

28 638 Mensenhandel

Nr. 252 Brief van de minister voor Rechtsbescherming en de
staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2024

Op 28 februari 2024 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) haar rapport 'Brede blik op ouderschap' gepubliceerd.

Het kabinet dankt de Nationaal Rapporteur voor het gedane onderzoek, de publicatie van de resultaten en de hieruit voortkomende aanbevelingen. Het onderzoek brengt voor het eerst de criminele carrières van daders van seksuele uitbuiting in kaart en levert hiermee nieuwe waardevolle inzichten over deze specifieke dadergroep. Mensenhandel is complex en maakt niet alleen slachtoffers maar ook daders die later slachtoffer kunnen worden. De inhoud van het rapport laat zien dat het in kaart brengen van dadergroepen een belangrijk onderdeel is bij het aanpakken van mensenhandel.

De Nationaal Rapporteur doet op basis van het onderzoek vier aanbevelingen. De eerste aanbeveling heeft betrekking op het werk van het Openbaar Ministerie (OM), de rechter en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), waardoor deze valt binnen de portefeuille van beide ministers. De tweede en derde aanbeveling hebben betrekking op het werk van de reclassering, een onderwerp dat in de portefeuille van de minister voor Rechtsbescherming valt. De vierde aanbeveling raakt meer in het algemeen aan het thema mensenhandel en is daarom de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

In het vervolg van deze brief wordt, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, eerst in het algemeen op het rapport ingegaan. Vervolgens worden de aanbevelingen met bijbehorende reactie uitgelicht.

1. Algemene reactie

Bevindingen Nationaal Rapporteur

Het onderzoek brengt voor het eerst de criminele carrières van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting in kaart door de gegevens van 630 daders die in Nederland voor de rechter zijn gebracht en van wie de mensenhandelzaak bij het OM is ingeschreven in de tienjarige periode 2008-2017 te analyseren. Hieruit blijkt dat deze groep hoger scoort op alle onderzochte

risicofactoren, waaronder geestelijke gezondheidsproblemen, opgroeien in een instabiele gezinssituatie en het vaker hebben van een criminele sociale omgeving. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van de Nationaal Rapporteur dat het beschermend effect van werk, partner en kinderen bij deze dadergroep beperkt is. Het pleeggedrag kan – deels – verklaard worden door het samenspel van de eerdergenoemde factoren.

In het algemeen geldt voor daders van binnenlandse seksuele uitbuiting dat zij een bredere criminele carrière hebben waarin zij zich schuldig maken aan verschillende typen delicten. Het eerste delict wordt door het overgrote deel van deze dadergroep gepleegd als ze minderjarig zijn (65%). Het delict mensenhandel wordt als eerste gepleegd als ze volwassen zijn (94%). Hiervan is iets meer dan de helft (52%) jonger dan 25 jaar.

Het onderzoek van de Nationaal Rapporteur laat zien dat binnen deze groep vier dadergroepen kunnen worden onderscheiden met elk een eigen pleegprofiel. De start van de groep incidentele plegers (36% van de onderzochte daders) hun criminele carrière met het delict mensenhandel. Echter stopt ongeveer de helft van deze groep met het plegen van delicten na het plegen van mensenhandel.

Deze groep scoort lager op risicofactoren zoals het hebben van een criminele sociale omgeving. Daarnaast is er een groep (28% van de onderzochte daders) waarvan het pleeggedrag piekt in de adolescentie en jongvolwassenheid (tussen de 15 en 22 jaar) en het risico op dit gedrag later afneemt. Opvallend aan deze groep is dat slechts een vijfde een startkwalificatie heeft. In tegenstelling tot de groep die vroeg piekt, is er ook nog een groep (21% van de onderzochte daders) die laat piekt qua pleeggedrag (tussen 22 en 33 jaar). Een groot deel hiervan heeft een uitkering of geen inkomen tijdens het plegen van mensenhandel. Ten slotte is er nog de groep continue plegers (15% van de onderzochte daders). Daders binnen deze groep plegen het vaakst en de meest verschillende typen delicten, zowel voor als na het mensenhandeldelict, en scoort het hoogst op de volgende risicofactoren: het hebben van een instabiele en complexe gezinssituatie, het niet hebben van een startkwalificatie en wel van een criminele sociale omgeving.

