



Nationaal Rapporteur Mensenhandel  
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

# Dadermonitor mensenhandel

2013-2017



H.J. Bolhaar

*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*

S.R. van Bommel

N.N.D. Bos

S.E. Hageman

S.L.J. Kragten-Heerdink

## Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019).  
*Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© Nationaal Rapporteur 2019

# Inhoud

<b>Overzicht figuren en tabellen</b>	<b>7</b>
<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>9</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>11</b>
<b>Figuur 1 Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechterketen, per jaar (2013–2017)</b>	<b>14</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 De integrale aanpak van mensenhandel	19
1.2 De monitor mensenhandel	22
1.2.1 Doel van de monitor	24
1.2.2 Vier verschillende vormen van mensenhandel	24
1.2.3 Terminologie	25
1.3 Het programma Samen tegen mensenhandel	26
1.4 Leeswijzer	29
<b>2 Ontwikkelingen in rechtspraak en wetgeving</b>	<b>31</b>
2.1 Inleiding	31
2.2 Artikel 273f Sr in de rechtspraak	32
2.2.1 Juridische duiding van artikel 273f Sr	33
2.2.1.1 Het voorbereiden van de uitbuiting (sub 1)	34
2.2.1.2 De uitbuiting (sub 4)	38
2.2.1.3 Het profiteren van uitbuiting (sub 6 en 9)	39
2.2.1.4 Uitbuiting van slachtoffers onder de achttien jaar (sub 2, 5 en 8)	40
2.2.1.5 Grensoverschrijdende prostitutie (sub 3)	41
2.2.2 Jurisprudentie over seksuele uitbuiting	41
2.2.3 Jurisprudentie over arbeidsuitbuiting	46
2.2.4 Jurisprudentie over criminele uitbuiting	53
2.3 Andere jurisprudentie op het terrein van mensenhandel	57
2.3.1 Bescherming en ondersteuning van slachtoffers	58
2.3.2 Bestuursrechtelijke uitspraken	63
2.4 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving ten aanzien van mensenhandel	64
2.4.1 Wet- en regelgeving op het terrein van seksuele uitbuiting	65

	2.4.2 Wetgeving op het gebied van arbeidsuitbuiting en gedwongen dienstverlening	67
	2.5 Conclusie	71
<b>3</b>	<b>Prevalentie</b>	<b>75</b>
	3.1 Inleiding	75
	3.2 De slachtofferprevalentie	76
	3.3 De onmogelijkheid om de daderprevalentie te duiden	77
	3.4 De mogelijkheid om de daderprevalentie te duiden	78
	3.5 Conclusie	80
<b>4</b>	<b>Opsporing</b>	<b>83</b>
	4.1 Inleiding	83
	4.2 Het opsporingsonderzoek	85
	4.3 Achtergrond van de cijfers	90
	4.3.1 Kanttekeningen bij de cijfers	92
	4.3.2 De vier mensenhandelvormen	92
	4.4 Aantal opsporingsonderzoeken	93
	4.5 Aard van de opsporingsonderzoeken	95
	4.5.1 Uitbuitingsvormen	95
	4.5.2 Binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel	97
	4.5.3 Vier vormen van mensenhandel	98
	4.5.4 Slachtofferkenmerken	100
	4.6 Opsporingsinstanties	103
	4.6.1 Opsporingsonderzoeken van de regionale politie-eenheden	105
	4.7 Conclusie	106
<b>5</b>	<b>Vervolg</b>	<b>109</b>
	5.1 Inleiding	109
	5.2 Achtergrond van de cijfers	110
	5.2.1 Kanttekeningen bij de cijfers	111
	5.2.2 Seksuele uitbuiting en uitbuiting buiten de seksindustrie	111
	5.2.3 Beschrijving van de verdachten	114
	5.3 Ingeschreven zaken bij het OM	115
	5.3.1 Parketten	116
	5.3.2 Vorm van uitbuiting	118
	5.3.3 Minderjarige slachtoffers	120
	5.4 Afgehandelde zaken door het OM	122
	5.4.1 Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling	124
	5.4.2 Sepotgronden	126
	5.4.3 Strafverzuwende omstandigheden	128
	5.5 Conclusie	131
<b>6</b>	<b>Berechting in eerste aanleg</b>	<b>133</b>
	6.1 Inleiding	133
	6.2 Achtergrond van de cijfers	134
	6.2.1 De vier mensenhandelvormen	134

6.2.2	Beschrijving van de verdachten en veroordeelden	136
6.3	In eerste aanleg afgedane zaken	136
6.3.1	Andere strafbare feiten naast mensenhandel	138
6.4	De einduitspraken van de rechter in eerste aanleg	141
6.4.1	Hoger beroep ingesteld	144
6.5	Opgelegde straffen en maatregelen in eerste aanleg	145
6.5.1	Opgelegde hoofdstraffen	146
6.5.1.1	Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen	147
6.5.1.2	Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor uitsluitend mensenhandel	151
6.5.1.3	Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor de seksuele uitbuiting van minderjarige slachtoffers	153
6.5.1.4	Conclusies ten aanzien van de (ontwikkeling van de) duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen	155
6.5.2	Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen	157
6.6	Doorlooptijden	158
6.7	Conclusie	159
<b>7</b>	<b>Persoonskenmerken</b>	<b>161</b>
7.1	Inleiding	161
7.2	Kennislacune ten aanzien van ouderschap	161
7.3	Achtergrond van de cijfers	162
7.3.1	Kanttekeningen bij de cijfers	163
7.4	Geslacht	163
7.5	Leeftijd	165
7.6	Herkomst	168
7.7	Conclusie	171
<b>8</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>173</b>
8.1	De strafrechtelijke aanpak van mensenhandel	175
8.1.1	De verschillende fases in de strafrechtketen	178
8.1.2	De vier mensenhandelvormen in de strafrechtketen	180
8.1.2.1	Seksuele uitbuiting	181
8.1.2.2	Uitbuiting buiten de seksindustrie	182
8.1.3	De jaarlijkse ontwikkeling van de strafrechtelijke aanpak	183
8.2	Aanbevelingen	184
8.2.1	Inzicht in de aard en omvang van het (herhaald) ouderschap van mensenhandel	184
8.2.1.1	Een effectieve preventieve dadergerichte aanpak vereist kennis over en inzicht in de aard van ouderschap	185
8.2.1.2	Een effectieve strafrechtelijke aanpak vereist kennis over de omvang van ouderschap	186
8.2.1.3	Een effectieve strafrechtelijke aanpak vereist kennis over en inzicht in de omvang van herhaald ouderschap	186
8.2.2	De monitoring van de reactieve dadergerichte aanpak	187
8.2.3	De strafrechtelijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie	189
8.2.4	De strafoplegging in mensenhandelzaken	190

	<b>Literatuur</b>	<b>193</b>
<b>B1</b>	<b>Artikel 273f Sr</b>	<b>197</b>
<b>B2</b>	<b>Onderzoeksverantwoording Figuur 1</b>	<b>199</b>
<b>B3</b>	<b>Jurisprudentie-overzicht</b>	<b>205</b>
<b>B4</b>	<b>Bijlagetabel</b>	<b>209</b>

## Overzicht figuren en tabellen

Figuur 1	Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2013-2017)	14
Schema 1	De integrale aanpak	19
Figuur 4.1	Aantal gestarte opsporingsonderzoeken en de hierbij betrokken personen, per jaar 2013-2017 (N=1.004 opsporingsonderzoeken, N=2.741 betrokken personen)	94
Figuur 4.2	Opsporingsonderzoeken, naar uitbuitingsvorm, per jaar 2013-2017 (N=1.004)	96
Figuur 4.3	Opsporingsonderzoeken, naar binnenlandse of grensoverschrijdende aard, per jaar 2013-2017 (N=1.004)	98
Figuur 4.4	Jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken, per mensenhandelvorm 2013-2017 (N=1.004)	99
Tabel 4.1	Persoonskenmerken van bij opsporingsonderzoeken betrokken slachtoffers, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017 (N=874)	101
Figuur 4.5	Opsporingsonderzoeken naar opsporingsinstantie, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=1.004)	103
Figuur 4.6	Opsporingsonderzoeken van de politie naar politie-eenheid, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=866)	105
Figuur 5.1	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar maatschappelijke classificatie, per jaar 2013-2017 (N=1.125)	112
Figuur 5.2	Het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, 2008/2013-2017 (N=2.272 (2008-2017) / N=1.125 (2013-2017))	115
Figuur 5.3	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar parket, periode 2013-2017 (N=1.125)	117
Figuur 5.4	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar uitbuitingsvorm, per jaar 2013-2017 (N=1.125)	119
Figuur 5.5	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met minderjarige slachtoffers, per jaar 2013-2017 en uitbuitingsvorm (N=236 (ten opzichte van N=1.125))	121
Figuur 5.6	Het jaarlijks aantal door het OM (inhoudelijk) afgehandelde zaken, per uitbuitingsvorm, 2013-2017 (N=1.241 (totaal), N=1.197 (inhoudelijk))	123
Figuur 5.7	Door het OM inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken, naar afhandeling, per jaar 2013-2017 en uitbuitingsvorm (N=1.197)	125
Tabel 5.1	Sepotgronden, periode 2013-2017 (N=332)	127
Figuur 5.8	Door het OM gedagvaarde mensenhandelzaken, naar strafverzwarende omstandigheden, per jaar 2013-2017 en uitbuitingsvorm (N=464 (ten opzichte van N=829))	129

Figuur 6.1	Het jaarlijks aantal in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm, 2013-2017 (N=862)	137
Figuur 6.2	In eerste aanleg afgedane zaken, naar andere strafbare feiten naast mensenhandel, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=862)	139
Tabel 6.1	Aard van de andere strafbare feiten naast mensenhandel in de in eerste aanleg afgedane zaken, periode 2013-2017	140
Figuur 6.3	In eerste aanleg afgedane zaken, naar einduitspraak, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=862)	143
Figuur 6.4	In eerste aanleg afgedane zaken, naar hoger beroep, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=862)	144
Figuur 6.5	Veroordelingen voor mensenhandel, naar opgelegde hoofdstraf, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=585)	147
Figuur 6.6	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, naar duurcategorie, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=524)	148
Figuur 6.7	De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, in dagen, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=524)	150
Figuur 6.8	De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor uitsluitend seksuele uitbuiting, in dagen, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=211)	152
Figuur 6.9	De gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor de seksuele uitbuiting van minder- en meerderjarige slachtoffers, per mensenhandelvorm en al dan geen andere feiten naast mensenhandel, in dagen, periode 2013-2017 (N=466)	154
Tabel 6.2	Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in de zaken die in eerste aanleg tot een veroordeling met strafoplegging voor mensenhandel hebben geleid, periode 2013-2017	158
Figuur 7.1	De geslachtsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017	164
Tabel 7.1	Gemiddelde leeftijd (SD) van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017	165
Figuur 7.2	De leeftijdsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017	167
Tabel 7.2	Top-5 geboortelanden van gedagvaarde daders van mensenhandel, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017	169
Figuur 7.3	De herkomstregio's van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017	170
Figuur 1	Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2013-2017)	176
Tabel B1	Geboortelanden van de verdachten van mensenhandel die gedagvaard zijn in de periode 2013-2017, per mensenhandelvorm (N=860)	209



## Gebruikte afkortingen

AP	Autoriteit Persoonsgegevens
Art.	Artikel
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BL-SU	Binnenlandse seksuele uitbuiting
BL-UBS	Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie
CKM	Centrum Kinderhandel Mensenhandel
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie
EER	Europese Economische ruimte
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EU	Europese Unie
FP	Functioneel Parket
GBM	Gedragbeïnvloedende maatregel
GO-SU	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
GO-UBS	Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
HR	Hoge Raad
ILO	International Labour Organization
IMVO	Convenanten ter zake van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISZW-DO	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
LP	Landelijk Parket
MSE	Multiple systems estimation
N/n	Aantal (number)
OM	Openbaar Ministerie
PDCA	Plan, Do, Check, Act
Pgb	Persoonsgebonden budget
PIJ	Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
SD	Standaarddeviatie
SER	Sociaal Economische Raad
SIBa	Statistische Informatie en Beleidsanalyse
Sr	Wetboek van Strafrecht

Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
tbs	Terbeschikkingstelling
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
Vc	Vreemdelingencirculaire
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAS	Wet aanpak schijnconstructies
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet politiegegevens
Wrp	Wet regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche

## Voorwoord

Als Nationaal Rapporteur is het mijn taak om te rapporteren over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Dat doe ik onder andere met monitors als deze. In oktober 2018 verscheen de Slachtoffermonitor mensenhandel, in dit rapport staan de daders centraal. Sinds ik Nationaal Rapporteur ben, heb ik vele verschijningsvormen van mensenhandel voorbij zien komen. Wat me daarbij opvalt is dat nieuwe ontwikkelingen ook het delict doen veranderen: de maatschappij verandert, en mensenhandel verandert mee.

Een voorbeeld hiervan is toegenomen mobiliteit. We bewegen ons makkelijker door de wereld, zowel fysiek als digitaal. Internet maakt de wereld kleiner. Iedereen kan met een telefoon naaktfoto's maken en een ander daarmee chanteren. En waar je vroeger een raam moest huren om iemand uit te buiten, kan dat nu van achter de webcam. Wat hierbij opvalt is dat mensen al op jonge leeftijd betrokken raken bij een ernstig delict als mensenhandel, als slachtoffer, maar ook als dader. Een teken dat uitbuiting laagdrempeliger is geworden, maar misschien is het ook wel een signaal van normvervaging. Dat vind ik zorgelijk. We mogen onze ogen niet sluiten voor de kwetsbaarheid van deze groep.

Meer fysieke mobiliteit betekent dat meer mensen van plek A naar B reizen. Soms is Nederland hun toevluchtsoord, omdat ze zijn gevlucht voor geweld of omdat ze op zoek zijn naar werk. Zij spreken veelal de taal niet en zijn onbekend met de rechten die zij hebben die hen kunnen beschermen. Daarmee zijn zij een makkelijk slachtoffer voor de ondernemer die op zoek is naar steeds goedkopere arbeidskrachten. Hoe gaan we als samenleving met al deze ontwikkelingen om?

Veranderende problematiek in een veranderende maatschappij vraagt om betrokkenheid van steeds meer organisaties bij de aanpak van mensenhandel, en vooral ook om meer samenwerking. Dat vraagt inzet van de overheid, maar ook van private partijen. Dit zie ik terug in de Taskforce mensenhandel. Toen deze in 2008 begon zaten er acht partijen aan tafel. Nu zijn dat er bijna dertig, maar het had ook het dubbele kunnen zijn. Ook voor de totstandkoming van het actieprogramma *Samen tegen mensenhandel* zijn vele partijen geraadpleegd, binnen de overheid maar zeker ook daarbuiten. Het geeft vertrouwen dat er voor het eerst een plan ligt met zo veel samenwerkingspartners die voortvarend aan de slag willen gaan. Dit gaat hopelijk leiden tot een nieuwe impuls in de aanpak van mensenhandel.

We moeten alert zijn op dit soort nieuwe ontwikkelingen, want mensenhandel verandert onder onze handen. Het is daarbij belangrijk dat we leren van hetgeen we doen. Monitoring is daarvoor onmisbaar. Maar hoe maken we alle nieuwe plannen meetbaar? Niet alle resultaten die worden geboekt zijn nu te vangen in cijfers. Een strafzaak of een bestuursrechtelijke interventie is niet de enige gewenste of rele-

vante uitkomst in de aanpak van mensenhandel. Er zijn meer vormen van succes. De barrière die ervoor zorgt dat er géén Filipijnse meisjes worden uitgebuit als au pair, de potentiële dader die door goede hulpverlening op het rechte pad blijft, of succesvolle samenwerking tussen opsporing en de gemeente die zorgt voor een betere taakverdeling. Maar hoe monitor je dit? Het antwoord daarop is niet zonneklaar.

Dát we moeten monitoren staat voor mij vast. Alleen zo weten we namelijk of de impuls ook daadwerkelijk leidt tot het gewenste resultaat. Het gaat daarbij niet alleen om zicht op, maar juist ook om inzicht in mensenhandel. Met alleen ambitieuze plannen is namelijk nog geen slachtoffer geholpen en geen dader gestopt. We moeten kunnen uitsluiten dat goede intenties foute consequenties hebben. Dat kan alleen als we onszelf de juiste vragen stellen én naar nieuwe manieren zoeken om die te beantwoorden. Daar hoop ik met deze monitor, en de monitors die nog gaan komen een bijdrage aan te leveren. Zodat goede intenties ons tot nog betere resultaten kunnen leiden.

Bij de totstandkoming van de dadermonitor mensenhandel zijn veel partijen betrokken geweest. Ik ben dank verschuldigd aan het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) voor het verstrekken van de data die de basis vormen van dit rapport. Ook dank ik de medewerkers van mijn bureau voor hun inzet voor deze monitor.

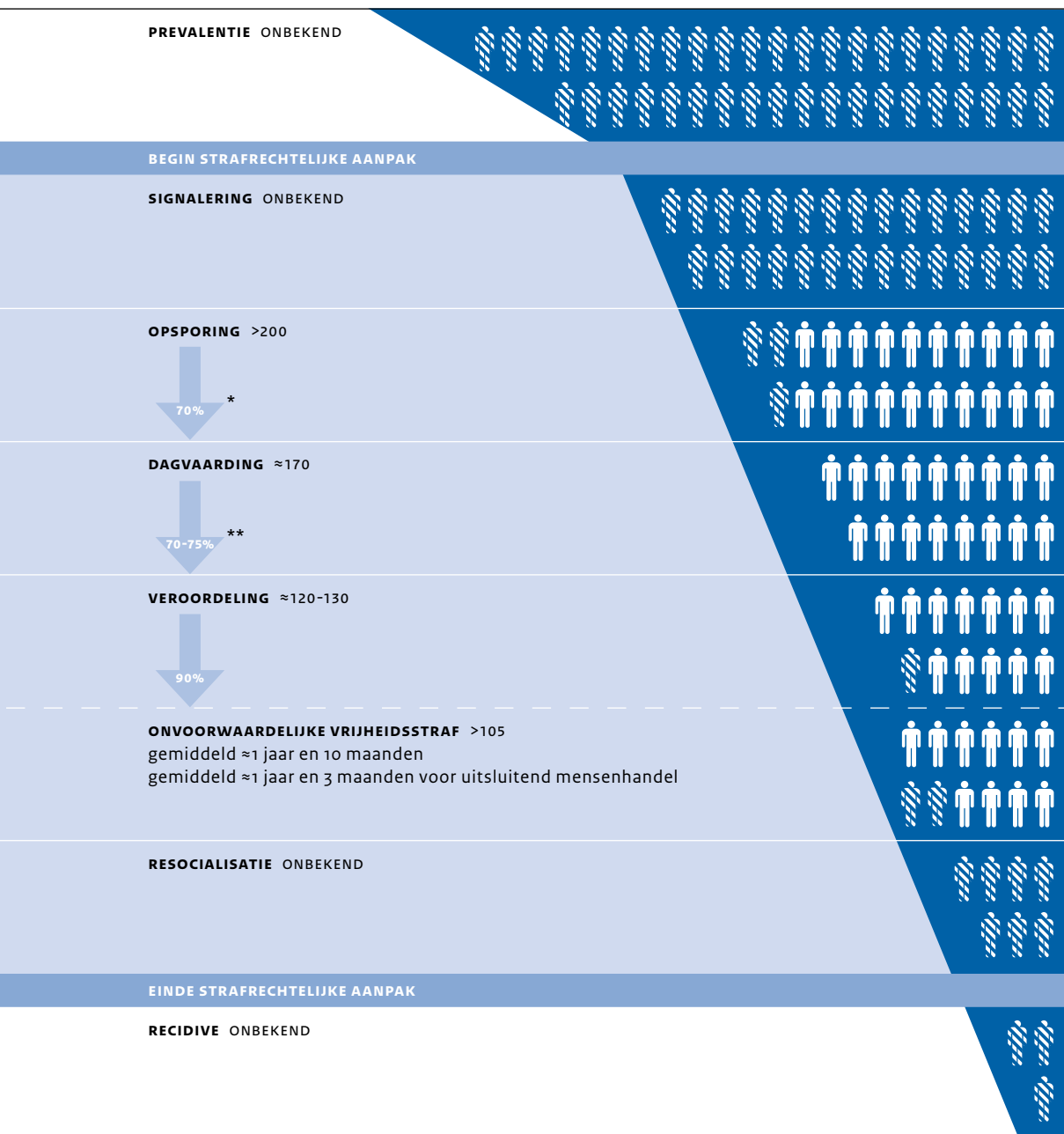
Herman Bolhaar

*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*



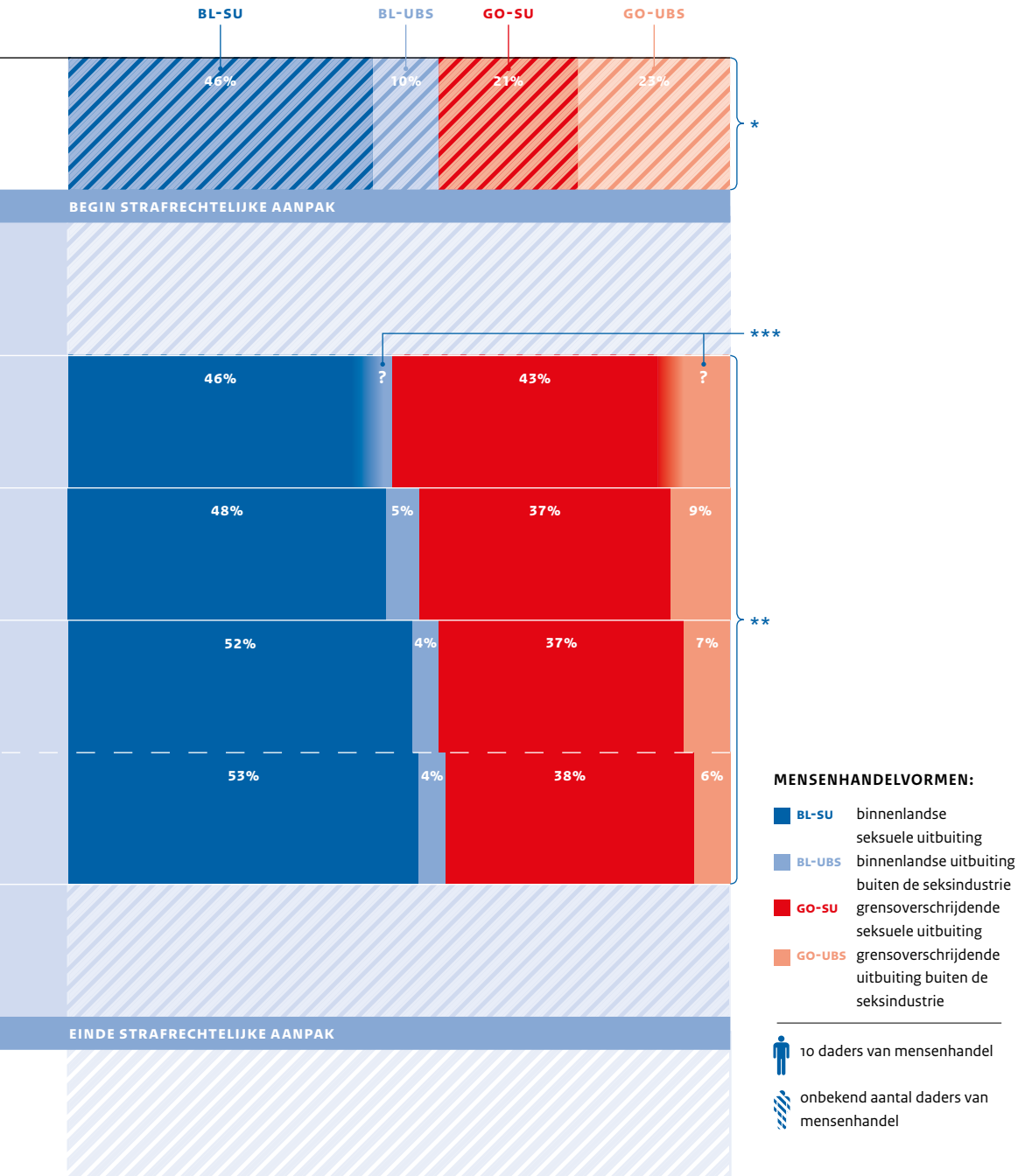
**Figuur 1 Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2013-2017)**

Zie Bijlage 2 voor de verantwoording van deze cijfers.



\* Dit percentage komt niet overeen met de verhouding tussen: ruim 200 en ongeveer 170. Dit komt omdat de absolute aantallen betrekking hebben op een net ander cohort en dus niet tegen elkaar kunnen worden afgezet.

\*\* Het precieze percentage is niet bekend, omdat uit de registratie niet altijd blijkt of specifiek mensenhandel bewezen is verklaard.



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

\*\* Bij de weergegeven percentages zijn de daders bij wie de mensenhandelvorm niet bekend is buiten beschouwing gelaten.

\*\*\* In de fase van opsporing zijn deze percentages onderschattingen.





Mensenhandel is een aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op diens persoonlijke vrijheid. Toch vindt uitbuiting van zowel kinderen als volwassenen nog iedere dag plaats. In Nederland gaat het naar schatting om tussen de 5.000 en 7.500 (mogelijke) slachtoffers per jaar.<sup>1</sup> Internationale verdragen en Europese richtlijnen verplichten lidstaten tot het voeren van effectief beleid om mensenhandel tegen te gaan. Dit beleid dient zich te richten op het voorkomen van mensenhandel, het vervolgen en berechten van daders en op het beschermen en ondersteunen van slachtoffers.<sup>2</sup> Daarbij dienen overheden samen te werken met elkaar, maar ook met maatschappelijke organisaties en private partijen.

Nederland geeft uitvoering aan deze verplichting door alle verschijningsvormen van mensenhandel strafbaar te stellen en mensenhandelslachtoffers (vreemdelingrechtelijke) bescherming en ondersteuning te bieden. Daarnaast ontwikkelt de Nederlandse overheid beleid en actieprogramma's gericht op de intensivering van de aanpak van mensenhandel, zoals de Landelijke Veiligheidsagenda 2019-2022, waarin de landelijke prioriteiten van de Nationale Politie worden beschreven<sup>3</sup> en de interdepartementale programma's *Samen tegen mensenhandel*<sup>4</sup> en *Geweld hoort nergens thuis*<sup>5</sup> (zie hierover ook §1.2). Binnen dit laatste programma is specifieke aandacht voor (minderjarige) slachtoffers van seksueel geweld en seksuele uitbuiting in het bijzonder. Naar schatting zijn er in Nederland 1.300 minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, waarvan slechts 11% in beeld is bij de overheid. Een minderjarige die seksueel uitgebuit wordt is ook slachtoffer van een zedendelict. Het is volstrekt onacceptabel dat zoveel minderjarigen in Nederland slachtoffer worden van deze ernstige vorm van geweld.

---

1 Zie Hoofdstuk 2 in [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

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

3 Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022 van het ministerie van Justitie en Veiligheid van januari 2019, publicatienr. 118843.

4 Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018.

5 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018.

Om mensenhandel zo effectief mogelijk te bestrijden is een adequate informatiepositie over de aard en omvang van mensenhandel cruciaal. Gedegen kennis over de vormen, slachtoffers en daders van mensenhandel in Nederland zijn van groot belang voor de totstandkoming van effectief beleid. Het belang van een adequate informatiepositie wordt ook bevestigd in de EU-Richtlijn mensenhandel. Deze verplicht lidstaten om te voorzien in de mogelijkheid om ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel te monitoren, statistieken te verzamelen en de resultaten van de maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te meten.<sup>6</sup> Een goede informatiepositie maakt het tevens mogelijk dat de voortgang van het beleid gemeten kan worden en er, indien nodig, tijdig kan worden bijgestuurd. De Plan, Do, Check, Act (PDCA) kwaliteitscirkel van Deming kan daarbij als voorbeeld worden gebruikt.<sup>7</sup> Deze cirkel is gebaseerd op de aanname dat aan de basis van elk proces een cyclus ligt waarin bewaakt wordt of het beoogde resultaat ook gehaald wordt. Ingeval van de aanpak van mensenhandel betekent dit dat de genomen maatregelen van meetbare doelstellingen worden voorzien, deze worden geëvalueerd en op basis daarvan worden bijgestuurd.

Deze monitor beoogt het lerend en presterend vermogen van de organisaties die een rol hebben in de aanpak van mensenhandel te versterken. Organisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid hiertoe intern een goede informatiepositie en PDCA-systematiek in te richten. De Nationaal Rapporteur stimuleert dit door naast de reeds aanwezige interne kwaliteitschecks en prestatie-meetsystemen van organisaties onafhankelijk te toetsen en aanbevelingen te doen om de effectiviteit van de aanpak te verbeteren. Deze dadermonitor is hiervan een uitwerking.

Dit rapport gaat over de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. De strafrechtelijke aanpak is in meer detail weergegeven in [Figuur 1](#). Deze figuur laat de verschillende fases van de strafrechtketen zien. Het geeft inzicht in de omvang van de groep daders in iedere fase en tevens over (een deel van) de aard (van de vier verschillende mensenhandelvormen, zie [§1.2.2](#)). Bij het lezen van dit rapport moet niet uit het oog worden verloren dat deze monitor maar een beperkt deel van de aanpak van mensenhandel beslaat, en dat een groot deel van die aanpak op dit moment niet kan worden gemonitord (zie daarover [§1.1](#)). Hierdoor kan de voortgang en de effectiviteit van de aanpak van mensenhandel niet optimaal gemonitord worden, waardoor het lerend en ontwikkelend vermogen ook niet optimaal gestimuleerd kan worden.

Dit hoofdstuk begint ([§1.1](#)) met een beschrijving van de integrale aanpak van mensenhandel, en maakt inzichtelijk op welke domeinen er momenteel nog onvoldoende informatie is om de voortgang en effectiviteit van de aanpak te kunnen monitoren. [§1.2](#) gaat in op de inhoud van het huidige rapport, namelijk de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. [§1.3](#) gaat in op het programma *Samen tegen mensenhandel* en beschrijft daarbij specifiek de interventies die zijn aangekondigd met betrekking tot het versterken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. In [§1.4](#) wordt tot slot een overzicht van de opbouw van het rapport gegeven.

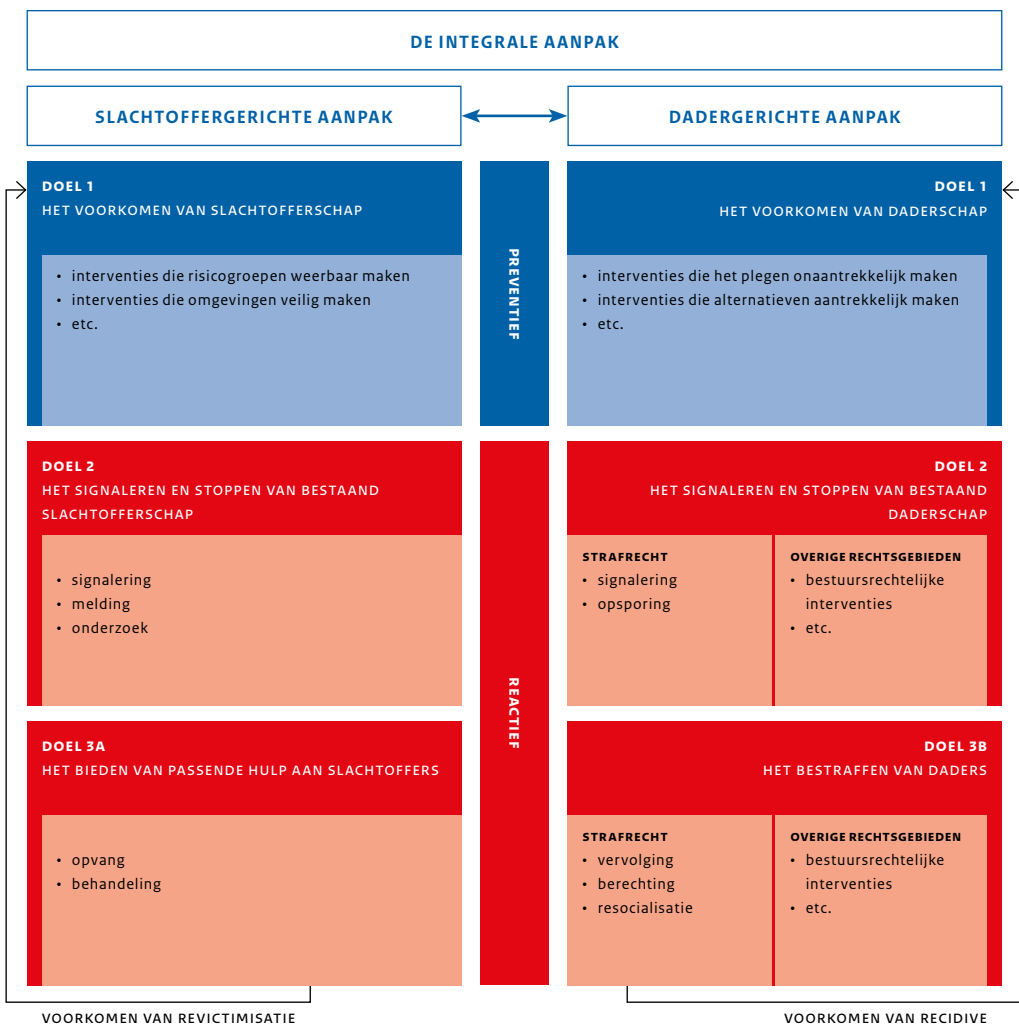
6 Zie onder 16 in de preambule bij de EU-Richtlijn mensenhandel.

7 Zie voor meer informatie over de Deming-cirkel <https://deming.org/explore/p-d-s-a> (geraadpleegd op 2 april 2019).

## 1.1 De integrale aanpak van mensenhandel

De aanpak van interpersoonlijke delicten zoals mensenhandel, maar ook bijvoorbeeld seksueel geweld of huishelijk geweld, bestaat uit vele verschillende soorten interventies. Een sluitende aanpak van deze vormen van criminaliteit richt zich zowel op slachtoffers als op daders. De bescherming van slachtoffers is namelijk onlosmakelijk verbonden met de aanpak van daders. Het signaleren van slachtoffers volstaat immers niet als een dader vervolgens nieuwe slachtoffers kan maken. Een integrale aanpak van mensenhandel kent een preventieve en een reactieve kant, en streeft drie doelen na:

1. Het voorkomen van mensenhandel
2. Het signaleren en stoppen van mensenhandel
3. A) Het bieden van passende hulp aan slachtoffers van mensenhandel en B) het bestraffen van daders van mensenhandel



Schema 1 De integrale aanpak

Schema 1 geeft deze integrale aanpak schematisch weer. Bij de aanpak van mensenhandel is een breed scala aan actoren betrokken, zoals opsporingsinstanties, hulpverlening en gemeenten. Al deze organisaties hebben daarin een eigen – en soms ook overlappende – verantwoordelijkheid, waarbij het van belang is dat verschillende partijen soms buiten hun eigen gebied kijken om de gehele samenwerking succesvol te laten zijn.<sup>8</sup> De drie doelen in het schema komen grotendeels overeen met de ambities zoals geformuleerd in het actieprogramma *Samen tegen mensenhandel*<sup>9</sup> en zijn tevens in overeenstemming met de verplichting die de Nederlandse overheid hiertoe heeft op basis van de EU-Richtlijn mensenhandel.<sup>10</sup>

### Doel 1

Het eerste doel betreft interventies die zich richten op het voorkomen van slachtofferschap en daderschap van mensenhandel. Het zijn *preventieve* interventies. Bij het voorkomen van slachtoffer- en daderschap kunnen veel actoren betrokken zijn. Scholen hebben bijvoorbeeld een rol in het aanbieden van bewezen effectieve lesmethoden voor seksuele en relationele vorming.<sup>11</sup> Ook kan bijvoorbeeld voorlichting over mensenhandel worden gegeven in asielzoekerscentra. Specifiek ten aanzien van het voorkomen van daderschap kan worden gedacht aan maatregelen die het plegen van het delict minder aantrekkelijk maken of aan interventies die gericht zijn op het vroegtijdig verstoren van potentiële uitbuitingsituaties. Denk bijvoorbeeld aan het extra patrouilleren in gebieden waar mensenhandel vaker voorkomt, wat een afschrikwekkend effect kan hebben. Ook gemeenten kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Een voorbeeld hiervan is de Wet Bibob. Deze geeft gemeenten de mogelijkheid om voorafgaand aan het verlenen van een vergunning de (criminele) antecedenten van de aanvrager na te gaan. Op basis daarvan kan een gemeente besluiten om niet over te gaan tot het verlenen van de vergunning. Om slachtofferschap en daderschap van mensenhandel te voorkomen is het van groot belang om inzicht te hebben in welke groepen in de samenleving een verhoogd risico hebben op dit delict. Op basis van dit inzicht kunnen namelijk specifieke interventies worden ingericht op deze groepen. Over de risicofactoren voor slachtofferschap bestaat inmiddels enigszins kennis.<sup>12</sup> Inzicht in de aard van daderschap, en in welke factoren bijdragen aan daderschap, bestaat daarentegen nog niet. Hierdoor is het niet mogelijk om kennisgestuurde interventies te ontwikkelen met het doel daderschap te voorkomen. Laat staan de voortgang en effectiviteit van dit doel te monitoren. Het is cruciaal dat hier meer zicht op komt. Bij het voorkomen van het delict valt immers de grootste winst te behalen.

### Doel 2

Het tweede doel, het signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en daderschap van mensenhandel, wordt gerealiseerd door interventies die kunnen worden ingezet op het moment dat een uitbuitingssituatie plaatsvindt. Het gaat hier om *reactieve* interventies. Voor het signaleren en stoppen van slachtofferschap kan worden gedacht aan het trainen van professionals in het herkennen en melden van signalen van mensenhandel, zoals bijvoorbeeld medische professionals of balie medewerkers bij ge-

8 Zie hierover bijvoorbeeld de *Systeemanalyse Mensenhandel* die TNO op initiatief van CoMensha heeft uitgevoerd. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-1-systeemanalyse-mensenhandel-tno> (laatst geraadpleegd op 2 april 2019).

9 Programma *Samen tegen mensenhandel*, p. 6.

10 EU-Richtlijn mensenhandel.

11 Zie hierover bijvoorbeeld *Nationaal Rapporteur 2017* (Effectief preventief).

12 Zie bijvoorbeeld de systematische review naar risicofactoren voor seksuele uitbuiting van Franchino-Olsen 2019.

meenten.<sup>13</sup> Binnen de dadergerichte aanpak van mensenhandel is de strafrechtelijke aanpak dominant gericht op het signaleren, melden en opsporen van daders van mensenhandel. Hierbij zijn uitsluitend opsporingsinstanties (politie, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) en de Koninklijke Marechaussee) betrokken, die hun taak onder het gezag van Openbaar Ministerie (OM) uitvoeren. Naast het strafrecht speelt ook het bestuursrecht een belangrijke rol.<sup>14</sup> De grondgedachte hierachter is dat overheidsorganisaties op grond van het bestuursrecht bevoegdheden (kunnen) inzetten met het doel mensenhandel te voorkomen,<sup>15</sup> signaleren en/of stoppen. Overheidsdiensten zoals bijvoorbeeld de inspecteurs van de Inspectie SZW en de toezichthouders van de gemeenten kunnen op basis van het bestuursrecht maatregelen nemen die zien op het signaleren en stoppen van daderschap. Zo kan een burgemeester bijvoorbeeld een seksinrichting sluiten op het moment dat er sprake is van misstanden. Zoals uit deze monitor zal blijken, bestaat op dit moment nog geen volledig zicht op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, en ontbreekt informatie over de bestuursrechtelijke aanpak in het geheel. Met name dit laatste is opmerkelijk nu het programma *Samen tegen mensenhandel* zo een belangrijke rol toedicht aan het bestuurlijk optreden tegen mensenhandel (zie daarover §1.3).

### Doel 3A

Slachtoffers hebben recht op opvang en behandeling. Ook dit doel heeft zowel een *reactief* als *preventief* karakter. Voor slachtoffers van mensenhandel betekent dit dat zij de bescherming en hulpverlening ontvangen die zij nodig hebben. De zorg die zij krijgen dient bewezen effectief te zijn en aan te sluiten op hun specifieke hulpvraag. Daarbij is het van belang dat ook wordt ingezet op het voorkomen van revictimisatie. Op dit moment ontbreekt het nog grotendeel aan zicht op welke hulpverlening slachtoffers ontvangen, en is in het geheel geen informatie over in hoeverre revictimisatie van slachtoffers plaatsvindt.

### Doel 3B

Daders verdienen een passende straf.<sup>16</sup> Dit doel heeft een *reactief* karakter van waaruit ook een preventieve werking gaat. In de eerste plaats dient bestraffing als vergelding voor het aangedane leed. Ook gaat van het strafrecht een afschrikkende en daarmee normbevestigende werking uit. Het bekrachtigt wat de maatschappij als onwenselijk gedrag beschouwt. Een straf moet tevens voorkomen dat een dader in herhaling treedt. Om recidive te voorkomen is het van belang het recidiverisico zo goed mogelijk in te schatten en op basis daarvan (gedrags-)interventies in te zetten die passend is voor het verlagen van dit risico.<sup>17</sup> Zoals uit dit rapport zal blijken, ontbreekt het momenteel nog aan kennis over de resocialisatie van daders van mensenhandel en aan zicht op recidive. De bestuursrechtelijke sanctionering van daders kan momenteel ook nog niet gemonitord worden door gebrek aan informatie.

### De monitoring van de aanpak van mensenhandel

De ideale monitoring van de aanpak van mensenhandel omvat gedegen informatie over alle onderdelen zoals weergegeven in *Schema 1*. Dit betekent zowel kennis over de aard en omvang van mensenhandel

13 Zie *Nationaal Rapporteur, 2017* (Tiende rapportage mensenhandel), Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5.

14 Van der Meij & Van der Leun, 2010, p. 67-83.

15 De bestuurlijke aanpak richt zich daarmee ook op het realiseren van doel 1.

16 De rechtspraak onderschrijft vier doelen van het strafrecht, namelijk 1) vergelding 2) het voorkomen van herhaling 3) afschrikken en 4) het beschermen van de samenleving. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Rechters/Paginas/Strafrechter.aspx> (geraadpleegd op 20 maart 2019).

17 Zie over het inschatten van het recidiverisico bij zedendelinquenten *Nationaal Rapporteur, 2017* (Gewogen Risico deel 2).

als over de ingezette interventies om de doelen te bereiken. Het is op dit moment echter niet mogelijk om de voortgang van de drie doelen te monitoren en daarmee het effect van de interventies te meten. Dit geldt zowel voor de slachtoffer- als voor de dadergerichte aanpak.

Voor het bewaken van de voortgang en effectiviteit van de integrale aanpak van mensenhandel betekent dit twee dingen. Allereerst is het van belang dat reeds bestaande data beschikbaar wordt gesteld voor analyse, zodat de voortgang van de doelen beter kan worden gemonitord. Hierbij moet worden gedacht aan het beschikbaar stellen van informatie uit de strafrechtketen, de bestuurlijke aanpak en de hulpverlening. Ten tweede zijn niet alle interventies in de aanpak van mensenhandel meetbaar in de bestaande registraties. De effectiviteit van samenwerkingsverbanden laat zich bijvoorbeeld lastig vangen in de bestaande registraties. Hetzelfde geldt voor het meten van de interventies die zich richten op het voorkomen van slachtoffers en daders. Tegelijkertijd is het voor een toereikende aanpak van mensenhandel van groot belang dat inzicht bestaat in de voortgang en effectiviteit van deze interventies. Het inzetten van ineffectieve maatregelen is meer dan alleen geldverspilling. Het kan zelfs betekenen dat interventies contraproductief zijn en zij de aanpak van mensenhandel schaden. Indachtig de verplichting die voor Nederland geldt om te voorzien in de mogelijkheid om de ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel te monitoren, om statistieken te verzamelen, en de resultaten van de maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te meten,<sup>18</sup> is het daarom belangrijk dat wordt nagedacht over andere, innovatieve manieren voor het meten van de voortgang en effectiviteit van maatregelen.<sup>19</sup>

## 1.2 De monitor mensenhandel

De Nationaal Rapporteur publiceert twee monitors mensenhandel: de Slachtoffermonitor mensenhandel en de Dadermonitor mensenhandel. De monitors mensenhandel verschaffen gezamenlijk inzicht in de aard en omvang van mensenhandel.

In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017, gepubliceerd op 18 oktober 2018, staat een deel van de slachtoffergerichte aanpak van mensenhandel centraal (doel 2, zie ook [Schema 1](#)). Het rapport gaat over het aantal gemelde slachtoffers van mensenhandel.<sup>20</sup> Uit het rapport bleek onder meer dat het aantal mensenhandelslachtoffers dat werd geregistreerd bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel<sup>21</sup> (CoMensha) in de afgelopen jaren flink is afgenomen. Tegelijkertijd is er geen reden om aan te nemen dat het daadwerkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel ook is gedaald. Door de toegenomen migratie- en vluchtelingenstroom en de daaruit volgende verhoogde aandacht voor mensensmokkel, is de aandacht van de opsporing verschoven in het nadeel van mensenhandel.<sup>22</sup> Indien slachtoffers van mensenhandel wel gesignaleerd worden, blijkt dat de benodigde toestemmingsverklaring een

18 Zie onder 16 in de preambule bij de EU-richtlijn mensenhandel.

19 Zie daarover ook: Waardenburg et al., 2018.

20 De Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 bevat een analyse van de cijfers die door het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) en de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) worden geregistreerd.

21 CoMensha registreert (onder meer) de (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die bij hen gemeld worden. Deze registratie beoogt de aard en omvang van de gesignaleerde slachtoffers in Nederland in beeld te brengen. De registratietask is dan ook ten behoeve van de Nationaal Rapporteur bij CoMensha belegd (Vreemdelingencirculaire 2000). Zie ook [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3.

22 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

grote belemmering vormt voor het kunnen melden bij CoMensha. Dit geldt met name voor hulpverleningsorganisaties. Het niet kunnen melden van slachtoffers doet afbreuk aan zicht op de problematiek en daarmee aan de monitoring van de aanpak van mensenhandel. Dit brengt het risico met zich mee dat groepen slachtoffers gemist worden, wat het maken van beleid dat op hen is gericht bemoeilijkt. De Nationaal Rapporteur heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) dan ook aanbevolen om alle benodigde voorzieningen te treffen om alle meldingen en registraties van alle relevante slachtoffergegevens mogelijk te maken.<sup>23</sup> Gegeven het maatschappelijk belang dat is gediend bij een effectieve aanpak van mensenhandel, en het inzicht in de aard en omvang van slachtoffers in Nederland dat hiervoor nodig is, blijft deze aanbeveling onverminderd van kracht.

Het huidige rapport, de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017, geeft cijfermatig inzicht in een deel van de repressieve dadergerichte aanpak van mensenhandel, namelijk in de strafrechtelijke aanpak (doel 2 en 3B, zie ook [Schema 1](#)). Dit gebeurt aan de hand van cijfers van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)<sup>24</sup> en het OM. Daarnaast is informatie gehaald uit een zeer groot deel van de vonnissen in mensenhandelzaken in de periode 2013-2017. Dit rapport volgt de weg die daders van mensenhandel in de strafrechtsketen kunnen doorlopen, vanaf de fase van opsporing tot aan de fase van berechting. Idealiter bevat een strafrechtsketenmonitor ook cijfers over de fase die vooraf gaat aan de opsporing (namelijk signalering) en fase die volgt op de berechting (resocialisatie). Bovendien is kennis nodig over de prevalentie van daders van mensenhandel. Dit betreft immers het vertrekpunt van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Daarnaast is ook kennis over recidive van groot belang. De mate van herhaling geeft inzicht in hoeverre de strafrechtelijke aanpak ook effectief is in het definitief stoppen van mensenhandel. Cijfers over bovenstaande ontbreken in deze monitor. De reden hiervoor is dat informatie hierover (nog) niet voorhanden is of (nog) niet op betrouwbare wijze wordt geregistreerd. In dit rapport wordt meermalen gewezen op het belang van volledig zicht op de strafrechtelijke aanpak en wordt de noodzaak tot het verkrijgen van de daartoe benodigde informatie benadrukt. Voor een effectieve bestrijding van mensenhandel is informatie hierover immers van groot belang. Gedegen kennis biedt richting aan het opstellen van beleid en maakt het mogelijk dat de voortgang en effectiviteit van dit beleid gemeten kan worden, ervan geleerd kan worden en eventueel kan worden bijgestuurd.

De laatste keer dat de Nationaal Rapporteur publiceerde over de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel ging dat over de periode 2011-2015.<sup>25</sup> De belangrijkste conclusie in dit rapport was dat er een forse daling was van het aantal ingeschreven mensenhandelzaken bij het OM. Ook deze ontwikkeling hing destijds samen met de verminderde capaciteit en andere prioritering bij de politie. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het aantal technische septs toenam en er een daling was van het veroordelingspercentage in mensenhandelzaken. Aan de achtergrond van de daders viel op dat ruim één op de vijf verdachten adolescent (18 tot en met 22 jaar) of zelfs minderjarig was ten tijde van het plegen van mensenhandel. Tot slot bleek uit het onderzoek dat de gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen was gedaald. Waar daders van mensenhandel in de periode 2011-2013 gemiddeld

23 Zie Aanbeveling 3 uit [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 132.

24 Het EMM is een samenwerkingsverband van de politie, de KMar, ISZW-DO en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), en heeft onder andere als doel het verzamelen en analyseren van operationele en strategische informatie over mensenhandel.

25 Namelijk in [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015).

nog ruim twee jaar onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kregen opgelegd, daalde dit in 2015 naar gemiddeld anderhalf jaar. Dit is een opvallende ontwikkeling, omdat de wettelijke strafbedreiging in de afgelopen jaren een aantal keer is verhoogd om de ernst van het misdrijf mensenhandel te benadrukken. Op basis van alleen de cijfers kan echter niets worden gezegd over de achtergrond van deze daling. In het rapport is de minister van JenV daarom aanbevolen om wetenschappelijk onderzoek te (laten) doen naar de opgelegde straffen in mensenhandelzaken. Deze aanbeveling geldt onverkort.<sup>26</sup>

Naast cijfermatig inzicht in de aard en omvang van mensenhandelzaken in de strafrechtketen, is het ook belangrijk om zicht te hebben op de ontwikkelingen op het gebied van jurisprudentie en wet- en regelgeving. Mensenhandel is juridisch ingewikkeld en ontwikkelingen in de jurisprudentie kunnen van invloed zijn op de aanpak van mensenhandel in het algemeen, en de afdoening van mensenhandelzaken in de strafrechtketen in het bijzonder. Inzicht in de reikwijdte en betekenis van de strafbepaling is daarom noodzakelijk voor een goede toepassing daarvan in de strafrechtketen.

### 1.2.1 Doel van de monitor

Deze monitor heeft tot doel het lerend en presterend vermogen te vergroten van de organisaties die een rol hebben in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Het is daarmee een extra periodieke toets in de Plan, Do, Check, Act kwaliteitssystematiek zoals eerder beschreven. De invulling van deze doelstelling door de Nationaal Rapporteur geschiedt door het doen van aanbevelingen waarmee de aanpak verbeterd dient te worden om effectiever te zijn in de bestrijding van mensenhandel.

In deze monitor worden geen uitspraken gedaan over hoe de aanpak van mensenhandel uiteindelijk door organisaties in de praktijk wordt uitgevoerd. De resultaten in dit rapport zijn in eerste instantie beschrijvend van aard en slechts verklarend waar mogelijk. Door het analyseren van de ontwikkelingen op het gebied van beleid, onderzoek en wetgeving, en de informatie die de Nationaal Rapporteur ontvangt vanuit het veld, krijgen de bevindingen wel context.

### 1.2.2 Vier verschillende vormen van mensenhandel

Mensenhandel kent vele verschijningsvormen en daarmee ook de daders en slachtoffers. Zo kan het gaan om een adolescente jongen die een minderjarig Nederlands meisje met naaktfoto's chanteert om zich te prostitueren in een kelderbox, maar ook om een veertigjarige vrouw die middels een uitzendbureau een Chinese man onder valse voorwendselen naar Nederland laat komen om hem vervolgens onder erbarmelijke arbeidsomstandigheden uit te buiten als kok in een restaurant. Ondanks dat deze casus weinig met elkaar gemeen lijken te hebben, vallen ze beide onder de strafbaarstelling van mensenhandel.

Omdat zowel de aard als de omvang – en daarmee ook de aanpak – verschilt per verschijningsvorm, volstaat het niet om de aanpak van mensenhandel alleen in brede zin te monitoren. Ook met het oog op de verschillende actoren die hierbij betrokken zijn. Zo is bijvoorbeeld de politie verantwoordelijk voor de opsporing van seksuele uitbuiting, gedwongen dienstverlening, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering, gaat de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) over arbeidsuitbuiting en heeft de Koninklijke Marechaussee (KMar) uitsluitend zicht op de grensoverschrij-

26 Zie *Nationaal Rapporteur, 2016* (Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), p. 29.



dende vormen van mensenhandel. Om deze reden monitort de Nationaal Rapporteur idealiter het slachtoffer- en daderschap van in ieder geval vier verschillende mensenhandelvormen.

De vier mensenhandelvormen zijn gebaseerd op de uitbuitingsvorm (seksuele uitbuiting en uitbuiting buiten de seksindustrie) en op het land van werving en uitbuiting (binnenlandse en grensoverschrijdende mensenhandel). Bij binnenlandse mensenhandel gaat het om (doorgaans Nederlandse) slachtoffers die in Nederland worden geworven en tevens in Nederland worden uitgebuit. Bij grensoverschrijdende mensenhandel gaat het om (doorgaans buitenlandse) slachtoffers die in het buitenland worden geworven en in Nederland worden uitgebuit.<sup>27</sup> Dit resulteert in de volgende vier mensenhandelvormen:<sup>28</sup>

- Binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)
- Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS)
- Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)
- Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS)

Uit de databestanden van de strafrechtelijke aanpak (gebaseerd op de registraties van de opsporingsinstaties en het Openbaar Ministerie (OM)) is helaas geen informatie opgenomen over de vier mensenhandelvormen. De cijfers in deze monitor zijn echter wel voor het eerst per mensenhandelvorm weergegeven. Dit komt omdat de Nationaal Rapporteur hiernaar aanvullend onderzoek heeft verricht (zie §4.3.2 en §6.2.1). Dit onderzoek is echter zeer arbeidsintensief. Omdat het onderscheiden van de vier vormen van groot belang is voor de monitoring en (bij-)sturing van de aanpak van mensenhandel, moet gewaarborgd worden dat hierover ook in toekomstige monitoren kan worden gerapporteerd. Bijvoorbeeld door deze informatie te registreren en/of op te laten nemen in de databestanden.

### 1.2.3 Terminologie

In deze monitor gaat het over slachtoffers en daders van mensenhandel. Het is belangrijk om te benadrukken dat het daarbij ook gaat om *mogelijke* slachtoffers en *vermoedelijke* daders. Dit betekent dat in sommige gevallen slechts sprake was van het geringste signaal van slachtofferschap van mensenhandel of een verdenking van daderschap. In het geval van daderschap is dit (nog) niet in rechte komen vast te staan. Dat wil zeggen: de rechter heeft (nog) niet bewezen verklaard dat de dader het aan hem ten laste gelegde mensenhandelfeit heeft gepleegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verdachten in een opsporingsonderzoek. De informatie over deze verdachten is ook in deze monitor opgenomen wanneer zij in een later stadium zijn vrijgesproken van mensenhandel. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze monitor niet altijd onderscheid gemaakt tussen de termen dader, verdachte of veroordeelde. Dit betekent dat het begrip dader in dit rapport niet strikt in juridische zin gehanteerd wordt.

27 Er bestaan drie vormen van grensoverschrijdende mensenhandel: inkomende grensoverschrijdende mensenhandel (werving buitenland – uitbuiting Nederland), uitgaande grensoverschrijdende mensenhandel (werving Nederland – uitbuiting buitenland) en doorgaande grensoverschrijdende mensenhandel (werving buitenland – doorvoer Nederland – uitbuiting ander buitenland). In Nederland gaat het hoofdzakelijk om inkomende grensoverschrijdende mensenhandel. Zie voor een meer uitgebreide uitleg: Kragten-Heerdink et al., 2018 en [Nationaal Rapporteur, 2017 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016\)](#), §1.1.1.

28 Kragten-Heerdink et al., 2018.

### 1.3 Het programma Samen tegen mensenhandel

De aanpak van mensenhandel is volop in beweging. In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 staat een uitgebreide beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van beleid, wetgeving en onderzoek van de afgelopen twee jaar.<sup>29</sup> Daaruit volgt dat mensenhandel een prominente plek heeft in het regeerakkoord en dat een kabinetsbrede ambitie bestaat om de aanpak van mensenhandel te intensiveren. Inmiddels zijn de maatregelen die strekken tot deze intensivering gepresenteerd in het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel* (hierna: het actieprogramma).<sup>30</sup> In het actieprogramma wordt aangegeven dat mensenhandel integraal moet worden benaderd en in gezamenlijkheid moet worden aangepakt: interdepartementaal en met gemeenten, opsporingsinstanties, organisaties uit het maatschappelijke middenveld en private partijen.

Het actieprogramma noemt drie ambities: (1) het voorkomen van slachtofferschap, (2) het verbeteren van de signalering en bescherming van slachtoffers, en (3) het aanpakken van daders en het voorkomen van herhaald daderschap.<sup>31</sup> De acties die strekken ter uitvoering van laatstgenoemde ambitie moeten resulteren in het 'frustreren en aanpakken' van meer daders, zowel via het strafrecht als het bestuursrecht.<sup>32</sup> Het actieprogramma geeft daarbij aan dat het strafrecht hierbij als *ultimum remedium* dient te worden ingezet.<sup>33</sup> De Nationaal Rapporteur benadrukt in dit kader dat de normmarkerende rol die het strafrecht vervult echter niet mag worden genegeerd. Zeker niet wanneer het gaat om het beschermen van fundamentele mensenrechten, waarvan per definitie sprake is bij de bestrijding van mensenhandel. Voldoende strafrechtelijke casuïstiek over de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel is daarom van wezenlijk belang. Daarnaast is de strafrechtelijke aanpak van daders op dit moment direct verbonden met de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers. Deze bescherming, die tevens volgt uit internationale verplichtingen, moet te allen tijde gewaarborgd blijven.

Naast het strafrecht dicht het actieprogramma ook een belangrijke rol toe aan bestuurlijk optreden en handhaven. Zoals in §1.1 reeds is opgemerkt ontbreekt het op dit moment aan inzicht in de maatregelen die genomen worden ten aanzien van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Het is daarom op dit moment niet mogelijk om de voortgang en effectiviteit van de bestuurlijke aanpak te monitoren.

In het actieprogramma staan een aantal maatregelen die moeten leiden tot het versterken van de opsporing van mensenhandel door de politie.<sup>34</sup> Veel van de genoemde maatregelen hebben tot doel zowel de kwantitatieve als kwalitatieve capaciteit bij de politie te vergroten en worden betaald uit de extra middelen die door het vorige kabinet aan de politie en het OM beschikbaar zijn gesteld.<sup>35</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor het opleiden van extra mensenhandelrechercheurs, het trainen van alle eerstelijns politiemedewerkers in het herkennen van signalen mensenhandel en het ontwikkelen van een digitale

29 Zie Hoofdstuk 2 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

30 Programma *Samen tegen mensenhandel*.

31 *Ibid.*, p. 6.

32 *Ibid.*, p. 9.

33 *Ibid.*, p. 13.

34 Merk op drie instanties zijn belast met het opsporen van mensenhandel, namelijk de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) bij de Nationale Politie, de Directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW-DO) en de Koninklijke Marachaussee (KMar). Voor meer informatie hierover zie §4.2.

35 Programma *Samen tegen mensenhandel*, p. 14.

rechercheapplicatie (de *webcrawler*) waarmee signalen van misstanden in de seksbranche, waaronder mensenhandel, van internet kunnen worden opgepakt.<sup>36</sup> Daarnaast noemt het actieprogramma een aantal andere reeds bekende maatregelen, zoals het investeren in een betere informatiepositie door het ontwikkelen van een informatiegestuurd werkwijze door de politie en het aanstellen van extra politieliaisons in bepaalde landen waar slachtoffers of daders van mensenhandel vaak vandaan komen.<sup>37</sup>

Het actieprogramma zet verder in op het versterken van de financiële opsporing door diverse samenwerkingsverbanden te benutten, zoals bijvoorbeeld via de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) en de Financial Intelligence Unit (FIU). Het doel hiervan is slimmer gebruik te maken van informatie uit financiële stromen, bijvoorbeeld informatie over de vermogenspositie van daders van mensenhandel. Dit maakt het mogelijk om daders te vervolgen zonder aangifte van een slachtoffer. Daarnaast kan op deze wijze ten onrechte verkregen vermogen afgepakt worden van daders.<sup>38</sup>

De aanpak van mensenhandel is tevens als één van de vier landelijke beleidsdoelstelling opgenomen in de *Veiligheidsagenda 2019-2022*.<sup>39</sup> De Veiligheidsagenda wordt ten minste eens in de vier jaar door de minister van JenV vastgesteld en de beleidsdoelstellingen behoren altijd te worden meegewogen door het gezag bij de inzet van de politie.<sup>40</sup> Het uiteindelijke doel ten aanzien van mensenhandel is te bewerkstelligen dat de politie meer en beter strategisch gekozen interventies gaat inzetten om slachtoffers uit uitbuitingssituaties te bevrijden, daders op te sporen en slachtofferschap en daderschap te voorkomen.<sup>41</sup> Als resultaat wordt een toename van het aantal door de politie gemelde slachtoffers aan CoMensha beoogd en een toename van het aantal bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel naar 240 verdachten in totaal in 2022 (zie hierover ook §5.4).<sup>42</sup>

Naast het versterken van de opsporing van mensenhandel door de politie is in het actieprogramma ook specifiek aandacht voor de bestrijding van arbeidsuitbuiting door de Inspectie SZW.<sup>43</sup> De Directie Opsporing van de Inspectie SZW (ISZW-DO) is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing van arbeidsuitbuiting. Daarnaast is de afdeling Toezicht van de Inspectie SZW belast met de bestuurlijke handhaving in gevallen van misstanden in de zin van ernstige benadeling. Hiervan is bijvoorbeeld sprake in het geval van ernstige onderbetaling of bij andere grove overtredingen van de arbeidswetten. Zowel de strafrechtelijke aanpak als het bestuurlijk toezicht zijn ondergebracht in het Programma Arbeidsuitbuiting van de Inspectie SZW.<sup>44</sup> In het programma staat dat de aanpak van ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting zal worden versterkt door meer inspecteurs (toezicht) en rechercheurs in te zetten.<sup>45</sup> Daar-

36 Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze maatregelen ook §2.1.1 en §2.2.1 in *Nationaal Rapporteur 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

37 Ibid.

38 Programma *Samen tegen mensenhandel*, p. 15.

39 Programma *Samen tegen mensenhandel*, p. 14. Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022 van het ministerie van Justitie en Veiligheid van januari 2019, publicatienr. 118843.

40 Uitwerking Veiligheidsagenda, p. 2.

41 Ibid., p. 6.

42 Ibid., p. 7.

43 Zie actielijn 2 in het programma *Samen tegen mensenhandel*: De doorontwikkeling van de aanpak van arbeidsuitbuiting. Jaarverslag 2017 van de Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 34550, nr. 73, p. 33.

45 Dit was al bekend. Zie hierover ook §2.1.1 in *Nationaal Rapporteur 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017). Meer informatie over hoe de capaciteit van ISZW wordt uitgebreid is te vinden in het Meerjarenplan 2019-2022 van ISZW, pp. 34-37.

naast bestaat sinds 1 januari 2019 een ‘informatiepunt mensenhandel’ en een ‘quick response team’. Bij het informatiepunt worden straks alle signalen en meldingen met betrekking tot ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting bekeken, veredeld en doorgezet naar het juiste team voor een bestuurlijke dan wel een strafrechtelijke aanpak.<sup>46</sup> Het ‘quick response team’ bestaat uit inspecteurs die snel op een melding kunnen afgaan en op die manier tijdig bestuurlijk kunnen handhaven in gevallen van schrijnende arbeidssituaties waarin personen ernstig worden benadeeld.<sup>47</sup> Op dit moment is het echter nog onduidelijk hoe de effectiviteit van deze maatregelen zal worden gemonitord.<sup>48</sup>

Ten aanzien van arbeidsuitbuiting noemt het actieprogramma ook dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) mogelijke beleids- en wetwijzigingen gaat verkennen om de opsporing van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te versterken en de rechtspositie van slachtoffers van ernstige benadeling te verbeteren.<sup>49</sup> In het veld bestaat behoefte aan aparte wetgeving om effectief te kunnen optreden in de gevallen waarin sprake is van een schrijnende werksituatie, maar mensenhandel in de zin van arbeidsuitbuiting niet aantoonbaar is.<sup>50</sup> Deze gevallen vallen hierdoor niet binnen de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting. Dit kan gevolgen hebben voor de rechtspositie van slachtoffers die in een dergelijke schrijnende arbeidssituatie verkeren: veel ondersteunings- en compensatiemaatregelen zijn immers verbonden aan de positie van het slachtoffer in het strafproces.<sup>51</sup> Gelet op de belangen van slachtoffers van ernstige benadeling en de positie die deze slachtoffers momenteel hebben in het geval van een bestuurlijke optreden, is de Nationaal Rapporteur positief over deze voorgenoemen verkenning.

Tot slot maakt ook het voorkomen van herhaald daderschap onderdeel uit van de ambitie om mensenhandel aan te pakken. Opmerkelijk is dat in het actieprogramma op geen enkele wijze nader invulling wordt gegeven aan deze ambitie. De genoemde maatregelen zien voorsnog uitsluitend op het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. Inzicht in het voorkomen van herhaald daderschap is evenzeer van groot belang. Indien daders van mensenhandel geen effectieve (gedrags-)interventies ontvangen, bestaat het risico dat zij opnieuw slachtoffers zullen maken. Zoals al eerder is opgemerkt, bestaat er op dit moment echter geen kennis over hoe vaak daders van mensenhandel recidiveren. Voor een effectieve aanpak van mensenhandel is het van belang dat daarom inzicht komt in de aard en omvang van (herhaald) daderschap.

De Nationaal Rapporteur onderstreept de kabinetsbrede ambitie om mensenhandel aan te pakken, maar is ook kritisch op de *governance*<sup>52</sup> van het programma *Samen tegen mensenhandel*.<sup>53</sup> Zo is het bij veel

46 Programma *Samen tegen mensenhandel*, p. 21.

47 Ibid.

48 Zie daarover ook de reactie van de Nationaal Rapporteur op het programma *Samen tegen mensenhandel*, <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2018/reactie-nationaal-rapporteur-op-programma-samen-tegen-mensenhandel.aspx> (laatst geraadpleegd 27 maart 2019).

49 Ibid., p. 22.

50 Door ontwikkelingen in de jurisprudentie ten aanzien van arbeidsuitbuiting in de zin van art. 273f Sr bestaat in het veld de indruk dat de lat voor een veroordeling van mensenhandel (te) hoog ligt (zie ook §2.2.3). Effectief strafrechtelijk optreden wordt daarom als ingewikkeld ervaren. Zie bijvoorbeeld ook: <https://visie.eo.nl/2018/10/els-martens-pakt-moderne-slavernij-aan/> (geraadpleegd op 13 maart 2019).

51 Zie hierover ook §1.4, §2.4.2 en §6.5.2.

52 Zie over de governance van het actieprogramma, p. 41.

53 Zie daarover ook de reactie van de Nationaal Rapporteur op het programma *Samen tegen mensenhandel*, <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2018/reactie-nationaal-rapporteur-op-programma-samen-tegen-mensenhandel.aspx> (laatst geraadpleegd 27 maart 2019).

aangekondigde maatregelen onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan en hoe de monitoring van het programma eruit komt te zien. Bij veel maatregelen die in het programma zijn aangekondigd ontbreekt het bovendien aan concrete en meetbare doelstellingen en resultaatsindicatoren. Zonder deze voorwaarden is niet helder in welke behoefte een maatregel beoogt te voorzien, en kan de voortgang en het effect ervan dus ook niet worden gemeten. Gegeven het maatschappelijk belang dat is gediend bij een effectieve aanpak van mensenhandel, is het belangrijk dat hier binnenkort meer duidelijkheid over ontstaat.

Daarbij kan mogelijk gekeken worden naar de monitoring van het interdepartementale actieprogramma *Geweld hoort nergens thuis* van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van JenV. Daar wordt momenteel gewerkt aan het opzetten van een monitor, met indicatoren gericht op zowel de *input* (bijvoorbeeld het fenomeen, maar ook de structuur die is opgezet om een fenomeen het hoofd te kunnen bieden), de *throughput* (het proces, bijvoorbeeld de doorlooptijd), en ook het *resultaat* (zowel de output, bijvoorbeeld de aantallen slachtoffers die in een veilige situatie zijn gebracht) en de *outcome* (bijvoorbeeld of het slachtoffer ook echt geholpen is).<sup>54</sup> Zo'n integrale monitoring is onontbeerlijk om inzicht te hebben in het effect van interventies die zijn ingezet om de verschillende doelen te verwezenlijken.

## 1.4 Leeswijzer

**Hoofdstuk 2** gaat in op de ontwikkelingen op het gebied van jurisprudentie en wet- en regelgeving op het terrein van mensenhandel. Allereerst komt de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr aan bod, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen jurisprudentie over seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Het hoofdstuk eindigt met een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in wet- en regelgeving ten aanzien van mensenhandel. **Hoofdstuk 3** gaat in op de noodzaak tot een onderzoek naar daderprevalentie en noemt daarbij twee mogelijke betrouwbare onderzoeksmethoden. **Hoofdstuk 4** gaat over de opsporing in mensenhandelzaken door de Nationale Politie, ISZW-DO en de KMar. **Hoofdstuk 5** geeft een overzicht van het aantal zaken dat door de opsporing wordt ingestuurd naar het OM en over de wijze waarop deze zaken door het OM worden afgedaan. **Hoofdstuk 6** verkent wat er gebeurt met de zaken waarin het OM tot vervolging is overgegaan. Deze zaken worden ter beoordeling voorgelegd aan de rechter. Wat beslist de rechter in deze zaken en tot welke strafoplegging komt deze? **Hoofdstuk 7** beschrijft de persoonskenmerken van de daders van mensenhandel. Ten slotte worden in **Hoofdstuk 8** de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken kort samengevat en met elkaar in verband gebracht. Hieruit volgen vijf aanbevelingen.

54 Advies opzet monitor aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/20/advies-opzet-monitor-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling> (laatst geraadpleegd 28 maart 2019).



### 2.1 Inleiding

Mensenhandel is een aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op de persoonlijke vrijheid.<sup>1</sup> Het is een grove schending van de rechten van de mens.<sup>2</sup> Daarnaast is het een delict dat de samenleving ondermijnt en kan samengaan met georganiseerde criminaliteit.<sup>3</sup> De politieke ambitie om de aanpak van mensenhandel te intensiveren en te versterken is dan ook groot.<sup>4</sup> Het streven van de overheid is om ‘daders op allerlei manieren te frustreren en (aan te) pakken’: zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk. Daarnaast vereist een integrale benadering van mensenhandel dat de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak in samenhang worden gezien met preventie, signalering, opvang en internationale samenwerking.<sup>5</sup> Dit hoofdstuk beschrijft jurisprudentie en wet- en regelgeving uit de periode 1 april 2017 tot 5 januari 2019 die van invloed kan zijn op de integrale aanpak van mensenhandel (zie over de integrale aanpak §1.1 en Schema 1).

In §2.2 is aandacht voor jurisprudentie over de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Artikel 273f Sr is een lange en complexe strafbepaling. Inzicht in de reikwijdte en de betekenis van de strafbepaling is dan ook noodzakelijk voor een goede toepassing daarvan in de strafrechtketen. Deze paragraaf gaat over artikel 273f Sr. §2.2 beschrijft allereerst de juridische strekking van artikel 273f Sr in het algemeen en vervolgens jurisprudentie over seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting afzonderlijk. Voor wat betreft de jurisprudentie per uitbuitingsvorm is gekeken naar de uitspraken in strafzaken die in de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019 zijn gedaan en gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Daarbij is als zoekterm gehanteerd: mensenhandel. Dit leverde in totaal 276 uitspraken op. Uit kwalitatief onderzoek bleek dat in 212 van deze uit-

1 Zie de preambule bij het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99 (het Verdrag van Warschau).

2 Zie bijvoorbeeld EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*), EHRM 30 maart 2017, 21884/15 (*Chowdry t. Griekenland*) en EHRM 19 juli 2018, 60561/14 (*S.M. t. Kroatië*).

3 Zie de brief van de minister van JenV van 11 juli 2018, *kamerstukken II* 29 911, nr. 207.

4 Voor meer informatie over hoe deze politieke ambitie is vertaald in beleidsplannen zie Hoofdstuk 2 in [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017) en ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid en ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018 (programma *Samen tegen Mensenhandel*, zie hierover ook §1.3).

5 Programma *Samen tegen Mensenhandel*, p. 6.

spraken mensenhandel ten laste was gelegd.<sup>6</sup> De 212 geanalyseerde uitspraken bestaan uit 150 uitspraken met betrekking tot seksuele uitbuiting, 38 uitspraken over arbeidsuitbuiting en 12 uitspraken over criminele uitbuiting. Van de resterende 12 uitspraken is de uitbuitingsvorm onbekend.<sup>7</sup> Er is geen specifieke aandacht voor jurisprudentie ten aanzien van gedwongen orgaanverwijdering, nu hierover in deze periode geen uitspraken zijn gepubliceerd.

De laatste keer dat de Nationaal Rapporteur een jurisprudentieonderzoek over deze strafbepaling publiceerde, was in 2012.<sup>8</sup> Artikel 273f Sr bestond toen zeven jaar en de rechtspraak hierover begon zich net te ontwikkelen. Een conclusie in het rapport was dat de toepassing van artikel 273f Sr in de praktijk ingewikkeld bleek, waarbij enkele valkuilen werden benoemd.<sup>9</sup> Valkuilen waren onder andere de lange en elkaar deels overlappende tenlasteleggingen, de waardering van subtiele dwangmiddelen en de interpretatie van artikel 273f, eerste lid, sub 3 Sr (sub 3 ziet op grensoverschrijdende prostitutie). Dit leidde onder ander tot de aanbeveling dat er een specialisatie en opleiding voor mensenhandelzaken moest komen voor rechters en officieren van justitie.<sup>10</sup> Deze aanbeveling is grotendeels opgevolgd.<sup>11</sup>

In §2.3 komt jurisprudentie aan bod die van invloed kan zijn op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en op de bescherming en ondersteuning van slachtoffers. Te denken valt aan uitspraken over op het vergunningsbeleid van gemeenten ten aanzien van prostitutie, het non-punishmentbeginsel of schadeloosstelling van slachtoffers. Hierbij zijn enkele uitspraken beschreven uit de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019 die de rapporteur hebben bereikt vanuit het veld. §2.4 gaat in op een aantal ontwikkelingen in wet- en regelgeving die van belang beogen te zijn voor de aanpak van mensenhandel. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen wet- en regelgeving ten aanzien van seksuele uitbuiting en uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie in §2.5.

## 2.2 Artikel 273f Sr in de rechtspraak

Artikel 273f Sr is de langste bepaling in het Wetboek van Strafrecht.<sup>12</sup> Het artikel is relatief jong, ziet op alle vormen van uitbuiting en bestaat uit meerdere uiteenlopende gedragingen die allemaal de kwalificatie mensenhandel opleveren.<sup>13</sup> Het wekt dan ook geen verbazing dat de toepassing van deze complexe strafbepaling vaak als ingewikkeld wordt ervaren door degenen die daarmee moeten werken. Deze paragraaf biedt een overzicht van jurisprudentie over artikel 273f Sr, die bijdraagt aan meer begrip en daarmee ook een eenvoudiger toepassing van de strafbepaling. Dit overzicht is niet alleen bedoeld voor officieren van justitie en rechters, maar vooral ook voor opsporingsambtenaren. Het overzicht bevat een

6 De overige 64 uitspraken betreffen geen uitspraken in de strafzaak, maar bijvoorbeeld beschikkingen over de voorlopige hechtenis van de verdachte of een uitleveringsbevel.

7 Deze uitspraken betreffen arresten van de Hoge Raad waarin de tenlastelegging niet integraal is weergegeven.

8 [Nationaal Rapporteur, 2012](#) (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012, Een analyse).

9 *Ibid.*, pp. 170-173.

10 *Ibid.*, pp. 175-176. Andere aanbevelingen waren het ontwikkelen van oriëntatiepunten voor straftoemeting en invulling geven aan het recht op schadeloosstelling in de strafrechtelijke procedure.

11 Mensenhandelzaken worden afgedaan door een gespecialiseerde officier van justitie. Ook hebben bijna alle rechtbanken en gerechtshoven een mensenhandelkamer. Het studiecentrum rechtspleging biedt meerdere cursussen aan op het terrein van mensenhandel voor zowel het Openbaar Ministerie (OM) als de zittende magistratuur (zm).

12 Zie [Bijlage 1](#) voor de tekst van artikel 273f Sr.

13 Mensenhandel is strafbaar sinds 2005 onder artikel 273f Sr (aanvankelijk genummerd artikel 273a (oud) Sr).



selectie van uitspraken die in de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019 zijn geweest en gepubliceerd. Voor een goed begrip van dit overzicht gaat §2.2.1 eerst in op de algemene juridische duiding van artikel 273f Sr. Hierbij wordt ook richtinggevende jurisprudentie betrokken van voor 1 april 2017, die bepalend is geweest voor de betekenis en reikwijdte van bepaalde onderdelen (of bestanddelen) van de strafbepaling. Vervolgens komen per uitbuitingsvorm enkele uitspraken aan bod. Hierdoor wordt duidelijk dat de uitleg van bepaalde bestanddelen van artikel 273f Sr sterk afhankelijk is van de uitbuitingsvorm. Bovendien zien de rechtsontwikkelingen in de afgelopen periode vooral op arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Reden hiervoor is dat de strafbaarstelling van deze twee vormen van uitbuiting relatief nieuw is ten opzichte van seksuele uitbuiting. Seksuele uitbuiting is al strafbaar sinds 1911 en daardoor is de reikwijdte hiervan over het algemeen duidelijk.<sup>14</sup> Dit verschil heeft ook de selectie van te bespreken zaken bepaald. Zo ziet §2.2.2 op verschillende fenomenen binnen seksuele uitbuiting. §2.2.3 gaat over arbeidsuitbuiting en gedwongen dienstverlening en de rechtsontwikkelingen ten aanzien van deze vorm van uitbuiting. Het geeft ook een overzicht van sectoren waarin de uitbuiting kan plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor §2.2.4 over criminele uitbuiting. Bijlage 3 bevat een overzicht van alle jurisprudentie waarnaar in dit hoofdstuk wordt verwezen.

### 2.2.1 Juridische duiding van artikel 273f Sr

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Sr. In dit artikel wordt onder andere uitvoering gegeven aan enkele internationale regelingen, die staten verplichten tot het strafbaar stellen en bestrijden van iedere vorm van uitbuiting van personen, ongeacht de sector waarin de uitbuiting plaatsvindt.<sup>15</sup> Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.<sup>16</sup> Artikel 273f Sr ziet op verschillende criminele gedragingen die alle mensenhandel opleveren. Deze gedragingen zijn verdeeld over negen subleden, waarbij grofweg onderscheid kan worden gemaakt tussen drie fases waarin de uitbuiting zich bevindt. De fases en subleden zijn: het voorbereiden van de uitbuiting (sub 1), de uitbuiting (sub 4) en het profiteren van de uitbuiting (sub 6, 7 en 9). Voor slachtoffers van onder de achttien jaar gelden voor dezelfde fases andere subleden, namelijk: sub 2 (het voorbereiden van de uitbuiting), sub 5 (de seksuele uitbuiting) en sub 8 (het profiteren van seksuele uitbuiting). Daarnaast bevat artikel 273f Sr een sublid dat specifiek ziet op grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (sub 3). Volgens de internationale regelingen bestaat het strafbare feit mensenhandel uit drie onderdelen: een handeling (1) die gepaard gaat met een dwangmiddel (2) en die

14 Seksuele uitbuiting was tot 1994 strafbaar gesteld in artikel 250ter (oud) Sr. Vanaf 1994 was het strafbaar onder artikel 250a (oud) Sr. Sinds 2005 is het strafbaar onder artikel 273f Sr.

15 Namelijk 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 (hierna: VN-Palermo Protocol), het Verdrag van Warschau en Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (hierna EU-Richtlijn mensenhandel).

16 Art. 273f, tweede lid, Sr.

is gericht op uitbuiting (3). Deze drie onderdelen komen terug in diverse subleden van artikel 273f Sr.<sup>17</sup> Hieronder worden per fase de subleden kort beschreven.

### 2.2.1.1 Het voorbereiden van de uitbuiting (sub 1)

#### Handelingen

Sub 1 stelt handelingen strafbaar die door gebruik van een dwangmiddel kunnen worden verricht, en die worden verricht met het oogmerk van uitbuiting. De handelingen staan opgesomd in sub 1: werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten en opnemen.<sup>18</sup> Het gaat om handelingen die uiteindelijk gericht zijn op uitbuiting.<sup>19</sup> De handelingen moeten ruim en praktisch worden uitgelegd, gelijk aan de betekenis die in het dagelijks taalgebruik aan deze begrippen toekomt.<sup>20</sup> Hierdoor bestaat geen sterk onderscheid tussen bepaalde handelingen en overlappen zij elkaar soms. De betekenis van de handelingen ‘vervoeren’ en ‘overbrengen’ is bijvoorbeeld volgens het woordenboek Van Dale hetzelfde, namelijk van de ene plaats naar de andere plaats brengen.<sup>21</sup> In de praktijk leidt de betekenis van de handelingen over het algemeen niet tot discussie in de rechtspraak.<sup>22</sup>

#### Dwangmiddelen

Het verrichten van een handeling moet mogelijk zijn *door* het bestaan of gebruiken van een dwangmiddel. Er bestaat met andere woorden een causaal verband tussen de dwangmiddelen en de handelingen. Ook de dwangmiddelen staan opgesomd in sub 1: dwang, (bedreiging met) geweld of een andere feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over een ander heeft. De opsomming van de deels overlappende dwangmiddelen vindt zijn oorsprong in de internationale regelingen waarop sub 1 van artikel 273f Sr is gebaseerd. Volgens de toelichting op deze internationale regelingen komt ook aan de dwangmiddelen een ruime betekenis toe.<sup>23</sup> Dit betekent dat termen als dwang, fraude en afpersing niet strikt volgens de delictomschrijving in bijvoorbeeld artikel 284 Sr of artikel 317 Sr moet worden uitgelegd.

17 De tekst van art. 273f Sr is mede gebaseerd op art. 250a (oud) Sr. Art. 250a (oud) Sr was tot 2005 de strafbaarstelling voor seksuele uitbuiting. Onder invloed van de internationale regeling die staan opgesomd in noot 15, kreeg het begrip mensenhandel een ruimere strekking en werden arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting onder mensenhandel geschaard. Art. 273f Sr (wat een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid is) kwam toen in de plaats van art. 250a (oud) Sr (wat een misdrijf tegen de zeden betreft). Gelet op deze totstandkoming is ook de wetsgeschiedenis en jurisprudentie ten aanzien van art. 250a (oud) Sr van belang bij de uitleg van enkele onderdelen van art. 273f Sr.

18 Het betreft een limitatieve opsomming. Dit betekent dat het aantal handelingen is beperkt tot degenen die staan opgesomd.

19 Lestrade, 2018, p. 74.

20 Ten Kate, 2018, p. 33.

21 Zie de betekenis van de term ‘vervoeren’ en ‘overbrengen’ in Van Dale (online editie geraadpleegd op 20 februari 2019).

22 Overigens is ook sprake van huisvesten wanneer het slachtoffer beschikt over zelfstandige woonruimte, maar wel bijna altijd bij de verdachte overnacht en daar ook het huishouden verzorgt (Hoge Raad 3 oktober 2017, ECLI:NL:HR:2017:3483). En onder opnemen kan overigens ook worden verstaan het opnemen in een familie of gezin, zie bijvoorbeeld rechtbank Overijssel 22 februari 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:555.

