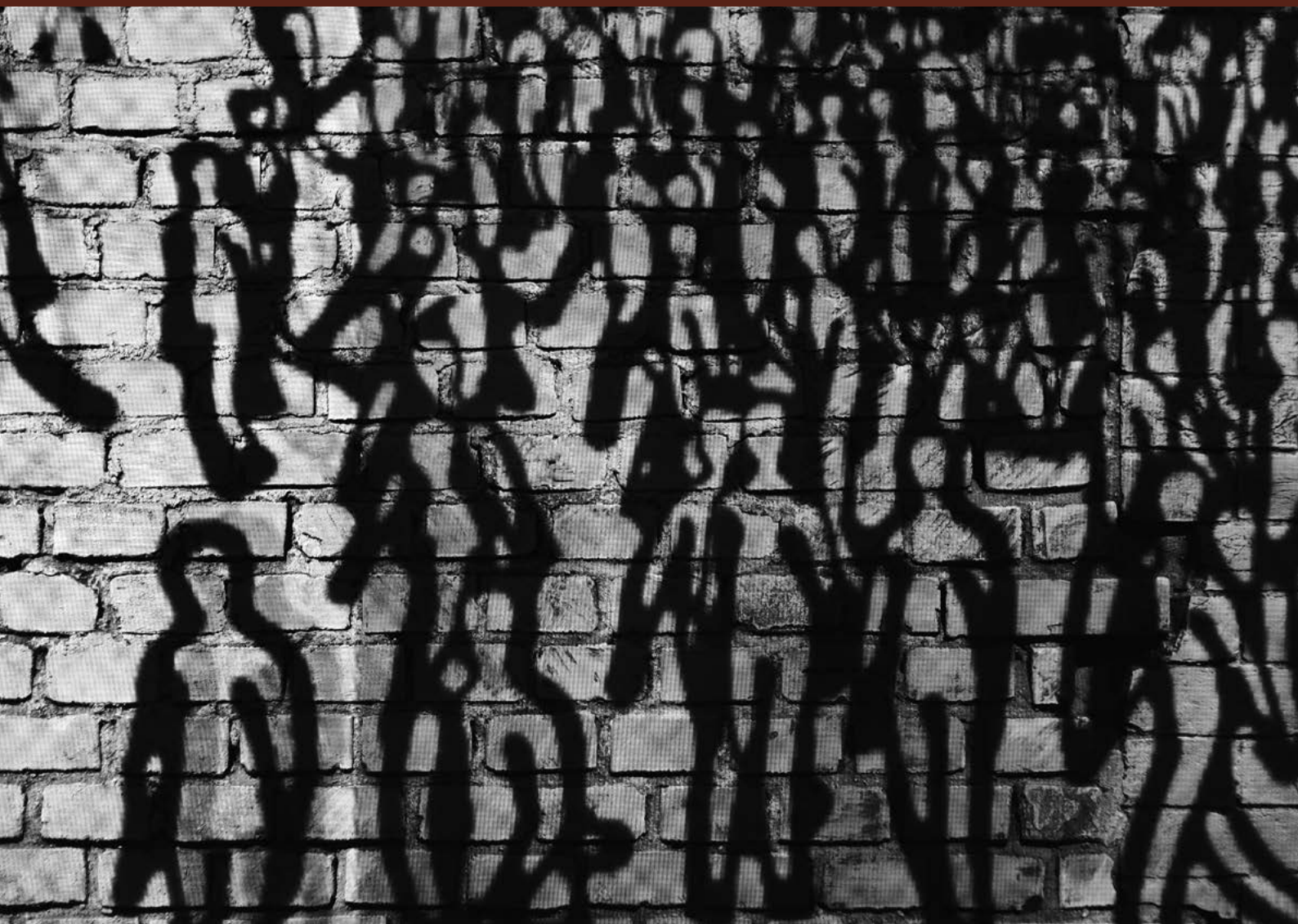




Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Monitor mensenhandel

Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015





Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Monitor mensenhandel

Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur 2016.

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

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

©Nationaal Rapporteur 2016

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Overzicht figuren en tabellen | 5 |
| | Woord vooraf | 6 |
| 1 | Inleiding | 7 |
| | 1.1 Inhoud van dit rapport | 7 |
| | 1.2 Algemeen beeld | 8 |
| | 1.3 Melders bij CoMensha | 10 |
| | 1.4 Internationale slachtofferdata | 12 |
| | 1.5 Schattingen | 13 |
| | 1.6 Toekomstige rapporten | 14 |
| | 1.7 Structuur van deze monitor | 14 |
| 2 | Aantal geregistreerde slachtoffers^M | 15 |
| 3 | Uitbuitingsvormen en -sectoren | 18 |
| | 3.1 Uitbuitingsvormen | 18 |
| | 3.2 Sectoren van uitbuiting binnen de seksindustrie | 19 |
| | 3.3 Sectoren van uitbuiting buiten de seksindustrie | 20 |
| 4 | Persoonskenmerken slachtoffers^M | 23 |
| | 4.1 Geslacht | 23 |
| | 4.2 Leeftijd en minderjarigheid | 24 |
| | 4.3 Nationaliteit | 27 |
| | 4.4 Nederlandse en buitenlandse minderjarige slachtoffers ^M | 29 |
| 5 | Aanmelders | 31 |
| | 5.1 Het aantal meldingen naar aanmelder | 31 |
| | 5.2 De politie als aanmelder | 35 |
| | 5.3 Andere instanties als aanmelder | 37 |
| 6 | Conclusies en aanbevelingen | 43 |
| | Literatuur | 47 |

Overzicht figuren en tabellen

| | | |
|---|--|----|
| Hoofdstuk 2 Aantal geregistreerde slachtoffers | | |
| Figuur 2.1 | Aantal geregistreerde slachtoffers ^M bij CoMensha (2006-2015) | 15 |
| Figuur 2.2 | Aantal geregistreerde slachtoffers ^M bij CoMensha, met en zonder de slachtoffers ^M die alleen door de KMar zijn gemeld (2011-2015) | 16 |
| Figuur 2.3 | Doel meldingen (2011-2015) | 17 |
| Hoofdstuk 3 Uitbuitingsvormen en -sectoren | | |
| Figuur 3.1 | Uitbuitingsvormen (2011-2015) | 18 |
| Figuur 3.2 | Sectoren van uitbuiting in de seksindustrie (2015) | 20 |
| Figuur 3.3 | Sectoren van uitbuiting buiten de seksindustrie (2015) | 21 |
| Hoofdstuk 4 Persoonskenmerken slachtoffers | | |
| Figuur 4.1 | Aandeel vrouwelijke slachtoffers ^M per uitbuitingsvorm (2011-2015) | 24 |
| Figuur 4.2 | Gemiddelde leeftijd slachtoffers ^M per uitbuitingsvorm (2011-2015) | 25 |
| Figuur 4.3 | Aandeel minderjarige slachtoffers ^M per uitbuitingsvorm (2011-2015) | 26 |
| Figuur 4.4 | Nederlandse en buitenlandse minderjarige slachtoffers ^M van seksuele uitbuiting en van wie de uitbuitingsvorm onbekend is (2011-2015) | 30 |
| Tabel 4.1 | Vijf meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers ^M van seksuele uitbuiting (2011-2015) | 28 |
| Tabel 4.2 | Vijf meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers ^M van uitbuiting buiten de seksindustrie (2011-2015) | 28 |
| Tabel 4.3 | Vijf meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers ^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is (2011-2015) | 29 |
| Hoofdstuk 5 Aanmelders | | |
| Figuur 5.1 | Meldingen van slachtoffers ^M naar aanmelder (2011-2015) | 32 |
| Figuur 5.2 | Door de politie gemelde slachtoffers ^M naar uitbuitingsvorm (2011-2015) | 35 |
| Figuur 5.3 | Door de politie gemelde slachtoffers ^M van seksuele uitbuiting naar minderjarigheid en nationaliteit (2011-2015) | 36 |
| Figuur 5.4 | Door de politie gemelde Nederlandse en buitenlandse minderjarige slachtoffers ^M van seksuele uitbuiting (2011-2015) | 37 |
| Figuur 5.5 | Door andere instanties gemelde slachtoffers ^M naar uitbuitingsvorm (2011-2015) | 38 |
| Figuur 5.6 | Door andere instanties gemelde slachtoffers ^M van seksuele uitbuiting naar minderjarigheid en nationaliteit (2011-2015) | 39 |
| Figuur 5.7 | Door andere instanties gemelde slachtoffers ^M van wie de uitbuitingsvorm niet bekend is naar minderjarigheid en nationaliteit (2011-2015) | 40 |

Woord vooraf

Nederland doet het goed, zo blijkt uit het Amerikaanse TIP-rapport, waarin Nederland zich onder de beste landen begeeft als het gaat om de aanpak van mensenhandel. Maar 'goed' is altijd relatief, zo blijkt uit de cijfers in dit rapport: in 2015 zijn 1.321 mogelijke slachtoffers aangemeld bij CoMensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel), een terugloop van 15%. En dat is niet goed. Als ik bovendien zie dat die terugloop zich in de eerste helft van dit jaar in versterkte mate heeft doorgezet, zie ik daar een gevaar in voor de aanpak van mensenhandel. Als Nationaal Rapporteur is het mijn wettelijke taak om te rapporteren over de aanmeldingen van mogelijke mensenhandelslachtoffers die CoMensha ten behoeve van mijn mandaat verzamelt. Die cijfers roepen vragen op en geven aanleiding om keer op keer te benadrukken dat er in Nederland nog veel te verbeteren is in de aanpak van mensenhandel.