Algemene reactie

Daders van mensenhandel die misbruik maken van kwetsbare slachtoffers dienen hard te worden aangepakt. Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vormen hier geen uitzondering op. Dagelijks zijn onder meer de politie, het OM, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) hard bezig met het opsporen of vervolgen van daders. Daarnaast is mensenhandel als landelijke beleidsdoelstelling voor de taakuitvoering van de politie in de Veiligheidsagenda voor de periode 2023-2026 opgenomen en zijn

hierover kwantitatieve en kwalitatieve afspraken gemaakt. Over de voortgang van de afspraken uit de Veiligheidsagenda, waaronder de afspraken omtrent mensenhandel, wordt uw Kamer jaarlijks door middel van het Departementaal Jaarverslag van JenV geïnformeerd.

Bij de aanpak van daders is het van belang te voorkomen dat veroordeelde plegers van mensenhandel opnieuw een delict plegen na hun vrijlating. Hiervoor zijn passende interventies nodig die het meest effectief zijn in het verlagen van het recidiverisico en die de succesvolle resocialisatie van deze dadergroep faciliteren. Daarom is de daderaanpak meegenomen in het versterkte Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel. Naar aanleiding van het onderzoek van de Nationaal Rapporteur en gesprekken met betrokken partners, zijn aan dit Actieplan twee acties toegevoegd die de aanpak van daders van mensenhandel versterken.

Aanbeveling 1: *De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming aan om ervoor te zorgen dat voor alle (gedagvaarde) daders van binnenlandse seksuele uitbuiting een reclasseringsadvies wordt aangevraagd door het OM, de rechter en/of DJJ, waarna een advies wordt uitgebracht door de reclassering.*

In de Dadermonitor mensenhandel 2017 – 2021 heeft de Nationaal Rapporteur eerder geconstateerd dat het aantal veroordeelde mensenhandelaren die onder toezicht van de reclassering staan minimaal is. Het recidiverisico van deze groep is groot, iets wat door het hoge risicoprofiel van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting in het onderzoek van de Nationaal Rapporteur wordt bevestigd. Het inzetten op resocialisatie is van groot belang om het risico op recidive zo laag mogelijk te houden. Het uitbrengen van een reclasseringsadvies voor alle gedagvaarde daders van binnenlandse seksuele uitbuiting is daarom van groot belang, aldus de Nationaal Rapporteur.

Wij delen de mening van de Nationaal Rapporteur dat het recidiverisico van veroordeelde mensenhandelaren zo laag mogelijk moet worden gehouden om enerzijds nieuwe slachtoffers te voorkomen en anderzijds daders terug te laten keren in de maatschappij. Een reclasseringsadvies kan hier, zoals de Nationaal Rapporteur terecht opmerkt, een bijdrage aan leveren. Het OM hanteert op dit moment al het uitgangspunt dat in elke mensenhandelzaak een reclasseringsadvies kan worden aangevraagd. Het overwegen van een aanvraag gebeurt naar aanleiding van de omstandigheden van het geval. Hierbij spelen twee vragen een belangrijke rol, namelijk of het OM aanvullende informatie nodig heeft om in te schatten op welke recidiverisico's kan worden geïntervenieerd en of deze informatie kan worden

verkregen. Indien op voorhand duidelijk is dat een verdachte medewerking aan interventies volledig afwijst, is het opstellen van een advies namelijk weinig zinvol en wanneer de benodigde informatie niet verkrijgbaar is, de benodigde informatie niet verkrijgbaar is kan de reclassering geen adequaat advies opstellen.

Naast het aanvragen van een reclasseringsadvies ten behoeve van de zitting zijn er ook mogelijkheden om tijdens de executie van een gevangenisstraf tot een succesvolle resocialisatie van een veroordeelde mensenhandelaar te komen. Zo kan het OM bij een voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde stellen. Deze bijzondere voorwaarden komen grotendeels overeen met de bijzondere voorwaarden die de rechter in zijn vonnis kan stellen. Het OM kan de reclassering hierbij om een advies vragen.