23 Van der Meij, aantekening 9 onder c bij art. 273f Sr in T&C strafrecht (online editie).

Belangrijk is dat het gebruik van het dwangmiddel ertoe moet hebben geleid dat het slachtoffer in een uitbuitingssituatie in beland of zich niet aan een uitbuitingssituatie kan onttrekken.<sup>24</sup> Een uitbuitingssituatie (niet te verwarren met het hierna te bespreken bestanddeel oogmerk van uitbuiting) is een situatie waarin het slachtoffer redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan zich te laten exploiteren.<sup>25</sup> De vraag of een slachtoffer op enig moment in de gelegenheid is geweest om zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken, hoeft een veroordeling voor mensenhandel niet in de weg te staan.<sup>26</sup> Ook is instemming van het slachtoffer met de beoogde of bestaande uitbuiting niet relevant, op het moment dat tegen het slachtoffer een dwangmiddel is gebruikt.<sup>27</sup>

#### *Uitbuitingssituatie versus (oogmerk van) uitbuiting*<sup>28</sup>

De termen uitbuitingssituatie en (oogmerk van) uitbuiting worden nogal eens door elkaar gebruikt, terwijl zij niet dezelfde betekenis hebben. De term *uitbuitingssituatie* heeft betrekking op de situatie waarin het slachtoffer zich bevindt. De wetgever doelt hierbij van oudsher op de prostitutie die in een situatie verkeert, die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren.<sup>29</sup> Hiervan kan sprake zijn in het geval van bijvoorbeeld schulden die zijn aangegaan om de reis naar Nederland te betalen, bij verslavingsproblematiek of wanneer het herkomstland een ontwikkelingsland is.<sup>30</sup> In het geval van arbeidsuitbuiting wordt een werknemer vergeleken met een normale mondige Nederlandse werknemer.<sup>31</sup> Een uitbuitingssituatie is de feitelijke situatie waarin het slachtoffer zit, waarin hij of zij kwetsbaar is voor uitbuiting. De term uitbuitingssituatie staat dus in verbinding met de dwangmiddelen misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie. De term (oogmerk van) uitbuiting heeft betrekking op de criminele intentie van de verdachte: handelde de verdachte zo ten aanzien van het slachtoffer, omdat hij het slachtoffer wilde uitbuiten?

Er bestaat grofweg onderscheid tussen harde dwangmiddelen (zoals dwang, geweld, bedreiging met geweld, afpersing en fraude) en subtiele of manipulatieve dwangmiddelen (misleiding en misbruik van een kwetsbare positie of van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht). In de jurisprudentie is vooral aandacht voor de uitleg en reikwijdte van de dwangmiddelen 'misbruik van uit feitelijke

24 Van der Meij, aantekening 9 onder c bij art. 273f Sr in T&C strafrecht (online editie).

25 Zie ook de conclusie van de Procureur-Generaal J. Silvis van 12 maart 2019, ECLI:NL:PHR:2019:217.

26 Hoge Raad 25 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1100.

27 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 19. Zie ook art. 4 onder b van het Verdrag van Warschau en art. 2 lid 4 van de EU-Richtlijn mensenhandel. De gedachte die hierachter zit, is dat in bepaalde gevallen geen daadwerkelijke instemming kan bestaan zodat instemming geen belemmering is voor het aannemen van uitbuiting (zie de conclusie van Procureur-Generaal G. Knigge van 2 juni 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BI7099). Overigens wordt in de literatuur ook anders gedacht over de invloed van instemming en vrijwilligheid op de beoordeling of sprake was misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht (zie bijvoorbeeld Van Kempen, 2017 en Lestrade, 2019).

28 Zie ook §4.6.1 in *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse).

29 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 027, nr. 3, p. 3; *kamerstukken II* 1990/91, 21 027, nr. 5, p. 3.

30 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 027, nr. 5, p. 3. Ook de voorbeelden die hierna in het kader van misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie staan genoemd, kunnen wijzen op een dergelijke situatie.

31 Lestrade, 2018, p. 85.

omstandigheden voortvloeiend overwicht' en 'misbruik van een kwetsbare positie'. In het geval van misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht is vaak sprake van relationele ongelijkheid of een andersoortige afhankelijkheid richting de verdachte, die maakt dat sprake is van een uitbuitingssituatie (zie kadertekst hierboven). Misbruik van een kwetsbare positie wordt in lid 6 van artikel 273f Sr omschreven als een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan. Een kwetsbare positie kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een illegale verblijf in Nederland, een verslaving of een lichamelijke of psychische handicap.<sup>32</sup> Tussen misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie bestaat grote overlap.<sup>33</sup> Voorbeelden uit de jurisprudentie van omstandigheden die kunnen wijzen op het bestaan van een feitelijk overwicht of een kwetsbare positie zijn: schulden (bijvoorbeeld aangegaan om naar Nederland af te reizen), niet beschikken over een paspoort of verblijfspapieren, niet beschikken over financiële middelen, vluchteling zijn, een bepaalde zorgtaak hebben ten opzichte van een ander, een ouder-kind relatie of een hulpverlener-cliënt relatie.<sup>34</sup>

Het is niet vereist dat de verdachte doelbewust misbruik heeft gemaakt van het feitelijk overwicht of de kwetsbare positie. Voorwaardelijk opzet op de relevante omstandigheden waaruit het feitelijke overwicht of de kwetsbare positie voortvloeit, is voldoende om het bestaan van beide dwangmiddelen te bewijzen.<sup>35</sup> Dit betekent dat er bewijs dient te zijn voor: (a) het bestaan van een kwetsbare positie of een feitelijke overwicht; en (b) de verdachte zich bewust was van de omstandigheden waaruit deze kwetsbare positie of dit feitelijk overwicht voortvloeit. Initiatief en ook actief handelen van de verdachte zijn dus niet vereist. Ook hoeft de verdachte niet zelf te hebben bijgedragen aan het ontstaan van de kwetsbare positie of het feitelijke overwicht. Tot slot hoeft het feit dat het slachtoffer al eerder dergelijk werk heeft verricht niet te betekenen dat het slachtoffer nu vrijwillig werkt of dat geen sprake is van een uitbuitingssituatie.<sup>36</sup>

Dat het voorwaardelijk opzet van de verdachte slechts hoeft te zien op de omstandigheden waaruit het feitelijk overwicht of de kwetsbare positie voortvloeit, en dus niet ook op het misbruik maken daarvan,

32 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 309, nr. 3, p. 16.

33 Alink & Wiarda, 2010, p. 217.

34 Zie bijvoorbeeld: rechtbank Amsterdam 22 maart 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:1631 (vluchtelingen in wasserij), rechtbank Amsterdam 19 juni 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4595 (Indonesische vrouwen die naar Nederland zijn gehaald en als au-pair zijn uitgebuit), rechtbank Rotterdam 25 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:563 (jonge vrouw met verstandelijke beperking uitgebuit in de prostitutie), rechtbank Limburg 13 april 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3335 (Hongaarse vrouw 'gekocht althans overgenomen' door verdachte voor 500,- EUR, wordt seksueel uitgebuit en moet deze 'schuld' voor verdachte terugverdienen), rechtbank Overijssel 22 februari 2018, ECLI:NL:ROBOE:2018:553 (slachtoffer van seksuele uitbuiting lijdt aan een drugsverslaving en verdachte beschikt over haar pinpas en code) en Hof Den Haag 24 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1524 (jong meisje uit Turkije door haar oom in Nederland uitgebuit in de huishouding).

35 Hoge Raad 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, NJ 2010/598 (m.nt. Y. Buruma).

36 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 027, nr. 3, p. 8. Zie bijvoorbeeld ook rechtbank Noord-Nederland 8 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:3903. In deze zaak werkte het slachtoffer in de prostitutie om in haar drugsverslaving te voorzien. Het slachtoffer had geen stabiele thuissituatie. Na verloop van tijd kreeg zij een liefdesrelatie met de verdachte. De verdachte dwong het slachtoffer om in de prostitutie te blijven werken en ook om steeds meer te gaan werken. Hij hield haar weg van opvang, hulp en bescherming, waardoor hij haar afhankelijkheid van hem verder vergrootte. De verdachte beschikte ook over de telefoon en het bankpasje van het slachtoffer. Het slachtoffer moest al haar verdiensten aan de verdachte afstaan. De rechtbank overwoog dat de omstandigheid dat het slachtoffer al in de prostitutie werkte voordat zij de verdachte leerde kennen niet betekent dat van uitbuiting geen sprake kan zijn.

wordt soms vergeten. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van de rechtbank Overijssel.<sup>37</sup> In deze zaak werd de verdachte vervolgd voor het huisvesten en tewerkstellen van een Marokkaanse man, die per rubberboot naar Europa en uiteindelijk naar Nederland was afgereisd en hier op straat leefde. De verdachte, die als bedrijfsleider werkzaam was voor een tuinder, had het slachtoffer onderdak geboden op verzoek van één van zijn werknemers. In ruil hiervoor moest het slachtoffer schoonmaakwerkzaamheden verrichten en het terrein bewaken. Geleidelijk breidden de werkzaamheden zich uit en kreeg het slachtoffer hier een vergoeding van € 800,- per maand voor. De rechtbank vond dat het slachtoffer in een kwetsbare positie verkeerde en dat ook sprake was van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht.<sup>38</sup> Volgens de rechtbank wist de verdachte dit ook, maar maakte hij geen misbruik van de positie waarin het slachtoffer verkeerde. De huisvesting van het slachtoffer was immers een vrienden dienst voor een werknemer. Ook had de verdachte geen financieel voordeel van de huisvesting of tewerkstelling van het slachtoffer. Daarnaast was de huisvesting niet ondermaats en kreeg het slachtoffer een vergoeding van € 800,- per maand, terwijl hij gratis woonde.<sup>39</sup> De rechtbank legt hier de verkeerde maatstaf aan. Uit de overweging van de rechtbank volgt immers dat het slachtoffer in een kwetsbare positie verkeerde en dat sprake was van een feitelijk overwicht, en dat de verdachte zich daarvan ook bewust was. Misbruik van een kwetsbare positie en misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht konden dan ook worden bewezen. Dat gezegd hebbend, zijn de omstandigheden die volgens de rechtbank aan een bewezenverklaring van de dwangmiddelen in weg staan wel van betekenis bij de beoordeling van bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting (zie hierna).

#### Oogmerk van uitbuiting

Tot slot is mensenhandel gericht op uitbuiting. Het begrip 'oogmerk' impliceert dat de uitbuiting nog niet hoeft te hebben plaatsgevonden. Wel moet de handeling (mogelijk gemaakt door een dwangmiddel) zijn verricht met de intentie om het slachtoffer uit te buiten. De beantwoording van de vraag of sprake is van handelen met het oogmerk van uitbuiting is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Uit het Chinese horeca-arrest, dat sinds 2009 richtinggevend is, volgt dat bij de beantwoording van die vraag onder meer betekenis toegekend wordt aan (a) de aard en de duur van het te verrichten werk, (b) de beperkingen die dit voor het slachtoffer meebrengt en (c) het economisch voordeel dat daarmee door de verdachte wordt behaald. Bij de weging van deze en mogelijke andere relevante factoren, dienen de in Nederland geldende maatstaven (dat wil zeggen normen en regels) als referentiekader te worden gebruikt.<sup>40</sup> Dit toetsingskader wordt hierna verder aangeduid als de Chinese horeca-criteria.

37 Rechtbank Overijssel 16 oktober 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3890.

38 Het slachtoffer verbleef immers illegaal in Nederland, was de Nederlandse taal niet machtig, verkeerde in een relatief sociaal isolement en beschikte over onvoldoende financiële middelen. Daarnaast was hij voor huisvesting afhankelijk van de verdachte en besliste de verdachte eenzijdig over de norm en het tijdstip van de vergoeding die aan hem werd verstrekt voor het werk dat hij deed.

39 De rechtbank veroordeelde de verdachte overigens wel voor mensensmokkel. In tegenstelling tot het oordeel ten aanzien van het mensenhandelfeit vond de rechtbank ten aanzien van de mensensmokkel wel bewezen dat de verdachte – ondanks zijn ideële motieven – voordeel had van de werkzaamheden die het slachtoffer zwart verrichtte.

40 HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, NJ 2010/598 (m.nt. Y. Buruma). De Hoge Raad heeft de Chinese horeca-criteria sindsdien meermalen herhaald, onder andere in: HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309 en HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:554, NJ 2016/315 (m. nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen).

### *Chinese horeca-arrest*

Het hiervoor omschreven Chinese horeca-criteria komt uit het Chinese horeca-arrest. Dit is een richtinggevende uitspraak over uitbuiting buiten de seksindustrie uit 2009. In deze zaak werd de verdachte vervolgd voor de gedwongen tewerkstelling van drie slachtoffers van Chinese afkomst. De slachtoffers verbleven illegaal in Nederland. Zij werkten ongeveer zes dagen per week en steeds elf uur per dag in het Chinese restaurant van de verdachte. In ruil hiervoor kregen zij onderdak, voedsel en een loon van tussen € 450,- en € 800,- per maand. De rechtbank en het hof spraken vrij van mensenhandel: het kon niet worden bewezen dat de verdachte doelbewust misbruik had gemaakt van de kwetsbare positie van de slachtoffers. Hierbij namen de rechtbank en het hof in aanmerking dat de slachtoffers zelf de beslissing hadden genomen om naar Nederland te komen om hier geld te verdienen en zich ook zelf tot het restaurant van de verdachte hadden gewend met het verzoek om daar te werken in ruil voor onderdak en eten. De slachtoffers hadden geen schulden en werden niet in hun vrijheid beperkt. De Hoge Raad vond het oordeel van (de rechtbank en) het hof dat geen sprake was van uitbuiting onbegrijpelijk, gelet op het Nederlandse referentiekader dat geldt bij de beoordeling en de omstandigheden dat de slachtoffers zich in een kwetsbare positie bevonden vanwege hun illegaliteit. De verdachte werd uiteindelijk alsnog veroordeeld voor mensenhandel.

Bij de beantwoording van de vraag of de verdachte heeft gehandeld met het oogmerk van uitbuiting is de vorm van uitbuiting van doorslaggevende betekenis. Zo wordt bij seksuele uitbuiting groot gewicht toegekend aan de aard van het te verrichten werk. Omdat bij seksuele uitbuiting de aard van het te verrichten werk (a) per definitie een schending van de lichamelijke integriteit met zich meebrengt, is in het geval van gedwongen tewerkstelling in de seksindustrie al snel sprake van uitbuiting.<sup>41</sup> Dit ligt vaak anders bij arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Daarbij leggen de beperkingen die het slachtoffer door de tewerkstelling heeft ervaren (b) en het economisch voordeel dat de verdachte door de tewerkstelling heeft gehad (c), meer gewicht in de schaal.<sup>42</sup>

#### 2.2.1.2 De uitbuiting (sub 4)

Sub 4 ziet op het vervolg van het mensenhandeltraject en stelt de uitbuiting strafbaar. De delictomschrijving van sub 4 bestaat uit twee onderdelen, namelijk:

- het dwingen of bewegen van een ander tot het verrichten van arbeid of diensten door middel van de in sub 1 opgesomde dwangmiddelen. De tewerkstelling (of het zich beschikbaar stellen daartoe) is dus het gevolg van de inzet van een dwangmiddel.
- het ondernemen van een handeling onder de in sub 1 genoemde omstandigheden waarvan de verdachte weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten. Met de in sub 1 genoemde omstandigheden wordt een uitbuitiesituatie bedoeld.<sup>43</sup> Dit onderdeel ziet met name op het op enigerlei wijze faciliteren van mensenhan-

41 Zie ook Beijer, 2010. Hetzelfde geldt overigens voor gedwongen orgaanverwijdering, waarbij ook altijd de lichamelijke integriteit in het geding is.

42 Ibid. Zie ook Esser & Dettmeijer Vermeulen, 2015.

43 Van der Meij, Tekst en Commentaar strafrecht (online editie), aantekening 9 onder g bij art. 273f Sr.

del. Bijvoorbeeld de chauffeur die op verzoek van een medeverdachte het slachtoffer vervoerd met de wetenschap of het vermoeden dat het slachtoffer door de medeverdachte wordt uitgebuit.<sup>44</sup>

Beide gedragingen vereisen niet dat het slachtoffer daadwerkelijk heeft gewerkt, ook al zal dat veelal wel het geval zijn.<sup>45</sup> Het bestanddeel oogmerk van uitbuiting maakt geen onderdeel uit van sub 4.<sup>46</sup> Het ontbreken van dit bestanddeel in combinatie met de ruime betekenis van de dwangmiddelen leidde in de afgelopen jaren tot een mogelijk ruim bereik van de strafbepaling.<sup>47</sup> Hierdoor werden ook handelingen onder het begrip mensenhandel geschaard die niet in lijn waren met de aard en de ernst van dit misdrijf.<sup>48</sup> De Hoge Raad heeft inmiddels de reikwijdte van sub 4 beperkt door te bepalen dat uitbuiting een impliciet bestanddeel is van de delictsomschrijving.<sup>49</sup> Dit betekent dat de in sub 4 omschreven gedraging alleen strafbaar is wanneer dit is begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. Voor het impliciete bestanddeel uitbuiting geldt hetzelfde als voor het bestanddeel oogmerk van uitbuiting in sub 1: in het geval van gedwongen tewerkstelling in de seksindustrie is al snel sprake van uitbuiting en in het geval van een gedwongen tewerkstelling buiten de seksindustrie dienen de omstandigheden te worden getoetst aan de Chinese horeca-criteria (zie §2.2.1.1).<sup>50</sup>

### 2.2.1.3 Het profiteren van uitbuiting (sub 6 en 9)<sup>51</sup>

Als laatste fase van uitbuiting kent artikel 273f Sr het profiteren van uitbuiting. De profijttrekker en de uitbuiters kunnen dezelfde persoon zijn, maar dit hoeft niet. Het doel van sub 6 en 9 is juist het aanpakken van achtergrondaders, zoals een chauffeur of een kamerverhuurder.<sup>52</sup> Sub 6 ziet op het voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander. Een veroordeling voor sub 6 vereist dat het opzet van de verdachte zowel is gericht op het profiteren van de tewerkstelling van een ander als op de uitbuiting van die ander. Voorwaardelijk opzet is hierbij voldoende.<sup>53</sup> Dit betekent dat moet worden bewezen dat: a. het slachtoffer verkeerde in een uitbuitingssituatie of werd uitgebuit; b. de verdachte zich hiervan bewust was; en c. de verdachte (desondanks) wilde profiteren van de tewerkstelling van het slachtoffer.

Sub 9 stelt strafbaar het dwingen dan wel bewegen van een ander tot het afstaan van de opbrengsten uit seksuele dienstverlening door middel van de in sub 1 genoemde dwangmiddelen.<sup>54</sup> De tekst van sub 9 is grotendeels overgenomen uit de oude souteneursbepaling uit artikel 250a (oud) Sr.<sup>55</sup> De souteneurs-

44 Zie bijvoorbeeld rechtbank Noord-Nederland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2245.

45 Hoge Raad 19 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AX9215.

46 Zie ook Hoge Raad 20 december 2011, ECLI:NL:HR:2011:BR0448.

47 Zie hierover uitgebreid Esser & Dettmeijer-Vermeulen, 2014, Lestrade & Rijken, 2014, Esser & Dettmeijer-Vermeulen, 2015.

48 Zie bijvoorbeeld de vonnissen van de rechtbank Haarlem 30 juni 2016, ECLI:NL:RBHAA:2016:7262 (kinderen door moeder aangezet tot het ophalen van geld voor een niet bestaande sponsorloop) en rechtbank Haarlem 8 december 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BO8985 (slachtoffers werden misleid om telefoonabonnementen af te sluiten en de telefoons af te geven).

49 Hoge Raad 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309; Hoge Raad 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:554.

50 Hoge Raad 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:554, NJ 2016/315 met annotatie van P.H.P.H.M.C. van Kempen.

51 Omdat sub 7 uitsluitend ziet op gedwongen orgaanverwijdering, wordt dit onderdeel hier niet besproken.

52 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 437, nr. 3.

53 Hoge Raad 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2467.

54 Opgemerkt wordt dat sub 9 ook ziet op het dwingen dan wel bewegen van een ander tot de afgifte van opbrengsten uit orgaanverwijdering.

55 Om precies te zijn uit art. 250a, lid 1, sub 6 (oud) Sr. Zie ook de informatie in voetnoot 16.

bepaling stelde strafbaar het gedwongen afstaan van verdiensten uit vrijwillige prostitutie.<sup>56</sup> Daarmee valt ook het dwingen dan wel bewegen van een ander tot het afstaan van opbrengsten uit vrijwillig sekswerk onder de reikwijdte van artikel 273f Sr. Onlangs oordeelde de Hoge Raad echter dat de in sub 9 bedoelde gedragingen pas als mensenhandel kunnen worden bestraft indien uit de bewijsvoering volgt dat deze gedragingen zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld.<sup>57</sup> Uitbuiting is daarmee een impliciet bestanddeel van sub 9. Met andere woorden: sub 9 stelt strafbaar het door middel van een dwangmiddel dwingen dan wel bewegen van een ander tot het afstaan van de opbrengsten uit seksuele uitbuiting.

#### 2.2.1.4 Uitbuiting van slachtoffers onder de achttien jaar (sub 2, 5 en 8)

Minderjarigen zijn extra kwetsbaar voor uitbuiting en hebben daarom een bijzondere positie in artikel 273f Sr. De subleden 2, 5 en 8 stelt mensenhandel van slachtoffers onder de achttien jaar strafbaar. Daarbij ziet sub 2 op het voorbereiden van alle vormen van uitbuiting, sub 5 op seksuele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering en sub 8 op het profiteren van seksuele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. De subleden hebben tot doel om minderjarigen te beschermen tegen anderen, maar ook tegen zichzelf. De wil van het slachtoffer (en daarmee ook de instemming van het slachtoffer) speelt geen rol.<sup>58</sup> Dwangmiddelen maken daarom geen onderdeel uit van subleden 2, 5 en 8. Ook is de leeftijd van het slachtoffer geobjectiveerd. Dit betekent dat het er niet toe doet of de verdachte bekend was met het feit dat het slachtoffer jonger was dan achttien jaar. De in sub 2, 5 en 8 genoemde handelingen komen overeen met die in sub 1, 4 en 6 (zie hierover §2.2.1.1). Daaraan komt ook dezelfde betekenis toe als hierboven ten aanzien van sub 1, 4 en 6 is beschreven. Gelijk aan sub 1 is ook het bestanddeel oogmerk van uitbuiting onderdeel van sub 2. Net als bij meerderjarige slachtoffers geldt ook hier dat in het geval van gedwongen seksuele dienstverlening per definitie sprake is van uitbuiting, vanwege de aard van het te verrichten werk en de schending van de lichamelijke integriteit die daarmee gepaard gaat. Voor een gedwongen tewerkstelling buiten de seksindustrie dienen de omstandigheden te worden getoetst aan de Chinese horeca-criteria (zie hierover §2.2.1.1). De omstandigheden van het geval moeten echter wel anders worden gewogen, dan wanneer het een volwassen slachtoffer betreft.<sup>59</sup> Het onderdeel oogmerk van uitbuiting zal eerder zijn bewezen in het geval van een minderjarige slachtoffer, dan wanneer er sprake is van een meerderjarig slachtoffer. In tegenstelling tot sub 4 is uitbuiting geen impliciet bestanddeel van sub 5.<sup>60</sup> Dit houdt in dat niet hoeft te worden bewezen dat de verdachte handelde met het oogmerk van uitbuiting om tot een veroordeling te komen voor sub 5. Evenals bij subleden 1 en 4 is voor een veroordeling van subleden 2 en 5 niet vereist dat het slachtoffer daadwerkelijk heeft gewerkt.<sup>61</sup> Tot slot wordt opgemerkt dat sub 5 alleen ziet op seksuele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. Dit houdt in dat sub 4 van toepassing is wanneer een minderjarig slachtoffer wordt gedwongen tot het verrichten van arbeid, diensten of strafbare feiten. In die gevallen zal ook het gebruik van een dwangmiddel en uitbuiting moeten worden bewezen om tot een veroordeling van mensenhandel te komen.

56 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 5, p. 22. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bleichrodt onder 8 bij Hoge Raad 16 oktober 2018, ECLI:NL:PHR:2018:394.

57 Hoge Raad 16 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1941.

58 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 9.

59 Hoge Raad 24 november 2015, ECLI:HR:NL:2015:3309.

60 Hoge Raad 2 oktober 2018, ECLI:NL:HR:1823.

61 *Ibid.*



### 2.2.1.5 Grensoverschrijdende prostitutie (sub 3)

Sub 3 stelt strafbaar het aanwerven, medenemen of ontvoeren van een ander met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele dienstverlening. Deze strafbaarstelling vloeit rechtstreeks voort uit een oud, maar nog steeds geldend, internationaal verdrag dat de bescherming van buitenlandse personen die in Nederland in de prostitutie te werk worden gesteld ten doel heeft.<sup>62</sup> In sub 3 komt het strafrechtelijke regime van andere landen ten aanzien van prostitutie tot uitdrukking. Omdat het oude internationale verdrag ook ziet op vrijwillige seksuele dienstverlening maken de in sub 1 genoemde dwangmiddelen geen onderdeel uit van de tekst van sub 3. De handelingen dienen ruim te worden uitgelegd: het gaat om het uitvoeren van praktische handelingen of feitelijk gelegenheid bieden om de te prostitueren persoon in een ander land te krijgen.<sup>63</sup> Dat wil zeggen vanuit het buitenland naar Nederland of vice versa. De reikwijdte van sub 3 was ruim en aan het bewijs van de delictomschrijving was soms snel voldaan.<sup>64</sup> Deze reikwijdte is echter in 2016 ingeperkt door de Hoge Raad.<sup>65</sup> Dit deed de Hoge Raad in een zaak waarin een verdachte in opdracht van een medeverdachte meerdere keren vliegtickets had gekocht voor prostituees om vanuit Hongarije naar Nederland af te reizen en vice versa. Uit het arrest van de Hoge Raad volgt dat pas een veroordeling voor mensenhandel kan volgen indien de handelingen zijn verricht onder omstandigheden waarin sprake was van uitbuiting. Dit houdt in dat uitbuiting een impliciet bestanddeel is van sub 3.<sup>66</sup> Aan de hand van de Chinese horeca-criteria dient te worden getoetst of sprake is van uitbuiting (zie hierover §2.2.1.1). Niet is vereist dat het slachtoffer al heeft gewerkt.<sup>67</sup>

### 2.2.2 Jurisprudentie over seksuele uitbuiting

Slachtoffers van seksuele uitbuiting vormen in Nederland de grootste groep van zowel het totaal aantal geregistreerde als geschatte slachtoffers van mensenhandel.<sup>68</sup> Het merendeel van de opsporingsonderzoeken en de naar het Openbaar Ministerie (OM) ingestuurde zaken betreft dan ook deze vorm van mensenhandel.<sup>69</sup> Dit werkt door in de hoeveelheid jurisprudentie die bestaat over seksuele uitbuiting: van de 212 uitspraken in de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019 waarin mensenhandel ten laste was gelegd, gingen in totaal 150 uitspraken over seksuele uitbuiting.<sup>70</sup> Veruit de meeste mensenhandelzaken gaan over uitbuiting binnen de prostitutie, in zowel de zichtbare als minder zichtbare prostitutiesectoren.<sup>71</sup> De reikwijdte van de strafbaarstelling van seksuele uitbuiting is over het algemeen duidelijk en de jurisprudentie daarover is dan ook in mindere mate richtinggevend. Daarom worden hierna vooral uit-

62 Namelijk het Verdrag van Geneve van 1933 ter de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen (*Stb.* 1935, 598).

63 Zie hierover §4.5.1 in *Nationaal Rapporteur, 2012* (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012, Een analyse).

64 Zie bijvoorbeeld het vonnis van de rechtbank Groningen 14 oktober 2010, ECLI:NL:RBGR0:2010:BO0435 en de rechtbank Noord-Nederland van 24 maart 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1848.

65 Hoge Raad 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857, *NJ* 2016/314, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen.

66 Hoge Raad 16 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:884.

67 Er is niet vereist dat er daadwerkelijk enige seksuele handeling is verricht, zie: Hoge Raad 19 september 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AX9215 en Noyon/ Langemeyer/ Rammelink, *Strafrecht*, art. 273f, aantekening 5.

68 Zie §3.3 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017) en Hoofdstuk 2 in *Nationaal Rapporteur, 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

69 Zie hierover §4.5.1 en §5.3.2.

70 Het merendeel van de zaken die door de rechter in eerste aanleg worden afgedaan, hebben betrekking op seksuele uitbuiting (§6.3).

71 Met zichtbare prostitutiesectoren wordt bedoeld raamprostitutie, bordelen, clubs en privéhuizen. Minder zichtbare sectoren zijn thuisprostitutie, escort en andere vormen van niet-locatiegebonden prostitutie. Zie hierover ook §2.2 en §6.3 in *Nationaal Rapporteur, 2016* (Prostitutie en mensenhandel).

spraken beschreven die een beeld geven van veelvoorkomende fenomenen binnen seksuele uitbuiting. Het gaat daarbij om uitbuiting van personen onder de achttien jaar of van kwetsbare personen (bijvoorbeeld vanwege een licht verstandelijke beperking), uitbuiting binnen een liefdesrelatie of grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Voordat hierop wordt ingegaan, komen allereerst twee opmerkelijke uitspraken aan bod die gaan over het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting in het geval van seksuele uitbuiting.

#### *Faciliteren van prostitutie zonder oogmerk van uitbuiting*

Aan de aard van het te verrichten werk wordt groot gewicht toegekend bij de beoordeling of sprake is van (oogmerk van) seksuele uitbuiting.<sup>72</sup> Bij het verrichten van seksuele diensten is per definitie de lichamelijke integriteit in het geding en daarom is al snel sprake van uitbuiting indien seksuele diensten onder invloed van een dwangmiddel worden verricht.<sup>73</sup> Zelfs wanneer het slachtoffer hiermee (aanvankelijk) heeft ingestemd. Toch bevat ook de recente jurisprudentie over seksuele uitbuiting een aantal uitspraken waarin vrijspraak volgde, omdat het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting niet kon worden bewezen terwijl wel sprake was van een dwangmiddel.<sup>74</sup> Een voorbeeld hiervan is een zaak waarin de verdachte voor de duur van enkele jaren de prostitutiewerkzaamheden van twee slachtoffers faciliteerde.<sup>75</sup> Deze slachtoffers verbleven onrechtmatig in Nederland, spraken de Nederlandse taal niet en één van hen was analfabeet. Ze verkeerden in een penibele financiële situatie en zagen beide geen andere uitweg dan in de prostitutie te werken. De verdachte plaatste en beheerde de online prostitutieadvertenties van de slachtoffers, bepaalde de prijzen, maakte afspraken met klanten en gaf deze afspraken door aan de slachtoffers. De slachtoffers werkten zeven dagen per week, bijna de gehele dag. Op een dag ontvingen zij vijf tot zeven klanten. Tijdens werktijd moesten zij paraat staan om klanten te ontvangen. Volgens de rechtbank verkeerden de slachtoffers in een kwetsbare positie en had de verdachte een feitelijk overwicht op de slachtoffers, waarvan de verdachte ook misbruik maakte door te handelen zoals zij deed. De rechtbank oordeelde vervolgens dat geen sprake was van (oogmerk van) uitbuiting, omdat beide slachtoffers naar eigen zeggen door de verdachte werden geholpen en niet in een dwangsituatie verkeerden. Hierbij achtte de rechtbank het van belang dat de slachtoffers de verdachte slechts betaalden voor de door haar gemaakte telefoonkosten en zij verder geen voordeel had van hun verdiensten. De verdachte werd vrijgesproken van mensenhandel. Het oordeel van de rechtbank lijkt niet in lijn met de strekking van sub 1 en 4. Bij de beoordeling van het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting gaat de rechtbank er immers aan voorbij dat sprake was van *gedwongen* seksuele dienstverlening (gedwongen, omdat de verdachte misbruik maakte van de kwetsbare positie waarin de slachtoffers verkeerden), in welke gevallen al snel sprake is van seksuele uitbuiting. Overigens is ook de overweging van de rechtbank dat de slachtoffers niet in een dwangsituatie verkeerden tegenstrijdig met het oordeel dat sprake was van het gebruik van een dwangmiddel. Helemaal omdat eventuele instemming van de slachtoffers niet relevant is wanneer sprake is van een dwangmiddel.

#### *Seksuele uitbuiting van slachtoffers onder de achttien jaar*

Minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting hebben een bijzondere positie in artikel 273f Sr. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat minderjarigen niet vrijwillig kunnen kiezen voor seksuele dienst-

72 Zie ook §2.2.1.1.

73 Zie de conclusie van A-G Machielse bij Hoge Raad 17 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4004, NJ 2012/68.

74 Zie bijvoorbeeld ook Rechtbank Noord-Holland 7 september 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:7507.

75 Rechtbank Rotterdam 23 november 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8790.

verlening, omdat zij de gevolgen daarvan niet kunnen overzien. Ten aanzien van minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting is dan ook niet vereist dat zij zijn gedwongen tot het verlenen van seksuele diensten.<sup>76</sup> Dat zij daartoe zijn gebracht, is al voldoende voor een bewezenverklaring. Een voorbeeld hiervan betreft een zaak waarin de verdachte vanuit detentie contact had met een zeventienjarig slachtoffer.<sup>77</sup> De verdachte vroeg haar om geld voor hem te verdienen en verwees haar door naar de medeverdachte. Het slachtoffer ging met de medeverdachte in gesprek, op welk moment haar duidelijk werd dat zij seksuele diensten tegen betaling zou gaan verrichten. Het slachtoffer stemde hiermee in. De medeverdachte maakte erotisch getinte foto's van het slachtoffer, plaatste de advertenties op internet, beheerde de klantentelefoon en maakte prijsafspraken. Het slachtoffer moest tegen klanten zeggen dat zij 21 jaar was. Gedurende zeven weken ontving het slachtoffer klanten bij de medeverdachte in huis. De verdiensten kwamen via de medeverdachte en anderen bij de verdachte terecht. De verdachte wilde dat het slachtoffer ook geld zou gaan verdienen met webcamseks. De verdachte beloofde het slachtoffer dat zij kon stoppen met werken zodra hij vrij zou komen. Zowel de verdachte als de medeverdachte werden veroordeeld voor mensenhandel.<sup>78</sup> Deze uitspraak laat goed zien dat zowel het ontbreken van een dwangmiddel als instemming aan de zijde van het slachtoffer niet aan een bewezenverklaring van mensenhandel in weg staan als het slachtoffer jonger is dan achttien jaar.

Alhoewel dwang niet is vereist om tot een bewezenverklaring te komen van seksuele uitbuiting van een minderjarige, heeft het vaak wel een rol gespeeld in de gebeurtenissen die hebben geleid tot de uitbuiting. Een schrijnend voorbeeld hiervan is een zaak waarin een vijftienjarig meisje werd gedwongen tot het verlenen van seksuele diensten door *sextortion*.<sup>79</sup> Het slachtoffer had de verdachte online leren kennen en uiteindelijk een aantal keer met hem afgesproken. Tijdens een paar afspraakjes hadden zij orale seks, waarvan hij stiekem beeldopnamen had gemaakt. Kort na hun laatste ontmoeting dreigde de verdachte deze beelden naar de ouders van het slachtoffer te sturen als zij geen geld voor hem zou verdienen. Hij suggereerde dat zij seks kon hebben voor geld. Het slachtoffer ging zich hierop prostitueren via datingapps. Zij verliet 's nachts, als haar ouders sliepen, ongemerkt haar huis om klanten te ontmoeten. Ook spijbelde zij soms van school. Op den duur deed zij dit meerdere nachten per week en ontving zij meerdere klanten per nacht. Via WhatsApp gaf het slachtoffer aan de verdachte door hoeveel zij verdiend had, waarna de verdachte het geld kwam halen bij haar thuis: de verdachte liep dan over de galerij van haar flat langs haar slaapkamerraam. Ook moest het slachtoffer van de verdachte klanten chanteren met het feit dat zij hadden betaald voor seks met iemand die pas vijftien jaar oud was. Het slachtoffer stond alle opbrengsten af aan de verdachte, omdat hij boos werd als zij te weinig gaf. Op grond van onder meer deze omstandigheden concludeerde de rechtbank dat de verdachte actief handelingen had verricht waardoor het slachtoffer zich beschikbaar had gesteld tot het verlenen van seksuele

76 Zie verder §2.2.1.4.

77 Rechtbank Gelderland 19 december 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:6596 en rechtbank Gelderland 19 december 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:6598.

78 De rechtbank veroordeelde de verdachte voor sub 2, 5 en 8 van art. 273f lid 1 Sr tot een gevangenisstraf van 18 maanden, waarvan 6 voorwaardelijk. Omdat de erotisch getinte foto's van het minderjarige slachtoffer kinderpornografische foto's betroffen, werd de medeverdachte veroordeeld voor zowel mensenhandel – sub 2, 5 en 8 van art. 273f lid 1 Sr – als voor het vervaardigen, bezitten en verspreiden van kinderpornografisch materiaal. De rechtbank veroordeelde de medeverdachte tot een gevangenisstraf van 30 maanden. Beide zijn tevens veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer.

79 Rechtbank Den Haag 27 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2285. Sextortion houdt in dat het slachtoffer wordt afgeperst met erotische of naaktbeelden van zichzelf.

diensten. De verdachte had het slachtoffer opzettelijk in een uitbuitingssituatie gebracht en zichzelf alle opbrengsten toegeëigend.<sup>80</sup>

#### *Seksuele uitbuiting van kwetsbare slachtoffers*

Naast leeftijd kunnen ook bepaalde persoonlijke omstandigheden leiden tot kwetsbaarheid van slachtoffers. Voorbeelden van zulke omstandigheden zijn het verblijf in een zorginstelling, dak- of thuisloos zijn of het hebben van een verstandelijk beperking. Door deze omstandigheden verkeren de slachtoffers over het algemeen sneller in een afhankelijkke of kwetsbare positie. Dit was bijvoorbeeld het geval in een zaak waarin het meerderjarige slachtoffer functioneerde op het niveau van een zevenjarige.<sup>81</sup> Zij verbleef regelmatig in instellingen. Via een tussenpersoon kwam het slachtoffer terecht bij de verdachte. De verdachte werkte zelf als prostituee en was bezig met het opzetten van een escortbureau. Het slachtoffer ging voor haar werken. De verdachte regelde de afspraken met klanten, bepaalde de prijzen en stuurde het slachtoffer aan. De vriend van verdachte trad op als chauffeur en beveiligger. Op den duur ontstond er een vriendschap tussen het slachtoffer en de verdachte, doordat zij samenwerkten en ook samenwoonden. De verstandelijke beperking was zichtbaar voor de verdachte en haar vriend. In de periode dat het slachtoffer voor de verdachte werkte, werd zij ook met medewerking van de verdachte opgehaald uit een instelling waar de politie haar had ondergebracht. De rechtbank overwoog dat de verstandelijke beperking van het slachtoffer, die ook bekend was bij de verdachte, al duidt op een afhankelijkheidspositie en uitbuitingssituatie. Verder overwoog de rechtbank dat weggaan voor het slachtoffer geen reële optie was vanwege de ontstane vriendschap en dat het slachtoffer alles deed wat de verdachte en haar vriend aan haar opdroegen. Ook moest het slachtoffer onder dreiging van geweld en dwang al haar verdiensten aan de verdachte afstaan.<sup>82</sup>

#### *Seksuele uitbuiting binnen een liefdesrelatie (loverboy methode)*

Ook komt het voor dat slachtoffers binnen een liefdesrelatie worden bewogen om seksuele diensten met derden te verrichten. Dit gaat veelal gepaard met manipulatieve dwangmiddelen en soms ook met geweld. Dit speelde bijvoorbeeld in een zaak waarin een schijnbaar charmante verdachte het vertrouwen en de affectie van twee slachtoffers voor zich won.<sup>83</sup> Eén van deze twee meerderjarige slachtoffers was hopeloos verliefd op de verdachte en werkte gedurende hun jarenlange relatie in de prostitutie, waarbij zij al haar inkomsten aan de verdachte af moest staan. De verdachte had het slachtoffer de indruk gegeven dat hij van haar hield en dat hij al het geld dat zij hem gaf zou sparen. Ook dreigde hij openbaar te maken dat het slachtoffer HIV-besmet was en mishandelde hij haar regelmatig wanneer zij niet (meer) wilde werken. Het slachtoffer probeerde meerdere keren te breken met de verdachte, maar keerde steeds weer bij hem terug.<sup>84</sup> De rechtbank overwoog dat de invloed van de verdachte op het slachtoffer kennelijk zo groot was, dat het jaren duurde voordat zij zich aan een leven met de verdachte kon onttrekken. De rechtbank oordeelde dat het slachtoffer in een uitbuitingssituatie verkeerde: zij kon niet zelf bepalen

80 De rechtbank achtte sub 4, 5 en 8 van art. 273f lid 1 Sr bewezen en veroordeelde de verdachte tot een gevangenisstraf van vijf jaar. Verdachte is tevens veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer. De rechtbank kwam ook tot een bewezenverklaring van sub 4, omdat de verdachte het slachtoffer ook had gedwongen tot chanteren van haar klanten.

81 Rechtbank Rotterdam 25 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:390.

82 De rechtbank achtte sub 1, 3, 6 en 9 bewezen en veroordeelde de verdachte tot een gevangenisstraf voor de duur van dertien maanden.

83 Rechtbank Amsterdam 18 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7406.

84 Uit het vonnis blijkt dat het slachtoffer zich had gewend tot SHOP (Stichting Hulpverlening en Opvang Prostituees en slachtoffers van mensenhandel) en ook dat zij voor drie maanden had deelgenomen aan een project voor slachtoffers van loverboys in Frankrijk, maar daarna toch weer was teruggekeerd naar de verdachte.

hoeveel zij werkte en welke seksuele diensten zij verleende en zij heeft jarenlang haar verdiensten aan de verdachte moeten afstaan.<sup>85</sup>

#### *Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting in de raamprostitutie*

Het traditionele beeld van mensenhandel is dat van seksuele uitbuiting in de raamprostitutie. De afgelopen jaren worden slachtoffers van seksuele uitbuiting echter steeds vaker in de minder zichtbare prostitutiesectoren aangetroffen.<sup>86</sup> Niettemin komt mensenhandel in de raamprostitutie nog steeds voor. Niet zelden zijn dit zaken met veel slachtoffers. Dit was ook het geval in de zaak Apus.<sup>87</sup> Dit onderzoek zag op de uitbuiting van een groot aantal jongvolwassen Hongaarse vrouwen in de raamprostitutie van Den Haag. De zeven Hongaarse verdachten in het onderzoek Apus waren familie van elkaar. De slachtoffers, veelal afkomstig uit dezelfde omgeving in Hongarije als de verdachten, verkeerden allen in sociaal en/of financieel slechte omstandigheden. Een deel van hen was moeder en had naast de zorg voor zichzelf dus ook de zorg over kinderen. De slachtoffers kwamen, al dan niet via een tussenpersoon, in contact met de verdachten wanneer deze een bezoek brachten aan Hongarije. Aan de slachtoffers werd verteld hoeveel geld zij in Nederland konden verdienen in de prostitutie. Er werden vooraf financiële afspraken met hen gemaakt. Deze hielden meestal in dat de slachtoffers de helft van hun verdiensten aan de verdachten dienden af te staan. De reis naar Nederland werd door de verdachten voorgeschoten en moest worden terugbetaald met de verdiensten uit het prostitutiewerk. Eenmaal in Nederland bleek deze schuld vaak hoger dan van tevoren verteld. De slachtoffers werden in Den Haag meestal ondergebracht op hetzelfde adres. De dag na aankomst werden zij naar de prostitutiestraat gebracht om te werken. De slachtoffers kregen van de verdachten een telefoon mee, waarop zij enkel bereikbaar waren en waarmee zij niet konden bellen. Vaak werden zij gedurende hun werkdag door de verdachten gebeld om te controleren of zij wel genoeg verdienden. Ook werkten twee van de verdachten in dezelfde prostitutiestraat en konden zij op die manier controle uitoefenen. De slachtoffers stonden hun verdiensten af aan de verdachten. Zij zagen daarvan vaak niets terug of kregen daarvoor geen tegenprestatie die het afstaan van een (groot deel) van de verdiensten rechtvaardigde.

Bijzonder aan de uitspraak zijn de algemene overwegingen van de rechtbank ten aanzien van het werken in de (raam)prostitutie in Nederland.<sup>88</sup> De rechtbank overwoog dat gedwongen raamprostitutie een zeer indringende manier van prostitutie is, waarbij de prostituee zichzelf gedurende lange aaneengesloten periodes letterlijk tentoon stelt in een etalage. De rechtbank achtte deze extra belastende omstandighe-

85 De rechtbank achtte bewezen dat de verdachte het slachtoffer gedurende bijna zes jaar seksueel had uitgebuit. Ook ten aanzien van het tweede slachtoffer, die ongeveer één maand voor de verdachte had gewerkt, kwam de rechtbank tot een veroordeling. De rechtbank achtte sub 1, 4, 6 en 9 van art. 273f lid 1 Sr bewezen ten aanzien van beide slachtoffers en legde een gevangenisstraf van zes jaar op. Tevens bepaalde de rechtbank dat de verdachte een schadevergoeding van in totaal € 341.000,- aan de slachtoffers moest betalen.

86 Zie §3.3.1.1 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017). Minder zichtbare prostitutiesectoren zijn niet-locatiegebonden vormen van prostitutie, zoals thuisprostitutie en escort (zie ook §6.3 in *Nationaal Rapporteur, 2016* (Prostitutie en Mensenhandel)). Om ook minder zichtbare sectoren van prostitutie te reguleren is het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding van misstanden in de seksbranche ontworpen. Zie over dit wetsvoorstel §2.4.1.

87 Rechtbank Den Haag van 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3910, ECLI:NL:RBDHA:2018:3901, ECLI:NL:RBDHA:2018:3902, ECLI:NL:RBDHA:2018:3903, ECLI:NL:RBDHA:2018:3904, ECLI:NL:RBDHA:2018:3905, ECLI:NL:RBDHA:2018:3907, ECLI:NL:RBDHA:2018:3909, ECLI:NL:RBDHA:2018:3899, ECLI:NL:RBDHA:2018:3911.

88 Zie de overweging onder 5.4 onder het kopje 'nadere overwegingen' in het vonnis van de rechtbank Den Haag van 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3910.

den, waar de slachtoffers in deze zaak vooraf ook niet mee bekend waren, van belang bij de beoordeling van de zaak.<sup>89</sup> Ook overwoog de rechtbank dat een prostituee in Nederland kan werken in loondienst voor een werkgever of als zzp'er. Deze beide vormen bieden op hun eigen manier een voldoende rendabele basis om als prostituee te werken. Volgens de rechtbank is het tegen deze achtergrond niet eenvoudig te begrijpen dat een prostituee een deel van zijn of haar verdiensten zonder meer aan een ander afstaat. Wanneer een ander (anders dan een werkgever) de verdiensten van een prostituee ontvangt, zodat deze zijn of haar werk kan doen of wanneer de prostituee überhaupt zijn of haar verdiensten moet afstaan, dan heeft deze ander feitelijk wat uit te leggen. De rechtbank Amsterdam kwam tot een soortgelijk oordeel in de hierna te bespreken zaak.<sup>90</sup>

#### *Seksuele uitbuiting en afstaan van de verdiensten*

Slachtoffers van seksuele uitbuiting worden gedwongen om (een deel van) hun verdiensten af te staan. Verdachten verklaren veelal dat zij dit deel van de verdiensten gebruiken om bepaalde onkosten te vergoeden. In dit verband is een uitspraak van de rechtbank Amsterdam interessant.<sup>91</sup> De zaak betrof de uitbuiting van een jongvolwassen slachtoffer uit Hongarije in de prostitutie voor een periode van zes maanden. Het slachtoffer sprak geen Nederlands of Engels. Zij was naar Nederland afgereisd naar aanleiding van een advertentie van de verdachte. Bij aankomst werd zij opgevangen door de verdachte. De verdachte zorgde vervolgens voor huisvesting, prostitutiewerk, vervoer en vertaling. De afspraak was dat het slachtoffer 50% van haar verdiensten aan de verdachte zou afstaan als vergoeding voor de taken van de verdachte. De rechtbank overwoog dat ook bij deze 50/50 verdeling sprake was van uitbuiting, omdat tegenover de afgestane 50% nauwelijks kosten stonden. Daarbij nam de rechtbank in aanmerking dat de met inwoning gemoeide kosten en door de verdachte verrichte inspanningen in schril contrast stonden met de helft van de opbrengsten die het slachtoffer met de door haar verrichte werkzaamheden had verdiend.<sup>92</sup> In de zaak Apus (zie hierboven) deed de rechtbank Den Haag een soortgelijke uitspraak. De lijn in beide uitspraken lijkt te zijn dat het afstaan van een deel van de verdiensten moet worden gerechtvaardigd door een tegenprestatie, ongeacht de financiële afspraken die daar vooraf over zijn gemaakt. Overigens dient bij de beoordeling van het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting überhaupt geen gewicht toe te komen aan financiële afspraken of het afstaan aan verdiensten als kan worden bewezen dat het slachtoffer werd gedwongen tot het verrichten van seksuele diensten tegen betaling. De aard van het te verrichten werk is immers dusdanig, dat al snel sprake is van (oogmerk van) uitbuiting.<sup>93</sup>

### **2.2.3 Jurisprudentie over arbeidsuitbuiting**

Onder arbeidsuitbuiting worden alle vormen van gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening verstaan, met inbegrip van gedwongen bedelarij, waarbij geen sprake is van een seksuele component. Arbeidsuitbuiting kan plaatsvinden binnen het domein werk en inkomen, waarbij doorgaans sprake is van een formele werkgever-werknemer relatie binnen een 'georganiseerde sector' (zoals de horeca, de scheepsbouw of de transportsector). Daarnaast kan sprake zijn van arbeidsuitbuiting in het geval van het gedwongen verrichten van atypische werkzaamheden (bijvoorbeeld het verkopen van straatkranten of bedelen). Hieraan ligt over het algemeen geen arbeidsovereenkomst ten grondslag en veelal kan ook

89 De rechtbank veroordeelde verdachte voor sub 1, 3, 4, 6 en 9 van art. 273f lid 1 Sr, tot een gevangenis straf van 41 maanden. Ook bepaalde de rechtbank dat de verdachte een schadevergoeding aan de slachtoffers moest betalen.

90 Rechtbank Amsterdam 25 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:390.

91 Ibid.

92 De verdachte is veroordeeld voor sub 1, 3, 4, 6 en 9 van art. 273f, lid 1, Sr tot een gevangenisstraf van 13 maanden.

93 Zie §2.2.1.1 en ook de eerste zaak die in deze paragraaf staat beschreven.

niet gesproken worden van een 'sectororganisatie'. De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting is relatief jong.<sup>94</sup> Het aantal uitspraken over arbeidsuitbuiting is, zeker in vergelijking met die over seksuele uitbuiting, beperkt: van de 212 uitspraken in de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019 waarin mensenhandel ten laste was gelegd, gingen slechts 38 uitspraken over arbeidsuitbuiting.<sup>95</sup> Zoals zal blijken uit de analyse van arbeidsuitbuitingszaken, is de jurisprudentie over de invulling en reikwijdte van de bestanddelen van artikel 273f Sr in zaken betreffende arbeidsuitbuiting nog volop in ontwikkeling. Dit geldt met name voor het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting, waarbij vooral aandacht is voor het toepassen van de Chinese horeca-criteria (zie ook §2.2.1.1). Daarom is ervoor gekozen om in deze paragraaf een aantal (richtinggevend) uitspraken te beschrijven waarin het draait om de vraag of sprake is van (oogmerk van) uitbuiting. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen diverse sectoren om ook een beeld te geven van de sectoren waarin arbeidsuitbuiting zich voordoet.<sup>96</sup>

### *Uitbuiting in de horeca*

Een recent gewezen arrest van de Hoge Raad laat goed zien dat de toepassing van de Chinese horeca-criteria soms ingewikkeld is.<sup>97</sup> In deze zaak werd het slachtoffer door de verdachte in China benaderd met het verzoek of hij als kok wilde werken in haar Chinese restaurant in Arnhem. Na tussenkomst van een in China en Nederland gevestigd bemiddelingsbureau kon het slachtoffer naar Nederland afreizen en aan het werk in het restaurant van de verdachte. Het slachtoffer had een arbeidsovereenkomst met het bemiddelingsbureau in China en het restaurant had een inleenovereenkomst met de Nederlandse vestiging van het bemiddelingsbureau.<sup>98</sup> In de inleenovereenkomst was bepaald dat het restaurant eenmalig een borg van € 4.537,- moest betalen en gedurende de tewerkstelling maandelijks een borg van € 186,-. Aan het slachtoffer was een tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt onder de beperking dat hij zou werken in het restaurant van de verdachte. Twee maanden na aankomst in Nederland kreeg het slachtoffer een bankrekening op zijn naam, waarop maandelijks zijn loon werd gestort. De verdachte gaf het slachtoffer echter niet de beschikking over zijn bankpas of pincode. Wel ontving hij maandelijks € 100,- contant van de verdachte. Na ruim vijf maanden sloot het restaurant van de verdachte, waarop het slachtoffer voor enkele dagen verdween. Na terugkomst van het slachtoffer nam de verdachte zijn verblijfspapieren en paspoort in en werd het slachtoffer mishandeld. Op verzoek van het slachtoffer regelde de verdachte vervolgens een nieuwe baan voor hem als kok in Amsterdam. In de hierop volgende maanden haalde de verdachte in totaal € 6.850,- van de bankrekening van het slachtoffer, waarna hij de bankpas en pincode aan de nieuwe werkgever van het slachtoffer gaf.

- 
- 94 Gedwongen arbeid en dienstverlening is strafbaar sinds 2005. Gedwongen bedelarij is strafbaar sinds 2013.
- 95 Dit is ook in lijn met de andere bevindingen over de doorstroom van mensenhandelzaken in de strafrechtken. Gemiddeld worden jaarlijks ongeveer twintig opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting verricht (zie §4.5.1). Van alle bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken ziet slechts 20% van de zaken uitsluitend ziet op uitbuiting buiten de seksindustrie (zie §5.3.2).
- 96 Arbeidsuitbuiting kan uiteraard ook in andere sectoren of hoedanigheden voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan de land- en tuinbouw, schoonmaakindustrie of nagelsalons.
- 97 Hoge Raad 16 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1945.
- 98 In de arbeidsovereenkomst was een arbeidsduur vastgelegd van 1037 dagen tegen een loon van € 1.488,51 bruto per maand op basis van een werkweek van 38 uur, met recht op 25 vakantiedagen. Bepaald was verder dat bemiddelingsbureau het loon zou storten op een door het restaurant te openen bankrekening op naam het slachtoffer, dat het slachtoffer recht had op eten en huisvesting, waarvoor het restaurant een kleine vergoeding mocht vragen, en recht had op rust en doorbetaling bij ziekte. De inleenovereenkomst bevatte soortgelijke bepalingen.

Alhoewel de zaak elementen van mensenhandel bevat, sprak het hof Amsterdam de verdachte daarvan vrij. Het hof oordeelde dat de aard en de duur van de tewerkstelling, de beperkingen die deze voor het slachtoffer met zich meebrachten en het profijt voor de verdachte niet dermate ernstig waren dat sprake was van oogmerk van uitbuiting. Daarbij was met name van belang dat de mishandeling van het slachtoffer en het innemen van zijn verblijfspapieren en paspoort plaats hadden, nadat het slachtoffer niet meer voor de verdachte werkzaam was. Het slachtoffer werd ook pas op dat moment door de verdachte bestolen van zijn salaris. De Hoge Raad achtte het oordeel van het hof begrijpelijk en liet de vrijspraak in stand. Daarbij overwoog de Hoge Raad dat de omstandigheid dat de verdachte de feitelijke beschikkingsmacht over zijn bankrekening werd onthouden en uiteindelijk na de periode waarin hij voor de verdachte werkzaam was door hem werd bestolen, niet zonder meer maakt dat sprake is van oogmerk van uitbuiting.<sup>99</sup>

De uitspraak van de Hoge Raad leidde tot verbazing bij de opsporing en het OM.<sup>100</sup> De zaak bevat namelijk sterke signalen van arbeidsuitbuiting, zoals het niet beschikken over de eigen bankpas en pincode en verblijfspapieren. In dit verband is het belangrijk om te benadrukken dat een aantal van deze signalen geen direct verband hadden met de gedwongen tewerkstelling van het slachtoffer. Zo werden zijn paspoort en verblijfspapieren pas ingenomen, nadat zijn tewerkstelling bij de verdachte was geëindigd en leek het motief voor deze inname vooral te zijn gelegen in het feit dat het slachtoffer was weggelopen en de verdachte daardoor het risico liep zijn borg kwijt te raken. Hetzelfde geldt ten aanzien van het halen van geld van de rekening van het slachtoffer met diens bankpas en de mishandeling van het slachtoffer. Overigens was het feit dat het slachtoffer de feitelijke beschikkingsmacht over zijn eigen rekening werd onthouden wel relevant bij de beoordeling of sprake was van een dwangmiddel: het hof maakte hier namelijk uit op dat de verdachte misbruik maakte van het uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht dat zij op het slachtoffer had.<sup>101</sup>

In een zaak die overeenkomsten vertoont met bovenstaande zaak, kwam de rechtbank Amsterdam wel tot een bewezenverklaring van mensenhandel.<sup>102</sup> In dit geval ging het om een Indiase man die vanuit India naar Nederland was gekomen om te werken in het restaurant van de verdachten, een echtpaar. Het slachtoffer sprak alleen Punjab en was analfabeet. Met het slachtoffer was afgesproken dat hij een salaris van € 1.300,- tot € 1.400,- per maand zou verdienen. Het salaris werd gestort op een door de verdachten geopende bankrekening op naam van het slachtoffer. Het slachtoffer werd de feitelijke beschikkingsmacht over zijn bankrekening onthouden. Aan het slachtoffer was een tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt onder de voorwaarde dat hij in het restaurant van de verdachten zou werken. Verder stond het slachtoffer ingeschreven op het adres van de verdachten en werd al zijn post naar dat adres gestuurd. Volgens de rechtbank was in dit geval wel sprake van oogmerk van uitbuiting. Hierbij was van belang dat de verdachten het salaris van het slachtoffer grotendeels en vrijwel onmiddellijk na de salarisbetaling van zijn rekening haalden. Ook vertelden zij onwaarheden tegen het slachtoffer wanneer deze om zijn salaris vroeg.<sup>103</sup> Anders dan in de zaak van de Chinese kok in Arnhem profiteerden de verdachten dus al

99 Overigens volgde wel een veroordeling voor diefstal. De verdachte werd veroordeeld tot een taakstraf van 180 uren en tot het terugbetalen van het geldbedrag dat hij van het slachtoffer had ontnomen.

100 Dit blijkt uit diverse signalen uit het veld die de Nationaal Rapporteur bereikte.

101 In zoverre was het dus van belang voor het bewijs van een dwangmiddel. Maar omdat het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting alsnog niet kon worden bewezen, kwam het niet tot een bewezenverklaring.

102 Rechtbank Amsterdam 3 april 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:1960.

103 Namelijk dat de verdachten de bankpas van de bankrekening van het slachtoffer nog niet in de post hadden ontvangen en dat het in Nederland gebruikelijk is om het salaris jaarlijks uit te betalen.



van het slachtoffer tijdens zijn tewerkstelling. Overigens kwam de rechtbank in deze zaak niet alleen tot een veroordeling voor mensenhandel, maar ook tot een veroordeling voor oplichting van het slachtoffer. Naar het oordeel van de rechtbank was sprake van oplichting, omdat de verdachten zich voordeden als bonafide werkgevers die het slachtoffer voor zijn arbeid zouden belonen, terwijl zij dit niet deden en het slachtoffer ook in de waan lieten dat dit alsnog zou gebeuren.<sup>104</sup>

#### *Uitbuiting in huiselijke kring*

Mensenhandel kan zich ook in huis of binnen een gezinsstructuur afspelen.<sup>105</sup> Een schrijnend voorbeeld hiervan is de zaak waarin een verstandelijk beperkte jongvolwassen man jarenlang door een echtpaar uit Tubbergen is uitgebuit.<sup>106</sup> Het slachtoffer in deze zaak kampte met een verslavingsachtergrond en gokschulden. Hij kwam te werken voor het echtpaar op de kermis en werd gehuisvest in een camper naast hun woonwagen. Geleidelijk werd het slachtoffer opgenomen in het gezin.<sup>107</sup> Nadat het echtpaar was gestopt op de kermis, bleef het slachtoffer voor hen werken. Eerst in hun oudijzerbedrijf en daarna in hun kringloopwinkel. Ook verhuisde het slachtoffer met hen mee naar Tubbergen, waar hij in een houten schuurtje op het erf van het echtpaar kwam te wonen. Het slachtoffer moest altijd, ook als hij ziek was, van vroeg tot laat werken en hij werd daarbij gecontroleerd, gecorrigeerd en soms ook geslagen.

Het vonnis in deze zaak laat goed zien hoe de rechtbank de feiten en omstandigheden heeft getoetst aan de Chinese horeca-criteria, waarbij is gekeken naar de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die deze voor het slachtoffer had en het profijt dat de verdachten hierdoor hadden. De kwetsbaarheid van het slachtoffer was daarbij ook van enig gewicht. De rechtbank overwoog allereerst dat het echtpaar financieel voordeel had door het slachtoffer vele dagen per week, gedurende vele uren per dag voor hen te laten werken zonder dat daar een vergoeding tegenover stond. Daarnaast werd de uitkering van het slachtoffer door het echtpaar ingenomen en gebruikt voor hun eigen huishouden. Ook werd het slachtoffer als katvanger ingezet. Hij moest van de verdachte meerdere auto's, een bedrijf en een woning op zijn naam zetten. De rechtbank stelde ook vast dat het slachtoffer feitelijk werd uitgebuit doordat hij vaak zwaar werk moest verrichten en zijn leefomstandigheden ronduit slecht waren. Daarnaast werd het slachtoffer door hen vernederd en mishandeld. Verder oordeelde de rechtbank dat de keuze- en bewegingsvrijheid van het slachtoffer werd ingeperkt, doordat het slachtoffer zijn bankpas en identiteitskaart moest afgeven. Ook achtte de rechtbank het slachtoffer niet in staat om zich aan de situatie te onttrekken vanwege zijn psychisch en lichamelijk welbevinden. De rechtbank was van oordeel dat het bestanddeel oogmerk van uitbuiting kon worden bewezen (net als de ten laste gelegde dwangmiddelen en handelingen) en kwam tot een veroordeling voor mensenhandel.<sup>108</sup>

104 De rechtbank veroordeelde de man voor sub 2, 4 en 6 van art. 273f lid 1 Sr, tot een taakstraf van 100 uur en een voorwaardelijke gevangenisstraf van 3 maanden.

105 Naast de hierna genoemde zaken, valt hierbij ook te denken aan het uitbuiten van au pairs (zie bijvoorbeeld rechtbank Amsterdam 19 juni 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4595) en het uitbuiten van illegale(n) (minderjarigen) in huis (zie hof Den Haag 24 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1524).

106 Rechtbank Overijssel 22 februari 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:555 en rechtbank Overijssel 22 februari 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:557.

107 De rechtbank heeft ook 'opnemen' als handeling bewezen verklaard ten aanzien van sub 1.

108 De echtgenoot werd veroordeeld voor sub 1, 4 en 6 van art. 273f lid 1 Sr tot een gevangenisstraf van vier jaar, waarvan één jaar voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. De echtgenote werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar en zes maanden, waarvan één jaar voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. Tevens werd het echtpaar veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer.

Een ander bijzonder geval van mensenhandel speelde zich af in Nijmegen.<sup>109</sup> In deze zaak kwamen de slachtoffers (een echtpaar dat kwetsbaar was vanwege hun psychische gesteldheid) met de verdachte in contact doordat hij een kamer van hen huurde. Deze huur werd uiteindelijk door tussenkomst van de rechter beëindigd omdat de verdachte de huur niet betaalde. De rechter bepaalde ook dat de verdachte gedurende een jaar niet in de buurt van de woning mocht komen. Nadat de slachtoffers waren verhuisd, kwam er weer contact tussen hen en de verdachte. De verdachte verbleef wekelijks enkele dagen en nachten bij het echtpaar en liet hen elke dag wiet voor hem halen, zijn boodschappen doen en vaak ook betalen en hij at hun koelkast leeg.<sup>110</sup> Ook deed het echtpaar de was van de verdachte en verzorgden zij zijn hond. Verder had de verdachte zijn persoonlijke bezittingen ondergebracht in de woning van het echtpaar. De verdachte maakte de dienst uit en bepaalde onder meer of de zoon van het echtpaar naar buiten mocht en hoe laat hij terug moest zijn. Ook werd de verdachte regelmatig kwaad op het echtpaar, waarbij hij zijn ontevredenheid uitte door met voorwerpen te gooien of deze te vernielen. De verdachte bedreigde het echtpaar en hun kind met een vuurwapen en mishandelde en kleineerde het echtpaar ook. Door hun psychische gesteldheid waren beide slachtoffers makkelijk beïnvloedbaar en gingen zij snel over hun grenzen heen om aan anderen tegemoet te komen. De verdachte isoleerde het echtpaar van mensen die hen hadden kunnen beschermen.

Deze zaak ziet op een fenomeen dat in de literatuur ook wel wordt aangeduid als *cuckooing*: het verblijven bij een kwetsbaar persoon en daar in huis de dienst uitmaken, waarbij de woning soms ook wordt gebruikt voor criminele doeleinden.<sup>111</sup> De rechtbank was van oordeel dat de verdachte handelde met het oogmerk van uitbuiting. Hierbij achtte de rechtbank van belang dat de verdachte beide slachtoffers intimideerde. De verdachte bracht hen onder zijn invloed en nam de controle over hun leven over. Ook moesten de slachtoffers dingen dulden of doen die op geld waardeerbaar zijn, zoals het verschaffen van onderdak, eten en wiet kopen zonder dat daar een vergoeding tegenover stond. De verdachte wist dat beide slachtoffers kwetsbaar waren en dat hij hen voor zijn karretje kon spannen. De rechtbank kwam tot een veroordeling voor mensenhandel.<sup>112</sup>

#### *Uitbuiting binnen de verslavingszorg*

De invulling van het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting wordt soms gekleurd door bepaalde karakteristieken in een zaak, zoals de aard van de relatie tussen de verdachte en het slachtoffer. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van het hof Arnhem-Leeuwarden over uitbuiting binnen de verslavingszorg.<sup>113</sup> De slachtoffers in deze zaak waren cliënt bij een stichting die voorzag in therapeutische begeleiding naar Bijbelse normen aan mensen in nood, bijvoorbeeld veroorzaakt door psychosociale problemen of een verslaving. De slachtoffers waren gehuisvest bij de stichting en betaalden hiervoor kost en inwoning. Vaak bouwden de slachtoffers een schuld op bij de stichting, doordat kost en inwoning al was verschuldigd voordat hun uitkeringsaanvraag was afgehandeld. Voor de slachtoffers werd een persoonsgebonden budget (pgb) en/of een uitkering aangevraagd. De financiën van de slachtoffers werden beheerd door de stichting. Als dagbesteding moesten de slachtoffers werken voor een keukenbladenfabriek of

109 Rechtbank Gelderland 2 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:7.

110 Dit fenomeen, waarbij een persoon verblijft bij een kwetsbaar persoon en daar de dienst uitmaakt (en soms ook de woning gebruikt voor criminele doeleinden), wordt ook wel *cuckooing* genoemd.

111 Zie Stone 2018 voor meer informatie over *cuckooing*.

112 De rechtbank achtte sub 4 en 6 van art. 273f lid 1 bewezen en veroordeelde verdachte tot een gevangenisstraf van twintig maanden en tot tbs met dwangverpleging.

113 Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3458.

een vloerenwinkel. Zij kregen hiervoor niet betaald. De slachtoffers werden alleen toegelaten tot de stichting als zij meededen met het hele programma dat hen werd aangeboden. De verdachte was enig aandeelhouder en/of bestuurder van zowel de stichting als de keukenbladenfabriek en de vloerenwinkel.

Het hof overwoog allereerst dat personen met een verslavingsachtergrond, die vaak kwetsbaar en minder weerbaar zijn, baat kunnen hebben bij een dagbesteding en controle op hun activiteiten en financiële zaken. De uitoefening van enige drang daarbij brengt volgens het hof niet zonder meer met zich mee dat sprake is van uitbuiting, met name niet als van tevoren duidelijk is dat dit de voorwaarden zijn waaronder een persoon wordt opgenomen en de persoon ook met deze voorwaarden heeft ingestemd. Vervolgens constateerde het hof dat de verdachte financieel profijt had van de slachtoffers, doordat zij kost en inwoning aan hem betaalden en gratis voor hem werkten. Daarnaast stond de verdachte bij de stichting op de loonlijst, kon hij zijn kosten bij de stichting declareren en ontving hij een management fee van de keukenbladenfabriek. Het hof overwoog dat dergelijk profijt echter pas uitbuiting is, wanneer sprake is van een ernstige disbalans in het voordeel van de verdachte. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer er geen verschil bestaat tussen de niet betaalde werkzaamheden van de slachtoffers en de betaalde werkzaamheden van de werknemers. Of wanneer de werkzaamheden qua inhoud en duur niet meer kunnen worden beschouwd als een redelijke dagbesteding. Het hof kwam ten aanzien van één van de zes slachtoffers tot een veroordeling voor mensenhandel. In dit geval werd een ernstige disbalans aanwezig geacht omdat dit slachtoffer enkele jaren fulltime als chauffeur voor de keukenbladenfabriek had gewerkt, zonder dat hij hiervoor een salaris ontving. Daar kwam bij dat het slachtoffer al die jaren ten onrechte een uitkering ontving, die aanzienlijk lager was dan het loon waarvoor hij in aanmerking kwam, maar wel hoog genoeg om maandelijks de huur te betalen aan de stichting.<sup>114</sup> De verdachte werd vrijgesproken ten aanzien van de andere vijf slachtoffers, omdat het hof kennelijk vond dat de werkzaamheden van deze slachtoffers en de omstandigheden waaronder deze werden verricht een redelijke dagbesteding waren in de verslavingszorg.<sup>115</sup>

Uit de motivering van de vrijspraken blijkt niet of het hof een dwangmiddel bewezen achtte en daarmee ook niet of sprake was van een gedwongen tewerkstelling. Dit is opvallend, nu het hof er wel vanuit gaat dat de slachtoffers vanwege hun situatie kwetsbaar en minder weerbaar waren. De vraag of zij ook in een kwetsbare positie verkeerden en in hoeverre de verdachte hiervan misbruik heeft gemaakt, laat het hof echter onbeantwoord. Hetzelfde geldt ten aanzien van de relatie hulpverlener-cliënt. Een dergelijke relatie duidt namelijk op het bestaan van een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht waarvan de verdachte mogelijk misbruik maakte. Het had in de reden gelegen om hier in de motivering van de vrijspraken nader op in te gaan, vooral nu de slachtoffers als cliënt een schuld opbouwden bij de verdachte. Daar komt bij dat de slachtoffers, volgens een getuige werkzaam bij de stichting, alles konden kwijt raken en op straat komen te staan als zij niet luisterden naar de verdachte. Ook blijkt uit de motivering van de vrijspraken niet in hoeverre het hof gewicht heeft toegekend aan het profijt dat de verdachte heeft gehad uit zijn hulpverlener-cliënt relatie met de slachtoffers. Bij de beoordeling van de

114 Ten aanzien van dit individuele slachtoffer achtte het hof sub 4 van artikel 273f Sr bewezen en veroordeelde verdachte tot een gevangenisstraf van 5 maanden. Tevens bepaalde het hof dat verdachte schadevergoeding aan dit slachtoffer moest betalen.

115 Het moet worden opgemerkt dat het hof dit niet letterlijk zo overweegt, maar dat dit volgt uit de motivering van de vrijspraken. Deze motivering houdt – kort samengevat – steeds in dat de duur en intensiteit niet gelijk konden worden gesteld aan die van normaal werknemer. De slachtoffers werkten bijvoorbeeld slechts een beperkt aantal uren per week of functioneerden niet op het niveau van een normaal werknemer.

vraag of sprake is geweest van een ernstige disbalans, kijkt het hof steeds slechts naar de aard en de duur van het door de slachtoffers te verrichten werk en in hoeverre deze verschillen van die van de betaalde werknemers. Het hof neemt daarbij niet in aanmerking de hoogte van het pgb's en/of de uitkeringen die de stichting (ten onrechte) ontving ten behoeve van de slachtoffers of het feit dat de verdachte geen loonbelasting of zorgpremies afdroeg voor de werkzaamheden die door de slachtoffers werden verricht (ook al konden deze werkzaamheden niet gelijk worden gesteld met die van normale werknemers). Eenzelfde geldt ten aanzien van de beperkingen die het werk mogelijk voor de slachtoffers teweeg bracht. Het hof gaat al bij al dus voorbij aan, of in ieder geval expliciet niet in op, twee van de drie factoren van de Chinese horeca-criteria bij de beoordeling of sprake is van uitbuiting.

### *Gedwongen bedelarij*

In lid 2 van artikel 273f Sr staat dat uitbuiting ook gedwongen bedelarij omvat. Omdat gedwongen bedelarij volgens dit lid onder gedwongen dienstverlening valt en bedelarij bovendien niet in elke gemeente een strafbaar feit is, komt de jurisprudentie over gedwongen bedelarij in deze paragraaf aan bod in plaats van in de navolgende paragraaf over criminele uitbuiting.<sup>116</sup> Onlangs diende in Nederland voor het eerst een mensenhandelzaak waarbij gedwongen bedelarij aan de orde was.<sup>117</sup> Het vijftienjarige slachtoffer in deze zaak was met zijn moeder en zijn broertje vanuit Roemenië naar Frankrijk gereisd in de hoop in Frankrijk werk te vinden. Daarna was hij met de verdachte, zijn oom, vanuit Frankrijk naar Nederland gekomen om hier te bedelen. Het geld dat het slachtoffer in Nederland verdiende met bedelen was bestemd voor de aanschaf van voedsel voor het gezin. Het slachtoffer had al eerder gebedeld in Frankrijk. Hij sprak alleen de Roemeense taal. Hij had geen beschikking over een werkbare telefoon. De verdachte en het slachtoffer verbleven in Nederland in de auto van een vriend. De rechtbank overwoog dat het slachtoffer zich in een kwetsbare positie bevond en dat hij afhankelijk was van de verdachte. Door het slachtoffer onder deze omstandigheden naar Nederland te vervoeren en hier te huisvesten beoogde de verdachte het slachtoffer in een situatie te brengen waarin hij geen andere keuze had dan te bedelen. De rechtbank veroordeelde de verdachte voor mensenhandel.<sup>118</sup> De mate waarin het slachtoffer afhankelijk was van de verdachte en het feit dat het slachtoffer geen andere keuze had dan te gaan bedelen, was voor de rechtbank voldoende voor het bewijs van het bestanddeel oogmerk van uitbuiting. Uit de bewijsoverweging volgt immers niet dat de rechtbank andere factoren heeft meegewogen in de beoordeling. Er staat bijvoorbeeld niets vermeld over de aard en de duur van het bedelen en het daarmee beoogde of behaalde profijt (de twee andere factoren van de Chinese horeca-criteria). Mogelijk heeft de rechtbank geen gewicht toegekend aan deze factoren vanwege de minderjarige leeftijd van het slachtoffer, maar ook dat blijkt niet uit de bewijsmotivering.<sup>119</sup>

### *Contra-indicaties voor een bewezenverklaring van arbeidsuitbuiting*

Bepaalde omstandigheden in een zaak kunnen aan een bewezenverklaring van het bestanddeel oogmerk van uitbuiting in de weg staan. Vaak hebben deze omstandigheden betrekking op de mogelijkheid voor

116 Gemeenten bepalen zelf of bedelarij strafbaar is binnen hun gemeente in een Algemeen Plaatselijke Verordening.

117 Rechtbank Amsterdam 20 september 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:6721.

118 De rechtbank achtte overigens alleen sub 1 bewezen en sprak de verdachte vrij van sub 4, omdat niet kon worden bewezen dat de verdachte op de ten laste gelegde pleegdatum op enige wijze misbruik heeft gemaakt van de kwetsbare positie of afhankelijkheidspositie van het slachtoffer om hem zodoende tot bedelen te brengen. De rechtbank veroordeelde de verdachte tot een gevangenisstraf van 6 maanden.

119 Merk op dat bij minderjarige slachtoffers de weging van de factoren uit de Chinese horeca-criteria tot een andere uitkomst kan leiden dan in het geval van volwassen slachtoffers (zie ook §2.2.1.4).

het slachtoffer om zich aan de uitbuitingssituatie of de uitbuiting te onttrekken. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarin de verdachte werd vervolgd voor het uitbuiten van zes vrachtwagenchauffeurs uit Servië.<sup>120</sup> De chauffeurs hadden aangifte van mensenhandel gedaan omdat hun salaris niet volledig werd uitbetaald, zij moesten meewerken aan het overtreden van de Rijttijdenwet en de verdachte bepaalde afspraken niet nakwam. In deze zaak bracht de aard van de dienstbetrekking met zich mee dat de chauffeurs beschikten over een voertuig, over financiële middelen en over een paspoort. Hierdoor waren zij in staat om zich aan eventuele dwang te onttrekken.<sup>121</sup> Bovendien waren twee van de zes chauffeurs teruggekeerd naar Nederland om voor de verdachte te werken, nadat het dienstverband door één van hen was beëindigd en de ander voor een maand naar Servië was geweest. Overigens speelde in deze zaak ook dat de slachtoffers zelf in vergaande mate verantwoordelijk waren voor het plannen van hun werkdag. Zij communiceerden daarnaast zelf met de opdrachtgevers, namen zelf opdrachten aan en planden ook zelf hun ritten. De rechtbank sprak de verdachte vrij van de ten laste gelegde uitbuiting van de vrachtwagenchauffeurs.

Een soortgelijke overweging is te lezen in een zaak waarin de verdachte werd vervolgd voor het uitbuiten van drie slachtoffers in een roti-fabriek in Delft en Poeldijk.<sup>122</sup> Twee van de slachtoffers verbleven illegaal in Nederland. Deze slachtoffers werkten gedurende twee tot drie maanden, zes dagen per week in de nachtelijke uren tegen een uurloon van € 6,25. Het derde slachtoffer, die verstandelijk beperkt bleek, werkte een aantal maanden steeds overdag voor de verdachte. Zij kreeg daarvoor € 50,- per dag betaald. Alle slachtoffers werkten in een niet-professionele keuken. De verdachte haalde de slachtoffers en bracht hen ook weer thuis. Verder bereidde hij eten voor hen voor in de pauzes. Ten aanzien van de eerste twee slachtoffers overwoog de rechtbank dat zij vanwege hun illegale status in hun keuzevrijheid werden beperkt. Desalniettemin hadden zij uiteindelijk zelf besloten om op zoek te gaan naar een nieuwe werkgever, zoals zij weleens eerder hadden gedaan. Het derde slachtoffer had tussentijds op eigen initiatief een pauze van een paar maanden genomen, waarna zij vrijwillig bij de verdachte was teruggekeerd. De rechtbank meende dan ook – na toetsing aan de in het Chinese horeca-arrest geformuleerde factoren – dat de tewerkstelling in zoverre geen beperkingen voor de slachtoffers met zich meebracht en daarom geen sprake was van uitbuiting en sprak de verdachte vrij. Daarbij hield de rechtbank ook rekening met het feit dat de verdachte desalniettemin profijt had doordat hij de slachtoffers zwart en onder het minimumloon uitbetaalde, maar dat aan de slachtoffers betaalde uurloon niet zodanig laag was in verhouding tot het minimum nettoloon.

#### 2.2.4 Jurisprudentie over criminele uitbuiting

Bij mensenhandel met het oogmerk van criminele uitbuiting worden personen gedwongen tot het verrichten van arbeid of diensten die strafbaar zijn gesteld. Voorbeelden hiervan zijn het onder dwang moeten plegen van diefstal en drugsmokkel. Ook het moeten ronselen van andere, nieuwe slachtoffers voor een dader van mensenhandel is een vorm van criminele uitbuiting. In vergelijking met seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting is er betrekkelijk weinig aandacht voor criminele uitbuiting in de strafrechtketen.<sup>123</sup> Hierin lijkt langzaam verandering te komen. Niet alleen worden in de afgelopen jaren

120 Rechtbank Rotterdam 28 juli 2017, ECLI:NR:RBROT:2017:6451.

121 Opgemerkt wordt dat de rechtbank zich in deze zaak niet uitlaat over het al dan niet bestaan van dwangmiddelen.

122 Rechtbank Den Haag 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:12549.

123 Dit is ook in lijn met de andere bevindingen over de doorstroom van mensenhandelzaken in de strafrechtketen. Jaarlijks worden tussen de drie en zeven opsporingsonderzoeken naar criminele uitbuiting verricht (zie §4.5.1). Van alle bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken ziet slechts 20% van de zaken uitsluitend op uitbuiting buiten de seksindustrie (zie §5.3.2).

steeds meer slachtoffers van criminele uitbuiting gemeld dan enkele jaren geleden, maar ook richt het beleid zich op het vergroten van kennis over dit fenomeen en een betere signalering van slachtoffers.<sup>124</sup> Een betere signalering van slachtoffers is overigens niet alleen van belang voor het opsporen en berechten van daders, maar ook voor adequate bescherming van slachtoffers. Deze slachtoffers plegen immers onder dwang een strafbaar feit waarvoor zij (mogelijk ten onrechte) kunnen worden vervolgd en bestraft. Daarom moet in dit soort zaken altijd worden gekeken of een slachtoffer aanspraak maakt op het non-punishmentbeginsel (zie daarover ook §2.3.1).<sup>125</sup>

Jurisprudentie over criminele uitbuiting is schaars in vergelijking met jurisprudentie over seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Van de 212 uitspraken in de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019 waarin mensenhandel ten laste was gelegd, gingen slechts 12 uitspraken over criminele uitbuiting. Desalniettemin zijn in de afgelopen periode een aantal interessante uitspraken gedaan. Evenals bij arbeidsuitbuiting is de strafbaarstelling van criminele uitbuiting relatief jong<sup>126</sup> en gaat de jurisprudentie over deze vorm van uitbuiting vaak over de uitleg en reikwijdte van de bestanddelen van artikel 273f Sr. Er is daarom voor gekozen om in deze paragraaf een aantal richtinggevende uitspraken te beschrijven, waarin de invulling van het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting centraal staat. Ook bij criminele uitbuiting dient deze vraag te worden beantwoord aan de hand van het toetsingskader uit het Chinese horeca-arrest.<sup>127</sup>

#### *Bewegen tot het smokkelen van verdovende middelen*

Een goed voorbeeld van criminele uitbuiting betreft een zaak waarin drie slachtoffers zijn bewogen tot het uitvoeren van drugstransporten.<sup>128</sup> Twee slachtoffers (broer en zus) werden gepakt toen zij cocaïne probeerden te smokkelen vanuit Ecuador naar Nederland. Het derde slachtoffer werd in Griekenland aangehouden met vier kilo cocaïne tijdens haar veertiende transport. De slachtoffers waren bewogen tot het uitvoeren van deze transporten doordat de verdachte (een ex-vriend van de zus) en zijn medeverdachte (op wie het derde slachtoffer smoorverliefd was) misbruik maakten van de kwetsbare positie waarin zij verkeerden. De broer en zus verkeerden in een kwetsbare positie door de financiële problemen die zij beide hadden. Daarnaast had de broer een alcoholverslaving (dit was onder andere de reden dat de zus hem vergezelde tijdens het transport). Het derde slachtoffer was kwetsbaar vanwege schulden, psychische en verslavingsproblematiek en familieproblemen. Daarnaast was zij smoorverliefd op de medeverdachte, die haar een relatie en een kind had beloofd. De verdachte had de slachtoffers gezegd dat hij contacten had bij de politie in Ecuador en dat hij die kon betalen in het geval van betrapting. Met betrekking tot het bestanddeel oogmerk van uitbuiting overwoog de rechtbank dat er voor drugskoeiers grote risico's kleven aan transporten, waaronder betrapt worden met een grote hoeveelheid drugs, wat forse gevangenisstraffen kan opleveren. Dit risico heeft zich in alle drie de gevallen ook verwezen-

124 Zie over het aantal meldingen van slachtoffers van criminele uitbuiting §3.3.1.2 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017). Meer informatie over het beleid ten aanzien van criminele uitbuiting staat in §2.4 van deze monitor.