De Britse premier Theresa May zei bij haar aantreden: 'Trafficking is the great human rights issue of our time.' Zij wil een leidende rol spelen in het uitbannen van mensenhandel, mede door het opzetten van een task force vanuit Downingstreet 10. Het komt de aanpak van mensenhandel ten goede wanneer prominente politici hun ambities uitspreken en het voortouw nemen. Ook Nederland kan en moet de leiding nemen in de strijd tegen moderne slavernij. Door onverminderd alert te zijn op mensenhandel en in te zetten op preventie, bescherming en vervolging. Maar ook door ambities uit te spreken. Het maakt de weg vrij voor nieuwe ideeën en geeft een impuls aan bewustwording en internationale samenwerking.



© Ivar Theunissen

Mensenhandel verdient constante aandacht. Het is niet iets wat even terzijde geschoven kan worden. De uitdagingen van deze tijd, en dan met name de huidige migratie- en vluchtelingenstromen, maken het van nog groter belang dat we beseffen dat mensenhandel er altijd is, en dichtbij. De cijfers in dit rapport laten de realiteit zien van mensenhandel binnen en buiten de seksindustrie. Van slachtoffers van buiten Nederland, maar vooral ook van Nederlandse slachtoffers.

Een van de organisaties die constant aandacht heeft voor slachtoffers van mensenhandel is CoMensha. CoMensha bestaat in september 30 jaar. In die 30 jaar heeft de organisatie veel bereikt in het coördineren van de eerste opvang van, en zorg en hulpverlening aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Hun inzet voor het ontwikkelen van een netwerk van regiocoördinatoren is misschien wel het meest sprekende voorbeeld daarvan. De regiocoördinator heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg aan slachtoffers mensenhandel op regionaal niveau.

Vrijwel sinds het begin van het bestaan van het instituut van de Nationaal Rapporteur registreert CoMensha, begonnen als Stichting tegen Vrouwenhandel, de mogelijke slachtoffers ten behoeve van mijn mandaat om de aard en omvang van mensenhandel in beeld te brengen. Het betere zicht op mensenhandel is mede dankzij hun inspanningen tot stand gekomen. De cijfers bieden mij de kans om de aard en omvang van mensenhandel te plaatsen binnen juridische, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen.

Ik ben alle organisaties waarmee we in aanloop naar dit rapport contact hebben gehad zeer erkentelijk. Een bijzonder woord van dank richt ik aan de medewerkers en stagiairs van mijn bureau. Zij hebben een waardevolle bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze rapportage.

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

1 Inleiding

1.1 Inhoud van dit rapport

Inzicht in wie de slachtoffers van mensenhandel zijn vormt een essentieel onderdeel van het in beeld brengen van de aard en omvang van mensenhandel. Het leert instanties waar ze moeten zoeken en waar ze op moeten letten om slachtoffers van mensenhandel te herkennen. Ook geeft het inzicht in de bescherming die zij nodig hebben.

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Het wetsartikel ziet niet alleen op mensenhandel in de seksindustrie,¹ maar ook op mensenhandel die in andere sectoren voorkomt. Zo doet mensenhandel zich ook voor in sectoren als de land- en tuinbouw, horeca, huishoudelijk werk of transport. Ook moet worden gedacht aan criminele uitbuiting, waarbij mensen gedwongen worden strafbare feiten te plegen als diefstal, of het telen van hennep. Ook gedwongen bedelarij is een vorm van uitbuiting en hetzelfde geldt voor gedwongen orgaanverwijdering. Het is van belang deze vormen van uitbuiting niet te categoriseren als ‘overige uitbuiting’ omdat deze terminologie de indruk kan wekken dat deze vormen ten opzichte van uitbuiting in de seksindustrie van minder belang, ernst of omvang zouden zijn. Beter is het te spreken over uitbuiting buiten de seksindustrie (UBS).²

Dit rapport vormt het eerste van in totaal drie delen van de Monitor Mensenhandel van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen van dit jaar (2016).³ Dit deel bevat de beschikbare gegevens over mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland over de jaren 2011-2015 en de trends die zich daarin voordoen. Ten behoeve van de wettelijke taak van de Nationaal Rapporteur registreert CoMensha mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Om aan te duiden dat bij CoMensha mogelijke slachtoffers worden geregistreerd, die al bij het geringste signaal van mensenhandel kunnen zijn gemeld, wordt gesproken over *mogelijke* slachtoffers, vertaald in de schrijfwijze ‘slachtoffers^M’. Het gaat hier dus niet om slachtoffers wiens status als zodanig formeel is getoetst. Naast de registratie van mogelijke slachtoffers heeft CoMensha een coördinerende rol bij het regelen van opvang voor slachtoffers^M. Een aanmelding kan dus gepaard gaan met een verzoek tot opvang.

Het is op grond van de beschikbare gegevens onmogelijk om met zekerheid vast te stellen hoe groot het werkelijke aantal slachtoffers mensenhandel is. We zien immers een groot aantal slachtoffers niet terug in de cijfers: sommigen van hen zijn wel bij instanties bekend maar niet bij CoMensha aangemeld en dus ook niet als zodanig geregistreerd.⁴ Ook zal een onbekend aantal slachtoffers buiten beeld van de relevante autoriteiten zijn gebleven. Om toch een uitspraak te kunnen doen over het *totaal* aantal slachtoffers mensenhandel in een land wordt soms gebruik gemaakt van schattingen. Er zijn tot op heden geen betrouwbare schattingen van het totale aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Wel zijn er in dit kader momenteel positieve ontwikkelingen gaande, zie hiervoor §1.5.

1 In dit rapport wordt mensenhandel binnen de seksindustrie gecategoriseerd als ‘seksuele uitbuiting’.

2 Zie hierover uitgebreider [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negade rapportage\)](#), p. 93, 116 e.v., waarin een onderscheid is aangebracht tussen 1. Arbeidsuitbuiting buiten de seksindustrie, 2. Gedwongen dienstverlening en 3. Criminele uitbuiting.

3 In het tweede deel van de Monitor Mensenhandel zal worden ingegaan op het aantal vervolgingen en berechttingen van mensenhandel. Het derde deel bevat de vreemdelingrechtelijke gegevens met betrekking tot slachtoffers. Ook deze delen zullen in 2016 verschijnen.

4 Zo blijkt bijvoorbeeld uit een eerdere analyse van de rapporteur over 77 opsporingsonderzoeken inzake mensenhandel uit 2012 dat niet alle slachtoffers die bij opsporingsinstanties bekend waren ook waren aangemeld bij CoMensha, [Nationaal Rapporteur 2014 \(In en uit beeld, 2008-2012\)](#), p. 148; ook is in 2015 nog maar beperkt door jeugdhulpaanbieders gemeld.

De CoMensha-registraties geven als zodanig geen inzicht in de totale omvang van mensenhandel, maar zijn wel uitermate relevant voor het zoveel mogelijk in beeld brengen van de mensenhandelsituaties waar in Nederland zicht op is. Denk bijvoorbeeld aan het inzichtelijk maken van nieuwe vormen van mensenhandel, hetgeen richting kan geven aan de aanpak van mensenhandel. Het is dan ook van belang dat elk slachtoffer^M wordt aangemeld: Nederlandse en buitenlandse slachtoffers, minderjarige en meerderjarige slachtoffers^M en ook de slachtoffers^M voor wie geen opvang en huisvesting via CoMensha nodig is.⁵

1.2 Algemeen beeld

Het totaal aantal gemelde slachtoffers^M is in 2015 fors afgenomen. In 2014 zijn er in totaal 1.561 slachtoffers^M gemeld, in 2015 waren dat er nog maar 1.321. Dat betekent een daling van 15%. Bij de politie is een afname van het aantal meldingen waarneembaar van 14%, namelijk van 732 in 2014 naar 628 in 2015. Het aantal meldingen door de KMar neemt in 2015 zelfs met 46% af ten opzichte van 2014. Uit deze terugloop van meldingen mag geenszins worden geconcludeerd dat het aantal slachtoffers daadwerkelijk afneemt. Veeleer lijkt de afname van het aantal meldingen het gevolg te zijn van een verminderde capaciteit en een andere prioritering.⁶ Naar alle waarschijnlijkheid zet deze daling van het aantal meldingen van slachtoffers^M van mensenhandel in 2016 door. Reeds nu geeft CoMensha aan dat in de eerste helft van 2016 een halvering van het aantal meldingen heeft plaatsgevonden ten opzichte van het aantal meldingen in dezelfde periode in 2015. Dat baart zorgen.⁷

Nog steeds vormt het aandeel gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting de grootste groep. In de totale beschreven periode (2011-2015) betreft 66% slachtoffers^M van seksuele uitbuiting, 17% slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie, en 16% slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is. De verhouding tussen slachtoffers^M van seksuele uitbuiting en uitbuiting buiten de seksindustrie is aldus 4:1, oftewel van elke 5 slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm bekend is, zijn er 4 binnen en is er 1 buiten de seksindustrie uitgebuit. In het jaar 2015 is deze verhouding 3:1. Ook in absolute zin zijn in 2015 de meeste slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie gemeld ($n=280$).

