=36$) vrijspraken.

17 77% ($n=154$) veroordelingen en 23% ($n=45$) vrijspraken.

18 87% ($n=129$) veroordelingen en 13% ($n=20$) vrijspraken.

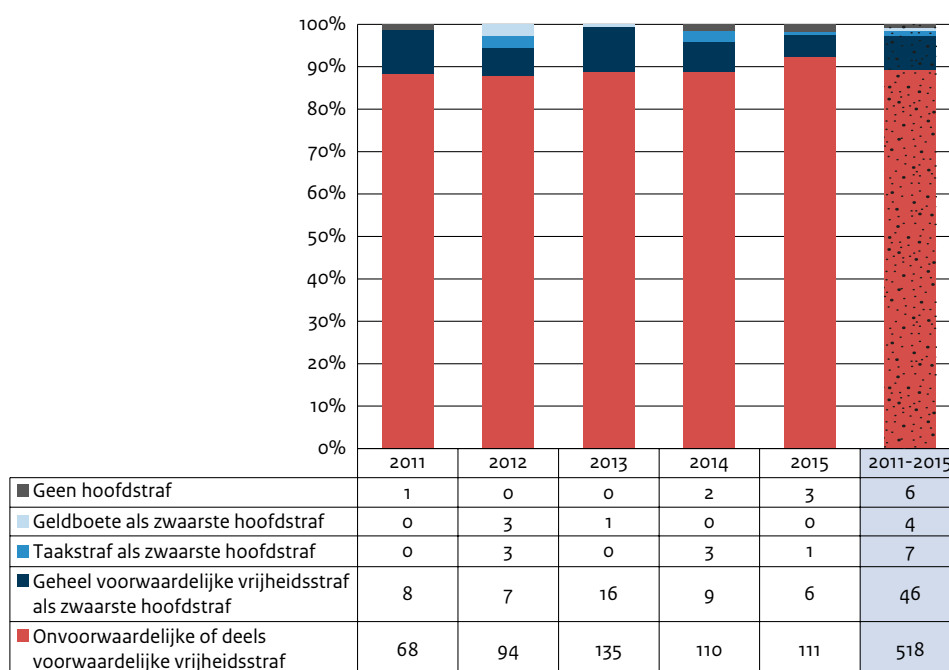
19 69% ($n=124$) veroordelingen en 31% ($n=56$) vrijspraken.

20 In het jaarlijkse Trafficking In Persons Report (U.S. Department of State, 2016, p. 283) wordt voor Nederland een stijging van het veroordelingspercentage van 70% in 2014 naar 74% in 2015 beschreven op basis van de verhouding tussen het aantal dagvaardingen en het aantal veroordelingen in deze jaren. Naast het feit dat met name de aantallen veroordelingen niet overeenkomen met de aantallen zoals weergegeven in Figuur 5 (waarschijnlijk doordat in het TIP Report ook veroordelingen voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel als veroordeling zijn beschouwd), vormen het aantal dagvaardingen en het aantal veroordelingen in een jaar geen cohort, waardoor het veroordelingspercentage hier niet van kan worden afgeleid.

3.2 Opgelegde hoofdstraffen

Binnen de 599 zaken waarin mensenhandel bewezen is verklaard (zie [Figuur 5](#)) vallen ook 18 ter terechtzitting gevoegde zaken die tot een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel hebben geleid.²¹ Deze zaken zijn in deze paragraaf buiten beschouwing gelaten omdat uit de OM-registratie niet blijkt wat de strafoplegging in deze zaken is.²²

[Figuur 6](#) laat zien of een, en zo ja welke, hoofdstraf is opgelegd in de 581 resterende zaken waarin in de jaren 2011-2015 in eerste aanleg (mede) is veroordeeld voor mensenhandel.²³ De opgelegde straffen zijn niet altijd uitsluitend opgelegd ten aanzien van bewezen mensenhandelfeiten; het komt regelmatig voor dat ook andere feiten (bijvoorbeeld geweldsdelicten) naast mensenhandel bewezen zijn verklaard.



Figuur 6 Veroordelingen in eerste aanleg naar opgelegde hoofdstraf (2011-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

In totaal is gemiddeld in 89% van de mensenhandelveroordelingen een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. Dit percentage is in alle jaren min of meer gelijk (geen significante verschillen). Wanneer geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd gaat het meestal (in gemiddeld 8% van de gevallen) om een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf als zwaarste hoofdstraf. Verder blijkt uit

21 2011: 4, 2012: 4, 2013: 2, 2014: 5, 2015: 3.

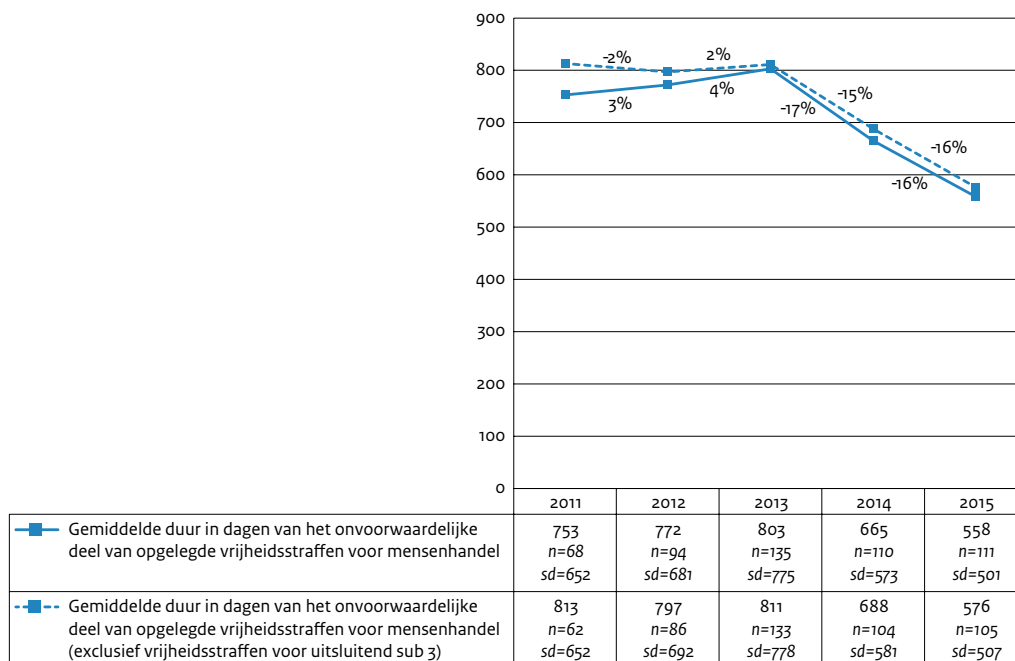
22 In het geval van een voeging ter terechtzitting wordt de mensenhandelzaak gevoegd bij de behandeling ter terechtzitting van een andere strafzaak (al dan niet een mensenhandelzaak) tegen dezelfde verdachte. Indien de rechter tot een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel komt, legt de rechter vervolgens één straf op die dus zowel ziet op de bewezenverklarde feiten van de ter terechtzitting gevoegde mensenhandelzaak, als op de bewezenverklarde feiten van de zaak waarbij ter terechtzitting is gevoegd (al dan niet een mensenhandelzaak), en wordt in de OM-registratie vervolgens alleen bij laatstgenoemde zaak geregistreerd.