125 Zie voor meer uitgebreide informatie over de toepassing en verankering van het non-punishmentbeginsel in de strafrechtketen §2.3.3 in *Nationaal Rapporteur, 2017* (Tiende rapportage mensenhandel).

126 Criminele uitbuiting is strafbaar sinds 2013 (*Stb.* 2013, 445).

127 Hoge Raad 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309.

128 Rechtbank Noord-Nederland 18 april 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1462 en rechtbank Noord-Nederland 27 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2999.

lijkt: zij hebben allen jarenlang vastgezet in Ecuador respectievelijk Griekenland.<sup>129</sup> Ondertussen blijven opdrachtgevers en tussenpersonen, zoals de verdachten in deze zaak, op een veilige afstand en lopen zij aanzienlijk minder risico. Dit terwijl volgens de rechtbank algemeen bekend is dat er grote geldbedragen omgaan in de drugswereld en dat het financiële voordeel juist voor een opdrachtgever of tussenpersoon groot is. De rechtbank oordeelde dan ook dat sprake was van uitbuiting, vooral nu alle slachtoffers zich in een uitbuitingssituatie bevonden.<sup>130</sup> Uit de motivering van de rechtbank volgt dat de beperkingen voor de slachtoffers (het risico dat zij liepen) en het beoogde/behaalde profijt voor de verdachten (opbrengsten vanuit een drugstransport) dusdanig groot waren, dat het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting kon worden bewezen.

Het hof Den Haag kwam ook tot een veroordeling voor mensenhandel voor criminele uitbuiting in een zaak waarin de verdachten meerdere vrouwen, waarvan twee minderjarig waren, op verschillende momenten ertoe hadden gebracht om per vliegtuig hasj vanuit Marokko naar Nederland te smokkelen.<sup>131</sup> Het hof overwoog ten aanzien van het bestanddeel oogmerk van uitbuiting dat van de beoogde forse winst van deze handel slechts een relatief klein en verwaarloosbaar, vastgesteld bedrag naar de slachtoffers zou gaan. Het beoogde profijt voor de verdachten werd dus aanzienlijk geacht. Het hof overwoog verder dat het niet onaanzienlijke risico op betrapting geheel bij de slachtoffers lag en niet bij de verdachten, waarbij de slachtoffers het directe gevaar liepen om gedetineerd te raken in een land waar het detentieregime een stuk slechter is dan in Nederland. Twee van de slachtoffers werden daadwerkelijk betrap en moesten een gevangenisstraf uitzitten in Marokko. De beperkingen voor de slachtoffers werden dus als fors beschouwd. Tot slot overwoog het hof dat voor de beoordeling van de vraag of sprake was van uitbuiting niet relevant is of de verzoeken aan de slachtoffers een vrijblijvend karakter hadden en ook niet dat de slachtoffers uiteindelijk hebben ingestemd met het uitvoeren van het drugstransport. Het hof achtte het bestanddeel oogmerk van uitbuiting bewezen en kwam tot een veroordeling van mensenhandel.<sup>132</sup>

Uit bovenstaande uitspraken volgt dat wat betreft het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting veel gewicht toekomt aan de risico's die kleven aan het uitvoeren van een drugstransport. De verwezenlijking van deze risico's kunnen immers leiden tot (zeer) ernstige beperkingen voor het slachtoffer. Daarnaast komt ook veel gewicht toe aan het voordeel dat de verdachte met zijn handelen beoogt te behalen, welk voordeel in het geval van een drugstransport mogelijk zeer groot is. In zoverre lijkt de ernst van het strafbare feit dat het slachtoffer onder dwang moest plegen, van invloed te zijn op de invulling van het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting.

129 Opgemerkt wordt dat de slachtoffers in deze zaak mogelijk ten onrechte zijn vervolgd en (zelfs harder dan de verdachte) zijn bestraft. Zij hebben het strafbare feit immers onder dwang gepleegd. Mede hierom dient in het geval van criminele uitbuiting altijd te worden bezien of het slachtoffer aanspraak maakt op het non-punishmentbeginsel.

130 De rechtbank veroordeelde de verdachten voor mensenhandel (sub 1, 4 en respectievelijk 6) tot een gevangenisstraf van twee jaar respectievelijk drie jaar.

131 Hof Den Haag 16 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3418. Opgemerkt wordt dat hetzelfde hof de verdachte bij arrest van 6 september 2013 had vrijgesproken van mensenhandel. De Hoge Raad vernietigde dit arrest en wees de zaak terug naar het hof, omdat het hof ontoereikend had gemotiveerd waarom het bestanddeel oogmerk van uitbuiting niet had bewezen (zie Hoge Raad 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309).

132 De verdachte werd veroordeeld voor sub 1, 2 en 4 van 273f lid 1 Sr tot een gevangenisstraf voor de duur van 24 maanden, waarvan 20 maanden voorwaardelijk, en een taakstraf van 100 uren.

*Bewegen tot het plegen van diefstal*

Ook het bewegen tot het plegen van diefstal door ouders van hun (jonge) kinderen kan criminele uitbuiting opleveren. Een voorbeeld van een dergelijke zaak is van een gezin uit Oost-Europa met (soms jonge) kinderen dat door Europa trok. De kinderen werden stelselmatig ingezet door hun ouders om vermogensdelicten te plegen.<sup>133</sup> Voor het gezin was het een normale levenswijze om in andere landen te gaan stelen om zo de hele familie te onderhouden. Vanwege de vele politiecontacten waren zeven kinderen uit het gezin binnen vier maanden na aankomst in Nederland onder toezicht gesteld en uit huis geplaatst. De ouders onttrokken de kinderen echter aan het gezag van hun voogd en de instelling, waarna zij met de kinderen verdwenen en de kinderen werden aangehouden voor zakkenrollerij. De vader van de kinderen is uiteindelijk vervolgd voor onder andere mensenhandel. De rechtbank oordeelde dat de verdachte handelde met het oogmerk van uitbuiting en kwam tot een veroordeling voor mensenhandel.<sup>134</sup> De rechtbank overwoog dat de kinderen van meet af aan van land naar land werden meegenomen door hun ouders, dat zij geheel afhankelijk waren van hun ouders, dat zij de taal van het land waar zij verbleven vaak niet machtig waren en dat zij geen eigen onderdak of inkomen hadden. Ook leerden de kinderen van jongs af aan van hun ouders dat het normaal is om te stelen om een inkomen te hebben. Daarnaast gebruikte de verdachte geweld tegen zijn kinderen. De rechtbank achtte bewezen dat de verdachte zijn kinderen bewoog tot het plegen van diefstal voor financieel gewin. In de bewijs-overweging gaat de rechtbank niet expliciet in op de aard en duur van het zakkenrollen en de beperkingen die dit voor de kinderen teweegbracht (de twee andere factoren van de Chinese horeca-criteria). Uit het bewijs volgt echter dat de kinderen stelselmatig werden ingezet voor zakkenrollerij (duur) en dat zij hierdoor regelmatig in contact kwamen met politie en justitie (beperkingen).

Een andere zaak waarin kinderen door hun ouders zijn aangezet tot het plegen van diefstal, laat goed zien dat het bewijzen van het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting niet altijd eenvoudig is.<sup>135</sup> In deze zaak was een gezin met de auto naar de supermarkt gegaan. Na aankomst op de parkeerplaats ging de negenjarige dochter, op afstand gevolgd door haar moeder, alleen de winkel binnen, waar zij diverse goederen in een klein wagentje plaatste. Het meisje en haar moeder, die ook aan het winkelen was, deden alsof zij elkaar niet kenden. Ondertussen was vader bij de toegangspoortjes gaan staan en liet hij de poortjes opengaan om het meisje met het wagentje naar buiten te laten lopen. De moeder rekende haar boodschappen af en ging vervolgens naar de auto. Kort hierop liep het meisje samen met een zesjarig jongetje terug de winkel in. In de winkel pakte het jongetje een doos waarin een flatscreen-tv was verpakt. Het meisje en het jongetje gingen hierop terug naar de auto. Het hof overwoog dat het echtpaar misbruik had gemaakt van het feitelijk overwicht dat zij op hun kinderen hadden. Uitbuiting kon echter niet worden bewezen, nu niet was gebleken dat het echtpaar meer dan eenmalig hun kinderen had ingezet voor het plegen van diefstallen. Ook was niet gebleken dat de kinderen noemenswaardig waren beperkt door het plegen van de diefstal. Het hof Arnhem-Leeuwarden overwoog tot slot dat uitbuiting wel bewezen had kunnen worden indien was gebleken dat het echtpaar stelselmatig hun

133 Rechtbank Amsterdam 28 september 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:6931. De zaak betreft het onderzoek 13Imin. Dit onderzoek is opgestart naar aanleiding van het fenomenenonderzoek 13Oceans. Voor meer informatie over 13Oceans zie *Nationaal Rapporteur, 2017* (Tiende rapportage mensenhandel), pp. 33-34.

134 De rechtbank achtte sub 1, 2, 4 en 6 van art. 273f Sr bewezen. De verdachte werd ook veroordeeld voor het onttrekken van zijn kinderen aan het gezag, voor mensensmokkel en voor witwassen. De rechtbank veroordeelde de verdachte tot een gevangenisstraf voor zes jaar en een geldboete van € 15.000,-.

135 Hof Arnhem-Leeuwarden 28 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1971.



kinderen had ingezet voor het plegen van diefstallen.<sup>136</sup> In dat geval had het echtpaar immers financieel geprofiteerd ten koste van hun kinderen.<sup>137</sup> Interessant is hoe deze uitspraak verschilt met de hiervoor beschreven uitspraak van de rechtbank Amsterdam over gedwongen bedelen (zie §2.2.3). De rechtbank vond in die zaak de mate waarin het slachtoffer afhankelijk was van de verdachte en het feit dat het slachtoffer geen andere keuze had dan te gaan bedelen, voldoende voor het bewijs van het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting. Het hof vond dat in deze zaak niet voldoende en kende meer gewicht toe aan factoren zoals beperkingen voor het slachtoffer en het profijt voor de verdachte (de factoren uit de Chinese horeca-criteria).<sup>138</sup>

Langzaamaan ontstaat steeds meer jurisprudentie over criminele uitbuiting, waarbij steeds meer duidelijk wordt over de betekenis en reikwijdte van artikel 273f Sr. De hier beschreven jurisprudentie roept echter wel een aantal vragen op, waarop (nog) geen eenduidig antwoord lijkt te bestaan. In de eerste plaats valt op dat bij de beoordeling of sprake is van uitbuiting gewicht toekomt aan de ernst van het strafbare handelen waartoe het slachtoffer werd gedwongen. De indruk bestaat dat deze ernst de invulling van factoren als beperkingen voor het slachtoffer en (beoogd) profijt voor de verdachte bepaalt, met als gevolg dat voor lichtere vergrijpen (zoals het gedwongen plegen van een winkeldiefstal) meer bewijs nodig is om tot een bewezenverklaring te komen dan voor zwaardere vergrijpen (zoals het gedwongen uitvoeren van een drugstransport). Dit komt onder meer tot uitdrukking in de door het hof Arnhem-Leeuwarden in het leven geroepen criterium van 'stelselmatigheid'. De vraag is hoe sterk dit criterium is en in hoeverre dit criterium ook geldt in andere gevallen van gedwongen crimineel handelen. Daarnaast is het de vraag in hoeverre de ernst van het gedwongen strafbare handelen überhaupt van belang is in het geval het minderjarige slachtoffers betreft. Is het feit dat een kind geen andere keuze heeft dan een strafbaar feit te plegen om zijn ouders of andere familieleden te bevoordelen op zichzelf geen uitbuiting (hoe klein het beoogde of daadwerkelijk voordeel ook mag zijn)? Om de reikwijdte van criminele uitbuiting helder te krijgen, is meer ervaring met dit soort zaken noodzakelijk. Dit betekent dat voldoende zaken aan de rechter moeten worden voorgelegd, zodat meer jurisprudentie en daarmee ook meer duidelijkheid gaat bestaan hierover.

### 2.3 Andere jurisprudentie op het terrein van mensenhandel

Door daders op te sporen, te vervolgen en berechten kan normatief worden opgetreden tegen mensenhandelaren. Enkel een strafrechtelijke aanpak is echter niet voldoende om mensenhandel te bestrijden.<sup>139</sup> De capaciteit van de strafrechtketen is niet alleen beperkt, ook is het strafrecht lang niet altijd de meest effectieve manier om mensenhandel te stoppen. De overheid staat dan ook een integrale aanpak

136 Het hof Arnhem-Leeuwarden heeft deze overweging onlangs herhaald in een soortgelijke zaak: zie hof Arnhem-Leeuwarden 30 januari 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:755.

137 Vergelijk deze zaak met de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland 9 juli 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:2679. In deze zaak dwong de verdachte zijn tienjarige kleindochter tot het plegen van één winkeldiefstal. In deze zaak kwam de rechtbank tot een veroordeling. Ten aanzien van het oogmerk van uitbuiting overwoog de rechtbank dat de verdachte direct profijt had van de diefstal.

138 Het hof kwam tot een vrijspraak voor mensenhandel en tot een veroordeling voor het medeplegen van diefstal. De verdachte werd veroordeeld tot gevangenisstraf van acht maanden, waarvan vier maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar.

139 Van der Meij & Van der Leun, 2010, p. 67-83.

voor, waarbij niet alleen wordt ingezet op een strafrechtelijke aanpak maar bijvoorbeeld ook op bestuurlijk optreden.<sup>140</sup> Jurisprudentie kan evengoed van invloed zijn op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel, alsook op de maatregelen die strekken ter bescherming en ondersteuning van slachtoffers. Hierbij kan gedacht worden aan een uitspraak van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van het besluit van een burgemeester om een pand te sluiten vanwege signalen van mensenhandel. Of aan een uitspraak van de civiele rechter over het toekennen van een schadevergoeding aan een slachtoffer wegens gederfde inkomsten in de periode dat het slachtoffer werd uitgebuit. In deze paragraaf worden enkele uitspraken beschreven die gaan over de bescherming en ondersteuning van slachtoffers (§2.3.1) en de bestuurlijke aanpak van mensenhandel (§2.3.2). Anders dan in voorgaande paragraaf zijn de uitspraken die in deze paragraaf staan beschreven niet geselecteerd uit alle gepubliceerde uitspraken op beide terreinen, maar zijn dit berichten en uitspraken die de Nationaal Rapporteur hebben bereikt vanuit het veld.

### 2.3.1 Bescherming en ondersteuning van slachtoffers

Staten zijn niet alleen verplicht tot het vervolgen en bestraffen van daders, maar ook tot het beschermen en ondersteunen van slachtoffers.<sup>141</sup> Dit houdt onder andere in dat slachtoffers moeten worden voorzien van veilige opvang en materiële bijstand (zoals kleding en voedsel), van noodzakelijke medische (waaronder ook psychologische) hulp, van bijstand en ondersteuning tijdens de strafprocedure en van juridisch advies ten behoeve van het verkrijgen van een schadevergoeding.<sup>142</sup> Daarnaast hebben slachtoffers die onrechtmatig in het pleegland verblijven, recht op de bedenktijd en op een tijdelijke verblijfstitel.<sup>143</sup> Ook hebben slachtoffers recht op niet-vervolgving of niet-bestrafing voor gedwongen betrokkenheid bij criminele activiteiten die een rechtstreeks gevolg zijn van de tegen hun gepleegde mensenhandel. Deze paragraaf gaat allereerst in op het non-punishmentbeginsel. Tot slot is aandacht voor schadeloosstelling van het slachtoffer via het civiele recht.

#### *Non-punishmentbeginsel*

Slachtoffers van mensenhandel kunnen zich in een mensenhandelsituatie zelf ook schuldig maken aan een strafbaar feit. Om te voorkomen dat deze slachtoffers uit angst voor vervolging geen aangifte van mensenhandel doen, is het van belang dat deze slachtoffers zich bij opsporingsinstanties kunnen melden zonder dat zij zelf het risico lopen op vervolging.<sup>144</sup> In diverse internationale regelingen is daarom het zogenaamde non-punishmentbeginsel opgenomen.<sup>145</sup> Dit beginsel verplicht lidstaten te voorzien in de mogelijkheid om strafvervolgving of bestrafing achterwege te laten wanneer de schuldige als slachtoffer van mensenhandel tot het plegen van een strafbaar feit is gedwongen.<sup>146</sup> Het non-punishmentbeginsel kan in eerste instantie gelden in gevallen waarin het plegen van een strafbaar feit het

140 Zie het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel*, 2018, p. 6.

141 Zie bijvoorbeeld Titel II van het VN-Palermo Protocol en de artt. 11 en 12 van de EU-Richtlijn mensenhandel.

142 Zie de preambule bij de EU-Richtlijn mensenhandel, onder 18.

143 Art. 8 van de EU-Richtlijn mensenhandel en art. 6 van de Richtlijn 2004/81/EG betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale migratie.

144 Ten Kate, 2018, p. 137. Zie ook punt 14 in de preambule van de EU-Richtlijn mensenhandel.

145 Namelijk in art. 26 van het Verdrag van Warschau, art. 8 van EU-Richtlijn mensenhandel en ook art. 4, lid 2, bij het Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid.

146 *Kamerstukken I* 2012-13, 33 309, nr. C, p. 11.

gevolg is van de mensenhandelsituatie.<sup>147</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer aan het slachtoffer valse identiteitspapieren zijn verstrekt door de mensenhandelaar, wanneer een slachtoffer onrechtmatig in Nederland verblijft of wanneer het slachtoffer is betrokken bij de uitbuiting van een medeslachtoffer.<sup>148</sup> Daarnaast kan het non-punishmentbeginsel van toepassing zijn in zaken waarin het gepleegde strafbare feit de kern vormt van de mensenhandelgedraging, zoals bijvoorbeeld het gedwongen plegen van winkeldiefstallen of het gedwongen overtreden van de Opiumwet.<sup>149</sup> Het is belangrijk dat in dit soort gevallen de slachtoffers worden herkend als slachtoffer van mensenhandel. De door het slachtoffer gepleegde strafbare feiten kunnen namelijk ernstige strafrechtelijke gevolgen hebben (denk aan de in §2.2.4 beschreven zaken, waarin de slachtoffers lange gevangenisstraffen moesten ondergaan in een buitenlands detentieregime), alsook voor gevolgen voor de vreemdelingrechtelijke status van het slachtoffer (een veroordeling voor een strafbaar feit kan aanleiding zijn om iemand tot ongewenst vreemdeling te verklaren).<sup>150</sup> De Nationaal Rapporteur heeft dan ook eerder aandacht gevraagd voor het non-punishmentbeginsel bij instanties die in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel. Daarbij is van belang om op te merken dat het niet zelden voorkomt dat eerstelijns diensten binnen de opsporing en het Openbaar Ministerie (OM), met een brede, algemene en niet (alleen) op mensenhandel gebaseerde taakstelling als eerste in contact komen met deze vorm van mensenhandel, en kennis over het non-punishmentbeginsel dan ook hier aanwezig dient te zijn.<sup>151</sup>

Het OM kan toepassing geven aan het non-punishmentbeginsel door het slachtoffer niet strafrechtelijk te vervolgen.<sup>152</sup> In het OM-beleid is het non-punishmentbeginsel verankerd in de Aanwijzing mensenhandel en de Aanwijzing gebruik sepotgronden.<sup>153</sup> Hoe vaak het OM afziet van vervolging vanwege het non-punishmentbeginsel is niet bekend.<sup>154</sup> Mocht het OM toch tot vervolging zijn overgegaan, dan kan de rechter alsnog toepassing geven aan het non-punishmentbeginsel door het slachtoffer niet te bestraffen voor het door hem gepleegde feit.<sup>155</sup> Ook kan de rechter, indien daartoe verweer is gevoerd, het OM niet-ontvankelijk verklaren in de vervolging van de verdachte/het slachtoffer of de verdachte/het slachtoffer niet strafbaar vinden omdat sprake is van psychische overmacht of afzien van het opleggen

147 Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2017.

148 De preambule van de EU-Richtlijn mensenhandel noemt als voorbeeld het gebruik van valse documenten of het overtreden van de immigratie- en prostitutiewetgeving (onder 14).

149 Het betreft mensenhandel met het oogmerk van criminele uitbuiting. Zie over criminele uitbuiting §2.2.4.

150 Ten Kate, 2018, p. 137.

151 Zie §2.3.3 in *Nationaal Rapporteur, 2017* (Tiende rapportage mensenhandel).

152 Het OM heeft hiertoe de vrijheid op grond van het in art. 167, tweede lid, Sv neergelegde opportuniteitsbeginsel. Zie ook Huberts & Ten Kate, 2012.

153 Zie punt 2 onder Vervolging in de Aanwijzing mensenhandel en ook bijlage 1 van de Aanwijzing gebruik sepotgronden. Voor meer achtergrond over de inhoud en reikwijdte van deze aanwijzingen, zie Esser & Dettmeijer-Vermeulen, 2017.

154 Volgens bijlage 1 bij de Aanwijzing gebruik sepotgronden bestaat geen specifieke sepotcode voor het non-punishmentbeginsel. Tot op heden valt het non-punishmentbeginsel onder de codes o6 (dader niet strafbaar) en 42 (geringe strafwaardigheid van het feit).

155 Art. 9a Sr.

van een straf of maatregel aan de verdachte/slachtoffer.<sup>156</sup> De Nationaal Rapporteur heeft geen zicht op hoe vaak de rechter toepassing geeft aan het non-punishmentbeginsel. Dit blijkt ook niet uit de kerncijfers in deze monitor, nu slachtoffers van mensenhandel ook kunnen worden verdacht van en vervolgd voor een ander strafbaar feit dan artikel 273f Sr.<sup>157</sup>

De jurisprudentie over het non-punishmentbeginsel gaat veelal over de situatie waarin het slachtoffer een rol heeft gehad in de uitbuiting van een medeslachtoffer.<sup>158</sup> Dit was ook het geval in een zaak waarin de Hoge Raad onlangs uitspraak deed.<sup>159</sup> De verdachte in deze zaak werd seksueel uitgebuit door haar vriend. Zij was samen met haar vriend, met wie zij samen een kind had, vanuit Hongarije naar Nederland gekomen. In Nederland zorgde zij voor het gezinsinkomen door zich te prostitueren en ook deed zij de huishouding. Zij was erg verliefd op haar vriend en voelde zich afhankelijk van hem. In de periode dat de verdachte met haar vriend in Nederland woonde, buiten zij samen vrouwen uit in de prostitutie. Deze vrouwen verklaarden dat de meeste agressie richting hen uitging van de verdachte. Ook moesten zij 50% van hun verdiensten afstaan aan de verdachte en haar vriend, naast een vergoeding voor kost en inwoning. De verdachte en haar vriend deelden alle inkomsten, waardoor ook de verdachte profiteerde van de seksuele uitbuiting van deze vrouwen.

In deze zaak is namens de verdachte een beroep gedaan op het non-punishmentbeginsel: het verweer luidde ten eerste had het OM ten onrechte vervolging ingesteld tegen de verdachte (het OM was daarom niet-ontvankelijk) en ten tweede diende bestrafing van de verdachte achterwege te blijven (de verdachte was niet strafbaar of aan haar mocht geen straf worden opgelegd).<sup>160</sup> Het hof verwierp het beroep op het non-punishmentbeginsel (in alle vormen). Ten eerste vond het hof dat het OM in redelijkheid kon beslissen om tot vervolging over te gaan, omdat het niet evident was dat het slachtoffer was gedwongen of bewogen tot het plegen van mensenhandel ten aanzien van de vrouwen. Ook vond het hof het op basis van de informatie in het strafdossier niet aannemelijk dat de verdachte door de situatie waarin zij zich bevond was gedwongen of bewogen tot de uitbuiting van de vrouwen. Het hof achtte de verdachte daarom strafbaar (er was geen sprake van psychische overmacht) en legde aan haar ook een straf op. Bij het bepalen van de strafmaat hield het hof rekening met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, waaronder dus ook met de (afhankelijkheids)relatie die zij had met haar vriend en de leidende rol die haar vriend in het geheel had. De Hoge Raad liet de uitspraak van het hof in stand. Overigens deed de verdediging in deze zaak een rechtstreeks beroep op het non-punishmentbeginsel zoals dat is verankerd in het Verdrag van Warschau en de EU-Richtlijn mensenhandel. Daarnaast deed de verdediging het verzoek om de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, zodat dit Hof

156 De niet-ontvankelijkheid van het OM houdt in dat het OM zijn recht op strafvervolging verliest. Dat wil zeggen: dat het OM geen recht heeft om de zaak voor te leggen aan een rechter voor een inhoudelijke beslissing. Psychische overmacht is een schulduitsluitingsgrond. Een geslaagd beroep op een schulduitsluitingsgrond leidt ertoe dat de verdachte niet strafbaar is voor het feit dat door hem is begaan en dat hij wordt ontslagen van alle rechtsvervolging (art. 40 Sr j° art. 350 Sv). Tot slot kan de rechter ook afzien van het opleggen van een straf of maatregel vanwege de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd (art. 9a Sr).

157 Bijvoorbeeld art. 197 Sr bij onrechtmatig verblijf in Nederland of art. 231 Sr bij het bezit van valse identificatiedocumenten.

158 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het hof Den Bosch 19 maart 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:1268; rechtbank Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3905; rechtbank Amsterdam 12 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:738.

159 Hoge Raad 13 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2011.

160 Zie ook de toelichting in voetnoot 156.

zich zou kunnen uitlaten over de uitleg en reikwijdte van het beginsel.<sup>161</sup> De Hoge Raad was van oordeel dat hiertoe geen aanleiding bestond.<sup>162</sup> Ook oordeelde de Hoge Raad dat zowel het Verdrag van Warschau als de EU-Richtlijn mensenhandel de rechter niet verplichten om bestraffing achterwege te laten.<sup>163</sup>

#### *Schadeloosstelling en loonvordering*

Een andere beschermingsmaatregel ten behoeve van slachtoffers van mensenhandel, is het recht op schadeloosstelling.<sup>164</sup> De meeste slachtoffers doen een verzoek tot schadevergoeding in de strafzaak tegen hun dader.<sup>165</sup> Dit is echter niet voor elk slachtoffer een optie. Het vereist namelijk dat de verdachte wordt vervolgd voor het mensenhandelfeit dat hij tegen het slachtoffer heeft gepleegd.<sup>166</sup> Een andere optie is dat het slachtoffer bij de civiele rechter een schadeclaim of een loonvordering indient. Een civiele procedure kan ingewikkeld, kostbaar en langdurig zijn en het is dan ook de vraag in hoeverre slachtoffers van mensenhandel via de civiele weg hun recht op schadeloosstelling weten te bewerkstelligen. In het kader van schadeloosstelling zijn twee uitspraken interessant om te vermelden.

De eerste uitspraak betreft een civiele zaak waarin het slachtoffer een schadevergoeding eiste van de gedaagde van € 1.583.868,-.<sup>167</sup> De gedaagde werd in 2012 onherroepelijk veroordeeld voor de seksuele uitbuiting van het slachtoffer gedurende een periode van negen jaar.<sup>168</sup> Hij had het slachtoffer meegenomen uit Bulgarije, zodat zij voor hem in Nederland in de prostitutie kon gaan werken. Het slachtoffer wilde in Nederland veel geld gaan verdienen in de prostitutie. De gedaagde en het slachtoffer hadden afgesproken dat de opbrengsten 50/50 zouden worden verdeeld, waarbij de gedaagde het aandeel van het slachtoffer zou storten op een spaarrekening. Dit bleek hij echter nooit gedaan te hebben. De schadevergoeding was gebaseerd op het feit dat de gedaagde zich niet aan de gemaakte afspraak hield (en dus niet zozeer op de mensenhandel). Het slachtoffer eiste materiële schade bestaande uit gederfde inkomsten en een onkostenvergoeding. Ook eiste het slachtoffer een aanvullende immateriële schadevergoeding, omdat zij gedurende het hoger beroep en cassatieberoep in de strafzaak van de gedaagde herhaaldelijk aan de zaak werd herinnerend en zij in 2013 ook opnieuw als getuige moest worden gehoord in de ontnemingszaak tegen de verdachte.<sup>169</sup>

161 Wanneer er twijfel bestaat over de juiste toepassing van een rechtsregel of de juiste interpretatie van een Europees-rechtelijke regel, dan kan het hof of de Hoge Raad een rechtsvraag dienaangaande voorleggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit wordt ook wel een prejudiciële vraag genoemd.

162 Zie r.o. 4.1 en 4.2 in het arrest van de Hoge Raad van 13 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2011.

163 Door toepassing te geven aan art. 9a Sr. Zie wederom de toelichting in voetnoot 156.

164 Art. 15 van het Verdrag van Warschau en art. 17 van de EU-Richtlijn mensenhandel. Op grond van art. 4 van het Protocol uit 2014 bij het Verdrag betreffende gedwongen en verplichte arbeid geldt overigens hetzelfde voor slachtoffers van gedwongen arbeid (zie hierover ook §2.4.2).

165 Het slachtoffer voegt zich dan als benadeelde partij in het strafproces van de verdachte (art. 51f Sv).

166 Dit betekent – zakelijk samengevat – dat het slachtoffer op de tenlastelegging moet staan vermeld. Vergelijk in dit verband de zaak tegen Prime Champ B.V., die in een kadertekst in §2.4.2 staat beschreven.

167 Rechtbank Noord-Nederland 22 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5035, JA 2018/30, met annotatie S.W. Polak.

168 Hoge Raad 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW3751.

169 Het betreft een aanvullende immateriële schadevergoeding. Het slachtoffer had zich namelijk ook gevoegd als benadeelde partij in de strafzaak tegen de gedaagde, in welke procedure aan haar al een immateriële schadevergoeding aan haar was toegekend van € 20.000,-.

De rechtbank wees de vordering tot schadevergoeding deels toe. De rechtbank oordeelde dat de geleden schade bestond uit inkomen dat het slachtoffer aan de gedaagde had afgedragen.<sup>170</sup> De hoogte van de geleden schade stelde de rechtbank vast aan het financiële rapport dat door de politie was opgesteld ten behoeve van de ontnemingszaak tegen de gedaagde.<sup>171</sup> Volgens de rechtbank was de materiële schade in totaal € 1.441.370,- (bestaande uit de gederfde inkomsten minus de onkosten die ten behoeve van de werkzaamheden waren gemaakt). De geëiste aanvullende immateriële schadevergoeding werd afgewezen, omdat het slachtoffer niet had onderbouwd dat zij als gevolg van het verdere verloop van de strafprocedure of de ontnemingszaak psychische problemen had gekregen of anderszins werd belast. Het interessante aan de uitspraak is dat de rechtbank wat betreft de vaststelling tot de verplichting tot schadevergoeding overwoog dat het uitgangpunt dient te zijn dat het slachtoffer zoveel mogelijk in de toestand wordt gebracht, waarin zij zou hebben verkeerd als de schadeveroorzakende strafbare feit was uitgebleven. Met andere woorden: had het slachtoffer ook dergelijke inkomsten uit prostitutie gehad als de mensenhandel zich niet had voorgedaan en zij haar verdiensten niet had afgedragen aan de gedaagde? De rechtbank ging daar in dit geval wel vanuit gelet op de bewezenverklaring voor mensenhandel en “bij gebreke van een op dit aspect gericht verweer” van de gedaagde.

Een tweede interessante uitspraak gaat over arbeidsovereenkomsten bij internationaal wegvervoer. In deze zaak vorderden een aantal Hongaarse vrachtwagenchauffeurs achterstallig loon van het in Hongarije gevestigde bedrijf Silo-Tank.<sup>172</sup> Volgens de chauffeurs was Silo-Tank gehouden om de Nederlandse arbeidsvoorwaarden toe te passen en het Nederlandse loon aan hen te betalen. Silo-Tank was een zusteronderneming van een Nederlands transportbedrijf. Dit transportbedrijf was lid van de Vereniging Goederenvervoer en als zodanig gehouden aan de cao Beroepsgoederenvervoer. Beide bedrijven hadden dezelfde eigenaar respectievelijk bestuurder. De planning, acquisitie en boekhouding van Silo-Tank vond ook plaats vanuit Nederland. De rechtsvragen in deze zaak waren welk land als ‘gewoonlijk werkland’ had te gelden en of de arbeidsovereenkomst een nauwere band had met een ander land dan het gewoonlijk werkland. Met andere woorden: welk recht was van toepassing op de arbeidsovereenkomsten van de chauffeurs? De Hoge Raad noemt op grond van het Europese recht allerlei elementen en kenmerken die de rechter bij beantwoording van de twee rechtsvragen dient te betrekken.<sup>173</sup> De zaak is interessant om hier te noemen, omdat het in het geval van arbeidsuitbuiting (of ernstige benadeling) ook gebruik kan worden gemaakt van constructies waarbij slachtoffers via een in het buitenland afgesloten arbeidsovereenkomst in Nederland of voor een Nederlands bedrijf tewerk worden gesteld. Een

170 Zie overweging 4.17 en ook de annotatie van S.W. Polak bij het vonnis.

171 Een ontnemingszaak kan worden gevoerd naast de strafzaak en strekt tot het afpakken van het financiële voordeel dat de verdachte aan zijn criminele activiteiten heeft verdiend. In zijn ontnemingszaak werd de gedaagde veroordeeld tot het betalen van een bedrag van € 1.148.595,19 aan de Staat ter ontname van zijn financiële voordeel uit het door hem gepleegde mensenhandelfeit.

172 Hoge Raad 23 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2165.

173 Ibid., overwegingen 3.4.6 en 3.4.7. De Hoge Raad noemt in het kader van het gewoonlijk werkland elementen als het land waarin zich de plaats bevindt van waaruit de werknemer zijn transportopdrachten verricht, instructies voor zijn opdrachten ontvangt en zijn werk organiseert; in welke plaatsen het vervoer hoofdzakelijk wordt verricht en de goederen worden gelost; en in welke plaats de werknemer terugkeert na het uitvoeren van zijn opdrachten. Bij de beantwoording van de vraag of de arbeidsovereenkomst kennelijk een nauwere band heeft met een ander land dan het gewoonlijk werkland, komt betekenis toe aan kenmerken zoals: in welk land betaald de werknemer belasting en heffingen op inkomsten uit arbeid; in welk land is de werknemer aangesloten op het sociale zekerheidsstelsel en pensioenregelingen; en hoe zijn het loon en de arbeidsvoorwaarden vastgesteld.

uitspraak zoals deze is mogelijk ook relevant voor het bepalen van de hoogte van de schadeloosstelling in dergelijk gevallen.

### 2.3.2 Bestuursrechtelijke uitspraken

Het bestrijden en voorkomen van mensenhandel is niet enkel een strafrechtelijke aangelegenheid. Ook via het bestuursrecht kunnen barrières worden opgeworpen waarmee mensenhandel kan worden voorkomen en verstoord. Dit kan zowel op landelijk als op lokaal niveau. De bestuursrechtelijke aanpak vormt dan ook een belangrijke aanvulling op het normerend optreden via het strafrecht.<sup>174</sup> In het actieprogramma is daarom ook expliciet aandacht voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel.<sup>175</sup> Deze paragraaf beschrijft enkele uitspraken die mogelijk effect hebben op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en dan met name op de aanpak van seksuele uitbuiting.

#### *Gegevensverwerking als onderdeel van prostitutiebeleid*

Een eerste belangrijke uitspraak ziet op het registreren van gegevens van sekswerkers door de gemeente. De gemeente Den Haag wilde vooruitlopend op de Wet regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche (de Wrp, zie hierover ook §2.4.1) persoonsgegevens van sekswerkers gaan registreren in een gemeentelijke sekswerkersdatabase. De gemeente vroeg hiervoor een ontheffing aan bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP verleende echter geen ontheffing, tegen welk besluit de gemeente Den Haag beroep instelde bij de rechtbank Den Haag. De rechtbank concludeerde met de AP dat bij de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers sprake is van bijzondere persoonsgegevens, die niet mogen worden verwerkt. Ook bestond er volgens de rechtbank geen aanleiding om hier een uitzondering op te maken. Tot slot was er ook geen grondslag voor de gegevensverwerking in een bijzondere wet in formele zin.<sup>176</sup> De rechtbank Amsterdam kwam eerder tot soortgelijke uitspraak in een procedure waarbij exploitanten van seksbedrijven en sekswerkers bezwaar hadden ingesteld tegen het besluit van de gemeente Amsterdam om geen vergunning aan hen te verlenen.<sup>177</sup> De burgemeester had onder meer als voorwaarde gesteld dat de exploitanten een intakegesprek met de sekswerker moesten houden teneinde zich ervan te kunnen vergewissen dat de sekswerker voldoende zelfredzaam was. Het doel van deze voorwaarde was mensenhandel in de prostitutie tegen te gaan. Onlangs heeft de Raad van State de uitspraak van de rechtbank Amsterdam vernietigd en – kort samengevat – geoordeeld dat met een intakegesprek een dwingende reden van algemeen belang wordt nagestreefd, namelijk het voorkomen van seksuele uitbuiting, en dat dit derhalve als voorwaarde mag worden gesteld.<sup>178</sup> Het maken van gespreksverslagen waarin bijzondere persoonsgegevens staan vermeld is evenwel niet toegestaan. Het gevolg van deze uitspraken is dat gemeenten, vooruitlopend op de Wrp, in zeer beperkte mate het beleid kunnen voeren dat zij noodzakelijk achten om misstanden in de prostitutiebranche tegen te gaan.<sup>179</sup>

174 Zie voor informatie over de bestuurlijke aanpak en de meest actuele beleidsontwikkelingen op dit terrein hoofdstuk 2 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

175 Zie ook actielijn 4 in het Programma *Samen tegen mensenhandel, 2018*.

176 Rechtbank Den Haag 8 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2682.

177 Rechtbank Amsterdam 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5516.

178 Raad van State 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856, r.o. 7.1 e.v.

179 Zie hierover bijvoorbeeld de raadsbrief van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht van 8 mei 2018 met kenmerk 080520185270146//GM.

### *Leeftijdsgrens als vergunningsvoorwaarde*

Een andere interessante zaak met betrekking tot de te stellen voorwaarden aan een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting is van de rechtbank Alkmaar.<sup>180</sup> Aan de exploitant van de seksinrichting was een vergunning verleend onder de voorwaarde dat hij geen werkruimte ter beschikking zou stellen aan sekswerkers jonger dan 21 jaar. De exploitant ging in bezwaar en vervolgens in beroep tegen dit voorschrift. Kort samengevat was een dergelijke leeftijdsgrens volgens de exploitant in strijd met artikel 151a van de Gemeentewet (die ziet op de beleids- en beoordelingsvrijheid die aan een gemeente toekomt bij het vaststellen van een algemeen plaatselijke verordening), met het recht op een vrije beroepskeuze en ook met de Dienstenrichtlijn van de EU. De rechtbank ging niet mee in het betoog van de exploitant en verklaarde het beroep ongegrond. Gemeenten mogen derhalve in de vergunningsvoorwaarden voor exploitanten voorwaarden stellen aan de leeftijd van aldaar werkzame prostituees.

### *Bestuurlijk optreden bij signalen mensenhandel*

Voorwaarden bij een exploitatievergunning voor prostitutie dienen onder andere tot het voorkomen en aanpakken van misstanden in de prostitutiebranche. Zo heeft de burgemeester van de gemeente Den Haag een seksinrichting gesloten en exploitatievergunningen ingetrokken, omdat de exploitanten van die inrichting wisten of hadden moeten weten van de misstanden die zich jarenlang in de inrichting voordeden (waaronder de uitbuiting van de aldaar werkzame vrouwen) en zij daartegen niet hebben opgetreden. Met de sluiting werd beoogd de veiligheid van de in de inrichting werkzame sekswerkers te waarborgen en een signaal af te geven dat mensenhandel en uitbuiting onaanvaardbaar zijn. Door de exploitanten is respectievelijk bezwaar, beroep en hoger beroep ingesteld. De Raad van State oordeelde uiteindelijk dat de exploitanten belangrijke signalen van *mogelijke* misstanden hadden moeten herkennen, gelet op de omstandigheden van het geval. Deze omstandigheden hielden in dat de Hongaarse vrouwen woonden op hun werkplek in een woning, die exploitanten huurden van een verdachte in een strafrechtelijke onderzoek naar mensenhandel.<sup>181</sup> Deze uitspraak laat zien dat ook de gemeente over redelijk wat ruimte (en instrumenten) beschikt om bestuurlijk op te kunnen treden in het geval van signalen van mensenhandel.

## **2.4 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving ten aanzien van mensenhandel**

Wet- en regelgeving zijn bij uitstek instrumenten waarmee de overheid mensenhandel kan bestrijden en mogelijke slachtoffers kan beschermen. Gedegen wet- en regelgeving zijn dan ook essentieel voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Deze paragraaf bespreekt de ontwikkelingen op dat terrein in de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019. De ontwikkelingen in deze periode zijn over het algemeen niet nieuw: het gaat namelijk veelal om wetgevingstrajecten die al geruime tijd (soms al enkele jaren) lopen. Ook kondigt het recent gepresenteerde actieprogramma van het kabinet geen nieuwe wet- en regelgeving aan om de aanpak van mensenhandel te versterken.<sup>182</sup> Desalniettemin is het goed een overzicht te hebben van de nog lopende wetgevingstrajecten, omdat deze mogelijk niet alleen een effect

180 Rechtbank Noord-Holland 29 mei 2018 (niet gepubliceerd).

181 Raad van State 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:196.

182 Wel wil het kabinet een verkenning laten uitvoeren van mogelijke beleids- en wetswijzigingen om de aanpak van ernstige benadeling te versterken en de rechtspositie van slachtoffers van ernstige benadeling te verbeteren (zie p. 22 van het programma *Samen tegen mensenhandel*, 2018). Dit komt nog kort aan de orde in §2.4.2.



hebben op de aanpak van mensenhandel, maar ook gevolgen hebben voor de uitvoeringsinstanties die zich in de praktijk bezighouden met het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Ook bespreekt deze paragraaf een aantal overige ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, zoals de IMVO-convenanten en het Protocol uit 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid. In deze paragraaf wordt steeds onderscheid gemaakt tussen wetsvoorstellen en ontwikkelingen die zien op seksuele uitbuiting (§2.4.1) en die zien op arbeidsuitbuiting (§2.4.2).

### 2.4.1 Wet- en regelgeving op het terrein van seksuele uitbuiting

#### *Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding van misstanden in de seksbranche*

Een wetsvoorstel met een lange looptijd is het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche (Wrp).<sup>183</sup> Het oorspronkelijke wetsvoorstel dateert van 25 november 2009.<sup>184</sup> Dit wetsvoorstel verbodde alle exploitatie van prostitutie, tenzij daarvoor een vergunning was verleend. De voorwaarden voor deze vergunning waren onder andere dat prostitutie alleen mocht plaatsvinden door prostituees die stonden ingeschreven in een landelijk register. Inschrijving was niet mogelijk voor prostituees die jonger waren dan 21 jaar of die illegaal in Nederland verbleven. Ook regelde het wetsvoorstel de strafbaarstelling van prostituees die sekswerk verrichtten zonder te zijn geregistreerd en van klanten en exploitanten die gebruik maakten van een niet geregistreerde prostituee (ook wel de vergewisplicht). Het wetsvoorstel werd aangenomen door de Tweede Kamer.<sup>185</sup> De toenmalig minister van Veiligheid en Justitie besloot het aangenomen wetsvoorstel echter te wijzigen toen bleek dat bij de Eerste Kamer wat punten van zorg bestonden.<sup>186</sup> De registratieplicht voor prostituees en de zogenaamde vergewisplicht voor klanten, kwamen te vervallen in het gewijzigde wetsvoorstel (ook wel de novelle Wrp). Uiteindelijk werd ook de strafbaarstelling van prostituees van jonger dan 21 jaar geschrapt. De novelle Wrp werd op 21 juni 2016 aangenomen door de Tweede Kamer.<sup>187</sup> De novelle Wrp is op het moment van schrijven nog steeds aanhangig in de Eerste Kamer.<sup>188</sup>

Het huidige kabinet deed in het regeerakkoord de aankondiging de novelle Wrp wederom te willen aanpassen om te komen tot een effectievere aanpak van seksuele uitbuiting.<sup>189</sup> De aanpassing ziet onder meer op het invoeren van een vergunningplicht voor alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escorts en zelfstandig werkende prostituees.<sup>190</sup> Een uniforme regeling voor de gehele prostitutiebranche leidt tot gelijke toezicht- en handhavingsmogelijkheden, waardoor een ongewenste verplaatsing van prostitutie van de meer zichtbare (en vaak vergunde) delen van de prostitutiesector, zoals de raamprostitutie, naar de minder zichtbare (thans niet vergunde delen) sectoren, zoals

183 Meer uitgebreide informatie over de loop en ontwikkelingen ten aanzien van dit wetgevingstraject staat in §4.3 in *Nationaal Rapporteur 2016* (Prostitutie en mensenhandel).

184 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 2.

185 *Kamerstukken I 2010/11*, 32 211, nr. A.

186 Op 1 maart 2014 stuurde de minister van Veiligheid en Justitie de novelle Wrp toe aan de Tweede Kamer. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 885, nr. 2.

187 *Kamerstukken I 2015/16*, 33 885, nr. A.

188 [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33885\\_novelle\\_wet\\_regulering](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33885_novelle_wet_regulering) (geraadpleegd op 24 februari 2019).

189 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 4.

190 Zie ook de brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 12.

thuisprostitutie.<sup>191</sup> Ook wil het kabinet een wettelijke grondslag creëren voor het voeren van lokale intakegesprekken met sekswerkers vanuit de GGD om in contact te komen prostitutees en zo misstanden te voorkomen.<sup>192</sup>

Op het moment van schrijven is het aangepaste wetsvoorstel nog niet gepubliceerd. Het actieprogramma *Samen tegen mensenhandel* (zie hierover ook [Hoofdstuk 1](#)) vermeldt niets omtrent de voortgang van de aanpassing of behandeling van het wetsvoorstel.<sup>193</sup> De gevolgen van (een aangepaste) novelle Wrp voor het gemeentelijk vergunningenbeleid en ook de handhaving daarvan zijn vooralsnog niet duidelijk.<sup>194</sup> Dit leidt tot onzekerheid in de praktijk. In hoeverre heeft het zin om al wijzigingen in het prostitutiebeleid door te voeren? Wat zijn de gevolgen van het nieuwe vergunningstelsel op de capaciteit bij de politie (in de meeste gemeenten is de politie gemandateerd tot het handhaven van het lokale vergunningenbeleid)? Een spoedige voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel is noodzakelijk om antwoord te krijgen op dit soort vragen en op lokaal niveau gedegen beleid te ontwikkelen ten behoeve van een gedegen aanpak van seksuele uitbuiting in de prostitutie.

#### *Initiatiefwetsvoorstel strekkende tot strafbaarstelling de prostituant*

Een ander wetsvoorstel dat nog steeds aanhangig is in de Eerste Kamer is de Wet strafbaarstelling misbruik prostitutees die slachtoffer zijn van mensenhandel.<sup>195</sup> De strafbaarstelling houdt in dat prostituanten (klanten) die weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat zij seksuele diensten afnemen van een slachtoffer van mensenhandel strafbaar zijn. Met het normerende karakter van de strafbaarstelling wordt beoogd om het misbruik van slachtoffers van mensenhandel tegen te gaan.<sup>196</sup> De maatregel is dus gericht op het tegengaan van het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting. Hoewel dit op zichzelf als een goed streven is,<sup>197</sup> heeft het wetsvoorstel ook kritiek gehad. Zo zijn er onder meer vraagtekens geplaatst bij de handhaafbaarheid, effectiviteit en bewijsbaarheid van de strafbaarstelling.<sup>198</sup> Het kabinet wil de behandeling van het wetsvoorstel voortzetten ter versterking van de strijd tegen mensenhandel.<sup>199</sup> Op het moment van schrijven heeft deze behandeling nog niet plaatsgevonden. Ook staat het wetsvoorstel niet genoemd in het actieprogramma het kabinet.

191 Het prostitutiebeleid in Nederland is thans gedecentraliseerd, waarbij gemeenten tot op zekere hoogte de ruimte hebben om het beleid nader in te vullen en prostitutie te reguleren. Hierdoor is de prostitutiebranche deels legaal en vergund, deels legaal en onvergund, en deels illegaal. Zie ook §4.2 in [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Prostitutie en Mensenhandel).

192 De noodzaak tot een dergelijke wettelijke grondslag blijkt onder andere uit de uitspraak van de Raad van State 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856 (zie §2.3.2).

193 Programma *Samen tegen mensenhandel*, 2018.

194 Zie ook <https://hetccv.nl/onderwerpen/prostitutiebeleid/> (geraadpleegd op 24 februari 2019).

195 *Kamerstukken I* 2015/16, 34 091, nr. A. Het betreft een initiatiefwet van de (oud) Kamerleden Segers (CU), Volp (PvdA) en Kooiman (SP).

196 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 091, nr. 8.

197 Vergelijk ook de overweging die aan lidstaten is meegegeven in artikel 18, vierde lid, van de EU-Richtlijn mensenhandel.

198 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 091, nr. B.

199 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 4.

### Het pooierverbod

Een recente ontwikkeling is het voornemen van het kabinet om een pooierverbod in te voeren.<sup>200</sup> Het pooierverbod maakte tot voorkort onderdeel uit van het wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen en stelde strafbaar – kort samengevat – het uit winstbejag faciliteren van illegale prostitutie.<sup>201</sup> Vanwege de nauwe samenhang tussen de voorgestelde strafbaarstelling en het verguningsstelsel waar de Wrp op ziet, adviseerde de Nationaal Rapporteur eerder om het pooierverbod op te nemen de Wrp, zodat de verschillende maatregelen ter bestrijding van misstanden in de prostitutie in onderling verband kunnen worden behandeld.<sup>202</sup> Dit advies is opgevolgd en de strafbaarstelling maakt niet langer deel uit van het wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsnormen.<sup>203</sup> Waarschijnlijk zal het pooierverbod tegelijkertijd worden behandeld met de aangepaste Wrp. In zijn reactie op het wetsvoorstel wees de Nationaal Rapporteur er ook op, dat illegale prostitutie en mensenhandel zeer nauw met elkaar werden verweven in de toelichting bij het wetsvoorstel. Een dergelijke verwevenheid doet geen recht aan de realiteit van mensenhandel: seksuele uitbuiting komt immers ook voor in de vergunde sector en ook hoeft het niet beschikking over een vergunning niet altijd op een misstand te wijzen. De zorg bestaat dat een focus op illegaliteit niet doelmatig is in de aanpak van mensenhandel in de prostitutie.

### 2.4.2 Wetgeving op het gebied van arbeidsuitbuiting en gedwongen dienstverlening

De bestrijding van arbeidsuitbuiting en het beschermen en ondersteunen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting krijgt veel aandacht in het actieprogramma van het kabinet.<sup>204</sup> Er wordt ingezet op zowel de opsporings- als toezichtkant van de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>205</sup> Door in te zetten op de toezichtkant wordt het mogelijk om bestuurlijk op te treden tegen misstanden en ernstige benadeling van werknemers, die geen arbeidsuitbuiting opleveren in de zin van artikel 273f Sr. In dit verband vermeldt het actieprogramma ook dat een verkenning zal worden uitgevoerd naar mogelijke beleids- en wetwijzigingen om de handhaving en de aanpak van ernstige benadeling te versterken en daarmee de rechtspositie van slachtoffers van ernstige benadeling te verbeteren.<sup>206</sup> Daarnaast zal een verkenning worden uitgevoerd van hoe het terugvorderen van loon en toegang tot rechtsbijstand voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting eenvoudiger kan worden gemaakt. Tot slot staat in het actieprogramma dat de overheid wil samenwerken met het bedrijfsleven om een verbetering in de internationale bedrijfsketens te realiseren en slachtofferschap te voorkomen. In de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019 hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan in wet- en regelgeving die verband houden met de politieke ambitie om de aanpak van arbeidsuitbuiting te versterken.

200 Het pooierverbod maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen, zie *Kamerstukken II 2018/19*, 35 080, nr. 2.

201 Zie het voorontwerp van het wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen dat te raadplegen is via [www.internetconsultaties.nl](http://www.internetconsultaties.nl) (laatst geraadpleegd op 30 januari 2019).

202 Consultatieadvies wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen van de Nationaal Rapporteur d.d. 11 juni 2018 (gepubliceerd op [www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)).

203 *Kamerstukken II 2018/19*, 35 080, nr. 3, p. 17.

204 Zie pp. 19-23 en p. 27 in het Programma *Samen tegen mensenhandel*, 2018.

205 Het programma *Samen tegen mensenhandel* verwijst in dit verband naar het programma *Arbeidsuitbuiting* van de Inspectie SZW. Zie hierover §2.1.1 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

206 In §2.2.3 bleek dat mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting doorgaans moeilijk te bewijzen is.

### *Het Protocol uit 2014 bij het Verdrag betreffende gedwongen of verplichte arbeid*

Een eerste ontwikkeling is het Protocol uit 2014 dat hoort bij het Verdrag betreffende gedwongen of verplichte arbeid van de Internationale Arbeidsorganisatie (of International Labour Organization, ILO).<sup>207</sup> Dit protocol is op 8 augustus 2018 in werking getreden. Alhoewel gedwongen of verplichte arbeid en mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting geen identieke begrippen zijn, is het protocol relevant voor de aanpak van arbeidsuitbuiting. Gedwongen of verplichte arbeid kan onder bepaalde omstandigheden immers als mensenhandel worden gekwalificeerd in de zin van artikel 273f Sr.<sup>208</sup> In zoverre heeft het protocol dus ook betrekking op slachtoffers van mensenhandel.

In het protocol zijn bepalingen opgenomen die gaan over de preventie van gedwongen arbeid en de identificatie, bescherming en ondersteuning van slachtoffers en hun recht op schadeloosstelling. Deze bepalingen verplichten lidstaten onder andere om effectieve maatregelen te nemen voor de identificatie, bevrijding, bescherming en rehabilitatie van slachtoffers, en om erop toe te zien dat slachtoffers toegang krijgen tot passende en effectieve rechtsmiddelen.<sup>209</sup> De Memorie van Toelichting bij de goedkeuring van het protocol vermeldt dat in Nederland voor de preventie en bestrijding van arbeidsuitbuiting in de zin van artikel 273f Sr wordt ingezet op zowel strafrechtelijke opsporing als bestuurlijke handhaving.<sup>210</sup> Verder staat in de toelichting dat slachtoffers van gedwongen arbeid onder de mensenhandelbepaling vallen en dus dezelfde bescherming genieten als slachtoffers van mensenhandel.<sup>211</sup> Daarnaast kan een slachtoffer van gedwongen arbeid via een civiele vordering schadevergoeding verdienen. Over de bescherming van arbeidsmigranten vermeldt de toelichting nog apart dat uitbuiting, verdrijving en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden onder meer wordt teruggedrongen door middel van de Wet aanpak schijnconstructies (WAS).<sup>212</sup>

### *De Wet aanpak schijnconstructies (WAS)*<sup>213</sup>

Bij een schijnconstructie wijkt de feitelijke situatie af van de (papieren) situatie zoals die wordt voorgespiegeld. Dit met de bedoeling oneigenlijk te concurreren op arbeidsvoorwaarden zoals bepaald in wet- en regelgeving, cao-bepalingen of individuele arbeidsovereenkomsten. De WAS beoogt de rechten van arbeidsmigranten op het gebied van het arbeidsrecht te versterken door betaling onder het wettelijk minimumloon te voorkomen. Dergelijke bescherming is nodig omdat juist arbeidsmigranten kwetsbaar zijn en eerder bereid zijn om voor een lager loon te werken dan het wettelijk minimumloon of het geldende cao-loon, omdat zij dan nog steeds meer verdienen dan in hun land van herkomst. De WAS verbiedt onder meer constructies waarbij werkgevers minder dan het minimumloon betalen door daar ten onrechte bepaalde kosten of verzekerings-

207 De IAO (of *International Labour Organisation*, ILO) is een organisatie van de Verenigde Naties, die ernaar streeft over de hele wereld goede arbeidsomstandigheden te realiseren.

208 Namelijk wanneer jegens een slachtoffer een criminele handeling (1) is verricht, die gepaard gaat met een dwangmiddel (2) en die is verricht met het oogmerk van uitbuiting (3). Zie hierover uitgebreid §2.2.1 en §2.2.3.

209 Artt. 2, 3 en 4 van het Protocol van 2014.

210 *Kamerstukken II 2016/17*, 34 640, nr. 3, toelichting onder artikel 1. Strafrechtelijke onderzoek naar mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting wordt uitgevoerd door de Inspectie SZW, Directie Opsporing (ISZW-DO). De bestuurlijke aanpak van arbeidsuitbuiting gebeurt via handhaving van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV), Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), de Arbeidstijdenwet (ATW) en de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) door de Inspectie SZW.

211 *Kamerstukken II 2016/17*, 34 640, nr. 3, onder 1.2. Dit volgt ook uit de toelichting onder artikel 3 en 4.

212 *Ibid.*, onder artikel 2 onder d.

213 *Stb.* 2015, 233 en *Kamerstukken II 2014/15*, 34 108, nr. 3.

premies op in te houden. Op het minimumloon mogen volgens de WAS alleen nog verplichte of toegestane bedragen worden ingehouden. Daarnaast moet de werkgever zorgen voor een loonstrook die begrijpelijk is voor het personeel en mag het minimumloon niet langer contant worden uitbetaald.

Het is de vraag of de beschermingsmaatregelen onder de bepalingen van het strafrecht effectief voldoende bescherming bieden aan slachtoffers van gedwongen arbeid. Allereerst zijn niet alle slachtoffers van gedwongen arbeid ook slachtoffer van mensenhandel. Daarnaast is het aantal strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting gering.<sup>214</sup> Hetzelfde geldt voor het aantal vervolgingen.<sup>215</sup> En bij een vervolging volgt lang niet altijd een veroordeling.<sup>216</sup> Relatief weinig slachtoffers van gedwongen arbeid maken dan ook daadwerkelijk aanspraak op de beschermings- en compensatiemogelijkheden die het strafrecht biedt. In dit verband is de strafzaak tegen Prime Champ B.V. illustratief.

#### *De zaak Prime Champ B.V.*

In 2016 is door de rechtbank Limburg vonnis gewezen in de zaak Prime Champ.<sup>217</sup> De rechtspersoon werd vervolgd voor mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting ten aanzien van zestien Poolse arbeidsmigranten, die allen als plukker werkzaam waren in de champignonkwekerij. De rechtbank kwam tot een veroordeling ten aanzien van zes slachtoffers. De slachtoffers werden onder meer onderworpen aan extreem lange werkdagen (10 tot 13 uur per dag) waarbij hun salaris op geraffineerde wijze werd afgeroomd (bijvoorbeeld voor gedwongen huisvesting en maaltijden). Het verkrijgen van het minimumloon kon niet meer worden gegarandeerd. In de strafmotivering overwoog de rechtbank dat het afroomsysteem onderdeel uitmaakte van de normale bedrijfsvoering van Prime Champ en daarom achtte de rechtbank het zeer wel mogelijk dat ook vele andere Poolse plukkers (er waren ongeveer 200 plukkers aangetroffen in de kwekerij) in economische zin zijn uitgebuit door de verdachte. Ook in deze gevallen was dus mogelijk sprake van arbeidsuitbuiting in de zin van artikel 273f Sr. Van de 200 plukkers stonden slechts 16 plukkers vermeld op de tenlastelegging. Alleen deze zestien maakten aanspraak op een schadeloosstelling onder de bepalingen van het strafrecht. Of de overige 184 plukkers op een andere wijze zijn gecompenseerd is niet bekend.

Ook buiten het strafrecht om zijn er een aantal mogelijkheden voor slachtoffers van gedwongen arbeid om schadeloos te worden gesteld. Een slachtoffer kan bijvoorbeeld een civiele vordering indienen bij de rechter.<sup>218</sup> Het indienen en onderbouwen van een dergelijke vordering gaat echter gepaard met financiële risico's (een civiele procedure brengt immers rechtsbijstand- en griffiekosten met zich mee, die bij niet toewijzing van de vordering voor rekening komen van het slachtoffer) en is (met name voor arbeidsmigranten) niet eenvoudig. Daarnaast dient een slachtoffer ook nog eens zelf voor inning van een toegewezen vordering te zorgen. Het is dan ook de vraag in hoeverre een civiele procedure een effectief rechtsmiddel biedt voor een slachtoffer van gedwongen arbeid. Naast een civiele procedure kan een slachtoffer door middel van bestuurlijk optreden schadeloos worden gesteld. De Inspectie SZW kan een

214 Jaarlijks worden gemiddeld 20 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting verricht (zie §4.5.1).

215 Van alle bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken ziet slechts 20% van de zaken uitsluitend op uitbuiting buiten de seksindustrie (zie §5.3.2).

216 Zie hierover §2.2.3.

217 Rechtbank Limburg 10 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:9602.

218 Zie bijvoorbeeld de civiele zaak die is beschreven in §2.3.1.

dwangsom opleggen wanneer een nabetaling van te weinig uitgekeerd loon uitblijft. Het is echter niet bekend hoe vaak de Inspectie SZW van deze mogelijkheid gebruik maakt en in hoeverre nabetaling in deze gevallen ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Uit de Memorie van Toelichting bij de goedkeuring van het protocol volgt dat voor wat betreft de aanpak van gedwongen arbeid wordt ingezet op zowel strafrechtelijke opsporing als bestuurlijke handhaving. De bescherming van slachtoffers vindt ook plaats via een van deze domeinen of via het civiele recht. Deze aanpak past binnen de algehele aanpak van arbeidsuitbuiting, zoals is beschreven in de actieprogramma *Samen tegen mensenhandel*. Om te kunnen beoordelen of de maatregelen die voortvloeien uit beide aanpakken voldoende effectief zijn, is het noodzakelijk om zicht te hebben op de toepassing van deze maatregelen in de praktijk. Dergelijk zicht ontbreekt tot dusver.

### IMVO-convenanten

Mensenhandel beperkt zich niet tot de Nederlandse grenzen. De verwevenheid van de Nederlandse economie met buitenlandse handel laat zien dat Nederlandse bedrijven onderdeel vormen van keten waarin mensenhandel voorkomt. Zo blijkt uit onderzoek uit 2014 dat Nederland in sterke mate afhankelijk is van buitenlandse industrieën waarin kinderarbeid voorkomt.<sup>219</sup> Voor sommige producten die in Nederland legaal kunnen worden afgenomen geldt dan ook dat zij vervaardigd zijn door slachtoffers van mensenhandel.<sup>220</sup> Bedrijven binnen verschillende bedrijfssectoren hebben – mede daarom – het initiatief genomen tot het ontwikkelen van convenanten ter zake van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO).<sup>221</sup> Aanleiding hiervoor was een advies van de Sociaal Economische Raad (SER).<sup>222</sup> Met acht sectoren is inmiddels daadwerkelijk een convenant afgesloten met daarin afspraken over hoe maatschappelijk verantwoord te ondernemen in het buitenland en hoe bedrijven, samen met maatschappelijke organisaties en de overheid, misstanden op het gebied van mensenrechten, arbeidsrechten en milieu kunnen voorkomen.<sup>223</sup> De afspraken zijn grotendeels gebaseerd op de zogenoemde ‘Ruggie-principes’ van de Verenigde Naties en de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen voor multinationals. Deelname aan een convenant is vrijwillig. Vrijblijvend is het echter niet, nu bedrijven die meedoen zich committeren aan afspraken die zien op ‘due dilligence’ en monitoring. Het creëren van een (vrijwillige) zorgplicht voor bedrijven kan een middel zijn om het gebruik van diensten en producten die het voorwerp zijn van uitbuiting te voorkomen.<sup>224</sup> Er bestaat echter ook kritiek op de convenanten. De maatschappelijke organisaties SOMO en Schone Kleren Campagne zijn bijvoorbeeld kritisch op de effectiviteit van het Duurzame Kleding en Textiel convenant. Bijvoorbeeld ten aanzien van de steekproefsgewijze controle vanuit Nederland op de maatregelen die bedrijven hebben getroffen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden. Bij deze controle worden geen lokale vakbonden of arbeidsrechtenorganisaties betrokken en het is dan ook de vraag in hoeverre deze controles be-

219 Hendriksen & Tholen, 2014, p. 73.

220 Zie daarover ook *Nationaal Rapporteur 2016* (Zicht op Kwetsbaarheid).

221 [www.imvoconvenanten.nl](http://www.imvoconvenanten.nl) (geraadpleegd op 27 maart 2019)

222 SER, IMVO-convenanten, advies 14-04, april 2014.

223 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/imvo-convenanten> (laatst geraadpleegd op 31 januari 2019).

224 Op grond van art. 18 lid 4 van de EU-Richtlijn mensenhandel zijn lidstaten overigens verplicht om maatregelen te treffen die het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting tegen te gaan. Zie hierover meer uitgebreid §2.3.2 in *Nationaal Rapporteur, 2017* (Tiende Rapportage).

trouwbaar zijn.<sup>225</sup> Het IMVO-convenantenbeleid wordt in het najaar van 2019 geëvalueerd.<sup>226</sup> De uitkomsten van deze evaluatie kunnen aanleiding geven voor het nemen van dwingende maatregelen.<sup>227</sup>

#### *Initiatiefwetsvoorstel Wet zorgplicht kinderarbeid*

Tot slot is het goed te wijzen op het initiatiefwetsvoorstel Wet zorgplicht Kinderarbeid dat nog altijd aanhangig is in de Eerste Kamer.<sup>228</sup> Dit wetsvoorstel voorziet in een zorgplicht voor bedrijven om te voorkomen dat goederen of diensten die aan eindgebruikers worden geleverd met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Voldoet een bedrijf daar niet aan, dan kan een (nog aan te wijzen) toezichthouder een bestuurlijke boete opleggen aan het bedrijf. Herhaaldelijk verzuim levert een strafbaar feit op en kan strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Tijdens een deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer heeft een medewerker van het bureau van de Nationaal Rapporteur geadviseerd om de reikwijdte van het wetsvoorstel te verbreden, zodat bedrijven ook verplicht worden om verantwoording af te leggen over mensenhandel.<sup>229</sup> De behandeling van het initiatiefwetsvoorstel is tot op heden nog niet hervat.

Overigens zijn er een aantal landen die al dwingende regelgeving kennen op dit terrein. Zo hebben het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wetgeving, die bedrijven van een bepaalde omvang ertoe verplichten om verslag te doen over de maatregelen die zij hebben getroffen om de risico's op mensenhandel dan wel de schending van mensenrechten te identificeren en te voorkomen.<sup>230</sup> In navolging van Verenigd Koninkrijk en Frankrijk heeft ook Australië wetgeving ontwikkeld die bepaalde bedrijven verplicht om verantwoording af te leggen over hun keten.

## 2.5 Conclusie

De politieke ambitie om daders van mensenhandel op allerlei manieren aan te pakken en mensenhandelslachtoffers te beschermen en ondersteunen is groot. Dit uit zich onder meer in de ontwikkeling van beleid en actieprogramma's gericht op de intensivering van de integrale aanpak van mensenhandel (zie [Hoofdstuk 1](#)). Dit hoofdstuk beschrijft jurisprudentie en wet- en regelgeving uit de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019 die van invloed kan zijn op deze integrale aanpak.

[§2.2](#) biedt allereerst een overzicht van jurisprudentie over de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr. Artikel 273f Sr stelt alle vormen van uitbuiting strafbaar, waaronder seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (deze laatste twee uitbuitingsvormen worden tezamen ook

225 Theuws & Overeem, 2016. *Convenant duurzame kleding: te vroeg om te juichen*. Geraadpleegd 16 april 2019 via <https://www.somo.nl/nl/convenant-duurzame-kleding-en-textiel-vroeg-om-juichen/>

226 *Kamerstukken II 2018/19*, 26485, nr. 300, p. 18.

227 Het programma *Samen tegen Mensenhandel*, 2018, p 27.

228 *Kamerstukken I 2016/17*, 34 506, nr. A.

229 Nationaal Rapporteur, 5 oktober 2017, 'Rapporteur: laat wet tegen kinderarbeid ook over mensenhandel gaan', <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2017/rapporteur-laat-wet-tegen-kinderarbeid-ook-over-mensenhandel-gaan.aspx> (laatst geraadpleegd op 31 januari 2019).

230 Namelijk de 'Modern Slavery Act' uit 2015 respectievelijk 'Devoir de vigilance' uit 2017.

wel aangeduid als uitbuiting buiten de seksindustrie).<sup>231</sup> Daarnaast ziet het artikel op meerdere fases die kunnen worden onderscheiden in de uitbuiting en op allerlei type daders en slachtoffers. Inzicht in de reikwijdte en betekenis van alle onderdelen van deze strafbepaling is noodzakelijk voor een goed begrip van het artikel en een goede toepassing daarvan in de strafrechtketen. De jurisprudentie over artikel 273f Sr laat zien dat de reikwijdte van de strafbaarstelling sterk afhankelijk is van de uitbuitingsvorm die het betreft en de context waarin deze heeft plaatsgevonden. Een veroordeling voor mensenhandel vereist onder andere dat de dader handelde met het oogmerk van uitbuiting.<sup>232</sup> In het geval van seksuele uitbuiting, waarbij het slachtoffer door een ander wordt gedwongen tot het verrichten van seksuele diensten, is over het algemeen al snel sprake van oogmerk van uitbuiting. Dit komt omdat de aard van de gedwongen tewerkstelling per definitie een schending van de lichamelijke integriteit inhoudt. Dit ligt anders bij uitbuiting buiten de seksindustrie. Of de dader handelde met het oogmerk van uitbuiting is in deze gevallen ook sterk afhankelijk van factoren als de beperkingen die de gedwongen tewerkstelling of het gedwongen strafbare handelen voor het slachtoffer opleverde, en het daarmee beoogde of behaalde economische voordeel voor de dader. Deze factoren worden samen met de factor aard en duur van de gedwongen tewerkstelling of het gedwongen strafbaar handelen ook wel aangeduid als de Chinese horeca-criteria. Er dient getoetst te worden aan deze criteria bij de beoordeling of sprake is van (oogmerk van) uitbuiting buiten de seksindustrie.

Uit §2.2 volgt verder dat de jurisprudentie over seksuele uitbuiting in mindere mate richtinggevend is dan de jurisprudentie over uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit komt niet alleen vanwege de eerder beschreven heldere betekenis van het bestanddeel oogmerk van uitbuiting in het geval van seksuele uitbuiting, maar ook omdat seksuele uitbuiting al strafbaar is sinds 1911. De jurisprudentie op dit terrein heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld waardoor de rechtspraak over seksuele uitbuiting over het algemeen eenduidig is. Dit ligt anders bij uitbuiting buiten de seksindustrie. Arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting zijn nog niet zo heel lang strafbaar, namelijk sinds 2005 respectievelijk 2013. Dit is zichtbaar in de jurisprudentie over uitbuiting buiten de seksindustrie: jurisprudentie over de uitleg en reikwijdte van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting is nog altijd in ontwikkeling.<sup>233</sup> Daarbij gaat het vaak om de betekenis van de factoren uit de Chinese horeca-criteria en het gewicht dat aan deze factoren toekomt. Uit de jurisprudentie blijkt dat hierop geen eenduidig antwoord bestaat en dat dit per zaak verschilt. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van het vaststellen van het door de dader beoogde of behaalde economisch voordeel: in hoeverre zijn (aanvullende) criteria als ‘ernstige disbalans’ (§2.2.3) en ‘stelselmatigheid’ (§2.2.4) daarbij van betekenis? Een gebrek aan duidelijkheid hieromtrent leidt soms tot verwarring ten aanzien van de vraag wanneer signalen van mensenhandel sterk genoeg zijn om te spreken over uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit kan van invloed zijn op hoe arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting in de strafrechtketen wordt beoordeeld: mogelijk worden meldingen of aangiften niet (verder) opgepakt of daders niet vervolgd, omdat onduidelijkheid bestaat over waar de bewijsdrem-

231 Artikel 273f Sr stelt ook strafbaar mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Gedwongen orgaanverwijdering is niet aan bod gekomen in dit hoofdstuk, omdat in de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019 geen uitspraak is gedaan in een strafzaak waarin de verdachte werd vervolgd voor deze vorm van uitbuiting.

232 Oogmerk van uitbuiting is één van de drie onderdelen (of bestanddelen) die moeten worden bewezen om tot een veroordeling van mensenhandel (subleden 1, 4 en 9) te komen. Zie hierover §2.2.1.1.

233 Van de 212 geanalyseerde uitspraken waarin mensenhandel ten laste was gelegd, zagen slechts 38 uitspraken op arbeidsuitbuiting en 12 uitspraken op criminele uitbuiting.



pel ligt.<sup>234</sup> Om de reikwijdte van uitbuiting buiten de seksindustrie helder te krijgen, is meer ervaring met zaken over arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting noodzakelijk. Om deze ervaring op te doen, is het noodzakelijk om voldoende strafzaken aan de rechter voor te leggen.<sup>235</sup> Daarnaast dienen deze strafzaken zo te zijn opgebouwd en te worden gepresenteerd, dat zij de rechter dwingen om zich uit te laten over de reikwijdte van uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit betekent dat in het opsporingsonderzoek altijd aandacht dient te zijn voor de factoren uit de Chinese horeca-criteria in het algemeen en de factor economisch voordeel in het bijzonder. Dit draagt bij aan een stevigere bewijspositie van het Openbaar Ministerie (OM), waardoor de officier van justitie beter in staat is om de rechter uitdrukkelijk om een reactie te vragen.

§2.3 beschrijft andere (niet strafrechtelijke) jurisprudentie die van belang is voor de integrale aanpak van mensenhandel. Daarbij gaat het allereerst over jurisprudentie over de bescherming en ondersteuning van slachtoffers (§2.3.1), waaronder de toepassing van het non-punishmentbeginsel. Dit beginsel biedt bescherming aan mensenhandelslachtoffers door strafvervolgning of bestraffing van het slachtoffer achterwege te laten voor strafbare feiten, die het gevolg zijn van de mensenhandelsituatie. Niet zelden worden eerstelijns diensten binnen de politie of het OM, met een algemene en niet op mensenhandel gebaseerde taakstelling, als eerste geconfronteerd met deze vorm van mensenhandel. Het is onbekend of deze diensten deze vorm van mensenhandel herkennen en het non-punishmentbeginsel toepassen. Kennis hierover is van belang om de effectiviteit van deze beschermingsmaatregel te meten. In §2.3.2 komt jurisprudentie aan bod die van belang is voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Hieruit blijkt dat het tegengaan van (seksuele) uitbuiting wordt beschouwd als dwingende reden van algemeen belang. Dit betekent dat het belang van het bestrijden van seksuele uitbuiting dermate groot is, dat dit het stellen van bepaalde verstrekkende voorwaarden aan een vergunning rechtvaardigt. In zoverre beschikken gemeenten over een zekere ruimte om regels en voorwaarden te stellen om uitbuiting te voorkomen en ook om bestuurlijk op te treden bij signalen van mensenhandel.

§2.4 beschrijft ontwikkelingen in wet- en regelgeving in de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019. Wet- en regelgeving is bij uitstek een instrument dat kan bijdragen aan de intensivering van de aanpak van mensenhandel. Wat opvalt is dat een aantal wetsvoorstellen die deze aanpak beogen te versterken, al jarenlang op zich laten wachten. Dit geldt in het bijzonder voor het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding van misstanden in de seksbranche (§2.4.1), die al tien jaar in ontwikkeling is. De gevolgen van deze wet voor het vergunningsbeleid van gemeenten en de handhaving zijn groot. Zolang de inhoud van het aangepaste wetsvoorstel onbekend is, is het niet mogelijk om duurzaam en gedegen lokaal beleid te ontwikkelen om seksuele uitbuiting tegen te gaan. Het is daarom van groot belang dat het aangepaste wetsvoorstel binnen afzienbare tijd in consultatie gaat.

Nederland heeft zich ten aanzien van arbeidsuitbuiting gecommitteerd aan het Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (§2.4.2). Gedwongen arbeid en arbeidsuitbuiting zijn geen identieke begrippen, maar gedwongen arbeid kan onder bepaalde omstandigheden ook

234 Dat onduidelijkheid over toe te passen criteria kan leiden tot (te) hoge drempels in de strafrechtketen, blijkt ook uit het bedenktijdonderzoek van de Nationaal Rapporteur. Zie hierover Hoofdstuk 3 in [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Tiende rapportage mensenhandel).

235 Uit deze monitor blijkt onder meer dat van de mensenhandelzaken die in de periode van 2013 tot en met 2017 door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan, slechts 14% ziet op uitbuiting buiten de seksindustrie (zie §6.3).

mensenhandel opleveren. Het protocol verplicht lidstaten tot het nemen van effectieve maatregelen ter bescherming en ondersteuning van slachtoffers van gedwongen arbeid, waaronder ook schadeloosstelling. Nederland zet hierop in door middel van het strafrecht (onder andere door de vordering van de benadeelde partij in een mensenhandelzaak), het bestuursrecht (dwangsom bij het uitblijven van een nabetaling van achterstallig loon) en het civiele recht (vordering tot schadevergoeding via de civiele rechter, zie ook §2.3.1). Het is de vraag in hoeverre de beschermingsmaatregelen onder de bepalingen van het strafrecht voldoende effectief zijn. De bevindingen uit deze monitor wijzen er namelijk op dat de strafrechtelijk aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie (waaronder arbeidsuitbuiting) achterblijft. Of de beschermingsmaatregelen onder het domein van het bestuursrecht en civiele recht effectief zijn, is niet bekend. Op beiden bestaat vooralsnog geen zicht. Gelet op het gewicht dat de wetgever aan deze beide domeinen toekent in de bescherming van slachtoffers van gedwongen arbeid (waaronder mogelijk dus ook mensenhandelslachtoffers), is van belang dat monitoring van de toepassing van de maatregelen binnen deze domeinen mogelijk wordt (zie ook [Hoofdstuk 1](#)). Alleen dan kan worden beoordeeld of deze maatregelen effectief zijn en voldoende bescherming bieden.

### 3.1 Inleiding

Het is op dit moment niet bekend hoeveel daders betrokken zijn bij de uitbuiting van de naar schatting jaarlijks 5.000 tot 7.500 (mogelijke) slachtoffers in Nederland. Dit is voor de totstandkoming en monitoring van een zo effectief mogelijke integrale aanpak van mensenhandel (zie [Schema 1](#) in §1.1), waaronder de strafrechtelijke aanpak, een groot gemis. De omvang van de daadwerkelijke populatie daders, oftewel: de daderprevalentie (zowel de daders in beeld als de daders die buiten beeld blijven), dient namelijk als het vertrekpunt van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Hiertegen moeten de daders die in beeld komen bij opsporingsinstanties worden afgezet. Het verschil tussen het daadwerkelijke aantal daders en het aantal daders dat in beeld komt (de ratio van de daders in en uit beeld) maakt namelijk meetbaar in hoeverre de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel toereikend is. Daarbij zouden de deelprevalenties van het daderschap van de vier verschillende mensenhandelvormen (zie §1.2.2) de strafrechtelijke aanpak ook sturing geven. De verschillende ratio's (van de daders in en uit beeld) per mensenhandelvorm maken immers zichtbaar of bepaalde, en zo ja welke, groepen daders vaker strafrechtelijk optreden ontlopen dan andere groepen daders. Tot slot kan het meten van de prevalenties in verschillende jaren ook het effect van strafrechtelijke interventies zichtbaar maken en de aanpak waar nodig bijsturen. Nu de aard en omvang van de daderprevalentie echter niet bekend is, maar wel vaststaat dat lang niet alle daders in beeld komen, is sprake van een zogenaamd 'dark figure': een onbekend aantal daders dat buiten beeld blijft.

Merk op dat de daders die wel in beeld komen hoogstwaarschijnlijk geen representatieve vertegenwoordiging zijn van de daadwerkelijke populatie. De (daders van de) verschillende verschijningsvormen van mensenhandel zijn namelijk niet allemaal even goed in beeld. Dit heeft voor een groot deel te maken met de selectieve inspanningen (expertise, capaciteit en prioriteit) van opsporingsinstanties (de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW)). Zo kunnen – in de registraties – daders van bijvoorbeeld grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (van meerderjarige vrouwen uit Oost-Europa) oververtegenwoordigd zijn, en daders van bijvoorbeeld binnenlandse criminele uitbuiting (van minderjarige jongens) juist ondervertegenwoordigd. De registraties (oftewel de cijfers over de daders in beeld) geven dan dus een vertekend beeld van de daadwerkelijke verhoudingen tussen de verschillende verschijningsvormen.

Dit hoofdstuk gaat hierna (§3.2) eerst in op de reeds bekende slachtofferprevalentie en waarom die niet volstaat als indicatie voor de daderprevalentie. §3.3 zet uiteen waarom de meest gangbare methode om inzicht te krijgen in het 'dark figure' zich niet goed leent voor het daderschap van de verschillende vormen van mensenhandel in Nederland. Vervolgens geeft §3.4 een aanzet om in de toekomst wel te beschikken over deze informatie. §3.5 sluit dit hoofdstuk af met de conclusie.

### 3.2 De slachtofferprevalentie

In 2017 heeft de Nationaal Rapporteur in samenwerking met de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) een eerste betrouwbare schatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland gepubliceerd.<sup>1</sup>

*De eerste betrouwbare schatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland*  
Het gaat volgens de schatting van de Nationaal Rapporteur en UNODC (gebaseerd op de jaren 2014 en 2015) om jaarlijks zo'n 5.000 tot 7.500 (mogelijke) 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).<sup>2</sup> Deze ratio (van de slachtoffers in en uit beeld) verschilt echter tussen de verschillende mensenhandelvormen, waarvan de drie voornaamste hierna zijn beschreven.<sup>3</sup>

De meest voorkomende mensenhandelvorm in Nederland is binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU). Dit zijn per definitie Nederlandse slachtoffers. Slachtoffers van BL-SU maken ongeveer de helft van alle slachtoffers van mensenhandel uit (46%, n≈3.000).<sup>4</sup> Het gaat hierbij vaak om minderjarigen (47%, n≈1.300) en vrijwel altijd om vrouwen of meisjes (98%). BL-SU is het meest verborgen: gemiddeld is slechts 15% in beeld, en van de minderjarigen zelfs maar 11%.

Ongeveer een vijfde (21%, n≈1.300)<sup>5</sup> van de geschatte populatie is slachtoffer van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU). Dit zijn per definitie buitenlandse slachtoffers. Een aanzienlijk deel van deze groep slachtoffers is minderjarig (19%) en het gaat meestal om vrouwen (89%). Ondanks dat deze mensenhandelvorm het beste in beeld is (33%), vindt ook de uitbuiting van deze slachtoffers nog grotendeels plaats onder de radar.

Bijna een kwart (23%, n≈1.400)<sup>6</sup> is slachtoffer van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS). Hierbij gaat het ook per definitie om buitenlandse slachtoffers. 14% van hen is minderjarig en het gaat bij deze groep om net zoveel mannelijke als vrouwelijke slachtoffers (50%). Van deze mensenhandelvorm komt ongeveer één op de vijf slachtoffers (21%) in beeld.

De schatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland is gemaakt op basis van de 'multiple systems estimation (MSE)'-methode<sup>7</sup> en uitgevoerd door experts op het gebied

1 UNODC en Dutch National Rapporteur, 2017.

2 CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die bij hen gemeld worden. Deze registratie beoogt de aard en omvang van de gesignaleerde slachtoffers in Nederland in beeld te brengen. De registratietaak is dan ook ten behoeve van de Nationaal Rapporteur bij CoMensha belegd (Vreemdelingscirculaire 2000). Zie ook [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3.

3 Gezien het kleine aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS), is de daarop gebaseerde deelschatting van deze mensenhandelvorm minder indicatief en daarom verder niet toegelicht.

4 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Figuur 5.1 en §5.1.1.

5 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Figuur 5.1 en §5.1.2.

6 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Figuur 5.1 en §5.1.3.

7 Zie voor meer informatie over deze schatting(s)methode: UNODC en Dutch National Rapporteur, 2017 en [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2.

van omvangschattingen van verborgen populaties.<sup>8</sup> In het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel*<sup>9</sup> (verder: actieprogramma, zie §1.3) staat dat het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) van plan is om een tweede schatting te laten uitvoeren van het aantal (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Deze tweede schatting zal waarschijnlijk gebaseerd worden op dezelfde schattingsmethode.<sup>10</sup>

De slachtofferprevalentie is echter slechts in beperkte mate een indicatie van de daderprevalentie. Dit komt omdat de gemiddelde dader-slachtofferverhouding niet bekend is, die daarbij (naar verwachting) verschilt per mensenhandelvorm.<sup>11</sup> Het komt immers niet zelden voor dat één dader meerdere slachtoffers maakt en/of dat meerdere daders betrokken zijn bij de (beoogde) uitbuiting van hetzelfde slachtoffer.