Het aandeel slachtoffers^M met de Nederlandse nationaliteit is in 2015 nog steeds het grootst ($n=434$, 33%), gevolgd door de Bulgaarse nationaliteit ($n=132$, 10%), de Roemeense nationaliteit ($n=129$, 10%), de Poolse nationaliteit ($n=92$, 7%) en de Hongaarse nationaliteit ($n=50$, 4%). De Nigeriaanse nationaliteit komt sinds twee jaar niet meer voor in de jaarlijkse top-vijf. De Nationaal Rapporteur heeft eerder haar zorgen uitgesproken over de minimale zichtbaarheid van deze groep⁸ en zeker gelet op de toenemende berichten over Nigeriaanse slachtoffers^M van seksuele uitbuiting binnen Europa⁹ blijft de eerder gedane aanbeveling over deze groep nog onverkort actueel.¹⁰ Zo wordt in de EU-voorgangsrapportage gesteld dat het aantal Nigeriaanse meisjes en vrouwen dat vanuit Libië naar Italië wordt gesmokkeld in de eerste helft van 2015 met ruim 300% is toegenomen ten opzichte van dezelfde periode in 2014. De International Organization for Migration (IOM) schat dat 80% van deze meisjes en vrouwen slachtoffer mensenhandel is.¹¹

5 Nationaal Rapporteur 2012 (In en uit beeld, 2007-2011), Aanbeveling 2; Nationaal Rapporteur 2014 (In en uit beeld, 2008-2012), p. 22.

6 Bij de KMar-meldingen is, naast andere prioritering ook sprake van een andere inschatting van signalen slachtofferchap. Hierop wordt in §5.1 verder ingegaan.

7 I. Hut (2016), www.mensenhandel.nl/artikel/detail/column-ina-hut-meer-aandacht-voor-slachtoffers-mensenhandel-nodig (geraadpleegd op 15 augustus 2016).

8 Nationaal Rapporteur 2014 (In en uit beeld, 2008-2012), §10.5.

9 Europol 2016 (Situation Report: Trafficking in human beings in the EU); IOM, 'Mediterranean Human Trafficking and Exploitation Prevalance Survey', www.iom.int/news/mediterranean-human-trafficking-and-exploitation-prevalance-survey-iom (geraadpleegd op 16 augustus 2016).

10 Nationaal Rapporteur 2014 (In en uit beeld, 2008-2012), Aanbeveling 5.

11 In het voortgangsrapport van de EU wordt het volgende gesteld inzake Nigeriaanse meisjes en vrouwen: "A worryingly sharp increase in Nigerian women and girls leaving Libya has been identified (4.371 in January-September 2015 compared to 1.008 in the previous year, 80 % of whom estimated by IOM Italy to be victims of trafficking), and there are general concerns of an increasing risk of trafficking for sexual exploitation." Europese Commissie 2016, p 9.

Wat ook opvalt is dat het aandeel Nederlandse slachtoffers^M van seksuele uitbuiting absoluut ($n_{2014}=353$, $n_{2015}=370$) maar vooral relatief (35% in 2014; 46% in 2015) een forse stijging laat zien. Ook het aandeel Nederlandse minderjarige slachtoffers^M in die sector neemt fors toe. Er is sedert 2011 een toename van 64% ($n_{2011}=78$, $n_{2015}=128$). Een mogelijke verklaring is dat de politie, de grootste melder van Nederlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting, meer inzet op handhaving en opsporing buiten de vergunde sekssector en vaker stuit op minderjarigen. Een ontwikkeling die ook is geduid in het vorig jaar verschenen rapport 'De klant erbij', waarbij het seks kopen van zestien- en zeventienjarigen in kaart werd gebracht.¹² Dikwijls ging het in de beschreven zaken om situaties van mensenhandel.

Het aantal meldingen van buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting daalt in de periode 2011-2015, maar tegelijkertijd stijgt het aantal buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is fors (zie Figuur 4.4). Dit zorgt ervoor dat het totaal aantal buitenlandse minderjarige slachtoffers^M toch toeneemt in de totale periode: van 63 in 2011 naar 132 respectievelijk 129 in 2014 en 2015. Dit is voor een deel te verklaren door het feit dat Nidos, de voogdij-instelling die de voogdij over buitenlandse alleenstaande vreemdelingen (AMV's) uitoefent, sedert 2013 consequent aan CoMensha meldt.¹³ Verder valt op dat – hoewel sprake is van een stijging in de gehele periode – het aantal buitenlandse minderjarige slachtoffers^M in 2014 en 2015 ongeveer gelijk is gebleven. In 2015 zou namelijk een stijging ten opzichte van 2014 verwacht worden gezien het feit dat het aantal asielaanvragen van AMV's in 2015 is gestegen met bijna 300% ten opzichte van 2014, namelijk van respectievelijk 984 asielaanvragen in 2014¹⁴ naar 3.859 asielaanvragen in 2015¹⁵. Zeker wanneer uit de cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) naar voren komt dat 32% van de AMV's die in 2015 asiel aanvraag in Nederland, afkomstig is uit Eritrea.¹⁶ Uit diverse onderzoeken blijkt namelijk dat Eritrese vluchtelingen gedurende hun reis veelvuldig geconfronteerd worden met (seksueel) geweld en uitbuiting.¹⁷ In 2015 is het aantal AMV's dat in de Beschermd Ophang is geplaatst wel toegenomen ten opzichte van 2014 van ongeveer 80 minderjarigen naar circa 100 minderjarigen.¹⁸

Bij het schetsen van dit algemene beeld kan niet worden voorbijgegaan aan de ontwikkelingen in relatie tot migratie- en vluchtelingenstromen, de kwetsbaarheid voor mensenhandel van mensen op de vlucht en de verwevenheid van mensenhandel en mensensmokkel. Juist bij de instroom van zulke grote aantallen migranten en vluchtelingen zou een toename van mensenhandelsituaties eerder in de rede hebben gelegen. Daarbij is het extra zorgwekkend dat in een recent onderzoek van de European Police Union (EPU) naar voren komt dat de politiediensten in Nederland, Duitsland en de Balkan-landen aangeven onderbezet en onvoldoende uitgerust te zijn om de grote migratie- en vluchtelingenstromen zorgvuldig te screenen en verwerken.¹⁹ Eerder al concludeerde de Inspectie Veiligheid en Justitie dat het identificatieproces van asielzoekers in Budel en Ter Apel niet zorgvuldig verloopt en de beoogde bijdrage aan de bestrijding van mensensmokkel, mensenhandel en terrorisme hooguit beperkt wordt gerealiseerd.²⁰ Hoewel het vanzelfsprekend is dat bij een migratie- en vluchtelingenstroom van deze proportie in eerste reactie wordt ingezet op primaire behoeften zoals voedsel en onderdak is het van belang dat ook voldoende aandacht uitgaat naar de bescherming van

12 Nationaal Rapporteur 2015 (De klant erbij).

13 Nationaal Rapporteur 2015 (Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen) en §5.3.

14 IND 2014.

15 IND 2015.

16 Ibid.

17 Zie bijvoorbeeld: Humphris 2013; Pharos 2016; Rijken en Van Reisen 2015; Van Reisen 2016.

18 Defence for Children & Unicef 2015; 2016.

19 Dit kwam naar voren uit een peiling die de EPU hield onder 800 agenten uit onder meer Nederland, Duitsland, Spanje, Kroatië en Servië. EPU, 'Shortcomings in European admission for refugees', www.europeanpoliceunion.eu/ (geraadpleegd op 14 augustus 2016).