23 2011: 77, 2012: 107, 2013: 152, 2014: 124, 2015: 121.

Figuur 6 dat in totaal zeven keer (1%) een taakstraf als zwaarste hoofdstraf,²⁴ vier keer (1%) een geldboete als zwaarste hoofdstraf en zes keer (1%) geen hoofdstraf²⁵ is opgelegd.

3.2.1 Duur van opgelegde vrijheidsstraffen

Figuur 7 geeft een overzicht van de gemiddelde duur in dagen van het onvoorwaardelijke deel van de 518 opgelegde onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraffen (zie Figuur 6) in de jaren 2011-2015. De duur kan betrekking hebben op een mensenhandelzaak waarin meerdere (mensenhandel)feiten bewezen zijn verklaard.



Figuur 7 Gemiddelde duur in dagen van opgelegde vrijheidsstraffen in eerste aanleg (2011-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

De gemiddelde duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen in de periode 2011-2015 is 709 dagen,²⁶ oftewel bijna twee jaar. In de figuur is te zien dat de gemiddelde duur in de twee meest recente jaren is gedaald: van ruim twee jaar in de jaren 2011-2013,²⁷ naar nog maar nét anderhalf jaar in 2015.^{28,29} Deze recente ontwikkeling is opmerkelijk, zeker in het licht van de wettelijke strafbedreiging die door de wetgever juist een aantal keer is verhoogd om de ernst van het misdrijf mensenhandel te benadruk-

24 In het kader van het 'taakstrafverbod' (art. 22b Sr) komt dit vreemd voor. Immers, op grond van art. 22b Sr is het niet langer mogelijk om als zwaarste hoofdstraf een taakstraf op te leggen voor een misdrijf waarop een wettelijke strafbedreiging van zes jaar of meer staat en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer heeft gehad. Dit geldt echter alleen voor feiten gepleegd na 3 januari 2012, en het is mogelijk dat de zeven opgelegde taakstraffen als zwaarste hoofdstraf voor mensenhandel (3 in 2012, 3 in 2014 en 1 in 2015) betrekking hebben op mensenhandelfeiten gepleegd vóór 2012.

25 Het gaat eenmaal (in 2015) om een 'schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel' (het zogeheten 'rechterlijk pardon', zie art. 9a Sr en Schuyt, T&C Strafrecht, 2014, art. 9a, p. 115, aant. 1). In de andere vijf gevallen gaat het om de beslissing geen hoofdstraf, maar bijvoorbeeld wel een maatregel op te leggen. De op verzoek geleverde OM-data bevatten echter geen informatie over de maatregelen die zijn opgelegd. Het kan opmerkelijk worden gevonden dat de rechter na veroordeling voor een ernstig delict als mensenhandel niet besluit tot het opleggen van een hoofdstraf (of maatregel). Zonder inzicht in de zaken die dit betreffen zijn hierover echter geen uitspraken te doen.

26 $n=518$, $sd=652$ dagen.

27 2011: 24,8 maanden, 2012: 25,4 maanden, 2013: 26,4 maanden.

28 2014: 21,9 maanden, 2015: 18,3 maanden.

29 $t_{2015-2013}=-2,873$; $df=244$; $p<0,01$, $t_{2015-2012}=-2,586$; $df=203$; $p<0,01$, $t_{2015-2011}=-2,249$; $df=177$; $p<0,05$.

ken. Eerst, per juli 2009,³⁰ van zes naar acht jaar voor ongekwalificeerde mensenhandel.³¹ En vervolgens, per april 2013, van acht naar twaalf jaar.³² Omdat een verhoging van strafbedreiging niet geldt voor *alle* feiten die na de inwerkingtreding van de verhoging zijn *bestraft*, maar alleen voor *die* feiten die ook na de inwerkingtreding zijn *gepleegd*, kan een eerste uitwerking van een strafverhoging niet eerder dan een jaar na de verhoging worden verwacht. De opgelegde straffen voor mensenhandel waarop de meest recente strafverhoging (2013) een uitwerking kan hebben (voor het eerst aldus op straffen opgelegd in 2014, maar zeker op een deel van de straffen opgelegd in 2015), blijken echter – tegen de verwachting in – niet zwaarder te zijn. Sterker nog, het tegenovergestelde, namelijk een daling van de gemiddelde opgelegde strafduur, is waar.³³

Er is gezocht naar een verklaring voor de daling in de voorhanden zijnde data. Zo is gekeken of de daling in opgelegde strafduur te maken heeft met mensenhandelzaken in de zin van *uitsluitend* artikel 273f lid 1 sub 3 Sr, maar dit blijkt niet het geval. Op grond van de sub 3-bepaling is iemand die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot prostitutie strafbaar. Dwang en uitbuiting zijn van oorsprong geen delictsbestanddelen.³⁴ Om deze reden is in de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel,³⁵ die uitgangspunten geeft voor de te eisen straffen in mensenhandelzaken door het OM, de te eisen strafbandbreedte voor mensenhandel in de zin van uitsluitend sub 3 lager³⁶ dan voor andere vormen van seksuele uitbuiting. De stippellijn in [Figuur 7](#) geeft het gemiddeld aantal dagen opgelegde vrijheidsstraf weer van alle mensenhandelzaken *exclusief* de zaken waarin sprake is van mensenhandel in de zin van *uitsluitend* sub 3. Hieruit blijkt dat ook dan nog steeds sprake is van een forse daling in de opgelegde strafduur.³⁷