### 3.3 De onmogelijkheid om de daderprevalentie te duiden

Het ‘dark figure’-probleem is niet uniek voor mensenhandel, ook andere criminaliteitsvormen hebben hiermee te maken. De meest gebruikte manier om toch zicht te krijgen op het ‘dark figure’ is het laten invullen van enquêtes die (onder meer) vragen naar eigen strafbaar gedrag onder een steekproef van de bevolking. In het geval van mensenhandel zitten aan dit zelfgerapporteerd daderschap echter zoveel kanttekeningen, dat het niet geschikt is om de omvang van het daadwerkelijke aantal daders van mensenhandel in Nederland te schatten.

Voor dit soort bevolkingsonderzoek is namelijk vereist dat een representatieve (of representatief te maken) steekproef getrokken kan worden uit een bekende populatie (zoals de Nederlandse bevolking), waar het onbekende aantal daders een substantieel deel van uitmaakt.<sup>12</sup> Het eerste probleem bij dit vereiste is het feit dat er geen bekende populatie bestaat waar alle daders van mensenhandel deel van uitmaken – en waaruit dus een steekproef getrokken zou kunnen worden. Zo hebben lang niet alle daders de Nederlandse nationaliteit en bevinden sommige daders zich zelfs niet eens op Nederlands grondgebied. Het tweede probleem bij dit vereiste van het kunnen trekken van een representatieve steekproef, is dat mensenhandel in Nederland – in vergelijking tot veel andere criminaliteitsvormen – maar weinig voorkomt. Er zou daarom een onrealistisch grote steekproef nodig zijn om voldoende daders te kunnen includeren op basis waarvan de omvang van het daadwerkelijke aantal daders (van de verschillende mensenhandelvormen) kan worden bepaald.<sup>13</sup>

Na het trekken van de juiste steekproef (wat in het geval van mensenhandel dus niet (goed) mogelijk lijkt), bestaat vervolgens het risico op een lage respons. Het al dan niet (volledig) invullen van de vra-

8 Dr. Cruyff en prof. dr. van der Heijden.

9 Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018.

10 Mondelinge informatie van het ministerie van JenV. Volgens onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en Dialogic is de schatting op basis van het MSE-model van de Nationaal Rapporteur en UNODC redelijk betrouwbaar (zie Smit et al, 2018).

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

12 Van der Heijden, Cruyff en Böhning, 2014.

13 Van der Heijden, Cruyff en Böhning, 2014.

genlijst door alle benaderde personen in de steekproef is immers gebaseerd op vrijwilligheid.<sup>14</sup> Onder de respondenten (de benaderde personen die meewerken) bestaat voorts het gevaar van sociaal wenselijke antwoorden.<sup>15</sup> Vragen naar crimineel gedrag kan, gezien de gevoelige aard van het onderwerp, leiden tot onderrapportage. In het geval van het ernstige delict mensenhandel is het niet ondenkbaar dat dit zelfs een nog grotere rol speelt. Met name ten aanzien van de seksuele uitbuitingsvormen, omdat hierop in de samenleving een groter taboe rust. Overigens is ook overrapportage mogelijk, bijvoorbeeld om een 'stoere' indruk te maken.<sup>16</sup>

Daarbij doet het stereotiepe beeld van mensenhandel vaak geen recht aan de werkelijkheid en zijn bepaalde verschijningsvormen van mensenhandel veel bekender dan andere. Hierdoor is het mogelijk dat daders zichzelf lang niet altijd ook als zodanig identificeren (net als soms het geval is bij slachtoffers). Vanwege het brede scala aan gedragingen en omstandigheden die vallen onder de reikwijdte van mensenhandel (zie ook [Hoofdstuk 2](#)), lijkt het lastig om deze onwetendheid te ondervangen met (een werkbaar aantal) vragen naar concreet beschreven gedragingen. In ieder geval voor het meten van de omvang van (het daderschap van) mensenhandel in al zijn verschijningsvormen.

### 3.4 De mogelijkheid om de daderprevalentie te duiden

Gelukkig bestaan er ook andere mogelijkheden om tot betrouwbare schattingen te komen van populaties die zich lastig laten meten met vragenlijsten. De eerdergenoemde schatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers per mensenhandelvorm (zie [§3.2](#)) op basis van de MSE-methode is hiervan een voorbeeld. Hierna worden twee mogelijke manieren (niet-limitatief) genoemd om in de toekomst ook tot een eerste betrouwbare schatting van het aantal daders van de verschillende vormen van mensenhandel in Nederland te komen.<sup>17</sup>

#### *De vangst-hervangstmethode*

Wetenschappers gebruiken de '(single register) capture recapture'-methode, oftewel de vangst-hervangstmethode, reeds jaren met succes om – op basis van enkel de politieregistratie – het aantal daders van bepaalde criminaliteitsvormen te schatten.<sup>18</sup> Dit is bijvoorbeeld gedaan bij de schatting van het

14 Van der Heijden, Cruyff en Van Gils, 2017.

15 Van der Heijden, Cruyff en Böhning, 2014.

16 Van der Heijden, Cruyff en Van Gils, 2017. Er bestaan overigens wel manieren om te controleren voor over- en onderrapportage.

17 Dit zijn niet per definitie de enige twee manieren. Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat methoden gebaseerd op het analyseren van internetverkeer ook uitkomst kunnen bieden, met name ten aanzien van de seksuele uitbuitingsvormen. De seksuele diensten die slachtoffers (gedwongen) leveren moeten immers aangeboden worden en dit gebeurt vandaag de dag grotendeels op het open internet waar potentiële klanten te bereiken zijn. Of met 'text mining' (en 'self learning software') achterhaald zou kunnen worden of achter de aangeboden diensten mensenhandel schuilgaat, en of dit vervolgens te relateren is aan unieke daders, is een vraag die het onderzoeken waard is.

18 Van der Heijden, Cruyff en Böhning, 2014 en Van der Heijden, Cruyff en Van Gils, 2017.

aantal daders van huiselijk geweld.<sup>19</sup> Op basis van de verhouding tussen het aantal daders dat éénmaal met de politie in aanraking komt, en het aantal daders dat meermalen met de politie in aanraking komt, wordt een schatting gemaakt van het aantal daders dat nooit met de politie in aanraking komt.<sup>20</sup> Het idee hierachter is als volgt:

- Wanneer de pakkans klein is, betekent dit dat slechts een heel klein deel van de daders bij de politie in beeld komt. De kans dat een dader éénmaal met de politie in aanraking komt is dan dus klein, laat staan de kans dat hij of zij zelfs twee (of meer) keer gepakt wordt. Als maar een heel klein deel van de daders in de politieregistratie meer dan eens met de politie in aanraking komt, impliceert dit dus een groot 'dark figure', oftewel een groot aantal daders dat niet bij de politie in beeld is gekomen.
- Wanneer de pakkans groot is, betekent dit dat een aanzienlijk deel van de daders bij de politie in beeld komt. De kans dat een dader éénmaal met de politie in aanraking komt is dan dus groot, waardoor ook de kans dat hij of zij twee (of meer) keer gepakt wordt aanwezig is. Als een substantieel deel van de daders in de politieregistratie meer dan eens met de politie in aanraking komt, impliceert dit dus een klein 'dark figure', oftewel een klein aantal daders dat niet bij de politie in beeld is gekomen.

De methodiek is echter niet op alle vormen van criminaliteit toepasbaar. Zo blijkt de vangst-hervangst-methode op basis van de politieregistratie wel geschikt voor het schatten van jeugdige daders van het online verspreiden van seksueel beeldmateriaal van minderjarigen en online bedreiging, maar niet voor hacken.<sup>21</sup> Voor het kunnen toepassen van de vangst-hervangstmethode gelden namelijk een aantal voorwaarden. Er zijn voldoende geregistreerde daders nodig waarvan een voldoende aantal ook meermalen in de politieregistratie voorkomt voor het betreffende delict. Ook zijn er genoeg achtergrondgegevens over de daders zelf nodig.<sup>22</sup> Uiteraard moet ook de registratie van de één- en meermalen met de politie in aanraking gekomen daders van het betreffende delict correct zijn.<sup>23</sup> Voorts geldt dat de vangst-hervangstmethode onafhankelijke hervangst vereist.<sup>24</sup> Dit betekent dat het feit dat een dader éénmaal met de politie in aanraking is gekomen voor het betreffende delict, de kans dat de dader nogmaals met

19 Zie Van der Veen en Bogaerts, 2010 (de eerste schatting van (o.a.) het jaarlijks aantal daders van huiselijk geweld in Nederland op basis van politiecijfers en de vangst-hervangstmethode) en Van der Heijden, Cruyff en Van Gils, 2014 (de schatting van (o.a.) het jaarlijks aantal daders van huiselijk geweld onder allochtonen en autochtonen in Nederland op basis van politiegegevens en de vangst-hervangstmethode). Ten aanzien van deze schatting concluderen Snippe e.a. (2016) – in een vooronderzoek naar de geschiktheid van databronnen en methoden voor de omvangschatting van huiselijk geweld en kindermishandeling – dat de omvangschatting van plegers van huiselijk geweld op dit moment inderdaad het beste bepaald kan worden met behulp van vangst-hervangst op basis van de politieregistratie (verrijkt met informatie uit (o.a.) de strafrechtketen). Om in de toekomst tot nog betere schattingen te komen raden zij de MSE aan waarbij registratiegegevens uit de justitiële keten en de zorgketen (hulpverlening en gezondheidszorg) gebruikt worden (bij voorkeur aangevuld met bevolkingsonderzoeken in het kader van triangulatie).

20 Van der Heijden, Cruyff en Böhning, 2014 en Van der Heijden, Cruyff en Van Gils, 2017.

21 Van der Heijden, Cruyff en Van Gils, 2017.

22 Van der Heijden, Cruyff en Van Gils, 2017.

23 Van der Heijden, Cruyff en Böhning, 2014. Dit geldt ook voor de geregistreerde informatie over relevante covariaten.

24 Dit is de voornaamste reden waarom deze methode niet geschikt bleek voor het schatten van de populatie slachtoffers (*Nationaal Rapporteur, 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), pp. 17-20). Andersom lijkt op het eerste gezicht de MSE-methode – op basis waarvan de populatie slachtoffers wordt geschat – zich niet te lenen voor de populatie daders. Immers, de MSE-methode vereist onder meer dat het deel van de te schatten populatie dat in beeld komt, geïdentificeerd en (herleidbaar) geregistreerd wordt door verschillende instanties (minstens drie).

de politie in aanraking komt niet mag veranderen (vergroten of verkleinen). (Kwalitatieve) informatie over het gedrag van daders en de politie moet uitwijzen of, en zo ja, hoe groot dit probleem voor het betreffende delict is.<sup>25</sup> Gezien voorgaande is een vooronderzoek naar de geschiktheid van de vangst-hervangstmethode voor het daderschap van mensenhandel nodig. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de politie in het geval van mensenhandel niet de enige opsporingsinstantie is die verdachten registreert.<sup>26</sup> Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) dat de drie opsporingsinstaties die belast zijn met de opsporing van mensenhandel ondersteunt met het verzamelen van informatie – uit onder andere de opsporingsregistraties – zou in dit kader mogelijk een rol kunnen spelen.

#### *Onderzoek naar de verhouding tussen het aantal daders en slachtoffers*

Zoals reeds in §3.2 vermeld is de slachtofferprevalentie slechts in beperkte mate een indicatie van de daderprevalentie. Immers, één dader kan meerdere slachtoffers maken en tegelijkertijd kunnen meerdere daders betrokken zijn bij de uitbuiting van hetzelfde slachtoffer. Wanneer echter (per mensenhandelvorm) de gemiddelde dader-slachtofferverhouding bekend is, dan kan op basis van de slachtofferprevalentie (per mensenhandelvorm) ook het daadwerkelijke aantal daders berekend worden. Om dit mogelijk te maken zou dus onderzoek naar de dader-slachtoffer-verhoudingen (en dader- en slachtofferkenmerken) van de verschillende mensenhandelvormen gedaan moeten worden. Wanneer hierbij wordt uitgegaan van de dader-slachtofferverhoudingen zoals die voorkomen bij de mensenhandel die in beeld is, rijst echter de vraag in hoeverre deze geregistreerde verhoudingen representatief zijn voor de daadwerkelijke verhoudingen. Het is immers denkbaar dat deze verhoudingen niet (altijd) helemaal goed in beeld komen. Om voorgaande lijkt het van belang om de dader-slachtofferverhoudingen in (verschillende fases in) de strafrechten te onderzoeken en deze resultaten te relateren aan onderzoek op basis van ook een andere methode (triangulatie). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het afnemen van (semi-)gestructureerde interviews met daders, waarbij niet alleen gevraagd wordt naar het eigen daderschap (en bijbehorende dader-slachtofferverhoudingen), maar ook naar dat van andere daders.<sup>27</sup>

### 3.5 Conclusie

Het is op dit moment niet bekend hoeveel daders betrokken zijn bij de uitbuiting van de naar schatting jaarlijks 5.000 tot 7.500 (mogelijke) slachtoffers in Nederland. Dit is voor de totstandkoming en monitoring van een zo effectief mogelijke (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel een groot gemis (§3.1). Zo zou het verschil tussen het daadwerkelijke aantal daders per mensenhandelvorm en het aantal daders dat in beeld komt, namelijk meetbaar maken in hoeverre de (strafrechtelijke) aanpak van de verschillende mensenhandelvormen toereikend is.

25 Dit wordt ook wel het ‘contagion-problem’ genoemd (Van der Heijden, Cruyff en Böhning, 2014). Als tweede belangrijkste probleem bij de vangst-hervangstmethode noemen zij ‘overdispersion’. Oftewel: het niet kunnen includeren van covariaten in het schattingsmodel die van invloed zijn op de kans dat een dader met de politie in aanraking komt (omdat deze relevante covariaten niet gemeten/geregistreerd zijn). Of hiervan sprake is kan overigens wel getest worden, waardoor hiermee – indien van toepassing – rekening kan worden gehouden bij de interpretatie van de schatting.

26 Ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing (ISZW-DO) zijn belast met de opsporing (en bijbehorende registratie) van (bepaalde vormen van) mensenhandel (zie §4.2).

27 Dit wordt ook wel de ‘network scale up’-methode genoemd.



Omdat kennis over de dader-slachtofferverhoudingen ontbreekt, is de reeds bekende schatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers per mensenhandelvorm in Nederland slechts een beperkte indicatie van de daderprevalentie (§3.2). Bevolkingsonderzoek (zelfgerapporteerd daderschap) is om verschillende redenen ook niet geschikt om het daderschap van specifiek mensenhandel te schatten (§3.3). De vangst-hervangstmethode op basis van de politieregistratie en (triangulatie-)onderzoek naar de dader-slachtofferverhouding per mensenhandelvorm lenen zich hiertoe mogelijk wel (§3.4). De toepasbaarheid van deze twee manieren vereist op dit moment nog nader vooronderzoek. Daarnaast is het goed om ook te onderzoeken of er nog andere mogelijkheden bestaan voor het schatten van de daderpopulatie van de vier verschillende mensenhandelvormen.

Het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel* erkent het grote belang van het hebben van zicht op het daadwerkelijke aantal slachtoffers en zet hier ook op in. Dit geldt momenteel echter nog niet voor ook het schatten van de daderprevalenties van de vier mensenhandelvormen. Het programma benadrukt wel dat het beschouwd moet worden als een levend document, waarbij ruimte is voor aanvullende acties. Het zou daarom goed zijn als het voornemen om te komen tot een eerste betrouwbare schatting van het aantal daders per mensenhandelvorm zou worden toegevoegd aan het programma. De eerste stap hiertoe is het (laten) uitvoeren van vooronderzoek naar de hiervoor best geschikte methode.



## 4 Opsporing

### *De integrale aanpak van mensenhandel – de signalering en opsporing van daders*

Schema 1 in §1.1 toont dat – conform internationale verplichtingen – de integrale aanpak van mensenhandel bestaat uit zowel een preventieve als een reactieve kant en dat een sluitende aanpak zowel slachtoffergericht als dadergericht is. De reactieve dadergerichte aanpak beoogt daderschap – en daarmee slachtofferschap – te signaleren, te stoppen en te bestraffen. Dit kan zowel middels het strafrecht als middels het bestuursrecht. Dit hoofdstuk gaat over de opsporing van daders (zie de linkerkant (strafrecht) onder doel 2 (het signaleren en stoppen van daderschap)). Binnen de strafrechtelijke aanpak volgt de fase van opsporing op de fase van signalering. Het is echter niet mogelijk om over deze fase te rapporteren. De huidige wijze van registratie van mensenhandelsignalen bij opsporingsinstanties leent zich hier namelijk niet voor. Dit komt omdat opsporingsinstanties gebruik maken van verschillende registratiesystemen voor de mutatie van signalen van mensenhandel en omdat er niet structureel gebruik wordt gemaakt van dezelfde incidentcodes voor mensenhandel.<sup>1</sup> Daarnaast bestaat er voor opsporingsinstanties ook geen mogelijkheid om de mensenhandelvorm (zie §1.2.2) te registreren. Voor inzicht in de signalering van mensenhandel bij de politie zou de informatiegestuurde werkwijze die landelijk zal worden uitgerold in de toekomst wellicht een uitkomst bieden (zie §4.2).

### 4.1 Inleiding

Om daders van mensenhandel te stoppen en vervolgens te kunnen vervolgen en berechten is opsporing noodzakelijk. Het belang van de bestrijding van mensenhandel, en specifiek de rol van opsporing daarin, is recentelijk ook benadrukt door zowel het kabinet als verschillende ministeries. Een inhaalslag in de opsporing van mensenhandel in de vorm van investeringen in de verschillende opsporingsinstanties wordt specifiek benoemd in het regeerakkoord van de coalitie.<sup>2</sup> Zoals beschreven in §1.3, ondertekenden in 2018 vier ministeries het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel*. Binnen twee van de actielijnen – doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel en de aanpak van arbeidsuitbuiting – wordt het versterken van de opsporing van mensenhandel belicht. De opsporing van mensenhandel wordt daarnaast benoemd als een van de vier belangrijkste landelijke beleidsdoelstellingen

<sup>1</sup> Mondelinge informatie Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), d.d. 22 november 2018.

<sup>2</sup> VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017-2021.

voor de politie voor de komende jaren.<sup>3</sup> In de uitwerking van de Landelijke Veiligheidsagenda staan concrete afspraken vastgelegd over de intensivering van de aanpak van mensenhandel.

In Nederland zijn drie instanties verantwoordelijk voor de opsporing van mensenhandel: de Nationale Politie, de Inspectie Sociale Zaken Werkgelegenheid, Directie Opsporing (ISZW-DO) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). De meeste concrete aanleiding voor een opsporingsonderzoek naar mensenhandel is een slachtoffer dat bij een opsporingsinstantie bekend is en aangifte doet van mensenhandel. Daarnaast kunnen signalen van mensenhandel die op een andere wijze onder de aandacht van een opsporingsinstantie zijn gekomen aanleiding geven tot onderzoek. De Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie (OM) schrijft voor dat signalen van mensenhandel in alle gevallen moeten worden opgepakt. Een opsporingsonderzoek vindt plaats onder het gezag van de officier van justitie. Na afronding van het opsporingsonderzoek wordt het dossier opgestuurd naar het OM. Hiermee eindigt de betrokkenheid van de opsporingsinstantie.

Dit hoofdstuk geeft inzicht in het aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel door de drie opsporingsinstanties in de periode 2013 tot en met 2017. Het was eerder niet mogelijk te rapporteren over de aard en omvang van het totaal aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. De reden daarvoor is dat het binnen de registratie van de verschillende opsporingsinstanties niet mogelijk was een geautomatiseerd overzicht te genereren voor het uitvoeren van analyses. Daarnaast werden mensenhandel en mensensmokkel destijds nog vaak onder eenzelfde feitencode geregistreerd.<sup>4</sup> Dit maakte het onmogelijk om onderzoeken naar mensenhandel te onderscheiden. Wanneer de Nationaal Rapporteur in het verleden rapporteerde over de opsporing van mensenhandel werd daarom handmatig gekeken naar een selectie van een aantal opsporingsonderzoeken binnen één jaar.<sup>5</sup>

In §4.2 worden kort enkele fases in het opsporingsonderzoek beschreven aan de hand van de daarvoor geldende beleidsregels en de daarover beschikbare beleidsinformatie. In §4.3 wordt ingegaan op de data over opsporingsonderzoeken die voor deze monitor zijn gebruikt. De resultaten uit de analyse van deze data staan beschreven in §4.4 (aantal opsporingsonderzoeken), §4.5 (aard van de opsporingsonderzoeken) en §4.6 (opsporingsinstanties). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie in §4.7.

3 Brief aan de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 14 november 2018, *Kamerstukken II 2018/19*, 29 911, nr. 2012, en Ministerie van Justitie en Veiligheid 3 december 2018 (Uitwerking Veiligheidsagenda).

4 In 2012 en 2014 constateerde de rapporteur dat mensenhandel en mensensmokkel onder dezelfde code werden geregistreerd. Om opsporingsonderzoeken naar mensenhandel – en daarbij betrokken verdachten – te kunnen onderscheiden van mensensmokkel, volgde daarom een aanbeveling om de politieregistratie hierop aan te passen. Dat is sindsdien gebeurd (zie *Nationaal Rapporteur, 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), Aanbeveling 6, en *Nationaal Rapporteur, 2014* (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), Aanbeveling 3).

5 Zie *Nationaal Rapporteur, 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), Hoofdstuk 5 en *Nationaal Rapporteur, 2014* (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), Hoofdstuk 6. Het ging in allebei de jaren om een getrapte steekproef van het totaal aantal opsporingsonderzoeken die naar het OM zijn ingestuurd, nog exclusief de onderzoeken die vrijwel direct door het OM geseponeerd waren.

## 4.2 Het opsporingsonderzoek

### Opsporingsinstanties

Welke instantie mensenhandel opspoor, is afhankelijk van de aard van de mensenhandel en de plaats waar deze zich voordoet.<sup>6</sup> In dit verband is van belang dat in deze monitor onderscheid wordt gemaakt tussen vier verschillende mensenhandelvormen, namelijk: binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU), grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU), binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS) en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS).<sup>7</sup> De politie doet onderzoek naar seksuele uitbuiting (BL-SU en GO-SU) en criminele uitbuiting (BL-UBS en GO-UBS). Binnen elke regionale politie-eenheid is de opsporing van mensenhandel ondergebracht bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM).<sup>8</sup> Anders dan de naamgeving doet vermoeden doet een AVIM ook strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel zonder dat sprake is van een relatie met migratie of vreemdelingen. Het opsporingsonderzoek door een AVIM vindt plaats onder het gezag van de officier van justitie van een arrondissementsparket. Naast een AVIM kan ook de Landelijke Eenheid betrokken zijn bij een opsporingsonderzoek naar mensenhandel.<sup>9</sup> Onderzoeken van de Landelijke Eenheid vinden plaats onder het gezag van de officier van justitie bij het Landelijk Parket.

ISZW-DO is in beginsel verantwoordelijk voor de opsporing van arbeidsuitbuiting (zowel BL-UBS als GO-UBS). ISZW-DO is een bijzondere opsporingsinstantie en heeft dezelfde opsporingsbevoegdheden als de politie, maar dan specifiek voor het opsporen van strafbare feiten op het gebied van werk en inkomen. ISZW-DO handelt op grondslag van het strafrecht en verricht opsporingsonderzoek onder het gezag van de officier van justitie van het Functioneel Parket. Alhoewel de opsporing van arbeidsuitbuiting is belegd bij ISZW-DO, doet ook de politie hier soms nog onderzoek naar. Een mogelijke reden hiervoor is dat nog geen landelijke samenwerkafspraken bestaan tussen ISZW-DO en de politie over wanneer een zaak door de politie moet worden overgedragen aan ISZW-DO.<sup>10</sup>

Tot slot houdt ook de KMar zich bezig met de opsporing van mensenhandel.<sup>11</sup> De KMar doet dit in het kader van de uitvoering van de algemene politietaak op Schiphol en andere daartoe aangewezen lucht-

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

7 Zie hierover ook §1.2.2.

8 Er zijn tien regionale politie-eenheden en daarmee ook tien AVIM's. De AVIM maakt onderdeel uit van de Dienst Regionale Recherche (DRR). Binnen elke AVIM is een landelijk specialist mensenhandel aangesteld, die binnen de regionale eenheid optreedt als expert op het gebied van mensenhandel. De landelijk specialisten mensenhandel overleggen maandelijks met elkaar in het LOSM.

9 Opgemerkt wordt dat de Landelijke Eenheid in de periode van 2013 tot en met 2017 nagenoeg geen slachtoffers van mensenhandel heeft gemeld bij CoMensha. Zie §3.5.1 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

10 Schriftelijke informatie van NeXt migratie d.d. 11 februari 2019 en schriftelijke informatie van ISZW-DO d.d. 20 februari 2019. Overigens bestaan wel op lokaal niveau (mondelinge) afspraken.

11 Zie over een uitvoerige beschrijving van de taakstelling van de KMar ten aanzien van mensenhandel §3.3.3 in *Nationaal Rapporteur, 2017* (Tiende rapportage mensenhandel).

havens.<sup>12</sup> Het uitvoeren van de algemene politietaak brengt met zich mee dat de KMar zelfstandig en pro-actief opsporingsonderzoeken kan verrichten naar mensenhandel en in het geval van een verdenking een verdachte kan aanhouden.<sup>13</sup> Naast het uitoefenen van de algemene politietaak op enkele luchthavens houdt het team Mobiel Toezicht Veiligheid van de KMar ook toezicht aan de landsgrenzen op grond van de Vreemdelingenwet 2000.<sup>14</sup> In het kader van deze taakstelling kan de KMar signalen van mensenhandel waarnemen. Ook kan de KMar in het geval van een verdenking de eerste strafvorderlijke maatregelen nemen tegen een verdachte.<sup>15</sup> Alhoewel de KMar zelfstandig opsporingsonderzoek kan verrichten en strafvorderlijke maatregelen kan nemen tegen de verdachte, is in de thans geldende samenwerkingsafspraken tussen de KMar en de politie bepaald dat de KMar signalen van mensenhandel en incidentinformatie zo snel mogelijk overdraagt aan de politie.<sup>16</sup> De KMar heeft tegenwoordig dus vooral een signalerende rol aan de grens.<sup>17</sup> De KMar heeft vooral zicht op grensoverschrijdende uitbuiting (GO-SU en GO-UBS).

Voor wat betreft het uitvoeren van een opsporingsonderzoek naar mensenhandel gelden voor alle drie de instanties dezelfde beleidsregels. Deze beleidsregels staan in de Aanwijzing mensenhandel van het OM.<sup>18</sup> In de Aanwijzing mensenhandel staan onder andere instructies ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.<sup>19</sup> Alhoewel de Aanwijzing mensenhandel vooral instructies bevat voor de officier van justitie, zijn de instructies ook van belang voor de opsporing. Het opsporingsonderzoek wordt immers uitgevoerd onder het gezag van de officier van justitie, die als zodanig beslissingen neemt die van invloed zijn op het opsporingsonderzoek en de nog in te stellen vervolging.<sup>20</sup> In aanvulling op deze Aanwijzing geldt voor de politie een Referentiekader mensenhandel en mensensmokkel.<sup>21</sup> Dit Referentiekader geeft een beschrijving van de aanpak van mensenhandel door de politie, waarbij aandacht is voor het toezicht op de vergunde en onvergunde prostitutiesector en voor de opsporing. Met betrekking tot het verrichten van opsporing benoemt het Referentiekader een aantal algemene uitgangspunten, onder meer ten aanzien van informatiegestuurd werken, slachtofferbejegening en financieel rechercheren.<sup>22</sup> Voor wat betreft het verrichten van opsporing in mensenhandelzaken hebben zowel ISZW-DO als de KMar geen interne beleidsregels in aanvulling op de Aanwijzing mensenhandel.<sup>23</sup>

12 Art. 4, eerste lid, onder c Politiewet 2012. De luchthavens waar de KMar de algemene politietaak uitoefent, zijn Rotterdam-The Hague Airport, Eindhoven Airport, Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde. Ook heeft de KMar de politietaak op de luchthavens op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

13 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 29 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 28 638, nr. 150.

14 Art. 4, eerste lid, onder f Politiewet 2012.

15 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 29 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 28 638, nr. 150. In deze gevallen wordt altijd een AVIM en een officier van justitie betrokken, zodat afspraken kunnen worden gemaakt over de overdracht en opvolging van de zaak.

16 Samenwerkingsafspraken NP/KMar van september 2017 (niet openbaar). Deze samenwerkingsafspraken worden in de eerste helft van 2019 herzien (schriftelijke informatie van de KMar d.d. 13 februari 2019).

17 Schriftelijke informatie van de KMar d.d. 13 februari 2019.

18 Aanwijzing mensenhandel (*Start*. 2013, 16816).

19 De overige regels in de Aanwijzing mensenhandel zien op de samenwerking met andere partners ten behoeve van een geïntegreerde aanpak en bestuurlijke handhaving van mensenhandel.

20 Art. 12 Politiewet 2012 en art. 148 Sv.

21 Referentiekader Mensenhandel en Mensensmokkel (Referentiekader MM), vastgesteld door het LOSM in juni 2016 (niet openbaar), p. 4.

22 Referenties 12, 13, 17 en 21 uit het Referentiekader MM.

23 Schriftelijke informatie van de KMar d.d. 13 februari 2019 en schriftelijke informatie van ISZW-DO d.d. 20 februari 2019.

### Signaleren van mensenhandel

Naast slachtoffers die melding doen van mensenhandel kunnen signalen van mensenhandel ook op een andere wijze onder de aandacht van een opsporingsinstantie komen. Verschillende professionals, maar ook burgers, kunnen signalen van mensenhandel herkennen en deze melden bij één van de drie opsporingsinstanties. Een dergelijk signaal kan, al dan niet tezamen met eerder verkregen informatie, aanleiding geven om een onderzoek te starten. Professionals die een belangrijke rol kunnen vervullen in het signaleren van mensenhandel zijn bijvoorbeeld toezichthouders bij de gemeenten, die bijvoorbeeld een prostitutiecontrole uitvoeren, of bij de Inspectie SZW, die controleren op de handhaving van arbeidswetgeving.<sup>24</sup> Door te acteren op signalen van mensenhandel kunnen slachtoffers worden aangetroffen die zich anders niet of mogelijk pas later bij een opsporingsinstantie zouden hebben gemeld. Daarnaast kunnen deze signalen mogelijk leiden tot een ambtshalve onderzoek. Een aangifte is immers geen vereiste voor het opsporen en vervolgen van mensenhandel.<sup>25</sup> De Aanwijzing mensenhandel vermeldt dat signalen van mensenhandel in alle gevallen moeten worden opgepakt. Dit houdt in dat moet worden bekeken of een signaal voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing bevat. Wanneer dit het geval is, dient in overleg met de officier van justitie te worden bepaald of dit signaal verder wordt onderzocht. Tot slot bepaalt de Aanwijzing mensenhandel dat signalen van mensenhandel moeten worden gemeld aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).<sup>26</sup>

Het verbeteren van de signalering van mensenhandel vormt een belangrijk onderdeel van de intensivering van de aanpak van mensenhandel.<sup>27</sup> Er wordt onder andere geïnvesteerd in het trainen van alle eerstelijns politiemedewerkers in het herkennen van uiteenlopende vormen van mensenhandel, in de ontwikkeling van een digitale rechercheapplicatie voor het oppakken van signalen van seksuele uitbuiting uit digitale publiek toegankelijke domeinen (de *webcrawler*)<sup>28</sup> en in (vroeg)signalering in de jeugdhulpverlening en door Veilig Thuis.<sup>29</sup> Vooralsnog heeft de Nationaal Rapporteur geen zicht op de aard en omvang van signalen en meldingen van mensenhandel (dit geldt zowel voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel als de bestuurlijke aanpak). Het effect van de aangekondigde maatregelen is dan ook (nog) niet meetbaar.<sup>30</sup>

24 Voor meer informatie over bestuurlijk toezicht en handhaving in de prostitutiesector, zie §7.5 in *Nationaal Rapporteur, 2016* (Prostitutie en mensenhandel). Zie voor meer informatie over het bestrijden van arbeidsuitbuiting via bestuurlijke handhaving ook §2.4.2.

25 Zie ook punt 4 onder het kopje opsporing in de Aanwijzing mensenhandel.

26 Volgens het EMM is het momenteel zonder vooronderzoek niet mogelijk een geautomatiseerd overzicht van alle meldingen van mensenhandel te genereren. Voor de registratie van signalen en meldingen worden bij de verschillende opsporingsinstanties verschillende systemen gebruikt. Ook worden deze meldingen – in ieder geval bij de verschillende regionale politie-eenheden – niet op eenzelfde manier vastgelegd. Ten slotte is het zonder dossieronderzoek ook niet mogelijk de mensenhandelvorm van meldingen te achterhalen. Deze monitor bevat dan ook geen analyse van de aard en omvang van signalen van mensenhandel. Zie hierover ook §4.3.

27 Het is zelfs een van de drie ambities in het recent gepresenteerde Programma *Samen tegen mensenhandel* (Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018). Zie over dit actieprogramma ook §1.3.

28 Voor meer informatie over de webcrawler, zie §2.2.1 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

29 Zie het programma *Samen tegen Mensenhandel*, pp. 12-14.

30 Zie ook [Hoofdstuk 1](#).

Daarnaast wordt bij de politie en bij ISZW-DO gewerkt aan het op andere wijze omgaan met binnengekomen signalen en meldingen. De politie is bezig met het (verder) ontwikkelen en landelijk implementeren van een informatiegestuurde werkwijze voor de signalering en opsporing van mensenhandel. Deze werkwijze beoogt allereerst een efficiënte, effectieve en doelgerichte inzet van capaciteit van de opsporing te bewerkstelligen door signalen aan de hand van een taxatiemodel te wegen en prioriteren. Onderdeel van de werkwijze is dat door middel van geautomatiseerde zoekopdrachten in politieregistratiesystemen wordt gezocht naar (wellicht niet als mensenhandel bestempelde) signalen in meldingen over andere delicten. Deze signalen kunnen tezamen met de gemelde en als mensenhandel geregistreerde signalen een landelijk actueel beeld geven van de signalering mensenhandel in Nederland. Ook worden de verzamelde signalen blijvend gemonitord door de politie en aangevuld met nieuwe informatie, wat kan leiden tot een andere wegging en prioritering. Bij de Inspectie SZW wordt een operationeel informatiepunt opgericht, waarin alle signalen en meldingen die betrekking lijken te hebben op arbeidsuitbuiting worden besproken, veredeld en doorgezet naar ofwel ISZW-DO voor een strafrechtelijke aanpak (dat wil zeggen opsporing en mogelijk ook vervolging) ofwel naar de afdeling toezicht voor een bestuursrechtelijke aanpak.<sup>31</sup> De informatiegestuurde werkwijze van de politie en het operationele informatieknooppunt van ISZW-DO kunnen mogelijk bijdragen aan het oppakken van meer signalen van mensenhandel. Ook hier geldt echter weer dat zicht op de aard en omvang van signalen en meldingen (zowel binnen de strafrechtelijke als bestuurlijke aanpak) noodzakelijk is om de effectiviteit van deze maatregelen te kunnen meten. Dat zicht bestaat nu niet (zie §1.3).

#### *Informatief gesprek en aangifte*

Veel opsporingsonderzoeken naar mensenhandel beginnen met een melding van een slachtoffer. Mensenhandel speelt zich immers niet in het zicht van de opsporingsinstanties af en deze instanties kunnen pas optreden, nadat zij bekend zijn geraakt met het mogelijke gepleegde feit. Wanneer een slachtoffer zich meldt bij één van de opsporingsinstanties of één van deze instanties een slachtoffer identificeert, wordt eerst een informatief gesprek met het slachtoffer gevoerd.<sup>32</sup> Dit gesprek dient ertoe zicht te krijgen op het slachtofferschap en om het slachtoffer te informeren over de strafrechtelijke procedure. Tijdens het informatief gesprek wordt het slachtoffer gewezen op de mogelijkheden van hulpverlening. Indien sprake is van de geringste aanwijzing van mensenhandel wordt aan buitenlandse slachtoffers de bedenktijd aangeboden. De bedenktijd is de eerste stap in de vreemdelingrechtelijke procedure voor buitenlandse slachtoffer van mensenhandel. Gedurende de bedenktijd dienen slachtoffers te beslissen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op een andere wijze willen meewerken aan het onderzoek.<sup>33</sup> Het informatief gesprek wordt in ieder geval schriftelijk vastgelegd. Dit verslag wordt niet aan het strafdossier toegevoegd, tenzij de officier van justitie anders beslist. Mochten er tijdens het informatief gesprek bruikbare opsporingsindicaties aan de orde komen, dan wordt hier een proces-verbaal van bevindingen van opgemaakt.

31 Het programma *Samen tegen mensenhandel*, p. 21.

32 Zie punt 4 onder het kopje opsporing in de Aanwijzing mensenhandel. Een intakegesprek blijft achterwege wanneer het voeren van een dergelijk gesprek vanwege een acute situatie niet mogelijk is.

33 Zie over de rol van het informatieve gesprek bij het al dan niet verlenen van de bedenktijd §3.5.3 in *Nationaal Rapporteur, 2017* (Tiende rapportage mensenhandel). Voor meer informatie over de verblijfsregeling voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, zie §4.2 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).



Na het informatief gesprek kan het slachtoffer aangifte doen van mensenhandel. Op aangiften van mensenhandel is de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten van toepassing.<sup>34</sup> Dit betekent dat de aangifte en daaropvolgende verhoren van het slachtoffer auditief of audiovisueel moeten worden vastgelegd ten behoeve van de waarheidsvinding.<sup>35</sup> De Aanwijzing mensenhandel bepaalt ten aanzien van minderjarige slachtoffers dat deze zoveel mogelijk door dezelfde persoon moeten worden gehoord in een daarvoor ontworpen of aangepaste ruimte.<sup>36</sup> Ook mag een minderjarig slachtoffer zich tijdens het verhoor laten bijstaan door een vertegenwoordiger of volwassene naar keuze. Vergelijkbare maatregelen kunnen gelden voor slachtoffers met specifieke behoeften, bijvoorbeeld vanwege een psychische aandoening of een bepaalde gezondheidstoestand.

Binnen alle drie de opsporingsinstanties is het staande praktijk dat het voeren van een informatief gesprek met het slachtoffer en het opnemen van een aangifte gebeurt door een gecertificeerd mensenhandelrechercheur. Een gecertificeerd mensenhandelrechercheur heeft een speciale opleiding gevolgd om kennis te verkrijgen over mensenhandel op tactisch juridisch gebied en vaardigheden te leren ten behoeve van het opnemen en verbaliseren van een informatief gesprek en een aangifte.<sup>37</sup> De vereiste certificering, en wat onder certificering dient te worden verstaan, is slechts geborgd in het Referentiekader van de politie.<sup>38</sup> Het belang van certificering komt niet terug in de Aanwijzing mensenhandel.

#### Financieel onderzoek

In de Aanwijzing mensenhandel staat dat daders uit zijn op economisch voordeel.<sup>39</sup> Uitgangspunt is dan ook dat financieel onderzoek een vast onderdeel uitmaakt van een opsporingsonderzoek en dat het onderzoek – waar mogelijk – is gericht op het hele criminele netwerk.<sup>40</sup> Een financieel onderzoek maakt het voeren van een ontnemingsprocedure en het afpakken van crimineel vermogen eenvoudiger.<sup>41</sup> Daarnaast kan informatie uit het financieel onderzoek bijdragen aan of zelfs van doorslaggevend belang zijn voor het bewijs in de strafzaak.<sup>42</sup> Tot slot kan de informatie belangrijk zijn bij het onderbouwen van

34 Aanwijzing auditief en audiovisueel horen van aangevers, getuigen en verdachten (Start. 2018, 60346).

35 Auditieve en audiovisuele registratie worden beschouwd als hulpmiddelen ten behoeve van de toetsbaarheid van het verhoor in een latere fase van het strafproces en ter voorkoming van secundaire victimisatie.

36 Zie onder 2.2 van de Aanwijzing mensenhandel. Aldus wordt de bijzondere positie van minderjarige slachtoffers geborgd. EU-Richtlijn mensenhandel, art. 11 lid 7 en art. 15 lid 4.

37 Het betreft de opleiding Opsporing Mensenhandel en Migratiecriminaliteit (zie: <https://www.politieacademie.nl/onderwijs/onderwijsaanbod/pages/opleiding.aspx?code=Boo2001>, laatst geraadpleegd op 7 februari 2019). Deze opleiding is recentelijk vernieuwd, zie hierover §2.1.1 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

38 Referentie 17 uit het Referentiekader MM.

39 Economisch voordeel of profijt is ook één van de factoren aan de hand waarvan wordt beoordeeld of de verdachte heeft gehandeld met het oogmerk van uitbuiting. Zie hierover §2.2.1

40 Zie punt 2 onder het kopje opsporing in de Aanwijzing mensenhandel en ook referentie 21 in het Referentiekader MM.

41 Uit de Aanwijzing mensenhandel blijkt niet of met een financieel onderzoek een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) wordt bedoeld in de zin van art. 126. Een SFO in de zin van art. 126 Sv is specifiek gericht op het vaststellen van het door de verdachte wederrechtelijk verkregen voordeel en staat in zoverre los van een opsporingsonderzoek. Voor het instellen van een SFO is een machtiging van de rechter-commissaris vereist, die op vordering van de officier van justitie kan worden verleend.

42 De rechter moet immers kunnen vaststellen dat de verdachte heeft geprofiteerd door de tewerkstelling van het slachtoffer. Informatie over het profijt en ook de omvang daarvan komt vaak uit het financieel onderzoek. Zie ook Coster van Voorhout, 2018 over het belang van financieel onderzoek voor de bewijsvoering in strafzaken.

de vordering tot schadevergoeding van het slachtoffer.<sup>43</sup> In hoeverre in de praktijk daadwerkelijk financieel onderzoek wordt verricht in mensenhandelzaken is tot dusver onbekend. Het is belangrijk dat ook hier zicht op komt. Financiële opsporing is immers een belangrijk onderdeel van de strafrechtelijke aanpak. Niet voor niets is de intensivering van financiële opsporing onderdeel van de aanpak tegen mensenhandel.<sup>44</sup> Om het effect van het huidige beleid en de maatregelen gericht op het versterken van financiële opsporing te kunnen meten, is gedegen zicht hierop van belang.<sup>45</sup>

### 4.3 Achtergrond van de cijfers

Voor het rapporteren over opsporingsonderzoeken naar mensenhandel (hierna: opsporingsonderzoeken) is gebruik gemaakt van een databestand van het EMM. Het EMM is een samenwerkingsverband van de politie, de KMar, ISZW-DO en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), en heeft onder andere als doel het verzamelen en analyseren van operationele en strategische informatie over mensenhandel. In dat kader houdt het EMM doorlopend een databestand bij van opsporingsonderzoeken.

Dit databestand is in beginsel gebaseerd op het registratiesysteem Summ-IT, waarin opsporingsonderzoeken van de drie opsporingsinstanties worden vastgelegd.<sup>46</sup> Niet alle opsporingsinstanties maakten echter in de periode 2013-2017 al standaard gebruik van Summ-IT. Daarnaast moeten bij die registratie bepaalde administratieve handelingen verricht worden om ervoor te zorgen dat de onderzoeken vindbaar zijn.<sup>47</sup> Voorgaande gebeurt niet altijd correct. Daarom vult het EMM het databestand aan met aanvullende informatie vanuit de opsporingsinstanties (zie §4.3.1).

Het EMM ontsluit voor het samenstellen van het databestand alleen opsporingsgegevens uit Summ-IT die zijn geregistreerd 'ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval' (artikel 9 Wet politiegegevens (Wpg)). Dit betekent dat opsporingshandelingen die niet in dit kader plaatsvinden<sup>48</sup> ook niet in het databestand (en aldus in dit hoofdstuk) voorkomen. Onderstaande kadertekst schetst een voorbeeld van situaties waarin wel opsporingshandelingen (namelijk aangiften) plaatsvinden, maar waar geen sprake is van een opsporingsonderzoek in de zin van artikel 9.

43 Van Diggelen en Glazer, 2018.

44 Zie ook het Programma *Samen tegen mensenhandel*, p. 15.

45 Zie ook [Hoofdstuk 1](#).

46 Het is echter niet mogelijk vanuit Summ-IT direct een overzicht te genereren van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Daarom maakte het EMM in de periode 2013-2017 gebruik van een programma om Summ-IT te bevragen: Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS). Vanuit VROS is gezocht naar opsporingsonderzoeken onder de code voor mensenhandel (8.5 MH).

47 Er moet altijd een contactpersoon ingevuld worden, het veld 'VROS koppeling' moet aangevinkt zijn, er moet minstens één strafbaar feit gekoppeld zijn aan het onderzoek, en er moet minstens één Criminele Activiteit (CA) code aan het onderzoek gekoppeld zijn. Daarnaast mag het autorisatieniveau van het onderzoek niet hoger zijn dan 4 om ervoor te zorgen dat het vindbaar is via VROS.

48 Omdat het bijvoorbeeld om (te) zachte signalen gaat, in welk geval de zaak in Summ-IT wordt geregistreerd op basis van artikel 10 Wpg (voor het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van misdrijven), of omdat er onvoldoende opsporingsindicaties zijn, in welk geval alleen de handeling zelf als mutatie in Basisvoorziening Handhaving (BVH) wordt geregistreerd (mondelinge informatie politie d.d. 9 april 2019).

### *Aangiften zonder opsporingsindicaties*

Aangiften van mensenhandel die geen opsporingsindicaties bevatten worden doorgaans niet geregistreerd als opsporingsonderzoek. Dit komt omdat in dat geval vaak direct geseponeerd wordt door de opsporingsinstantie. Het betreft geen officieel sepot van het OM maar een zogeheten 'cosmetisch sepot', waarvan het slachtoffer schriftelijk op de hoogte gesteld. Een voorbeeld hiervan zijn aangiften zonder opsporingsindicaties gedaan in het kader van het verblijfsrecht voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Met het doen van aangifte van mensenhandel komt een vreemdeling doorgaans in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Het krijgen van deze vergunning is ook een grond voor een vreemdeling die reeds eerder in Europa asiel heeft aangevraagd om niet terug te hoeven keren naar dat land.<sup>49</sup> Deze aangiften bevatten soms weinig opsporingsindicaties, bijvoorbeeld wanneer er geen duidelijke verdachte naar voren komt, de mensenhandel (vooral) buiten Nederland heeft plaatsgevonden, of wanneer misbruik wordt gemaakt van deze regeling door vreemdelingen die niet werkelijk slachtoffer zijn. Volgens interne werkafspraken bij de politie worden dat soort zaken niet als opsporingsonderzoek in de zin van artikel 9 geregistreerd, ook al gaat het om een aangifte van mensenhandel.<sup>50</sup> Deze mensenhandelsituaties komen dus niet voor in de in dit hoofdstuk onderzochte populatie van opsporingsonderzoeken. Bij het Landelijk Parket is begin 2018 een project gestart om aangiften in het kader van een verblijfsvergunning waarbij opsporingsindicaties of verdachten ontbreken te verzamelen. Het Landelijk Parket onderzoekt deze aangiften vervolgens om te kijken of er inderdaad geen verdere aanknopingspunten voor onderzoek zijn. In 2018 zijn er 233 van dit soort aangiften ingezonden naar het Landelijk Parket. Alle 233 aangiften eindigen uiteindelijk alsnog in een cosmetisch sepot.<sup>51</sup>

Naast dat het EMM een zo volledig mogelijk beeld creëert van het *aantal* opsporingsonderzoeken naar mensenhandel, vult het EMM het databestand ook aan met gegevens over de *aard* van deze onderzoeken en de betreffende mensenhandelsituatie. Dit gebeurt door middel van het bevragen van andere systemen<sup>52</sup> op basis van de unieke naam van een onderzoek. Hierdoor bevat de dataset van het EMM bijvoorbeeld ook gegevens over de vorm van uitbuiting en over de personen die betrokken zijn bij de opsporingsonderzoeken (zoals verdachten, slachtoffers of getuigen). De cijfermatige resultaten in dit hoofdstuk zien echter hoofdzakelijk op opsporingsonderzoeken, en niet op verdachten. De persoonskenmerken van de verdachten binnen de opsporingsonderzoeken staan beschreven in [Hoofdstuk 7](#).

De bewerkingen en analyses op het EMM-databestand zijn door de Nationaal Rapporteur in SPSS versie 21 verricht. De cijfers in dit hoofdstuk betreffen niet alle opsporingsonderzoeken in de jaren 2013-2017 (zie ook §4.3.1). Met andere woorden: het gaat in dit geval om een steekproefonderzoek en niet om een populatieonderzoek. Dit betekent dat de getoonde cijfermatige bevindingen getoetst zijn op hoe groot

49 Op basis van Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) hebben slachtoffers van mensenhandel die daarvan aangifte doen, recht op een tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden.

50 Schriftelijke informatie politie d.d. 25 februari 2019.

51 Schriftelijke informatie Landelijk parket d.d. 19 februari 2019 en d.d. 9 april 2019. In 38 van de 233 dossiers was wel sprake van opsporingsindicaties in het buitenland. Omdat Nederland niet altijd jurisdictie heeft om in het buitenland opsporing te verrichten zijn deze aangiften via Europol gedeeld met het betreffende land.

52 Door middel van de BlueSpot Monitor, het bevragen van mutatiesysteem BVH, en sinds kort ook door middel van de integrale bevragingsmodule Blueview krijgt het EMM inzicht in de aard van de mensenhandel die wordt onderzocht, als wel de opsporingshandelingen die binnen het opsporingsonderzoeken hebben plaatsgevonden.

de kans is dat de resultaten op toeval berusten (met zogenoemde significantietoetsen) en mogelijk niet zouden gelden voor de daadwerkelijke populatie opsporingsonderzoeken.

#### 4.3.1 Kanttekeningen bij de cijfers

Het EMM-databestand beoogt een zo volledig mogelijk overzicht van het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel te geven, maar is niet compleet. Dit komt doordat onderzoeken niet altijd (correct) in Summ-IT worden geregistreerd. Dit geldt vooral voor de onderzoeken van ISZW-DO, en in mindere mate ook voor de politie en de KMar.<sup>53</sup> Om dit te ondervangen vult het EMM het databestand aan met los aangeleverde overzichten van opsporingsonderzoeken van ISZW-DO en de KMar. Daarnaast stuurt het EMM eens in de twee maanden een overzicht van de lopende onderzoeken langs de verschillende instanties en regionale eenheden. Er is dan de mogelijkheid voor opsporingsinstanties om correcties door te geven, en daar wordt incidenteel ook gebruik van gemaakt.<sup>54</sup> Desondanks is het mogelijk dat sommige onderzoeken uiteindelijk toch ontbreken in het door het EMM samengestelde databestand.

Een tweede kanttekening is het feit dat in het databestand niet zelden gegevens over de aard van de mensenhandel ontbreken. Soms zijn deze gegevens niet geregistreerd in één van de registratiesystemen die het EMM bevroegd. De los aangeleverde overzichten van ISZW-DO bevatten daarbij sowieso geen aanvullende informatie over de mensenhandelsituatie of het onderzoek.<sup>55</sup> Daaraan gerelateerd ontbreekt bij opsporingsonderzoeken soms ook informatie over de daarbij betrokken personen. Dit heeft tot gevolg dat de persoonsregistratie van bij de opsporing betrokken personen (zowel verdachten, zie [Hoofdstuk 7](#), als slachtoffers, zie §4.5.4) incompleet is. Dit geldt zowel voor de omvang van de persoonsregistratie als de kenmerken van de personen, en geldt naar verhouding veel vaker bij ISZW-DO dan bij andere opsporingsinstanties.

#### 4.3.2 De vier mensenhandelvormen

In de monitoring van de aanpak van mensenhandel onderscheidt de Nationaal Rapporteur idealiter vier mensenhandelvormen, te weten: binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU), binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS), grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU) en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS) (zie ook §1.2.2). De reden hiervoor is dat zowel de aard als de omvang – en daarmee de aanpak en daarbij betrokken actoren – per mensenhandelvorm sterk verschilt. Deze mensenhandelvormen onderscheiden seksuele uitbuiting van niet-seksuele uitbuiting, en binnenlandse mensenhandel van grensoverschrijdende mensenhandel. De mensenhandelvorm wordt niet per opsporingsonderzoek apart vastgelegd in Summ-IT. Door middel van de aanvullende gegevens die het EMM bijhoudt over de aard van de onderzochte mensenhandelsituatie, is het in veel gevallen echter wel mogelijk de mensenhandelvorm te achterhalen. Het EMM registreert of het gaat om seksuele uitbuiting of uitbuiting buiten de seksindustrie en om welke specifieke vorm van uitbuiting het gaat. Daarnaast staat in het databestand vastgelegd in welk land de mensenhandelsituatie is begonnen. In sommige onderzoeken is het bronland echter onbekend.<sup>56</sup> In die gevallen is de mensenhandel-

53 Bij ISZW-DO komt het naar schatting nog erg vaak voor dat één of meerdere voorgenoemde administratieve handelingen ontbreken (schriftelijke informatie ISZW-DO d.d. 21 februari 2019). Bij de regionale eenheden van de politie komt dit slechts incidenteel voor (schriftelijke informatie van vier regionale politie-eenheden tussen 23 januari en 7 februari 2019).

54 Schriftelijke informatie van vier regionale politie-eenheden tussen 23 januari en 7 februari 2019.

55 Deze overzichten bevatten alleen de namen van de onderzoeken en de startdata (mondelijke informatie EMM d.d. 14 januari 2019).

56 In 689 van de in totaal 1.004 onderzoeken is niet bekend om welk bronland het gaat.

route afgeleid van de nationaliteit van de slachtoffers. Of het gaat om binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel blijkt doorgaans goed af te leiden van de nationaliteit van slachtoffers.<sup>57</sup> Bij Nederlandse slachtoffers wordt uitgegaan van binnenlandse mensenhandel en bij slachtoffers zonder de Nederlandse nationaliteit van grensoverschrijdende mensenhandel.<sup>58</sup> Bij sommige onderzoeken is zowel het bronland als de nationaliteit van eventuele slachtoffers onbekend.<sup>59</sup> In die gevallen is gebruik gemaakt van kwalitatieve beschrijvingen opgenomen in het EMM-databestand vanuit politiemutaties die duiden op de binnenlandse dan wel grensoverschrijdende aard<sup>60</sup> van de mensenhandel in het opsporingsonderzoek of de nationaliteit<sup>61</sup> van slachtoffers. Op basis van al deze gegevens is het mogelijk een groot gedeelte van de onderzoeken in te delen in één van de vier te monitoren mensenhandelvormen.

#### 4.4 Aantal opsporingsonderzoeken

**Figuur 4.1** toont het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart in de periode 2013-2017, en het aantal bij die onderzoeken betrokken personen. De blauwe lijn ziet op het aantal opsporingsonderzoeken en de rode lijnen op het aantal betrokken personen. De donkerrode lijn betreft het totaal aantal personen en de lichtere rode lijnen zijn hiervan een uitsplitsing. Zij geven respectievelijk het aantal verdachten, slachtoffers en overige personen weer. Deze 'overige personen' zijn bijvoorbeeld getuigen of gesmokkelden, maar ook personen van wie ten tijde van registratie de precieze rol (bijvoorbeeld verdachte of slachtoffer) nog niet duidelijk is. Het EMM registreert de rol van betrokken personen en doet dit op basis van de beschikbare informatie in mutaties en registraties die aan een opsporingsonderzoek gekoppeld zijn. Het EMM gaat hierbij uit van bewoordingen – zoals 'verdachte' of 'slachtoffer'/'benadeelde'<sup>62</sup> – of van omschrijvingen die duidelijk maken dat iemand als verdachte of slachtoffer is aangemerkt door de opsporingsinstantie, zoals wanneer een proces-verbaal tegen een persoon wordt opgemaakt.<sup>63</sup>

57 Zie hierover ook §1.2.2.

58 In 97% (n=311) van de 321 onderzoeken waar het bronland bekend was, kwam de mensenhandelroute gebaseerd op het bronland en gebaseerd op de nationaliteit van slachtoffers overeen. In 10 onderzoeken kwam die niet overeen. Het gaat voornamelijk om onderzoeken met een niet-Nederlands bronland en Marokkaanse en Nederlandse slachtoffers geboren in het buitenland met een tweede nationaliteit. Ook is er één onderzoek met Nederland als bronland maar een Belgisch slachtoffer. In deze gevallen is uitgegaan van het bronland aangezien dat ziet op een eigenschap van het onderzoek.

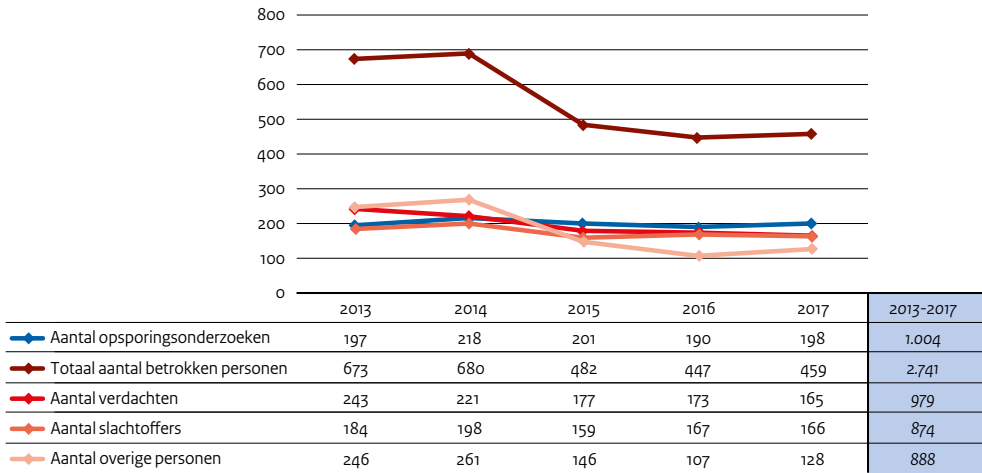
59 Dit is het geval bij 353 van de in totaal 1.004 onderzoeken.

60 Zoals wanneer wordt gesproken van een locatie waar slachtoffers zijn geronseld of geworven, bijvoorbeeld: "minderjarige meisjes te ronselen uit [lokale jeugdinstelling]".

61 Hierbij valt te denken aan expliciete bewoordingen als "Roemeense prostituees" of "[slachtoffer] gehoord met een tolk". Impliciete bewoordingen die zien op kenmerken als namen of uiterlijk zijn niet meegenomen.

62 Een persoon die aangifte heeft gedaan.

63 Niet altijd is het mogelijk voor het EMM om de rol van de persoon te achterhalen (vandaar dat de categorie 'overige personen' bijna even groot is als 'verdachten' en 'slachtoffers'). Soms is er bijvoorbeeld weinig tot geen kwalitatieve informatie over het onderzoek beschikbaar, of duiden omschrijvingen van betrokken personen onvoldoende op een rol.



**Figuur 4.1** Aantal gestarte opsporingsonderzoeken en de hierbij betrokken personen, per jaar 2013-2017<sup>64</sup> (N=1.004 opsporingsonderzoeken, N=2.741 betrokken personen)

Bron: EMM-databestand

Uit de figuur blijkt dat in de periode 2013-2017 in totaal 1.004 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zijn gestart. Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken in die periode fluctueert rond de tweehonderd. Het aantal betrokken personen daalde tussen 2014 (n=673) en 2015 (n=459) met 29%. Dit is opvallend aangezien het aantal opsporingsonderzoeken in diezelfde jaren geen sterke daling vertoont (van 2014, n=218, naar 2015, n=201: een fluctuatie van 8%). Dit betekent dus dat er sinds 2015 gemiddeld minder personen zijn geregistreerd per opsporingsonderzoek vergeleken met de jaren ervoor. Waar in 2013 nog gemiddeld 3,4 personen per opsporingsonderzoek betrokken waren, zijn dit er in 2017 nog maar 2,3. Het gaat over de gehele periode om een sterke afname van het aantal 'overige personen' (van n=246 naar n=128: een daling van 48%) en het aantal verdachten (van n=243 naar n=165: een daling van 32%). Bij slachtoffers is geen sprake van een sterke daling, maar van een fluctuatie (van n=184 naar n=166: een fluctuatie van 10%).

Dat het gemiddeld aantal personen per opsporingsonderzoek is afgenomen kan twee mogelijke verklaringen hebben. Ten eerste kan het betekenen dat de manier waarop opsporing naar mensenhandel wordt verricht recent smaller georiënteerd/minder complex is, waardoor er minder personen (mededaders en slachtoffers) in beeld komen. Ten tweede kan het betekenen dat de mensenhandelsituaties die worden onderzocht kleinschaliger zijn dan voorheen. Beide verklaringen zijn denkbaar in het kader van de verminderde capaciteit en prioriteit voor de aanpak van mensenhandel binnen de opsporing van de afgelopen jaren.<sup>65</sup> Deze ontwikkeling komt ook tot uitdrukking in het dalend aantal door de opsporing

64 Bij opsporingsonderzoeken betrokken personen:  $\chi^2=43,691$ ;  $df=8$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,089$ ;  $p=0,000$ .

65 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 29 november 2016, Kamerstukken II 2016/17, 28638, nr. 150. Zie ook [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015).

gemelde (mogelijke) slachtoffers bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha).<sup>66</sup> Een mogelijke derde verklaring zou zijn dat niet de manier van opsporen of de onderzochte mensenhandel-situaties zijn veranderd, maar enkel de manier van registeren (van betrokken personen). Daar bestaan momenteel geen aanwijzingen voor.

## 4.5 Aard van de opsporingsonderzoeken

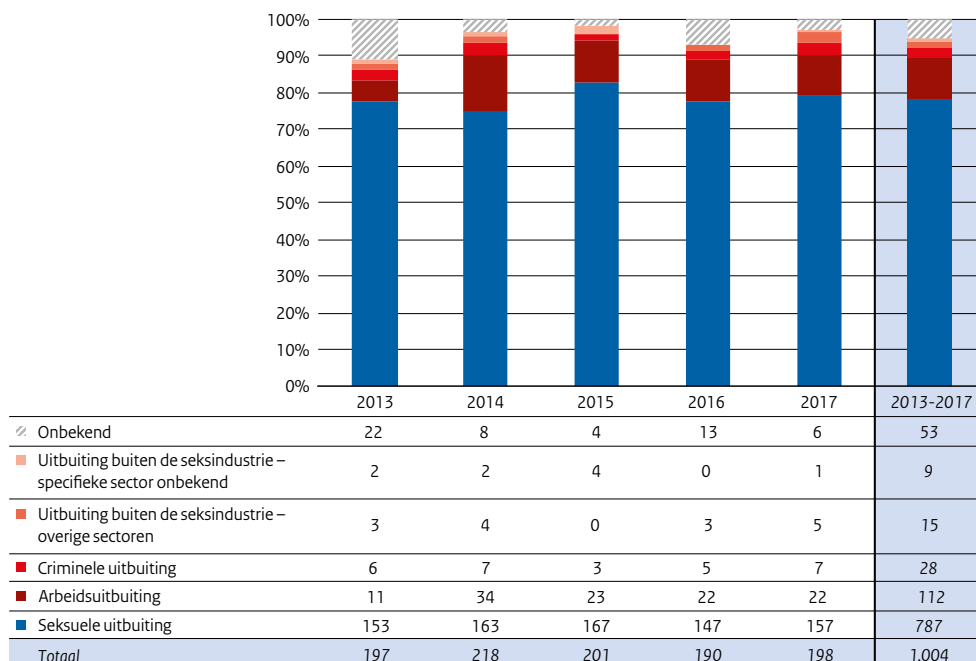
### 4.5.1 Uitbuitingsvormen

Figuur 4.2 geeft van de 1.004 opsporingsonderzoeken in de periode 2013-2017 weer in welke sector de uitbuiting heeft plaatsgevonden. De figuur maakt onderscheid tussen seksuele uitbuiting (weergegeven in blauw) en uitbuiting buiten de seksindustrie (weergegeven in roodtinten). Op basis van het databestand van het EMM is het niet altijd mogelijk te achterhalen wanneer in een opsporingsonderzoek sprake is van zowel seksuele als niet-seksuele uitbuiting. De mogelijkheid van een combinatie van uitbuitingsvormen is in deze figuur daarom buiten beschouwing gelaten. Uitbuiting buiten de seksindustrie bestaat uit verschillende categorieën die slaan op de specifieke vorm van niet-seksuele uitbuiting, zoals arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.<sup>67</sup> De categorie 'Uitbuiting buiten de seksindustrie – overige sectoren' omvat overige vormen van niet-seksuele uitbuiting zoals gedwongen orgaanverwijdering en gedwongen dienstverlening. Daarnaast is van sommige opsporingsonderzoeken buiten de seksindustrie niet bekend om welke specifieke vorm van niet-seksuele uitbuiting het gaat. Ten slotte is van een aantal opsporingsonderzoeken in het geheel niet bekend of het seksuele of niet-seksuele uitbuiting betreft. Deze zijn ingedeeld in de categorie 'Onbekend'.

---

66 CoMensha registreert de mogelijke slachtoffers van mensenhandel die bij hen gemeld worden. Deze registratie beoogt de aard en omvang van de gesignaleerde slachtoffers in Nederland in beeld te brengen. De registratietaak is dan ook ten behoeve van de Nationaal Rapporteur bij CoMensha belegd (Vreemdelingencirculaire 2000). Zie ook [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3.

67 Bij opsporingsonderzoeken van ISZW-DO waarvan de specifieke vorm van niet-seksuele uitbuiting onbekend is, is uitgegaan van arbeidsuitbuiting, aangezien ISZW-DO vrijwel uitsluitend opsporingsonderzoeken naar deze uitbuitingsvorm verricht (zie ook §4.2)



Figuur 4.2 Opsporingsonderzoeken, naar uitbuitingsvorm, per jaar 2013-2017<sup>68</sup> (N=1.004)

Bron: EMM-databestand

De rechter totaalkolom in de voorgaande figuur laat zien dat verreweg de meeste opsporingsonderzoeken zijn gericht op seksuele uitbuiting. Het gaat om 78% (n=787) van het totaal aantal onderzoeken in de periode 2013-2017. Dit percentage is redelijk stabiel over de verschillende jaren. Het aandeel opsporingsonderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie is vanaf 2013 redelijk constant. Het gaat om gemiddeld 16% van alle opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Opsporingsonderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie betreffen voornamelijk onderzoeken naar arbeidsuitbuiting. Na een uitschieter naar beneden in 2013 (n=11) en een uitschieter naar boven in 2014 (n=34) gaat het gemiddeld om iets meer dan twintig onderzoeken naar arbeidsuitbuiting per jaar. Het aantal onderzoeken naar criminele uitbuiting is klein en schommelt jaarlijks tussen de drie en de zeven.

Voor wat betreft de onderzoeken waarbij de uitbuitingsvorm bekend is, gaat het om 83% seksuele uitbuiting ten opzichte van 17% uitbuiting buiten de seksindustrie. Wanneer deze verhouding vergeleken wordt met de verhouding volgens de prevalentieschatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers in Nederland<sup>69</sup>

68  $\chi^2=42,432$ ;  $df=20$ ;  $p=0,002$ ;  $V=0,103$ ;  $p=0,002$ .

69 Verhouding van 67% seksuele uitbuiting versus 33% uitbuiting buiten de seksindustrie, zie *Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016)*, Figuur 2.1, p. 24.



en met de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers,<sup>70</sup> lijkt sprake te zijn van een ondervertegenwoordiging van uitbuiting buiten de seksindustrie binnen de opsporing. Dit komt overeen met het feit dat (mogelijke) slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie in vergelijking tot (mogelijke) slachtoffers van seksuele uitbuiting vaker bij CoMensha worden gemeld door andere melders dan opsporingsinstanties.<sup>71</sup> Deze (mogelijke) slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie – die gemeld worden door andere melders dan opsporingsinstanties – blijven wellicht buiten beeld bij opsporingsinstanties of worden in uitbuitingssituaties wellicht niet als slachtoffer (h)erkend door de opsporing. Zo toont onderzoek uit Noorwegen bijvoorbeeld aan dat meldingen van mensenhandel afkomstig van derden (zoals ngo's en slachtoffers zelf) minder vaak tot een opsporingsonderzoek leiden dan mensenhandelsituaties die door de politie zelf gesignaleerd worden.<sup>72</sup> Dit zou er mee te maken hebben dat de kans op een succesvolle zaak in laatstgenoemde situatie als realistischer wordt beschouwd.

Of binnen de opsporing daadwerkelijk sprake is van een ondervertegenwoordiging van uitbuiting buiten de seksindustrie kan op dit moment echter niet met zekerheid worden geconcludeerd. Het is immers mogelijk dat er bij opsporingsonderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie gemiddeld meer slachtoffers betrokken zijn, dan bij opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting. Op basis van het EMM-databestand kan dit niet worden bevestigd of uitgesloten. De registratie van de personen (waaronder slachtoffers) betrokken bij de opsporingsonderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie in dit databestand is in verhouding namelijk een stuk minder volledig dan de persoonsregistratie binnen de opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting (zie §4.3.1 over het feit dat deze informatie bij de opsporingsonderzoeken uitgevoerd door ISZW-DO vaak ontbreekt).

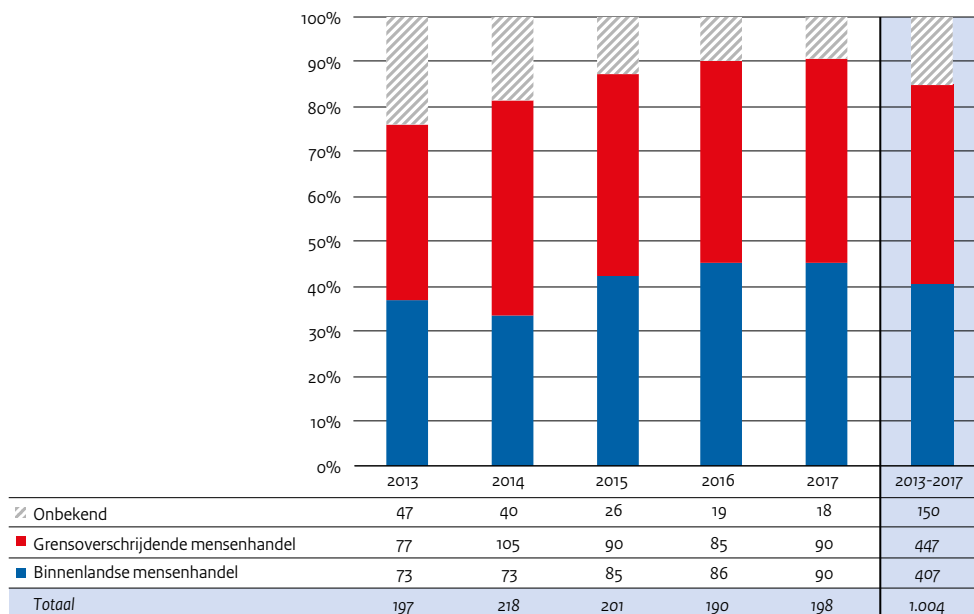
#### 4.5.2 Binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel

Figuur 4.3 laat zien hoe vaak sprake is van binnenlandse en grensoverschrijdende mensenhandel. In §4.3.2 staat beschreven hoe dit uit het EMM-databestand is afgeleid.

70 Verhouding van 73% seksuele uitbuiting versus 27% uitbuiting buiten de seksindustrie van de gemelde (mogelijke) slachtoffers waarbij de uitbuitingsvorm bekend is, zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 3.7, p. 72.

71 Het gaat dan met name om zorgcoördinatoren en de ngo Fairwork (zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 3.12, p. 81).

72 Bjelland, 2016.



**Figuur 4.3** Opsporingsonderzoeken, naar binnenlandse of grensoverschrijdende aard, per jaar 2013-2017<sup>73</sup> (N=1.004)

Bron: EMM-databestand

Uit de voorgaande figuur blijkt dat in ieder geval 41% (n=407) van alle opsporingsonderzoeken ziet op binnenlandse menschenhandel en in ieder geval 45% (n=447) op grensoverschrijdende menschenhandel. Ondanks een afname van het percentage onderzoeken waarbij de menschenhandelaroute onbekend is (van 24% in 2013 naar 9% in 2017), blijft de verhouding binnenlandse-grensoverschrijdende menschenhandel in de gehele periode nagenoeg hetzelfde, namelijk ongeveer 1 op 1. Alleen in 2014 gaat het om noemenswaardig meer gestarte onderzoeken naar grensoverschrijdende menschenhandel (n=105) dan naar binnenlandse menschenhandel (n=73).

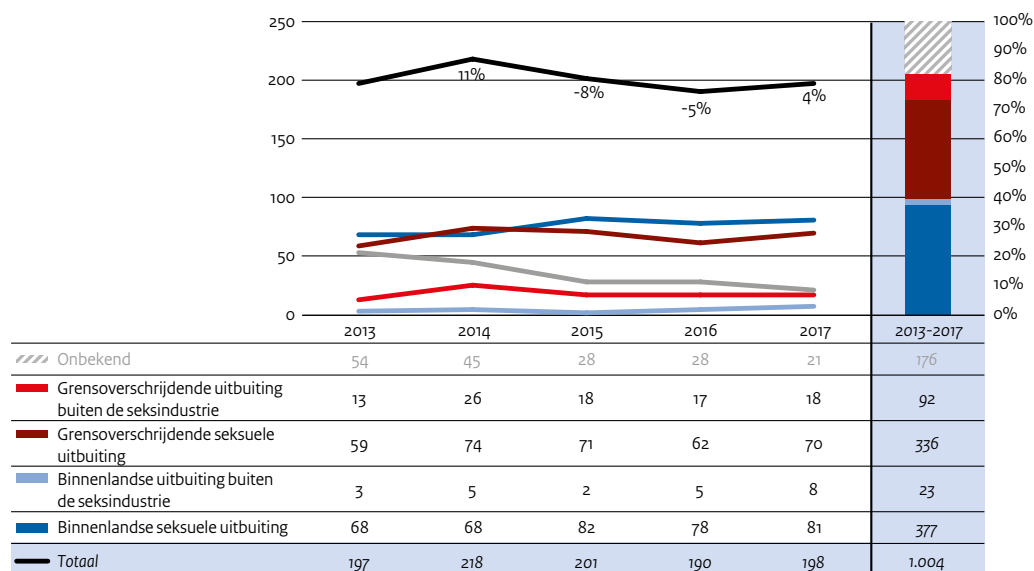
Van de 447 opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende menschenhandel zijn de meest voorkomende landen van waaruit de menschenhandelsituatie is begonnen: Roemenië (15%; n=65), Bulgarije (9%; n=40), Hongarije (8%; n=34), Nigeria (5%; n=24), en Polen (3%, n=13). Voor de meest voorkomende herkomstregio's en nationaliteiten van slachtoffers, zie §4.5.4.

#### 4.5.3 Vier vormen van menschenhandel

Figuur 4.4 toont het aantal opsporingsonderzoeken 'binnenlandse seksuele uitbuiting' (BL-SU), 'binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie' (BL-UBS), 'grensoverschrijdende seksuele uitbuiting' (GO-SU) en 'grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie' (GO-UBS) (zie ook §1.2.2, en §4.3.2 voor hoe deze indeling is gemaakt). Opsporingsonderzoeken waarbij de uitbuitingsvorm en/of het binnenlandse dan wel grensoverschrijdende karakter niet bekend is, zijn ingedeeld in de categorie 'Onbekend'. Hierbij moet

73  $\chi^2=29,270$ ;  $df=8$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,121$ ;  $p=0,000$ .

worden opgemerkt dat het binnenlandse dan wel grensoverschrijdende karakter vaker niet bekend is bij de opsporingsonderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie dan bij de onderzoeken naar seksuele uitbuiting.<sup>74</sup> Dit heeft tot gevolg dat BL-UBS en GO-UBS in onderstaande figuur (sterker) zijn ondervertegenwoordigd. Dit geldt met name voor de rechter totaalkolom die de 1.004 gestarte opsporingsonderzoeken in 2013-2017 verdeelt over de vier mensenhandelvormen en de resterende categorie 'Onbekend'.



**Figuur 4.4** Jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken, per mensenhandelvorm, 2013–2017<sup>75</sup> (N=1.004)

Bron: EMM-databestand

De totaalkolom in de deze figuur laat zien dat 18% (n=176) van de totaal 1.004 opsporingsonderzoeken – vanwege ontbrekende informatie – niet kan worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen. De resterende 828 onderzoeken zijn als volgt verdeeld: 46% BL-SU, 41% GO-SU, 11% GO-UBS en 3% BL-UBS. Zoals boven de figuur uitgelegd, gaat het bij de genoemde percentages van GO-UBS en BL-UBS echter om onderschattingen (en dus bij BL-SU en GO-SU om procentuele overschattingen).<sup>76</sup>

74 Van de 164 opsporingsonderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie (zie [Figuur 4.2](#)) is maar van 115 (70%) het binnenlandse dan wel grensoverschrijdende karakter bekend, terwijl dit bij de 787 onderzoeken naar seksuele uitbuiting (zie [Figuur 4.2](#)) van 713 (91%) bekend is.

75  $\chi^2=34,714$ ;  $df=16$ ;  $p=0,004$ ;  $V=0,093$ ;  $p=0,004$ .

76 Het is niet mogelijk om de verdeling naar mensenhandelvorm op opsporingsonderzoekniveau te vergelijken met die op individueel slachtofferniveau (zie ook de uitleg hiervan onder [Figuur 4.2](#)). Om die reden en om de voorge-noemde onderschatting van het aantal onderzoeken naar GO-UBS en BL-UBS wordt de verdeling zoals in [Figuur 4.4](#) weergegeven hier verder niet vergeleken met de verdeling naar de vier mensenhandelvormen volgens de schatting van de (mogelijke) slachtoffers en de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers.

Tussen 2013 (n=54) en 2015 (n=28) halveert het aantal onderzoeken waarvan de mensenhandelvorm niet bekend is nagenoeg. Het is dus lastig te zeggen in hoeverre dat stijgingen in het aantal onderzoeken naar de vier mensenhandelvormen in die jaren verklaart. Sinds 2015 is het jaarlijks aantal onderzoeken naar alle vier de vormen van mensenhandel redelijk stabiel. Dit is te zien aan de slechts lichte fluctuaties in de trendlijnen. Het aantal onderzoeken naar BL-SU schommelt in die jaren rond de 80, en het aantal onderzoeken GO-SU tussen de 62 (2016) en de 71 (2015). Het aantal onderzoeken naar BL-UBS fluctueert van 2 tot 8 en het aantal onderzoeken naar GO-UBS is 17-18 per jaar. Merk op dat de genoemde aantallen alle minima zijn. In deze jaren is er immers ieder jaar sprake van tussen de 20 en 30 onderzoeken die niet kunnen worden ingedeeld bij één van de vier vormen.

Bij het totaal aantal bij opsporingsonderzoeken betrokken personen (n=2.741, zie [Figuur 4.1](#), waarvan bij 2.395 van het onderzoek de mensenhandelvorm bekend is) gaat het ook vooral om BL-SU (44%) en GO-SU (46%). Dit heeft allereerst te maken met voornoemde onderschatting van het aantal onderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie. Daarnaast speelt mee dat bij onderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie er vaker geen informatie bekend is over betrokken personen dan bij onderzoeken naar seksuele uitbuiting (zie [§4.3.1](#)). De in [§4.4](#) besproken daling van het gemiddeld aantal bij onderzoek betrokken personen geldt dan ook vooral voor onderzoeken naar BL-SU en GO-SU. Dat opsporingsonderzoeken recentelijk mogelijk smaller georiënteerd zijn, dan wel dat de onderzoeken meer gericht zijn op kleinschaligere mensenhandelsituaties, is dus vooral van toepassing op onderzoeken naar seksuele uitbuiting.

#### 4.5.4 Slachtofferkenmerken

Deze paragraaf bevat gegevens over de 874 slachtoffers die voorkomen binnen de 1.004 opsporingsonderzoeken in het EMM-databestand in de periode 2013-2017 (zie ook [Figuur 4.1](#)). [Tabel 4.1](#) toont de persoonskenmerken – zoals geslacht, leeftijd en herkomststergio – van deze slachtoffers voor ieder van de vier mensenhandelvormen. Per kenmerk verschilt het aantal slachtoffers waarvan deze gegevens bekend zijn. De aantallen gebruikt voor de percentages zijn dus niet in iedere kolom gelijk. Het totaal aantal slachtoffers waarvan een persoonskenmerk bekend is staat steeds in de linkerkolom aangegeven. Aangezien het gaat om cijfermatige resultaten op persoonsniveau, en niet op het niveau van opsporingsonderzoek, wijkt deze paragraaf af van de paragrafen hiervoor en hierna. Merk op dat de verhouding tussen de verschillende mensenhandelvormen daardoor iets anders is dan zoals weergegeven in de vorige paragraaf. Dit komt ook deels voort uit het feit dat bij onderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie er vaker geen informatie bekend is over betrokken personen dan bij onderzoeken naar seksuele uitbuiting (zie [§4.3.1](#)).

Tabel 4.1 Persoonskenmerken van bij opsporingsonderzoeken betrokken slachtoffers, per mensenhandelvorm<sup>77</sup>, periode 2013-2017 (N=874)

		Binnenland- se seksuele uitbuiting N=419 (1,1 per onderzoek)	Binnenland- se uitbuiting buiten de seks industrie N=21 (0,9 per onderzoek)	Grensover- schrijdende seksuele uitbuiting N=366 (1,1 per onderzoek)	Grensover- schrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie N=53 (0,6 per onderzoek)	Mensenhan- delvorm onbekend N=15 (0,1 per onderzoek)	Totaal N=874 (0,9 per onderzoek)
Mensenhandel- vorm (N=874)		48%	2%	42%	6%	2%	100%
Geslacht (N=820)	Man	2%	44%	5%	38%	0%	6%
Leeftijd <sup>78</sup> (N=833)	Minderjarig	37%	6%	8%	16%	0%	22%
	Adolescent (18-22)	35%	39%	27%	3%	78%	31%
	Gemiddelde leeftijd	22	35	27	31	22	25
Herkomstre- gio <sup>79</sup> (N=824)	Nederland	100%	100%	6%	6%	22%	54%
	Europese Economische Ruimte (EER)	0%	0%	64%	38%	33%	29%
	Overige landen	0%	0%	30%	56%	44%	17%

Bron: EMM-databestand

Ondanks dat de verdeling naar mensenhandelvorm zoals weergegeven in voorgaande tabel wel op slachtofferniveau is, is dit nog steeds niet te vergelijken met de verdeling naar mensenhandelvorm volgens de schatting van de (mogelijke) slachtoffers en de verdeling onder de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers. Dit komt door de eerder genoemde onderschatting van zowel het aantal opsporingsonderzoeken naar GO-UBS en BL-UBS (zoals te zien in [Figuur 4.4](#)) als van het aantal personen binnen die opsporingsonderzoeken. Niet alleen is het aantal slachtoffers van GO-UBS en BL-UBS daardoor een onderschatting, maar ook het gemiddeld aantal slachtoffers per opsporingsonderzoek van BL-UBS en GO-UBS – respectievelijk 0,9 en 0,6 – is daarmee naar alle waarschijnlijkheid een onderschatting.

77 Geslacht:  $\chi^2=115,071$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,375$ ;  $p=0,000$ . Leeftijdscategorieën:  $\chi^2=204,444$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,248$ ;  $p=0,000$ . Gemiddelde leeftijd:  $F=37,078$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $p(\text{verschil BL-SU en BL-UBS})=0,040$ ;  $p(\text{verschil BL-SU en GO-SU})=0,000$ ;  $p(\text{verschil BL-SU en GO-UBS})=0,001$ ;  $p(\text{verschil BL-UBS en GO-SU})=0,414$ ;  $p(\text{verschil BL-UBS en GO-UBS})=0,989$ ;  $p(\text{verschil GO-SU en GO-UBS})=0,429$ . Herkomstregio's:  $\chi^2=798,148$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,493$ ;  $p=0,000$ .