20 Inspectie VenJ 2016. In een uitgevoerd herhaalonderzoek in april 2016 wordt geconcludeerd dat er in Budel en Ter Apel inmiddels een groot aantal aanpassingen is doorgevoerd en het proces overeenkomstig is met de opgestelde procesbeschrijving. In hoeverre op dit moment optimaal wordt bijgedragen aan de beoogde doelstellingen kan echter niet worden aangegeven, gezien de aanpassingen pas kort geleden zijn geïmplementeerd. Brief Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie aan de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 3 mei 2016.

kwetsbare groepen tegen mensenhandelaren. Zeker nu uit onderzoek van het IOM²¹ blijkt dat bij 76% van de ondervraagde migranten en vluchtelingen die in 2016 via de Centraal-Mediterrane route²² Italië hebben bereikt, één of meerdere indicatoren mensenhandel zijn vastgesteld.

1.3 Melders bij CoMensha

Voor de Nationale Politie en de KMar is de plicht om slachtoffers^M bij CoMensha te melden vastgelegd.²³ Meldingen van slachtoffers^M bij CoMensha worden dan ook vooral gedaan door de politie en de KMar. Voor andere (overheids)instanties bestaat geen meldplicht, al is het niettemin wel van belang dat zij slachtoffers^M melden.

De Nationaal Rapporteur heeft eerder aanbevolen dat de politie en de KMar de meldplicht consequent moeten naleven.²⁴ De plicht om te melden aan CoMensha geldt ten aanzien van zowel Nederlandse als buitenlandse, en minderjarige en meerderjarige, mogelijke slachtoffers en betreft daarnaast ook alle gevallen waar bij CoMensha niet betrokken is bij de opvang.²⁵ Zoals in de Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur is aangegeven is het wenselijk meer zicht te krijgen op de aard en omvang van de slachtoffers^M in Nederland en op basis daarvan passende bescherming te bieden.

De politie is door de jaren heen altijd de grootste melder. Niettemin vertoont het aantal meldingen door de politie in de periode 2011-2015 een daling ($n_{2011}=960$, $n_{2015}=628$), zowel ten aanzien van slachtoffers^M van seksuele uitbuiting, als van slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie, als van slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is. Een daling die nog beter zichtbaar wordt in de in het najaar te publiceren cijfers over vervolging en berechting van mensenhandelaren. De (noodzakelijke) aandacht voor de verhoogde migratiestroom en vluchtelingenproblematiek lijkt van invloed te zijn op het aantal meldingen vanuit de politie. Naar aanleiding van de motie van de Kamerleden Voordewind c.s.²⁶ heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) aangegeven een uitdaging te zien in het beschikbaar hebben van voldoende capaciteit en hierover in overleg te zijn met de nationale politie.²⁷ Al eerder heeft de Nationaal Rapporteur haar zorgen geuit over de beschikbare capaciteit voor mensenhandel en het behoud van kennis en expertise na de ma-

21 In deze studie werden 1.346 migranten en vluchtelingen geïnterviewd die in 2016 in Italië waren gearriveerd. De groep jonge mannelijke respondenten was oververtegenwoordigd binnen dit onderzoek. Vrouwen en kinderen waren ondervertegenwoordigd in deze studie. Daarnaast werd de onderzoeksgroep niet at random geselecteerd, hetgeen tot selectiebias kan hebben geleid. Middels een survey werd bij 76% van hen minimaal één indicator mensenhandel geconstateerd. Bij 54% waren dit twee of meerdere indicatoren. Naar de volgende indicatoren werd gevraagd: 1. Gewerkt of activiteiten uitgevoerd zonder betaald te krijgen (52% antwoordde positief), 2. Gedwongen om te werken of activiteiten uit te voeren tegen de wil (47%), 3. Door iemand benaderd die werk aanbood (15%), 4. Door iemand benaderd die een huwelijk wilde arrangeren (2%), 5. Tegen de wil vastgehouden op een locatie (53%) en 6. Op de hoogte van gevallen waarin migranten of vluchtelingen werden benaderd door anderen om in ruil voor geld bloed, organen of andere lichaamsdelen af te staan (5%). IOM 2016.

22 Eenzelfde onderzoek werd ook uitgevoerd voor de Oost-Mediterrane route. Voor deze studie werden 1.729 migranten en vluchtelingen geïnterviewd. Middels een survey werd bij 14% van hen minimaal één indicator mensenhandel vastgesteld. Bij 3% waren dit twee of meerdere indicatoren. IOM 2016.

23 De melding van slachtoffers^M aan CoMensha en de meldplicht bij de politie en de KMar vloeien voort uit het Besluit politiekegevens, *Stb.* 2014, 585 en *Stb.* 2015, 129. Zie ook Vreemdelingencirculaire 2000, §B8/3.

24 *Nationaal Rapporteur 2012 (In en uit beeld, 2007-2011)*, Aanbeveling 2 (p. 225).

25 Zie *Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage)*, §2.5 (p. 129-137).

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

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

jeure reorganisatie die in 2013 is ingezet.²⁸ Nu de meeste plaatsingsbesluiten genomen zijn worden de gevolgen van de personele reorganisatie binnen de nationale politie de komende tijd zichtbaar. De rapporteur maakt zich blijvend zorgen of de in de laatste jaren zorgvuldig opgebouwde expertise op dit terrein behouden blijft.

De sterkste daling van het aantal meldingen van slachtoffers^M is te zien bij de KMar: het aantal meldingen is vrijwel gehalveerd in 2015 ten opzichte van 2014. Op mogelijke verklaringen voor deze afname wordt in [Hoofdstuk 5](#) ingegaan. Het aantal meldingen van de Inspectie SZW fluctueert in de afgelopen vijf jaren, waarbij in 2015 het vaakst is gemeld.²⁹ Inmiddels is binnen de Inspectie SZW duidelijk aandacht voor uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit beeld wordt ook bevestigd in de jurisprudentie, voor zover deze voor de rapporteur beschikbaar is.³⁰

Naast de politie, de KMar en de Inspectie SZW zijn er diverse andere instanties die mogelijke slachtoffers van mensenhandel kunnen melden bij CoMensha. Eén mogelijke melder waar de afgelopen jaren veel aandacht naar is uitgegaan is de jeugdhulp. Uit diverse studies blijkt namelijk dat jeugdhulpaanbieders veelvuldig in aanraking komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel, maar dat zij deze slechts zelden melden aan CoMensha.³¹

Naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationaal Rapporteur³² is door Jeugdzorg Nederland in 2014 de Commissie-Azough in het leven geroepen met als doel meer zicht te krijgen op het aantal minderjarige slachtoffers van mensenhandel binnen de jeugdhulp. Naast diverse aanbevelingen gericht op het realiseren van een toename van het aantal meldingen door jeugdhulpaanbieders aan CoMensha, wees de Commissie-Azough er tevens op dat het melden door jeugdhulpaanbieders in lijn moet zijn met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).³³ Dit betekent dat jeugdhulpaanbieders alleen mogen melden aan CoMensha wanneer zij hier uitdrukkelijk schriftelijke toestemming voor krijgen van de cliënt of, afhankelijk van de leeftijd van de ouders of voogd van de cliënt, via een zogenoemde toestemmingsverklaring. Hoewel het cruciaal is dat de privacy van mogelijke slachtoffers van mensenhandel gewaarborgd is, bestaan er ook zorgen over de consequenties die de verplichte toestemmingsverklaringen met zich meebrengen voor het melden aan CoMensha vanuit de jeugdhulp. Zo zijn er signalen vanuit het werkveld dat de benodigde toestemmingsverklaringen zullen leiden tot een afname van het aantal meldingen aan CoMensha in 2016. Dit is een verontrustende en onwenselijke ontwikkeling. Een gedegen inzicht in de aard en omvang van het aantal slachtoffers^M mensenhandel is noodzakelijk om goede preventie op deze kwetsbare doelgroep in te richten en de aanpak en opsporing van mensenhandelaren te versterken.

Het Nationaal Verwijsmechanisme

Vroegtijdig signaleren van mogelijk slachtofferschap heeft alleen effect als signalen vervolgens worden gemeld en er iets met deze meldingen wordt gedaan. Op dit moment wordt in Nederland gewerkt aan het opzetten van een Nationaal Verwijsmechanisme (NVM), bedoeld om ervoor te zorgen dat (mogelijke) slachtoffers vroegtijdig geïdentificeerd, beschermd en geholpen worden. Dat vereist duidelijke afspraken tussen de

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

29 Een nuancering hierbij is dat een aantal door de Inspectie SZW in 2014 aangemelde slachtoffers^M in 2015 zijn geregistreerd. Er is in overleg met de Inspectie SZW voor gekozen de door CoMensha aangeleverde data op dit punt te volgen omdat anders deze groep slachtoffers^M nergens wordt meegerekend.