Voorgaande neemt uiteraard niet weg dat recent toch sprake zou kunnen zijn van mensenhandelzaken van een andere aard dan voorheen, waardoor de straffen ook zijn veranderd. Er bestaan ten slotte veel meer factoren dan alleen sub 3 die de aard en de straf van de zaken bepalen (denk bijvoorbeeld aan strafverzwarende omstandigheden, of aan het aantal slachtoffers per zaak, de duur van de uitbuiting et cetera). Alleen op basis van de cijfers zoals weergegeven in [Figuur 7](#) is aldus niets te zeggen over de achtergrond van de onverwachte daling. Dit vereist een analyse van de factoren die de straf beïnvloeden. Onderzoek hiernaar acht de rapporteur dan ook van groot belang.

30 Merk op dat de rechter (met name in de eerdere jaren) in de periode 2011-2015 ook mensenhandelfeiten kan hebben bestraft die gepleegd zijn voor juli 2009 en ten aanzien waarvan aldus de maximale strafbedreiging van zes jaar nog gold.

31 *Stb.* 2009, 245.

32 *Stb.* 2013, 84 en *Stb.* 2013, 108.

33 Overigens is de gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen slechts één manier om de opgelegde straffhoogte in beeld te brengen. Voor een meer volledig beeld moet ook gekeken worden naar hoe de verschillende opgelegde straffhoogtes zijn verdeeld. Informatie hierover, zoals bijvoorbeeld de mediaan, is niet voorhanden in de geleverde OM-data.

34 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), p. 16 en [Nationaal Rapporteur 2012 \(Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012, Een analyse\)](#), p. 29 en 67 e.v. Echter, in een recente uitspraak oordeelde de Hoge Raad (HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857) dat de gedragingen uit sub 3 alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld en dat uitbuiting moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van sub 3.

35 Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (2016R003), *Stcr.* 2016, 14 665.

36 In geval van één meerderjarig slachtoffer en zonder dat sprake is van strafverzwarende omstandigheden.

37 $t_{2015-2013} = -2,678$; $df = 236$; $p < 0,01$, $t_{2015-2012} = -2,544$; $df = 189$; $p < 0,05$, $t_{2015-2011} = -2,619$; $df = 165$; $p < 0,01$.

4 Persoonskenmerken verdachten

Zoals uit [Hoofdstuk 2](#) (Vervolging) blijkt zijn er in de jaren 2011-2015 in totaal 1.332 mensenhandelzaken bij het OM ingeschreven. Eén zaak bij het OM heeft altijd betrekking op één verdachte. Maar hierbij moet wel worden opgemerkt dat het mogelijk is dat eenzelfde persoon in de totale periode 2011-2015 verdachte is in meer dan één mensenhandelzaak. Hierdoor is het aantal *unieke* verdachten van mensenhandel iets kleiner dan het aantal van 1.332 mensenhandelzaken. Precieze informatie over het aantal unieke verdachten is echter niet voorhanden,¹ waardoor één zaak in dit hoofdstuk wordt beschouwd als één unieke verdachte.

Omdat 12 van de 1.332 verdachten rechtspersonen² betreffen, gaat het in dit hoofdstuk om totaal 1.320 natuurlijke personen³ verdacht van mensenhandel. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het geslacht ([§4.1](#)), de leeftijd ([§4.2](#)) en het geboorteland ([§4.3](#)) van deze 1.320 verdachten. In [§4.4](#) zijn, op basis van het geboorteland en de leeftijd, de meest voorkomende profielen van zowel de mannelijke als de vrouwelijke verdachten beschreven.

4.1 Geslacht verdachten

Het geslacht is van vrijwel alle verdachten bekend, slechts bij 6 van de totaal 1.320 verdachten (minder dan 1%) is dit door het OM niet geregistreerd.⁴ In [Figuur 8](#) is, per jaar (2011-2015), de geslachtsverdeling van de 1.314 verdachten van wie het geslacht bekend is⁵ weergegeven.

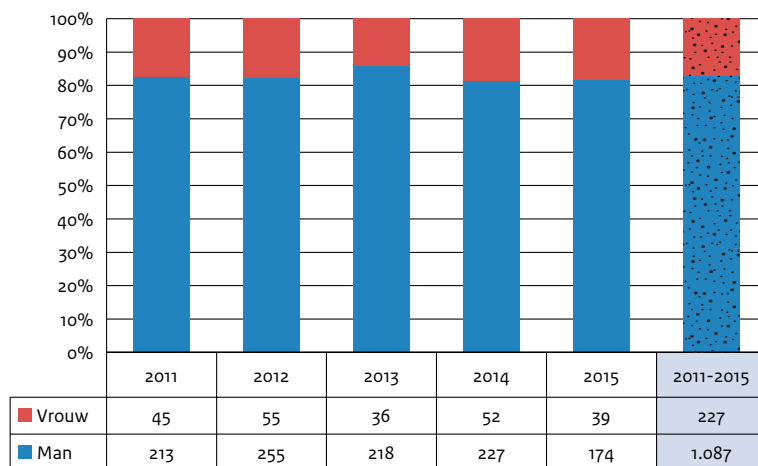
1 In de OM-registratie zijn verschillende zaken tegen eenzelfde verdachte namelijk niet gekoppeld. Uiteraard geldt wel, wanneer een zaak door het OM wordt afgehandeld middels een voeging, of wanneer een zaak door de rechter in eerste aanleg ter terechtzitting wordt gevoegd, dat de gevoegde zaak en de zaak waarbij gevoegd is betrekking hebben op dezelfde verdachte. Echter, deze voegingen geven niet het volledige inzicht in het aantal 'dubbele verdachten'; verschillende zaken tegen één verdachte kunnen immers ook afzonderlijk – dus zonder voeging – behandeld worden. En daarbij geldt dat voegingen ook niet per definitie 'dubbele verdachten' binnen het totaal van mensenhandelzaken impliceren; een mensenhandelzaak wordt niet per definitie bij een andere mensenhandelzaak gevoegd. Dit is immers ook mogelijk bij een strafzaak met andere strafbare feiten dan mensenhandel, in welk geval de gevoegde mensenhandelzaak de enige mensenhandelzaak van een unieke verdachte betreft. Omdat het daarnaast gaat om slechts een zeer beperkt aantal gevoegde zaken; 2 zaken die door het OM zijn gevoegd in vijf jaar tijd (zie [Figuur 3](#) in [§2.2.1](#)) en 26 zaken die door de rechter in eerste aanleg ter terechtzitting zijn gevoegd in vijf jaar tijd (waarvan er 18 wel en 8 niet tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid, zie [§3.1.1](#)), wordt hiervoor in dit hoofdstuk niet gecorrigeerd. Ditzelfde geldt voor de dertig administratieve sepots in vijf jaar tijd die zien op dubbel geregistreerde mensenhandelfeiten (zie [§2.2.1](#)).