Daarnaast zal in het kader van het versterkte Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel een onderzoek worden uitgevoerd dat zal bestaan uit twee deelvragen. De eerste onderzoeksvraag focust op het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk in relatie tot resocialisatie en het inschatten van het recidiverisico. Deelvraag twee legt zich toe op het in kaart brengen van de criminogene factoren die ten grondslag kunnen liggen op eventueel herhaald daderschap. De resultaten uit dit onderzoek kunnen bijdragen aan het nemen van passende maatregelen voor het verlagen van het recidiverisico of het versterken van de resocialisatie.

Aanbeveling 2: *De Nationaal Rapporteur beveelt de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om ervoor te zorgen dat de drie reclasseringsorganisaties en de jeugdreclassering de bevindingen uit dit onderzoek over (de verschillende groepen) daders van binnenlandse seksuele uitbuiting binnen de eigen organisatie actief verspreiden, en gebruiken bij de interpretatie van de uitkomsten van de risicotaxatie (het professioneel oordeel) en bij het adviseren en bepalen van de in te zetten interventies.*

De resultaten van het onderzoek van de Nationaal Rapporteur laten duidelijk zien dat er geen homogene groep daders van binnenlandse seksuele uitbuiting bestaat. Er zijn binnen deze groep vier groepen met verschillende pleegprofielen te onderscheiden met elk bijbehorende persoonlijke kenmerken en criminele en sociale omgevingen. Deze inzichten kunnen de reclassering helpen bij het bieden van een passend resocialisatieaanbod en maatwerk, aldus de Nationaal Rapporteur. De reclassering bepaalt namelijk door middel van het risicotaxatie- en adviesinstrument RISC en een afweging van de betrokken reclasseringsmedewerker (het professioneel oordeel) wat benodigd is om recidive te beperken. Het actief verspreiden van de informatie over de vier verschillende

groepen met bijbehorende pleegprofielen binnen de reclasseringsorganisaties en het gebruiken ervan bij het professioneel oordeel en bij de advisering van in te zetten interventies, draagt bij aan het leveren van maatwerk, aldus de Nationaal Rapporteur.

De minister voor Rechtsbescherming neemt deze aanbeveling over; deze sluit ook aan op huidige ontwikkelingen. Naar aanleiding van het Actieplan van het programma Samen tegen Mensenhandel – wat een bredere doelgroep betreft dan enkel daders van binnenlandse seksuele uitbuiting – ontwikkelt de reclassering bijvoorbeeld een e-learning-module om reclasseringswerkers te helpen mensenhandel beter te leren herkennen en hier beter mee om te leren gaan.

Aanbeveling 3: *De Nationaal Rapporteur beveelt de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om financiële middelen en capaciteit vrij te maken, waarmee de drie reclasseringsorganisaties en de jeugdreclassering (kunnen laten) onderzoeken welke bestaande, dan wel nieuw te ontwikkelen, interventie(s) er nodig zijn om de specifieke mensenhandelrecidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij is specifiek aandacht nodig voor de criminele sociale context. De reclasseringsorganisaties zetten deze interventies vervolgens in bij alle onder toezicht gestelde daders van binnenlandse seksuele uitbuiting en monitoren gelijktijdig de effectiviteit ervan.*

In totaal maakt 9% van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zich binnen vijf jaar opnieuw schuldig aan mensenhandel. Dit blijkt uit de Dadermonitor 2017 - 2021 van de Nationaal Rapporteur. Daarnaast heeft deze groep daders vaak minimaal een crimineel persoon in hun naaste sociale omgeving en maakt een deel hiervan, bijvoorbeeld broers, zussen en/of partners, zich eveneens schuldig aan mensenhandel. Dit is een opvallende constatering volgens de Nationaal Rapporteur, omdat hier minder vaak sprake van is bij criminele broers, zussen en partners van andere daders en van personen die geen delicten plegen.

De Nationaal Rapporteur constateert dat het hoge risico van mensenhandelrecidive van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting en de hoge mate waarin de sociale omgeving van deze dadergroep hierin een rol speelt, aanleiding zijn voor het onderzoeken van bestaande of nieuwe specifieke interventies gericht op de criminele sociale context die kunnen bijdragen aan het terugdringen van het recidiverisico. Deze kunnen vervolgens worden ingezet bij daders van binnenlandse seksuele uitbuiting die onder toezicht van de reclassering staan en aanvullend kunnen zijn op interventies specifiek voor een van de eerdergenoemde pleegprofielen. Het meten van de effectiviteit hiervan is van belang en dient via monitoring in de gaten te worden gehouden. De

Nationaal Rapporteur roept dan ook op om meer financiële middelen en capaciteit vrij te maken zodat bestaande en nieuwe interventies kunnen worden ontwikkeld en/of onderzocht door de drie reclasseringsorganisaties en de jeugdreclassering.