30 De Nationaal Rapporteur beschikt over 86% van de vonnissen uit 2015. Daaruit blijkt dat in 18% van de zaken sprake is van uitbuiting buiten de seksindustrie. Dit komt overeen met het beeld op basis van de CoMensha-gegevens.

31 [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage\)](#), §2.5; Movisie 2013; Verwey-Jonker Instituut 2014.

32 [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage\)](#), Aanbeveling 1: 'De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie dienen de bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel in lijn te brengen met Europese wet- en regelgeving. Signalering, registratie en hulpverlening, waaronder geschikte en veilige opvang, zijn daarvan cruciale onderdelen. Dit vergt onder meer bewustwording en training.'

33 Commissie-Azough 2014.

betrokken overheidsinstanties, hulpverleningsorganisaties en andere partners. Het NVM is bedoeld ter bescherming van alle slachtoffers van mensenhandel, ongeacht de vorm van uitbuiting – in de prostitutie of niet – en ongeacht of dit Nederlandse of buitenlandse slachtoffers zijn.³⁴ Als onderdeel van het NVM is op 18 juni 2015 de Wegwijzer Mensenhandel gelanceerd (www.wegwijzermensenhandel.nl).³⁵ De Wegwijzer biedt inzicht in de verschillende rechten, betrokken organisaties en regelingen die van belang zijn bij de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. De bedoeling is dat zowel professionals als het publiek hiervan optimaler gebruik kunnen maken. Ook bevat de wegwijzer informatie over de verschillende vormen van mensenhandel en hoe mogelijke slachtoffers te herkennen zijn. Het NVM is vooralsnog faciliterend en vormt als zodanig geen bindend instrument. Het zou in ieder geval wenselijk zijn de relevante procesbeschrijvingen zo snel mogelijk toegankelijk te maken.

1.4 Internationale slachtofferdata

Om mensenhandel te bestrijden is het belangrijk te weten op welke groepen, qua aantal, nationaliteit, leeftijd en geslacht de alertheid gericht moet worden. Dat dit belangrijk is voor nationaal beleid is evident. Maar ook in breder verband en met name binnen de EU is dit van belang. Enerzijds om gerichte samenwerking tot stand te brengen, anderzijds om te leren van elkaars aanpak.

Europol

Mensenhandel kan zich binnen de Nederlandse grenzen afspelen maar kan ook internationale dimensies hebben. Daarbij wijst Europol op het feit dat mensenhandelaren slachtoffers vaak tussen verschillende bestemmingslanden en regio's verplaatsen. Ook hebben verdachten en slachtoffers vaak dezelfde nationaliteit.³⁶ In de Europese context is overigens vooral sprake van meldingen van vrouwelijke slachtoffers uit Midden- en Oost-Europa. Slachtoffers in de seksindustrie van buiten de EU komen vooral uit Albanië, Brazilië, China, Nigeria en Vietnam.³⁷ Het is dan ook van belang inzicht te hebben in grensoverschrijdende en (inter)nationale aspecten van mensenhandel die in Nederland bekend zijn.

Daarnaast blijft er mondiaal en in EU-verband een grote behoefte bestaan aan het vergelijken van de mensenhandelsituaties tussen verschillende landen, de aantallen slachtoffers en de succesvolle vervolgingen. De grote verschillen in de wijze van registreren, de verschillende uitleg van de betreffende delictsbestanddelen en de wijze van aanpak leiden ertoe dat dergelijke vergelijkingen tot nu toe nog weinig betrouwbare gegevens leveren. Zo heeft ook dit jaar de voortgangsrapportage mensenhandel van de Europese Commissie tot vragen geleid.³⁸ Het rapport gaat over de jaren 2013-2014 en de Nederlandse nationaliteit wordt genoemd bij de top vijf nationaliteiten van slachtoffers mensenhandel. Ook in Nederland staat die nationaliteit bovenaan de top vijf. Toch vraagt dit nuancering. Nederland onderkent en registreert als een van de weinige EU-landen binnenlandse mensenhandel als zodanig. Dat is een belangrijke duiding om die plek in de top-vijf waarde toe te kennen, nog los van alle andere verschillen in registratie. Zo registreert Nederland slachtoffers^M, dus zonder formele toetsing, terwijl bijvoorbeeld in Portugal alleen registratie plaatsvindt na een veroordeling voor mensenhandel. Ook heeft de aandacht die binnen een land voor mensenhandel bestaat invloed op het aantal slachtoffers dat geregistreerd wordt. Een hoog aantal slachtoffers^M houdt daardoor niet automatisch in dat het probleem van mensenhandel groter is dan in andere landen. Dit zijn slechts enkele voorbeelden die het vergelijken ernstig bemoeilijken.

34 Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage), Aanbeveling 2: 'Aan de minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen zorg te dragen voor de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht de vorm van uitbuiting en ongeacht of dit binnenlandse slachtoffers dan wel slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel betreft.'

35 Het Nationaal Verwijzingsmechanisme Mensenhandel is een interdepartementaal project van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een groot aantal instanties is nauw betrokken bij dit project en heeft een plek gekregen binnen de Wegwijzer Mensenhandel.

36 Europol 2016a (Situation Report: Trafficking in human beings in the EU).

37 Europol 2016a (Situation Report: Trafficking in human beings in the EU).

38 Europese Commissie 2016.

1.5 Schattingen

Aangezien niet alle slachtoffers mensenhandel in beeld zijn bij de autoriteiten, is het onmogelijk om exact weer te geven hoeveel slachtoffers mensenhandel er in Nederland zijn. Een methode om toch een beeld te schetsen van het totaal aantal slachtoffers – dus ook de zogeheten *dark figure* – is via het doen van schattingen. Ondanks het alom erkende belang, is het – zowel internationaal als in Nederland – tot op heden niet gelukt om een betrouwbare schatting te maken van de omvang van het aantal slachtoffers van mensenhandel: de slachtoffers in beeld (minus de *false positives*) plus het onzichtbare deel (*dark figure*). Dit komt doordat standaard schattingstechnieken niet bruikbaar zijn gebleken voor het schatten van specifiek de populatie slachtoffers van mensenhandel.

De International Labour Organization (ILO) paste in 2005, en later in 2012, een andere schattingsmethode toe: capture-recapture.³⁹ Ondanks dat in de data die de ILO tot zijn beschikking had niet kon worden voldaan aan belangrijke assumpties die deze methode vereist – en de schatting dus niet als betrouwbaar kan worden aangemerkt – droeg de door de ILO toegepaste methode wel bij aan de ontwikkeling van een meer betrouwbare schatting. De Nationaal Rapporteur riep in 2012 dan ook op tot het blijven ontwikkelen en bekritisieren van nieuwe schattingsmethoden, om zo uiteindelijk te komen tot een betrouwbare schatting waarover consensus bestaat.⁴⁰

De ontwikkeling heeft sindsdien niet stilgestaan. Zo publiceerden Bales, Hesketh en Silverman in 2015 een schatting van het aantal slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie in het Verenigd Koninkrijk op basis van de multiple systems estimation (MSE-methode).⁴¹ In feite gaat het hierbij om een uitbreiding van de capture-recapture-methode. Het grote voordeel van de MSE-methode is dat deze veel minder stringente assumpties kent dan de capture-recapture-methode, waardoor deze vele malen geschikter is voor het schatten van de omvang van specifiek mensenhandel. Hier staat wel tegenover dat de MSE-methode meer ingewikkelde berekeningen kent. Niet voor niets concludeerde de Nationaal Rapporteur al dat interdisciplinaire samenwerking noodzakelijk is. Dit betekent dat, naast experts op het gebied van het fenomeen mensenhandel, tevens statistici betrokken moeten worden die gespecialiseerd zijn in het maken van omvangschattingen van verborgen populaties.⁴² In navolging van de schatting van Bales, Hesketh en Silverman, heeft Van der Heijden, op verzoek van en in samenwerking met Van Dijk, de MSE-methode verder ontwikkeld, en toepasbaar gemaakt voor de Nederlandse situatie.⁴³

De Nationaal Rapporteur is van mening dat de schatting op basis van deze nieuw ontwikkelde methode een stap vooruit kan zijn in het schatten van zowel de totale omvang van slachtoffers van mensenhandel in Nederland, als in de omvang van acht verschillende deelpopulaties⁴⁴ (gebaseerd op drie slachtofferkenmerken: Nederlands/buitenlands, minderjarig/meerderjarig en binnen/buiten de seksindustrie uitgebuit), per jaar, over de jaren 2010-2015. De Nationaal Rapporteur is een samenwerking aangegaan met UNODC waarbij de MSE-methode verder wordt ontwikkeld door Van der Heijden en Van Dijk. De resultaten daarvan worden naar verwachting eind 2016 gepubliceerd.