2 2011: 3, 2012: 4, 2013: 1, 2014: 3, 2015: 1.

3 2011: 258, 2012: 311, 2013: 256, 2014: 279, 2015: 216.

4 2011: 0, 2012: 1, 2013: 2, 2014: 0, 2015: 3.

5 2011: 258, 2012: 310, 2013: 254, 2014: 279, 2015: 213.



Figuur 8 Geslacht verdachten (2011-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

De verdachten zijn voornamelijk mannen (83%). Gemiddeld is slechts 17% ($n=227$) – dat wil zeggen ongeveer één op de zes verdachten – vrouw. Deze man/vrouw-verdeling van grofweg 5:1 is ieder jaar min of meer hetzelfde (geen significante verschillen).

4.2 Leeftijd verdachten

Van 8 van de totaal 1.320 verdachten is de leeftijd ten tijde begin plegen mensenhandel onbekend.⁶ De gemiddelde leeftijd van de 1.312 verdachten van wie de leeftijd wel bekend is,⁷ is 32,6 jaar.⁸ Deze gemiddelde leeftijd is ieder jaar ongeveer gelijk (geen significante verschillen). De mediane leeftijd is 30 jaar, wat wil zeggen dat de helft van de verdachten 30 jaar of jonger is en de andere helft ouder dan 30. De jongste verdachten zijn nog minderjarig en de oudste verdachten zijn in de 70.

In **Figuur 9** zijn de 1.312 verdachten, per jaar (2011-2015), ingedeeld in leeftijdscategorieën. De jongste leeftijdscategorie bestaat uit zowel minderjarige verdachten (12 tot en met 17 jaar) op wie⁹ de rechter in beginsel het jeugdstrafrecht toepast,¹⁰ als adolescente verdachten (18 tot en met 22 jaar) op wie¹¹ sinds 1 april 2014 het adolescentenstrafrecht van toepassing is.¹² Dit betekent dat de rechter ervoor kan kiezen adolescente daders te bestraffen volgens het jeugdstrafrecht.¹³ Dit is niet mogelijk bij verdachten die ten tijde het plegen van mensenhandel 23 jaar of ouder waren.

6 2011: 5, 2012: 1, 2013: 0, 2014: 0, 2015: 2.

7 2011: 253, 2012: 310, 2013: 256, 2014: 279, 2015: 214.

8 $sd=11,5$ jaar.

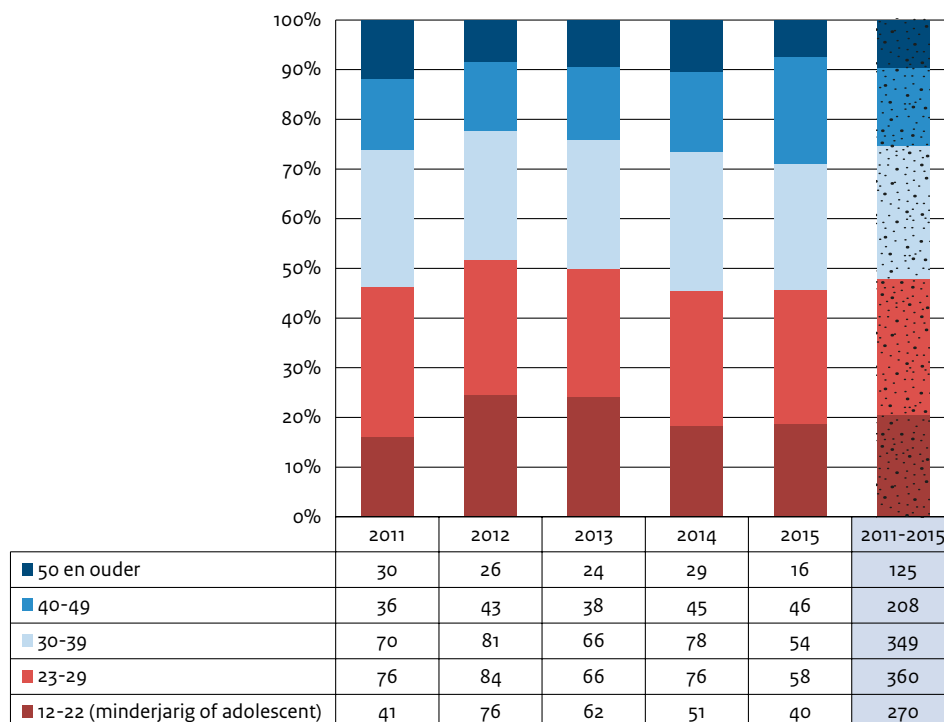
9 Na dagvaarding door het OM en veroordeling door de rechter.

10 Op daders die 16 of 17 jaar oud waren ten tijde van het plegen van het delict kan de rechter het jeugdstrafrecht buiten toepassing laten en hen volgens het volwassenstrafrecht bestraffen. Dit kan wanneer hij 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).