De minister voor Rechtsbescherming neemt deze aanbeveling ook over en zal hiervoor in gesprek gaan met de reclassering over de effectiviteit van de bestaande interventies, specifiek die interventies die gericht zijn op de (criminele) sociale context, waarbij de focus zal liggen op het effect dat deze interventies hebben op het voorkomen van specifieke recidive. Daarna zal worden gezien of de ontwikkeling van nieuwe interventies nodig is.

Aanbeveling 4: *De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister van Justitie en Veiligheid aan om onderzoek te (laten) doen naar de groep incidentele plegers van binnenlandse seksuele uitbuiting, waaronder vrouwelijke plegers en plegers die als eerste delict mensenhandel plegen. Dit om de kennis over deze groep atypische daders te vergroten en om inzicht te krijgen in hoe voorkomen kan worden dat zij zich (in eerste instantie) inlaten met mensenhandel.*

In haar onderzoek concludeert de Nationaal Rapporteur dat de groep incidentele plegers de grootste dadergroep van binnenlandse seksuele uitbuiting is en voor meer dan een kwart van alle mensenhandelzaken verantwoordelijkheid draagt. Opvallend is dat zij ondanks dit ruime aandeel het meest afwijken van het stereotiepe beeld van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting.

Enkele atypische kenmerken van deze groep zijn onder meer het hoge percentage vrouwelijke plegers (24%), hun relatief hoge leeftijd (30,4 jaar) wanneer zij voor het eerst mensenhandel plegen en hun beperkte criminele carrière ten aanzien van zowel pleegfrequentie als het aantal soorten delicten. Echter is de snelle opmars die deze groep als mensenhandelaar maakt het meest opvallend. Het is vergeleken met andere dadergroepen uitzonderlijk dat van deze groep incidentele plegers een groot deel slechts betrokken is bij 2 andere strafzaken voorafgaand aan hun eerste mensenhandelzaak of deze zaak zelfs de start van hun criminele carrière kenmerkt (29%).

De Nationaal Rapporteur roept daarom op onderzoek naar de groep incidentele plegers van binnenlandse seksuele uitbuiting te doen om meer inzicht te krijgen in de factoren die van invloed zijn op het pleeggedrag van deze groep. Een dergelijk onderzoek kan waardevolle informatie en inzichten opleveren in hoe kan worden voorkomen dat deze groep zich toelegt op het plegen van mensenhandel.

Zoals de Nationaal Rapporteur terecht opmerkt, kan het doen van onderzoek een belangrijke bijdrage leveren aan het bestrijden van mensenhandel. Het inzichtelijk maken van factoren die mensenhandelaren ertoe brengen om over te gaan tot het plegen van dit misdrijf is hier een goed voorbeeld van. Het is van belang te voorkomen dat veroordeelde plegers opnieuw een delict plegen na hun vrijlating. Hiervoor zijn passende interventies nodig waarbij dient te worden gekeken welke daarvan het meest effectief zijn en het recidiverisico beperken. Het in kaart brengen van een goede inschatting van het risico op herhaling en dus ook de factoren die hieraan kunnen bijdragen, zijn daarom cruciaal. Alleen zo kunnen passende interventies worden ingezet.

Naar aanleiding van het rapport 'Brede blik op daderschap' van de Nationaal Rapporteur en de gesprekken met ketenpartners is in het versterkte Actieplan Samen tegen mensenhandel een onderzoek opgenomen. Het betreft, zoals hierboven reeds toegelicht, een gefaseerd onderzoek bestaande uit twee deelvragen waarvan de eerste zich zal toeleggen op het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk rondom het inschatten van recidiverisico en resocialisatie. De tweede deelvraag heeft als doel het inzichtelijk maken van de criminogene factoren die van invloed zijn op herhaling. Wij hopen met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan maatregelen voor het voorkomen van herhaald daderschap en het versterken van de resocialisatie van daders om zo nieuwe slachtoffers van mensenhandel te voorkomen.

De minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg