



## Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de leden van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)

### Contactpersoon

Ons kenmerk  
14030

Datum 10 januari 2023

Onderwerp Input Nationaal Rapporteur voor het Commissiedebat Mensenhandel en Prostitutie

Geachte leden van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid,

Op 19 januari 2023 komt u bijeen voor het commissiedebat mensenhandel en prostitutie.

Jaarlijks worden naar schatting zo'n 5.000 mensen in Nederland slachtoffer van mensenhandel. Dit kan variëren van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting, tot arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. Al deze vormen van uitbuiting zijn een ernstige aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op de persoonlijke vrijheid. Het is daarom van groot belang dat we mensenhandel in de eerste plaats proberen te voorkomen. En als het toch plaatsvindt, het zo snel mogelijk te stoppen, slachtoffers te beschermen en hulp te bieden en daders op te sporen, om deze daders vervolgens te vervolgen, te veroordelen, én te resocialiseren. En door middel van tijdige en passende maatregelen te zorgen dat herhaald slachtoffer- en daderschap wordt voorkomen. Het is goed om te zien dat de Tweede Kamer het belang van dit onderwerp onderschrijft en hier een commissiedebat aan wijdt.

### Jongeren extra kwetsbaar

Al jarenlang vraagt de Nationaal Rapporteur aandacht voor een van de meest kwetsbare slachtoffer- én dadergroepen van mensenhandel: jongeren. Uit de meest recente [Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020](#) blijkt dat minderjarige slachtoffers nog altijd weinig worden gemeld. Zij dreigen nog kwetsbaarder te worden doordat zij steeds verder uit beeld raken. De meest voorkomende vorm van uitbuiting bij minderjarige slachtoffers is seksuele uitbuiting. Seksuele uitbuiting van minderjarigen komt daarnaast steeds meer online tot stand, waarbij ook de daders steeds jonger worden. Daardoor is het voor de politie moeilijker om op te sporen, en ook voor ouders, school en omgeving wordt het steeds lastiger om (potentieel) slachtoffer- en daderschap in beeld te krijgen. Het vroeg signaleren van (potentiële) daders en slachtoffers, zowel online als offline, verloopt nog moeizaam, en dat is des te zorgelijker omdat deze jonge mensen nog een heel leven voor zich hebben. Ook uit de [Dadermonitor mensenhandel 2015-2019](#) blijkt een toename van het aantal jonge daders: een kwart van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting is jonger dan 23 jaar. Ook bij daders van criminele uitbuiting valt de leeftijd op: een vijfde van hen is jonger dan 23 jaar.

## **Grote kans op herhaald slachtoffer- en daderschap**

**Datum**  
10 januari

Bovendien blijkt uit de meest recente Slachtoffer- en Dadermonitor mensenhandel dat zowel het risico op herhaald slachtofferschap als herhaald daderschap (recidive) aanzienlijk is. Maar liefst 45% van de slachtoffers gesignaleerd bij de politie wordt binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer van een delict. Soms opnieuw van mensenhandel, maar ook mishandeling, bedreiging en seksueel geweld komen veel voor.

Uit de [Dadermonitor mensenhandel 2017-2021](#) blijkt dat 36% van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting binnen 2 jaar een nieuw delict pleegt, na 7 jaar is dit opgelopen naar 65%. Deze delicten zijn vaak ernstig en betreffen veelal vermogens-, gewelds- en drugsdelicten. Bij bijna 10% van de daders die binnen 5 jaar opnieuw een delict pleegt, gaat het opnieuw om mensenhandel. Bovendien is de jonge leeftijd van recidiverende daders zorgelijk: 42% is jonger dan 23 jaar.