11 Na dagvaarding door het OM en veroordeling door de rechter.

12 In eerdere rapporten van de Nationaal Rapporteur is een andere leeftijdsverdeling weergegeven dan in **Figuur 9** (namelijk: minderjarig, 18-25 jaar, 26-30 jaar, 31-40 jaar, 41-50 jaar en ouder dan 50), waardoor de cijfers niet vergelijkbaar zijn. De rapporteur heeft er in dit rapport bewust voor gekozen deze verdeling aan te passen, om zo de relatief grote groep zeer jonge verdachten (de adolescenten) beter in beeld te hebben.

13 Bij adolescente daders kan de rechter besluiten dat het jeugdstrafrecht wordt toegepast indien hij daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77c Sr, *Stb.* 2013, 485).



Figuur 9 Leeftijd verdachten (2011-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

Ruim één op de vijf verdachten (21%, $n=270$) is adolescent of incidenteel zelfs nog minderjarig¹⁴. De leeftijds-categorieën 23 tot en met 29 jaar ($n=360$) en 30 tot en met 39 jaar ($n=349$) zijn – in beide gevallen met ruim een kwart van de verdachten (namelijk 27%) – het best vertegenwoordigd. Het resterende kwart van de verdachten is 40 jaar of ouder (25%, $n=208+125$). Verder valt in de figuur op dat bijna de helft van alle verdachten (48%, $n=270+360$) jonger is dan 30 (zie de twee rood gekleurde leeftijdscategorieën) – wat logischerwijs overeenkomt met de eerdergenoemde mediane leeftijd van 30 jaar. Verdachte mensenhandelaren zijn dus geregeld nog redelijk jong (tieners en twintigers). De verdeling van de verdachten naar de weergegeven leeftijdscategorieën is ieder jaar ongeveer gelijk (geen significante verschillen).

De leeftijdsverdeling van verdachten van mensenhandel komt in grote lijnen overeen met de leeftijdsverdeling van verdachten van geweldsmisdrijven in het algemeen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat 32% van alle in de periode 2011-2014 bij de politie geregistreerde verdachten van een geweldsmisdrijf¹⁵ (van wie de leeftijd bekend is) jonger is dan 25,¹⁶ en dat dit percentage voor de verdachten van mensenhandel die in 2011-2015 bij het OM zijn ingeschreven niet heel anders is (namelijk 29%).¹⁷ Dit is opmerkelijk omdat verdachten van georganiseerde criminaliteit – waarvan bij mensenhandel naar verwachting relatief vaak sprake is¹⁸ – over het algemeen namelijk ouder zijn dan verdachten van andere criminaliteitsvormen.¹⁹ Wel lijken de bij de politie geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven vaker minderjarig, namelijk 10%,²⁰ ten opzichte van 3% van de bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel.

14 33 verdachten in totaal (3%); 2011: 3, 2012: 13, 2013: 6, 2014: 7, 2015: 4.

15 De delictscategorieën 'seksuele misdrijven', 'levensdelicten', 'dood en lichamelijk letsel door schuld', 'mishandeling', 'bedreiging', 'diefstal met geweld en afpersing'.

16 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016.

17 Dit verschil (32% van de verdachten van geweldsmisdrijven versus 29% van de verdachten van mensenhandel) blijkt dan ook niet significant. Het 95% betrouwbaarheidsinterval van het verschil [-4, 92%, 0,01%] bevat namelijk de waarde nul.

18 Alleen al gezien het feit dat relatief vaak sprake is van een grensoverschrijdend karakter.

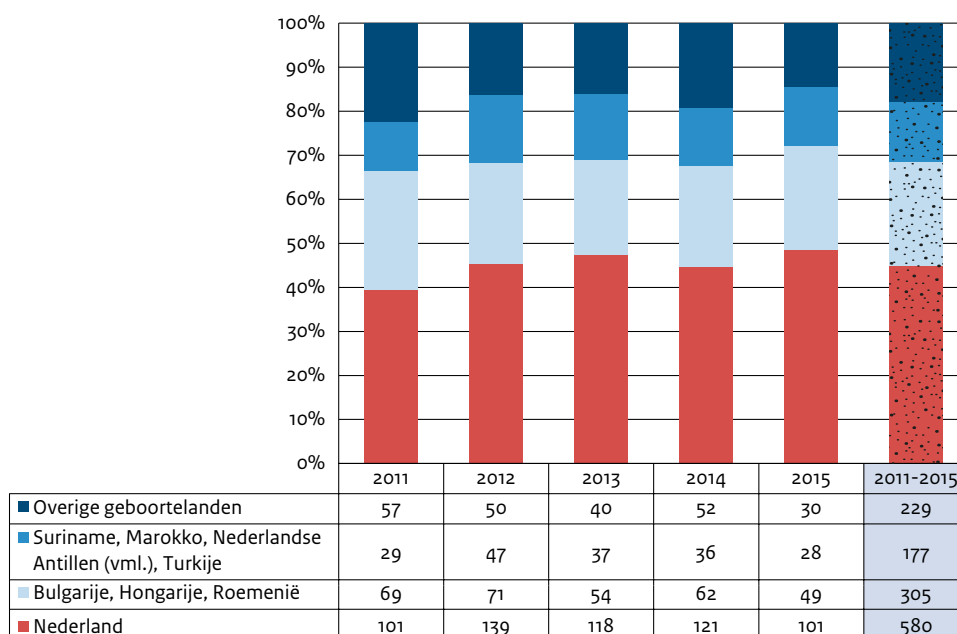
19 Zie bijvoorbeeld Kleemans & de Poot, 2008.

20 Ook de bij het OM ingeschreven verdachten van misdrijven (niet specifiek geweldsmisdrijven) laten eenzelfde verdeling van minder- en meerderjarige verdachten zien. Namelijk: 9% van alle verdachte natuurlijke personen (van wie de leeftijd bekend is) die in de jaren 2013-2015 bij het OM zijn ingeschreven is minderjarig, ten opzichte van 91% meerderjarigen (Openbaar Ministerie, 2016, p. 68).