78 Ten tijde van start onderzoek (en niet ten tijde van slachtofferschap).

79 Gebaseerd op nationaliteit.

### Geslacht

Vanwege de oververtegenwoordiging van het aantal opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting is het gemiddelde percentage mannelijke slachtoffers een stuk lager dan bij de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers (6% in vergelijking met 21%). Wel toont de voorgaande tabel een samenhang tussen geslacht en uitbuitingsvorm die gelijk is aan de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers: uitbuiting buiten de seksindustrie kent aanzienlijk meer mannelijke slachtoffers dan seksuele uitbuiting. Het relatief lage percentage mannelijke slachtoffers vergeleken met de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers is vooral waarneembaar bij grensoverschrijdende mensenhandel. Het percentage mannelijke slachtoffers van GO-UBS (38%) is opmerkelijk lager dan bij de (mogelijke) slachtoffers gemeld bij CoMensha: 58%. En waar het aandeel mannen voor GO-SU onder de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers 11% betreft, is dat hier slechts 5%.<sup>80</sup> Meldingen van mannelijke (mogelijke) slachtoffers van GO-SU lijken dus niet altijd te resulteren in een opsporingsonderzoek.

### Leeftijd

Gemiddeld is meer dan één op de vijf (22%) slachtoffers minderjarig. Tevens is bijna een derde (31%) adolescent (18-22 jaar). Meer dan de helft van de slachtoffers die voorkomen in opsporingsonderzoeken is dus jonger dan 23, hoewel het gaat om een gemiddelde leeftijd van 25 jaar. Gemiddeld zijn slachtoffers die voorkomen binnen opsporingsonderzoeken even oud als de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers.<sup>81</sup> Van de verschillende mensenhandelvormen kent BL-SU veruit het hoogste aandeel minderjarige slachtoffers (37%). Daarnaast zijn veel van de BL-SU slachtoffers adolescent (35%). Het percentage minderjarige slachtoffers ligt een stuk lager bij BL-UBS (6%) en GO-SU (8%). Wel gaat het bij beide mensenhandelvormen ook om een hoog percentage adolescente slachtoffers (respectievelijk 39% en 27%). Het percentage minderjarige slachtoffers (16%) van GO-UBS is juist opvallend hoog vergeleken met (mogelijke) slachtoffers van deze mensenhandelvorm gemeld bij CoMensha. GO-UBS slachtoffers zijn in dit hoofdstuk ook gemiddeld bijna drie jonger dan de GO-UBS (mogelijke) slachtoffers gemeld bij CoMensha.<sup>82</sup> Dit is waarschijnlijk gerelateerd aan de (niet-representatieve) onderschatting van het aantal slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie. Hierdoor is de gemiddelde leeftijd zoals weergegeven in Tabel 4.1 mogelijk niet representatief voor slachtoffers van GO-UBS binnen opsporingsonderzoeken.

### Herkomstregio en nationaliteit

Meer dan de helft (54%) van alle slachtoffers die voorkomen in opsporingsonderzoeken is Nederlands. Daarnaast komt een aanzienlijk deel (29%) van de slachtoffers uit de regio van de Europese Economische ruimte (EER).<sup>83</sup> Ten slotte komt nog 17% van de slachtoffers van buiten de EER. Slachtoffers in opsporingsonderzoeken naar GO-SU komen het vaakst uit EER-landen (64%). Wanneer zij van buiten de EER zijn gaat het voornamelijk om Afrikaanse landen (14%). De meest voorkomende nationaliteiten van GO-SU slachtoffers zijn de Roemeense (21%; n=70), Hongaarse (20%; n=67), Bulgaarse (15%; n=51) en Nigeriaanse (7%; n=24). Slachtoffers in GO-UBS opsporingsonderzoeken komen in verhouding minder vaak uit EER-landen (38%). Meer dan de helft van GO-UBS slachtoffers is afkomstig uit een land buiten

80 Zie *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor 2013-2017), Figuur 3.8.

81 Zie *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor 2013-2017), Figuur 3.9.

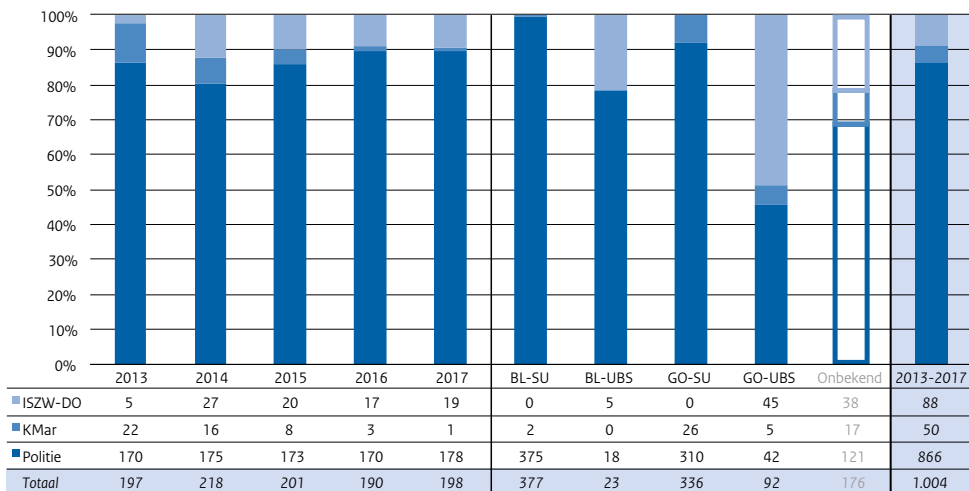
82 Ibid.

83 In deze dadermonitor wordt onder EER-landen ook Zwitserland gerekend aangezien Zwitserland onderdeel is van de Europese Vrijhandelsassociatie en toegetreten is tot de Schengenzone. Er is aldus sprake is van vrij verkeer van personen met Nederland.

deze regio. Het gaat – in tegenstelling tot slachtoffers van GO-SU – vaker om Aziatische landen (35%) in plaats van Afrikaanse landen (8%). Slachtoffers binnen opsporingsonderzoeken naar GO-UBS zijn Pools (12%; n=6), Indiaas (10%; n=5) en Chinees (8%; n=4). Veel van de hier genoemde nationaliteiten komen ook voor in de top-5 van nationaliteiten van (mogelijke) slachtoffers gemeld bij CoMensha.<sup>84</sup>

## 4.6 Opsporingsinstanties

Zoals beschreven in §4.2 voeren drie instanties in Nederland opsporingsonderzoeken naar mensenhandel uit. Het gaat om de Nationale Politie, ISZW-DO, en de KMar. ISZW-DO doet enkel opsporingsonderzoek naar arbeidsuitbuiting en de KMar onderzoekt voornamelijk grensoverschrijdende uitbuiting. Opsporingsonderzoeken van de politie kunnen zowel op grensoverschrijdende als binnenlandse mensenhandel zien, en zowel op seksuele uitbuiting als uitbuiting buiten de seksindustrie. De volgende figuur geeft weer hoeveel van de 1.004 opsporingsonderzoeken in de periode 2013-2017 zijn gestart door die drie opsporingsinstanties.



**Figuur 4.5 Opsporingsonderzoeken naar opsporingsinstantie, per jaar 2013-2017<sup>85</sup> en mensenhandelvorm<sup>86</sup> (N=1.004)**

Bron: EMM-databestand

Het gaat bij het overgrote deel (86%) van de in totaal 1.004 gestarte opsporingsonderzoeken om onderzoeken van de politie. Gezamenlijk waren de tien regionale eenheden en de Landelijke Eenheid goed

84 Die is als volgt: 1. Nederland, 2. Polen, 3. Roemenië, 4. Bulgarije, 5. Nigeria. Zie [Nationaal Rapporteur, 2018 \(Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017\)](#), Tabel 3.1.

85  $\chi^2=44,258$ ;  $df=8$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,148$ ;  $p=0,000$ .

86  $\chi^2=328,060$ ;  $df=8$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,404$ ;  $p=0,000$ .

voor 866 onderzoeken. Minder dan één op de tien (9%; n=88) van alle onderzoeken werd gestart door de ISZW-DO, en 5% (n=50) door de KMar.

### Politie

Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken van de politie is stabiel en varieert in de onderzochte periode tussen de 170 (2013 en 2016) en de 178 (2017). Het aandeel van de politie is het hoogst bij onderzoeken naar seksuele uitbuiting, met name bij BL-SU, waar het gaat om nagenoeg alle gestarte opsporingsonderzoeken in de onderzochte periode. Wat betreft BL-UBS gaat het om een aandeel van 78% (n=18) en bij GO-UBS om 49% (n=42). Het gaat bij uitbuiting buiten de seksindustrie echter om relatief kleine aantallen. Namelijk zestig onderzoeken in vijf jaar tijd: slechts 7% van alle opsporingsonderzoeken van de politie. Hoewel het opsporen van arbeidsuitbuiting niet onder de taken van de politie valt, geldt dat wel voor criminele uitbuiting, gedwongen dienstverlening en gedwongen orgaanverwijdering. Voor deze vormen van uitbuiting is de laatste jaren steeds meer aandacht gekomen, maar dat uit zich nog niet in een stijging van het aantal opsporingsonderzoeken (zie [Figuur 4.2](#)). Hierbij moet wel worden vermeld dat 121 onderzoeken van de politie niet kunnen worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen.

### KMar

Dat de KMar vergeleken met de politie weinig opsporingsonderzoeken naar mensenhandel start is wellicht niet verwonderlijk aangezien de KMar alleen op vluchthavens een aangewezen politietaak heeft. Zowel het beschikbare gebied als de beschikbare tijdsduur voor signalering en onderzoek is voor de KMar beperkt. De KMar doet met name onderzoek naar GO-SU. Wat verder opvalt, is dat het aantal opsporingsonderzoeken van de KMar in de gehele periode sterk is afgenomen: van 22 in 2013 naar 1 in 2017. Dit heeft mogelijk te maken met de uitspraak van de Hoge Raad ten aanzien van 273f lid 1 sub 3 Sr.<sup>87</sup>

### ISZW-DO

ISZW-DO is als enige opsporingsinstantie primair verantwoordelijk voor de opsporing van één bepaalde uitbuitingsvorm, namelijk arbeidsuitbuiting. In de periode 2013-2017 werden er 806 (mogelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha gemeld.<sup>88</sup> ISZW-DO zelf meldde in die periode 304 (mogelijke) slachtoffers. Het totaal aantal opsporingsonderzoeken van ISZW-DO (n=88) ligt een stuk lager. Aangezien het echter niet bekend is om hoeveel slachtoffers het gemiddeld gaat binnen opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting, is het niet mogelijk die aantallen tegen elkaar af te zetten. Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken van ISZW-DO is redelijk stabiel, het gaat jaarlijks om circa twintig onderzoeken. Uitzondering hierop is 2013, in dat jaar staan slechts vijf onderzoeken van ISZW-DO geregistreerd. Van een relatief groot aantal opsporingsonderzoeken van ISZW-DO is de mensenhandelvorm onbekend – namelijk van 38 van de in totaal 88 onderzoeken. Hiermee is het aantal onderzoeken naar BL-UBS en GO-UBS dus een onderschatting. Wanneer de mensenhandelvorm wel bekend is gaat het bij veruit het merendeel (90%) van de onderzoeken van ISZW-DO om GO-UBS. In de gehele periode is slechts sprake van vijf onderzoeken (10%) naar BL-UBS.

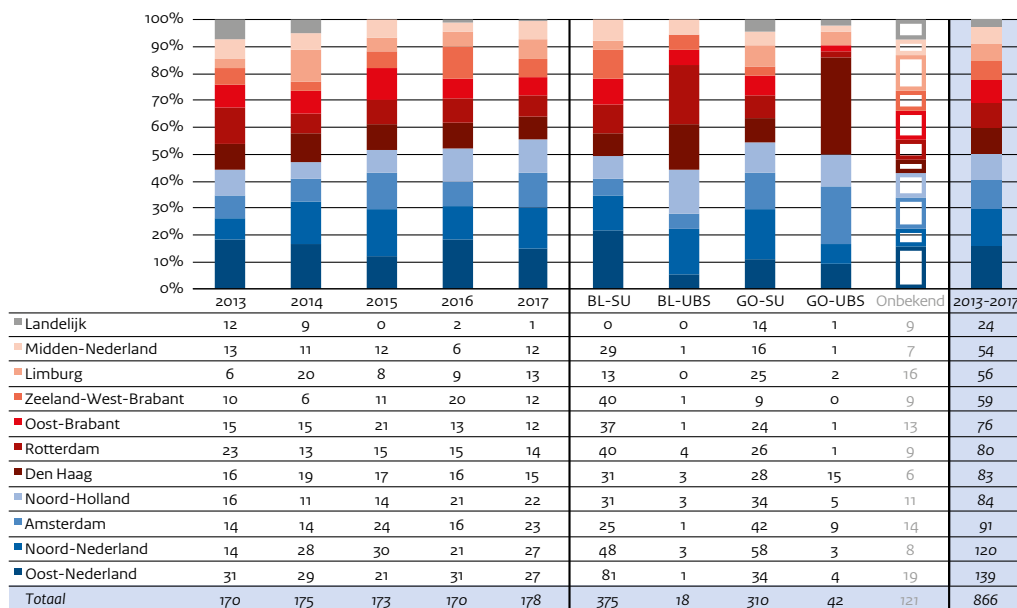
87 De Hoge Raad heeft in 2016 beoordeeld dat in 273f Sr, lid 1 sub 3, niet alleen sprake moet zijn van grensoverschrijdende prostitutie, maar ook van mensenhandel, om tot een veroordeling te komen. De drempel om tot een bewezenverklaring te komen ten aanzien van grensoverschrijdende gedwongen prostitutie ligt aldus tegenwoordig hoger. Zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017) en [Nationaal Rapporteur, 2014](#) (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012).

88 [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), [Figuur 3.5](#).



#### 4.6.1 Opsporingsonderzoeken van de regionale politie-eenheden

De opsporingsonderzoeken van de politie zijn ook uitgesplitst naar de verschillende regionale politie-eenheden.<sup>89</sup> Figuur 4.6 toont hoeveel opsporingsonderzoeken door de tien regionale politie-eenheden en de Landelijke Eenheid zijn gestart. Het aantal onderzoeken is zowel per jaar als per mensenhandelvorm weergegeven.



Figuur 4.6 Opsporingsonderzoeken van de politie naar politie-eenheid, per jaar 2013-2017<sup>90</sup> en mensenhandelvorm<sup>91</sup> (N=866)

Bron: EMM-databestand

Uit deze figuur blijkt dat vier eenheden (blauw in de figuur) verantwoordelijk zijn voor de helft van het totaal aantal opsporingsonderzoeken. De overige regionale eenheden (rood in de figuur) zijn goed voor 47% van de onderzoeken en 3% van de onderzoeken werd gestart door de Landelijke Eenheid (grijze categorie). Het aantal opsporingsonderzoeken per regionale politie-eenheid loopt uiteen van 54 tot 139. De regionale politie-eenheid met de meeste opsporingsonderzoeken (Oost-Nederland) start 16% van het totaal aantal onderzoeken, en de regionale eenheid met de minste onderzoeken (Midden-Nederland) 6%. Daarmee lopen de aandelen van de verschillende eenheden minder sterk uiteen dan bij politiemeldingen van (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha. Daar zijn drie regionale eenheden verantwoordelijk voor de helft van de meldingen en was het verschil tussen de eenheid met de meest meldingen (20%) en die met

89 Dit is niet gedaan voor onderzoeken van ISZW-DO en de KMar. ISZW-DO opereert landelijk en van de onderzoeken van de KMar is uit de data van het EMM de regio van het onderzoek alleen bekend van de teams op de luchthavens. Bovendien gaat het wat betreft de KMar om een gering jaarlijks aantal onderzoeken.

90  $\chi^2=74,431$ ;  $df=40$ ;  $p=0,001$ ;  $V=0,147$ ;  $p=0,001$ .

91  $\chi^2=146,547$ ;  $df=40$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,206$ ;  $p=0,000$ .

de minste meldingen (3%) groter. Het gaat echter wel om geheel andere politie-eenheden. Waar de eenheden Rotterdam, Oost-Brabant en Den Haag samen verantwoordelijk zijn voor de helft van alle politiemeldingen bij CoMensha, nemen in dit geval de eenheden Oost-Nederland, Noord-Nederland, Amsterdam en Noord-Holland 50% van de politieonderzoeken naar mensenhandel voor hun rekening. Het valt dus op dat het melden van – naar verhouding – veel (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha zich niet automatisch vertaalt naar het instellen van relatief veel opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Het is interessant om onderzoek te doen naar de achtergrond hiervan.

Het jaarlijks aantal onderzoeken van alle regionale politie-eenheden is over het algemeen vrij stabiel, met incidenteel een uitschieter. Voor wat betreft het aantal opsporingsonderzoeken van de Landelijke Eenheid is daarentegen wel een ontwikkeling waarneembaar. Na 2013 (n=12) en 2014 (n=9) is het aantal onderzoeken van de Landelijke Eenheid nagenoeg nihil. Dit strookt met het feit dat de Landelijke Eenheid de laatste jaren nauwelijks (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha meldt.<sup>92</sup> Gezien de ambitie zoals geformuleerd in het tactisch programma mensenhandel van het Landelijk Parket en de Landelijke Eenheid 2018/2019, mag er verwacht worden dat het aantal opsporingsonderzoeken van de Landelijke Eenheid vanaf 2018 weer zal gaan toenemen.

Regionale politie-eenheden verschillen in het soort opsporingsonderzoeken dat wordt uitgevoerd.<sup>93</sup> Waar de verdeling van onderzoeken naar eenheid bij GO-SU redelijk overeen komt met de verdeling van het totaal aantal onderzoeken, bestaat er nog wel verschil bij de andere mensenhandelvormen. Zo zijn de eenheden Amsterdam en Den Haag samen goed voor 57% van alle onderzoeken naar GO-UBS. Bij BL-SU startte enkel de eenheid Oost-Nederland 22% van de onderzoeken en de eenheid Limburg zo'n 3% en lijken de onderzoeken onder de overige eenheden vrij gelijkmatig verdeeld. Ten slotte valt op dat de meeste politie-eenheden nauwelijks opsporingsonderzoeken naar BL-UBS starten. Slechts vier eenheden startten meer dan één opsporingsonderzoek naar BL-UBS in de periode 2013-2017.

## 4.7 Conclusie

In deze dadermonitor is het voor het eerst mogelijk om te rapporteren over de aard en omvang van de opsporing van mensenhandel. Opsporing is cruciaal voor het signaleren en stoppen van bestaand daderschap. Het draagt daarmee bij aan het tweede doel van de dadergerichte aanpak van mensenhandel zoals weergegeven in [Schema 1](#) in §1.1.

### *De registratie*

Om daders te kunnen opsporen is signalering van essentieel belang. Over het signaleren van daders binnen het strafrecht kan momenteel echter niet gerapporteerd worden. Dit komt omdat er geen geautomatiseerd overzicht kan worden gegenereerd van het aantal meldingen van mensenhandel binnen opsporingsinstanties, en omdat in de registratie van meldingen de betreffende mensenhandelvorm niet apart wordt vastgelegd (§4.1). Deze monitor ziet enkel op het strafrechtelijke deel van de dadergerichte aanpak. Dat daarbij een belangrijke fase als signalering ontbreekt, bemoeilijkt een goede monitoring van de dadergerichte aanpak. Zo is het op dit moment niet mogelijk om inzicht te geven in welke signa-

92 Zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 3.13.

93 Zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), §3.5.1.

len uiteindelijk niet tot een opsporingsonderzoek leiden. Daarnaast is het binnen de huidige manier van registreren van opsporingsonderzoeken ook niet mogelijk complete geautomatiseerde overzichten te genereren van de onderzoeken naar mensenhandel. Voor de registratie van onderzoeken maken niet alle opsporingsinstanties op eenzelfde manier gebruik van de beschikbare registratiesystemen. Daarbij is het ook voor opsporingsonderzoeken niet mogelijk de betreffende mensenhandelvorm van een onderzoek apart vast te leggen. Het databestand van het EMM is een bruikbaar alternatief voor het rapporteren over opsporing, maar vereist veel en continu handmatig werk, en ook hier zitten haken en ogen aan omdat het bestand voor een groot gedeelte afhankelijk blijft van de volledigheid en zorgvuldigheid van registratie. Voor het inzichtelijk maken van signalering en opsporing bij de politie zou de informatiegestuurde werkwijze die landelijk wordt uitgerold wellicht een uitkomst kunnen bieden (§4.2).

#### *Daling van het aantal bij opsporingsonderzoeken betrokken personen*

Er worden jaarlijks rond de tweehonderd opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart (§4.4). Dit aantal blijft over de gehele periode 2013-2017 stabiel. De opsporing naar mensenhandel lijkt wat dat betreft enigszins gestagneerd. Daarnaast loopt het aantal personen dat betrokken is bij opsporingsonderzoeken – zoals verdachten, slachtoffers en getuigen – juist terug (§4.4). Het gemiddeld aantal personen binnen een opsporingsonderzoek is recentelijk dus lager dan voorheen. Dat betekent ofwel dat de onderzoeken zelf recentelijk smaller georiënteerd zijn, ofwel dat de opsporing zich recentelijk meer richt op kleinschaligere of minder complex menshandelssituaties. Als de mensenhandel die in Nederland voorkomt niet wezenlijk is veranderd zou dat betekenen dat er minder mogelijkheden zijn voor diepgaande onderzoeken of voor de opsporing van ingewikkelde en grootschalige mensenhandel. Dat zou een zorgelijke ontwikkeling zijn. De daling in het aantal bij opsporingsonderzoeken betrokken personen loopt parallel aan een daling van het aantal door opsporingsinstanties gemelde (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha. Beide zijn illustratief voor de afgenomen capaciteit en prioriteit voor mensenhandel binnen de opsporing. Dit onderstreept de noodzaak van een intensivering van de aanpak van mensenhandel zoals is aangekondigd in zowel het interdepartementale actieprogramma *Samen tegen mensenhandel* als de Landelijke Veiligheidsagenda.

#### *De opsporing van seksuele uitbuiting versus uitbuiting buiten de seksindustrie*

Van de opsporingsonderzoeken waarbij de uitbuitingsvorm bekend is, gaat het bij 83% om seksuele uitbuiting ten opzichte van 17% uitbuiting buiten de seksindustrie (§4.5.1). Het aandeel onderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie lijkt laag in vergelijking met het aandeel (mogelijke) slachtoffers van deze vorm van uitbuiting volgens de prevalentieschatting. Die vergelijking is echter niet zuiver nu op verschillende niveaus gemeten is (opsporingsonderzoek versus individueel slachtoffer). Daarnaast is er sprake van een onderschatting van het aantal slachtoffers binnen opsporingsonderzoeken naar uitbuiting buiten de seksindustrie (zie §4.5.4). Het is hierdoor ook niet mogelijk op slachtofferniveau een vergelijking te maken.

#### *Opsporingsinstanties*

Het overgrote deel (86%) van de opsporingsonderzoeken wordt uitgevoerd door de politie. Zo'n 9% van de onderzoeken wordt gestart door ISZW-DO en 5% door de KMar (§4.6). Naast dat de KMar het kleinste aandeel in opsporingsonderzoeken heeft, neemt het aantal onderzoeken van de KMar ook af. Het ging in 2017 nog maar om één onderzoek. Bij de door de politie gestarte opsporingsonderzoeken valt op dat de Landelijk Eenheid recentelijk ook nauwelijks meer opsporing naar mensenhandel verricht in vergelijking met eerdere jaren. Verder blijkt dat de verdeling van opsporingsonderzoeken naar regionale politie-eenheid gelijkmatiger is dan bij de politie-meldingen van (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha

(§4.6.i). De regionale politie-eenheden die de meeste onderzoeken starten zijn echter geheel andere eenheden dan die de meeste (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha melden. Het is opvallend dat het melden van – naar verhouding – veel (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha zich niet zondermeer uit in het starten van relatief veel opsporingsonderzoeken naar mensenhandel.

## 5 Vervolging

### *De integrale aanpak van mensenhandel – de vervolging van daders*

Schema 1 in §1.1 toont dat – conform internationale verplichtingen – de integrale aanpak van mensenhandel bestaat uit zowel een preventieve als een reactieve kant en dat een sluitende aanpak zowel slachtoffergericht als dadergericht is. De reactieve dadergerichte aanpak beoogt daderschap – en daarmee slachtofferschap – te signaleren, te stoppen en te bestraffen. Dit kan zowel middels het strafrecht als middels het bestuursrecht. Dit hoofdstuk gaat over de vervolging van daders (zie de linkerkant (strafrecht) onder doel 3 (het bestraffen van daders). De vervolging volgt op de opsporing (Hoofdstuk 4) en is onmisbaar voor de uiteindelijke berechting en – in het geval van een veroordeling – bestraffing van daders (Hoofdstuk 6).

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de vervolging van verdachten van mensenhandel in de periode 2013-2017. Het Openbaar Ministerie (OM) – onder wiens gezag ook 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 meerdere verdachten betreffen, maar een bij het OM geregistreerde zaak ziet dus altijd op een individuele verdachte. Het OM neemt vervolgens een besluit over de vervolging. Bijvoorbeeld door de verdachte te dagvaarden – oftewel de zaak voor te leggen aan de rechter (zie [Hoofdstuk 6](#)) – of de zaak tegen de verdachte te seponeren. Dit laatste betekent dat de verdachte niet berecht zal worden. Het OM kiest hier meestal voor als er te weinig bewijs is (zie [§5.4.1](#) voor een uitleg van de verschillende vervolgingsbeslissingen). Wanneer het OM de verdachte niet vervolgt of de vervolging niet voortzet, dan kan het slachtoffer hierover beklag doen.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Art. 12 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Dit hoofdstuk bevat overigens geen informatie over hoe vaak dit gebeurt.

### *De verhouding tussen de bij het OM ingeschreven 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, maar om – zogezegd – twee verschillende cohorten. Immers, niet alle zaken die bij het OM in een jaar binnenkomen, handelt het OM ook in datzelfde jaar af.

Desalniettemin 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, zolang er geen sprake is van een op- of inlopende achterstand. Hiervan lijkt geen sprake te zijn. Het totaal aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken in 2013-2017 (N=1.125, zie Figuur 5.2) en het totaal aantal door het OM afgehandelde zaken in dezelfde periode (N=1.241, zie Figuur 5.6) zijn namelijk ongeveer even groot.

§5.2 beschrijft de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk gebruikt worden. Hierbij is specifiek aandacht voor de manier waarop in de vervolgingscijfers – voor het eerst – de verschillende uitbuitingsvormen (seksuele uitbuiting en uitbuiting buiten de seksindustrie) worden onderscheiden. §5.3 gaat in op het aantal mensenhandelzaken dat jaarlijks bij het OM binnenkomt. Daarnaast wordt gekeken naar de verdeling van deze zaken over de verschillende parketten, naar de uitbuitingsvormen en of sprake is van minderjarige slachtoffers. Vervolgens toont §5.4 de door het OM afgehandelde mensenhandelzaken. Er wordt weergegeven op welke gronden het OM de zaken seponereert en hoe vaak sprake is van welke wettelijke strafverzuwende omstandigheden in de zaken die het OM dagvaardt. Tot slot vat §5.5 de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen. Voor een korte beschrijving van de doorlooptijden, oftewel de tijd die er gemiddeld zit tussen het moment dat een zaak bij het OM wordt ingeschreven en het moment dat het OM deze zaak dagvaardt (en het vervolgens door de rechter in eerste aanleg wordt afgedaan), zie §6.6.

## 5.2 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit RAC-min (voorheen OM-data), het landelijke databestand dat informatie bevat over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. RAC-min is gebaseerd op de registratiesystemen COMPAS en GPS, die zowel door het OM als door de griffies van rechtbanken worden gebruikt.<sup>2</sup> Het OM registreert zaken op basis van het wetsartikel dat het van toepassing acht. Uit het totale RAC-min-bestand kunnen daarom de zaken geselecteerd worden waarin (onder meer) het feit mensenhandel staat geregistreerd (artikelen 250ter (oud), 250a (oud), 273a (oud)<sup>3</sup> of 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr)). Op verzoek van de Nationaal Rapporteur heeft de afdeling Statistische Informatie en Beleidsanalyse (SIBa) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) een subbestand ‘mensenhandel’ gemaakt, met peildatum 1 april 2018. De bewerkingen en analyses hierop zijn door de Nationaal Rapporteur in SPSS versie 21 verricht.

2 Sinds het jaar 2009 is het OM bezig met een overgang van het oude bedrijfsprocessensysteem COMPAS (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie) naar het nieuwe Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). Mensenhandelzaken (veelal ‘maatwerkzaken’) worden tot op heden echter nog vrijwel allemaal in het COMPAS-systeem geregistreerd.

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.

De cijfers in dit hoofdstuk (vervolging) en in [Hoofdstuk 6](#) (berechting) betreffen (nagenoeg) alle vervolgde en berechte mensenhandelzaken in de jaren 2013-2017. Met andere woorden: het gaat in dit geval om een populatieonderzoek en niet om een steekproefonderzoek. Dit betekent dat de getoonde resultaten vaststaan. Er hoeft dus niet getoetst te worden hoe groot de kans is dat de resultaten op toeval berusten (met zogenoemde significantietoetsen) en mogelijk niet zouden gelden voor de totale populatie vervolgde en berechte mensenhandelzaken.

### 5.2.1 Kanttekeningen bij de cijfers

RAC-min is niet *up to date*. RAC-min 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 2013-2015 in dit hoofdstuk soms kleine verschillen laten zien met de cijfers zoals eerder door de rapporteur gepubliceerd.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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 – uitgaande van de strafbedreiging – doorgaans het zwaarste feit weer. In RAC-min worden alleen primair geregistreerde feiten opgenomen. Omdat het zelden voorkomt dat een mensenhandelfeit (als een lichtere variant van een ander strafbaar feit) subsidiair wordt geregistreerd, is het aantal mensenhandelzaken wat hierdoor gemist wordt echter zeer klein.

### 5.2.2 Seksuele uitbuiting en uitbuiting buiten de seksindustrie

De lid- en subonderdelen van het mensenhandelartikel (artikel 273f Sr) maken geen onderscheid tussen de verschillende uitbuitingsvormen, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, gedwongen dienstverlening, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering (zie ook [§2.2.1](#)). Tot nu toe konden de cijfers over de vervolging (en berechting) van mensenhandel dit dus ook niet. De Nationaal Rapporteur heeft het OM daarom eerder aanbevolen om naast het wetsartikel expliciet te registreren om wat voor soort mensenhandel het gaat.<sup>6</sup> Hier is inmiddels gehoor aan gegeven. Sinds 27 maart 2015 registreert het OM de volgende drie maatschappelijke classificaties bij mensenhandelzaken: 'seksuele uitbuiting', 'uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)' en 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)'.<sup>7</sup>

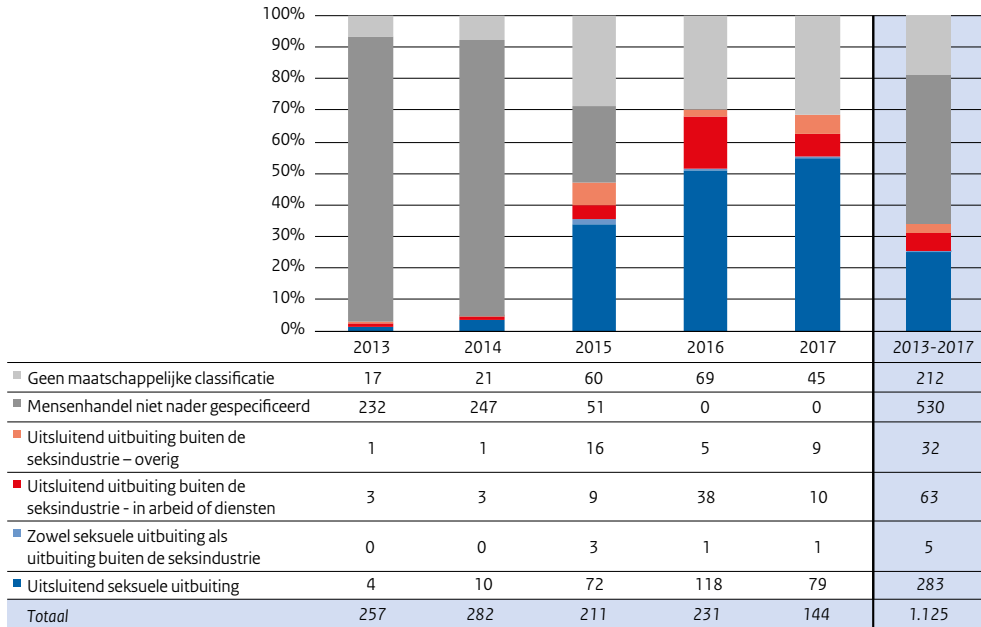
4 Bijvoorbeeld in [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015).

5 Zo gaat het volgens het OM-Jaarbericht 2017 bijvoorbeeld om 215 bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken in 2015, om 220 in 2016 en om 141 in 2017 (Openbaar Ministerie, 2018, p. 30), terwijl het volgens [Figuur 5.2](#) in deze jaren gaat om respectievelijk 211, 231 en 144 zaken.

6 [Nationaal Rapporteur, 2014](#) (Mensenhandel in en uit beeld II, 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.

Onderstaande Figuur 5.1 laat het resultaat van de registratie van deze maatschappelijke classificaties sinds halverwege het overgangsjaar 2015 zien.<sup>8</sup>



**Figuur 5.1 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar maatschappelijke classificatie, per jaar 2013-2017 (N=1.125)**

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Waar in de jaren 2013 en 2014 op basis van de maatschappelijke classificatie – logischerwijs – vrijwel nooit bekend is van welke uitbuitingsvorm sprake is, is dit in 2015 van bijna de helft van alle bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken bekend. In 2016 en 2017 neemt dit percentage vervolgens toe tot ongeveer 70%. Verder valt op dat in de jaren 2013 en 2014 – toen voor mensenhandel enkel nog de weinig informerende maatschappelijke classificatie ‘mensenhandel’ (dus zonder verdere notie van de betreffende uitbuitingsvorm) bestond – het OM dit ook bijna altijd registreerde (bij meer dan 90% van de zaken). Sinds de introductie in 2015 van de nieuwe maatschappelijke classificaties waarin de verschillende uitbuitingsvormen tot uitdrukking komen, laat het OM de registratie van een maatschappelijke classificatie bij mensenhandelzaken echter veel vaker achterwege. In de jaren 2015, 2016 en 2017 is bij onge-

<sup>8</sup> Merk op dat in 2013 en 2014 heel soms wel een uitbuitingsvorm is geregistreerd. Dit komt (deels) doordat het OM incidenteel een andere maatschappelijke classificatie dan mensenhandel registreert, die ofwel seksuele uitbuiting (de maatschappelijke classificaties ‘seksueel misbruik van kinderen’, ‘zedendelicten’ en ‘zedenzaak overig’) ofwel arbeidsuitbuiting (de maatschappelijke classificatie ‘arbeidsmarkt werkgevers arbeidsuitbuiting’) impliceert. Dat er in 2013 en 2014 ook twee zaken zijn geregistreerd met de – in 2015 ingevoerde – maatschappelijke classificatie ‘overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)’, komt waarschijnlijk doordat het OM (de maatschappelijke classificaties van) deze zaken pas na de invoering (vanaf 2015) registreerde.



veer 30% van de ingeschreven zaken geen maatschappelijke classificatie geregistreerd, terwijl dit in de jaren 2013 en 2014 dus bij minder dan 10% van de zaken het geval was.

Verder blijkt dat het OM de maatschappelijke classificatie ‘overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)’ – die in de registratie wordt aangeduid met de mogelijk verwarrende afkorting ‘MENSH’ – meestal niet juist interpreteert. Van de 32 (zie [Figuur 5.1](#)) zaken die in de jaren 2013-2017 bij het OM zijn geregistreerd met uitsluitend voornoemde classificatie, zijn er 16 gedagvaard en uiteindelijk in 2013-2017 door de rechter in eerste aanleg afgedaan. Van 15 van deze 16 einduitspraken zijn de bijbehorende vonnissen geanalyseerd.<sup>9</sup> Hieruit blijkt dat het in 12 (80%) van de 15 zaken gaat om uitsluitend seksuele uitbuiting en dus niet om (overige vormen van) uitbuiting buiten de seksindustrie.

Er is met de huidige registratie van de maatschappelijke classificaties een grote winst behaald. Hierdoor kan een deel van de vervolgingscijfers in deze monitor uitgesplitst worden naar uitbuitingsvorm. Dit maakt voor het eerst zichtbaar dat er relevante verschillen bestaan tussen de vervolging(sbeslissingen) in seksuele uitbuitingszaken en de vervolging(sbeslissingen) in uitbuitingszaken buiten de seksindustrie, wat op zijn beurt belangrijke handvatten biedt voor de sturing van de strafrechtelijke aanpak. In dit kader moet echter benadrukt worden dat betrouwbare informatie over de vervolging (en berechting) van de verschillende uitbuitingsvormen alleen verkregen kan worden als het OM dit consequent – *dat wil zeggen: strevend naar 100% in plaats van de huidige 70%* – en eenduidig – *dat wil zeggen: OM-breed op dezelfde manier geïnterpreteerd* – registreert. Het maken en opvolgen van landelijke afspraken is hierbij onmisbaar.<sup>10</sup>

Op basis van de maatschappelijke classificaties die het OM sinds halverwege 2015 registreert, is de uitbuitingsvorm van ongeveer een derde (34%) van alle bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken in de jaren 2013-2017 bekend (zie de totaal kolom meest rechts in [Figuur 5.1](#)). In [Figuur 5.4](#) (in [§5.3.2](#)) is echter van maar liefst driekwart (74%) van de zaken de uitbuitingsvorm weergegeven. Dit komt door aanvullend onderzoek (zie voor de uitleg hierbij de introductie boven [Figuur 5.4](#)). De cijfers voor seksuele uitbuiting en voor uitbuiting buiten de seksindustrie in alle daarop volgende figuren van dit hoofdstuk zijn dan ook telkens gebaseerd op de manier zoals bij [Figuur 5.4](#) beschreven.

#### *Toekomst: van uitbuitingsvormen naar mensenhandelvormen – slachtofferinformatie vereist*

In de monitoring van de aanpak van mensenhandel onderscheidt de Nationaal Rapporteur idealiter vier mensenhandelvormen, te weten: binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU), binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS), grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU) en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS) (zie ook [§1.2.2](#)). De reden hiervoor is dat zowel de aard als de omvang – en daarmee de aanpak en daarbij betrokken actoren – per mensenhandelvorm

<sup>9</sup> Om de berechtingscijfers in [Hoofdstuk 6](#) in te kunnen delen in de vier verschillende mensenhandelvormen die de Nationaal Rapporteur idealiter onderscheidt in de monitoring van de aanpak van mensenhandel, zijn in totaal 795 vonnissen geanalyseerd (zie [§6.2.1](#)). Hieronder vielen dus 15 van genoemde 16 vonnissen.

<sup>10</sup> Ook omdat er bij één mensenhandelfeit sprake kan zijn van meerdere uitbuitingsvormen en er maar één maatschappelijke classificatie per feit geregistreerd kan worden. De zaken die in [Figuur 5.1](#) zijn ingedeeld bij ‘zowel seksuele uitbuiting als uitbuiting buiten de seksindustrie’ zijn zaken met meerdere mensenhandelfeiten en waarbij minimaal één feit de maatschappelijke classificatie ‘seksuele uitbuiting’ kreeg en tevens minimaal één feit de maatschappelijke classificatie ‘uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)’ of ‘overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)’.

sterk verschilt. Sinds 2017 zijn de cijfers in de slachtoffermonitors mensenhandel van de rapporteur dan ook op die manier ingedeeld<sup>11</sup> en waar mogelijk ook in deze dadermonitor. De indeling van de cijfers in vier mensenhandelvormen vereist echter niet alleen kennis over de uitbuitingsvorm (seksuele uitbuiting of uitbuiting buiten de seksindustrie), maar ook kennis over het land van werving en het land van uitbuiting (binnenlandse mensenhandel versus grensoverschrijdende mensenhandel). Deze informatie ontbreekt helaas in de registratie van het OM en dus in de vervolgingscijfers van dit hoofdstuk.

Of sprake is van binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel is doorgaans af te leiden van het land van herkomst of de nationaliteit van slachtoffers.<sup>12</sup> De slachtofferinformatie die het OM reeds registreert zou in dit kader dus mogelijk soelaas kunnen bieden. Slachtofferinformatie is momenteel echter niet opgenomen in RAC-min. Hiertoe zouden de mogelijkheden verkend moeten worden. In combinatie met de (verbeterde) registratie van de uitbuitingsvormen als maatschappelijke classificaties, zou de nationaliteit van slachtoffers er in de toekomst namelijk voor kunnen zorgen dat ook in de vervolgingscijfers (en berechtingscijfers) standaard de vier mensenhandelvormen kunnen worden onderscheiden.

### 5.2.3 Beschrijving van de verdachten

In de jaren 2013 tot en met 2017 zijn in totaal 1.125 mensenhandelzaken bij het OM ingeschreven. In dezelfde periode heeft het OM 1.241 mensenhandelzaken afgehandeld met bijvoorbeeld een dagvaarding of een sepot. In totaal gaat het om 1.319 bij het OM ingeschreven en/of door het OM afgehandelde zaken in de genoemde vijf jaren.<sup>13</sup> Dit betreffen 1.303 zaken tegen natuurlijke personen en 13 zaken tegen rechtspersonen. De 1.303 natuurlijke personen zijn bijna allemaal unieke personen, al kan het voorkomen dat tegen sommige verdachten – bijvoorbeeld in het geval van herhaald daderschap – meer dan één mensenhandelzaak bij het OM is ingeschreven en/of door het OM is afgehandeld in de periode 2013-2017.

82% van de verdachten is man en 18% is vrouw. De verdachten zijn gemiddeld 33 jaar en de mediane leeftijd is 31 jaar.<sup>14</sup> Dit laatste betekent dat de helft van de verdachten jonger is dan 31 jaar op het moment van het plegen van de mensenhandel en de andere helft ouder dan 31. Ongeveer een vijfde (19%) is minderjarig of adolescent (tot en met 22 jaar) en ruim een kwart (26%) veertig jaar of ouder. Bijna de helft van de verdachten (45%) is in Nederland geboren.

Zie voor een uitgebreide beschrijving van de basale persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en geboorteland) van de verdachten [Hoofdstuk 7](#). In dat hoofdstuk zijn de persoonskenmerken ook per mensenhandelvorm en fase in de strafrechtketen weergegeven.

11 Zie [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016) en [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

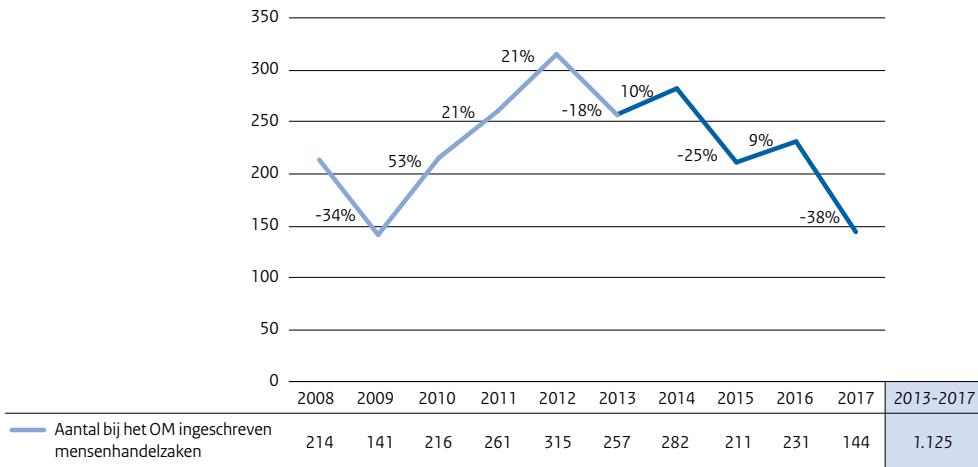
12 Zie §1.2.2 en ter illustratie ook §4.5.2 waaruit blijkt dat het bronland en de nationaliteit van slachtoffers in 97% van de opsporingsonderzoeken overeenkomt.

13 1.125 ingeschreven zaken plus 1.241 afgehandelde zaken minus de overlap hiertussen, oftewel de zaken die in genoemde periode zowel bij het OM zijn ingeschreven als door het OM zijn afgehandeld.

14 N=1.295 (niet van alle verdachten is de leeftijd bekend); SD=11 jaar.

### 5.3 Ingeschreven zaken bij het OM

Figuur 5.2 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 (2013-2017) in een breder kader te plaatsen laat de figuur de ontwikkeling vanaf het jaar 2008 zien.



**Figuur 5.2 Het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, 2008/2013-2017 (N=2.272 (2008-2017) / N=1.125 (2013-2017))**

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)<sup>15</sup>

In totaal zijn in de afgelopen vijf jaren (2013-2017) 1.125 zaken bij het OM ingeschreven. Het gaat dus gemiddeld om 225 zaken per jaar. Vanaf het jaar 2012 is een dalende trend waarneembaar, waarbij in het meest recente jaar (2017) het kleinste aantal zaken is ingeschreven, namelijk 144. Dit betekent een daling van maar liefst 38% ten opzichte van 2016, wat de sterkste daling van de afgelopen tien jaar is. In 2017 (en 2009) gaat het dan ook om het kleinste aantal zaken in het weergegeven tijdsbestek van tien jaar. Het dalend aantal mensenhandelzaken dat bij het OM binnenkomt is een logisch gevolg van het dalend aantal verdachten (en overige betrokken personen van wie de rol – bijvoorbeeld verdachte of slachtoffer – nog niet duidelijk was ten tijde registratie) in opsporingsonderzoeken (zie [Figuur 4.1](#) in §4.4). Deze ontwikkeling loopt parallel aan het dalend aantal door de opsporing gemelde (mogelijke) slachtoffers bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha).<sup>16</sup> Er bestaan geen redenen om aan te nemen dat deze dalende trend een gevolg zou zijn van daadwerkelijk minder slachtoffers en daders van

15 Voor de jaren 2008 tot en met 2012: [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), §2.1, p. 11.

16 Zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 81, Figuur 3.12. CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die bij hen gemeld worden. Deze registratie beoogt de aard en omvang van de gesignaleerde slachtoffers in Nederland in beeld te brengen. De registratietoek is dan ook ten behoeve van de Nationaal Rapporteur bij CoMensha belegd (Vreemdelingencirculaire 2000). Zie ook [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3.

mensenhandel in Nederland. Een meer plausibele verklaring is een verminderde capaciteit en prioriteit voor de bestrijding (opsporing en vervolging) van mensenhandel in de afgelopen jaren. Door de toegenomen migratie- en vluchtelingenstroom en de daaruit volgende verhoogde aandacht voor mensensmokkel, is de aandacht van de opsporing – onder het gezag van het OM – verschoven in het nadeel van mensenhandel.

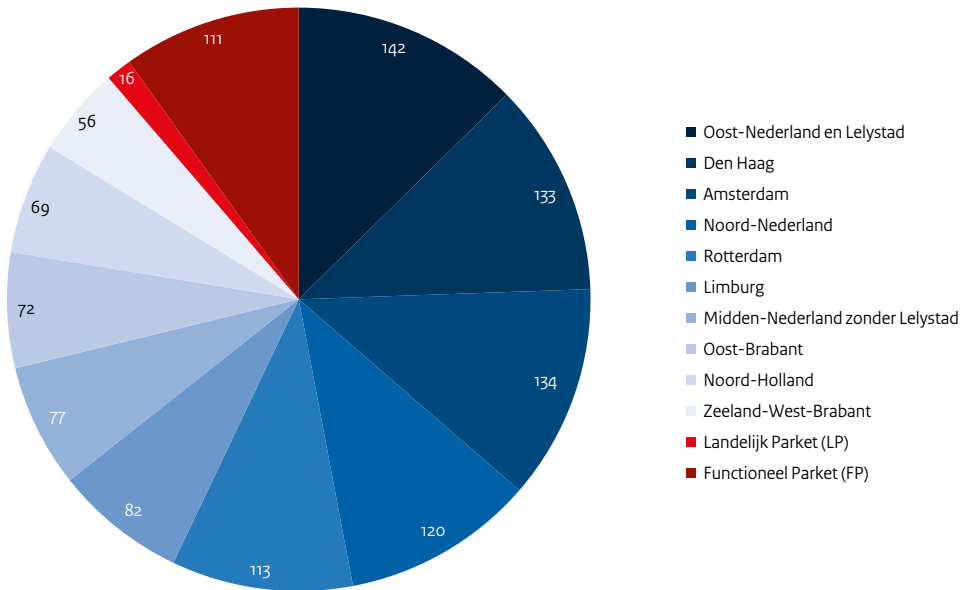
De ambitie van de overheid om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren – zoals blijkt uit het interdepartementale actieprogramma *Samen tegen mensenhandel* en uit de Landelijke Veiligheidsagenda 2019-2022 waarin mensenhandel is genoemd als één van de prioriteiten van de politie (zie §1.3) – is, gezien de getoonde ontwikkeling, dus ook hard nodig. Volgens de uitwerking van de Veiligheidsagenda zou in de nabije toekomst weer sprake moeten zijn van een stijgend aantal zaken dat jaarlijks bij het OM binnenkomt (streefcijfers). Deze streefcijfers – 190 bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken in 2019 uitgroeiend tot 240 in 2022 – lijken echter nog steeds onder de maat te zijn. Het betekent namelijk dat het aantal ingeschreven zaken in 2022 nog steeds niet terug is op het niveau van voor 2015. De intensivering is dus kennelijk niet alleen meetbaar in het aantal vervolgingen. Het is de vraag op welke andere manieren de intensivering van de aanpak van mensenhandel wel zichtbaar wordt (zie ook §1.1).

### 5.3.1 Parketten

**Figuur 5.3** geeft weer bij welke parketten de 1.125 mensenhandelzaken in de totale periode 2013-2017 zijn ingeschreven. Sinds de herindeling van de gerechtelijke kaart (2013) bestaat het OM uit tien regionale arrondissementsparketten (vergelijkbaar met de tien regionale politie-eenheden, zie §4.6.1), het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel Parket (FP). Het LP is belast met de bestrijding van (inter)nationaal georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, zoals (veel vormen van) mensenhandel. Mensenhandel is dan ook één van de voornaamste delicten waar het LP zich op richt.<sup>17</sup> Het FP is onder meer verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in strafzaken waarin een bijzondere opsporingsinstantie – zoals de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) – het opsporingsonderzoek doet.<sup>18</sup> De Inspectie SZW draait alleen mensenhandelzaken die zien op arbeidsuitbuiting (zie §4.2) en daarmee het FP dus ook.

17 'Het Landelijk Parket bestrijdt (inter)nationaal georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Denk aan mensenhandel, terrorisme, drugshandel, witwassen van misdaadgeld, internationale (oorlogs)misdrijven, kinderporno en kinderseksuïerisme en cybercrime.', zie <https://www.om.nl/organisatie/landelijk-parket-1/>, geraadpleegd op 11 april 2019.

18 Zie <https://www.om.nl/organisatie/functioneel-parket-0/>, geraadpleegd op 11 april 2019.



**Figuur 5.3** Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar parket, periode 2013-2017 (N=1.125)<sup>19</sup>

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Dat mensenhandel één van de voornaamste delicten is waar het LP zich op richt, lijkt in de praktijk tegen te vallen. Het LP heeft in de vijfjarige periode 2013-2017 namelijk bijna geen mensenhandelzaken gedraaid. Bij het FP komt een tiende van alle mensenhandelzaken binnen. Deze zaken betreffen dus arbeidsuitbuiting en het jaarlijks aantal varieert tussen de 10 in 2015 en de 44 in 2016.

Het aantal zaken per arrondissementsparket verschilt tussen de 142 en de 56 in vijf jaar tijd. Het parket met de meeste zaken (Oost-Nederland) neemt hiermee 14% van alle 998 arrondissementsparketzaken voor zijn rekening en het parket met de minste zaken (Zeeland-West-Brabant) zo'n 6%. Het aantal ingeschreven zaken per arrondissementsparket wordt uiteraard niet uitsluitend bepaald door de inspanningen van een arrondissement. Zo kunnen verschillen tussen arrondissementen samenhangen met de grootte van arrondissementen en resulteren niet alle inspanningen van een parket zich per definitie in meer zaken. Daarbij kan de benodigde inspanning enorm verschillen per mensenhandelzaak. Dat de doorlooptijden verschillen per mensenhandelvorm (zie §6.6) is hiervan een indicatie.

<sup>19</sup> Merk op dat in de figuur de regio Oost-Nederland is uitgebreid met Lelystad en dat Lelystad juist ontbreekt bij Midden-Nederland. Dit komt doordat het arrondissementsparket van een zaak wordt afgeleid van de eerste twee cijfers van een parketnummer. Ondanks dat de cijfers niet meer gaan over de periode van voor 2013, duiden de eerste twee cijfers van parketnummers nog steeds de negentien verschillende arrondissementsparketten van voor 2013 in plaats van de tien huidige. Één van die negentien betrof Zwolle-Lelystad, waarbij Zwolle inmiddels hoort bij Oost-Nederland, maar Lelystad bij Midden-Nederland. Dit kan dus zorgen voor een kleine vertekening van deze twee huidige arrondissementsparketten.

De verschillen in het aantal zaken tussen de arrondissementsparketten kunnen echter wel tot gevolg hebben dat binnen sommige parketten, en daarmee ook binnen sommige rechtbanken, een stuk minder ervaring wordt opgedaan met mensenhandelzaken dan binnen 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 rechters.<sup>20</sup> De (juridische) complexiteit van de mensenhandelbepaling (artikel 273f Sr) vraagt hier nog steeds om (zie ook §2.2).

De verdeling van de zaken over de parketten is redelijk vergelijkbaar met de verdeling van de opsporingsonderzoeken over de verschillende politie-eenheden (zie [Figuur 4.6](#)). Wel verschilt het van de (mogelijke) slachtoffers die door de politie-eenheden bij CoMensha worden gemeld. Daar zijn de verschillen tussen de eenheden namelijk veel groter: de politie-eenheid met de meeste meldingen (Rotterdam) neemt maar liefst 20% van de gemelde slachtoffers voor zijn rekening en de politie-eenheid met de minste slechts 3% (Limburg).<sup>21</sup> Dit zou kunnen betekenen dat de verschillen tussen de eenheden zoals weergegeven in de slachtoffermonitor mensenhandel in ieder geval voor een deel te verklaren zijn door verschillen in meldingsbereidheid bij CoMensha (in plaats van uitsluitend door verschillen in aantallen gesignaleerde (mogelijke) slachtoffers).

### 5.3.2 Vorm van uitbuiting

Op basis van de maatschappelijke classificaties die het OM sinds halverwege 2015 registreert, is de uitbuitingsvorm van ongeveer een derde (34%) van alle bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken in de jaren 2013-2017 bekend (zie de totaal kolom meest rechts in [Figuur 5.1](#) in §5.2.2). Omdat zaken die het FP behandelt vrijwel altijd arbeidsuitbuitingszaken zijn (zie §5.3.1) en zaken waarbij sprake is van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr (verder sub 3) per definitie zien op in ieder geval seksuele uitbuiting,<sup>22</sup> zijn deze gegevens ook gebruikt om de informatie over de uitbuitingsvormen te verrijken. Voorts zijn hier ook de resultaten gebruikt uit het dossieronderzoek naar de vonnissen gewezen in de jaren 2013 tot en met 2017 (zie voor een beschrijving van dit dossieronderzoek §6.2.1).<sup>23</sup> De uitbuitingsvormen zoals weergegeven in [Figuur 5.4](#) zijn zodoende gebaseerd op de maatschappelijke classificatie, het FP, sub 3 en de geanalyseerde vonnissen.<sup>24</sup>

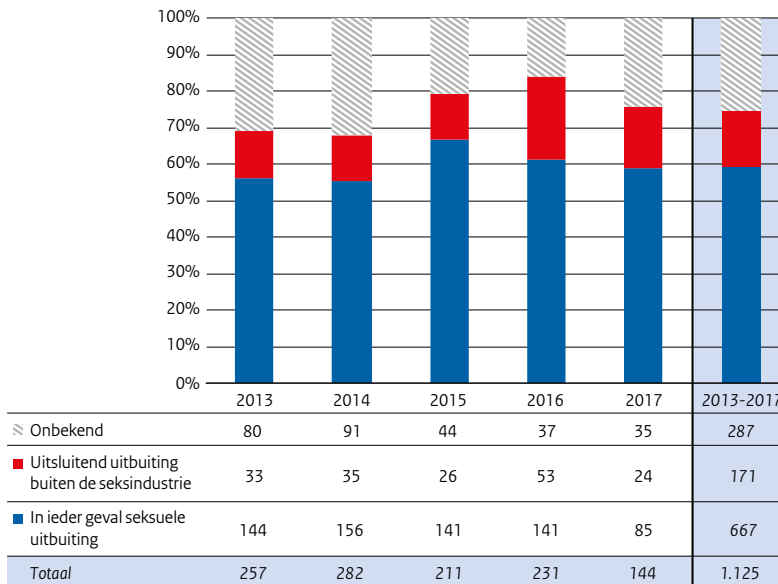
20 De specialisatie van officieren van justitie en rechters is een aanbeveling geweest van de Nationaal Rapporteur, zie [Nationaal Rapporteur, 2012](#) (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012, Een analyse).

21 Zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 85, [Figuur 3.13](#).

22 Het gaat om een ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (art. 273a/f lid 1 sub 3 Sr). In de oudere mensenhandelbepalingen (art. 250ter/a Sr) was dit strafbaar gesteld onder lid 1 sub 2.

23 542 van de totaal 1.125 bij het OM ingeschreven zaken zijn gedagvaard en vervolgens door de rechter in eerste aanleg afgedaan in de jaren 2013-2017. Van 495 van deze zaken zijn de vonnissen geanalyseerd. In totaal zijn overigens 795 vonnissen geanalyseerd die de rechter in eerste aanleg in 2013-2017 heeft afgedaan (zie §6.2.1). 300 van deze geanalyseerde vonnissen zijn zaken die dus voor 2013 bij het OM zijn ingeschreven.

24 Hierdoor is uiteindelijk bij ongeveer driekwart (74%) van alle zaken de uitbuitingsvorm bekend. Merk op dat het niet waarschijnlijk is dat de verhouding seksuele uitbuiting versus uitbuiting buiten de seksindustrie binnen het resterende kwart van de zaken waarbij de uitbuitingsvorm niet kon worden achterhaald, gelijk is aan de verhouding seksuele uitbuiting versus uitbuiting buiten de seksindustrie binnen de zaken waarbij de uitbuitingsvorm wel kon worden achterhaald. Dit benadrukt het belang van het consequent en eenduidig registreren van de maatschappelijke classificatie door het OM (zie §5.2.2).



**Figuur 5.4 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, naar uitbuitingsvorm, per jaar 2013-2017 (N=1.125)**

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Uiteindelijk is van gemiddeld driekwart (74%) van de zaken bekend om welke vorm van uitbuiting het gaat (zie de totaalkolom meest rechts in de figuur). 59% betreft seksuele uitbuiting en 15% een vorm van uitbuiting buiten de seksindustrie. Als de zaken waarbij de uitbuitingsvorm niet kon worden bepaald buiten beschouwing worden gelaten, dan gaat het gemiddeld om 80% seksuele uitbuiting en 20% uitbuiting buiten de seksindustrie. Wanneer deze verhouding vergeleken wordt met de verhouding seksuele uitbuiting versus uitbuiting buiten de seksindustrie volgens de prevalentieschatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers in Nederland<sup>25</sup> en de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers<sup>26</sup> dan lijkt – net als binnen de opsporing (§4.5.1) – sprake te zijn van een ondervertegenwoordiging van uitbuiting buiten de seksindustrie in vervolgingszaken. Dit kan echter niet met zekerheid worden gesteld, omdat de verhouding seksuele uitbuiting versus uitbuiting buiten de seksindustrie binnen de vervolgingszaken is gemeten op individueel daderniveau (in plaats van op individueel slachtofferniveau). Het is mogelijk dat het wat lagere aandeel uitbuiting buiten de seksindustrie binnen de vervolgingszaken te verklaren is, doordat er bij uitbuiting buiten de seksindustrie sprake is van een andere dader-slachtofferverhouding dan bij seksuele uitbuiting. Daarnaast zorgt ook het feit dat van een aanzienlijk deel (namelijk een kwart) van de vervolgingszaken in voorgaande figuur niet kon worden achterhaald om welke uitbui-

25 Verhouding van 67% seksuele uitbuiting versus 33% uitbuiting buiten de seksindustrie, zie *Nationaal Rapporteur, 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p. 24, Figuur 2.1.

26 Verhouding van 73% seksuele uitbuiting versus 27% uitbuiting buiten de seksindustrie van de gemelde (mogelijke) slachtoffers waarbij de uitbuitingsvorm bekend is, zie *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 72, Figuur 3.7.

tingsvorm het ging, voor een wat onzekere verhouding seksuele uitbuiting versus uitbuiting buiten de seksindustrie.

In alle hierop volgende figuren geven de cijfers ook telkens de verschillen weer tussen de seksuele uitbuitingszaken, de zaken die zien op uitbuiting buiten de seksindustrie en de zaken waarbij de uitbuitingsvorm niet kon worden bepaald (de categorie 'onbekend').

### 5.3.3 Minderjarige slachtoffers

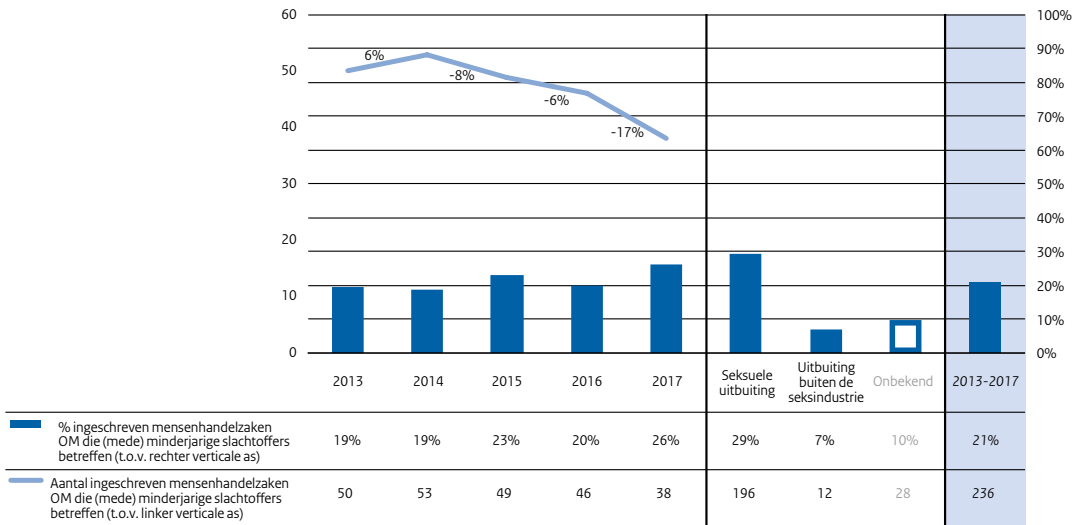
Figuur 5.5 laat zien bij welk deel van de 1.125 ingeschreven mensenhandelzaken in ieder geval sprake is van één minderjarig slachtoffer, zowel per jaar als per uitbuitingsvorm. Hiervoor is gekeken naar de registratie van de ingeschreven zaken onder artikel- en subleden die per definitie duiden op de minderjarigheid van slachtoffers.<sup>27</sup> Omdat ook bij andere artikel- en subleden sprake zou kunnen zijn van minderjarige slachtoffers is mogelijk sprake van een onderschatting.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat het aantal mensenhandelzaken met minderjarige slachtoffers niet gelijk is 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 binnen één zaak sprake zijn van meerdere minderjarige slachtoffers. Ook in dit kader zou het ontsluiten van slachtofferinformatie uit de OM-registratie dus van grote meerwaarde zijn (zie ook §5.2.2).

De figuur toont zowel de *absolute aantallen* zaken met minderjarige slachtoffers (de lijn ten opzichte van de linkeras), als de *relatieve aantallen* (oftewel de percentages, zie de kolommen ten opzichte van de rechteras). De percentages zeggen feitelijk meer dan de absolute aantallen, omdat de absolute aantallen vooral ook afhankelijk zijn van het totaal aantal ingeschreven zaken in een jaar (zie de aantallen in Figuur 5.2).

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





**Figuur 5.5 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met minderjarige slachtoffers, per jaar 2013-2017 en uitbuitingsvorm (N=236 (ten opzichte van N=1.125))**

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Gemiddeld is in ongeveer een vijfde deel van alle zaken sprake van in ieder geval één minderjarig slachtoffer (zie de totaalkolom meest rechts in de figuur ten opzichte van de rechteras). Het gaat in totaal om 236 zaken met minderjarige slachtoffers in 2013-2017. In 2017 is hiervan in absolute zin het minst vaak sprake (n=38), maar relatief gezien het vaakst (26%). Dit lijkt misschien tegenstrijdig, maar is te verklaren doordat in 2017 sprake is van een forse daling van het totaal aantal ingeschreven zaken (zie [Figuur 5.2](#)).

Bij seksuele uitbuiting is veel vaker sprake van een minderjarig slachtoffer (29%) dan bij uitbuiting buiten de seksindustrie (7%). Deze bevinding komt overeen met [Hoofdstuk 4](#) waaruit blijkt dat van alle seksuele uitbuitingslachtoffers in opsporingsonderzoeken zo'n 23% minderjarig is,<sup>28</sup> ten opzichte van ongeveer 11% van alle slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie.<sup>29</sup> Wel lijkt het verschil tussen seksuele uitbuiting en uitbuiting buiten de seksindustrie in de opsporingscijfers wat minder groot. Omdat de opsporingscijfers en de vervolgingscijfers niet op hetzelfde niveau zijn gemeten, kunnen hieraan niet gemakkelijk conclusies worden verbonden. Bij de opsporingscijfers gaat het in dit geval namelijk om slachtofferniveau en bij de vervolgingscijfers om daderniveau – waarbij verschillende individuele verdachten hetzelfde minderjarige slachtoffer kunnen maken en tegelijkertijd één individuele verdachte meerdere minderjarige slachtoffers kan maken. Omdat de dader-slachtofferverhouding in het geval

28 37% van de BL-SU-slachtoffers en 8% van de GO-SU-slachtoffers, zie [Tabel 4.1](#) in [§4.5.4](#).

29 6% van de BL-UBS-slachtoffers en 16% van de GO-UBS-slachtoffers, zie [Tabel 4.1](#) in [§4.5.4](#).

van seksuele uitbuiting waarschijnlijk anders is dan bij uitbuiting buiten de seksindustrie,<sup>30</sup> is een zui-  
vere vergelijking tussen, in dit geval, het percentage minderjarige slachtoffers niet mogelijk. Daarbij is  
het percentage minderjarige slachtoffers binnen de opsporingsonderzoeken naar uitbuiting buiten de  
seksindustrie minder betrouwbaar vanwege het feit dat de slachtofferregistratie binnen deze opspo-  
ringsonderzoeken veel gebrekiger is (zie §4.3.1).

Omdat op dit moment het databestand RAC-min geen slachtofferinformatie ontsluit uit de OM-regis-  
tratie, is het niet mogelijk om de seksuele uitbuitingszaken en de zaken die gaan over uitbuiting buiten  
de seksindustrie op te splitsen naar ook binnenlandse en grensoverschrijdende mensenhandel (zo-  
dat de vier vormen van mensenhandel ontstaan, zie §5.2.2). Volgens zowel de opsporingscijfers in  
Hoofdstuk 4 (hiervoor beschreven), als de meest recente slachtoffermonitor mensenhandel,<sup>31</sup> betreffen  
de seksuele uitbuitingszaken met minderjarige slachtoffers vooral de binnenlandse mensenhandelvorm  
(BL-SU).

## 5.4 Afgehandelde zaken door het OM

Figuur 5.6 laat de ontwikkeling van het jaarlijks aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken  
zien. De zwarte stippellijn geeft de ontwikkeling van de in totaal 1.241 afgehandelde zaken in de periode  
2013-2017 weer. Hierbij gaat het soms om een 'administratieve' afhandeling die feitelijk als doel heeft  
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',<sup>32</sup> waarvan in totaal 33 keer sprake is.<sup>33</sup> Verder  
heeft het OM 11 zaken 'overgedragen' naar bijvoorbeeld een ander arrondissementsparket.<sup>34,35</sup> In totaal  
is dus ten aanzien van 44 (4%) van de 1.241 in de periode 2013-2017 afgehandelde mensenhandelzaken  
sprake van een 'administratieve' in plaats van een 'inhoudelijke' afhandeling. De zwarte doorgetrokken

30 Dit blijkt bijvoorbeeld uit *Nationaal Rapporteur, 2014* (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 134, Figuur 6.1. In de 60 onderzochte opsporingsonderzoeken naar uitsluitend seksuele uitbuiting gaat het om 128 verdachten en 152 slachtoffers en dus om een dader-slachtoffer-verhouding van 1: 1,2. In de 11 onderzochte opsporingsonderzoeken naar uitsluitend uitbuiting buiten de seksindustrie gaat het om 24 verdachten en 47 slachtoffers en dus om een dader-slachtoffer-verhouding van 1: 2.

31 31% van de bij CoMensha gemelde BL-SU-slachtoffers is minderjarig vergeleken met 11% BL-UBS, 7% GO-SU en 4% GO-UBS, zie *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 74, Figuur 3.9.

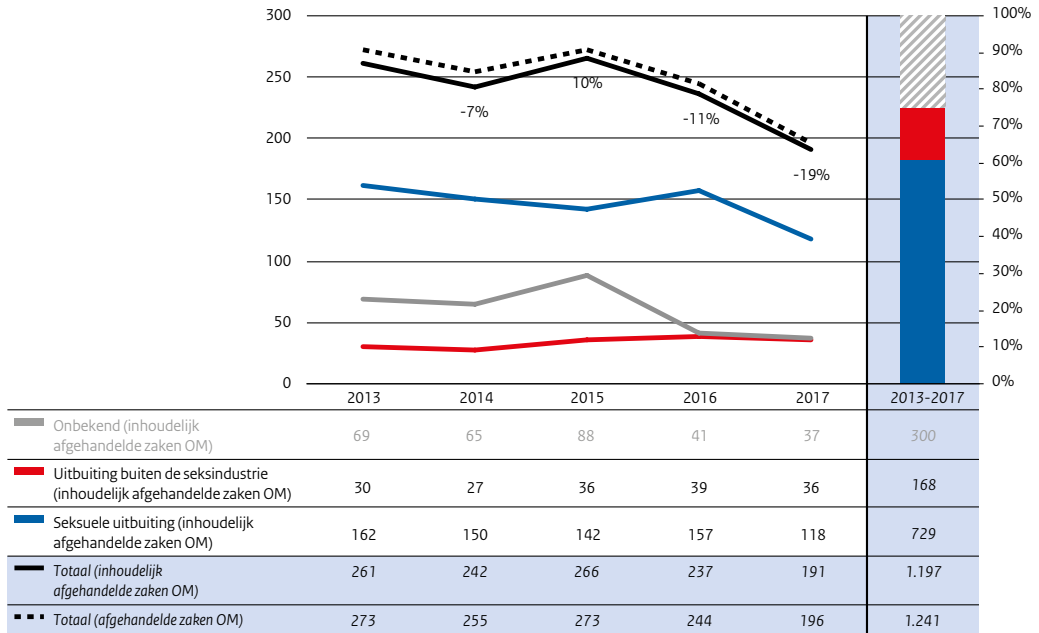
32 Sepotgrond 'feit dubbel ingeboekt in COMPAS/GPS' (code 99) (zie Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007), *Stcr.* 2014, 23 614).

33 2013: 9, 2014: 8, 2015: 5, 2016: 6, 2017: 5.

34 2013: 3, 2014: 5, 2015: 2, 2016: 1, 2017: 0.

35 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 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), *Stcr.* 2014, 23 614). Gezien het niet zelden grensoverschrijdende karakter van het delict mensenhandel, is het mogelijk dat de 11 overdrachten soms ook overdracht aan buitenlandse justitie betreffen, hetgeen geen dubbele zaken in de landelijke OM-registratie tot gevolg heeft. Informatie hierover is echter niet voorhanden.

lijn in de figuur geeft de ontwikkeling (2013-2017) van de resterende 1.197 inhoudelijk afgehandelde zaken weer. Hierbij staat ook ieder jaar de procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar. De blauwe, rode en grijze lijn vertegenwoordigen respectievelijk de inhoudelijk afgehandelde seksuele uitbuitingszaken, de inhoudelijk afgehandelde uitbuitingszaken buiten de seksindustrie en de inhoudelijk afgehandelde zaken waarbij de uitbuitingsvorm onbekend is.



**Figuur 5.6** Het jaarlijks aantal door het OM (inhoudelijk) afgehandelde zaken, per uitbuitingsvorm, 2013-2017 (N=1.241 (totaal), N=1.197 (inhoudelijk))

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

In totaal zijn in de afgelopen vijf jaren (2013-2017) 1.197 zaken door het OM inhoudelijk afgehandeld. Dit komt neer op zo'n 240 zaken per jaar. Ieder jaar is sprake van een daling van het aantal zaken (met uitzondering van 2015). In het meest recente jaar gaat het om de sterkste daling (19%) in het weergegeven tijdsbestek. Hierdoor heeft het OM in 2017 maar liefst 70 zaken minder afgehandeld dan in 2013. Dit is met name te wijten aan een daling in het aantal seksuele uitbuitingszaken (zie de blauwe lijn in de figuur). Er geldt – logischerwijs net als bij de ingeschreven zaken (zie [Figuur 5.4](#)) – dat ongeveer 80% van de zaken waarbij de uitbuitingsvorm bekend is seksuele uitbuiting betreft en ongeveer 20% uitbuiting buiten de seksindustrie.

Het dalend aantal afgehandelde zaken is uiteraard het gevolg van het dalend aantal zaken dat jaarlijks bij het OM binnenkomt (zie [Figuur 5.2](#)) en het dalend aantal verdachten en betrokken 'overige personen'<sup>36</sup> in opsporingsonderzoeken (zie [Figuur 4.1](#) in §4.4). Deze trend heeft zich ook geuit in een dalend

<sup>36</sup> Van wie de precieze rol (bijvoorbeeld verdachte) ten tijde van registratie nog niet duidelijk is.

aantal door de opsporingsinstanties gemelde (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha.<sup>37</sup> De oorzaak van deze ontwikkelingen is een verminderde capaciteit en prioriteit voor de bestrijding (opsporing en vervolging) van mensenhandel in de afgelopen jaren.

Zoals opgemerkt bij de toelichting volgend op [Figuur 5.2](#) wordt ernaar gestreefd om het aantal ingeschreven zaken bij het OM – en dus ook het aantal afgehandelde zaken door het OM – in de komende jaren weer toe te laten nemen. De streefcijfers zoals die nu in de uitwerking van de Veiligheidsagenda zijn opgenomen lijken echter mager. Feitelijk betekent dit namelijk dat het aantal ingeschreven zaken in 2022 nog steeds niet terug is op het niveau van voor 2015. De kabinetsbrede ambitie om de aanpak van mensenhandel te intensiveren is dus kennelijk niet (alleen) meetbaar in het aantal vervolgingen. Het is de vraag op welke andere manieren de intensivering wel zichtbaar wordt (zie ook [§1.1](#)).

#### 5.4.1 Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling

[Figuur 5.7](#) laat, zowel per jaar als per uitbuitingsvorm, zien welke inhoudelijke vervolgingsbeslissingen het OM heeft genomen in voornoemde 1.197 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 blauwe afhandelingen in [Figuur 5.7](#)). Dat wil zeggen, dagvaardingen voor in ieder geval één mensenhandelfeitel (al dan niet naast ten laste gelegde andere strafbare feiten) en voegingen ter berechting.<sup>38</sup>
- 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’. Hieronder vallen transacties<sup>39</sup> en voorwaardelijke beleidssepots<sup>40</sup> (zie de rode afhandelingen in [Figuur 5.7](#)).<sup>41</sup> Als de verdachte zich niet houdt aan de voorwaarden die het OM ter voorkoming van strafvervolgng stelt, 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 (zie de grijze afhandelingen in [Figuur 5.7](#)). Als onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling, is sprake van een technisch sepot en als van strafvervolgng wordt afgezien op gronden

37 Zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 81, [Figuur 3.12](#).

38 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.

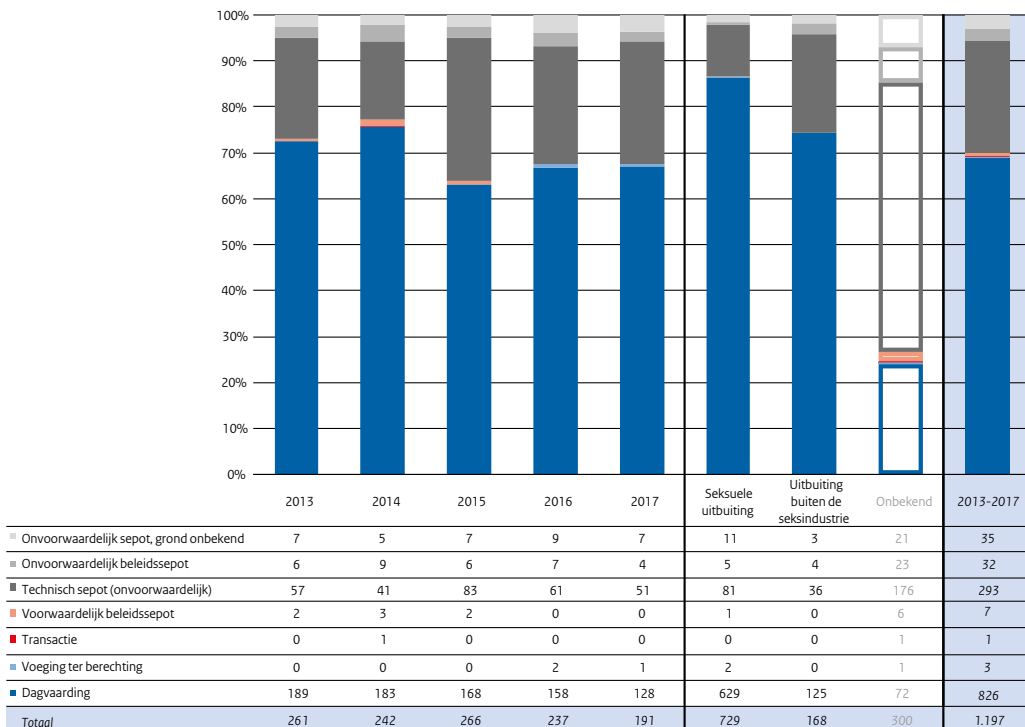
39 Art. 74 Sr. Overigens liggen transacties niet in de lijn der verwachting omdat dit alleen mogelijk is voor misdrijven waarop niet meer dan zes jaren gevangenisstraf staat. De wettelijke strafbedreiging voor het gronddelict mensenhandel is momenteel twaalf jaren. Echter, voor mensenhandelfeiten gepleegd voor 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 2013-2017).

40 Art. 167 lid 2 Sv en Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007), *Stcr.* 2014, 23 614.

41 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 1.197 mensenhandelzaken. Strafbeschikkingen in mensenhandelzaken liggen ook niet in de lijn der verwachting, omdat dit alleen mogelijk is voor misdrijven waarop niet meer dan zes jaren gevangenisstraf staat. De wettelijke strafbedreiging voor het gronddelict mensenhandel is momenteel twaalf jaren.

aan het algemeen belang ontleend, is sprake van een beleidssepot.<sup>42</sup> Zie voor meer informatie over de verschillende sepotgronden [Tabel 5.1](#) in [§5.4.2](#).

Merk op dat als het OM ten aanzien van de mensenhandelfeiten in een zaak besluit niet te dagvaarden – en deze feiten bijvoorbeeld seponeert – dat tegelijkertijd nog wel sprake kan zijn van een dagvaarding voor andere strafbare feiten in de zaak. Bij mensenhandelzaken is namelijk geregeld sprake van ook één of meer andere strafbare feiten naast mensenhandel (denk bijvoorbeeld aan geweldsdelicten of witwaspraktijken, zie ook [Figuur 6.2](#) in [§6.3.1](#)). Deze dagvaardingen voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel blijken niet uit [Figuur 5.7](#) omdat daar de afdelingen ten aanzien van specifiek mensenhandel zijn getoond. Bij 33 (9%) van de totaal 368 zaken waarin het OM afziet van een dagvaarding voor mensenhandel is wel sprake van een dagvaarding voor andere strafbare feiten.



**Figuur 5.7 Door het OM inhoudelijk afgehandelde mensenhandelzaken, naar afhandeling, per jaar 2013-2017 en uitbuitingsvorm (N=1.197)**

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

<sup>42</sup> Hierbij kan worden gedacht aan gronden die samenhangen met het gepleegde feit of met de persoon van de verdachte. Art. 167 lid 2 Sv en Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007), *Starr.* 2014, 23 614. Zie ook [Tabel 5.1](#) in [§5.4.2](#).

In gemiddeld zo'n 70% van de zaken besluit het OM te dagvaarden voor in ieder geval mensenhandel (zie de blauwe categorieën in de totaal kolom rechts in de figuur). Afhandelingen waarbij het OM in beginsel niet besluit tot verdere strafvervolgning, maar aan dit besluit wel voorwaarden verbindt, komen bijna niet voor (dit betreft slechts 1%, zie de rode categorieën in de figuur). Als het OM niet dagvaardt voor in ieder geval mensenhandel gaat het dus vrijwel altijd om onvoorwaardelijke septs (30%). Dit betreffen dan meestal technische septs, maar ook beleidssepts komen af en toe voor. In de hieropvolgende subparagraaf (§5.4.2, Tabel 5.1) wordt een overzicht gegeven van de gronden waarop het OM mensenhandelzaken seponeert.

Verder valt op dat sinds 2015 het percentage dagvaardingen voor mensenhandel kleiner is dan in de jaren ervoor. In 2013 en 2014 ligt dit percentage namelijk ruim boven de 70% en in de jaren erna tussen de 63% en 68%. Daarnaast blijkt dat het OM vaker dagvaardt in het geval van seksuele uitbuiting (87%) dan in het geval van uitbuiting buiten de seksindustrie (74%). Verdachten van uitbuiting buiten de seksindustrie stromen in deze fase van de strafrechtketen dus minder vaak door (in dit geval: naar de rechter) dan verdachten van seksuele uitbuiting. Merk op dat het dagvaardingspercentage in de zaken van het kwart van de verdachten die – vanwege ontbrekende informatie – niet konden worden ingedeeld bij ofwel seksuele uitbuiting dan wel uitbuiting buiten de seksindustrie, een heel stuk lager ligt (namelijk 24%). Dit betekent dat de genoemde dagvaardingspercentages van seksuele uitbuiting en/of uitbuiting buiten de seksindustrie, overschattingen zijn.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het aantal septs ten aanzien van mensenhandel in werkelijkheid nog groter is dan wat de cijfers in voorgaande figuur weergeven. Dit komt omdat het OM een deel van de mensenhandelzaken – buiten de registratie om – seponeert. Het gaat hier om de zogeheten 'cosmetische septs' die betrekking hebben op aangiften van mensenhandel zonder opsporingsindicaties of waarbij geen verdachte in beeld is. Deze zaken worden voortijdig beëindigd en krijgen geen parketnummer. Het OM bericht de slachtoffers dat de zaak is geseponeerd, maar dit is dus niet terug te zien in de cijfers.<sup>43</sup> Sinds 2018 bestaat overigens voor het eerst wel zicht op een deel van de cosmetische septs. Namelijk dat deel waarbij sprake is van een aangifte in het kader van de verblijfsvergunning mensenhandel (B8-zaken). In 2018 betreffen dit er 233.<sup>44</sup> Met de handmatige registratie van deze cosmetische septs bij het LP is een eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur deels opgevolgd.<sup>45</sup> Op deze plaats moet echter benadrukt worden dat een betrouwbaar totaaloverzicht van alle septs pas bestaat wanneer het OM *alle* cosmetische septs (consequent en eenduidig) registreert.

### 5.4.2 Sepotgronden

Om meer inzicht te hebben in de achtergrond van de septs, toont Tabel 5.1 op welke gronden het OM seponeert, zowel voor de totaal 293 technische septs, als voor de totaal 32 onvoorwaardelijke beleidssepts, als voor de 7 voorwaardelijke beleidssepts (zie Figuur 5.7). De 35 onvoorwaardelijke septs

43 Zie hierover meer uitgebreid *Nationaal Rapporteur, 2014* (Mensenhandel in en uit beeld II, 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.

44 Schriftelijke informatie Landelijk Parket, d.d. 9 april 2019. Zie ook §4.3.

45 *Nationaal Rapporteur, 2014* (Mensenhandel in en uit beeld II, 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.

waarbij de grond onbekend is komen logischerwijs niet voor in de tabel. Bij deze 35 zaken valt op dat het meestal gaat om een dagvaarding voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel.<sup>46</sup>

Tabel 5.1 Sepotgronden, periode 2013-2017 (N=332)

	Sepotgrond	Aantal	Percentage
Technische sepots	Onvoldoende bewijs	267	91%
	Ten onrechte als verdachte aangemerkt	23	8%
	Dader niet strafbaar	2	1%
	Niet ontvankelijk	1	0%
	<b>Totaal</b>	<b>293</b>	<b>100%</b>
Onvoorwaardelijke beleidssepots	Oud feit	8	25%
	Gering aandeel in het feit	7	22%
	Onvoldoende nationaal belang	6	19%
	Recente bestraffing	2	6%
	Door feit of gevolgen getroffen	2	6%
	Gezondheidstoestand	2	6%
	Geringe strafwaardigheid van het feit	1	3%
	Verdachte onvindbaar	1	3%
	Leidinggever wordt vervolgd	1	3%
	Verhouding tot de benadeelde geregeld	1	3%
	Vervolging in strijd met belang van benadeelde	1	3%
	<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>
Voorwaardelijke beleidssepots	Gering aandeel in het feit	2	29%
	Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	1	14%
	Oud feit	1	14%
	Door feit of gevolgen getroffen	1	14%
	Reclasseringsbelang	1	14%
	Vervolging in strijd met belang van benadeelde	1	14%
<b>Totaal</b>	<b>7</b>	<b>100%</b>	

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Uit de tabel blijkt dat als het OM technisch seponeert, dit vrijwel altijd is vanwege onvoldoende bewijs. 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 sepotgronden staat bij de toelichting op de grond 'onvoldoende

<sup>46</sup> Bij 33 van de 35 zaken en in de andere 2 zaken is sprake van een transactie voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel.

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 deze sepotgrond is gerelateerd aan het niet zelden grensoverschrijdende karakter van mensenhandel. Het non-punishmentbeginsel valt onder de sepotgronden 'dader niet strafbaar' of 'geringe strafwaardigheid van het feit' (zie ook §2.3.1).

### 5.4.3 Strafverzwarende omstandigheden

Figuur 5.8 geeft weer van welke strafverzwarende omstandigheden sprake is in de mensenhandelzaken die het OM voorlegt aan de rechter. Het gaat dus om totaal 829 mensenhandelzaken met als afhandeling een dagvaarding of een voeging ter berechting in 2013-2017 (zie Figuur 5.7). De mensenhandelbepaling kent de volgende strafverzwarende omstandigheden.

- Mensenhandel gepleegd door twee of meer verenigde personen (kortweg: in vereniging).<sup>47</sup>
- 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 (kortweg: slachtoffer minderjarig of misbruik kwetsbare positie).<sup>48</sup> Voorheen gold hier enkel de strafverzwarende omstandigheid mensenhandel ten aanzien van een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt (kortweg: slachtoffer jonger dan 16).<sup>49</sup>
- Mensenhandel voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld (kortweg: geweld).<sup>50</sup>
- Mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge of waarvan levensgevaar voor een ander te duchten is (kortweg: zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar).<sup>51</sup> Voorheen gold hier enkel de strafverzwarende omstandigheid mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge (kortweg: zwaar lichamelijk letsel).<sup>52</sup>
- Mensenhandel met de dood ten gevolge (kortweg: dood).<sup>53</sup>
- 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<sup>54</sup> en mensenhandel in vereniging ten aanzien van een slachtoffer jonger dan 16 en/of met zwaar lichamelijk letsel.<sup>55</sup>

De zwarte staven in de figuur geven, per jaar en uitbuitingsvorm, de percentages weer van de zaken waarin volgens de registratie sprake is van één of meerdere strafverzwarende omstandigheden, oftewel, van gekwalificeerde mensenhandel. Daarnaast toont de figuur dit ook voor iedere afzonderlijke strafverzwarende omstandigheid (met de gekleurde staven).

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

48 Art. 273f lid 3 sub 2 Sr (vanaf 15 november 2013 tot heden).

49 Art. 250ter lid 2 sub 2 Sr (oud), art. 250a lid 2 sub 2 Sr (oud), art. 273a lid 3 sub 2 Sr (oud), art. 273f lid 3 sub 2 Sr (oud, tot 15 november 2013).

50 Art. 273f lid 3 sub 3 Sr (vanaf 15 november 2013 tot heden).

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

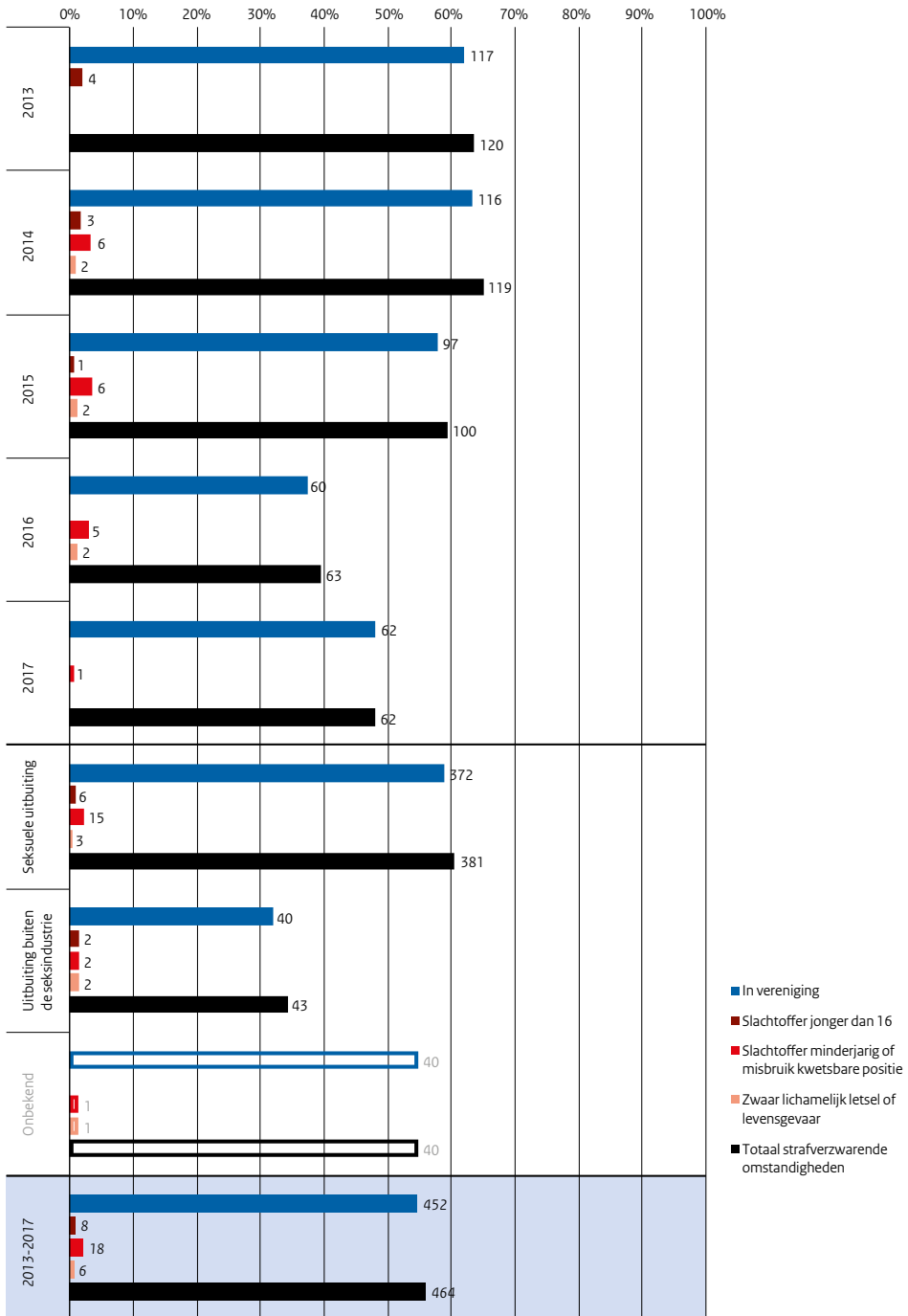
52 Art. 250ter lid 2 sub 3 Sr (oud), art. 250a lid 2 sub 3 Sr (oud).

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

54 Art. 273a lid 4 Sr (oud), art. 273f lid 4 Sr (oud, tot 1 juli 2009).

55 Art. 250ter lid 3 Sr (oud), art. 250a lid 3 Sr (oud).





Figuur 5.8 Door het OM gedagvaarde mensenhandelzaken, naar strafverzwarende omstandigheden, per jaar 2013-2017 en uitbuitingsvorm (N=464 (ten opzichte van N=829))

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De zwarte totaalstaaf (onderin de figuur) laat zien dat het OM in ruim de helft (56%) van alle gedagvaarde zaken een strafverzwarende omstandigheid registreert. Wat verder opvalt is dat de blauwe staven allemaal bijna even lang zijn als de zwarte staven. Dit betekent dat als sprake is van een strafverzwarende omstandigheid (zwarte staven), het hierbij vrijwel altijd (in ieder geval) gaat om mensenhandel in vereniging (blauwe staven). Dit geldt ieder jaar, en voor zowel seksuele uitbuiting als voor uitbuiting buiten de seksindustrie.

Daarnaast blijkt dat in de meer recente jaren wat minder vaak sprake is van mensenhandel gepleegd in vereniging. In de jaren 2013-2015 gaat het telkens om rond de 60% van alle gedagvaarde zaken en in de jaren 2016 en 2017 om minder dan de helft. Dit lijkt in lijn met de bevinding uit [Hoofdstuk 4](#) dat in recente jaren gemiddeld minder verdachten en 'overige personen'<sup>56</sup> betrokken zijn per opsporingsonderzoek (zie [Figuur 4.1](#) in [§4.4](#)). Dit suggereert dat recentelijk minder omvangrijke opsporingsonderzoeken naar mensenhandel worden gedraaid dan voorheen, als gevolg van eerdergenoemde verminderde capaciteit en prioriteit voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. De figuur toont voorts dat bij seksuele uitbuiting in ruim de helft van de zaken (zo'n 60%) sprake is van mensenhandel in vereniging, terwijl dit bij uitbuiting buiten de seksindustrie maar ongeveer een derde betreft.

Een ander opvallend punt dat de figuur laat zien, is dat andere strafverzwarende omstandigheden dan mensenhandel in vereniging niet of nauwelijks voorkomen in de registratie van het OM (zie de rode staven). Dit is opmerkelijk, omdat er verschillende indicaties bestaan dat hiervan wel vaker sprake is. Zo blijkt uit [Figuur 5.5](#) dat bij in ieder geval zo'n 20% van de bij het OM ingeschreven zaken sprake is van een minderjarig slachtoffer. In dat licht komt het vreemd over dat het OM bijna nooit de strafverzwarende omstandigheden 'slachtoffer jonger dan 16' (1%) en 'slachtoffer minderjarig (of misbruik kwetsbare positie)' (2%) registreert. Een andere indicatie is dat uit [Tabel 6.1](#) blijkt dat bij de zaken die de rechter in eerste aanleg afdoet, in bijna 10% sprake is van een geweldsdelict naast mensenhandel. Dat de strafverzwaring 'mensenhandel voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld' nooit voorkomt lijkt hiermee tegenstrijdig. Merk hierbij op dat de geweldsdelicten die het OM als aparte strafbare feiten naast mensenhandel ten laste legt, echter niet per definitie ook gepleegd zijn in het kader van de mensenhandel.

Voorgaande kan er mee te maken hebben dat de strafverzwaringen die gelden sinds 15 november 2013 (te weten: een minderjarig slachtoffer, een slachtoffer bij wie misbruik wordt gemaakt van een kwetsbare positie, het gebruik van geweld) vaak nauw samenhangen met het gronddelict mensenhandel. Zo staat in het eerste lid van artikel 273f Sr (onder het tweede, vijfde en achtste sublid) reeds 'terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt'. Het kan in dat geval overbodig lijken om hier vervolgens nogmaals 'gepleegd tegen een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt' als strafverzwaring aan toe te voegen (geformuleerd onder het tweede sublid van het derde artikel-lid). Wel bestaat hierdoor het risico, dat de door de wetgever beoogde strafverzwaringen – in de strafoplegging door de rechter – niet altijd tot uitdrukking komen (zie ook [§6.5.1.3](#) en [§6.5.1.4](#)).

56 Van wie de precieze rol (bijvoorbeeld verdachte) ten tijde van registratie nog niet duidelijk is.

## 5.5 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft de vervolging van verdachten van mensenhandel door het Openbaar Ministerie (OM) in de jaren 2013-2017. De vervolging is onderdeel van de strafrechtelijke reactieve dadergerichte aanpak (Schema 1 in §1.1) en draagt bij aan het doel daders te bestraffen.

### *De registratie – vier mensenhandelvormen (§5.2.2)*

Omdat zowel de aard als de omvang – en daarmee de aanpak en de daarbij betrokken actoren – sterk verschilt per verschijningsvorm van mensenhandel, monitort de Nationaal Rapporteur idealiter vier verschillende mensenhandelvormen (binnenlandse seksuele uitbuiting, binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie). Het is helaas niet mogelijk om deze vier vormen te onderscheiden in de vervolgingscijfers. Dit komt doordat er op dit moment geen slachtofferinformatie ontsloten wordt uit de OM-registratie, waardoor in het analysebestand (RAC-min) nu geen indicaties bestaan die wijzen op binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel. Wel is het – door de opvolging van een eerdere registratieaanbeveling van de rapporteur – voor het eerst mogelijk om in de vervolgingscijfers de seksuele uitbuitingszaken te onderscheiden van de zaken die gaan over uitbuiting buiten de seksindustrie. De registratie is in dit kader overigens nog niet optimaal – bij 30% van de zaken ontbreekt deze registratie van de zogeheten maatschappelijke classificatie nog.

### *Een dalend aantal zaken en een voorgenomen intensivering (§5.3)*

In totaal zijn in de afgelopen vijf jaren (2013-2017) 1.125 verdachten van mensenhandel bij het OM ingeschreven. Waar het in 2013 nog ging om 257 zaken, zijn dit er in 2017 nog maar 144. Deze forse daling is het gevolg van een verminderde capaciteit en prioriteit voor de opsporing en vervolging van mensenhandel in de afgelopen jaren. Door de toegenomen migratie- en vluchtelingenstroom en de daaruit volgende verhoogde aandacht voor mensensmokkel, is de aandacht van de opsporing – onder het gezag van het OM – verschoven in het nadeel van mensenhandel. Het is dan ook goed dat de overheid – in het interdepartementale actieprogramma *Samen tegen mensenhandel* – de ambitie heeft uitgesproken om de aanpak van mensenhandel te intensiveren. Echter, de streefcijfers zoals genoemd in de uitwerking van de Veiligheidsagenda lijken mager. Het betekent namelijk dat het aantal bij het OM ingeschreven zaken in 2022 nog steeds niet terug is op het niveau van voor 2015. De intensivering is dus kennelijk niet alleen meetbaar in het aantal vervolgingen. Het is nog onduidelijk op welke andere manieren de intensivering van de aanpak van mensenhandel wel zichtbaar wordt.

### *De parketten (§5.3.1)*

Bij de verdeling van de zaken over de verschillende parketten valt op dat het Landelijk Parket nauwelijks mensenhandelzaken heeft gedraaid. Het Functioneel Parket dat verantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging van de arbeidsuitbuitingszaken van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, neemt ongeveer een tiende van alle zaken voor zijn rekening. De rest van alle zaken wordt gedraaid door de tien arrondissementsparketten. De aantallen zaken verschillen per parket. Zo heeft het parket met de meeste zaken er twee-en-een-half keer zoveel als het parket met de minste. Dit kan tot gevolg hebben dat binnen sommige parketten – en daarmee ook binnen sommige rechtbanken – minder ervaring wordt opgedaan met mensenhandelzaken, dan binnen 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 rechters. De (juridische) complexiteit van de mensenhandelbepaling (artikel 273f Sr) vraagt hier nog steeds om (zie ook §2.2).

#### *De vervolging van seksuele uitbuiting versus uitbuiting buiten de seksindustrie*

Als de zaken waarbij de uitbuitingsvorm niet kon worden bepaald (dit betreft ongeveer een kwart van alle zaken) buiten beschouwing worden gelaten, dan gaat het gemiddeld in 80% van de zaken om seksuele uitbuiting en dus in 20% om uitbuiting buiten de seksindustrie (§5.3.2). In de seksuele uitbuitingszaken is veel vaker (bij 29%) dan bij de zaken over uitbuiting buiten de seksindustrie (7%) sprake van een minderjarig slachtoffer (§5.3.3).

Het OM dagvaardt vaker in het geval van seksuele uitbuiting dan in het geval van uitbuiting buiten de seksindustrie (§5.4.1). De drempel om over te gaan tot dagvaarding is in het geval van uitbuiting buiten de seksindustrie dus hoger. De precieze dagvaardingspercentages van de twee uitbuitingsvormen zijn echter niet bekend. De gemeten percentages zijn namelijk overschattingen omdat het dagvaardingspercentage binnen het kwart van de zaken waarbij de uitbuitingsvorm niet bekend is, vele malen lager ligt. Gemiddeld gaat het om een dagvaardingspercentage van 70%. Wanneer het OM niet overgaat tot dagvaarding, wordt de zaak bijna altijd geseponeerd vanwege onvoldoende bewijs (§5.4.1 en §5.4.2).

#### *Strafverzwarende omstandigheden (§5.4.3)*

In ruim de helft (56%) van alle door het OM gedagvaarde zaken registreert het OM dat sprake is van een strafverzwarende omstandigheid. Hierbij gaat het vrijwel altijd om de strafverzwaring 'gepleegd in vereniging'. In de meest recente jaren is hiervan wat minder vaak sprake. Dit lijkt in lijn met de eerdere bevinding uit [Hoofdstuk 4](#) dat in recente jaren waarschijnlijk minder omvangrijke opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zijn gedraaid dan voorheen. Het is opmerkelijk dat bij de zaken over uitbuiting buiten de seksindustrie veel minder vaak sprake is (bij ongeveer een derde) van (de registratie van) mensenhandel in vereniging, dan bij de seksuele uitbuitingszaken (rond de 60%).

Voorts valt op dat andere strafverzwarende omstandigheden – zoals de mensenhandel van een minderjarig slachtoffer – nauwelijks of niet voorkomen volgens de registratie van het OM. Dit terwijl er wel indicaties bestaan dat hiervan vaker sprake is. Zo registreert het OM in zo'n 20% van de ingeschreven zaken wel dat sprake is van een minderjarig slachtoffer (onder lid 1, sub 2, 5 of 8), maar niet als strafverzwaring (onder lid 3 sub 2). Het is dan ook de vraag in hoeverre de door de wetgever beoogde strafverzwaren tot uitdrukking komen in de strafoplegging door de rechter (zie ook §6.5.1.3 en §6.5.1.4).

## 6 Berechting in eerste aanleg

### *De integrale aanpak van mensenhandel – de berechting van daders*

Schema 1 in §1.1 toont dat – conform internationale verplichtingen – de integrale aanpak van mensenhandel bestaat uit zowel een preventieve als een reactieve kant en dat een sluitende aanpak zowel slachtoffergericht als dadergericht is. De reactieve dadergerichte aanpak beoogt daderschap – en daarmee slachtofferschap – te signaleren, te stoppen en te bestraffen. Dit kan zowel middels het strafrecht als middels het bestuursrecht. Dit hoofdstuk gaat over de berechting van daders met de – in het geval van een veroordeling – daarbij horende strafoplegging (zie de linkerkant (strafrecht) onder doel 3 (het bestraffen van daders)).

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de berechting in eerste aanleg van verdachten van mensenhandel in de periode 2013-2017. De berechting van een verdachte vindt plaats wanneer het Openbaar Ministerie (OM) dagvaardt (zie [Hoofdstuk 5](#)). De zaak wordt dan voorgelegd aan de rechter. Mensenhandelzaken worden in beginsel behandeld door de meervoudige kamer van de rechtbank.<sup>1</sup> De behandeling vindt plaats in het openbaar, tenzij de verdachte minderjarig is.<sup>2</sup> De rechtbank komt op basis van het onderzoek op de zitting tot een einduitspraak, zoals bijvoorbeeld een veroordeling of een vrijspraak (zie §6.4 voor een uitleg van de verschillende einduitspraken). In het geval van een veroordeling beslist de rechtbank tot slot over de straf. Tegen een einduitspraak van de rechter in eerste aanleg kan zowel de verdachte als het OM in hoger beroep gaan.<sup>3</sup>

In dit hoofdstuk wordt regelmatig gesproken over ‘in eerste aanleg afgedane zaken’. Hiermee worden alle zaken bedoeld waarin de rechtbank is gekomen tot een einduitspraak.

---

1 Artt. 268 en 368 Sv. Mensenhandelzaken zijn doorgaans niet eenvoudig van aard ten aanzien van het bewijs en toepassing van de wet (zie ook §2.2). Alhoewel de meervoudige kamer mensenhandelzaken behandelt en beoordeelt, wordt in dit hoofdstuk omwille van de leesbaarheid steeds gesproken over ‘de rechter’.

2 Artt. 269 en 495b Sv. In art. 269, eerste lid, Sv staan overigens omstandigheden vermeld waaronder de rechtbank een (gedeeltelijke) behandeling met gesloten deuren kan bevelen in een zaak tegen een meerderjarige verdachte. Omgekeerd kan de rechtbank ook gelasten dat een zaak tegen een minderjarige verdachte met open deuren wordt behandeld (art. 495b lid 2 Sv).

3 De berechting van mensenhandelzaken in hoger beroep is in deze monitor buiten beschouwing gelaten.

### *De verhouding tussen de gedagvaarde zaken en de in eerste aanleg afgedane zaken*

De in eerste aanleg afgedane zaken in een jaar (zie §6.3) komen niet precies overeen met de zaken die door het OM met een dagvaarding voor mensenhandel worden afgehandeld in datzelfde jaar (zie §5.4.1). Het gaat namelijk niet om exact dezelfde selectie van zaken, maar om – zogezegd – twee verschillende cohorten. Immers, niet alle zaken die het OM in een jaar dagvaardt, doet de rechter ook in datzelfde jaar af.

Desalniettemin 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, zolang er geen sprake is van een op- of inlopende achterstand. Hiervan lijkt geen sprake te zijn. Het totaal aantal gedagvaarde mensenhandelzaken in 2013-2017 (N=829, zie Figuur 5.7) en het totaal aantal door de rechter afgedane zaken in dezelfde periode (N=862, zie Figuur 6.1) zijn namelijk ongeveer even groot.

§6.2 beschrijft de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk gebruikt worden. Hierbij is specifiek aandacht voor de manier waarop de zaken zijn ingedeeld in de vier mensenhandelvormen. §6.3 gaat in op het aantal en het soort mensenhandelzaken dat de rechter in eerste aanleg jaarlijks afdoet. Ook wordt hier gekeken naar eventuele andere feiten waarvoor de verdachte is vervolgd naast mensenhandel. Vervolgens toont §6.4 de einduitspraken en het aantal keer dat hiertegen hoger beroep is ingesteld. §6.5 geeft een overzicht van de door de rechter opgelegde straffen en maatregelen in de zaken die tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid. In §6.6 volgt beschrijvende informatie over de doorlooptijden, oftewel de tijd die er gemiddeld zit tussen het moment dat een zaak bij het OM binnenkomt, het moment dat het OM deze zaak dagvaardt en het moment waarop de rechter in eerste aanleg uitspraak doet. Tot slot vat §6.7 de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen.

## 6.2 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk zijn, net als de vervolgingscijfers in [Hoofdstuk 5](#), afkomstig uit RAC-min, het landelijke databestand dat informatie bevat over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. Voor een meer uitgebreide beschrijving van dit bestand, de manier waarop de mensenhandelzaken hieruit zijn geselecteerd en voor de kanttekeningen bij de cijfers, wordt dan ook verwezen naar §5.2 en §5.2.1.

### 6.2.1 De vier mensenhandelvormen

In de monitoring van de aanpak van mensenhandel onderscheidt de Nationaal Rapporteur idealiter vier mensenhandelvormen, te weten: binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU), binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS), grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU) en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS) (zie ook §1.2.2). De reden hiervoor is dat zowel de aard als de omvang – en daarmee de aanpak en daarbij betrokken actoren – per mensenhandelvorm sterk verschilt. Sinds 2017 zijn de cijfers in de slachtoffermonitors mensenhandel van de rapporteur dan ook op die manier ingedeeld<sup>4</sup> en waar mogelijk ook in deze dadermonitor. De vier mensenhandelvormen zijn gebaseerd op de uitbuivingsvorm (seksuele uitbuiting versus uitbuiting buiten de seksindustrie) en op het land van wer-

4 Zie [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016) en [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

ving en uitbuiting (binnenlandse mensenhandel versus grensoverschrijdende mensenhandel). Bij binnenlandse mensenhandel gaat het om (doorgaans Nederlandse) slachtoffers die in Nederland worden geworven en tevens in Nederland worden uitgebuit. Bij grensoverschrijdende mensenhandel gaat het om (doorgaans buitenlandse) slachtoffers die in het buitenland worden geworven en in Nederland worden uitgebuit.

Deze informatie blijkt helaas niet uit de registratie van het OM (zie ook §5.2.2). Om de berechtingscijfers in dit hoofdstuk toch in te kunnen delen in de vier voornoemde mensenhandelvormen, is hiernaar aanvullend dossieronderzoek gedaan. In de periode 2016 tot en met december 2018 zijn – op basis van de gegevens in RAC-min – alle mensenhandelvonnissen geweest in 2013-2017 opgevraagd bij de verschillende parketten en (via het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS)) rechtbanken. Van de totaal 862 in eerste aanleg afgedane zaken hebben er 834 geresulteerd in een vonnis (de overige 28 zaken zijn ter terechtzitting gevoegd, daarvan bestaat dus geen apart vonnis, zie [Figuur 6.3](#) in §6.4). Hiervan zijn er uiteindelijk 795 (95%) ontvangen. Bij de analyse van de vonnissen zijn in dit kader de volgende drie variabelen onderzocht: uitbuitingsvorm (seksuele uitbuiting, uitbuiting buiten de seksindustrie of beide), land(en) van werving van de slachtoffers en land(en) van uitbuiting van de slachtoffers.<sup>5</sup> De tenlastelegging is als leidend beschouwd. Alleen als hieruit niet de benodigde informatie bleek is verder in het vonnis gezocht naar aanvullende informatie. Wanneer het land van werving niet werd genoemd, is gekeken naar de nationaliteit van de slachtoffers aangezien dit doorgaans overeenkomt.<sup>6</sup> Als in één vonnis sprake was van meerdere mensenhandelvormen, bijvoorbeeld van zowel seksuele uitbuiting als van uitbuiting buiten de seksindustrie, dan is de volgende hiërarchie toegepast. Seksuele uitbuiting gaat boven uitbuiting buiten de seksindustrie en grensoverschrijdende mensenhandel gaat boven binnenlandse mensenhandel (voor beide combinaties geldt overigens dat zij maar in 2% à 3% van de 795 geanalyseerde vonnissen voorkwamen). In totaal kon op deze manier de mensenhandelvorm in 787 van de ontvangen 795 vonnissen worden bepaald. De mensenhandelvorm van 75 (9%) van de totaal 862 in eerste aanleg afgedane zaken waar dit hoofdstuk over gaat, is zodoende onbekend.

Op basis van de resultaten uit dit dossieronderzoek is het in deze dadermonitor voor het eerst mogelijk om de berechtingscijfers weer te geven per mensenhandelvorm. Zoals uit dit hoofdstuk zal blijken, is dit van grote meerwaarde voor een meer gerichte sturing van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Zo is nu bijvoorbeeld te zien welke mensenhandelvormen überhaupt voor de rechter komen en vervolgens welke mensenhandelvormen vaker tot een veroordeling leiden en – in het geval van veroordeling – zwaarder bestraft worden. Het is echter niet mogelijk om deze informatie in iedere toekomstige dadermonitor weer te geven. Met name het verzamelen van de vonnissen blijkt namelijk een zeer arbeidsintensief proces, zowel voor de Nationaal Rapporteur als voor de bevragede partijen (de rechtbanken en de parketten van het OM). Het zou daarom van grote meerwaarde zijn wanneer deze informatie automatisch te genereren is. De mogelijkheden om slachtofferinformatie (het land van werving of de nationaliteit) uit de OM-registratie te verkrijgen zouden hiertoe verkend moeten worden (zie ook §5.2.2). In combinatie met de maatschappelijke classificatie die het OM sinds enkele jaren (in ongeveer

5 De verzamelde (ongeanonimiseerde) vonnissen worden ook gebruikt voor het promotieonderzoek van S.L.J. Kragten-Heerdink naar (jonge) daders van mensenhandel. De resultaten uit dit onderzoek zullen (onder meer) worden gepubliceerd in een rapport van de Nationaal Rapporteur.

6 Zie §1.2.2 en ter illustratie ook §4.5.2 waaruit blijkt dat het bronland en de nationaliteit van slachtoffers in 97% van de opsporingsonderzoeken overeenkomt.

70% van de zaken) registreert en waaruit de uitbuitingsvorm blijkt (zie ook §5.2.2), zouden dan voortaan zowel alle vervolgingscijfers (zie [Hoofdstuk 5](#)) als alle berechtingscijfers standaard de vier mensenhandelvormen kunnen onderscheiden.

### 6.2.2 Beschrijving van de verdachten en veroordeelden

In de jaren 2013-2017 zijn totaal 862 mensenhandelzaken door de rechter in eerste aanleg afgedaan. Dit zijn 859 zaken tegen natuurlijke personen en 3 zaken tegen rechtspersonen. De 859 natuurlijke personen zijn vrijwel allemaal unieke personen, al kan het voorkomen dat sommige verdachten in deze vijfjarige periode meer dan één keer terecht hebben gestaan voor mensenhandel. 82% zijn mannelijke verdachten en 18% vrouwelijke. De verdachten zijn gemiddeld 31 jaar en de mediane leeftijd is 28 jaar.<sup>7</sup> Dit laatste betekent dat de helft van de verdachten jonger is dan 28 jaar op het moment van het plegen van de mensenhandel waarvan hij of zij verdacht wordt en de andere helft ouder dan 28. Bijna een kwart (23%) is minderjarig of adolescent (tot en met 22 jaar) en ruim een vijfde (21%) veertig jaar of ouder. Bijna de helft van de verdachten (46%) is in Nederland geboren.

Zie voor een uitgebreide beschrijving van de basale persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en geboorteland) van de verdachten en veroordeelden [Hoofdstuk 7](#). In dat hoofdstuk zijn de persoonskenmerken ook per mensenhandelvorm en fase in de strafrechtketen weergegeven.

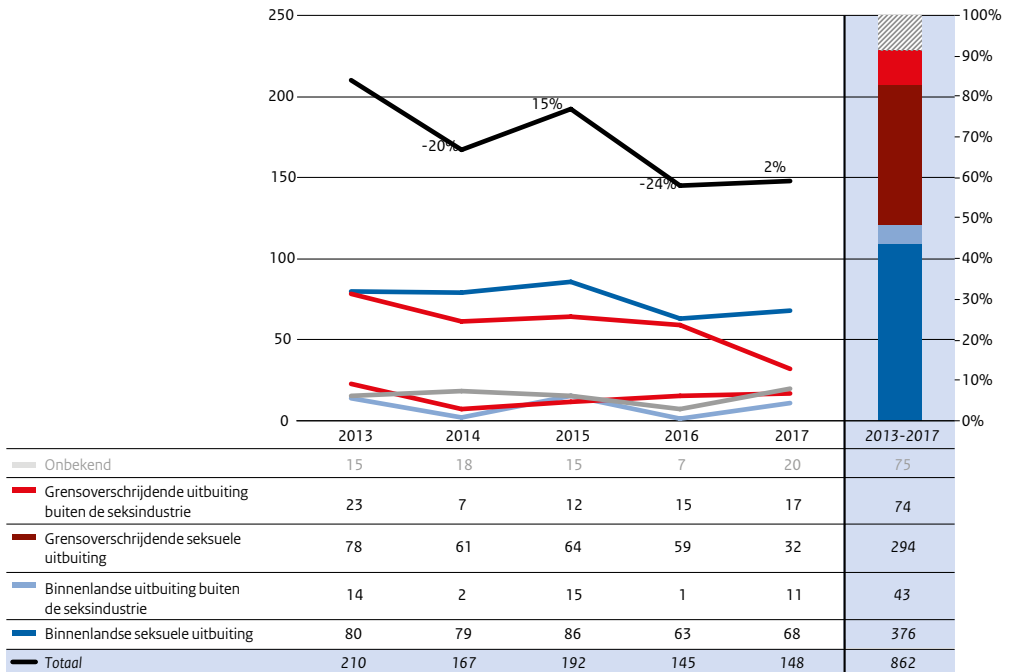
## 6.3 In eerste aanleg afgedane zaken

[Figuur 6.1](#) laat de ontwikkeling zien van het jaarlijks aantal mensenhandelzaken dat de rechter in eerste aanleg afdoet, bijvoorbeeld met een veroordeling of een vrijspraak (zie voor de verschillende afdoeningen [§6.4](#), [Figuur 6.3](#)). De zwarte lijn in de figuur gaat over het totale aantal zaken en hierbij is ook telkens de procentuele verandering ten opzichte van het voorgaande jaar weergegeven. De gekleurde lijnen representeren de vier verschillende mensenhandelvormen en de grijze lijn de zaken die niet konden worden ingedeeld bij één van de vier mensenhandelvormen.<sup>8</sup> Rechts in de figuur is een kolom weergegeven die over de totale periode 2013-2017 – ten opzichte van de percentages op de rechteras – laat zien hoe de verschillende mensenhandelvormen zich tot elkaar verhouden.

7 N=850; SD=11 jaar.

8 Het gaat totaal om 75 (9%) van alle 862 zaken. Dit komt met name doordat de arrondissementsparketten en/of de rechtbanken niet alle vonnissen hebben kunnen leveren, zie [§6.2.1](#).





**Figuur 6.1** Het jaarlijks aantal in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm, 2013–2017 (N=862)

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De rechter in eerste aanleg heeft in de weergegeven periode 862 mensenhandelzaken afgedaan. Dit komt neer op een gemiddelde van ongeveer 170 zaken per jaar. Het jaarlijkse totale aantal afgedane zaken (de zwarte lijn in de figuur) laat een fluctuerende dalende trend zien. Dit is een logisch gevolg van het dalend aantal bij het OM ingeschreven en door het OM afgehandelde zaken (zie [Figuur 5.2](#) in §5.3 en [Figuur 5.6](#) in §5.4). Het totale jaarlijkse aantal varieert tussen de 145 in 2016 en de 210 in 2013. In de jaren 2013, 2014 en 2015 zijn overigens de meeste zaken ooit afgedaan (in ieder geval sinds het jaar 2000).<sup>9</sup>

Als vervolgens gekeken wordt naar de ontwikkeling van het aantal rechterlijke einduitspraken met betrekking tot de verschillende mensenhandelvormen (de gekleurde lijnen) dan valt het volgende op. Ieder jaar vormen BL-SU-zaken de grootste groep (donkerblauwe lijn). Desalniettemin is in de twee meest

9 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 II, 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), 2011: 126, 2012: 147 ([Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), p.17, Figuur 4).

recente jaren sprake van minder BL-SU-zaken dan daarvoor (vergelijk 63 en 68 in 2016 respectievelijk 2017 met tussen de 79 in 2014 en de 86 in 2015). De daling van het totale aantal zaken (zwarte lijn) komt dan ook voor een groot deel hierdoor. GO-SU-zaken (donkerrode lijn) laten vooral in het meest recente jaar een forse daling zien (vergelijk 32 in 2017 met tussen de 59 in 2016 en de 78 in 2013). Dit heeft mogelijk (deels) te maken met de uitspraak van de Hoge Raad van 17 mei 2016 die de definitie van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr (verder: sub 3) heeft veranderd. Op grond van deze strafbepaling 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, schuldig aan mensenhandel. Tot voor kort definieerde feitelijk alleen het grensoverschrijdende karakter de strafwaardigheid en was uitbuiting (of het oogmerk daartoe) geen delictsbestanddeel. De Hoge Raad oordeelde bij voornoemd arrest echter dat de gedragingen uit sub 3 'alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld'.<sup>10</sup> Het uitsluitend over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken (of andersom) kan sindsdien dus niet langer als mensenhandel worden aangemerkt.<sup>11</sup>

Uit de kolom rechts in de figuur blijkt tot slot dat – over de gehele periode 2013-2017 – 44% van alle zaken, BL-SU-zaken zijn (donkerblauw) en 34% GO-SU-zaken (donkerrood). 5% betreft BL-UBS en maar 9% van alle mensenhandelzaken die voor de rechter komen zijn GO-UBS-zaken. Vooral dit laatste is heel opmerkelijk in vergelijking met andere cijfers over mensenhandel die voorhanden zijn. Zo is volgens de prevalentieschatting van het aantal (mogelijke) mensenhandelslachtoffers in Nederland, bijna een kwart (23%) slachtoffer van GO-UBS. Ook maken GO-UBS-slachtoffers een kwart (25%) uit van alle bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha)<sup>12</sup> gemelde (mogelijke) slachtoffers die bij één van de vier mensenhandelvormen kunnen worden ingedeeld.<sup>13</sup> Ondanks dat het op deze plaats gaat om cijfers op daderniveau in plaats van op slachtofferniveau en de vergelijking (mede) daarom niet zuiver gemaakt kan worden, is het verschil tussen een kwart en 9% aanzienlijk. Ook binnen de opsporing (Hoofdstuk 4) bleek reeds dat de strafrechtelijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie achter lijkt te blijven op die van de seksuele uitbuitingsvormen. Vervolgens bleek dat het OM uitbuitingszaken buiten de seksindustrie ook minder vaak dagvaardt dan seksuele uitbuitingszaken (§5.4.1).

### 6.3.1 Andere strafbare feiten naast mensenhandel

Mensenhandel wordt niet zelden in combinatie met andere strafbare feiten gepleegd. Zo kan een dader van mensenhandel bijvoorbeeld 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

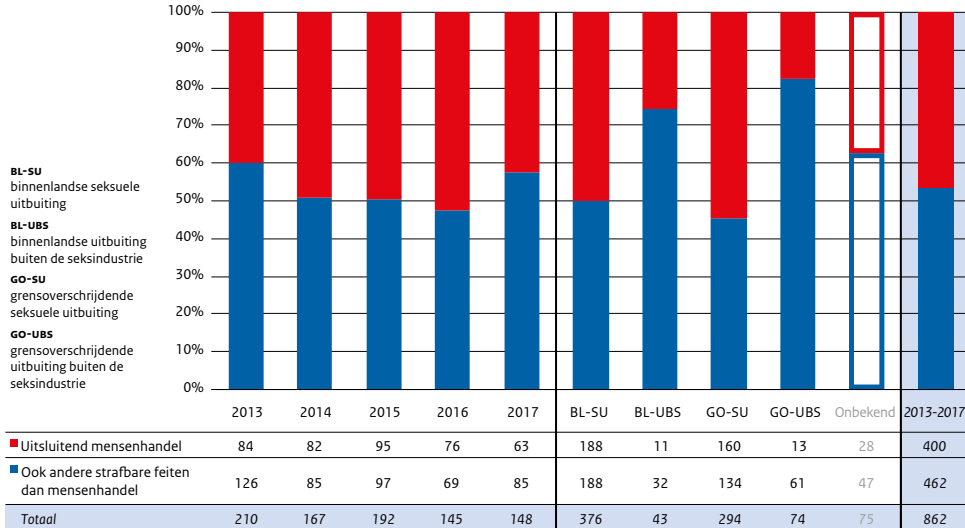
<sup>10</sup> HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

<sup>11</sup> Zie §2.2.1.5 voor meer informatie over art. 273f, eerste lid, sub 3 Sr en de betekenis van het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting.

<sup>12</sup> CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die bij hen gemeld worden. Deze registratie beoogt de aard en omvang van de gesignaleerde slachtoffers in Nederland in beeld te brengen. De registratietaak is dan ook ten behoeve van de Nationaal Rapporteur bij CoMensha belegd (Vreemdelingencirculaire 2000). Zie ook *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3.

<sup>13</sup> Uit de meest recente slachtoffermonitor mensenhandel (*Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 72, Figuur 3.7) blijkt dat het in 2013-2017 gaat om totaal 4.334 bij CoMensha gemelde slachtoffers die konden worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen (5.433-1.099). 1.076 van hen zijn GO-UBS-slachtoffers. Hiervan is het percentage 25% afgeleid. Figuur 3.7 geeft echter een percentage van 20% weer (welk percentage ook in de hoofdtekst onder die figuur genoemd wordt). Dit komt doordat daar ook de 1.099 slachtoffers die niet konden worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen zijn meegenomen.

verdachte maar niet in het kader van mensenhandel zijn gepleegd, 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 mensenhandelvorm, in de 862 zaken die de rechter in eerste aanleg in 2013-2017 heeft afgedaan.<sup>14</sup>



**Figuur 6.2 In eerste aanleg afgedane zaken, naar andere strafbare feiten naast mensenhandel, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=862)**

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De totaal kolom (rechts in de figuur) laat zien dat in ruim de helft (54%) van alle berechte mensenhandelzaken ook sprake is van één of meer andere strafbare feiten. Tussen 2013 en 2016 nam dit percentage af (van 60% naar 48%), maar in 2017 betreft dit weer ruim meer dan de helft van de zaken (57%). Als tot slot gekeken wordt naar de kolommen die de verschillende mensenhandelvormen weergeven dan blijkt dat het bij uitbuiting buiten de seksindustrie veel vaker ook om andere feiten gaat dan bij seksuele uitbuiting. Bij uitbuiting buiten de seksindustrie ligt dit percentage namelijk gemiddeld rond de 80% en bij seksuele uitbuiting rond de 50%. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er momenteel nog onvoldoende juridische duidelijkheid is over wat uitbuiting buiten de seksindustrie exact omvat, waardoor het OM ook andere feiten ten laste legt om zo de kans op 'een veroordeling' te vergroten.<sup>15</sup>

In Tabel 6.1 is te zien om wat voor soort andere strafbare feiten het gaat. Naast de tabelkolom die weergeeft in hoeveel zaken sprake is van een bepaalde delictscategorie (kolom 'Aantal'), is dit aantal in de twee kolommen daarnaast vertaald naar een percentage. Eenmaal ten opzichte van de totaal 462 zaken waarin sprake is van één of meer andere feiten naast mensenhandel, en eenmaal ten opzichte van alle 862 zaken die de rechter heeft afgedaan, dus inclusief de zaken waarin sprake is van uitsluitend mensenhandel.

<sup>14</sup> Het gaat in de figuur om de registratie van andere feiten naast mensenhandel bij inschrijving van de zaak of bij dagvaarding van de zaak.

<sup>15</sup> Farrell, Owens and McDevitt, 2014; Kaye and Hastie, 2015.

Tabel 6.1 Aard van de andere strafbare feiten naast mensenhandel in de in eerste aanleg afgedane zaken, periode 2013-2017

Delicts categorie <sup>16</sup>	Aantal	Percentage ten opzichte van in eerste aanleg afgedane zaken met andere feiten (N=462)	Percentage ten opzichte van alle in eerste aanleg afgedane zaken (N=862)
Witwassen	147	32%	17%
Zeden	117	25%	14%
Geweld	80	17%	9%
Vermogen	74	16%	9%
Criminele organisatie	56	12%	7%
Drugs	56	12%	7%
Vrijheidsbeneming	44	10%	5%
Wapens	37	8%	4%
Mensensmokkel	36	8%	4%
Overige misdrijven Sr	57	12%	7%
Overige wetten	8	2%	1%

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De tabel laat zien dat bij mensenhandelzaken sprake is van een breed scala aan andere delicten. Daarnaast blijkt dat bij binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU) veel vaker sprake is van zedendelicten (43%),<sup>17</sup> geweldsdelicten (23%) en vrijheidsbenemende delicten (20%) dan gemiddeld. De oververtegenwoordiging zeden- en vrijheidsbenemende delicten bij BL-SU is waarschijnlijk te verklaren doordat bij BL-SU veel vaker sprake is van een minderjarig slachtoffer.<sup>18</sup> Hierdoor zijn bepaalde zedendelicten en het

16 De delicts categorie 'witwassen' bestaat uit: artt. 420bis en 420ter Sr, de delicts categorie 'zeden' uit: artt. 240b, 242, 243, 244, 245, 247, 248a, 248b, 248c, 248e, 248f, 249 en 250 Sr, de delicts categorie 'geweld' uit: artt. 141, 285, 287, 300, 302, 303 en 304 Sr, de delicts categorie 'vermogen' uit: artt. 310, 311, 312, 317, 318, 321, 326 en 416 Sr, de delicts categorie 'criminele organisatie' uit: art. 140 Sr, de delicts categorie 'drugs' uit: voorkomende artikelen uit de Opiumwet, de delicts categorie 'vrijheidsbeneming' uit: artt. 279, 280, 282, 282a, 284 en 285b Sr, de delicts categorie 'wapens' uit: voorkomende artikelen uit de Wet Wapens en Munitie, de delicts categorie 'mensensmokkel' uit: artt. 197a, 197b en 197c Sr, de delicts categorie 'overige misdrijven Sr' uit: artt. 188, 197, 209, 225, 227b, 231, 254a, 261, 262, 273, 285a, 337, 341, 343 en 350 Sr, de delicts categorie 'overige wetten' uit: voorkomende artikelen uit de Gezondheids- en welzijns-wet voor dieren, de Geneesmiddelenwet, de Wet wegvervoer goederen en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

17 Van de 188 BL-SU-zaken met andere feiten.

18 Dat bij seksuele uitbuiting vaker sprake is van een minderjarig slachtoffer blijkt uit [Figuur 5.5](#) in [§5.3.3](#) (over alle bij het OM ingeschreven zaken) en dat dit vervolgens met name geldt ten aanzien van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU) blijkt uit [Figuur 6.9](#) in [§6.5.1.3](#) (over alle door de rechter in eerste aanleg met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf bestrafte mensenhandelzaken). Deze bevinding blijkt overigens ook uit ([Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 74, [Figuur 3.9](#)).

vrijheidsbenemende delict 'het onttrekken van een minderjarige aan het wettig over hem gesteld gezag' (artikel 279 Sr) eerder van toepassing.

Daarnaast is bij BL-SU ook vaker sprake van geweldsdelicten (23%) dan bij de andere mensenhandelvormen. Dit wijst mogelijk op een andere modus operandi en/of een ander daderprofiel dan die van GO-SU-daders. Surtees (2008) identificeerde een "professionalization' of the trafficking industry' in een onderzoek naar grensoverschrijdende mensenhandel met het oogmerk van seksuele uitbuiting vanuit Midden- en Oost-Europa. Dit houdt in dat daders van (grensoverschrijdende) mensenhandel juist de meer subtiele en manipulatieve dwangmiddelen gebruiken, zoals misleiding, in plaats van de meer gewelddadige dwangmiddelen, omdat slachtoffers dan minder snel geneigd zijn om zichzelf als slachtoffer te zien en naar buiten te treden.

Grensoverschrijdende mensenhandel vereist over het algemeen meer organisatie. Dat er bij de grensoverschrijdende mensenhandelvormen vaker dan gemiddeld sprake is van deelname aan een criminele organisatie (GO-SU: 16%,<sup>19</sup> GO-UBS: 28%<sup>20</sup>), witwassen (vooral GO-SU: 60%) en mensensmokkel (vooral GO-UBS: 34,4%) is dus niet verrassend. Een mogelijke verklaring voor het feit dat mensensmokkel vooral veel voorkomt bij GO-UBS is dat onder mensensmokkel ook het tewerkstellen van een illegale vreemde valt (artikel 197a Sr), waarvan in het geval van arbeidsuitbuiting van derdelanders al snel sprake is.

Vermogens- en drugsdelicten blijken tot slot relatief gezien vooral vaker voor te komen naast uitbuiting buiten de seksindustrie (vermogen BL-UBS: 72%,<sup>21</sup> vermogen GO-UBS: 25%, drugs vooral BL-UBS: 22%). Dit houdt mogelijk verband met criminele uitbuiting.<sup>22</sup>

## 6.4 De einduitspraken van de rechter in eerste aanleg

Figuur 6.3 laat per jaar (2013-2017) zien met welke einduitspraken de rechter in eerste aanleg de totaal 862 mensenhandelzaken heeft afgedaan. Er is een onderverdeling gemaakt tussen:

- Einduitspraken waarbij de rechter mensenhandel wettig en overtuigend bewezen verklaart (zie de blauwe afdoeningen in Figuur 6.3). Dat wil zeggen, een veroordeling voor in ieder geval één mensenhandelfeit<sup>23</sup> – al dan niet na een voeging ter terechtzitting<sup>24</sup> – of ontslag van alle rechtsvervol-

19 Van de 134 GO-SU-zaken met andere feiten.

20 Van de 61 GO-UBS-zaken met andere feiten.

21 Van de 32 BL-UBS-zaken met andere feiten.

22 Zie ook de jurisprudentie over criminele uitbuiting in §2.2.4.

23 Al dan niet naast bewezen verklaarde 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).

24 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.

ging.<sup>25</sup> Laatstgenoemde einduitspraak doet de rechter als het ten laste gelegde wel is bewezen, maar de verdachte (of het feit) niet strafbaar is.<sup>26</sup>

- Einduitspraken waarbij de rechter mensenhandel niet wettig en overtuigend bewezen verklaart (zie de rode afdoeningen in [Figuur 6.3](#)). Hieronder valt een volledige vrijspraak<sup>27</sup> en een veroordeling voor uitsluitend andere strafbare feiten dan mensenhandel – al dan niet na een voeging ter terechtzitting.<sup>28</sup>
- Einduitspraken waarbij de rechter niet toekomt aan het inhoudelijk beoordelen van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten. Hieronder valt de nietigverklaring van de dagvaarding en de niet-ontvankelijkheidsverklaring van het OM (zie de grijze afdoeningen in [Figuur 6.3](#)).<sup>29,30</sup>

Van 53 van de 862 in eerste aanleg afgedane zaken kon niet worden achterhaald wat de precieze einduitspraak van de rechter is. Deze zaken zijn in de figuur grijs gestreept weergegeven.<sup>31</sup>

25 Artt. 350 en 352 Sv lid 2 Sv.

26 Zoals in het geval van rechtvaardigingsgronden (bijvoorbeeld noodweer) of schulduitsluitingsgronden (bijvoorbeeld ontoerekeningsvatbaarheid).

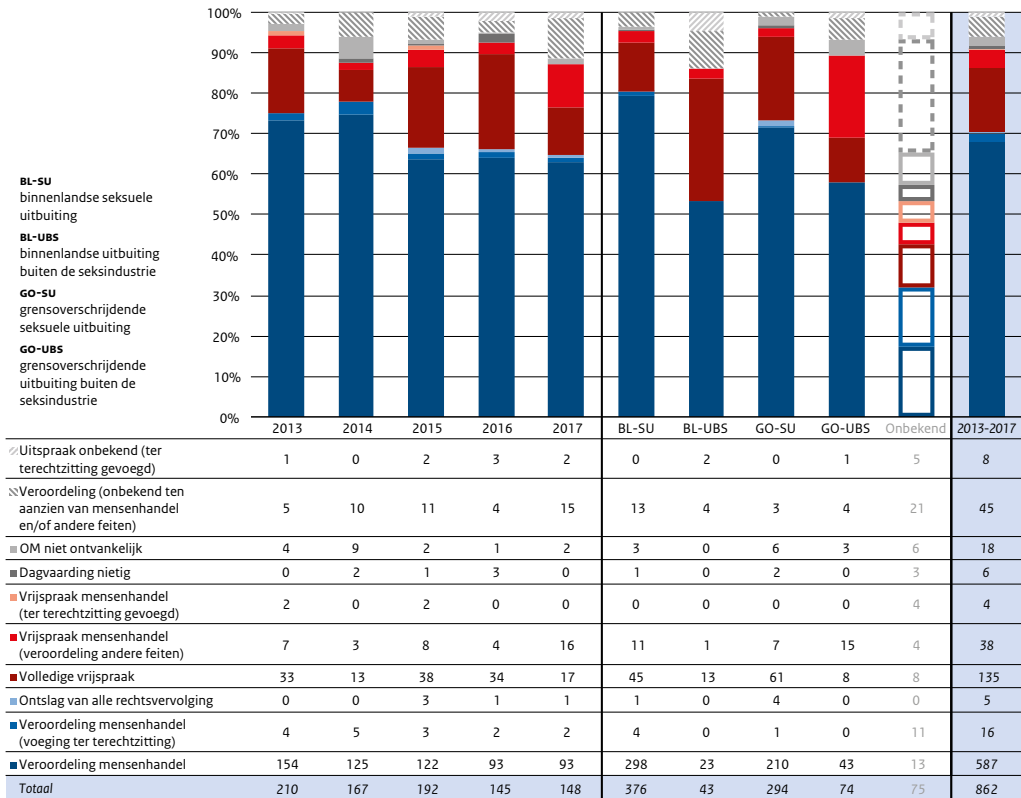
27 Art. 352 lid 1 Sv.

28 Art. 285 Sv.

29 Art. 348 Sv. Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat er vier formele (voor)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 862 mensenhandelzaken.

30 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).

31 Soms gaat het om mensenhandelzaken waarbij ook sprake is van andere feiten en enkel uit de registratie op zaaksniveau blijkt dat sprake is van een veroordeling. Omdat hier de registratie op feitniveau ontbreekt, is niet met zekerheid te stellen of (ook) veroordeeld is voor specifiek mensenhandel. Bij andere zaken gaat het erom dat uit de registratie op zaaksniveau blijkt dat ze ter terechtzitting zijn gevoegd, maar het uiteindelijke resultaat op feitniveau vervolgens ontbreekt.



**Figuur 6.3** In eerste aanleg afgedane zaken, naar einduitspraak, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=862)

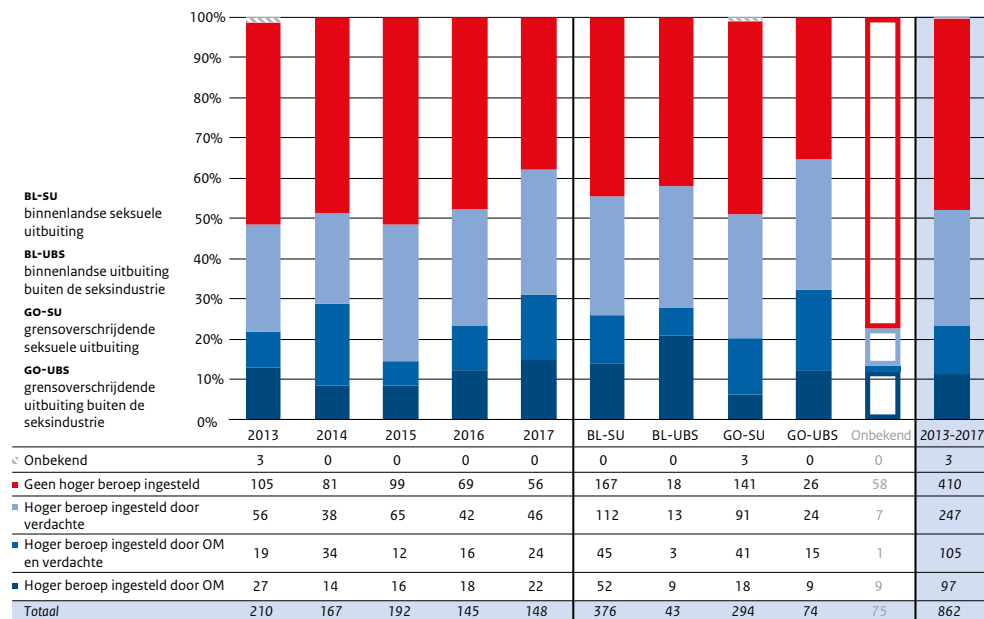
Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De totaalkolom (meest rechts in de figuur) toont dat gemiddeld 70% van alle mensenhandelzaken tot een veroordeling leidt voor in ieder geval mensenhandel (de onderste twee blauwe einduitspraken). In ongeveer 20% spreekt de rechter vrij van alle ten laste gelegde mensenhandelfeiten (de drie rode einduitspraken). Als vervolgens gekeken wordt naar de ontwikkeling van het veroordelingspercentage (de onderste twee blauwe einduitspraken in de eerste vijf kolommen) dan blijkt dat dit in de drie meest recente jaren zo'n 10% lager ligt (rond de 65%) dan in 2013 en 2014 (rond de 75%). Om deze ontwikkeling te kunnen verklaren is nader onderzoek vereist naar de bewezenverklaringen en vrijspraakoverwegingen.

Uit de kolommen die de einduitspraken per mensenhandelvorm weergeven blijken vervolgens opvallende verschillen. Het veroordelingspercentage in BL-SU-zaken is het hoogst (zo'n 80%), gevolgd door GO-SU (zo'n 70%). Bij uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS en GO-UBS) ligt dit percentage aanzienlijk lager (tussen de 50% en 60%). De rechter heeft blijkbaar meer moeite met het wettig en overtuigend bewezen verklaren van vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie (arbeidsuitbuiting, gedwongen dienstverlening, criminele uitbuiting en orgaanhandel). Dit blijkt ook uit de besproken jurisprudentie in [Hoofdstuk 2](#) (zie [§2.2.3](#) en [§2.2.4](#)).

### 6.4.1 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 862 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 nog 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 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=862)

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Uit de totaalkolom (meest rechts in de figuur) blijkt dat in iets meer dan de helft van alle mensenhandelzaken waarin de rechter in eerste aanleg is gekomen tot een einduitspraak hoger beroep is ingesteld (zie de optelsom van de drie blauwe categorieën). De verdachte tekent vaker (in ongeveer 40% van de zaken, zie de som van de bovenste twee blauwe categorieën) hoger beroep aan dan het OM (in nog geen kwart van de zaken, zie de som van de onderste twee blauwe categorieën). Daarnaast lijkt recent (in 2017) vaker sprake te zijn van ingesteld hoger beroep. Maar dit is waarschijnlijk een vertekening die veroorzaakt wordt door het op een later moment nog intrekken van ingesteld hoger beroep.

Bij de kolommen die de verschillen tussen de mensenhandelvormen duiden valt voorts op dat het vaakst hoger beroep wordt ingesteld in GO-UBS-zaken. Bij GO-UBS is dus relatief vaker dan bij andere mensenhandelvormen behoefte aan een toetsing van de einduitspraak. Dit geldt zowel voor het OM (in ongeveer een derde van de GO-UBS-zaken) als voor de verdachte (in meer dan de helft van de GO-UBS-zaken). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de jurisprudentie over de uitleg en de reikwijdte van uitbuiting buiten de seksindustrie nog altijd in ontwikkeling is en de rechtspraak hierover niet eenduidig (zie §2.2.3, §2.2.4 en §2.5).



## 6.5 Opgelegde straffen en maatregelen in eerste aanleg

In het geval van een veroordeling, kan de rechter een straf en/of maatregel opleggen.<sup>32</sup> Incidenteel komt het echter voor dat de rechter dit niet doet 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. De rechter geeft dan toepassing aan het zogeheten 'rechterlijk pardon'.<sup>33</sup> Bij de 587 zaken die tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid in 2013-2017 (zie [Figuur 6.3](#)) heeft de rechter twee keer besloten tot deze 'schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel'. Wanneer de rechter wel een straf en/of maatregel oplegt neemt de rechter de strafeis van de officier van justitie in aanmerking. Ten aanzien van het bepalen van de strafeis houdt de officier van justitie rekening met de bepalingen in de strafvorderingsrichtlijn.<sup>34,35</sup>

Een straf heeft primair vergelding tot doel en dient daarnaast ook als afschrikking/normbevestiging (generale preventie). De straffen zijn onder meer de gevangenisstraf (in het geval van minderjarige en soms ook adolescente<sup>36</sup> daders: jeugd-detentie),<sup>37</sup> de taakstraf (zowel werkstraffen als leerstraffen) en de geldboete.<sup>38</sup> Dit worden ook wel de hoofdstraffen genoemd.<sup>39</sup> Op grond van het zogenoemde 'taakstrafverbod'<sup>40</sup> is het echter vaak niet mogelijk om als zwaarste hoofdstraf een taakstraf op te leggen voor mensenhandel.<sup>41</sup> Bij bepaalde straffen (waaronder gevangenisstraffen van korter dan vier jaar en jeugd-detentie) kan de rechter bepalen dat (een deel van) die straf, het zogenaamde voorwaardelijke strafdeel, niet ten uitvoer zal worden gelegd.<sup>42</sup> Dit wordt een voorwaardelijke veroordeling genoemd. Aan het voorwaardelijke strafdeel kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden waaraan de dader zich gedurende zijn proeftijd dient te houden.<sup>43</sup> Leeft de dader de gestelde voorwaarden niet na, dan kan de

32 Art. 351 Sv.

33 Zie art. 9a Sr en Schuyt, T&C Strafrecht, 2014, art. 9a, p. 115, aant. 1.

34 Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (Stcr. 2016, 14665).

35 Ook kan de rechter door de reclasseringsmedewerkers en/of gedragsdeskundigen worden voorgelicht over de persoon van de verdachte en advies ontvangen over de op te leggen straf en/of maatregel (in het geval van minderjarige daders is dit de jeugd-reclassering/Raad voor de Kinderbescherming).

36 Op adolescente daders is sinds 1 april 2014 het adolescentenstrafrecht van toepassing. Dit houdt in dat de rechter er bij adolescente daders (18 tot en met 22 jaar ten tijde van het plegen) voor kan kiezen om te bestraffen volgens het jeugdstrafrecht als hij daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77c Sr, Stb. 2013, 485).

37 In het geval van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is ook sprake van het strafdoel: 'bescherming van de maatschappij'.

38 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.

39 Zie voor de uitleg van de maatregelen en bijkomende straffen die de rechter oplegt voor mensenhandel §6.5.2.

40 Art. 22b Sr.

41 Het taakstrafverbod geldt (onder meer) ten aanzien van misdrijven waarop een wettelijke strafbedreiging van zes jaar of meer staat en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer heeft gehad. Op mensenhandel staat reeds van meet af aan (art. 250ter Sr geldend vanaf 1 februari 1994) een gevangenisstraf van zes jaar of meer. Een taakstraf als zwaarste hoofdstraf kan dus alleen voorkomen in het geval van mensenhandelfeiten gepleegd voor 3 januari 2012 (de inwerkingtreding van het taakstrafverbod) of in het geval geen sprake is van schending van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer.

42 Art. 14a Sr.

43 Art. 14c, tweede lid, Sr geeft een niet limitatieve opsomming van de bijzondere voorwaarden die aan de verdachte kunnen worden gesteld.

rechtbank bevelen dat de dader het voorwaardelijke strafdeel alsnog moet ondergaan.<sup>44</sup> Met een voorwaardelijke veroordeling wordt doorgaans beoogd het gedrag van de dader te beïnvloeden en recidive te voorkomen. In dit geval is dus ook resocialisatie (speciale preventie) een strafdoel. Het databestand RAC-min kan echter helaas geen betrouwbare informatie leveren over de opgelegde bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke veroordelingen.

Deze paragraaf beschrijft de straftoemeting in de resterende 585 zaken die in 2013-2017 tot het opleggen van een straf of maatregel voor in ieder geval mensenhandel hebben geleid.<sup>45</sup> §6.5.1 gaat in op de opgelegde hoofdstraffen, waarbij in het bijzonder aandacht is voor de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (§6.5.1.1). §6.5.1.2 doet ditzelfde, maar dan voor alleen die zaken waarin uitsluitend veroordeeld is voor mensenhandel. Ook wordt gekeken naar de duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor specifiek het seksueel uitbuiten van minderjarige slachtoffers (§6.5.1.3). Omdat de bevindingen ten aanzien van de strafduur niet eenduidig zijn, zet §6.5.1.4 de resultaten nog eens kort onder elkaar. De conclusie die hieruit volgt is dat aanvullend onderzoek nodig is om al dan niet te kunnen zeggen of de rechter in recente jaren andere straffen oplegt voor (vergelijkbare) mensenhandel dan voorheen en wat de invloed van minderjarige slachtoffers (als strafverzwarende omstandigheid) is. Tot slot geeft §6.5.2 een overzicht van de opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in mensenhandelzaken.

### 6.5.1 Opgelegde hoofdstraffen

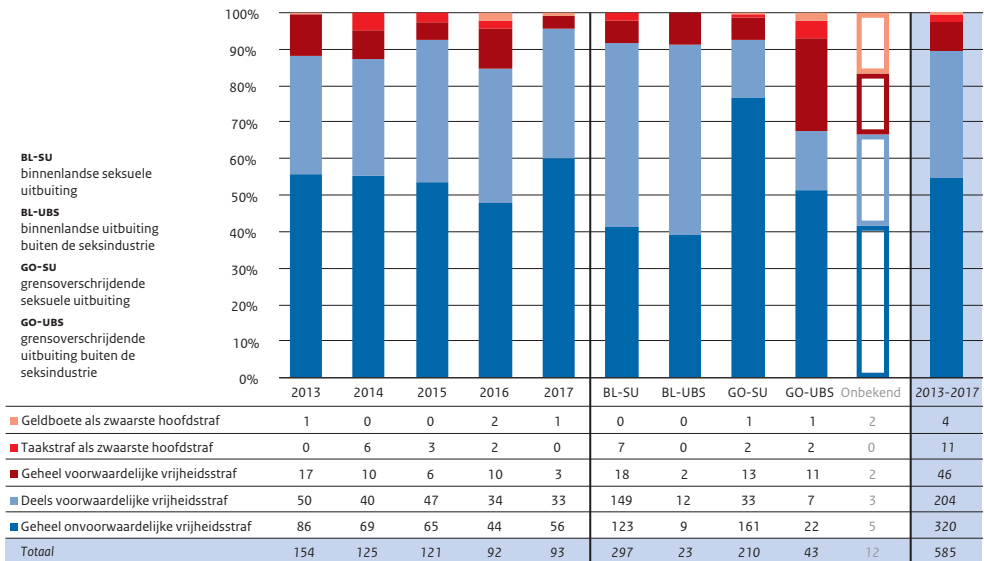
Figuur 6.5 laat zien welke soort hoofdstraffen de rechter in eerste aanleg heeft opgelegd ten aanzien van de 585 mensenhandelveoordelingen in 2013-2017 waarbij is besloten tot strafoplegging, zowel per jaar als per mensenhandelvorm. De figuur maakt onderscheid tussen ‘blauwe hoofdstraffen’ – waarbij de dader daadwerkelijk vast moet zitten, en ‘rode hoofdstraffen’ – waarbij de dader niet gedetineerd wordt. Let wel, de straffen kunnen betrekking hebben op zowel een veroordeling voor mensenhandel als voor één of meer andere feiten. Het komt immers regelmatig voor – in 54% van de 862 zaken die door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan – dat in een mensenhandelzaak ook sprake is van andere feiten (zie Figuur 6.2).

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 betreft gevangenisstraf of jeugddetentie in het geval van een minderjarige (of adolescente)<sup>46</sup> dader.

44 Art. 14g Sr.

45 De 16 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 OM-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. Indien de rechter tot een veroordeling komt, legt de rechter vervolgens één straf op die in de OM-registratie vervolgens alleen bij de zaak waarbij gevoegd is wordt geregistreerd.

46 In het geval van het toepassen van het adolescentenstrafrecht, zie hierover ook voetnoot 36 in §6.5.



**Figuur 6.5** Veroordelingen voor mensenhandel, naar opgelegde hoofdstraf, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=585)

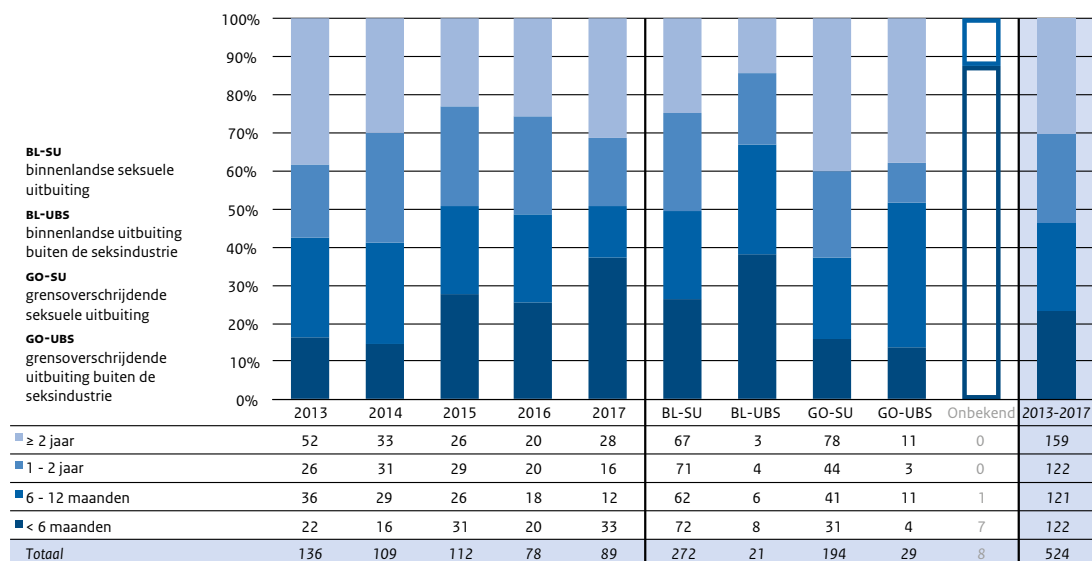
Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De laatste kolom (het totaal van 2013-2017 en alle mensenhandelvormen) toont dat veruit de meeste daders (90%) een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf ('blauwe hoofdstraf') krijgen. Indien dit niet het geval is gaat het meestal (8%) om een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf. Taakstraffen en geldboetes als zwaarste hoofdstraf komen dus nauwelijks voor. Dit is niet verwonderlijk gezien de ernstige aard van het delict mensenhandel en het eerdergenoemde taakstrafverbod (§6.5) dat ten aanzien hiervan geldt. Overigens zijn in 71 zaken taakstraffen opgelegd *naast* een vrijheidsstraf en is in 5 zaken – naast een vrijheidsstraf of taakstraf – sprake van een opgelegde geldboete.

De eerste vijf kolommen laten zien dat het percentage (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen ('blauwe hoofdstraffen') per jaar fluctueert tussen de 85% in 2016 en de 96% in 2017. De kolommen daarnaast geven weer dat dit percentage voor BL-SU, BL-UBS en GO-SU vergelijkbaar is, maar dat dit anders is voor GO-UBS. Twee derde (67%) van de veroordelingen voor GO-UBS resulteren in een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

#### 6.5.1.1 Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Figuur 6.6 toont de duur in categorieën van het onvoorwaardelijke deel van de totaal 524 opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 2013-2017 (zie Figuur 6.5), zowel per jaar als per mensenhandelvorm. Ook hier geldt dat de weergegeven strafduur vaak ook betrekking heeft op andere naast mensenhandel bewezen verklaarde feiten.



**Figuur 6.6** Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, naar duurcategorie, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=524)

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De laatste kolom (het totaal van 2013-2017 en alle mensenhandelvormen) laat zien dat de grootste groep (30%) bestaat uit daders die onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van twee jaar of meer krijgen opgelegd (de bovenste lichtblauwe duurcategorie). De onderste drie duurcategorieën zijn even groot (23%). Er moeten dus evenveel daders (aan wie een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd) tot een half jaar vastzitten, als tussen een half jaar en een jaar, als tussen de één en twee jaar.

Uit de eerste vijf kolommen blijkt dat in recente jaren sprake is van meer korter durende onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Zo ligt het percentage onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van meer dan één jaar in 2013 en 2014 rond de 60% en vanaf 2015 rond de 50%. Daarnaast is de kortste duurcategorie toegenomen van zo'n 15% in 2013 en 2014 naar bijna 40% in 2017. Met het oog op de verhoging van de wettelijke strafbedreiging komt deze ontwikkeling vreemd over.<sup>47</sup> De strafoplegging is echter – naast de strafbedreiging – afhankelijk van veel verschillende factoren. Bijvoorbeeld ook de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Juist deze omstandigheden kunnen in mensenhandelzaken erg van elkaar verschillen, omdat artikel 273fSr ziet op meerdere fases in de uitbuiting en allerlei type daders en slachtoffers.<sup>48</sup> In §6.5.1.4 zijn de resultaten ten aanzien van de strafoplegging die hier en uit de hierop volgende figuren (Figuur 6.7 tot en met Figuur 6.9) blijken naast elkaar gezet. De conclusie die daar volgt, is dat het op basis van de informatie die nu voorhanden is, niet duidelijk is of de rechter – in vergelijkbare

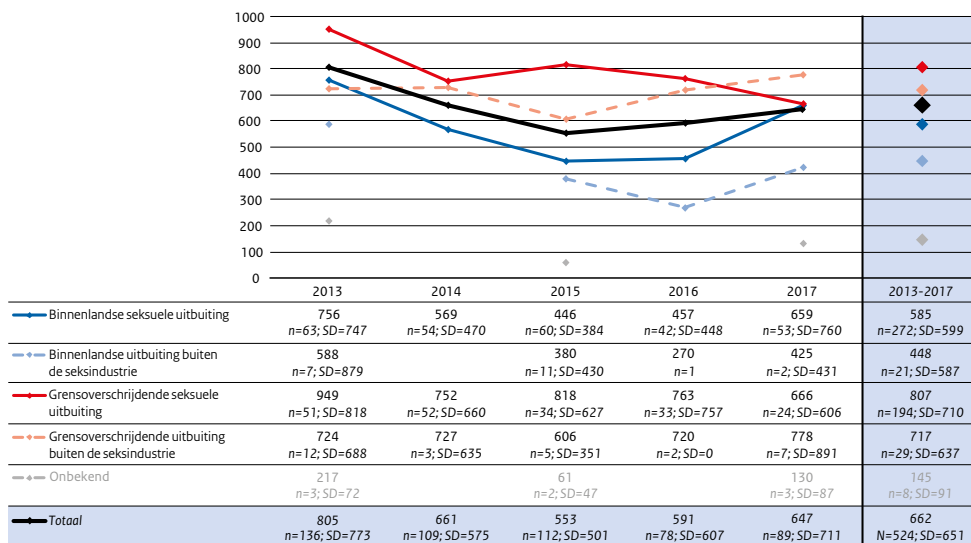
47 Per juli 2009 van zes naar acht jaar voor het gronddelict mensenhandel (Stb. 2009, 245) en vervolgens per april 2013 van acht naar twaalf jaar (Stb. 2013, 84 en Stb. 2013, 108).

48 §2.2 beschrijft een verscheidenheid aan criminele gedragingen, die alle mensenhandel opleveren.

*mensenhandelzaken* – recent minder zwaar straft dan voorheen. Een antwoord op deze vraag vereist nader onderzoek.

Uit de kolommen die de verschillen tussen de mensenhandelvormen laten zien valt vooral op dat de rechter het vaakst de langste onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van twee jaar of meer oplegt en het minst vaak de kortste van tot een half jaar voor de grensoverschrijdende mensenhandelvormen. Zowel bij GO-SU als bij GO-UBS gaat het in ongeveer 40% om straffen van twee jaar of meer, terwijl dit bij BL-SU slechts 25% betreft en bij BL-UBS zo'n 15%. Daarnaast gaat het bij GO-SU en GO-UBS in niet meer dan 15% om de kortste straffen van tot een half jaar, terwijl dit bij BL-SU meer dan 25% betreft en bij BL-UBS zelfs bijna 40%. Uit [Figuur 6.5](#) bleek dat bij GO-UBS minder vaak een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd. Uit voorgaande [Figuur 6.6](#) blijkt vervolgens dat als hier wel sprake van is, de strafduur niet lager is dan bij andere mensenhandelvormen.

[Figuur 6.7](#) laat de duur zien van dezelfde 524 opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. In plaats van de duur in duurcategorieën, zoals in de vorige figuur, gaat het hier echter om de gemiddelde duur. De lijnen in de figuur geven de ontwikkeling per jaar weer (2013-2017), zowel over het totaal (de zwarte lijn, alle mensenhandelvormen samen), als van iedere mensenhandelvorm afzonderlijk. De strafoplegging van de mensenhandelvormen BL-UBS en GO-UBS zijn gestippeld weergegeven, omdat de lijnen gebaseerd zijn op slechts 21, respectievelijk, 29 vrijheidsstraffen over het totaal van vijf jaar (gemiddeld dus net iets meer dan 4, respectievelijk, nog geen 6 zaken per jaar). Bij BL-UBS waren er in 2014 zelfs helemaal geen (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd, waardoor de lijn daar niet doorgetrokken is. Om dezelfde reden is de gemiddelde duur van de totaal slechts 8 vrijheidsstraffen opgelegd in de zaken waarbij het niet bekend is om welke vorm van mensenhandel het gaat, uitsluitend weergegeven met (grijze) markeringen. Helemaal rechts in de figuur staan markeringen die de gemiddelde strafduur laten zien over de totale periode 2013-2017, wederom over het totaal (alle mensenhandelvormen samen) als voor iedere mensenhandelvorm afzonderlijk.



**Figuur 6.7** De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, in dagen, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=524)

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De gemiddelde duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen in de periode 2013-2017 is bijna één jaar en tien maanden (662 dagen, zie de grootste, zwarte markering boven de laatste tabelkolom). De hiermee corresponderende zwarte lijn geeft per jaar de ontwikkeling van de gemiddelde duur van alle mensenhandelvormen samen weer (het totaalgemiddelde). Hier valt op dat de strafduur flink daalt tussen 2013 en 2015: van gemiddeld ruim twee jaar en twee maanden (805 dagen) naar gemiddeld anderhalf jaar (553 dagen). Sindsdien neemt de opgelegde duur weer wat toe naar ruim één jaar en negen maanden in 2017 (647 dagen). Ondanks deze recente stijging zijn de straffen in 2017 gemiddeld nog steeds een stuk korter – ruim vijf maanden – dan in 2013, en tevens dan in de jaren daarvoor.<sup>49</sup> Zoals eerder opgemerkt onder [Figuur 6.6](#) lijkt dit niet te stroken met het feit dat de wetgever de strafbedreiging voor mensenhandel juist tot twee keer toe heeft verhoogd.<sup>50</sup> Of de rechter in *vergelijkbare mensenhandelzaken* recent inderdaad lager straft dan voorheen, is op basis van louter deze informatie niet te zeggen. In [§6.5.1.4](#) worden de resultaten die hier blijken in onderlinge samenhang besproken met de resultaten uit de voorgaande en volgende figuren ([Figuur 6.6](#), [Figuur 6.8](#) en [Figuur 6.9](#)).

Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkeling van de strafduur per mensenhandelvorm, dan blijkt dat de rechter vrijwel ieder jaar zwaarder straft in GO-SU-zaken (zie de donkerrode lijn/markering: gemiddeld ruim twee jaar en twee maanden (807 dagen)), dan in BL-SU-zaken (zie de donkerblauwe lijn/mar-

49 Ook in 2011 en 2012 lag de gemiddelde duur boven de twee jaar (2011: 753 dagen, 2012: 772 dagen). Zie [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), [Figuur 7](#), [§3.2.1](#), p. 21.

50 Per juli 2009 van zes naar acht jaar voor het gronddelict mensenhandel (*Stb.* 2009, 245) en vervolgens per april 2013 van acht naar twaalf jaar (*Stb.* 2013, 84 en *Stb.* 2013, 108).

kering, gemiddeld ruim één jaar en zeven maanden (585 dagen)). Alleen in 2017 is gemiddeld even zwaar gestraft voor deze twee vormen (bijna één jaar en tien maanden (rond de 660 dagen)). In 2015 en 2016 is de strafoplegging voor BL-SU gemiddeld ruim tien maanden lager dan in 2013, maar in 2017 neemt dit weer aanzienlijk toe met bijna zeven maanden. In de weergegeven periode is de gemiddelde strafduur voor BL-SU dus gedaald met zo'n drie maanden: van ongeveer twee jaar en één maand in 2013 (756 dagen) naar bijna één jaar en tien maanden in 2017 (659 dagen). Met name in 2015 en 2017 laat GO-SU juist een precies omgekeerde beweging zien dan BL-SU. De recente daling zorgt er bij GO-SU voor dat de daling van de gemiddelde strafduur in de totale periode 2013-2017 neerkomt op ruim negen maanden: van ruim twee jaar en zeven maanden (949 dagen) naar bijna één jaar en tien maanden (666 dagen).

#### *De laagste, hoogste en mediane strafduur*

Bij drie BL-SU-zaken is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van één dag opgelegd. De langste opgelegde straf betreft tien jaar en is in het weergegeven tijdsbestek eenmaal opgelegd in een BL-SU-zaak en tweemaal in een GO-SU-zaak. Er zijn in totaal 27 zaken (5%) waarin niet meer dan een maand is opgelegd en tevens 27 zaken (5%) waarin het gaat om straffen van zes jaar of meer. De mediane duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen voor alle mensenhandelvormen samen in de totale periode is bijna één jaar en drie maanden (450 dagen). Dit betekent dat de helft van de 524 daders van mensenhandel een kortere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kreeg en de andere helft een langere.

#### 6.5.1.2 Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor uitsluitend mensenhandel

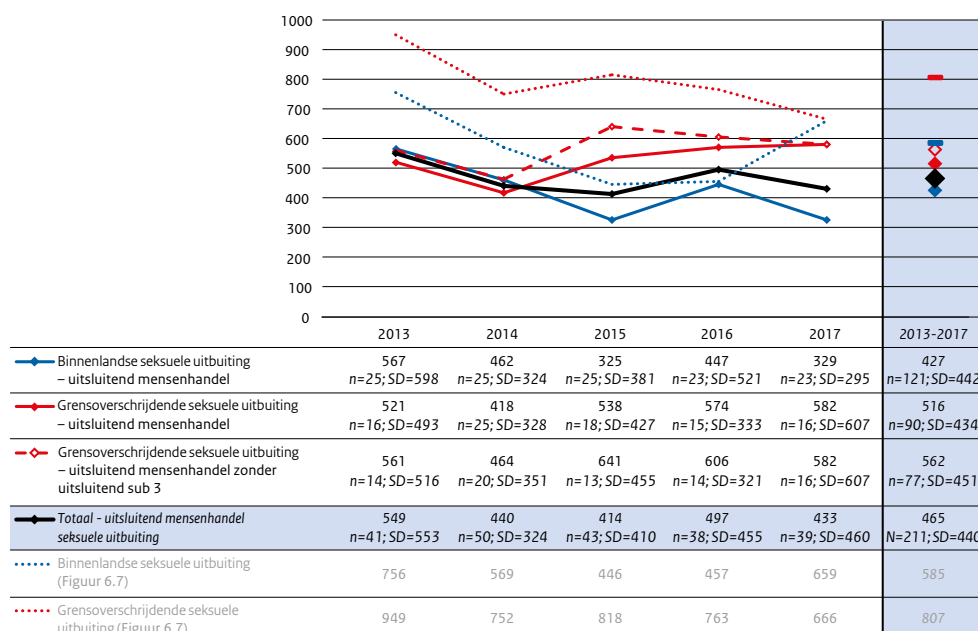
Figuur 6.8 geeft de duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen weer van de zaken waarin *uitsluitend* sprake is van mensenhandel. In het geval van BL-UBS, GO-UBS en de zaken waarbij de mensenhandelvorm niet bekend is gaat het om zulke kleine aantallen (respectievelijk om 3, 6, en 5, in totaal vijf jaar) dat deze vormen hier buiten beschouwing zijn gelaten. In de figuur gaat het dus om alleen seksuele uitbuitingszaken waarin uitsluitend sprake is van mensenhandel. Dit zijn totaal 211 zaken (45% van de 272 BL-SU-zaken en 194 GO-SU-zaken in Figuur 6.7). Enerzijds geeft dit een zuiverder beeld van de strafoplegging voor specifiek mensenhandel (seksuele uitbuiting) dan Figuur 6.7. Anderzijds zijn de hier weergegeven 211 seksuele uitbuitingszaken waarschijnlijk niet representatief voor alle 466 seksuele uitbuitingszaken.<sup>51</sup>

Naast de ontwikkeling van de strafoplegging voor het totaal aan uitsluitend seksuele uitbuitingszaken (zwarte lijn), is in de figuur ook weer per jaar de ontwikkeling voor zowel BL-SU (donkerblauwe lijn) als GO-SU (donkerrode lijn) weergegeven. Om de vergelijking met voorgaande Figuur 6.7 te vergemakkelijken, zijn de aldaar getoonde ontwikkelingen voor BL-SU en GO-SU ook in onderstaande Figuur 6.8 als blauwe en rode stippellijnen weergegeven. Verder is met een (donkerrode) streepjeslijn van de uitsluitend GO-SU-zaken ook de ontwikkeling van de strafduur te zien, wanneer de zaken in de zin van *uitsluitend* artikel 273f lid 1 sub 3 Sr buiten beschouwing worden gelaten (zie §6.3).<sup>52</sup> Op grond van deze strafbepaling 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, schuldig aan mensenhandel. Tot voor kort definieerde feitelijk alleen het grensoverschrijdende karakter de strafwaardigheid en was uit-

51 Het is goed mogelijk dat de aard van de seksuele uitbuiting verschilt tussen de zaken waarin wel en de zaken waarin geen sprake is van ook andere feiten.