39 Zie ILO 2005; 2012.

40 Zie *Nationaal Rapporteur 2012 (In en uit beeld, 2007-2011)*, p. 26-27 en 39.

41 Zie Bales, Hesketh & Silverman 2015.

42 Zie *Nationaal Rapporteur 2012 (In en uit beeld, 2007-2011)*, p. 27 en 39.

43 In de studie van Van Dijk en Van der Heijden wordt er voorlopig geschat dat er in Nederland ongeveer 17.800 'moderne slaven' zouden zijn. Van Dijk en Van der Heijden 2016.

44 Te weten: 1. Nederlandse minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, 2. Nederlandse meerderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, 3. Nederlandse minderjarige slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie, 4. Nederlandse meerderjarige slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie, 5. buitenlandse minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, 6. buitenlandse meerderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, 7. buitenlandse minderjarige slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie en 8. buitenlandse meerderjarige slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie.

1.6 Toekomstige rapporten

De hier gepubliceerde slachtoffergegevens vormen het eerste deel van de Monitor Mensenhandel van de Nationaal Rapporteur. Het beeld dat uit deze gegevens naar voren komt ten aanzien van de afname van het aantal meldingen van slachtoffers^M wordt bevestigd in de in het najaar uit te brengen monitor over vervolging en berechting van mensenhandel. Ook daar blijkt een terugloop in het aantal afgeronde en aan het OM ingezonden opsporingsonderzoeken door de politie. Daarmee lijkt het eerder geschetste beeld van een teruggang in capaciteit en prioritering bij de politie te worden bevestigd. Later dit jaar zal ook een overzicht verschijnen van vreemdelingrechtelijke gegevens met betrekking tot slachtoffers mensenhandel. Reeds nu is duidelijk dat de aangiftebereidheid van slachtoffers afkomstig van buiten de EU afneemt en daarmee ook de daaraan gekoppelde verblijfsrechten. Zoals ook in het vorig jaar verschenen onderzoek naar alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's)⁴⁵ uiteen werd gezet, kiezen slachtoffers van mensenhandel in toenemende mate voor de in hun ogen meer kansrijke asielprocedure. Dit is een zorgelijke ontwikkeling die ten koste kan gaan van de mogelijke opsporing en vervolging van mensenhandelaren.

Naast de beschikbare data op grond waarvan de Nationaal Rapporteur al jaren de aard en omvang van mensenhandel in kaart brengt, doet zij thans onderzoek op basis van strafvonnissen in mensenhandelzaken. De vonnissen van de afgelopen vijf jaar zijn deels beschikbaar op rechtspraak.nl en moeten, voor zover deze niet zijn gepubliceerd, worden opgevraagd bij de rechtspraak.⁴⁶ Op dit moment is ongeveer 80% van de vonnissen voor de Nationaal Rapporteur beschikbaar. De directe aanleiding voor het starten van dit onderzoek was de forse daling van de strafduur in 2014.⁴⁷ Deze daling lijkt door te zetten in 2015.⁴⁸ In het hier genoemde onderzoek zal gezocht worden naar een verklaring voor die daling welke gelet op de toename in strafbedreiging⁴⁹ op zijn minst opmerkelijk te noemen is.

Maar ook ten aanzien van slachtoffers geven de strafvonnissen belangrijke informatie. Zo kan reeds nu gezegd worden dat in vrijwel de helft van de zaken die in 2015 voor de rechter werden gebracht sprake is van tenminste één minderjarig slachtoffer. Door ook deze bronnen te analyseren, streeft de Nationaal Rapporteur naar meer inzicht in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en daarmee ook het soort zaken dat aan de strafrechter wordt voorgelegd.

1.7 Structuur van deze monitor

Hoofdstuk 2 verschaft inzicht in het aantal geregistreerde slachtoffers^M bij CoMensha en voor welk doel zij zijn gemeld. Om welke vormen en sectoren van uitbuiting het bij die registraties gaat, komt aan de orde in **Hoofdstuk 3**. **Hoofdstuk 4** geeft inzicht in een aantal persoonskenmerken: wie zijn de mogelijke slachtoffers die bij CoMensha zijn aangemeld? Wat is hun geslacht, leeftijd en nationaliteit? **Hoofdstuk 5** laat zien door welke instanties slachtoffers^M zijn aangemeld. Tot slot bevat **Hoofdstuk 6** de conclusies en aanbevelingen.

45 Nationaal Rapporteur 2015 (Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen).

46 De Nationaal Rapporteur heeft de Raad voor de rechtspraak in een brief d.d. 21 maart 2016 verzocht de toezending van de ontbrekende vonnissen op voortvarende manier op te pakken.

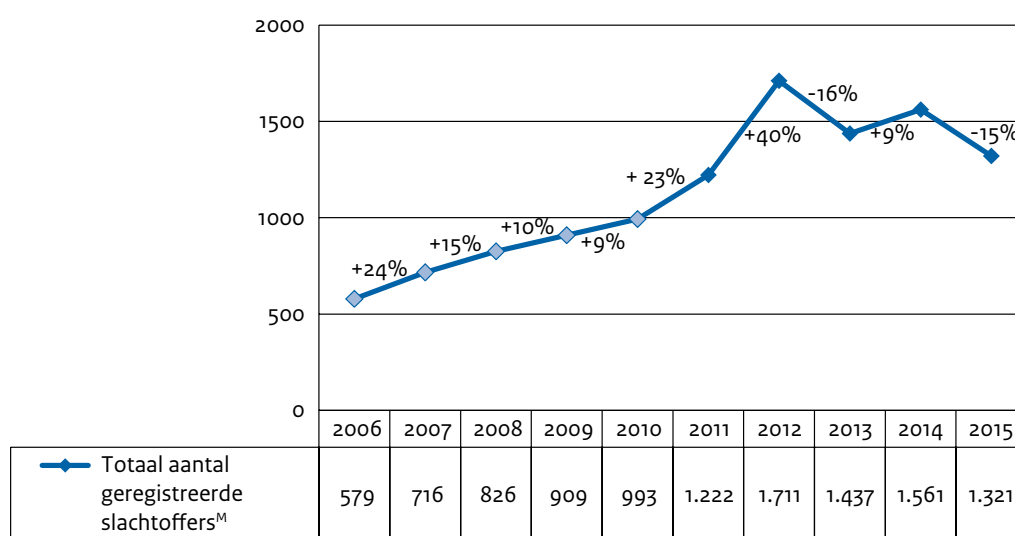
47 Nationaal Rapporteur 2014 (In en uit beeld, 2008-2012).

48 De cijfers over vervolging en berechting verschijnen in het najaar van 2016.

49 De maximale strafbedreiging voor het delict mensenhandel was eerder een gevangenisstraf van zes jaar in artikel 250ter(oud) Sr en 250a(oud) Sr, werd acht jaar per 1 juli 2009 en werd uiteindelijk per 1 april 2013 verhoogd naar een gevangenisstraf van maximaal twaalf jaar in het huidige artikel 273f Sr. Strafverzwarende factoren doen deze strafbedreiging toenemen tot maximaal vijftien jaar (minderjarig slachtoffer), achttien jaar (zwaar lichamelijk letsel) of levenslang (dood ten gevolge).

2 Aantal geregistreerde slachtoffers^M

Figuur 2.1 toont het totale aantal bij CoMensha geregistreerde slachtoffers^M van mensenhandel in de voorbije tien jaren. Het jaarlijkse aantal geregistreerde slachtoffers^M bij CoMensha is afhankelijk van diverse invloeden – onder meer wetgeving en beleid, prioriteitsstelling bij instanties en de methoden van registratie¹ – en geeft dus geen inzicht in de ontwikkeling van de totale omvang van mensenhandel.² In 2015 zijn er bij CoMensha 1.321 slachtoffers^M gemeld. Dit zijn 240 slachtoffers^M minder dan de 1.561 slachtoffers^M die in 2014 aan CoMensha werden gemeld, hetgeen een afname van 15% betekent. Uit Figuur 1.1 blijkt – zoals ook vorig jaar opgemerkt³ – dat in de periode 2003 tot en met 2012 sprake is van een stijgende lijn van het aantal gemelde slachtoffers^M. Deze werd gevolgd door een daling in 2013 om vervolgens weer licht te stijgen in 2014. Door de meest recente daling in 2015 ligt het aantal gemelde slachtoffers^M nu echter lager dan in de drie voorgaande jaren.



Figuur 2.1 Aantal geregistreerde slachtoffers^M bij CoMensha (2006-2015).