4.3 Geboorteland verdachten

Het geboorteland is van 29 van de totaal 1.320 verdachten (2%) onbekend.²¹ De 1.291 verdachten van wie het geboorteland wel bekend is²² zijn geboren in ruim zestig verschillende landen. De top-8 geboortelands (2011-2015) bestaat uit: Nederland (45%, n=580), Bulgarije (9%, n=119), Hongarije (8%, n=97), Roemenië (7%, n=89), Suriname (4%, n=57), Marokko (3%, n=43), de voormalige Nederlandse Antillen²³ (3%, n=40) en Turkije (3%, n=37). Deze top-8 (n=1.062) betreft 82% van alle 1.291 verdachten. Voor specifiek het jaar 2015 gelden dezelfde acht meest voorkomende geboortelands, zij het in een net iets andere volgorde.²⁴ De vier meest voorkomende nationaliteiten (Nederlandse (30%), Bulgaarse (11%), Roemeense (10%) en Hongaarse (9%)) van de in 2011-2015 bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel²⁵ komen overeen met de vier meest voorkomende geboortelands van verdachten van mensenhandel die in deze zelfde periode bij het OM zijn ingeschreven. Dit bevestigt het beeld dat daders en slachtoffers van mensenhandel niet zelden afkomstig zijn uit dezelfde landen.²⁶

In **Figuur 10** zijn, per jaar (2011-2015), de geboortelands van de 1.291 verdachten van wie het geboorteland bekend is te zien. De geboortelands zijn verdeeld over vier categorieën: (1) Nederland, (2) Bulgarije, Hongarije en Roemenië,²⁷ (3) Suriname, Marokko, de voormalige Nederlandse Antillen en Turkije²⁸ en (4) overige geboortelands.



Figuur 10 Geboorteland verdachten (2011-2015)

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

21 2011: 2, 2012: 4, 2013: 7, 2014: 8, 2015: 8.

22 2011: 256, 2012: 307, 2013: 249, 2014: 271, 2015: 208.

23 Het huidige Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de speciale gemeenten van Nederland (Saba, Sint Eustatius en Bonaire).

24 Nederland (49%, n=101), Roemenië (13%, n=26), Bulgarije (6%, n=12), Hongarije (5%, n=11), de voormalige Nederlandse Antillen (4%, n=8), Suriname (4%, n=8), Marokko (3%, n=7) en Turkije (2%, n=5). Deze 178 verdachten betreffen 86% van alle 208 verdachten van wie het geboorteland bekend is in 2015. Overigens vormen voornoemde 8 geboortelands ook de top-8 in 2012, 2013 (in dit jaar staat China ook in de top-8, namelijk op een gedeelde achtste plek met Turkije waardoor de top-8 uit 9 landen bestaat) en 2014. Alleen in 2011 ziet de top-8 er iets anders uit: China staat op een gedeelde vijfde plek met de voormalige Nederlandse Antillen, de Sovjetunie staat op een gedeelde achtste plek met Roemenië (waardoor de top-8 uit 9 landen bestaat) en Marokko komt dit jaar niet voor in de top-8.

25 Zie *Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015)*, §4.3.

26 Zie bijvoorbeeld Europol, 2016, pp. 3, 10, 14, 21-22, 25, 28-29.

27 De drie Midden- en Oost-Europese landen die in de top-8 voorkomen.

28 De vier resterende landen die in de top-8 voorkomen. Geografisch hebben deze landen niet veel met elkaar te maken, maar wel op het gebied van migratie. Het betreffen namelijk de vier herkomstlanden van traditionele Nederlandse immigranten.

Bijna de helft van alle verdachten is geboren in Nederland (45%, $n=580$) en bijna een kwart in Bulgarije, Hongarije of Roemenië (24%, $n=305$). Het geboorteland van 14% van de verdachten is één van de vier herkomstlanden van traditionele Nederlandse immigranten (Suriname, Marokko, de voormalige Nederlandse Antillen en Turkije) en de overige 18% van de verdachten is elders geboren. Deze verdeling van verdachten naar geboorteland is ieder jaar ongeveer gelijk (geen significante verschillen).

4.4 Profielen van mannelijke en vrouwelijke verdachten

Van de 1.320 verdachte natuurlijke personen in de periode 2011-2015, is van 1.278 zowel het geslacht, de leeftijd als het geboorteland bekend. Deze 1.278 verdachten betreffen 1.054 mannen en 224 vrouwen. In deze paragraaf zijn zowel de mannelijke als de vrouwelijke verdachten ingedeeld in 16 verschillende profielen op basis van vier categorieën geboortelands²⁹ én vier leeftijdscategorieën³⁰. In Tabel 2 is de top-8 mannenprofielen weergegeven die ongeveer driekwart (74%) van alle 1.054 mannelijke verdachten vertegenwoordigt. Tabel 3 laat de top-8 vrouwenprofielen zien waartoe eveneens ongeveer driekwart (76%) van alle 224 vrouwelijke verdachten behoort.³¹

Tabel 2 Top-8 profielen van mannelijke verdachten (totaal 2011-2015)

Profiel	Geboorteland	Leeftijd	Aantal verdachten	% mannelijke verdachten (n=1.054)	% totaal verdachten (n=1.278)
1	Nederland	adolescent	138	13%	11%
2	Nederland	veertigplusser	130	12%	10%
3	Nederland	twintiger	129	12%	10%
4'	Nederland	dertiger	90	9%	7%
4'	Bulgarije, Hongarije, Roemenië	dertiger	90	9%	7%
6	Bulgarije, Hongarije, Roemenië	twintiger	88	8%	7%
7	Overige geboortelands	veertigplusser	58	6%	5%
8	Suriname, Marokko, Nederlandse Antillen (vml.), Turkije	dertiger	56	5%	4%
Profielen 1 t/m 8			779	74%	61%

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

29 (1) Nederland, (2) Bulgarije, Hongarije en Roemenië, (3) Suriname, Marokko, de voormalige Nederlandse Antillen en Turkije en (4) overige geboortelands.

30 12 t/m 22: de adolescenten, 23 t/m 29: de twintigers, 30 t/m 39: de dertigers en 40 en ouder: de veertigplussers.

31 Dit betekent dus dat de resterende acht mannen- respectievelijk vrouwenprofielen (profielen 9 t/m 16) ongeveer een kwart van alle mannelijke en vrouwelijke verdachten vertegenwoordigt.