52 Dit zijn in totaal maar 13 zaken, met een gemiddelde opgelegde strafduur van 242 dagen.

buiting (of het oogmerk daartoe) geen delictsbestanddeel. Om deze reden is in de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel<sup>53</sup> de te eisen strafbandbreedte voor mensenhandel in de zin van uitsluitend sub 3 lager dan voor andere vormen van seksuele uitbuiting. Overigens oordeelde de Hoge Raad bij arrest van 17 mei 2016 dat de gedragingen uit sub 3 'alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld'.<sup>54</sup> Het uitsluitend over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken (of andersom) kan sindsdien dus niet langer als mensenhandel worden aangemerkt. Naar verwachting zou dit moeten leiden tot een verhoging in de geëiste en opgelegde straffen in sub 3-zaken. In onderstaande figuur gaat het echter vaak nog om strafopleggingen van voor dit arrest.



**Figuur 6.8** De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor uitsluitend seksuele uitbuiting, in dagen, per jaar 2013-2017 en mensenhandelvorm (N=211)

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De gemiddelde duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen voor seksuele uitbuiting zonder andere feiten is ruim één jaar en drie maanden (zie de grootste, zwarte markering boven de laatste totaalkolom: 465 dagen). Dit is ruim een half jaar korter dan de gemiddelde strafduur inclusief de zaken waarbij naast mensenhandel (zowel seksuele uitbuiting als uitbuiting buiten de seksindustrie) wel ook sprake is van andere feiten (zie [Figuur 6.7](#): 662 dagen). Voor BL-SU is dit verschil ruim vijf maanden (vergelijk de gemiddeld 585 dagen met de gemiddeld 427 dagen in voorgaande [Figuur 6.8](#)) en voor GO-SU zelfs bijna tien maanden (vergelijk de gemiddeld 807 dagen met de gemiddeld 516 dagen

53 Stcr. 2016, 14665.

54 HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.



in voorgaande [Figuur 6.8](#)). De rechter legt dus, zoals verwacht, gemiddeld minder zware straffen op in de zaken waarin *geen* sprake is van ook andere feiten naast seksuele uitbuiting, en dit lijkt nog meer te gelden voor GO-SU-zaken dan voor BL-SU-zaken.

Voorts blijkt dat de blauwe BL-SU-lijn recent een heel andere beweging laat zien dan de ontwikkeling van de strafoplegging voor BL-SU inclusief de zaken met ook andere feiten (zie de blauwe stippellijn in voorgaande [Figuur 6.8](#)). Ditzelfde geldt voor GO-SU (vergelijk de rode lijn met de rode stippellijn in voorgaande [Figuur 6.8](#)). De zaken met ook andere feiten (rode stippellijn) lijken bij GO-SU juist te zorgen voor de recente dalende gemiddelde strafduur, terwijl de zaken met andere feiten bij BL-SU (blauwe stippellijn) juist lijken te zorgen voor de recente stijging. Voor een duiding van deze resultaten, in relatie tot de resultaten zoals die blijken uit de twee hieraan voorafgaande figuren en de volgende figuur ([Figuur 6.6](#), [Figuur 6.7](#) en [Figuur 6.9](#)), zie [§6.5.1.4](#).

#### *De laagste, hoogste en mediane strafduur*

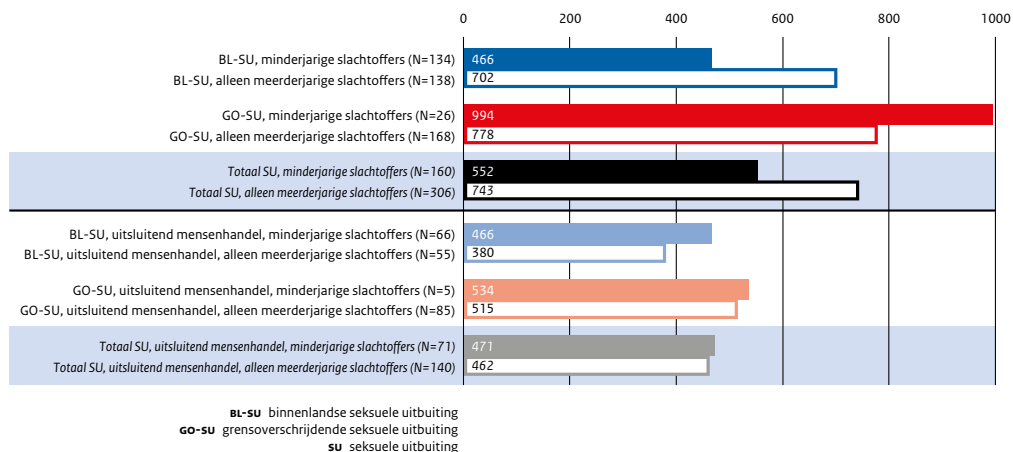
Bij drie BL-SU-zaken zonder andere feiten is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van één dag opgelegd. De langste opgelegde straf voor uitsluitend mensenhandel betreft zeven jaar en is in het weergegeven tijdsbestek eenmaal opgelegd in een BL-SU-zaak. Er zijn in totaal 17 zaken (8%) zonder andere feiten waarin niet meer dan een maand is opgelegd en slechts 2 zaken (1%) zonder andere feiten waarin het gaat om straffen van zes jaar of meer. De mediane duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen voor seksuele uitbuiting zonder andere feiten in de totale periode is bijna elf maanden (330 dagen). Dit betekent dat de helft van de 211 daders van mensenhandel een kortere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kreeg en de andere helft een langere.

#### 6.5.1.3 Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor de seksuele uitbuiting van minderjarige slachtoffers

[Figuur 6.9](#) toont over de totale periode 2013-2017 de duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen in de seksuele uitbuitingszaken met in ieder geval één minderjarig slachtoffer (de gekleurde staven) ten opzichte van de seksuele uitbuitingszaken met alleen meerderjarige slachtoffers (de omrande staven). De bovenste helft van de figuur ziet op alle 466 seksuele uitbuitingszaken en de onderste helft op alleen die 211 zaken waarin geen sprake is van ook andere feiten. De blauwe staven vertegenwoordigen de strafduur in BL-SU-zaken, de rode staven de strafduur in GO-SU-zaken en de zwarte staven de strafduur van het totaal van alle seksuele uitbuitingszaken. Net zoals bij [Figuur 5.5](#) in [§5.3.3](#) is van de geregistreerde artikel- en subleden ten tijde inschrijving bij, of dagvaarding door, het OM afgeleid of sprake is van een minderjarig slachtoffer.<sup>55</sup> Dit is mogelijk een onderschatting, omdat ook bij zaken waarin niet de artikel- en subleden zijn geregistreerd die per definitie de minderjarigheid van een slachtoffer duiden, sprake kan zijn van minderjarige slachtoffers. Wellicht ten overvloede: het aan-

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

tal zaken met minderjarige slachtoffers zegt niets over het totale aantal betrokken minderjarige slachtoffers, dit kunnen er immers meerdere per zaak zijn. Ook is het mogelijk dat dezelfde slachtoffers in verschillende zaken voorkomen.



**Figuur 6.9** De gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor de seksuele uitbuiting van minder- en meerderjarige slachtoffers, per mensenhandelvorm en al dan geen andere feiten naast mensenhandel, in dagen, periode 2013-2017 (N=466)

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

De zwarte staaf in de bovenste helft van de figuur laat zien dat de rechter in de seksuele uitbuitingszaken met minderjarige slachtoffers gemiddeld lagere straffen oplegt (ruim anderhalf jaar, 552 dagen), dan in de seksuele uitbuitingszaken met alleen meerderjarige slachtoffers (ruim twee jaar, 743 dagen, zie de zwartomrande staaf in de bovenste helft). Wanneer naar de gekleurde staven erboven wordt gekeken dan is te zien dat dit komt door BL-SU (donkerblauwe staven). In BL-SU-zaken met minderjarige slachtoffers lijkt de rechter namelijk fors lichter te straffen (ruim één jaar en drie maanden, 466 dagen), dan in de BL-SU-zaken met alleen meerderjarige slachtoffers (één jaar en elf maanden, 702 dagen). Dit komt vreemd over nu sinds 15 november 2013 de minderjarigheid van slachtoffers juist een wettelijke strafverzwaringgrond is.<sup>56</sup> Bij GO-SU (donkerrode staven) is overigens het omgekeerde waar. Daar legt de rechter juist wel zwaardere straffen op in zaken met minderjarige slachtoffers: bijna twee jaar en negen maanden (994 dagen) ten opzichte van nog geen twee jaar en twee maanden (778 dagen) in zaken met alleen meerderjarige slachtoffers. Dit heeft alleen veel minder effect op het totaal van seksuele uitbuiting (zwarte staven), omdat er maar weinig (n=26) GO-SU zaken met een minderjarig slachtoffer zijn.

In de onderste helft van de figuur is in lichtere kleurtinten hetzelfde weergegeven, maar dan dus voor alleen die zaken waarin geen sprake is van ook andere feiten. Zoals eerder bleek uit [Figuur 6.8](#) zijn deze straffen gemiddeld lager, waardoor de onderste zes staven in voorgaande figuur dus korter zijn dan de bovenste zes. Het valt op dat de grijze staven (de grijsgekleurde en de grijsomrande) – die de gemiddelde

strafduur voor uitsluitend seksuele uitbuiting laten zien – ongeveer even lang zijn (in beide gevallen ruim 1 jaar en 3 maanden). Dit betekent dat als het gaat om mensenhandel zonder andere feiten, er – anders dan in de bovenste helft van de figuur (zwarte staven) – vrijwel geen verschil meer is tussen de gemiddelde opgelegde strafduur in zaken met en zonder minderjarige slachtoffers. Dit geldt ook voor GO-SU (vergelijk de onderste rode staven met de donkerrode staven in de bovenste helft van de figuur). Overigens gaat het nog maar om 5 opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in GO-SU-zaken zonder andere feiten met minderjarige slachtoffers.

BL-SU laat een nog extremere ‘verandering’ zien. Als het gaat om BL-SU zonder andere feiten dan legt de rechter namelijk zwaardere straffen op in zaken met een minderjarig slachtoffer dan in zaken met alleen meerderjarige slachtoffers (de blauwgekleurde staaf is langer dan de blauwomrande staaf in de onderste helft van de figuur). Dit was in de bovenste helft van de figuur, waar het gaat om alle BL-SU-zaken (met en zonder andere feiten), juist omgekeerd (de donkerblauwgekleurde staaf is daar korter dan de donkerblauwomrande staaf). Voor een duiding van deze resultaten, in relatie tot de resultaten zoals die blijken uit de hieraan voorafgaande drie figuren (Figuur 6.6, Figuur 6.7 en Figuur 6.8), zie §6.5.1.4.

#### *De laagste, hoogste en mediane strafduur*

Bij één BL-SU-zaak met een minderjarig slachtoffer (zonder andere feiten) is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van één dag opgelegd. De langste opgelegde straf voor de seksuele uitbuiting van een minderjarig slachtoffer betreft bijna zes en een half jaar (en zes jaar als het gaat om de zaken zonder ook andere feiten) en is in het weergegeven tijdsbestek eenmaal opgelegd in een BL-SU-zaak. Er zijn in totaal 10 zaken (6%) met een minderjarig slachtoffer waarin niet meer dan een maand is opgelegd en 5 zaken (3%) met een minderjarig slachtoffer waarin het gaat om straffen van zes jaar of meer. De mediane duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen voor de seksuele uitbuiting van een minderjarig slachtoffer in de totale periode is bijna een jaar (360 dagen). Als het gaat om alleen de zaken zonder andere feiten is het bijna elf maanden (330 dagen). Dit betekent dat de helft van de 160, respectievelijk, 71 daders van mensenhandel een kortere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kreeg en de andere helft een langere.

#### 6.5.1.4 Conclusies ten aanzien van de (ontwikkeling van de) duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Deze subparagraaf begint met het formuleren van twee onderzoeksvragen die ten grondslag liggen aan de voorgaande drie subparagrafen (§6.5.1.1 tot en met §6.5.1.3) waarin vier figuren zijn geanalyseerd (Figuur 6.6 tot en met Figuur 6.9). Beide onderzoeksvragen hebben te maken met aanpassingen van de mensenhandelpenning in het Wetboek van Strafrecht (artikel 273f Sr). Meer specifiek: met de verhoging van de wettelijke strafbedreiging voor mensenhandel<sup>57</sup> waarmee de wetgever de ernst van het misdrijf mensenhandel heeft benadrukt, en met het kwalificeren van mensenhandel ten aanzien van een minderjarig slachtoffer als een wettelijke strafverzwarende omstandigheid.<sup>58</sup>

- Is de gemiddelde duur van de recente opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel anders dan voorheen, en zo ja, hoe? Merk hierbij op dat een verhoging van de strafbedreiging

57 Per juli 2009 van zes naar acht jaar voor het gronddelict mensenhandel (Stb. 2009, 245) en vervolgens per april 2013 van acht naar twaalf jaar (Stb. 2013, 84 en Stb. 2013, 108).

58 Per 15 november 2013 is de strafbedreiging hiervoor vijftien jaar (Stb. 2013, 444).

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*. Sinds 2015 bevat echter meer dan de helft van alle mensenhandelzaken waarin de rechter een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf oplegt minimaal één mensenhandelfeit gepleegd vanaf april 2013.<sup>59</sup>

- Is de gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel van minderjarige slachtoffers anders dan voor mensenhandel van uitsluitend meerderjarige slachtoffers? Merk hierbij op dat voor feiten gepleegd voor 15 november 2013 een strafverzwaring alleen geldt voor minderjarige slachtoffers jonger dan zestien jaar. Uit [Figuur 5.8](#) in [§5.4.3](#) bleek overigens dat het OM de minderjarigheid van slachtoffers zelden als strafverzwarende omstandigheid registreert.

Uit de voorgaande figuren ([Figuur 6.6](#) tot en met [Figuur 6.9](#)) komen verschillende en soms – naar het lijkt – tegenstrijdige resultaten naar voren ten aanzien van de onderzoeksvragen. Zo blijkt onder meer het volgende.

- [Figuur 6.6](#) laat zien dat in recente jaren sprake is van meer korter durende onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Hiermee in lijn toont [Figuur 6.7](#) dat de gemiddelde strafduur tussen 2013 en 2017 daalt met zo'n vijf maanden. Bij BL-SU gaat het om een daling van drie maanden en bij GO-SU om een daling van negen maanden.<sup>60</sup> [Figuur 6.8](#) geeft vervolgens weer dat de daling van de gemiddelde strafduur bij BL-SU-zaken zonder andere feiten nog sterker is – namelijk acht maanden. Echter, bij GO-SU-zaken gaat het in dat geval (aldus: zonder andere feiten) wel om een stijging van de gemiddelde strafduur (van twee maanden). Deze bevindingen laten zien dat de aan- of afwezigheid van andere feiten naast mensenhandel niet alleen van invloed lijkt op de strafoplegging, maar daarbij ook interacteert met de mensenhandelvorm (BL-SU en GO-SU). Hierbij zou de *aard* van de andere feiten overigens ook een rol kunnen spelen.
- Uit [Figuur 6.9](#) komt naar voren dat minderjarige slachtoffers vooral voorkomen bij BL-SU en maar nauwelijks bij GO-SU. De aanwezigheid van een minderjarig slachtoffer in BL-SU-zaken lijkt te resulteren in een gemiddeld kortere straf. Echter, als de zaken met andere feiten buiten beschouwing worden gelaten, dan lijkt een BL-SU-zaak met een minderjarig slachtoffer juist wel tot een gemiddeld langere straf te leiden. Deze resultaten zijn dus niet eenduidig. Wederom is hier de belangrijkste conclusie dat de aan- of afwezigheid van een minderjarig slachtoffer niet alleen van invloed is op de strafoplegging, maar ook interacteert met de mensenhandelvorm (BL-SU en GO-SU) en/of met de aan- of afwezigheid van andere feiten naast mensenhandel.

Voorgaande toont aan dat het jaar waarin de rechter uitspraak doet, de mensenhandelvorm, de aanwezigheid van ook andere feiten naast mensenhandel en minderjarige slachtoffers, allemaal mee lijken te wegen bij de strafoplegging. Maar er bestaan nog veel meer strafbeïnvloedende factoren. Zonder kennis hiervan (en van de aanwezige interactie-effecten), kan op basis van louter de informatie in deze dadermonitor dus niet gezegd worden of de rechter – *in vergelijkbare mensenhandelzaken* – in recente jaren anders straft dan voorheen, en tevens niet of de rechter anders straft als sprake is van een minderjarig slachtoffer in voor de rest *vergelijkbare mensenhandelzaken*. Goed inzicht in de achtergrond van de (veranderende) strafoplegging vereist een uitgebreide analyse over (de interacties van) zoveel mogelijk (meetbare) factoren die (bewust

59 2013: 1%, 2014: 30%, 2015: 54%, 2016: 58%, 2017: 62%.

60 Het jaarlijks aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor de UBS-vormen (BL-UBS en GO-UBS) zijn te klein om de duur ervan te vergelijken.

dan wel onbewust) de strafoplegging kunnen beïnvloeden.<sup>61</sup> Dit onderzoek heeft de Nationaal Rapporteur dan ook al eerder aanbevolen en deze aanbeveling blijft onverminderd van kracht.<sup>62</sup>

### 6.5.2 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen

Naast de hoofdstaffen kan de rechter ook maatregelen en/of bijkomende straffen opleggen voor mensenhandel. Er bestaan verschillende soorten maatregelen. Zo zijn terbeschikkingstelling (tbs) en plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ) vrijheidsontnemende maatregelen.<sup>63</sup> Tbs kan worden opgelegd wanneer de dader verminderd toerekeningsvatbaar of ontoerekeningsvatbaar is.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> De PIJ is een maatregel die aan jeugdige of adolescente daders kan worden opgelegd en is gevormd naar tbs.<sup>66</sup> De maatregel gedragsbeïnvloeding jeugdigen (GBM) is een vrijheidsbeperkende maatregel, wat betekent dat de maatregel niet ten uitvoer wordt geleegd in een inrichting.<sup>67</sup>

Daarnaast bestaan er drie verschillende vermogensmaatregelen: de schadevergoedingsmaatregel,<sup>68</sup> onttrekking aan het verkeer<sup>69</sup> en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.<sup>70</sup> Een ontnemingszaak kan worden gevoerd naast de strafzaak en strekt tot het afpakken van het financiële voordeel dat de verdachte aan zijn criminele activiteiten heeft verdiend. Het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel* zet hier – in het kader van financiële opsporing – specifiek op in (zie §1.3). Helaas bestaat op dit moment geen betrouwbare informatie over opgelegde ontnemingsmaatregelen in mensenhandelzaken, omdat dit ontbreekt in het databestand RAC-min. De schadevergoedingsmaatregel beoogt herstel van de rechtmatige toestand van het slachtoffer. Deze maatregel verplicht de dader om de schade die hij recht-

- 
- 61 Zie voor een soortgelijk onderzoek *Nationaal Rapporteur, 2016* (Ontucht voor de rechter, Deel 2: De straffen).
- 62 Zie *Nationaal Rapporteur, 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), Hoofdstuk 5, p. 29 en zie §8.2.4.
- 63 Plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (art. 37 Sr) en plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (art. 38m Sr) zijn ook vrijheidsontnemende maatregelen. Deze zijn in de periode 2013-2017 echter nooit voor mensenhandel opgelegd.
- 64 Zie ook *Nationaal Rapporteur, 2017* (Gewogen risico, Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten), §2.3.1 voor meer informatie over de (formele en materiële) vereisten voor het opleggen van tbs, waarbij ook wordt ingegaan op de verschillende gradaties voor toerekenbaarheid.
- 65 Art. 37a Sr. Daarnaast staan in art. 37, tweede en derde lid, Sr nog een aantal formele vereisten vermeld waaraan dient te zijn voldaan voor het opleggen van tbs, zoals bijvoorbeeld 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).
- 66 Art. 77s Sr. 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).
- 67 Art. 77w Sr.
- 68 Art. 36f Sr.
- 69 Art. 36c Sr.
- 70 Art. 36e Sr.

streeks aan het slachtoffer heeft toegebracht te herstellen. 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 een beveiligingsmaatregel. Deze maatregel kan bijvoorbeeld ook worden opgelegd wanneer de dader is vrijgesproken van het ten laste gelegde feit.<sup>71</sup> 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 (dat wil zeggen worden vernietigd). De verbeurdverklaring<sup>72</sup> is een zogeheten bijkomende straf en geen maatregel.

Tabel 6.2 geeft weer welke maatregelen en bijkomende straffen de rechter in eerste aanleg in de totale periode 2013-2017 oplegde in de 585 zaken met een veroordeling en strafoplegging voor mensenhandel (zie [Figuur 6.5](#)).

**Tabel 6.2 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in de zaken die in eerste aanleg tot een veroordeling met strafoplegging voor mensenhandel hebben geleid, periode 2013-2017**

Vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen	Aantal	Percentage (N=585)
Terbeschikkingstelling / Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (tbs/PIJ)	8	1%
Maatregel gedragsbeïnvloeding jeugdigen (GBM)	1	0%
<b>Vermogensmaatregelen</b>		
Schadevergoeding	296	51%
Onttrekking aan het verkeer	33	6%
<b>Bijkomende straffen</b>		
Verbeurdverklaring	73	13%

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Uit de tabel blijkt dat de rechter vrijwel geen vrijheidsontnemende of -beperkende maatregelen oplegt aan daders van mensenhandel. De gedragsbeïnvloedende maatregel jeugdigen wordt dus ook niet opgelegd, ondanks dat het aandeel minderjarige en adolescente daders (tot en met 22 jaar) erg groot is (ongeveer een kwart, zie [§7.5](#)). Eigenlijk legt de rechter in eerste aanleg überhaupt erg weinig maatregelen of bijkomende straffen op. Alleen de schadevergoedingsmaatregel is hierop de uitzondering, die legt de rechter aan de helft van de daders op.

## 6.6 Doorlooptijden

Bij de 859 mensenhandelzaken die in de periode 2013-2017 door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan, zit er gemiddeld bijna één jaar en negen maanden<sup>73</sup> tussen het moment dat de zaak bij het OM wordt ingeschreven en de datum van het vonnis. Het duurt gemiddeld zeven maanden<sup>74</sup> voordat het OM

71 Art. 36b lid 1 Sr.

72 Art. 33 Sr.

73 Gemiddelde: 630 dagen (SD: 538 dagen), mediaan: 453 dagen.

74 Gemiddelde: 214 dagen (SD: 384 dagen), mediaan: 68 dagen.

dagvaardt en daarna bijna één jaar en twee maanden voordat de rechter uitspraak doet. De helft van de zaken heeft een totale looptijd van minder dan één jaar en drie maanden en incidenteel (bij twaalf zaken) gaat het om meer dan zeven jaar.

Het OM en de rechter hebben de meeste tijd nodig bij GO-UBS-zaken, gemiddeld ruim twee jaar en tien maanden.<sup>75</sup> Bij GO-SU is de looptijd bijna een jaar korter, namelijk ruim één jaar en elf maanden.<sup>76</sup> De vervolging en berechting van de binnenlandse mensenhandelvormen BL-SU en BL-UBS duren minder lang, maar ook nog steeds ruim één jaar en drie maanden,<sup>77</sup> respectievelijk, ruim één jaar en vier maanden.<sup>78</sup>

## 6.7 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft de berechting van verdachten van mensenhandel door de rechter in eerste aanleg in de jaren 2013-2017. De berechting is onderdeel van de strafrechtelijke reactieve dadergerichte aanpak (Schema 1 in §1.1) en draagt bij aan het doel daders te bestraffen.

### *De registratie – vier mensenhandelvormen (§6.2.1)*

Omdat zowel de aard als de omvang – en daarmee de aanpak en de daarbij betrokken actoren – sterk verschilt per verschijningsvorm van mensenhandel, monitort de Nationaal Rapporteur idealiter vier verschillende mensenhandelvormen (binnenlandse seksuele uitbuiting, binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie). Om de berechtingscijfers in dit hoofdstuk in te kunnen delen in de vier vernoemde mensenhandelvormen, is hiernaar aanvullend dossieronderzoek gedaan. Op basis van de resultaten uit dit dossieronderzoek zijn de berechtingscijfers in deze dadermonitor voor het eerst weergegeven per mensenhandelvorm, wat van grote meerwaarde blijkt te zijn. Het is echter niet mogelijk om dit arbeidsintensieve dossieronderzoek voor iedere toekomstige dadermonitor te herhalen. De mogelijkheden om deze informatie (het land van werving of de nationaliteit van slachtoffers in combinatie met de maatschappelijke classificatie) automatisch te genereren zouden verkend moeten worden (zie ook §5.2.2).

### *De berechting van de vier mensenhandelvormen*

De rechter in eerste aanleg heeft in 2013-2017 862 mensenhandelzaken afgedaan. Van de zaken waarbij de mensenhandelvorm kon worden achterhaald, gaat het in 44% om binnenlandse seksuele uitbuiting, in 5% om binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie, in 34% om grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en in slechts 9% om grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie. Ondanks dat een zuivere vergelijking niet mogelijk is, lijkt dit laatstgenoemde percentage erg laag nu volgens de prevalentieschatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers in Nederland en de bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers maar liefst een kwart slachtoffer is van deze mensenhandelvorm (§6.3). Het lage percentage grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie in de berechtingsfase is echter wel in lijn met voorgaande hoofdstukken (Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5). Hieruit bleek reeds dat de strafrech-

75 Gemiddelde: 1.052 dagen (N: 74, SD: 545 dagen), mediaan: 1.040 dagen.

76 Gemiddelde: 709 dagen (N: 291, SD: 560 dagen), mediaan: 545 dagen.

77 Gemiddelde: 468 dagen (N: 376, SD: 405 dagen), mediaan: 351 dagen.

78 Gemiddelde: 504 dagen (N: 43, SD: 265 dagen), mediaan: 605 dagen.

telijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie achterblijft op die van seksuele uitbuiting in de fase van (opsporing en) vervolging.

Gemiddeld resulteert 70% van de aan de rechter voorgelegde mensenhandelzaken in een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel. De rechter heeft meer moeite met het wettig en overtuigend bewezen verklaren van uitbuiting buiten de seksindustrie (veroordelingspercentages van tussen de 50% en 60%) dan met het wettig en overtuigend bewezen verklaren van seksuele uitbuiting (veroordelingspercentages van 70% à 80%) (§6.4). Dit komt overeen met de bevindingen uit [Hoofdstuk 2](#) waarin – op basis van jurisprudentie – wordt geconcludeerd dat de uitleg en reikwijdte van de strafbaarstelling van arbeids- en criminele uitbuiting niet duidelijk is. Voorts blijkt dat bij grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie – door zowel de verdachte als het OM – vaker hoger beroep wordt ingesteld (§6.4.1). Ook dit impliceert dat de jurisprudentie over de uitleg van uitbuiting buiten de seksindustrie (nog) niet eenduidig is. Tot slot legt de rechter aan de overgrote meerderheid (90%) van de veroordeelden een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op. Daders van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie krijgen deze straf echter een stuk minder vaak (67%) opgelegd dan de daders van de andere mensenhandelvormen (§6.5.1).

De strafrechtelijke aanpak (waaronder de berechting) van daders van (grensoverschrijdende) uitbuiting buiten de seksindustrie blijft aldus in meerdere opzichten achter op die van seksuele uitbuiting. Het is dan ook goed dat één van de vijf actielijnen van het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel* zich specifiek richt op het doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting, en dat de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid met het Programma Arbeidsuitbuiting zowel de strafrechtelijke aanpak van als het bestuurlijk toezicht op deze uitbuitingsvorm beoogt te intensiveren (zie §1.3). Op dit moment is het echter nog onduidelijk welke resultaten met deze initiatieven worden beoogd, en hoe de effectiviteit kan worden gemonitord.

#### *Onduidelijke strafoplegging*

De duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen loopt uiteen van één dag tot tien jaar en is gemiddeld bijna één jaar en tien maanden (§6.5.1.1). In de zaken waarin uitsluitend sprake is van mensenhandel – en dus niet van ook andere strafbare feiten – is dit ruim één jaar en drie maanden (§6.5.1.2). De gemiddelde duur verschilt ook per jaar en per mensenhandelvorm. Verder lijkt de aanwezigheid van een minderjarig slachtoffer in binnenlandse seksuele uitbuitingszaken te resulteren in een gemiddeld kortere straf. Maar als de zaken met ook andere strafbare feiten hier buiten beschouwing worden gelaten, dan is het omgekeerde waar (§6.5.1.3). Er blijkt dat het jaar waarin de rechter uitspraak doet, de mensenhandelvorm, de aanwezigheid van ook andere strafbare feiten naast mensenhandel en minderjarige slachtoffers, allemaal meewegen (en interacteren) bij de strafoplegging (§6.5.1.4). Om inzicht te krijgen in de strafoplegging in mensenhandelzaken is een uitgebreide analyse over (de interacties van) zoveel mogelijk (meetbare) factoren die (bewust dan wel onbewust) de strafoplegging kunnen beïnvloeden nodig.<sup>79</sup> Dit onderzoek heeft de Nationaal Rapporteur al eerder aanbevolen en deze aanbeveling blijft onverminderd van kracht.<sup>80</sup>

79 Zie voor een soortgelijk onderzoek [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Ontucht voor de rechter, Deel 2: De straffen).

80 Zie [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), Hoofdstuk 5, p. 29 en zie §8.2.4.



## 7 Persoonskenmerken

### 7.1 Inleiding

Voorgaande drie hoofdstukken gingen over de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de jaren 2013-2017. Hierbij is gekeken naar de (beslissingen binnen de) verschillende fases in de strafrechtketen, te weten: de opsporingsonderzoeken (Hoofdstuk 4), de zaken die bij het Openbaar Ministerie (OM) binnenkomen en vervolgens worden afgehandeld met bijvoorbeeld een dagvaarding (Hoofdstuk 5) en tot slot de zaken die de rechter in eerste aanleg afdoet met bijvoorbeeld een veroordeling en bijbehorende strafoplegging (Hoofdstuk 6). Dit hoofdstuk gaat over de personen waar de strafrechtelijke aanpak zich op richt. De vragen die centraal staan zijn: 'Wie zijn de verdachten en veroordeelden van mensenhandel?' en 'Welke verdachten worden uiteindelijk veroordeeld voor mensenhandel?'. Om deze vragen te beantwoorden 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 onderscheid gemaakt tussen de vier mensenhandelvormen: binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU), binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS), grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU) en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS), zie §1.2.2). De resultaten hebben telkens betrekking op de totale periode 2013-2017.

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 OM op enig moment verdenkt van mensenhandel (ongeacht of zij uiteindelijk ook veroordeeld worden).

§7.2 gaat over de kennislacune die momenteel bestaat ten aanzien van het daderschap van mensenhandel en hoe dit de preventieve dadergerichte aanpak in de weg staat. §7.3 beschrijft de achtergrond van de data die we in dit hoofdstuk gebruiken. De hieropvolgende drie paragrafen geven de cijfermatige resultaten uitgesplitst per mensenhandelvorm weer: §7.4 het geslacht van de daders van mensenhandel in de strafrechtketen, §7.5 de leeftijd en §7.6 de herkomst (gebaseerd op het geboorteland). Tot slot wat §7.7 deze resultaten samen door per mensenhandelvorm kort de globale daderprofielen te schetsen.

### 7.2 Kennislacune ten aanzien van daderschap

Schema 1 (in §1.1) toont dat – conform internationale verplichtingen – de aanpak van mensenhandel bestaat uit zowel een preventieve als een reactieve kant en dat een sluitende aanpak zowel slachtoffergericht als dadergericht is. De preventieve dadergerichte aanpak beoogt daderschap – en daarmee slachtofferschap – te voorkomen. Het grote belang van een preventieve aanpak wordt ook stevig bena-

drukt in de drie doelstellingen van het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel* (zie §1.3). Zo is de eerste doelstelling ‘het voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel’ en is ‘het voorkomen van herhaald daderschap’ onderdeel van de derde doelstelling. Momenteel ontbreekt het in het programma echter nog volledig aan op-dader-gerichte interventies om dit te kunnen bereiken. Dit gebrek is tekenend voor de kennislacune die bestaat ten aanzien van het daderschap van mensenhandel. In feite weten we maar heel weinig over (zowel de aard als de omvang van) de daders die de naar schatting jaarlijks 5.000 tot 7.500 (mogelijke) slachtoffers in Nederland uitbuiten.<sup>1</sup> Kennis over wie de daders zijn en waarom zij doen wat zij doen, is heel belangrijk om een effectieve preventieve dadergerichte aanpak vorm te geven, te monitoren en bij te sturen.

Ondanks de kennislacune ten aanzien van het daderschap van mensenhandel staat wel vast dat de daders vele gezichten hebben, net als het fenomeen mensenhandel zelf en zijn slachtoffers. Het is dan ook goed dat naar de achtergronden van daders en hun beweegredenen momenteel verschillende onderzoeken worden verricht.<sup>2</sup> De resultaten uit deze onderzoeken kunnen leiden tot empirisch onderbouwde daderprofielen en daarmee belangrijke handvatten bieden voor de totstandkoming van een effectieve (preventieve en reactieve) dadergerichte aanpak (zie [Schema 1](#) in §1.1).

### 7.3 Achtergrond van de cijfers

Om de basale persoonskenmerken van de daders van de vier verschillende mensenhandelvormen binnen de verschillende fases van de strafrechtketen (waarover informatie voorhanden is)<sup>3</sup> te beschrijven en onderling te vergelijken, zijn de volgende cohorten van daders gekozen (die deels overlappen).

- Opsporing: alle 977 personen die als verdachte zijn geregistreerd in het door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) samengestelde databestand van gestarte opsporingsonderzoeken in 2013-2017 (zie §4.3 voor de achtergrond van deze cijfers). Deze 977 daders zijn echter niet alle verdachten die in genoemde periode betrokken waren bij een opsporingsonderzoek naar

<sup>1</sup> Zie [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2.

<sup>2</sup> S.L.J. Kragten-Heerdink is momenteel bezig met een promotieonderzoek naar (jonge) daders van mensenhandel. De resultaten uit dit onderzoek zullen (onder meer) worden gepubliceerd in een rapport van de Nationaal Rapporteur. Daarnaast doet, in opdracht van de politie, ook het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) momenteel onderzoek naar daders en is tevens de Inspectie SZW voornemens om een onderzoek naar daderschap te verrichten.

<sup>3</sup> Zo ontbreekt het binnen de strafrechtelijke aanpak op dit moment aan zicht op de fase van signalering en resocialisatie, zie §1.2.

mensenhandel. Dit geldt in sterkere mate voor de verdachten van uitbuiting buiten de seksindustrie, dan voor de verdachten van seksuele uitbuiting.<sup>4</sup>

- Dagvaarding: alle 860 natuurlijke personen van wie de zaak in 2013-2017 door de rechter in eerste aanleg is afgedaan (zie §6.2 en zie §5.2 en §6.2.1 voor de achtergrond van deze cijfers). Er is hier niet gekozen voor dezelfde populatie binnen het net andere (maar grotendeels overlappende) cohort van alle 829 verdachten die in genoemde periode door het OM zijn gedagvaard (zie §5.4.1), omdat van deze verdachten niet bekend is bij welke vorm van mensenhandel zij betrokken zijn (zie §5.2.2).
- Veroordeling: alle 600 natuurlijke personen die in 2013-2017 zijn veroordeeld voor mensenhandel (zie §6.4 en zie §5.2 en §6.2.1 voor de achtergrond van deze cijfers).
- Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf: alle 524 natuurlijke personen die in 2013-2017 zijn veroordeeld voor mensenhandel en daarbij zijn gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie §6.5.1 en zie §5.2 en §6.2.1 voor de achtergrond van deze cijfers).

### 7.3.1 Kanttekeningen bij de cijfers

De informatie in dit hoofdstuk heeft betrekking op de daders die in beeld zijn gekomen bij opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie. Er kan niet vanuit worden gegaan dat deze groep representatief is voor alle daders van mensenhande die in Nederland actief zijn. Tot op heden ontbreekt het namelijk aan kennis over de aard en omvang van de daadwerkelijke populatie daders van mensenhandel (zie ook Hoofdstuk 3).

Voor de specifieke kanttekeningen bij de cijfers wordt voor het cohort opsporing verwezen naar §4.3.1 en voor de cohorten dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf naar §5.2.1.

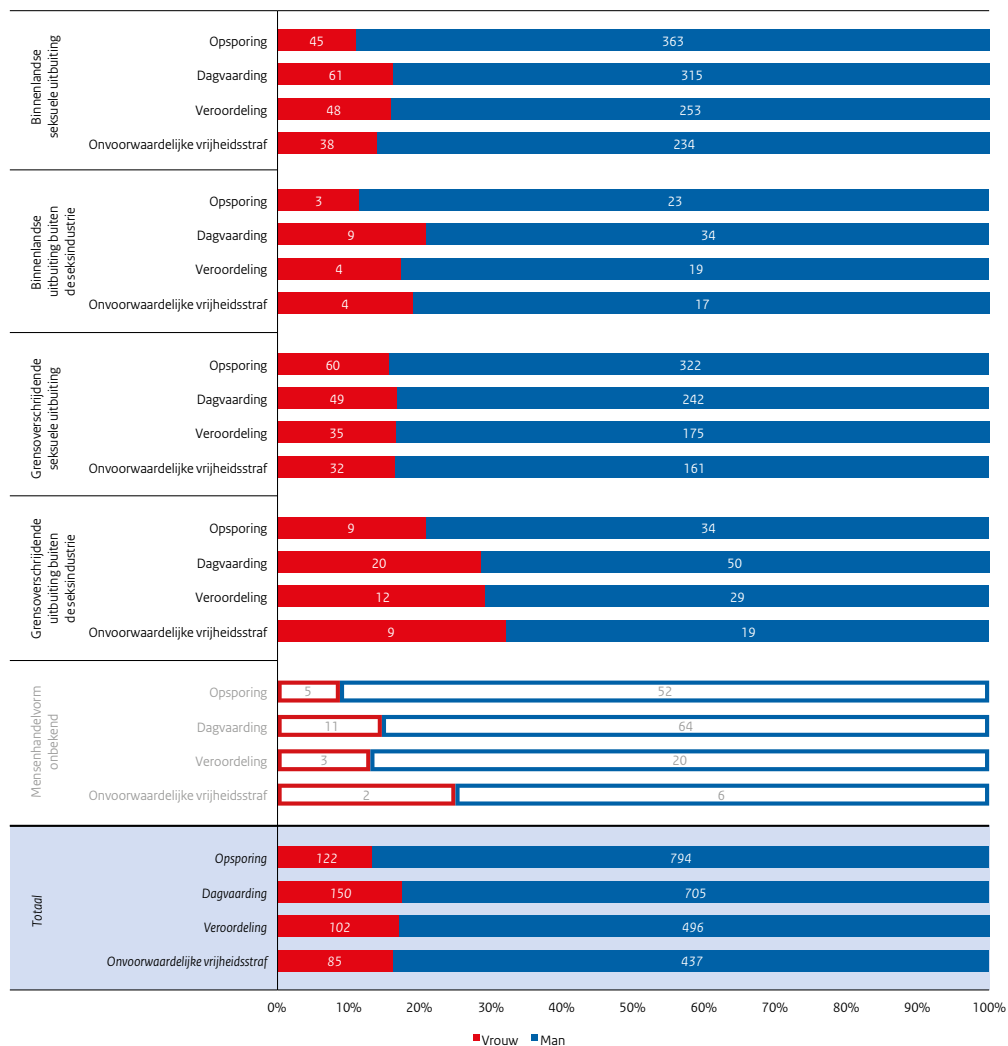
## 7.4 Geslacht

Figuur 7.1 laat per mensenhandelvorm zien wat het geslacht is van de daders in de verschillende fases van de strafrechtketen. Het rode aandeel toont het percentage vrouwelijke daders en het blauwe aandeel het percentage mannelijke daders. De daders van wie het geslacht onbekend is, zijn niet opgenomen in de figuur.<sup>5</sup>

4 Vanwege deze onderschatting en het feit dat iedere verdachte die onderdeel uitmaakt van een opsporingsonderzoek bij het OM wordt ingeschreven, zou het meer voor de hand liggen om voor de opsporingsfase uit te gaan van het cohort 'bij het OM ingeschreven zaken' aangezien dit wel een nagenoeg compleet beeld van het aantal verdachten binnen de opsporing oplevert. Echter, van deze verdachten is het niet bekend bij welke van de vier mensenhandelvormen ze zijn betrokken (zie §5.2.2).

Ter vergelijking: het gaat in 2013-2017 om 1.125 bij het OM ingeschreven zaken. Minus de administratieve sepots ten aanzien van dubbel ingeschreven zaken en de overdrachten die tevens tot een dubbele registratie van één zaak leiden (zie §5.4) en de rechtspersonen, zijn het 1.080 natuurlijke personen. Dit zijn er in totaal dus zo'n honderd meer dan volgens het EMM-databestand. Het lijkt er dus op dat het EMM-databestand jaarlijks gemiddeld zo'n twintig verdachten mist.

5 Bij opsporing gaat het daarom om totaal 916 (in plaats van 977) daders, bij dagvaarding om 855 (in plaats van 860) daders, bij veroordeling om 598 (in plaats van 600) daders en bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraf om 522 (in plaats van 524) daders.



**Figuur 7.1** De geslachtsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017

Bron: EMM-databestand (v.w.b. opsporing) en RAC-min (peildatum april 2018, v.w.b. dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf)

Uit de onderste vier staven, die het totaal van alle mensenhandelvormen weergeven, blijkt dat het percentage vrouwelijke daders binnen dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf ongeveer hetzelfde is (16% tot 18%). In deze fases is dus telkens ongeveer één op de zes daders vrouw. Dit betekent dat vrouwelijke daders (in verhouding) net zo vaak veroordeeld en vervolgens met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf worden gestraft, als mannelijke daders.

Het deel vrouwelijke daders binnen de opsporing is – niet alleen relatief, maar ook absoluut – wat lager. Dit komt, in ieder geval deels, doordat de cijfers die voorhanden zijn over de opsporingsfase een onder-

schatting laten zien van met name het aantal daders van uitbuiting buiten de seksindustrie (zie §7.3). Daders van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn namelijk vaker vrouw dan daders van seksuele uitbuiting. Zo is bijvoorbeeld rond de 30% van de GO-UBS-daders vrouw in de fases van dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en gaat het bij GO-SU om 17%.

Tot slot blijkt dat het ook bij de BL-SU-daders gaat om minder vrouwelijke daders (zowel relatief als absoluut) in de fase van opsporing, dan in de drie fases daarna. Dit kan twee dingen betekenen. Ten eerste kan het erop wijzen dat specifiek bij deze mensenhandelvorm vrouwelijke daders minder snel als verdachte worden bestempeld in het door het EMM samengestelde databestand van opsporingsonderzoeken. Het kan echter ook betekenen dat er bij deze mensenhandelvorm recent steeds minder vaak vrouwelijke daders betrokken zijn. Het gaat bij het cohort opsporing immers over meer recente mensenhandelsituaties (opsporingsonderzoeken gestart in 2013-2017), dan bij de daarop volgende cohorten (in eerste aanleg afgedane zaken in 2013-2017).

## 7.5 Leeftijd

Tabel 7.1 geeft per mensenhandelvorm weer wat de gemiddelde leeftijd is van de daders die voorkomen in de verschillende fases van de strafrechtketen. Bij dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gaat het telkens om de leeftijd ten tijde van het begin van het plegen. Bij de opsporing gaat het echter om de leeftijd van de daders ten tijde van de start van het opsporingsonderzoek. De weergegeven leeftijd van de daders in de fase van opsporing is daarom wat ouder dan hun daadwerkelijke pleegleeftijd. Om deze reden zijn die gemiddelde leeftijden in het grijs weergegeven in de tabel.

**Tabel 7.1 Gemiddelde leeftijd (SD) van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017**

	Binnenlandse seksuele uitbuiting	Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie	Mensenhandelvorm onbekend	Totaal
Opsporing (N=920)	30 (10)	32 (13)	37 (11)	44 (11)	35 (13)	34 (11)
Dagvaarding (N=851)	27 (9)	32 (12)	34 (10)	42 (11)	35 (12)	32 (11)
Veroordeling (N=599)	27 (8)	30 (10)	33 (10)	42 (11)	30 (9)	31 (10)
Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (N=523)	27 (8)	31 (10)	33 (10)	41 (11)	31 (8)	30 (10)

Bron: EMM-databestand (v.w.b. opsporing) en RAC-min (peildatum april 2018, v.w.b. dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf)

De totaalkolom (rechts in de tabel) geeft weer dat de gemiddelde leeftijd van daders gemiddeld rond de 31 jaar ligt. De mediane leeftijd ligt overigens iets lager. De helft van de daders in de fases van dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is jonger dan 28 à 29 jaar en de andere helft dus ouder. De jongste dader is 14 jaar ten tijde plegen en de oudste 78. Dat de gemiddelde (en mediane)

leeftijd over het totaal iets jonger wordt in volgende fases van de strafrechtketen, betekent dat jongere daders wat vaker gedagvaard en veroordeeld worden tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

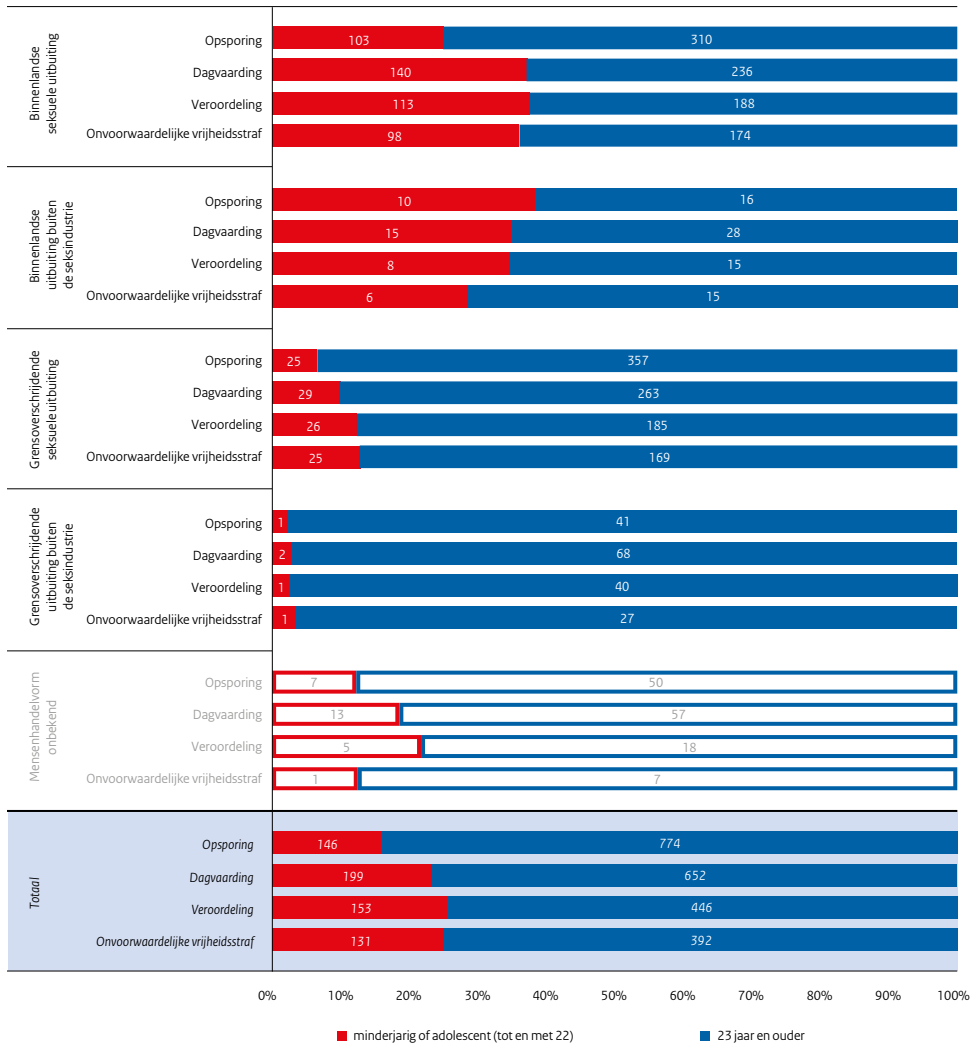
Daders van binnenlandse mensenhandel zijn gemiddeld jonger dan daders van grensoverschrijdende mensenhandel. BL-SU-daders zijn het jongste – gemiddeld 27 jaar ten tijde van het plegen – en GO-UBS-daders het oudste – gemiddeld 41 à 42 jaar ten tijde van het plegen.

**Figuur 7.2** toont de leeftijd van de daders in categorieën, wederom per mensenhandelvorm en per fase in de strafrechtketen. Ook hier geldt uiteraard weer dat het bij dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gaat om de leeftijd ten tijde van het plegen, maar bij opsporing om de leeftijd ten tijde van de start van het opsporingsonderzoek waardoor zij dus wat ouder zijn. Omwille van de leesbaarheid van de figuur is het aantal leeftijdscategorieën beperkt tot twee. Het rode aandeel representeert de minderjarige en adolescente daders (tot en met 22 jaar) en het blauwe aandeel de volwassen daders van 23 jaar en ouder. Op minderjarigen (12 tot en met 17 jaar) past de rechter in beginsel het jeugdstrafrecht toe.<sup>6</sup> Op adolescenten (18 tot en met 22 jaar) is sinds april 2014 het adolescentenstrafrecht van toepassing, wat betekent dat de rechter ervoor kan kiezen ook hen te bestraffen volgens het jeugdstrafrecht.<sup>7</sup> Dit is niet mogelijk bij daders die ten tijde van het plegen van mensenhandel 23 jaar of ouder waren. De daders van wie de leeftijd onbekend is, zijn niet opgenomen in de figuur.<sup>8</sup>

6 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).

7 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).

8 Bij opsporing gaat het daarom om totaal 920 (in plaats van 977) daders, bij dagvaarding om 851 (in plaats van 860) daders, bij veroordeling om 599 (in plaats van 600) daders en bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraf om 523 (in plaats van 524) daders.



**Figuur 7.2 De leeftijdsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017**

Bron: EMM-databestand (t.a.v. opsporing) en RAC-min (peildatum april 2018, t.a.v. dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf)

Uit de onderste vier staven die de leeftijdsverdeling van de daders van alle mensenhandelvormen samen weergeven, blijkt dat (bij dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf) ongeveer één op de vier daders nog minderjarig of adolescent is ten tijde van het plegen. Het gaat hierbij overigens met name om adolescenten (21%-23%) en slechts incidenteel om minderjarigen (2%-3%). Dat het percentage minderjarige en adolescente daders in de fase van opsporing kleiner is, komt waarschijnlijk doordat het daar gaat om de leeftijd ten tijde van opsporing in plaats van plegen (wanneer ze dus al wat ouder zijn dan ten tijde van het plegen).

Daders van de binnenlandse mensenhandelvormen vallen vaker binnen de jongste categorie dan daders van de grensoverschrijdende mensenhandelvormen. Net als in [Tabel 7.1](#) bestaat ook hier het grootste verschil tussen BL-SU-daders met ruim een derde (36%-38%) minderjarigen en adolescenten, en GO-UBS-daders waarbij zulke jonge daders nauwelijks voorkomen (2%-4%). Daar staat tegenover dat meer dan de helft van de GO-UBS-daders (tussen de 54% en 61% in de fases van dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf) veertig jaar of ouder is, terwijl dit bij de BL-SU-daders maar 9%-10% is.

De leeftijdsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen lijkt in grote lijnen overeen te komen met de leeftijdsverdeling van verdachten van geweldsmisdrijven in het algemeen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat 29% van de in 2016 en 2017 bij de politie geregistreerde verdachten van een geweldsmisdrijf<sup>9</sup> jonger is dan 25 jaar.<sup>10</sup> Dit percentage is voor de bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel in deze zelfde jaren vergelijkbaar, namelijk 28%.<sup>11</sup> Dit is opmerkelijk omdat verwacht wordt dat het plegen van het ernstige delict mensenhandel (dat niet zelden in georganiseerd verband plaatsvindt)<sup>12</sup> voor daders organisatorisch gezien een stuk minder 'laagdrempelig' is dan het plegen van bijvoorbeeld mishandeling. Ondanks dat de jonge leeftijd van daders niet gelijk staat aan de laagdrempeligheid van een delict, lijkt het daarvan wel een indicatie. Overigens moet worden opgemerkt dat de bij de politie geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven wel vaker minderjarig zijn, namelijk 9%, ten opzichte van 4% van de bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel.

Voornoemde bevindingen illustreren de grote verscheidenheid binnen het daderschap van mensenhandel. Dit impliceert het bestaan van verschillende dadertypologieën. Om voor al deze verschillende dadergroepen een effectieve aanpak te kunnen ontwikkelen is het van belang dat de dadergerichte preventieve en reactieve interventies (zie [Schema 1](#) in [§1.1](#)) gebaseerd zijn op empirisch opgestelde daderprofielen.

## 7.6 Herkomst

In [Tabel 7.2](#) zijn de vijf meest voorkomende geboortelanden van daders weergegeven per mensenhandelvorm. Na het cijfer dat de rangordering aangeeft volgt tussen haakjes het percentage daders dat in dit land geboren is. Ten behoeve van de leesbaarheid is er hier voor gekozen om alleen de top-5-geboortelanden van de gedagvaarde daders (van wie de zaak in 2013-2017 door de rechter in eerste aanleg is afgedaan) te laten zien. Dit zijn de verdachten tegen wie justitie voldoende bewijs ziet om de zaak ter beoordeling voor te leggen aan de rechter. Alleen als meer dan tien daders geboren zijn in één van de vijf meest voorkomende landen, is dit opgenomen in de tabel. Om die reden is bij iedere afzonderlijke mensenhandelvorm niet de volledige top-5 weergegeven. Merk op dat het hier gaat om het geboorteland – en dus niet over de (mogelijk relevantere) nationaliteit of herkomstgroepering – omdat dit de enige informatie over de herkomst van daders is die in het databestand RAC-min (gebaseerd op de re-

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

10 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019.

11 Het gaat in 2016 en 2017 om totaal 361 bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel minus overdrachten, administratieve sepots, rechtspersonen en natuurlijke personen van wie de leeftijd onbekend is.

12 Zo blijkt bijvoorbeeld uit [Figuur 5.8](#) in [§5.4.3](#) dat in meer dan de helft van alle gedagvaarde mensenhandelzaken sprake is van 'in vereniging' en blijkt uit [Tabel 6.1](#) in [§6.3.1](#) dat in 7% van alle in eerste aanleg afgedane zaken sprake is van een criminele organisatie.



gistratie van het OM) voorhanden is.<sup>13</sup> De 834 gedagvaarde daders van wie het geboorteland bekend is, zijn geboren in meer dan 50 verschillende landen (zie [Bijlage 4](#)).<sup>14</sup>

**Tabel 7.2 Top-5 geboortelanden van gedagvaarde daders van mensenhandel, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017**

	Binnenlandse seksuele uitbuiting (N=376)	Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (N=43)	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (N=278)	Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (N=69)	Mensenhandelvorm onbekend (N=68)	Totaal (N=834)
Nederland	1 (67%)	1 (74%)	3 (18%)	1 (23%)	1 (47%)	1 (46%)
Hongarije			1 (26%)			2 (9%)
Roemenië			2 (22%)			3 (9%)
Bulgarije			4 (17%)			4 (6%)
Suriname	2 (7%)					5 (4%)
Nederlandse Antillen	3 (6%)					
Marokko	4 (5%)					
China				2 (20%)		

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Allereerst valt op dat Nederland bij bijna elke mensenhandelvorm het meest voorkomende geboorteland is. Alleen GO-SU wijkt hiervan af, daar staat Nederland op de derde plek. Bij deze vorm staan respectievelijk Hongarije en Roemenië op een eerste en tweede plek en zijn er voorts bijna net zoveel daders in Bulgarije geboren als in Nederland. De top-5 geboortelanden van de BL-SU-daders ziet er heel anders uit. Naast de 67% in Nederland geboren daders is een aanzienlijk kleiner aandeel geboren in Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen en Marokko. Dit zijn traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten. Hoogstwaarschijnlijk gaat het hier dus om daders die in Nederland zijn opgegroeid, in plaats van om daders die in het kader van de mensenhandel naar Nederland zijn gekomen. Van de daders van uitbuiting buiten de seksindustrie is naast het geboorteland Nederland in de tabel niet veel meer weergegeven vanwege de kleine aantallen. Wel blijkt dat er bij de grensoverschrijdende variant (GO-UBS) bijna net zoveel daders geboren zijn in China als in Nederland.

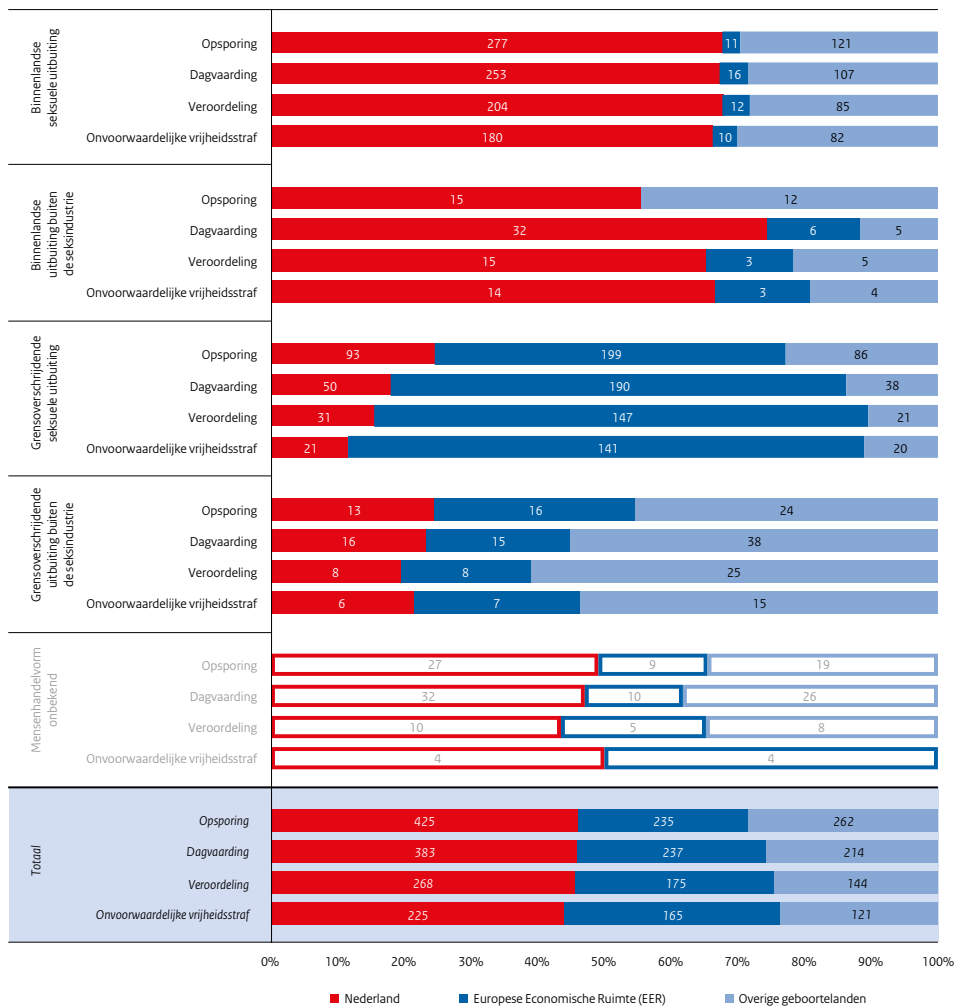
[Figuur 7.3](#) toont tot slot, per mensenhandelvorm en fase in de strafrechterketen, welk deel van de daders geboren is in Nederland (rood), een land behorende tot de Europese Economische Ruimte (EER, donkerblauw)<sup>15</sup> of een ander land (lichtblauw). Omwille van de leesbaarheid van de figuur is de derde ca-

13 Dat de nationaliteit van daders erg kan verschillen van het geboorteland van daders blijkt bijvoorbeeld uit het volgende. 83% van de BL-SU-daders opgenomen in het EMM-databestand over gestarte opsporingsonderzoeken in 2013-2017 heeft de Nederlandse nationaliteit, terwijl maar 65% ook in Nederland is geboren.

14 Van 26 van de totaal 860 gedagvaarde daders is het geboorteland onbekend.

15 Oftewel waarbij vrij verkeer van personen en diensten met Nederland geldt.

tegorie 'overige geboortelanden' niet verder uitgesplitst. Waar relevant is hier onder de figuur wel tekstueel op ingegaan. De daders van wie het geboorteland onbekend is, zijn niet opgenomen in de figuur.<sup>16</sup>



**Figuur 7.3** De herkomstregio's van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per mensenhandelvorm, periode 2013-2017

Bron: EMM-databestand (t.a.v. opsporing) en RAC-min (peildatum april 2018, t.a.v. dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf)

16 Bij opsporing gaat het daarom om totaal 922 (in plaats van 977) daders, bij dagvaarding om 834 (in plaats van 860) daders, bij veroordeling om 587 (in plaats van 600) daders en bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraf om 511 (in plaats van 524) daders.

Uit de onderste vier staven die de herkomstregio's van de daders van alle mensenhandelvormen samen weergeven, blijkt dat iets minder dan de helft van alle daders in Nederland is geboren, rond de 30% in een land behorende tot de EER en ongeveer een kwart in een overig geboorteland. De herkomstregio's verschillen sterk per mensenhandelvorm.

Logischerwijs gaat het bij de binnenlandse mensenhandelvormen met name om in Nederland geboren daders (ongeveer tussen de 60% en 70%), in tegenstelling tot de grensoverschrijdende mensenhandelvormen (tussen de 12% en 25%). Hierbij valt overigens wel op dat de groep niet in Nederland geboren daders toch ook nog wel behoorlijk groot is. Zoals uit [Tabel 7.2](#) echter bleek gaat het hierbij met name om traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten (Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen en Marokko). Dit zijn hoogstwaarschijnlijk daders die in Nederland zijn opgegroeid, in plaats van daders die in het kader van de mensenhandel naar Nederland zijn gekomen. Voorts verschillen de twee grensoverschrijdende mensenhandelvormen van elkaar als het gaat om in welke buitenlandse herkomstregio de grootste groep daders geboren is. Bij GO-SU-daders is dit namelijk in een land behorende tot de EER (53%-77%), maar bij GO-UBS-daders een overig geboorteland (45%-61%). Dit betreffen met name Aziatische landen (28%-39%).

Wanneer tot slot gekeken wordt naar de doorstroom in de strafrechtsketen dan valt met name GO-SU op. Het aandeel GO-SU-daders geboren in de EER (met name Hongarije, Roemenië en Bulgarije, zie [Tabel 7.2](#)) neemt bij iedere volgende fase toe (van 53% bij opsporing naar 77% bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraf). Dit betekent dat GO-SU-daders geboren in de EER een stuk vaker worden gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan Nederlandse GO-SU-daders of GO-SU-daders geboren in een ander land. Dit is een opmerkelijke bevinding waarvoor op dit moment geen verklaring is.

## 7.7 Conclusie

Er is sprake van een kennislacune ten aanzien van het daderschap van mensenhandel. Dit is een groot gemis in het licht van de preventieve dadergerichte aanpak (zie [Schema 1](#) in [§1.1](#)), die zowel een internationale verplichting als een ambitie van het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel* is. Immers, voordat er zicht is op wie de daders zijn en waarom zij doen wat zij doen, kan het daderschap – en daarmee het slachtofferschap – niet effectief worden voorkomen. Het is dan ook goed dat naar de achtergronden en beweegredenen van daders momenteel onderzoeken worden verricht.<sup>17</sup>

Dit hoofdstuk beschrijft per mensenhandelvorm wat we op dit moment wel weten: namelijk drie basale persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en geboorteland) van de daders van mensenhandel die voorkomen in de strafrechtsketen. Hieruit blijkt een grote verscheidenheid, wat het bestaan van verschillende dadertypologieën impliceert. Om al deze verschillende dadergroepen aan te kunnen pakken (zowel preventief als reactief) is het van belang dat de dadergerichte interventies gebaseerd zijn op empirisch opgestelde daderprofielen. De meeste daders zijn man, maar ook vrouwelijke daders komen geregeld voor: ongeveer één op de zes daders is vrouw. De gemiddelde leeftijd ligt rond de dertig jaar. Ongeveer een kwart van de daders

17 S.L.J. Kragten-Heerdink is momenteel bezig met een promotieonderzoek naar (jonge) daders van mensenhandel. De resultaten uit dit onderzoek zullen (onder meer) worden gepubliceerd in een rapport van de Nationaal Rapporteur. Daarnaast doet, in opdracht van de politie, ook het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) momenteel onderzoek naar daders en is tevens de Inspectie SZW voornemens om een onderzoek naar daderschap te verrichten.

is nog adolescent (of incidenteel minderjarig) ten tijde van het plegen en één op de vijf à zes is veertig jaar of ouder. Iets minder dan de helft van de daders is in Nederland geboren, bijna één op de drie in een Europees land (waarbij sprake is van vrij verkeer van personen en diensten) en één op de vier in een overig geboorteland. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de beschreven resultaten mogelijk niet representatief zijn voor de daadwerkelijke populatie daders die de naar schatting jaarlijks 5.000 tot 7.500 (mogelijke) slachtoffers in Nederland uitbuiten.

#### *Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)*

Ongeveer één op de zes à zeven BL-SU-daders is vrouw. BL-SU-daders zijn het jongst: ze hebben een gemiddelde leeftijd van 27 jaar ten tijde van plegen en ruim een derde (36%-38%) is zelfs niet ouder dan 22 jaar (meestal adolescent, incidenteel minderjarig). Dit grote aandeel zeer jonge daders die betrokken zijn bij de seksuele uitbuiting van Nederlandse (vaak minderjarige) slachtoffers is zorgelijk.<sup>18</sup> Het suggereert een bepaalde mate van laagdrempeligheid die op het eerste gezicht niet lijkt te passen bij het ernstige delict mensenhandel. Twee derde van de BL-SU-daders is in Nederland geboren. Andere veel voorkomende geboortelands zijn Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen en Marokko. Dit zijn traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten. Het gaat hierbij hoogstwaarschijnlijk om daders die in Nederland zijn opgegroeid en niet om daders die in het kader van de mensenhandel naar Nederland zijn gekomen.

#### *Daders van binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS)*

BL-UBS-daders komen maar heel weinig in beeld bij opsporingsinstanties en het OM. Het is van belang om in ogenschouw te nemen dat de hierop volgende resultaten dus gebaseerd zijn op slechts een zeer klein aantal daders. Ongeveer één op de vijf BL-UBS-daders is vrouw. BL-UBS-daders zijn gemiddeld zo'n 31 jaar ten tijde van het plegen en ongeveer een derde is nog minderjarig (incidenteel) of adolescent. Een ruime meerderheid van de BL-SU-daders (zeker twee derde) is in Nederland geboren.

#### *Daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)*

Ongeveer één op de zes GO-SU-daders is vrouw. Daders van GO-SU zijn gemiddeld 33 jaar oud ten tijde van plegen en ongeveer één op de acht à negen is nog minderjarig (incidenteel) of adolescent. In tegenstelling tot de andere mensenhandelvormen is de grootste groep daders niet in Nederland geboren. Het gaat bij een meerderheid van de GO-SU-daders om een land behorende tot de Europese Economische Ruimte (EER), met name Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Voorts blijkt dat deze GO-SU-daders die geboren zijn in de EER een stuk vaker dan de Nederlandse GO-SU-daders en de GO-SU-daders geboren in een ander land worden gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Voor deze opmerkelijke bevinding is op dit moment geen verklaring voorhanden. Nader onderzoek hiernaar zou dan ook interessant zijn.

#### *Daders van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS)*

GO-UBS-daders zijn in verhouding het vaakst vrouw: het gaat om ongeveer 30%. Daarnaast zijn zij gemiddeld ook het oudst: zo'n 42 jaar ten tijde van plegen. Minderjarige en adolescente GO-UBS-daders komen nauwelijks voor, maar meer dan de helft van deze groep daders is maar liefst veertig jaar of ouder. De grootste groep GO-UBS-daders is geboren in een 'overig geboorteland'. Hierbij gaat het vaak om Aziatische landen, waaronder China.

18 Eerder werd dit ook opgemerkt – alhoewel toen het deel jonge daders nog niet inzichtelijk was binnen de vier verschillende mensenhandelvormen – zie *Nationaal Rapporteur, 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), §4.2, pp. 24-25, 29-30.

## 8 Conclusie en aanbevelingen

Mensenhandel is een ernstige aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op diens persoonlijke vrijheid. In Nederland worden naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 personen slachtoffer van deze vorm van mensenrechtenschending.<sup>1</sup> Op basis van internationale verdragen is de Nederlandse overheid verplicht tot het voeren van effectief beleid dat zich richt op het voorkomen van mensenhandel, de vervolging en berechting van daders en de bescherming en ondersteuning van slachtoffers.<sup>2</sup> De Nederlandse overheid geeft uitvoering aan deze verplichting door het maken van gericht beleid op mensenhandel, zoals bijvoorbeeld in de Landelijke Veiligheidsagenda 2019-2022, waarin de landelijke prioriteiten van de Nationale Politie worden beschreven<sup>3</sup> en de interdepartementale programma's *Samen tegen mensenhandel*<sup>4</sup> en *Geweld hoort nergens thuis*.<sup>5</sup>

Voor het kunnen voeren van effectief beleid is een adequate informatiepositie over de aard en omvang van mensenhandel cruciaal. Kennis over de vormen, slachtoffers en daders van mensenhandel zijn daarbij onmisbaar. Door een goede informatiepositie kan de voortgang en het effect van beleid gemeten worden en, indien nodig, worden bijgestuurd. Organisaties betrokken bij de aanpak van mensenhandel kunnen hierdoor leren van genomen maatregelen en eventueel verbeteringen doorvoeren. De Plan, Do, Check, Act (PDCA) kwaliteitscirkel van Deming kan daarbij als methodiek worden gebruikt.<sup>6</sup> Deze monitor draagt bij aan het vergroten van het lerend en presterend vermogen van de organisaties die een rol hebben in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, en is daarmee een extra periodieke toets in deze kwaliteitssystematiek.

---

1 Zie *Nationaal Rapporteur, 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2.

2 Deze internationale regelingen zijn het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (hierna: VN-Palermo Protocol), het Verdrag van Warschau en Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (hierna EU-Richtlijn mensenhandel).

3 Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022 van het ministerie van Justitie en Veiligheid van januari 2019, publicatienr. 118843.

4 Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018.

5 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018.

6 Zie voor meer informatie over de Deming-cirkel <https://deming.org/explore/p-d-s-a> (geraadpleegd op 2 april 2019).

### *De integrale aanpak van mensenhandel*

Een sluitende aanpak van mensenhandel richt zich zowel op slachtoffers als daders, en is zowel preventief als reactief van aard. De bescherming van slachtoffers is immers onlosmakelijk verbonden met de aanpak van daders. Zo volstaat het signaleren en het uit een uitbuitingssituatie halen van een slachtoffer niet, als de dader vervolgens een nieuw slachtoffer kan maken. Een integrale aanpak streeft drie doelen na, namelijk:

1. Het voorkomen van mensenhandel
2. Het signaleren en stoppen van mensenhandel
3. A) Het bieden van passende hulp aan slachtoffers van mensenhandel en B) het bestraffen van daders van mensenhandel

**Schema 1** in **Hoofdstuk 1** geeft de integrale aanpak van mensenhandel schematisch weer. De drie doelen in het schema overlappen met de ambities zoals geformuleerd in het actieprogramma *Samen tegen mensenhandel*<sup>7</sup> en komen overeen met de verplichting die de Nederlandse overheid hiertoe heeft op basis van internationale verdragen. Om de aanpak van mensenhandel zo goed mogelijk te kunnen monitoren, is voldoende informatie nodig over alle onderdelen zoals weergegeven in **Schema 1**. Dit heeft zowel betrekking op kennis over en inzicht in de aard en omvang van mensenhandel als over de ingezette maatregelen die deze doelen trachten te bereiken. Uit **Hoofdstuk 1** blijkt echter dat er op dit moment nog veel informatie mist waardoor het monitoren van de drie doelen bemoeilijkt wordt. Dit geldt zowel voor de slachtoffer- als dadergerichte aanpak. Hierdoor is het meten van de effectiviteit van veel van de ingezette maatregelen niet mogelijk en kan van de aanpak van mensenhandel niet worden geleerd.

Om te komen tot een effectieve aanpak van mensenhandel zijn daarom twee dingen nodig. Ten eerste is het belangrijk dat bestaande data beschikbaar komt voor analyse, zodat de voortgang en effectiviteit van de ingezette maatregelen voor het bereiken van deze doelen kunnen worden gemonitord. Niet alle interventies zijn echter te monitoren in de bestaande registraties. Daarom is het ten tweede van belang dat wordt nagedacht over nieuwe, innovatieve manieren voor het meten van de voortgang en effectiviteit van genomen maatregelen. Alleen op deze wijze kan immers tot echt effectief beleid gekomen worden. Dit sluit bovendien aan op de verplichting die de Nederlandse overheid heeft in het voorzien in de mogelijkheid om ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel te monitoren, statistieken te verzamelen en de resultaten van de maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te meten.

Dit rapport gaat over de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Het geeft inzicht in het aantal daders (de omvang) van de verschillende mensenhandelvormen (de aard, zie §1.2.2) in iedere fase van de strafrechtketen. Bij het lezen van dit rapport moet echter niet uit het oog worden verloren dat deze monitor maar een beperkt deel van de aanpak van mensenhandel beslaat, en dat een groot deel van die aanpak op dit moment niet kan worden gemonitord (zie daarover §1.1). Dit rapport gaat over personen die verdacht worden van en/of veroordeeld zijn voor mensenhandel. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt echter regelmatig kortweg gesproken over daders.

### Leeswijzer

§8.1 beschrijft de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. §8.1.1 laat aan de hand van een samenvattend figuur (Figuur 1) zien hoeveel daders van mensenhandel voorkomen in de verschillende fases van de strafrechtketen en §8.1.2 gaat hierbij specifiek in op de vier verschillende mensenhandelvormen. Voorts beschrijft §8.1.3 de ontwikkeling van de strafrechtelijke aanpak binnen de gemonitorde vijfjarige periode 2013-2017. Tot slot formuleert §8.2 de aanbevelingen die volgen uit de bevindingen over de strafrechtelijke aanpak.

## 8.1 De strafrechtelijke aanpak van mensenhandel

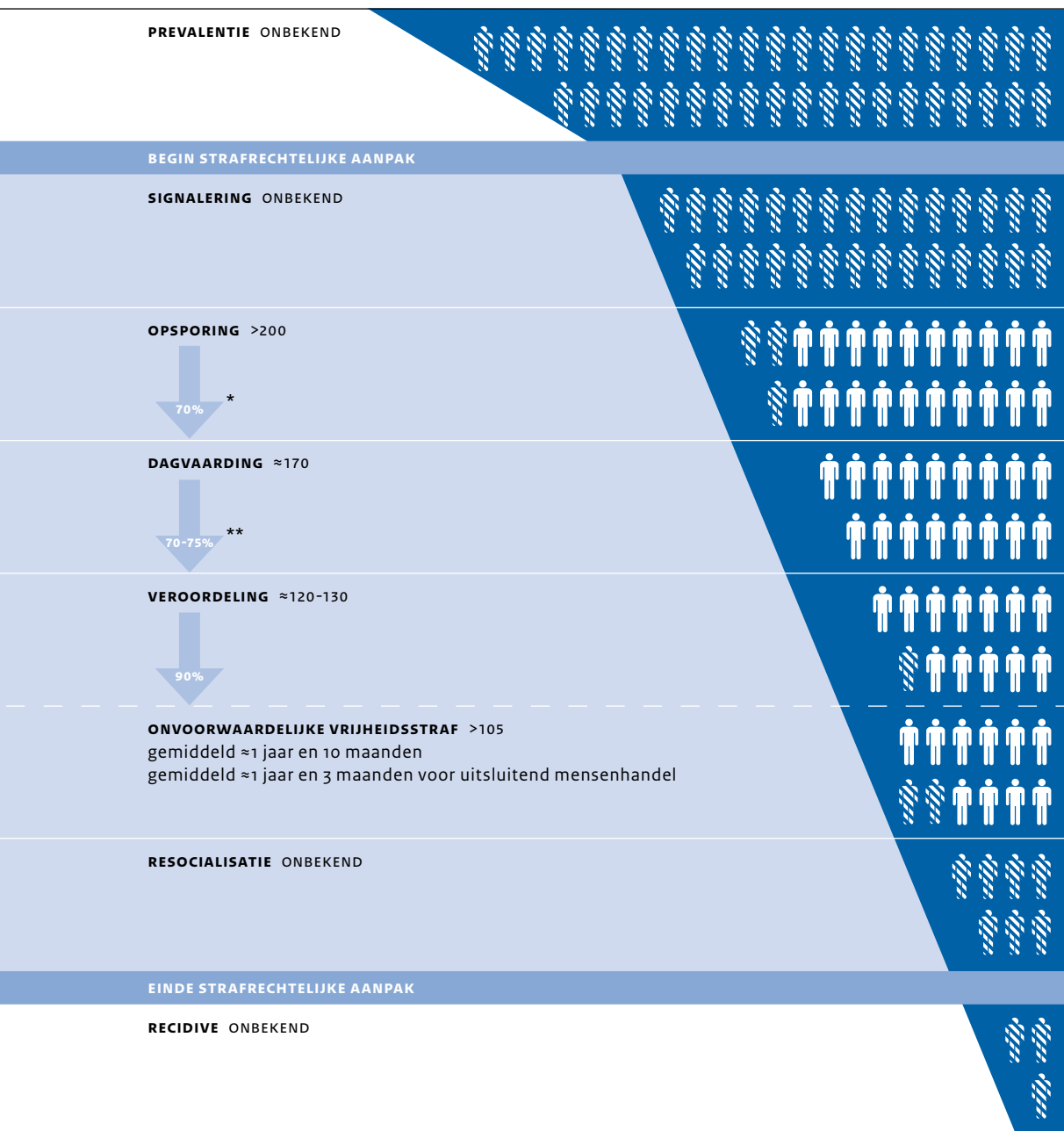
Mensenhandel kent vele verschijningsvormen, en zo ook verschillende dader- en slachtofferprofielen. Vanwege de grote diversiteit van mensenhandel, en omdat bij de aanpak van de verschillende verschijningsvormen andere actoren betrokken kunnen zijn, monitort de Nationaal Rapporteur idealiter vier verschillende vormen van mensenhandel.<sup>8</sup>

De vier mensenhandelvormen zijn gebaseerd op de uitbuitingsvorm (seksuele of niet-seksuele uitbuiting) en op het land van werving en uitbuiting (binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel). Bij binnenlandse mensenhandel gaat het om (doorgaans Nederlandse) slachtoffers die in Nederland worden geworven en tevens in Nederland worden uitgebuit. Bij grensoverschrijdende mensenhandel gaat het om (doorgaans buitenlandse) slachtoffers die in het buitenland worden geworven en in Nederland worden uitgebuit. Dit resulteert in de volgende vier mensenhandelvormen:

1. Binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)
2. Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS)
3. Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)
4. Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS)

**Figuur 1 Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2013-2017)**

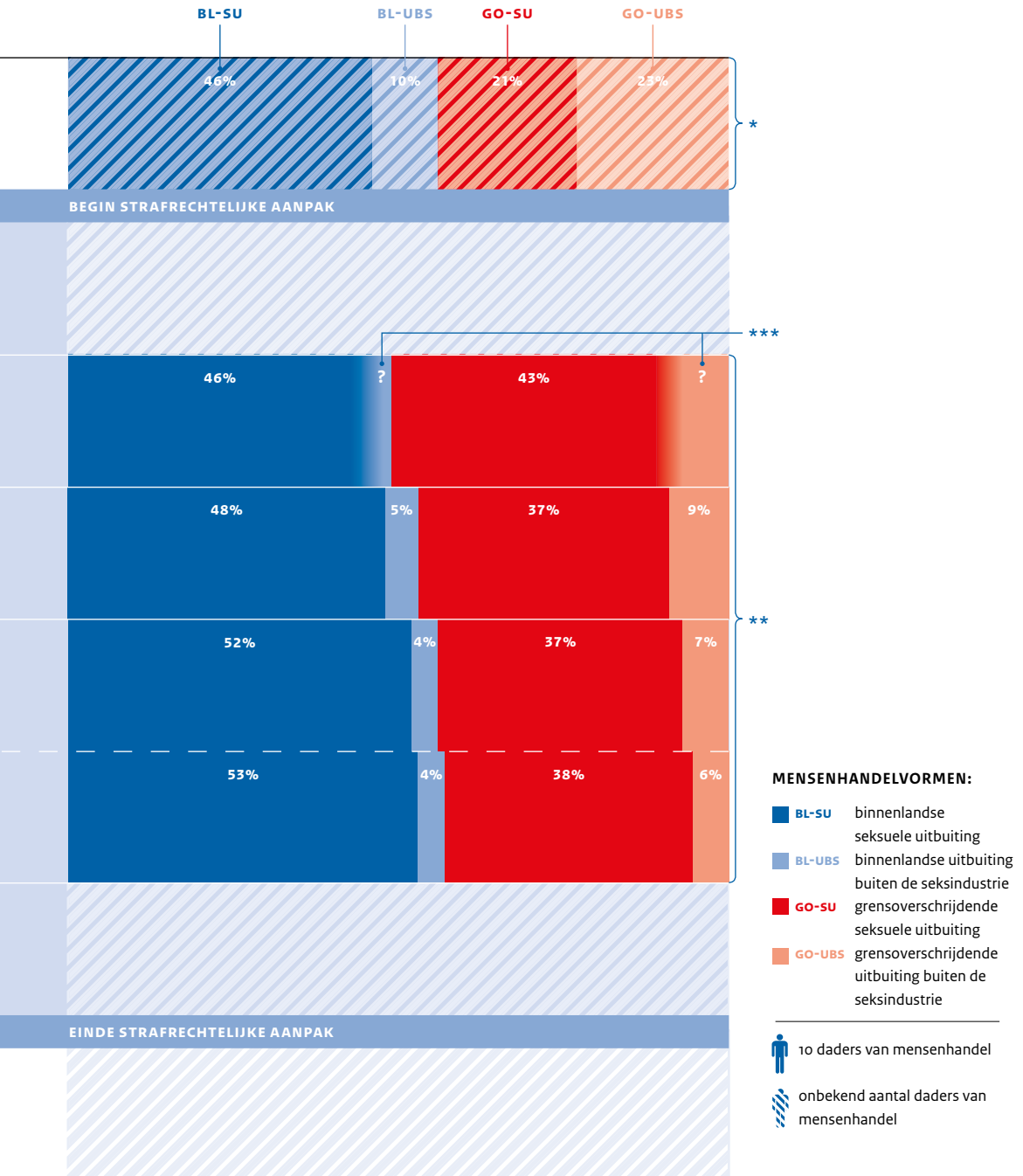
Zie Bijlage 2 voor de verantwoording van deze cijfers.



\* Dit percentage komt niet overeen met de verhouding tussen: ruim 200 en ongeveer 170. Dit komt omdat de absolute aantallen betrekking hebben op een net ander cohort en dus niet tegen elkaar kunnen worden afgezet.