Deze hoge aantallen van zowel herhaald slachtofferschap als recidive onderstrepen de urgentie om te komen tot een persoonsgericht hulpaanbod vanaf het moment dat iemand als mogelijk slachtoffer in beeld komt. Ook voor daders dient naast strafoplegging te worden voorzien in een specifiek reclasseringsaanbod. Daarin moet zowel voldoende expertise zijn van mensenhandel als voldoende aandacht voor onderliggende kwetsbaarheden. Immers, het blijkt dat het moeilijk is duurzaam uit deze situatie te ontsnappen. Er zit dus ook een economisch perspectief aan het bestrijden van deze ondermijnende vorm van criminaliteit, namelijk het voorkomen dat er veel zorg- en strafinterventies nodig blijven voor dezelfde opgroeiende groep (herhaalde) daders en slachtoffers.

## **Strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting blijft achter**

Arbeidsmigranten die naar Nederland komen, lopen vanwege hun kwetsbare positie het risico uitgebuit te worden. Signalen van uitbuiting worden vaak niet herkend door de betrokken instanties. Tegelijkertijd bleek uit mijn publicatie op 18 oktober jl. dat arbeidsuitbuiting de meest gemelde vorm is van uitbuiting bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha). Slachtoffers komen veelal uit Midden- en Oost-Europa.

Ondanks de hoge aantallen slachtoffers, blijft de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting ernstig achter ten opzichte van andere mensenhandelvormen en loopt het aantal strafrechtelijke onderzoeken zelfs terug.

Uit mijn onderzoek voor de Dadermonitor mensenhandel 2017-2021 is gebleken dat de afdeling opsporing van de Nederlandse Arbeidsinspectie enkel die meldingen oppakt, waar sprake is van aanknopingspunten om een opsporingsonderzoek naar arbeidsuitbuiting te starten. Slechts 7% van de meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting is afkomstig van de Nederlandse Arbeidsinspectie zelf.

Uit de cijfers blijkt bovendien dat slechts een klein deel van de meldingen wordt beoordeeld als mogelijke arbeidsuitbuiting. Veel meer meldingen worden beoordeeld als ernstige benadeling en worden bestuursrechtelijk afgedaan. Benadeelden hebben in dat geval niet de rechten die slachtoffers van mensenhandel toekomen, zoals hulpverlening, opvang of eventueel een tijdelijke verblijfsvergunning.

De criteria om uit te gaan van ernstige benadeling overlappen bovendien met indicaties voor arbeidsuitbuiting. Juist omdat in de fase van signalering nog veel onduidelijk is, zou de drempel om uit te gaan van mogelijke arbeidsuitbuiting laag moeten liggen. Bovendien biedt het wetsartikel 273f Wetboek van Strafrecht ruimte om ook minder ernstige vormen van arbeidsuitbuiting te vervolgen.

**Datum**  
10 januari

### **Slachtoffers van mensenhandel in migratiestromen**

Na een grote stijging in het aantal slachtoffers van Afrikaanse, voornamelijk Nigeriaanse, afkomst in 2019, daalde dit aantal drastisch in 2020 en 2021. Mogelijk heeft deze daling te maken met de wijziging van de Vreemdelingencirculaire per augustus 2019, waardoor slachtoffers van mensenhandel met een Dublinclaim geen bedenktijd meer wordt aangeboden.<sup>1</sup>

Momenteel staat de Dublinoverdracht van slachtoffers van mensenhandel vanuit Nederland ter discussie. Volgens de Richtlijn 2004/81/ EG van de Raad van de Europese Unie mogen er geen 'verwijderingsmaatregelen' worden genomen ten aanzien van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gedurende de bedenktijd. In 2021 zijn door de rechtbank Den Haag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie hierover een prejudiciële vragen gesteld. Op 20 oktober 2022 heeft het Hof uitspraak gedaan in deze zaak. Daarin wordt gesteld dat een Dublinoverdracht valt onder het begrip 'verwijderingsmaatregel'. Een slachtoffer mag volgens deze uitspraak daarom tijdens de bedenktijd niet worden overgedragen ongeacht de Dublinclaim. Bovendien stelt het Hof dat de vreemdelingrechtelijke bescherming onder de Richtlijn zich niet beperkt tot slachtoffers die geen verblijfsrecht hebben in Nederland. Dertdelanders die rechtmatig verblijf hebben, zoals slachtoffers met een Dublinclaim, zijn daarom niet uitgesloten van bijvoorbeeld de bedenktijd en een tijdelijke verblijfsvergunning.