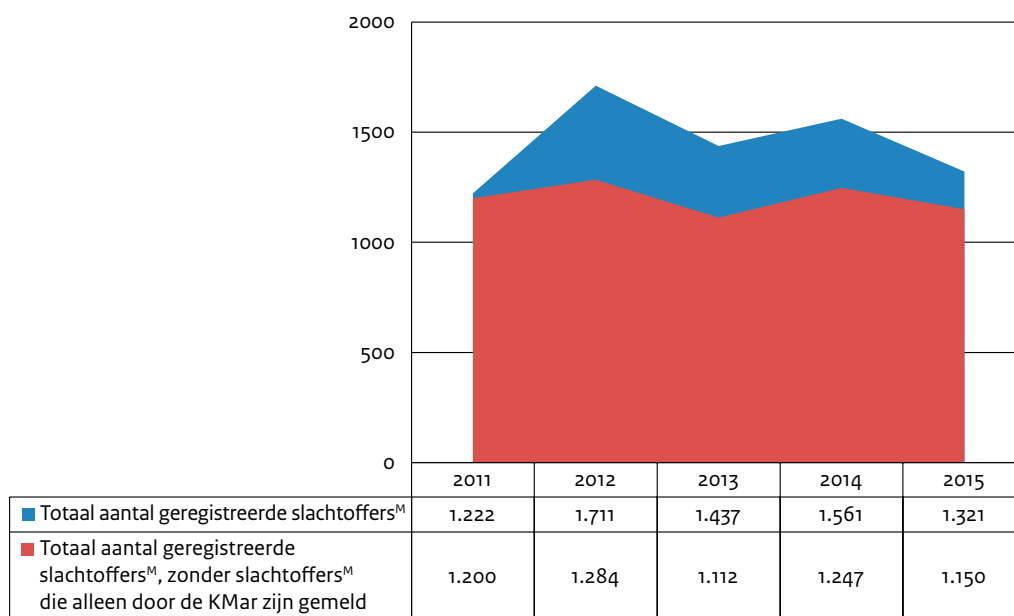
Bron: CoMensha (2006-2015).

In Figuur 2.2 is het aantal geregistreerde slachtoffers^M bij CoMensha, met en zonder de slachtoffers^M voor wie de KMar de enige melder is, voor de periode 2011-2015 weergegeven. Hieruit blijkt een afname van het aandeel slachtoffers^M dat alleen door de KMar gemeld is. In 2014 betreft dit aandeel met 314 meldingen nog 20%, in 2015 neemt dit met 171 meldingen af tot 13%.

1 Zie voor een uitgebreider overzicht van en beschrijving over deze factoren: [Nationaal Rapporteur 2014 \(In en uit beeld, 2008-2012\)](#), p. 242.

2 [Nationaal Rapporteur 2012 \(In en uit beeld, 2007-2011\)](#), Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 7; [Nationaal Rapporteur 2014 \(In en uit beeld, 2008-2012\)](#), Hoofdstuk 1, Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 9.

3 [Nationaal Rapporteur 2014 \(In en uit beeld, 2010-2014\)](#), p. 3.



Figuur 2.2 Aantal geregistreerde slachtoffers^M bij CoMensha, met en zonder de slachtoffers^M die alleen door de KMar zijn gemeld (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

De aanmeldingen van de KMar zijn apart vermeld om een zo helder mogelijk beeld te geven over slachtoffers^M van mensenhandel in Nederland. De KMar heeft immers een bijzondere rol bij het aanmelden en registreren van slachtoffers^M. De KMar meldt namelijk vooral slachtoffers^M van mensenhandel waarbij het grensoverschrijdende karakter de strafwaardigheid definieert, en dat strafbaar is gesteld in artikel 273f, lid 1 aanhef en sub 3 Sr (hierna: sub 3). Op grond van deze bepaling is iemand die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot prostitutie strafbaar; dwang en uitbuiting zijn van oorsprong geen delictsbestanddelen.⁴

De slachtoffers^M die de KMar bij CoMensha heeft gemeld verschillen daarom van de andere slachtoffers^M die bij CoMensha zijn gemeld. Sub 3 betreft immers alleen prostitutie en geen andere sectoren waarin mensenhandel kan plaatsvinden. Ook is het grensoverschrijdende aspect in andere subleden van artikel 273f Sr geen vereiste. Uit eerder dossieronderzoek van de Nationaal Rapporteur blijkt daarnaast dat de aanmeldingen van de KMar veelal slachtoffers^M van mensenhandel zoals bedoeld in sub 3 betreffen, terwijl in CoMensha-registraties abusievelijk leek te zijn geregistreerd dat zij reeds waren uitgebuit.⁵ Daarom zijn de meldingen waarbij de KMar de enige aanmelder is, in een aantal figuren en tabellen niet opgenomen, dan wel worden deze afzonderlijk vermeld.

Dat staat niet in de weg aan het feit dat het melden van slachtoffers^M zoals bedoeld in sub 3 aan CoMensha van belang is voor een informatiegestuurde aanpak van mensenhandel, die zich ook zou moeten richten op het vergroten van zicht op misstanden in een sector als (grensoverschrijdende) prostitutie.

Met het oog op de toekomst is het van belang te vermelden dat de Hoge Raad met betrekking tot sub 3 in mei 2016 een belangrijke uitspraak heeft gedaan. De Hoge Raad oordeelde dat uitbuiting als een impliciet bestanddeel van sub 3 aangemerkt moet worden.⁶ Dat wil zeggen dat het enkel over de grens brengen om in

4 Zie voor een uitgebreide toelichting op de bijzondere positie van sub 3 in het mensenhandelartikel [Nationaal Rapporteur 2012 \(Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009 - 2012. Een analyse\)](#), p. 29 en 67 e.v.

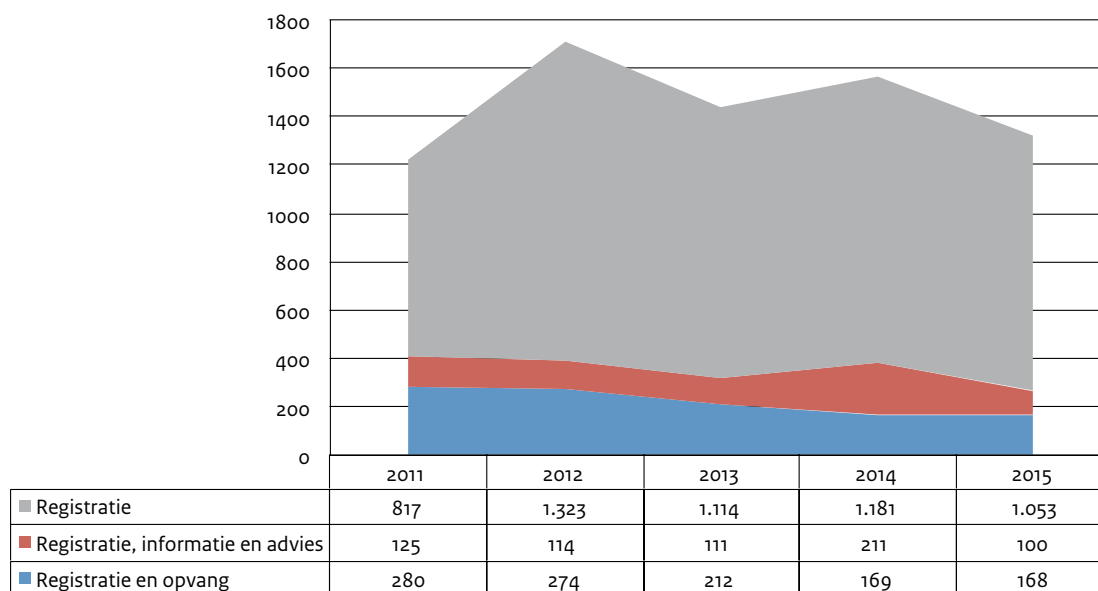
5 Zie [Nationaal Rapporteur 2014 \(In en uit beeld, 2008-2012\)](#), p. 39 en 63 e.v.

6 De Hoge Raad heeft bij zijn arrest van 17 mei 2016 geoordeeld dat de gedragingen uit sub 3 'alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld' en dat "[u]itbuiting" moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel' van sub 3, HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

Nederland in de prostitutie te werken door de Hoge Raad niet langer als mensenhandel wordt gekwalificeerd. Omdat bij veel van de meldingen van de KMar slechts sprake is van vermoedens van sub 3, is het goed mogelijk dat deze uitspraak het beleid bij de KMar wat betreft het aantal meldingen van slachtoffers^M in de toekomst zal beïnvloeden. Mogelijk gebeurt dit al naar aanleiding van eerdere, lagere rechtspraak met dezelfde strekking. Dit zou ertoe kunnen leiden dat in geval van grensoverschrijdende prostitutie geen slachtoffers^M meer worden gemeld tenzij uitbuiting wordt vermoed. Daadwerkelijke uitbuiting zal op het moment van grensoverschrijding (nog) niet altijd aan de orde zijn.