Tabel 3 Top-8 profielen van vrouwelijke verdachten (totaal 2011-2015)

Profiel	Geboorteland	Leeftijd	Aantal verdachten	% vrouwelijke verdachten (n=224)	% totaal verdachten (n=1.278)
1	Nederland	adolescent	35	16%	3%
2'	Bulgarije, Hongarije, Roemenië	twintiger	22	10%	2%
2'	Overige geboortelanden	dertiger	22	10%	2%
4'	Nederland	twintiger	20	9%	2%
4'	Overige geboortelanden	veertigplusser	20	9%	2%
6'	Nederland	veertigplusser	18	8%	1%
6'	Bulgarije, Hongarije, Roemenië	dertiger	18	8%	1%
8'	Nederland	dertiger	15	7%	1%
8'	Bulgarije, Hongarije, Roemenië	veertigplusser	15	7%	1%
Profielen 1 t/m 8			170³¹	76%	13%

Bron: OM-data (peildatum april 2016)

Het meest voorkomende mannelijke profiel bestaat uit de in Nederland geboren adolescenten (13% van alle mannen, $n=138$, zie Tabel 2). Het valt op dat dit profiel ook op de eerste plek staat bij de vrouwelijke verdachten (16% van alle vrouwen, $n=35$, zie Tabel 3). Tevens alle oudere – de twintigers, de dertigers en de veertigplussers – in Nederland geboren verdachten komen zowel in de top-8 mannenprofielen³³ als de top-8 vrouwenprofielen³⁴ voor. Ditzelfde geldt voor de in Midden- en Oost-Europa geboren twintigers³⁵ en dertigers³⁶ en voor de veertigplussers die geboren zijn in 'overige geboortelanden'³⁷. Dus ondanks dat het bij verdachte mensenhandelaren veel vaker om mannen dan om vrouwen gaat (verhouding 5:1, zie Figuur 8), gaat het bij de mannen en vrouwen in grote lijnen wél om vooral dezelfde profielen (voor wat betreft geboorteland en leeftijd). Het grootste verschil tussen de mannelijke en vrouwelijke verdachten is dat er bijna geen vrouwelijke verdachten zijn geboren in Suriname, Marokko, de voormalige Nederlandse Antillen en Turkije (slechts 6% van alle vrouwen, $n=14$), terwijl deze landen bij de mannelijke verdachten regelmatig voorkomen als geboorteland (bij 15% van alle mannen, $n=161$).³⁸ Om deze reden komt het profiel van de dertiger die in één van voornoemde vier herkomstlanden van traditionele Nederlandse immigranten is geboren bij de mannen wél voor in de top-8, en bij de vrouwen niet.

32 Het gaat bij de top-8 vrouwenprofielen om een gedeelde achtste plek, wat betekent dat de top-8 uit 9 profielen bestaat. Om de omvang van de top-8 vrouwenprofielen te bepalen is echter de omvang van 8 in plaats van 9 profielen bij elkaar opgeteld.

33 Twintigers: profiel 3 (12% van alle mannen, $n=129$), dertigers: profiel 4' (9% van alle mannen, $n=90$), veertigplussers: profiel 2 (12% van alle mannen, $n=130$).

34 Twintigers: profiel 4' (9% van alle vrouwen, $n=20$), dertigers: profiel 8' (7% van alle vrouwen, $n=15$), veertigplussers: profiel 6' (8% van alle vrouwen, $n=18$).

35 Mannen: profiel 6 (8% van alle mannen, $n=88$, zie Tabel 2), vrouwen: profiel 2' (10% van alle vrouwen, $n=22$, zie Tabel 3).

36 Mannen: profiel 4' (9% van alle mannen, $n=90$, zie Tabel 2), vrouwen: profiel 6' (8% van alle vrouwen, $n=18$, zie Tabel 3).

37 Mannen: profiel 7 (6% van alle mannen, $n=58$, zie Tabel 2), vrouwen: profiel 4' (9% van alle vrouwen, $n=20$, zie Tabel 3).

38 $X^2=24,670$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,139$; $p=0,000$.

5 Conclusies en aanbevelingen

Cijfers vormen de basis voor de aanpak van mensenhandel. De cijfers in deze monitor schetsen de mensenhandel die bij het OM in beeld is en zijn een weergave van een deel van de aanpak van mensenhandel (namelijk de vervolging en berechting). Cijfers kunnen ook tot vragen leiden waarop de antwoorden verder richting kunnen geven aan de aanpak van mensenhandel. Sommige cijfers in deze monitor roepen vragen op die alleen met nader onderzoek beantwoord kunnen worden.

Uit de cijfers van deze monitor volgen zes conclusies. Allereerst de forse daling van het aantal ingeschreven mensenhandelzaken bij het OM in 2015 (zie §2.1) en voorts de toename van het aandeel technische septs en daardoor de afname van het aandeel dagvaardingen voor mensenhandel in 2015 (zie §2.2.1). Deze beide ontwikkelingen lijken samen te hangen met een verminderde capaciteit en een andere prioritering bij de politie – als gevolg van de toegenomen (noodzakelijke) aandacht voor mensensmokkel – en tevens met expertiseverlies als gevolg van de reorganisatie bij de politie (zie §2.1 en §2.2.1). Niettemin is ook het OM verantwoordelijk voor de verwerving van mensenhandelzaken, het OM vervult hierbij een sturende rol. De Nationaal Rapporteur heeft de minister van Veiligheid en Justitie recent twee aanbevelingen gedaan om maatregelen te treffen waardoor de aanpak van mensenhandel geborgd is, zowel binnen als naast de aanpak van mensensmokkel.¹ De genoemde twee ontwikkelingen: de daling van het aantal ingeschreven zaken bij het OM en de stijging van het aandeel technische septs/daling van het aandeel dagvaardingen voor mensenhandel, benadrukken des te meer het belang van deze aanbevelingen.

Een volgende conclusie ziet op het blijvende aandachtspunt dat de bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken volgens de OM-registratie, niet alle mensenhandelzaken betreffen die bij het OM binnenkomen (zie §2.2.1). Het OM neemt sommige zaken namelijk niet op in de officiële registratie (omdat geen verdachte in beeld is of omdat meteen duidelijk is dat opsporingsindicaties ontbreken), en handelt deze zaken – buiten de registratie om – af met een zogeheten ‘cosmetisch sept’. Hierdoor bestaat geen volledig beeld van enerzijds het totaal aantal mensenhandelzaken dat aan het OM wordt gezonden, en anderzijds van het totaal aantal mensenhandelzaken dat het OM seponeert. De Nationaal Rapporteur heeft het OM daarom eerder al aanbevolen hier verandering in te brengen.²

Twee andere conclusies volgen uit de afdoeningen van mensenhandelzaken door de rechter in eerste aanleg. Zo blijkt dat het veroordelingspercentage in 2015 fors is gedaald (zie §3.1.1), net als de gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 2014 en 2015 (zie §3.2.1). Met name deze laatstgenoemde ontwikkeling is opmerkelijk, zeker in het licht van de wettelijke strafbedreiging die door de wetgever juist een aantal keer is verhoogd om de ernst van het misdrijf mensenhandel te benadrukken. Alleen op basis van de cijfers zoals weergegeven in deze monitor, is echter niets te zeggen over de achtergrond van de onverwachte daling. Dit vereist een analyse van de factoren die de straf beïnvloeden. De Nationaal Rapporteur doet daarom de volgende aanbeveling:

De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen wetenschappelijk onderzoek te doen naar de opgelegde straffen in mensenhandelzaken.

De laatste conclusie uit deze monitor is dat ruim één op de vijf verdachten van mensenhandel adolescent (18 tot en met 22 jaar) of zelfs nog minderjarig is ten tijde van het plegen van mensenhandel. In deze monitor is voor het eerst aandacht voor specifiek deze groep verdachten. De rapporteur is van mening dat de groep boven verwachting groot is en dat het opmerkelijk is dat zoveel zeer jonge verdachten zich inlaten met een ernstig delict als mensenhandel. Voor de aanpak van mensenhandel, ook in preventieve zin, acht zij het

1 Zie *Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015)*, pp. 45-46, aanbevelingen 2 en 3.

2 Zie *Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012)*, pp. 256-257, aanbeveling 5, zie ook pp. 195-197.

daarom van groot belang dat meer zicht komt op manieren waarop jong daderschap te stoppen, of zelfs te voorkomen is.³ Hiermee onderstreept zij het belang van het opstellen van daderprofielen van zogenoemde 'loverboys', hetgeen de minister van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in hun brief aan de Tweede Kamer in het kader van de 'Aanpak loverboyproblematiek' noemen.⁴ De Nationaal Rapporteur zal deze conclusie met de minister van Veiligheid en Justitie en met de voorzitter van de Taskforce mensenhandel bespreken.

3 S.L.J. Kragten-Heerdink is momenteel bezig met een veelomvattend onderzoek naar (jonge) daders van mensenhandel. De resultaten uit dit onderzoek kunnen hiertoe handvatten bieden.

4 *Kamerstukken II 2015/16*, 28 638, 500, p. 7.

Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *CBS StatLine – Verdachten; delictgroep, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering*. Geraadpleegd op 8 september 2016, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81947ned&D1=18&D2=0-2&D3=a&D4=0&D5=12-16&HDR=G4%2cG3%2cG1%2cG2&STB=T&VW=T>.
- Cleiren, C.P.M. (2015). *Wetboek van Strafvordering, Boek II, Titel VI, Afd. 4*. In C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (Eds.), *Strafvordering. Tekst en commentaar* (p. 1487-1514). Deventer: Wolters Kluwer.
- Europol (2016). *Situation Report. Trafficking in human beings in the EU (Document RefNo: 765175)*. The Hague: Europol.
- Hut, I. (2016). *Column: Meer aandacht voor slachtoffers mensenhandel nodig!* Geraadpleegd op 26 september 2016, van <http://mensenhandel.nl/artikel/detail/column-ina-hut-meer-aandacht-voor-slachtoffers-mensenhandel-nodig>.
- Kleemans, E.R., & De Poot, C.J. (2008). Criminal careers in organized crime and social opportunity structure. *European Journal of Criminology* 5(1), 69–98.
- Nationaal Rapporteur (2007). *Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2009). *Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2010). *10 jaar NRM*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2012). *Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2012). *Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2012). *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling. Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2014). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2014). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vervolging en berechting 2009-2013*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2015). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vervolging en berechting 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur (2016). *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Openbaar Ministerie (2016). *Jaarbericht 2015*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Schuyt, P.M. (2014). *Wetboek van Strafrecht, Boek I, Titel II*. In C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns, & M.J.M. Verpalen (Eds.), *Strafrecht. Tekst en commentaar* (p. 111-230). Deventer: Wolters Kluwer.
- U.S. Department of State (2016). *Trafficking in Persons Report*. Washington, D.C.: U.S. Department of State.

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland

Wat doet de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen?

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en heeft een onafhankelijke positie. De rapporteur monitort de effecten van het beleid dat op deze terreinen wordt gevoerd, signaleert knelpunten en doet aanbevelingen om de aanpak te verbeteren. De rapporteur heeft geen opsporingsbevoegdheden en is geen klachteninstantie.

Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Corinne Dettmeijer-Vermeulen. Zij wordt in haar werkzaamheden ondersteund door een team van onderzoekers afkomstig uit diverse disciplines, waaronder de rechtsgeleerdheid, criminologie, antropologie, politicologie, filosofie en sociale psychologie.

Welke activiteiten verricht de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur verzamelt kwantitatieve en kwalitatieve gegevens door het doen van eigen onderzoek, intensief contact te onderhouden met het veld, het organiseren en bijwonen van conferenties en deel te nemen aan taskforces en expertgroepen. De onderzoeksresultaten en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen publiceert de rapporteur in openbare (deel)rapportages. Deze bevatten ook beschrijvende informatie over het fenomeen, relevante wet- en regelgeving, preventie, opsporing en vervolging van daders en hulpverlening aan slachtoffers. De rapporteur monitort of en hoe de aanbevelingen in de praktijk vorm krijgen. Omdat mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen dikwijls grensoverschrijdende aspecten kennen, is de rapporteur ook op internationaal niveau actief. Zo adviseert de rapporteur binnen een netwerk van rapporteurs over het te voeren Europese beleid inzake de bestrijding van mensenhandel.

Postadres

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