Naar aanleiding van de uitspraak van het Hof gaat het ministerie van Justitie en Veiligheid het beleid ten aanzien van vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers – waaronder die met een Dublinclaim – aanpassen. Ik volg deze ontwikkelingen met bijzondere aandacht.

Eerder constateerde mijn bureau, o.a. in de eerder genoemde Slachtoffermonitor, dat het koppelen van opvang en daarmee passende hulpverlening aan verblijfsstatus problematisch is omdat dit verblijfsrecht is gekoppeld aan de strafprocedure. Daarmee is de opvang en hulpverlening indirect ook gekoppeld aan de strafprocedure. Het systeem van hulpverlening voor buitenlandse slachtoffers, specifiek die zonder verblijfsrecht, moet zo worden ingericht dat zij de bescherming en zorg krijgen waar zij recht op hebben, conform Europeesrechtelijke verplichtingen.

### **Wijziging artikel 273f Sr**

Momenteel wordt er door het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezamenlijk gewerkt aan een wijziging van artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Begin 2023 zal het wetsvoorstel in formele consultatie gaan, maar mijn medewerkers en ik zijn reeds bij het traject betrokken en hebben input kunnen leveren. Ik onderschrijf het

---

<sup>1</sup> Paragraaf B8.3 van de Vreemdelingencirculaire is zo aangepast dat Dublinclaimanten enkel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 3.48, eerste lid, onder a, c of g van het Vreemdelingenbesluit wanneer het OM heeft vastgesteld dat de aanwezigheid van deze vreemdeling in Nederland noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek.

belang van aanpassing van het huidige, complexe, wetsartikel en ondersteun het voornemen om het begrip arbeidsuitbuiting te verduidelijken en te verruimen.

**Datum**  
10 januari

## **Evaluatie**

Recentelijk is de wettelijk verplichte vierjaarlijkse evaluatie van mijn instituut afgerond. In de evaluatie spreken de onderzoekers van een hoge externe waardering voor de kwaliteit van het onderzoek, de verspreiding van kennis en inzicht, en dat de effectiviteit van mijn instituut goed is. Vanwege de zelfstandigheid van mijn organisatie hecht ik grote waarde aan deze evaluatie en geef ik daarbij grote complimenten aan mijn voorganger. Opvolgend is samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid een aantal zaken in gang gezet. Zo is er budget toegekend wat mij in staat stelt mijn wettelijke onafhankelijke taak ordentelijk uit te kunnen voeren; is er een traject in gang gezet om de wettelijke grondslag onder de gegevensverzameling voor mijn bureau aanzienlijk te verbeteren en wordt er op dit moment gewerkt aan het bestuursakkoord en de minister van Justitie en Veiligheid, die wettelijk verantwoordelijk is voor de randvoorwaarden ten behoeve van de werkzaamheden van mijn instituut. In dit bestuurlijk akkoord zullen we samen vastleggen welke processen doorlopen moeten worden om de zorgplicht nog beter gestalte te geven.

Zoals ik begon, het is zeer goed om te lezen dat u dit commissiedebat heeft. Mensenhandel maakt mensen ondergeschikt aan een verdienmodel of macht en ondermijnt daarmee de fundamenteën onder onze maatschappij waarbij belangrijke waarden als participatie, zelfontplooiing en zelfbeschikking bruusk doorkruist worden door een praktijk die vaak ook nog gepaard gaat met mentaal en/of fysiek geweld. Gekeken naar het groot aantal jongeren betrokken bij dit misdrijf, is het zeer urgent dit als Nederland op de juiste manier te bestrijden en waar dat kan, voorkomen.

Uiteraard ben ik graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten, bijvoorbeeld in een technische briefing of in een persoonlijk gesprek.

Met vriendelijke groet,



mevr. C.R.J.J. (Conny) Rijken  
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en  
Seksueel Geweld tegen Kinderen*