\*\* Het precieze percentage is niet bekend, omdat uit de registratie niet altijd blijkt of specifiek mensenhandel bewezen is verklaard.





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

\*\* Bij de weergegeven percentages zijn de daders bij wie de mensenhandelvorm niet bekend is buiten beschouwing gelaten.

\*\*\* In de fase van opsporing zijn deze percentages onderschattingen.

### 8.1.1 De verschillende fases in de strafrechterketen

**Figuur 1** vat de strafrechtelijke aanpak mensenhandel cijfermatig samen. Hierbij gaat het om de fases van signalering, opsporing, dagvaarding, veroordeling met bijbehorende strafoplegging, en resocialisatie. Bovenin de figuur, voorafgaand aan het begin van de strafrechtelijke aanpak, staat de daderprevalentie. Hiermee maakt de figuur duidelijk dat de daderprevalentie het vertrekpunt is waartegen de strafrechtelijke aanpak moet worden afgezet. Het verschil tussen de prevalentie en de daders in beeld bij politie en justitie geeft de strafrechtelijke aanpak sturing: het laat zien waar de aanpak niet aansluit op het fenomeen. Hierdoor wordt inzichtelijk hoeveel en welke daders strafrechtelijk optreden nog grotendeels ontlopen en – nog belangrijker – wier slachtoffers dus niet (optimaal) beschermd worden. Onderin de figuur, aansluitend op de resocialisatie die het einde van de strafrechtelijke aanpak markeert, staat tot slot de recidive. Voor de monitoring van de effectiviteit van de strafrechtelijke aanpak (de resocialisatie) is het namelijk van belang om te weten hoeveel en welke daders na hun straf opnieuw de fout ingaan.

De linkerkant van de figuur heeft een trechtervorm en geeft het jaarlijks aantal daders (gemiddelde van de jaren 2013 tot en met 2017) per elkaar opvolgende fase in de strafrechterketen weer. De rechterkant van de figuur laat per fase de procentuele verdeling van de vier mensenhandelvormen zien waarbij de daders zijn betrokken. Dit biedt inzicht in welke daders naar verhouding vaak of juist minder vaak doorstromen naar een volgende fase in de strafrechterketen.

Hierna zijn, per fase in de strafrechterketen, de bevindingen die blijken uit de linkerkant (omvang) van de figuur besproken. §8.1.2 beschrijft de belangrijkste conclusies met betrekking tot de rechterkant (aard: de vier mensenhandelvormen).

#### *Daderprevalentie*

Zoals te zien in **Figuur 1** bestaat er tot op heden geen zicht op de totale omvang van het daderschap van de vier mensenhandelvormen in Nederland. Uit **Hoofdstuk 3** komt naar voren dat er wel wetenschappelijke methoden bestaan op basis waarvan lastig te meten populaties zich laten schatten. Hierbij kan gedacht worden aan de vangst-hervangstmethode op basis van de politieregistratie en (triangulatie-) onderzoek naar de dader-slachtofferverhouding per mensenhandelvorm (zie §3.4). Of deze (of andere) methoden ook geschikt zijn om een eerste betrouwbare schatting van het aantal daders van mensenhandel in Nederland te maken, vereist nader vooronderzoek.

#### *Signalering*

Het begin van de strafrechtelijke aanpak betreft de signalering door, of melding bij, één van de drie opsporingsinstanties van een mogelijke mensenhandelsituatie. De registratiesystemen van de opsporingsinstanties zijn echter niet zodanig ingericht en/of worden niet zodanig gebruikt dat hieruit betrouwbare cijfers over de fase van signalering kunnen worden gegenereerd over (zie **Hoofdstuk 4**). Het is op dit moment dus helaas niet bekend hoeveel en welke signalen wel aanleiding geven tot een opsporingsonderzoek naar mensenhandel en hoeveel en welke signalen dit niet doen (zie **Figuur 1**). Voor een goede sturing van de opsporing is deze informatie echter cruciaal.

#### *Opsporing*

Wanneer signalen van mensenhandel aanleiding geven tot verder onderzoek, start de opsporingsinstantie – onder het gezag van het OM – een opsporingsonderzoek. Uit een door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) samengesteld databestand, blijkt dat er in de periode 2013-2017

jaarlijks gemiddeld 200 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel worden gestart, waarbinnen een kleine 200 verdachten worden geregistreerd. Dit aantal verdachten is echter een onderschatting en dit geldt in sterkere mate voor verdachten van uitbuiting buiten de seksindustrie (betrokken bij de opsporing door de Inspectie SZW) dan voor verdachten van seksuele uitbuiting (betrokken bij de opsporing door de politie en de KMar, zie §4.3). Omdat personen die door de opsporing als verdachte worden bestempeld vrijwel altijd ook worden ingeschreven bij het OM, lijkt voor wat betreft het totaal aantal verdachten in de opsporingsfase de OM-registratie mogelijk vollediger. Het gaat in de periode 2013-2017 gemiddeld om 225 bij het OM ingeschreven verdachten per jaar (zie §5.3).

### Dagvaarding

Zodra een opsporingsonderzoek is afgerond, wordt het dossier opgestuurd naar het OM en eindigt de betrokkenheid van de opsporingsinstantie. Per verdachte beslist het OM vervolgens om diens zaak al dan niet voor de rechter te brengen, oftewel te dagvaarden. Gemiddeld dagvaardt het OM in bijna 70% van de gevallen (zie [Figuur 1](#)).<sup>9</sup> De zaken van de overige verdachten worden meestal geseponeerd vanwege onvoldoende bewijs (zie §5.4.1 en §5.4.2). In de periode 2013-2017 ging het jaarlijks om gemiddeld zo'n 170 voor mensenhandel gedagvaarde personen.

### Veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

Na dagvaarding komt de zaak voor de rechter in eerste aanleg – vrijwel altijd de meervoudige kamer van de rechtbank. Op basis van het bewijs oordeelt de rechter of wettig en overtuigend bewezen kan worden dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan mensenhandel. 70% tot 75%<sup>10</sup> van de verdachten in wiens zaak de rechter uitspraak heeft gedaan in 2013-2017 eindigde in een veroordeling voor mensenhandel (zie [Figuur 1](#)). Bij de overige verdachten ging het meestal om een vrijspraak voor mensenhandel (waarbij soms wel sprake was van een veroordeling voor andere strafbare feiten, zie §6.4). Gemiddeld gaat het jaarlijks om 120 tot 130 voor mensenhandel veroordeelde personen.<sup>11</sup> Dit betreft ongeveer de helft van alle van mensenhandel verdachte personen die betrokken zijn bij een opsporingsonderzoek.

Het overgrote merendeel van de veroordeelden, namelijk 90%, wordt gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie [Figuur 1](#)). De gemiddelde duur van het onvoorwaardelijke deel is bijna één jaar en tien maanden. Deze duur is korter (namelijk gemiddeld ruim één jaar en drie maanden), als alleen gekeken wordt naar de zaken waarin uitsluitend sprake is van mensenhandel (met het oogmerk van seksuele uitbuiting) en dus niet van ook andere strafbare feiten. Uit een nadere beschouwing van de strafoplegging blijkt dat er veel onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de factoren die al dan niet van invloed zijn op hoogte van de straf (zie §6.5.1.4). Inzicht in de strafoplegging is echter wel van belang, het draagt immers bij aan een passende en consistente straftoemeting. Dit inzicht vereist een diepgaande analyse over (de interacties tussen) zoveel mogelijk (meetbare) factoren die (bewust dan wel onbewust) de straf kunnen beïnvloeden.<sup>12</sup>

9 Merk op dat de hierna genoemde 170 gedagvaarde personen meer dan 70% lijkt van de hiervoor genoemde ruim 200 verdachten die bij het OM worden ingeschreven/betrokken zijn bij een opsporingsonderzoek. Het gaat echter niet om hetzelfde cohort waardoor deze absolute aantallen niet tegen elkaar kunnen worden afgezet.

10 Het precieze percentage kan niet worden bepaald omdat uit de data niet altijd is op te maken of specifiek mensenhandel bewezen is verklaard.

11 Het precieze aantal veroordelingen (voor specifiek mensenhandel) kan niet altijd uit de registratie worden gehaald, zie §6.4.

12 Zie voor een soortgelijk onderzoek [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Ontucht voor de rechter, Deel 2: De straffen).

### Resocialisatie

Één van de strafdoelen is het voorkomen van recidive. Vanuit dit resocialisatie-oogpunt kan de rechter ervoor kiezen om een dader van mensenhandel na het uitzitten van het onvoorwaardelijke deel van zijn of haar straf onder toezicht van de reclassering te stellen en daarbij een gedragsinterventie op te leggen. De rapporteur is voornemens om in een volgende dadermonitor mensenhandel ook hierover te rapporteren.

### Recidive

**Figuur 1** laat zien dat momenteel geen informatie voorhanden is over hoe vaak en welke daders recidiveren, oftewel hoe effectief de strafrechtelijke aanpak – waaronder de resocialisatie – is in het definitief stoppen van daderschap. De Recidivemonitor van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is bij uitstek geschikt om hier in de toekomst wel zicht op te geven.<sup>13</sup> Hierbij is ook de preventieve aanpak gebaat. Immers, door zicht te creëren op de daders die recidiveren, kan dit herhaald daderschap – en daarmee slachtofferschap – uiteindelijk meer kennisgestuurd worden voorkomen.

## 8.1.2 De vier mensenhandelvormen in de strafrechtketen

Deze subparagraaf gaat in op de rechterkant van **Figuur 1** en beschrijft dus de mensenhandelvormen waar de daders die in de strafrechtketen voorkomen bij betrokken zijn. Deze verdeling zou idealiter worden afgezet tegen de verdeling van de vier mensenhandelvormen volgens de daderprevalentie. De daderprevalentie is echter niet bekend (zie §8.1.1). Desondanks is bij de prevalentie aan de rechterkant van **Figuur 1**, toch een verdeling geschetst van de mensenhandelvormen. Dit is de prevalentieschatting van de mogelijke slachtofferpopulatie,<sup>14</sup> om zo de strafrechtelijke aanpak toch enigszins in een kader te kunnen plaatsen. Het is echter van belang in ogenschouw te nemen dat deze weergegeven verdeling niet precies zo zal gelden voor de daderprevalentie. Dit komt omdat de gemiddelde dader-slachtofferverhouding (één dader kan meerdere slachtoffers maken, en één slachtoffer kan uitgebuit worden door meerdere daders) waarschijnlijk verschilt per mensenhandelvorm.<sup>15</sup> De vergelijking is dus niet zuiver. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de verdeling naar mensenhandelvorm binnen de fase van opsporing, een onderschatting laat zien van uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS en GO-UBS) en daarmee dus een overschatting van seksuele uitbuiting (BL-SU en GO-SU).<sup>16</sup> De fase van opsporing kan in dit kader dus wat minder goed vergeleken worden met de daarop volgende fases in de strafrechtketen.

Voordat de vier mensenhandelvormen de revue passeren in §8.1.2.1 en §8.1.2.2 wordt een korte beschrijving gegeven van enkele basale persoonskenmerken van de totale groep daders van mensenhandel in de strafrechtketen. Net als het fenomeen mensenhandel zelf en de slachtoffers, kennen ook de daders vele gezichten. Het geslacht, de leeftijd en het geboorteland van de daders die in de jaren 2013-2017 in de strafrechtketen voorkomen, illustreren dit ook. Ongeveer één op de zes van hen is vrouw (zie §7.4). De gemiddelde leeftijd ligt rond de dertig jaar, een kwart van de daders is niet ouder dan 22 jaar (inci-

13 Een haalbaarheidsonderzoek heeft reeds uitgewezen dat dit mogelijk is voor mensenhandel (WODC, 2014).

14 Zie *Nationaal Rapporteur, 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2.

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

16 Zie ook voorgaande paragraaf §8.1.1. De verdeling naar mensenhandelvorm zoals weergegeven in de rechterkant van **Figuur 1** is gebaseerd op het – met name ten aanzien van uitbuiting buiten de seksindustrie – onvolledige EMM-databestand. Van de verdachten die (tijdens de opsporing) bij het OM worden ingeschreven is het helaas niet bekend bij welke mensenhandelvorm ze zijn betrokken, waardoor deze verdeling hier niet kon worden getoond.

denteel minderjarig, meestal adolescent) en iets minder dan een vijfde is 40 jaar of ouder. Bijna de helft is in Nederland geboren, bijna een derde in een Europees land (waarbij sprake is van vrij verkeer van personen en diensten, hierbij gaat het met name om Hongarije, Roemenië en Bulgarije) en een kwart in een zogenoemd derdeland. In totaal gaat het om meer dan 50 verschillende geboortelanden. De persoonskenmerken verschillen overigens sterk per mensenhandelvorm, zie hiervoor §7.6.

### 8.1.2.1 Seksuele uitbuiting

#### *Binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)*

De rapporteur heeft reeds verschillende keren benadrukt dat de bescherming van slachtoffers van BL-SU het meest zorgelijk is.<sup>17</sup> Zij komen namelijk het vaakst voor (het gaat om ongeveer de helft van alle slachtoffers) en zijn het vaakst minderjarig (ongeveer de helft van alle BL-SU-slachtoffers). Dat het hier om de meest kwetsbare slachtoffers gaat moge duidelijk zijn: het gaat immers om kinderen van wie de persoonlijke (lichamelijke en geestelijke) integriteit ernstig is aangetast. Het is dan ook extra schrijnend dat juist zij het slechtst in beeld zijn: slechts één op de negen minderjarige BL-SU-slachtoffers wordt gemeld bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha)<sup>18</sup>.<sup>19</sup> Dit slechte zicht bemoeilijkt de totstandkoming van een daadwerkelijk effectieve bescherming.

Omdat de bescherming van slachtoffers onlosmakelijk is verbonden met de aanpak van daders, is in deze monitor voor het eerst ook specifiek over de daderkant van deze mensenhandelvorm gerapporteerd. Hierbij vallen twee dingen op. Allereerst het feit dat een fors deel van de BL-SU-daders – namelijk ruim een derde – adolescent (en incidenteel minderjarig) is (zie §7.5). Deze groep zeer jonge daders is boven verwachting groot en dit suggereert een bepaalde mate van laagdrempeligheid ten aanzien van het plegen die zorgwekkend is voor een ernstig delict als mensenhandel. Het is dan ook belangrijk dat onderzoek wordt gedaan naar de aard van het ouderschap van deze mensenhandelvorm,<sup>20</sup> zodat op basis van dit inzicht effectieve preventiemaatregelen genomen kunnen worden.

Ten tweede is te zien dat ongeveer de helft van alle daders in de strafrechtketen BL-SU-daders zijn (zie de rechterkant van [Figuur 1](#)), hetgeen overeenkomt met het – hiermee niet zuiver te vergelijken – percentage BL-SU volgens de prevalentieschatting van het aantal mogelijke slachtoffers. Dit zou betekenen dat daders van BL-SU net zo vaak strafrechtelijk worden aangepakt als daders van andere mensenhandelvormen.<sup>21</sup> Verder laat [Figuur 1](#) zien dat het percentage BL-SU telkens een klein beetje toeneemt in iedere

17 Zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor 2013-2017), §5.2.1; [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor 2012-2016), §5.1.1, Aanbeveling 1.

18 CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die bij hen gemeld worden. Deze registratie beoogt de aard en omvang van de gesignaleerde slachtoffers in Nederland in beeld te brengen. De registratietaak is dan ook ten behoeve van de Nationaal Rapporteur bij CoMensha belegd (Vreemdelingencirculaire 2000).

19 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), [Figuur 5.1](#) en §5.1.1.

20 S.L.J. Kragten-Heerdink is momenteel bezig met een promotieonderzoek naar (jonge) daders van mensenhandel. De resultaten uit dit onderzoek zullen (onder meer) worden gepubliceerd in een rapport van de Nationaal Rapporteur. Daarnaast doet, in opdracht van de politie, ook het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) momenteel onderzoek naar het ouderschap van deze mensenhandelvorm.

21 Dit is opvallend omdat – zoals hiervoor beschreven – het aantal meldingen bij CoMensha van (met name minderjarige) BL-SU-slachtoffers juist achterblijft op de melding van slachtoffers van andere vormen. Dit impliceert dat BL-SU-slachtoffers niet per se slechter in beeld zijn, maar dat de meldingsbereidheid bij CoMensha voor deze groep lager is.

volgende fase van de strafrechtketen. Dit betekent dat BL-SU-daders in verhouding net iets vaker dan de daders van andere vormen worden gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Omdat de meeste minderjarige slachtoffers van mensenhandel, slachtoffer zijn van BL-SU, is het volgende op deze plaats van belang. In de mensenhandelpaling (artikel 273f Sr) is een bijzondere positie toegekend aan minderjarige slachtoffers (zie ook §2.2.1.4). Hiermee biedt de wetgever de kwetsbare groep van minderjarigen uitdrukkelijk extra bescherming. Enerzijds door minder voorwaarden te stellen aan de strafbaarheid, waardoor eerder sprake is van mensenhandel. Zo maakt het bijvoorbeeld niet uit of dwangmiddelen zijn gebruikt, wat de drempel tot strafrechtelijk optreden verlaagd. Anderzijds door de wettelijke strafbedreiging te verhogen, waarmee de (nog grotere) ernst van mensenhandel ten aanzien van minderjarigen wordt benadrukt. Er blijkt echter dat wanneer sprake is van een minderjarig slachtoffer in een vervolgingszaak, dit meestal niet ook als strafverzwarende omstandigheid wordt geregistreerd door het OM. In de tenlasteleggingen wordt de minderjarigheid wel genoemd als onderdeel van het (laagdrempeligere) basisdelict,<sup>22</sup> maar er lijkt geen extra aandacht te worden gevraagd voor het feit dat de minderjarigheid bovenal ook een wettelijke strafverzwarende omstandigheid is.<sup>23</sup> Hierdoor bestaat het risico dat het OM, en daarmee ook de rechter, de minderjarigheid van slachtoffers niet expliciet erkent als een strafverzwarende omstandigheid. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat in de praktijk niet zwaarder wordt gestraft in zaken met minderjarige slachtoffers dan in vergelijkbare zaken met alleen meerderjarige slachtoffers. Gegeven het grote belang om deze meest kwetsbare groep slachtoffers te beschermen, hiertoe geldende internationale verplichtingen en de normmarkerende rol die de strafoplegging vervult, zou dit zeer onwenselijk zijn.

#### *Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)*

Ruim een derde van alle daders in de strafrechtketen zijn GO-SU-daders (zie de rechterkant van [Figuur 1](#), vanaf de fase van dagvaarding). Dit aandeel is groter dan het – hiermee niet zuiver te vergelijken – aandeel GO-SU volgens de prevalentieschatting van het aantal mogelijke slachtoffers (daar gaat het namelijk om ongeveer een vijfde). Dit zou betekenen dat daders van GO-SU vaker strafrechtelijk worden aangepakt dan daders van andere mensenhandelvormen.<sup>24</sup> Verder blijkt uit [Figuur 1](#) dat daders van GO-SU evenredig doorstromen in de strafrechtketen: het percentage GO-SU is telkens ongeveer even groot in de fases van dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

#### 8.1.2.2 Uitbuiting buiten de seksindustrie

##### *Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS)*

In de fases van vervolging en berechting is slechts ongeveer één op de twintig daders betrokken bij BL-UBS. Ook bij de slachtoffers die gemeld worden bij CoMensha blijkt het (voor zover bekend) maar zeer incidenteel om BL-UBS-slachtoffers te gaan (het betreft 2% van de gemelde slachtoffers bij wie de mensenhandelvorm bekend is). Dat er in Nederland dus maar heel weinig slachtoffers en daders van BL-UBS

22 Als mensenhandel onder art. 273f lid 1 sub 2, 5 of 8 Sr.

23 Een vorm van gekwalificeerde mensenhandel onder art. 273f lid 3 sub 2 Sr.

24 Dit zou overeenkomen met het feit dat slachtoffers van deze mensenhandelvorm in verhouding ook vaker bij CoMensha worden gemeld: ongeveer een derde van alle gemelde slachtoffers waarbij de mensenhandelvorm bekend is, is slachtoffer van GO-SU.

in beeld komen kan twee dingen betekenen. Ofwel: deze mensenhandelvorm komt niet tot nauwelijks voor, ofwel: deze mensenhandelvorm komt wel degelijk voor maar wordt vrijwel niet (h)erkend en betreft dus een blinde vlek. Dit laatste is uiteraard zeer onwenselijk. Het zou immers betekenen dat deze groep slachtoffers in Nederland helemaal geen bescherming geniet en dat daders vrijuit gaan. Op dit moment is het op basis van de cijfers die voorhanden zijn niet duidelijk of al dan niet sprake is van een blinde vlek ten aanzien van BL-UBS.<sup>25</sup>

#### *Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS)*

Slechts ongeveer één op de veertien daders in de strafrechtketen is betrokken bij GO-UBS. Ter illustratie: er worden jaarlijks – in absolute zin – gemiddeld slechts zo'n vijftien GO-UBS-zaken voor de rechter gebracht (zie [Figuur 6.1](#)). Het percentage GO-UBS in de strafrechtketen (tussen de 9% en de 6%, zie de rechterkant van [Figuur 1](#) vanaf de fase van dagvaarding) is veel kleiner dan het – hiermee niet zuiver te vergelijken – percentage GO-UBS volgens de prevalentieschatting van het aantal mogelijke slachtoffers (daar gaat het namelijk om bijna een kwart). Dit zou betekenen dat GO-UBS-daders veel minder vaak strafrechtelijk worden aangepakt (voor specifiek het delict mensenhandel) dan daders van andere mensenhandelvormen. Ook wanneer er wel slachtoffers in beeld komen.<sup>26</sup>

Voorts blijkt uit [Figuur 1](#) dat daders van GO-UBS ook minder vaak doorstromen in de strafrechtketen. Oftewel: daders van GO-UBS worden minder vaak gedagvaard, veroordeeld (het veroordelingspercentage ligt vijftien tot twintig procentpunten lager, zie [Figuur 6.3](#)) en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (dit percentage ligt zo'n twintig procentpunten lager, zie [Figuur 6.5](#)) dan daders van seksuele uitbuiting. In het geval van GO-UBS lijken opsporingsinstanties dus meer moeite te hebben om voldoende bewijs te verzamelen, is het OM (mede daardoor) minder geneigd om over te gaan tot dagvaarding, heeft de rechter meer moeite om tot een bewezenverklaring te komen en legt hij minder vaak de zwaarste hoofdstraf (onvoorwaardelijke vrijheidsstraf) op. Een mogelijke reden hiervoor is dat de jurisprudentie over de uitleg en reikwijdte van uitbuiting buiten de seksindustrie nog in ontwikkeling is. Dit geldt in het bijzonder voor het toetsingskader voor het vereiste bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting en het gewicht dat daarbij aan de factor economisch voordeel toekomt (zie hierover [§2.2.3](#) en [§2.2.4](#)). De jurisprudentie hierover is niet eenduidig, wat mogelijk van invloed is op hoe uitbuiting buiten de seksindustrie in de strafrechtketen wordt beoordeeld.

### **8.1.3 De jaarlijkse ontwikkeling van de strafrechtelijke aanpak**

In de jaren 2013 tot en met 2017 is het aantal verdachten van mensenhandel dat jaarlijks bij het OM wordt ingeschreven – dus de verdachten die betrokken zijn bij een opsporingsonderzoek – enorm afgenomen.

25 De (niet-zuivere) vergelijking met de prevalentieschatting van het aantal mogelijke slachtoffers in Nederland lijkt dit wel te suggereren (het zou namelijk gaan om ongeveer 10% BL-UBS). Echter, de schatting van specifiek deze mensenhandelvorm moet als minder indicatief worden beschouwd (juist omdat het gebaseerd is op slechts een zeer klein aantal in beeld gekomen BL-UBS-slachtoffers, zie [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), [§2.2.2](#)).

26 Het aandeel GO-UBS binnen de bij CoMensha gemelde slachtoffers waarbij de mensenhandelvorm bekend is, is namelijk vergelijkbaar met de prevalentieschatting (en dus ook aanzienlijk hoger dan binnen de strafrechtelijke aanpak). Voor deze bevinding zijn verschillende verklaringen denkbaar. Zo kan de meldingsdrempel bij CoMensha voor GO-UBS lager zijn, waardoor vaker slachtoffers ten aanzien van wie slechts zeer geringe aanwijzingen van mensenhandel bestaan worden gemeld. Maar het kan ook zo zijn dat GO-UBS-slachtoffers minder vaak mee willen werken aan een strafrechtelijk onderzoek (bijvoorbeeld omdat zij zichzelf niet altijd als slachtoffer zien), of dat de strafrechtelijke aanpak vaker inzet op een lichter/ander delict dan mensenhandel.

Waar het in 2013 en 2014 nog ging om tussen de 250 en 300 bij het OM ingeschreven verdachten, was dit aantal in 2017 kleiner dan 150. Logischerwijs resulteert dit vervolgens ook in minder dagvaardingen en veroordelingen. Deze ontwikkeling loopt parallel aan ook een dalend aantal door de opsporing gemelde mogelijke slachtoffers bij CoMensha. Er bestaan geen redenen om aan te nemen dat de dalende trend het gevolg zou zijn van daadwerkelijk minder daders en slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Een meer plausible verklaring is een verminderde capaciteit en prioriteit voor de bestrijding (opsporing en vervolging) van mensenhandel in de afgelopen jaren. Door de toegenomen migratie- en vluchtelingenstroom en de daaruit volgende verhoogde aandacht voor mensensmokkel, is de aandacht van de opsporing – onder het gezag van het OM – verschoven in het nadeel van mensenhandel.

De rapporteur heeft hierover al meermalen zijn zorgen geuit.<sup>27</sup> Het gaat immers ten koste van menshandelsslachtoffers. De recent uitgesproken kabinetsbrede ambitie om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren is dan ook meer dan nodig. Deze voorgenomen intensivering moet in de toekomst onder andere leiden tot meer zaken die jaarlijks bij het OM binnenkomen. Ten aanzien hiervan zijn in de uitwerking van de Veiligheidsagenda streefcijfers genoemd. De streefcijfers – 190 bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken in 2019 uitgroeiend tot 240 in 2022 – zijn echter onder de maat. Het betekent namelijk dat het aantal ingeschreven zaken in 2022 nog steeds niet terug is op het niveau van voor 2015. In het actieprogramma *Samen tegen mensenhandel* is de intensivering van de dadergerichte aanpak van mensenhandel echter niet uitsluitend strafrechtelijk van aard. Het is daarom mogelijk dat de voorgenomen intensivering zich meer op andere vlakken – bijvoorbeeld binnen de bestuurlijke aanpak – gaat laten zien. Om de effectiviteit hiervan te kunnen meten, is het dan ook van belang dat beter zicht komt op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel.

## 8.2 Aanbevelingen

De bevindingen uit dit rapport leiden tot vijf aanbevelingen. Vier van de vijf aanbevelingen zijn gericht aan alle bewindspersonen die in gezamenlijkheid verantwoordelijk zijn voor de voorgenomen intensivering van de aanpak van mensenhandel zoals tot uitdrukking gebracht in het eind vorig jaar gelanceerde interdepartementale actieprogramma *Samen tegen mensenhandel*. In de formulering van deze aanbevelingen is telkens de coördinerend bewindspersoon van dit actieprogramma aangesproken, te weten: de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De vierde aanbeveling richt zich tot het Openbaar Ministerie als instantie die het gezag heeft over de opsporing van mensenhandel en verantwoordelijk is voor de vervolging.

### 8.2.1 Inzicht in de aard en omvang van het (herhaald) daderschap van mensenhandel

De aanpak van mensenhandel kan alleen effectief zijn wanneer deze gebaseerd is op kennis over de aard en omvang van het fenomeen. Dit geldt zowel voor de vorming, als de monitoring, als de (bij)sturing van de aanpak (conform de PDCA-cirkel, zie [Hoofdstuk 1](#)). Hierna volgen drie subparagrafen met daarbinnen twee aanbevelingen die te maken hebben met het ontbreken van voldoende kennis over en inzicht in het daderschap van mensenhandel.

27 Zie onder meer [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), §1.3 en Hoofdstuk 6.



In de monitoring van de aanpak van mensenhandel onderscheidt de Nationaal Rapporteur idealiter vier mensenhandelvormen, te weten: binnenlandse seksuele uitbuiting, binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie. De reden hiervoor is dat zowel de aard als de omvang – en daarmee de aanpak en daarbij betrokken actoren – per mensenhandelvorm sterk verschilt. Dit onderscheid is daarom ook van belang bij de kennisvergaring van de aard ('wie zijn de daders?') en de omvang ('hoeveel daders zijn er?') van het daderschap van mensenhandel.

#### 8.2.1.1 Een effectieve preventieve dadergerichte aanpak vereist kennis over en inzicht in de aard van daderschap

In lijn met internationale verplichtingen om mensenhandel te voorkomen, maakt de preventieve aanpak van mensenhandel een belangrijk onderdeel uit van het interdepartementale actieprogramma *Samen tegen mensenhandel*. Eén van de drie ambities van het programma is dan ook: 'het voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel'. Een sluitende preventieve aanpak is zowel slachtoffer als dadergericht (zie [Schema 1](#)). Immers, met het voorkomen van daderschap wordt ook slachtofferchap voorkomen en vice versa. Het is daarom van belang dat maatregelen worden genomen die het doel hebben om daderschap te voorkomen.

Uit dit rapport blijkt dat ongeveer een kwart van de daders van mensenhandel die strafrechtelijk worden aangepakt niet ouder is dan 22 jaar (incidenteel minderjarig, meestal adolescent). Bij de groep daders van binnenlandse seksuele uitbuiting gaat het zelfs om ruim een derde. Deze mensenhandelvorm komt volgens de prevalentieschatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers in Nederland het vaakste voor (het betreft ongeveer de helft van alle slachtoffers) en deze slachtoffers zijn – net als de daders – vaak erg jong (ongeveer de helft van deze slachtoffers is minderjarig). Het feit dat er zoveel jongeren betrokken zijn bij een ernstig delict als mensenhandel is een urgent probleem. Dit vraagt om zo vroeg mogelijk interveniëren: nog voordat slachtoffers slachtoffer en daders dader worden.

Momenteel ontbreekt het in het actieprogramma echter nog volledig aan maatregelen om daderschap te voorkomen. Dit gebrek is tekenend voor het gebrek aan kennis over en inzicht in de aard van het daderschap van mensenhandel. Naar het daderschap van mensenhandel is (in Nederland) slechts summier onderzoek gedaan.<sup>28</sup> Inzicht in wie de daders zijn en waarom zij doen wat zij doen, is onmisbaar voor de totstandkoming (en de daarop volgende monitoring en sturing) van een effectieve preventieve dadergerichte aanpak (zie [Hoofdstuk 1](#): PDCA-cirkel). Het is dan ook goed dat er momenteel verschillende onderzoeken worden verricht naar de achtergronden en beweegredenen van daders.<sup>29</sup> Daarnaast is het uiteraard van belang dat verworven inzichten in de aard van daderschap ook daadwerkelijk gebruikt worden om een theoretisch onderbouwde dadergerichte preventieve aanpak vorm te geven. De jonge slachtoffer- en dadergroep benadrukt het grote belang van een effectieve preventieve aanpak.

28 Zie van Meeteren & van der Leun, 2018 voor recent onderzoek naar daders van arbeidsuitbuiting.

29 S.L.J. Kragten-Heerdink is momenteel bezig met een promotieonderzoek naar (jonge) daders van mensenhandel. De resultaten uit dit onderzoek zullen (onder meer) worden gepubliceerd in een rapport van de Nationaal Rapporteur. Daarnaast doet, in opdracht van de politie, ook het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) momenteel onderzoek naar daders van mensenhandel en is tevens de Inspectie SZW voornemens om een onderzoek naar daderschap te verrichten.

### 8.2.1.2 Een effectieve strafrechtelijke aanpak vereist kennis over en inzicht in de omvang van daderschap

De omvang van het daderschap, oftewel de daderprevalentie, is het vertrekpunt van de strafrechtelijke aanpak (zie [Figuur 1](#)). Wanneer hiertegen de daders van de verschillende mensenhandelvormen die voorkomen in de strafrechtketen worden afgezet, kan worden bepaald hoeveel en welke daders strafrechtelijk optreden nog veelal ontlopen. Voor een zo effectief mogelijke aanpak is zicht op de daderprevalentie dus onontbeerlijk. Het is op dit moment echter niet bekend hoeveel daders betrokken zijn bij de uitbuiting van de naar schatting jaarlijks 5.000 tot 7.500 (mogelijke) slachtoffers in Nederland. Wel bestaan er wetenschappelijke methoden op basis waarvan bepaalde lastig te meten populaties zich laten schatten. Of deze (of andere) methoden ook geschikt zijn om een eerste betrouwbare schatting van het aantal daders van mensenhandel in Nederland te maken, vereist nader vooronderzoek.

#### Resumerend

Het huidige gebrek aan inzicht in de daderprevalentie en het grote belang van het hebben van zicht hierop voor de totstandkoming van een meer kennisgestuurde strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, leidt tot de volgende aanbeveling:

**AANBEVELING 1:** *Verwerf inzicht in de omvang van het daderschap van de vier mensenhandelvormen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om te onderzoeken welke methode het meest geschikt is om de daderprevalentie van de verschillende mensenhandelvormen in Nederland te bepalen. Op basis van dit vooronderzoek dient (indien mogelijk) een eerste betrouwbare schatting te worden gemaakt.*

### 8.2.1.3 Een effectieve strafrechtelijke aanpak vereist kennis over en inzicht in de omvang van herhaald daderschap

De mate van herhaald daderschap aan het einde van de strafrechtketen (na de fase van berechting en resocialisatie, zie [Figuur 1](#)) geeft aan in hoeverre de strafrechtelijke aanpak ook daadwerkelijk effectief is in het definitief stoppen van daders. Kennis over de mate van recidive kan de strafrechtelijke aanpak – en dan met name de fase van resocialisatie – waar nodig bijsturen. Het voorkomen van herhaald daderschap is dan ook onderdeel van de derde doelstelling van het interdepartementale actieprogramma *Samen tegen mensenhandel*. Het belang hiervan wordt dus terecht erkend.

Informatie over de fase van resocialisatie, oftewel over hoe vaak daders van mensenhandel na hun straf onder toezicht komen van de reclassering en of daarbij ook sprake is van een gedragsinterventie, is niet opgenomen in dit rapport. De Nationaal Rapporteur is voornemens hierover in toekomstige dadermonitoren wel te rapporteren. Voorts bestaat er op dit moment ook geen zicht op de recidive. De Recidivemonitor van het WODC is bij uitstek geschikt om hier in de toekomst wel zicht op te geven.

#### Resumerend

Het huidige gebrek aan zicht op de recidive en het grote belang van het hebben van zicht hierop voor de totstandkoming van een meer kennisgestuurde resocialisatie (binnen de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel), leidt tot de volgende aanbeveling:

### **AANBEVELING 2:** *Verwerf inzicht in de omvang van het herhaald daderschap van de vier mensenhandelvormen*

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om te onderzoeken hoe vaak daders van de verschillende mensenhandelvormen recidiveren.

#### **8.2.2 De monitoring van de reactieve dadergerichte aanpak**

Voor de totstandkoming van een zo effectief mogelijke strafrechtelijke aanpak, waarbij zoveel en zo gericht mogelijk daders van mensenhandel worden gesignaleerd, opgespoord en uiteindelijk definitief gestopt, is monitoring onontbeerlijk. De monitoring van de strafrechtelijke aanpak in de jaren 2013 tot en met 2017 laat een zorgwekkende ontwikkeling zien. In dit tijdsbestek is het aantal daders naar wie opsporing wordt verricht namelijk drastisch gedaald. Waar het in 2013 en 2014 nog ging om tussen de 250 en 300 bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel, was dit aantal in 2017 kleiner dan 150. Deze ontwikkeling loopt parallel aan ook een dalend aantal door de opsporing gemelde mogelijke slachtoffers bij CoMensha. Dat er steeds minder daders en slachtoffers in beeld komen is te wijten aan de verminderde capaciteit en prioriteit voor de bestrijding (opsporing en vervolging) van mensenhandel in de afgelopen jaren. Door de toegenomen migratie- en vluchtelingenstroom en de daaruit volgende verhoogde aandacht voor mensensmokkel, is de aandacht verschoven in het nadeel van mensenhandel. De rapporteur heeft hierover meermalen zijn zorgen geuit.<sup>30</sup> Dat dit ten koste gaat van het beschermen van mensenhandelslachtoffers is evident. Voorgaande onderstreept de grote noodzaak van een intensivering van de bestrijding van mensenhandel.

Het kabinet heeft deze noodzaak inmiddels erkend. De voorgenomen intensivering van de aanpak van mensenhandel is tot uitdrukking gebracht in het actieprogramma *Samen tegen mensenhandel*. Daarnaast is mensenhandel opgenomen als één van de vier landelijke beleidsdoelstellingen in de Landelijke Veiligheidsagenda 2019-2022 ten behoeve van de inzet van de politie. In de Veiligheidsagenda zijn streefcijfers opgenomen over het aantal verdachten van mensenhandel dat jaarlijks bij het OM wordt ingeschreven, oplopend van 190 in 2019 naar 240 in 2022. Deze streefcijfers lijken mager. Het betekent namelijk dat het aantal bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel in 2022 nog niet terug is op het niveau van voor 2015. Louter in dit opzicht kan dus niet gesproken worden van een intensivering, maar meer van een herstel van wat in de afgelopen jaren verloren is gegaan. Het actieprogramma *Samen tegen Mensenhandel* geeft echter aan dat naast het strafrecht, dat als *ultimum remedium* kan worden ingezet, ook actief wordt ingezet op bestuurlijk optreden tegen daders. De voorgenomen intensivering van de dadergerichte aanpak van mensenhandel strekt dan ook verder dan alleen een strafrechtelijke. Het laat zich dus ook niet alleen meten aan de hand van de genoemde streefcijfers in de Veiligheidsagenda.

#### *Ontbrekende informatie*

Op dit moment is het echter onvoldoende mogelijk om de (beoogde intensivering van de) aanpak van mensenhandel te monitoren, nu zicht op grote delen van de reactieve dadergerichte aanpak ontbreekt. Wanneer allereerst wordt gekeken naar het monitoren van de strafrechtelijke aanpak, dan blijkt dat het ontbreekt aan zicht op de eerste fase van de strafrechtelijke aanpak: de signalering (zie [Figuur 1](#)). Uit de registraties van de drie opsporingsinstanties kan niet worden afgeleid hoeveel en welke signalen wel en

30 Zie onder meer [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), §1.3 en Hoofdstuk 6.

hoeveel en welke signalen niet worden opgepakt en onderzocht. Voor een goede sturing van de opsporing is deze informatie echter cruciaal.

Daarnaast is het niet mogelijk om, in de databestanden gebaseerd op de registraties van de opsporingsinstanties en het OM, een onderscheid te maken tussen de vier mensenhandelvormen. Zoals opgemerkt in §8.1.2 is dit onderscheid wel van groot belang, omdat zowel de aard als de omvang en daarmee ook de aanpak en de daarbij betrokken actoren per mensenhandelvorm verschilt. De meerwaarde blijkt onder meer uit de slachtoffermonitors mensenhandel en tevens uit deze dadermonitor waarin op basis van aanvullend arbeidsintensief dossieronderzoek de cijfers voor het eerst toch zijn uitgesplitst naar deze vier vormen. Ter illustratie: dat de strafrechtelijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie in de praktijk veel complexer blijkt te zijn dan de aanpak van seksuele uitbuiting (zie de volgende paragraaf §8.2.3 met bijbehorende aanbeveling 4), had anders niet (zo duidelijk) geïdentificeerd kunnen worden. Om te waarborgen dat de strafrechtelijke aanpak in de toekomst steeds op deze manier gemonitord kan worden, is het van belang dat deze informatie automatisch genereerbaar wordt.

Voorts ontbreekt het in voornoemde databestanden ook aan betrouwbare informatie over de financiële opsporing. De financiële opsporing maakt een aanzienlijk onderdeel uit van de voorgenomen intensivering van de opsporing van daders, waarmee beoogd wordt daders te vervolgen zonder aangifte van een slachtoffer en ten onrechte verkregen vermogen af te pakken. De Nationaal Rapporteur onderschrijft deze ambities, maar benadrukt – ten behoeve van de monitoring en (bij-)sturing van de (geïntensiverde) strafrechtelijke aanpak – dat betrouwbare informatie hierover dan wel toegankelijk moet zijn.

Tot slot is het van belang dat er zicht komt op de aard en omvang van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Zeker nu het programma *Samen tegen Mensenhandel* zo'n belangrijke rol toedicht aan bestuurlijk optreden. Zo is het versterken van de gemeentelijke aanpak bijvoorbeeld één van de vijf actielijnen in het programma. Ook de bestuurlijke aanpak van ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting maakt onderdeel uit van de actielijn die zich richt op het tegengaan van arbeidsuitbuiting. Hoe dit bestuurlijk optreden eruit dient te zien en welke bestuursrechtelijke interventies kunnen worden ingezet, laat het programma echter in het midden. Daarnaast bestaat geen zicht op hoe vaak bestuurlijk wordt opgetreden tegen mensenhandel. Hoewel het bestuurlijk optreden tot doel heeft om daders van mensenhandel te stoppen, wordt tevens niet concreet op welke wijze het effect ervan kan worden gemeten. Een beter overzicht van de in te zetten en daadwerkelijk ingezette bestuursrechtelijke interventies is noodzakelijk om de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak te monitoren (en daarmee de voortgang van de gestelde doelen in het actieprogramma). Inzicht in de bestuurlijke aanpak biedt tevens handvatten voor gemeenten en toezichthoudende instanties om bestuurlijk op te kunnen treden.

#### Resumerend

De dalende cijfers van daders (en slachtoffers) die in beeld komen onderstrepen de noodzaak van de kabinetbrede ambitie om de aanpak van mensenhandel te intensiveren. Het is op dit moment echter onmogelijk om de volledige strafrechtelijke aanpak en de bestuurlijke aanpak te monitoren, door de ontbrekende informatie zoals in deze paragraaf benoemd. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

**AANBEVELING 3:** *Maak de monitoring van de volledige reactieve dadergerichte aanpak van mensenhandel mogelijk*

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat zowel de gehele strafrechtelijke aanpak als de bestuurlijke aanpak van de vier mensenhandelvormen in Nederland te monitoren is.

### 8.2.3 De strafrechtelijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie

De strafrechtelijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie blijft fors achter op die van seksuele uitbuiting. In de fases van vervolging en berechting is slechts één op de twintig daders betrokken bij binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie en slechts zo'n één op de veertien bij grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit resulteert gemiddeld in jaarlijks maar ongeveer twintig vonnissen over uitbuiting buiten de seksindustrie. Er lijken hoge(re) drempels te bestaan binnen de strafrechtelijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie dan voor de strafrechtelijke aanpak van seksuele uitbuiting. Daders betrokken bij uitbuiting buiten de seksindustrie worden namelijk minder vaak gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie [Figuur 1](#)). Ook uit eerder onderzoek – naar de verlening van de bedenktijd aan slachtoffers van deze vorm van mensenhandel – bleken hogere drempels binnen de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting.<sup>31</sup> Een mogelijke reden hiervoor is dat de jurisprudentie over de reikwijdte van de strafbaarstelling van uitbuiting buiten de seksindustrie niet eenduidig is. Dit kan van invloed zijn op hoe uitbuiting buiten de seksindustrie in de strafrechtketen wordt beoordeeld: mogelijk worden meldingen of aangiften niet (verder) opgepakt omdat onduidelijk is waar de bewijsgrens ligt.

Daarnaast bestaan er mogelijk blinde vlekken ten aanzien van bepaalde verschijningsvormen van uitbuiting buiten de seksindustrie. Zo blijkt criminele uitbuiting en uitbuiting binnen nagelsalons in het Verenigd Koninkrijk veel vaker te worden (h)erkend dan in Nederland.<sup>32</sup> Wanneer bepaalde verschijningsvormen van mensenhandel in ons omringende landen wel voorkomen en worden (h)erkend, maar in Nederland niet of nauwelijks, dan is dit een signaal om hier ook in Nederland naar te zoeken.<sup>33</sup>

Er is meer inzicht nodig in de (soms nog onbekende) verschillende verschijningsvormen van uitbuiting buiten de seksindustrie. Om meer kennis op te doen, de signalering te verbeteren, en ook de reikwijdte van de strafbaarstelling van uitbuiting buiten de seksindustrie duidelijk te krijgen, is meer ervaring met strafzaken noodzakelijk. Om die ervaring op te doen, is het belangrijk dat de drempel voor de opsporing en vervolging wordt verlaagd. Omdat het OM het gezag heeft over de opsporing en verantwoordelijk is voor de vervolging, vraagt dit van het OM om:

- De Inspectie SZW meer signalen van arbeidsuitbuiting in meer verschillende sectoren te laten onderzoeken;
- De politie meer signalen van andere vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie (gedwongen dienstverlening, criminele uitbuiting, gedwongen orgaanverwijdering) te laten onderzoeken;

<sup>31</sup> Nationaal Rapporteur, 2017 (Tiende rapportage mensenhandel), Hoofdstuk 3.

<sup>32</sup> Children's Commissioner, 2019.

<sup>33</sup> Ook ten aanzien van gedwongen orgaanverwijdering zou in Nederland sprake kunnen zijn van een blinde vlek, zie Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), §2.5 en Ambagtsheer, 2017.

- In te zetten op een gerichte opsporing en vervolging en zaken aan de rechter voor te leggen die naast normerend ook rechtsvormend zijn.

#### *Resumerend*

De strafrechtelijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie blijft achter op die van seksuele uitbuiting en wordt in de praktijk als complex ervaren. Dit geldt zowel ten aanzien van de signalering – gezien de kleine aantallen zaken en de mogelijke blinde vlekken – als ten aanzien van een succesvolle opsporing, vervolging en berechting. Om hier verandering in te brengen, is meer ervaring met strafzaken over alle vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie (vanaf signalering tot en met berechting) nodig. Deze ervaring kan alleen worden opgedaan door voldoende zaken en meer diverse zaken strafrechtelijk aan te pakken. Dit draagt ook bij aan de totstandkoming van vaste jurisprudentie over uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

#### **AANBEVELING 4:** *Zorg voor het vergroten en verbreden van de opsporings- en vervolgingsinspanningen ten aanzien van uitbuiting buiten de seksindustrie*

Het Openbaar Ministerie wordt aanbevolen om aan te sturen op een intensivering van de opsporing en vervolging van uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit moet zichtbaar worden in meer zaken en een grotere verscheidenheid aan zaken van uitbuiting buiten de seksindustrie, hetgeen bijdraagt aan rechtsvorming.

### **8.2.4 De strafoplegging in mensenhandelzaken**

Als de rechter tot een veroordeling komt, beslist hij vervolgens over de meest passende straf. Wanneer gekeken wordt naar de opgelegde straffen voor mensenhandel in de jaren 2013-2017 dan blijkt dat bijna altijd, namelijk bij gemiddeld 90% van de strafopleggingen, sprake is van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit percentage is echter een stuk lager (67%) in het geval van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie. De duur van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen loopt uiteen van één dag tot tien jaar en is gemiddeld bijna één jaar en tien maanden. In de zaken waarin uitsluitend sprake is van mensenhandel – en dus niet van ook andere strafbare feiten – is dit ruim één jaar en drie maanden. De gemiddelde duur verschilt ook per jaar en per mensenhandelvorm. Verder lijken de straffen voor het seksueel uitbuiten van minderjarigen lager dan de straffen voor het seksueel uitbuiten van meerderjarigen. Dit blijkt echter weer anders te zijn wanneer alleen gekeken wordt naar de zaken waarin het om uitsluitend mensenhandel gaat, wat overigens ook weer afhankelijk is van de mensenhandelvorm (binnenlandse dan wel grensoverschrijdende seksuele uitbuiting).

Uit bovenstaande blijkt dat de strafoplegging in mensenhandelzaken een aanzienlijke verscheidenheid kent en daarnaast niet eenduidig is. Zo blijken de factoren ‘tijd’ (het jaar waarin de rechter uitspraak doet), ‘andere strafbare feiten naast mensenhandel’, ‘minderjarigheid van slachtoffers’ en ‘mensenhandelvorm’, alle strafbeïnvloedende factoren te zijn die daarbij ook onderling samenhangen (interacteren). Er bestaan echter nog veel meer factoren die van invloed zijn op de straf (en elkaar). Hierdoor is op basis van de informatie die op dit moment voorhanden is niet te zeggen in hoeverre gelijk wordt gestraft in vergelijkbare mensenhandelzaken en welke factoren – op welke manier – hierbij een rol spelen. Een opmerkelijke bevinding die in samenhang met de strafoplegging moet worden beschouwd, is dat het OM in zaken met minderjarige slachtoffers vaak niet de wettelijke strafverzwarende omstandigheid ‘ten aanzien van een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt’ ten laste legt.

### Resumerend

Er bestaat bij de rechterlijke macht behoefte aan meer handvatten (bij de strafoplegging) in mensenhandelzaken. Zo is de rechterlijke macht momenteel bezig met de ontwikkeling van een afwegingskader voor specifiek het delict mensenhandel.<sup>34</sup> Om tot een passende en consistente straftoemeting te komen is allereerst goed inzicht nodig in de achtergrond van de strafoplegging binnen de verschillende contexten waarin mensenhandel plaatsvindt. Dit inzicht is ook van belang in het licht van de normmarkerende werking die uitgaat van de straf: het definieert de balans tussen enerzijds de aard en anderzijds de ernst van mensenhandel. Voorgaande vereist een diepgaande analyse over (de interacties van) zoveel mogelijk (meetbare) factoren die (bewust dan wel onbewust) de strafoplegging kunnen beïnvloeden in mensenhandelzaken. Dit onderzoek heeft de Nationaal Rapporteur reeds eerder aanbevolen en het huidige rapport onderstreept nogmaals het belang hiervan.<sup>35</sup> Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

#### **AANBEVELING 5:** *Verwerf inzicht in de strafoplegging in mensenhandelzaken*

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om het effect van de factoren die van invloed kunnen zijn op de strafoplegging in mensenhandelzaken in onderling verband te onderzoeken.

---

34 Tankink, Verhaak en Bosch, 2018. Welke vorm dit precies zal krijgen, is vooralsnog niet bekend.

35 Zie *Nationaal Rapporteur, 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), p. 29. Zie voor een soortgelijk onderzoek *Nationaal Rapporteur, 2016* (Ontucht voor de rechter, Deel 2: De straffen).





## Literatuur

- Alink, M., & Wiarda, J. (2010). Materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel in het Nederlands strafrecht. In D. de Prins e.a. (Eds.), *Preadviezen voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland* (pp. 175-262). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Beijer, A. (2010). Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting: De interpretatie van artikel 273f Sr. *Delikt en Delinkwent*, 40(8), 986-1012.
- Bjelland, H. F. (2016). Identifying human trafficking in Norway: A register-based study of cases, outcomes and police practices. *European Journal of Criminology*, 14(5), 522-542. <https://doi.org/10.1177/1477370816677619>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). CBS Statline - Verdachten; delictgroep, geslacht, leeftijd en migratieachtergrond, gewijzigd op 28 maart 2019 [Datasets]. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81947NED/table?ts=1555410432444>
- Children's Commissioner (2019). *Keeping kids safe. Improving safeguarding responses to gang violence and criminal exploitation*. London: Children's Commissioner for England.
- Coster van Voorhout, J. E. B. (2018). Effectievere bestrijding van mensenhandel: Hoe realiseren we proactief financieel onderzoek naar dit misdrijf?. *Delikt en Delinkwent*, 48(9), 772-789.
- Esser, L. B., & Dettmeijer-Vermeulen, C. E. (2014). Mensenhandel op een tweesprong. De omgang van rechters met de ruim geformuleerde mensenhandelgedraging in de delictsomschrijving van artikel 273f lid 1 sub 4 Sr. *Delikt en Delinkwent*, 48(7), 512-528.
- Esser, L. B., & Dettmeijer-Vermeulen, C. E. (2015). Van aardbeien en telefoonabonnementen. Een nieuw beoordelingsschema voor het bewijs van uitbuiting buiten de seksindustrie?. *Trema, Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, 10, 262-267.
- Esser, L. B., & Dettmeijer-Vermeulen, C. E. (2017). Van beginsel tot praktijk. Het non-punishmentbegin-sel in mensenhandelzaken. *Delikt en Delinkwent*, 40, 412-434.
- Farrell, A., Owens, C., & McDevitt, J. (2014). New laws but few cases: Understanding the challenges to the investigation and prosecution of human trafficking cases. *Crime, Law and Social Change*, 61(2), 139-168. <https://doi.org/10.1007/s10611-013-9442-1>
- Franchino-Olsen, H. (2019). Vulnerabilities relevant for commercial sexual exploitation of children/domestic minor sex trafficking: A systematic review of risk factors. *Trauma, Violence & Abuse*. <https://doi.org/10.1177/1524838018821956>

- Hendriksen, B., & Tholen, J. (2014). *MVO sector risico analyse. Aandachtspunten voor dialoog*. KPMG Nederland.
- Huberts, B., & Ten Kate, W. J. B. (2012). De hedendaagse betekenis van het non-punishmentbeginsel. *Trema, Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, 3, 81.
- Kaye, J., & Hastie, B. (2015). The Canadian criminal code offence of trafficking in persons: Challenges from the field and within the law. *Social Inclusion*, 3(1), 88-102. <http://dx.doi.org/10.17645/si.v3i1.178>
- 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. doi: <https://doi.org/10.1177/0011128717728503>
- Lestrade, S. M. A. (2018). De reikwijdte van artikel 4 EVRM en wederzijds voordelige uitbuiting. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten/NJCM-Bulletin*, 43(46), 591-605.
- Lestrade, S. M. A. (2018). *De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland: een toetsing op basis van internationale en Europese mensenrechten, anti-mensenhandelregelgeving en de grondslagen van het strafrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Lestrade, S. M. A., & Rijken, C. R. J. J. (2014). Mensenhandel en uitbuiting nader bepaald. *Delikt en Delinkwent*, 44(9), 664-681.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022*. Den Haag: ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *Samen tegen Mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018). *Geweld hoort nergens thuis. Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*. Den Haag: ministerie van JenV, ministerie van VWS & VNG.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *Mensenhandel. 10 jaar NRM*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009 - 2012. Een analyse*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (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 Mensenhandel (2012). *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling. Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vervolging en berechting 2009-2013*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vervolging en berechting 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- 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 (2016). *Ontucht voor de rechter. Deel 2: De straffen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2017). *Effectief preventief: Het voorkomen van seksueel geweld door seksuele en relationele vorming in het onderwijs*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Gewogen risico. Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Prostitutie en mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Openbaar Ministerie (2018). *Jaarbericht 2017*. Den Haag: OM.
- Smit, P.R., Ghauharali R., van der Veen, H. C. J., Willemsen, F., Steur, J., Te Velde, R. A., Van der Vorst, T., & Bongers, F. (2018). *Tasten in het duister. Een verkenning naar bronnen en methoden om de aard en omvang van de criminaliteit te meten. Deel 1: Hoofdrapport*. Den Haag: WODC.
- Snippe, J., Boendermaker, M., Mennes, R., & Bieleman, B. (2016). *Voor schatten geschikt. Vooronderzoek databronnen en methoden omvangsschatting huiselijk geweld en kindermishandeling*. Groningen/Rotterdam: IntraVal.

- Stone, N. (2018). Child Criminal Exploitation: 'County Lines', Trafficking and Cuckooing. *Youth Justice*, 18(3), 285–293. <https://doi.org/10.1177/1473225418810833>
- Surtees, R. (2008). Traffickers and trafficking in Southern and Eastern Europe: Considering the other side of human trafficking. *European Journal of Criminology*, 5(1), 39–68. <https://doi.org/10.1177/1477370807084224>
- Tankink, M., Verhaak, L., & Bosch, L. (2018). Door angst gedreven. Psychosociale gevolgen van seksuele uitbuiting bij minderjarige slachtoffers en barrières bij het doen van aangifte. *Trema, Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, 8.
- Ten Kate, W. J. B. (2018). *Mensenhandel: moderne slavernij*. Deventer: Wolters Kluwer.
- United Nations Office on Drugs and Crime & Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children (2017). *Research brief: Monitoring target 16.2 of the United Nations' Sustainable Development Goals. A multiple systems estimation of the numbers of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010-2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality*. Vienna: UNODC.
- Van der Heijden, P. G. M., Cruyff, M. J. L. F., & Van Gils, G. H. C. (2017). *Methodenonderzoek dark number jeugdige daders in Nederland van gedigitaliseerde criminaliteit en cybercriminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Van der Heijden, P. G. M., Cruyff M., Böhning D. (2014). Capture recapture to estimate criminal populations. In: G. Bruinsma & D. Weisburd (Eds.) *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. New York: Springer.
- Van der Heijden, P. G. M., Cruyff, M. J. L. F., & Van Gils, G. H. C. (2014). *Schattingen van de omvang van huiselijk geweld in Nederland. Vangst-hervangstschattingen 2010-2011*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Van Kempen, P. H. P. H. M. C. (2017). Mensenhandel?. *Delikt en Delinkwent*, 6(39), 5-8.
- Van der Meij, P. R. J., & Van der Leun, J. P. (2010). Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel. In G. K. Schoep, C. P. M. Cleiren, J. P. Van der Leun, & P. M. Schuyt (Eds.), *Vervlechting van domeinen* (pp. 67–83). Deventer, Nederland: Wolters Kluwer.
- Van der Veen, H. C. J., & Bogaerts, S. (2010). *Huiselijk geweld in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van het vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010*. Den Haag: WODC.
- Van Diggelen, M. R., & Glazer, S. S. (2018). Financieel rechercheren bij mensenhandel. *aFPakken*, 88, 5-8.
- Van Meeteren, M., & Van der Leun, J. (2018). Daders van arbeidsuitbuiting. Over de vermeende rol van de georganiseerde misdaad. *Proces, Tijdschrift voor strafrechtspiegeling*, 92(2), 130-146.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag: VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., De Jong, J., & Bolhaar, H. (2018). Evidence-based prevention of organized crime: Assessing a new collaborative approach. *Public Administration Review*, 78(2), 315-317. <https://doi.org/10.1111/puar.12889>

## Lid 1.

Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

- 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
- 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
- 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
- 4°. degene die een ander met een van de onder 1° ge noemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
- 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
- 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
- 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;

- 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
- 9°. degene die een ander met een van de onder 1° ge noemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

*Lid 2.*

Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.

*Lid 3.*

De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

- 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
- 2°. degene ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd een persoon is die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel een ander persoon is bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt;
- 3°. de feiten, omschreven in het eerste lid, zijn voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld.

*Lid 4.*

Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

*Lid 5.*

Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

*Lid 6.*

Onder kwetsbare positie wordt mede begrepen een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.

*Lid 7.*

Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing

## B2 Onderzoeksverantwoording Figuur 1

**Figuur 1** vat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel cijfermatig samen en is weergegeven aan het begin van deze dadermonitor, voorafgaand aan [Hoofdstuk 1](#), en in [Hoofdstuk 8](#) waar de figuur ook besproken wordt (in [§8.1.1](#) en [§8.1.2](#)). **Figuur 1** bestaat uit twee delen. De linkerkant laat zien wat het gemiddeld aantal daders is dat jaarlijks voorkomt in de verschillende fases van de strafrechtketen in de periode 2013-2017. De rechterkant toont per fase hoe deze daders verdeeld zijn over de vier verschillende mensenhandelvormen. [§B2.1](#) beschrijft eerst hoe tot de weergegeven aantallen in de linkerkant van de figuur is gekomen, en vervolgens gaat [§B2.2](#) in op de verantwoording van de getoonde procentuele verdeling in de rechterkant van de figuur. Tot slot wordt in [§B2.3](#) aangegeven waarop de doorstroompercentages die in de (linkerkant van de) figuur genoemd worden, zijn gebaseerd.

### B2.1 De linkerkant: de verantwoording van de aantallen daders

#### *Prevalentie*

Het aantal daders van mensenhandel is niet bekend (zie [Hoofdstuk 3](#)).

#### *Signalering*

Het aantal signalen van mensenhandel dat door opsporingsinstanties wordt gesignaleerd of bij opsporingsinstanties wordt gemeld, is niet bekend (zie [Hoofdstuk 4](#)).

#### *Opsporing*

Het gaat volgens een door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) samengesteld databestand in de periode 2013-2017 om totaal in ieder geval 977 personen die als verdachte betrokken zijn bij de totaal 1.004 opsporingsonderzoeken (zie [§4.4](#), [Figuur 4.1](#)). Dit zijn er gemiddeld dus iets minder dan 200 per jaar. Het bestand is in dit kader echter niet volledig (zie [§4.3](#)). Het genoemde aantal is dus naar alle waarschijnlijkheid kleiner dan het totaal aantal verdachten binnen opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in de genoemde periode. Dit geldt in sterkere mate voor de verdachten van uitbuiting buiten de seksindustrie (betrokken bij de opsporing door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW)), dan voor de verdachten van seksuele uitbuiting.

Omdat vrijwel iedere verdachte die onderdeel uitmaakt van een opsporingsonderzoek, ook bij het Openbaar Ministerie (OM) wordt ingeschreven met een eigen parketnummer, ligt het meer voor de hand om voor de opsporingsfase uit te gaan van het – wel complete – aantal ‘bij het OM ingeschreven zaken’. Het gaat in de periode 2013-2017 om totaal 1.125 bij het OM ingeschreven zaken (zie [§5.3](#)). Minus de administratieve sepots ten aanzien van dubbel ingeschreven zaken en de overdrachten die tevens tot een

dubbele registratie van één zaak leiden (zie §5.4) en de incidenteel voorkomende rechtspersonen, resteren 1.080 (natuurlijke) verdachten. Dit zijn er in totaal dus zo'n 100 meer dan de 977 verdachten volgens het EMM-databestand. Het lijkt er dus op dat het gaat om gemiddeld tussen de 210 en 220 verdachten per jaar, wat zou betekenen dat het EMM-databestand er jaarlijks gemiddeld zo'n 20 mist. De kanttekening hierbij is echter, dat het een net ander cohort betreft, waardoor het aantal niet precies zal kloppen voor de verdachten betrokken bij de opsporingsonderzoeken die in de jaren 2013-2017 zijn gestart. Immers, niet iedere persoon die als verdachte betrokken is bij een opsporingsonderzoek, wordt ook in het jaar dat het opsporingsonderzoek startte met een parketnummer bij het OM ingeschreven. Er is er daarom voor gekozen om in [Figuur 1](#) weer te geven dat het jaarlijks gaat om 'meer dan 200' (>200) verdachten van mensenhandel in de opsporingsfase.

### Dagvaarding

Het gaat in de jaren 2013-2018 om totaal 829 voor mensenhandel gedagvaarde verdachten (zie §5.4.1, [Figuur 5.7](#): 826 dagvaardingen en 3 voegingen ter berechting), en dus om gemiddeld iets minder dan 170 gedagvaarde verdachten per jaar. Van deze verdachten is het echter niet bekend bij welke mensenhandelvorm ze zijn betrokken (zie §5.2.2). Voor wat betreft de verdeling naar mensenhandelvorm in de rechterkant van de figuur (zie §B2.2) is daarom uitgegaan van de verdachten van wie de zaken door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan. De zaken van alle gedagvaarde verdachten komen immers uiteindelijk voor de rechter, dus wat dat betreft kan de fase van dagvaarding ook op dit aantal worden gebaseerd. De kanttekening die hierbij echter wel geldt is dat het om een net ander cohort gaat. Niet alle zaken die in de jaren 2013-2017 zijn gedagvaard door het OM, zijn ook in dit tijdsbestek door de rechter in eerste aanleg afgedaan. En andersom: niet alle zaken die de rechter in 2013-2017 heeft afgedaan, zijn ook in dit tijdsbestek gedagvaard door het OM. Het gaat in totaal om 862 door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken (zie §6.3, [Figuur 6.1](#)) in 2013-2017 en dus om gemiddeld iets meer dan 170 zaken per jaar. In [Figuur 1](#) is een jaarlijks gemiddelde van ongeveer 170 zaken weergegeven, dat dus zowel overeenkomt met het cohort dagvaarding in 2013-2017, als met het cohort door de rechter afgedane zaken in 2013-2017 waarop de verdeling naar mensenhandelvorm (rechts in de figuur) is gebaseerd.

### Veroordeling

Het gaat in de jaren 2013-2017 om totaal in ieder geval 601 veroordeelde daders van mensenhandel (zie §6.4, [Figuur 6.3](#): 585 veroordelingen en 16 veroordelingen na voeging ter terechtzitting), en dus om gemiddeld in ieder geval 120 veroordeelde daders per jaar. Uit [Figuur 6.3](#) blijkt echter ook dat in de vijfjarige periode in 53 andere zaken mogelijk ook veroordeeld is voor mensenhandel – dit zijn dus nog maximaal 11 veroordelingen per jaar extra. Hierbij gaat het om zaken waarin de registratie van de afdoening van de rechter op feitniveau ontbreekt. Meestal zijn het zaken waarin naast mensenhandel ook sprake is van andere feiten en uit de registratie op zaaksniveau blijkt dat tot een veroordeling is gekomen (zie §6.4, [Figuur 6.3](#): 45). Incidenteel zijn het zaken die ter terechtzitting zijn gevoegd (zie §6.4, [Figuur 6.3](#): 8). Zodoende gaat het gemiddeld om tussen de 120 en 130 veroordelingen per jaar.

### Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

Het gaat in de jaren 2013-2017 om totaal in ieder geval 524 veroordeelde daders van mensenhandel die een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd kregen (zie §6.5.1, [Figuur 6.5](#)), en dus om gemiddeld in ieder geval 105 onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per jaar. Uit [Figuur 6.5](#) blijkt dat dit gebaseerd is op 585 veroordelingen voor mensenhandel. Dit zijn echter niet alle veroordelingen voor mensenhandel in 2013-2017. Het zijn de veroordelingen waarbij vaststaat dat voor mensenhandel is veroordeeld en waarbij de strafoplegging bekend is. Zo zijn er 53 zaken waarin mogelijk sprake is van een veroordeling



voor mensenhandel en aldus ook mogelijk van een opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie hiervoor onder het kopje ‘Veroordeling’). Daarnaast zijn er ook nog 16 veroordelingen voor mensenhandel na een voeging ter terechtzitting (zie §6.4, Figuur 6.3), waarvan de strafoplegging niet bekend is. Het aantal van 105 opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen betreft hierom een onderschatting.

#### Resocialisatie

Informatie over de resocialisatie van daders van mensenhandel is niet opgevraagd in het kader van deze dadermonitor (zie §1.1 en §8.1.1). Zodoende is op dit moment niet bekend hoeveel daders van mensenhandel onder toezicht van de reclassering worden gesteld en daarbij een gedragsinterventie opgelegd krijgen. De Nationaal Rapporteur is voornemens hierover in toekomstige dadermonitoren wel te rapporteren.

#### Recidive

Het aantal daders van mensenhandel dat na veroordeling zich opnieuw inlaat met mensenhandel is niet bekend (zie §1.1 en §8.1.1).

## B2.2 De rechterkant: de verantwoording van de verdeling naar mensenhandelvorm

#### Prevalentie

De verdeling van de daderpopulatie over de vier verschillende mensenhandelvormen is, logischerwijs net zoals de omvang van de daadwerkelijke daderpopulatie zelf (zie §B2.1), niet bekend. Om de strafrechtelijke aanpak toch enigszins in een kader te kunnen plaatsen, is bij de prevalentie aan de rechterkant van de figuur – op de achtergrond – de verdeling weergegeven volgens de prevalentieschatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers in Nederland.<sup>1</sup> Echter, de verdeling over de vier mensenhandelvormen binnen de slachtofferpopulatie is waarschijnlijk niet hetzelfde als de verdeling binnen de daderpopulatie. Dit komt omdat de gemiddelde dader-slachtofferverhouding (één dader kan meerdere slachtoffers maken, en meerdere daders kunnen hetzelfde slachtoffer uitbuiten) waarschijnlijk verschilt per mensenhandelvorm.<sup>2</sup> De vergelijking van de verdeling volgens de slachtofferprevalentie met de verdeling binnen de dadergroep die voorkomt in de strafrechtketen, is daarom dus niet zuiver.

#### Signalering

De verdeling van de signalen van mensenhandel over de vier verschillende mensenhandelvormen is, logischerwijs net zoals het totaal aantal signalen dat bij opsporingsinstanties terecht komt (zie §B2.1), niet bekend.

#### Opsporing

Van de jaarlijks gemiddeld ‘meer dan 200’ verdachten die bij het OM zijn ingeschreven (zie §B2.1), is niet bekend bij welke mensenhandelvorm ze zijn betrokken (zie §5.2.2). De verdeling die in de opsporingsfase aan de rechterkant van de figuur is weergegeven is daarom gebaseerd op de 977 verdachten volgens

<sup>1</sup> Zie *Nationaal Rapporteur, 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2.

<sup>2</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld uit *Nationaal Rapporteur, 2014* (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 134.

het (incomplete) EMM-databestand (zie §B2.1). Bij deze verdachten is (meestal) namelijk wel bekend van welke mensenhandelvorm sprake is (zie §4.3.1). Voor de procentuele verdeling is het kleine aandeel verdachten bij wie de mensenhandelvorm vanwege ontbrekende informatie niet kon worden achterhaald (6%) buiten beschouwing gelaten. Dit omdat de percentages per mensenhandelvorm anders (kleine) onderschattingen zijn, die in vergelijking tot de verdeling in andere fases van de strafrechtketen voor een vertekend beeld kunnen zorgen (het percentage 'onbekend' verschilt namelijk per fase in de strafrechtketen). De aanname hierbij is dan wel dat de verdeling naar mensenhandelvorm binnen de (kleine) groep verdachten zonder bekende mensenhandelvorm ongeveer gelijk is aan de verdeling naar mensenhandelvorm binnen de groep verdachten die wel konden worden ingedeeld bij één van de vier mensenhandelvormen.

Zoals reeds opgemerkt in §B2.1 gaat het bij de verdachten volgens het EMM-databestand echter om een (absolute en procentuele) onderschatting van het aantal verdachten van uitbuiting buiten de seksindustrie (betrokken bij de opsporing door de Inspectie SZW). Om die reden zijn de percentages van de mensenhandelvormen 'binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie' en 'grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie' – volgens het EMM-databestand 3% respectievelijk 7% – niet genoemd, maar als vraagteken gedeut.

#### *Dagvaarding*

Van de jaarlijks gemiddeld ongeveer 170 gedagvaarde verdachten (zie §B2.1), is niet bekend bij welke mensenhandelvorm ze zijn betrokken (zie §5.2.2). De verdeling die in de dagvaardingsfase aan de rechterkant van de figuur is weergegeven, is daarom gebaseerd op het net andere cohort van eveneens ongeveer 170 verdachten van wie de zaak door de rechter in eerste aanleg is afgedaan (zie §B2.1). Bij deze verdachten is (meestal) namelijk wel bekend van welke mensenhandelvorm sprake is, omdat de Nationaal Rapporteur hiernaar aanvullend dossieronderzoek heeft gedaan (zie §6.2.1). Voor de procentuele verdeling is het kleine aandeel verdachten bij wie de mensenhandelvorm vanwege ontbrekende informatie niet kon worden achterhaald (9%) buiten beschouwing gelaten. Dit omdat de percentages per mensenhandelvorm anders (kleine) onderschattingen zijn, die in vergelijking tot de verdeling in andere fases van de strafrechtketen voor een vertekend beeld kunnen zorgen (het percentage 'onbekend' verschilt namelijk per fase in de strafrechtketen). De aanname hierbij is dan wel dat de verdeling naar mensenhandelvorm binnen de (kleine) groep verdachten zonder bekende mensenhandelvorm ongeveer gelijk is aan de verdeling naar mensenhandelvorm binnen de groep verdachten die wel konden worden ingedeeld bij één van de vier mensenhandelvormen.

#### *Veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf*

Op basis van aanvullend dossieronderzoek naar de vonnissen door de Nationaal Rapporteur (zie §6.2.1) konden de veroordeelde daders (aan wie een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd) worden ingedeeld bij één van de vier mensenhandelvormen. Bij de in [Figuur 1](#) weergegeven procentuele verdeling, is het kleine aandeel verdachten bij wie de mensenhandelvorm vanwege ontbrekende informatie niet kon worden achterhaald (4% van de veroordeelde daders en 2% van de daders die een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kreeg opgelegd), buiten beschouwing gelaten. Dit omdat de percentages per mensenhandelvorm anders (kleine) onderschattingen zijn, die in vergelijking tot de verdeling in andere fases van de strafrechtketen voor een vertekend beeld kunnen zorgen (het percentage 'onbekend' verschilt namelijk per fase in de strafrechtketen). De aanname hierbij is dan wel dat de verdeling naar mensenhandelvorm binnen de (kleine) groep verdachten zonder bekende mensenhandelvorm onge-

veer gelijk is aan de verdeling naar mensenhandelvorm binnen de groep verdachten die wel konden worden ingedeeld bij één van de vier mensenhandelvormen.

#### *Resocialisatie*

De verdeling van de daders van mensenhandel in de resocialisatiefase over de vier verschillende mensenhandelvormen is, logischerwijs net zoals het totaal aantal daders in de resocialisatiefase (zie §B2.1), niet bekend.

#### *Recidive*

De verdeling van de daders van mensenhandel die na veroordeling opnieuw mensenhandel plegen over de vier verschillende mensenhandelvormen is, logischerwijs net zoals het totaal aantal recidiverende daders (zie §B2.1), niet bekend.

### **B2.3 De verantwoording van de doorstroompercentages**

In de figuur worden drie doorstroompercentages genoemd.

#### *Het dagvaardingspercentage*

Het dagvaardingspercentage is gebaseerd op het aantal door het OM afgehandelde zaken in 2013-2017, waarvan 70% is afgehandeld met een dagvaarding voor mensenhandel (zie §5.4.1, Figuur 5.7). Merk op dat dit percentage kleiner lijkt dan de verhouding tussen de in Figuur 1 genoemde aantallen: jaarlijks ongeveer 170 dagvaardingen ten opzichte van jaarlijks meer dan 200 verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken/ bij het OM ingeschreven verdachten (zie §B2.1). Deze genoemde aantallen kunnen echter niet tegen elkaar worden afgezet. Het gaat hier namelijk niet om hetzelfde cohort van zaken.

#### *Het veroordelingspercentage*

Het veroordelingspercentage is gebaseerd op het aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken in 2013-2017, waarbij in ieder geval in 70% van de gevallen is veroordeeld voor mensenhandel (zie §6.4, Figuur 6.3). Daarnaast is in 6% van de gevallen uit de registratie niet met zekerheid af te leiden of veroordeeld is voor mensenhandel. Hierbij gaat het om zaken waarin de registratie van de afdoening van de rechter op feitniveau ontbreekt (zie §B2.1). Om deze reden is in Figuur 1 een veroordelingspercentage van 70%-75% weergegeven. Merk op dat dit veroordelingspercentage overeenkomt met de verhouding tussen de in Figuur 1 genoemde aantallen: jaarlijks ongeveer 120 tot 130 veroordelingen ten opzichte van jaarlijks ongeveer 170 gedagvaarde verdachten (zie §B2.1). Dit komt omdat het aantal gedagvaarde verdachten gelijk is aan het aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken (waaronder veroordelingen), dat weliswaar een net ander cohort betreft (zie §B2.1).

#### *Het percentage (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen*

Het percentage onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is gebaseerd op de zaken waarin vaststaat dat de rechter tot een veroordeling is gekomen in 2013-2017 en waarbij de strafoplegging bekend is, wat dus in 90% van de gevallen een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf betreft (zie §6.5.1, Figuur 6.5). Merk op dat de genoemde aantallen in Figuur 1 – jaarlijks meer dan 105 onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en jaarlijks ongeveer 120 tot 130 veroordelingen (zie §B2.1) – in principe wel tegen elkaar zijn af te zetten, omdat het hetzelfde cohort betreft. Immers, alle verdachten die in 2013-2017 een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kregen opgelegd, zijn ook in dit tijdsbestek veroordeeld. Omdat het aantal veroordelingen

echter niet precies bekend is (zie §B2.1), is ook het aantal opgelegde vrijheidsstraffen dat niet, waardoor op basis van de weergegeven aantallen niet het precieze percentage berekend kan worden. Alsnog lijkt het genoemde percentage van 90% wat groter dan wanneer het jaarlijks aantal vrijheidsstraffen (>105) tegen het jaarlijks aantal veroordelingen (120-130) wordt afgezet. Dit komt omdat van de zaken die na voeging ter terechtzitting tot een veroordeling hebben geleid, de strafoplegging niet bekend is. Deze zaken zijn wel meegeteld bij het aantal veroordelingen (zie §6.4, Figuur 6.3), maar niet bij het aantal veroordelingen waarbij de strafoplegging bekend is (zie §6.5.1, Figuur 6.5).

## B3 Jurisprudentie-overzicht

### *Europees Hof voor de Rechten van de Mens*

- EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*)
- EHRM 30 maart 2017, nr. 21884/15 (*Chowdry t. Griekenland*)
- EHRM 19 juli 2018, nr. 60561/14 (*S.M. t. Kroatië*)

### *Hoge Raad*

- HR 19 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AX9215.
- HR 2 juni 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BI7099
- HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, NJ 2010/598
- HR 20 december 2011, ECLI:NL:HR:2011:BR0448
- HR 17 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4004, NJ 2012/68
- HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW3751
- HR 25 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1100
- HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2467
- HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309
- HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:554, NJ 2016/315
- HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857, NJ 2016/314
- HR 16 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:884
- HR 3 oktober 2017, ECLI:NL:HR:2017:3483
- HR 2 oktober 2018, ECLI:NL:HR:1823
- HR 16 oktober 2018, ECLI:NL:PHR:2018:394
- HR 16 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1941
- HR 16 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1945
- HR 13 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2011
- HR 23 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2165
- HR 12 maart 2019, ECLI:NL:PHR:2019:217

### *Hoven*

- Hof Den Haag 24 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1524
- Hof Amsterdam 27 september 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:5011.
- Hof Den Haag 9 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3648
- Hof Den Haag 16 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3418
- Hof Den Haag 16 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3639
- Hof Den Haag 16 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3641

- Hof Den Haag 16 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3647
- Hof Arnhem-Leeuwarden 28 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1971
- Hof Den Bosch 19 maart 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:1268
- Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3458
- Hof Den Haag 27 juni 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1688
- Hof Arnhem-Leeuwarden 30 januari 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:755

#### *Rechtbanken*

- Rb. Groningen 14 oktober 2010, ECLI:NL:RBGRO:2010:BO0435
- Rb. Haarlem 8 december 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BO8985
- Rb. Midden-Nederland 9 juli 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:2679
- Rb. Noord-Nederland van 24 maart 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1848
- Rb. Haarlem 30 juni 2016, ECLI:NL:RBHAA:2016:7262
- Rb. Limburg 10 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:9602
- Rb. Limburg 13 april 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3335
- Rb. Noord-Nederland 18 april 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1462
- Rb. Amsterdam 19 juni 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4595
- Rb. Noord-Nederland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2245
- Rb. Den Haag 7 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7494
- Rb. Noord-Nederland 27 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2999
- Rb. Rotterdam 28 juli 2017, ECLI:NR:RBROT:2017:6451
- Rb. Amsterdam 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5516
- Rb. Noord-Holland 7 september 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:7507
- Rb. Overijssel 16 oktober 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3890
- Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:5968
- Rb. Noord-Nederland 22 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5035
- Rb. Gelderland 19 december 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:6596
- Rb. Gelderland 19 december 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:6598
- Rb. Amsterdam 25 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:390
- Rb. Rotterdam 25 januari 2018, ECLI:NR:RBROT:2018:390
- Rb. Rotterdam 25 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:563
- Rb. Amsterdam 12 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:738
- Rb. Overijssel 22 februari 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:553
- Rb. Overijssel 22 februari 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:555
- Rb. Overijssel 22 februari 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:557
- Rb. Rotterdam 25 januari 2018, ECLI:NR:RBROT:2018:390
- Rb. Den Haag 27 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2285
- Rb. Den Haag 8 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2682
- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3910
- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3901
- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3902
- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3903
- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3904
- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3905
- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3907
- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3909

- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3899
- Rb. Den Haag 23 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3911
- Rb. Amsterdam 3 april 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:1960
- Rb. Amsterdam 17 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:4028
- Rb. Noord-Holland 29 mei 2018 (niet gepubliceerd)
- Rb. Amsterdam 19 juli 2018, ECLI:RBAMS:2018:5134
- Rb. Amsterdam 20 september 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:6721
- Rb. Rotterdam 25 september 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8058
- Rb. Amsterdam 28 september 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:6931
- Rb. Amsterdam 28 september 2018 ECLI:NL:RBGEL:2018:6932
- Rb. Gelderland 1 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4150
- Rb. Noord-Nederland 8 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:3903
- Rb. Amsterdam 18 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7406
- Rb. Den Haag 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:12549
- Rb. Rotterdam 23 november 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8790
- Rb. Noord-Nederland 18 december 2018, ECLI:RBNNE:2018:5201
- Rb. Gelderland 2 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:7

#### *Raad van State*

- ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:196
- ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856





## B4 Bijlagetabel

Tabel B1 geeft aanvulling op Tabel 7.2 in §7.6.

**Tabel B1** Geboortelanden van de verdachten van mensenhandel die gedagvaard zijn in de periode 2013-2017, per mensenhandelvorm (N=860)

	Binnen-landse seksuele uitbuiting	Binnen-landse uitbuiting buiten de seks-industrie	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seks-industrie	Mensenhandel-vorm onbekend	Totaal
Afghanistan	2	1	1	0	0	4
Albanië	0	0	2	0	1	3
Angola	1	0	0	0	0	1
Australië	0	0	1	0	0	1
België	1	0	1	0	2	4
Brazilië	1	0	4	1	0	6
Bulgarije	2	0	48	1	2	53
China	1	0	2	14	0	17
Democratische Republiek Congo	4	0	0	0	1	5
Denemarken	0	0	1	0	0	1
Dominicaanse Republiek	0	0	1	0	0	1
Duitsland	1	0	1	1	1	4
Egypte	0	0	1	0	0	1
Filipijnen	0	0	0	2	0	2
Frankrijk	0	1	0	0	0	1
Griekenland	0	0	1	0	0	1
Guyana	0	0	0	0	1	1
Hongarije	3	0	71	4	1	79
Ierland	0	0	1	0	0	1
India	0	0	0	1	0	1

	Binnen-landse seksuele uitbuiting	Binnen-landse uitbuiting buiten de seks-industrie	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seks-industrie	Mensenhandel-vorm onbekend	Totaal
Indonesië	0	1	0	2	1	4
Irak	0	0	0	0	2	2
Iran	1	0	1	0	0	2
Italië	2	0	0	0	0	2
Ivoorkust	1	0	0	0	0	1
Joegoslavië	4	1	2	3	2	12
Libanon	1	0	0	0	2	3
Litouwen	0	0	1	0	0	1
Marokko	20	1	0	4	3	28
Nederland	253	32	50	16	32	383
Nederlandse Antillen	22	1	2	1	3	29
Nigeria	0	0	1	0	0	1
Pakistan	0	0	1	0	0	1
Peru	1	0	1	0	0	2
Polen	2	0	3	4	0	9
Roemenië	3	0	61	5	4	73
Rwanda	1	0	0	0	0	1
Sierra Leone	1	0	0	0	0	1
Singapore	0	0	1	0	0	1
Slowakije	1	0	0	0	0	1
Somalië	4	0	1	0	0	5
Sovjet-Unie	3	0	5	0	0	8
Sri Lanka	0	0	1	0	1	2
Suriname	27	0	1	3	4	35
Syrië	0	0	2	0	0	2
Thailand	1	0	0	0	1	2
Tsjecho-Slowakije	0	0	1	0	0	1
Turkije	9	0	7	7	2	25
Venezuela	1	0	0	0	0	1
Verenigd Koninkrijk	1	5	0	0	0	6
Vietnam	0	0	0	0	2	2
Zambia	1	0	0	0	0	1
Onbekend	0	0	17	2	7	26
<b>Totaal</b>	<b>376</b>	<b>43</b>	<b>295</b>	<b>71</b>	<b>75</b>	<b>860</b>

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)



# 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 Herman Bolhaar. Hij wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door een team van onderzoekers afkomstig uit diverse disciplines.

## 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 en de aanpak: 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.

---

### Postadres

Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
Telefoon: 070 370 45 14  
[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)  
[@NLRapporteur](https://twitter.com/NLRapporteur)

April 2019