Doel meldingen

Naast de registratie van slachtoffers^M, coördineert CoMensha de opvang voor slachtoffers^M die rechtmatig in Nederland verblijven. Figuur 2.3 toont met welk doel slachtoffers^M bij CoMensha zijn aangemeld: uitsluitend voor registratie, voor registratie, informatie en advies óf voor registratie alsmede een verzoek tot opvang. Hieruit wordt duidelijk dat in 2015 ($n=168$, 13%), in absolute zin, ongeveer net zo vaak een verzoek voor opvang via CoMensha is gedaan als in 2014 ($n=169$, 11%). Het aantal opvangverzoeken aan CoMensha in deze twee meest recente jaren is lager dan in de drie jaren ervoor. Het aantal opvangverzoeken bij CoMensha geeft overigens geen inzicht in de daadwerkelijke opvangbehoefte. Immers, sommige slachtoffers^M worden via andere wegen opgevangen en dat is dan niet terug te zien in de CoMensha-registraties.



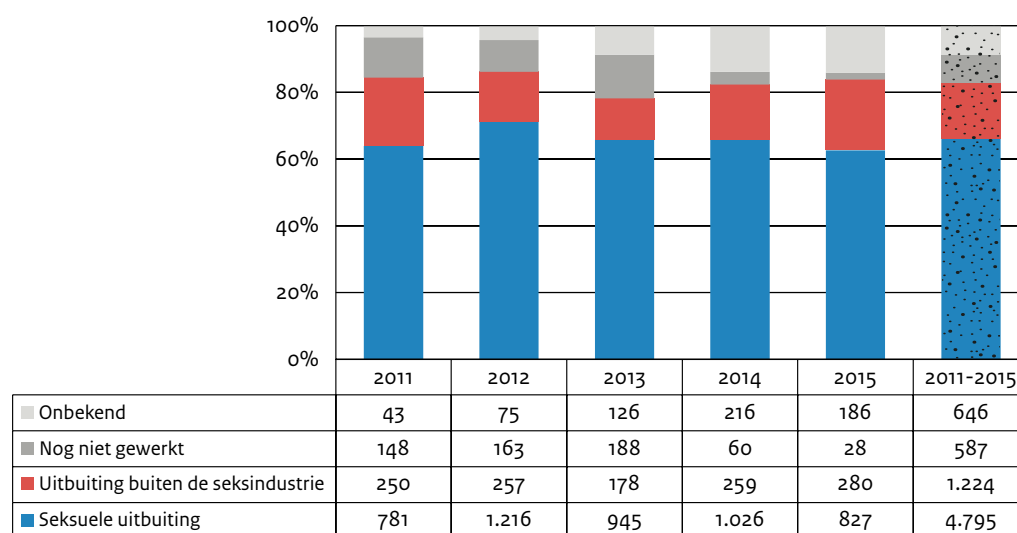
Figuur 2.3 Doel meldingen (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

3 Uitbuitingsvormen en -sectoren

3.1 Uitbuitingsvormen

Mensenhandel is een divers fenomeen dat in principe iedere sector kan treffen waar mensen werken of diensten verlenen. Figuur 3.1 toont voor de periode 2011 tot en met 2015 hoeveel van de jaarlijks gemelde slachtoffers^M in ieder geval zijn uitgebuit in de seksindustrie en hoeveel uitsluitend buiten de seksindustrie.¹ Omdat dit niet van alle gemelde slachtoffers^M is geregistreerd, bestaan daarnaast de categorieën 'nog niet gewerkt' en 'onbekend'. Voor deze beide categorieën geldt aldus dat niet bekend is of het om (het oogmerk van) seksuele uitbuiting (SU) dan wel uitbuiting buiten de seksindustrie (UBS) gaat. Maar het verschil tussen de twee categorieën is dat van de slachtoffers^M in de categorie 'nog niet gewerkt' in ieder geval wel vaststaat dat ze nog niet gewerkt hebben, terwijl dit voor de slachtoffers^M in de categorie 'onbekend' niet bekend is.



Figuur 3.1 Uitbuitingsvormen (2011-2015).²

Bron: CoMensha (2011-2015).

Er zijn in de periode 2011 tot en met 2015 in totaal 7.252 slachtoffers^M geregistreerd door CoMensha. Uit Figuur 3.1 blijkt dat het in deze periode bij de meeste slachtoffers^M (66%, $n=4.795$) gaat om uitbuiting in de seksindustrie en bij 17% om uitbuiting buiten de seksindustrie. De verhouding SU:UBS is dus gemiddeld ongeveer 4:1, oftewel, van elke vijf gemelde slachtoffers^M van wie de vorm van mensenhandel bekend is, zijn er vier binnen en één buiten de seksindustrie uitgebuit. Dit illustreert naar alle waarschijnlijkheid de grotere

1 In de periode 2011 tot en met 2015 waren respectievelijk 0, 2, 5, 14 en 13 slachtoffers^M zowel binnen als buiten de seksindustrie uitgebuit. In Figuur 3.1 zijn deze slachtoffers^M ingedeeld bij de categorie 'seksuele uitbuiting'.

2 Wanneer het jaar 2015 in deze figuur wordt vergeleken met Diagram 2 in het Jaaroverzicht 2015 van CoMensha (2016) dan blijkt het volgende: de uitbuitingsvorm 'seksuele uitbuiting' in Figuur 3.1 ($n=827$) komt niet exact overeen met de 'seksuele dienstverlening' ($n=837$) in Diagram 2 van CoMensha. Dit komt doordat in Figuur 3.1 de aantallen zijn weergegeven op slachtofferniveau, terwijl Diagram 2 van CoMensha de aantallen weergeeft op slachtoffer-per-SU-sectorniveau: één slachtoffer kan immers in meerdere SU-sectoren worden uitgebuit (bijvoorbeeld zowel raamprostitutie als escort). Eenzelfde soort verklaring is voorhanden voor het verschil van 13 tussen de uitbuitingsvorm 'uitbuiting buiten de seksindustrie' ($n=280$) in Figuur 3.1 en de optelsom van 'gereguleerde arbeid of dienstverlening', 'gedwongen criminaliteit', 'gedwongen bedelarij' en 'organhandel' (totaal $n=293$) in Diagram 2 van CoMensha. De categorieën 'nog niet gewerkt' en 'onbekend' laten logischerwijs wel precies dezelfde aantallen zien.

focus op seksuele uitbuiting in vergelijking met uitbuiting buiten de seksindustrie ('hoe meer en geïnformeerder je zoekt, hoe meer je vindt'), dan een daadwerkelijk vier keer zo grote prevalentie van seksuele uitbuiting.

In de weergegeven periode is de verhouding SU:UBS verschoven van 3:1 in 2011, naar 5:1 in 2012 en 2013, naar 4:1 in 2014. Het meest recente jaar 2015 is met een verhouding van 3:1 weer vergelijkbaar met 2011, en in deze twee jaren zijn aldus, naar verhouding, de meeste slachtoffers^M buiten de seksindustrie geregistreerd. In absolute zin staat het jaar 2015 met 280 slachtoffers^M die buiten de seksindustrie zijn uitgebuit bovenaan.

Gemiddeld is van 17% van de slachtoffers^M niet bekend om welke vorm van mensenhandel (SU of UBS) het gaat (geregistreerd onder 'nog niet gewerkt': 8%, $n=587$, of 'onbekend': 9%, $n=646$). Dit gecombineerde percentage fluctueert in de weergegeven periode tussen de 14% in 2012 en de 22% in 2013. In dit kader valt op dat de categorie 'nog niet gewerkt' – zowel in absolute zin³ als in relatieve zin⁴ – in de twee meest recente jaren lijkt te zijn gedaald, terwijl het percentage 'onbekend' juist lijkt te zijn toegenomen. Het is echter heel goed mogelijk dat hieraan geen inhoudelijke betekenis kan worden toegekend. Enerzijds omdat het verschil tussen de twee categorieën minimaal is en daardoor mogelijk niet voor alle melders even duidelijk, anderzijds omdat CoMensha in 2014 een nieuw registratiesysteem in gebruik heeft genomen.⁵

3.2 Sectoren van uitbuiting binnen de seksindustrie

Het beeld van de 819 gemelde slachtoffers^M van uitbuiting in de seksindustrie in 2015 is als volgt.⁶ Het gaat om 79% meerderjarige vrouwen ($n=645$), 17% minderjarige vrouwen ($n=142$), 4% meerderjarige mannen ($n=30$) en minder dan 1% minderjarige mannen. Het aandeel Nederlandse slachtoffers^M is het grootst binnen de groep van 142 vrouwelijke minderjarigen (89%, $n=127$). Bij volwassen vrouwen, met 645 slachtoffers^M de grootste van de vier genoemde groepen, gaat het om 37% Nederlandse slachtoffers^M ($n=237$) en daarnaast vooral om Roemeense (18%, $n=115$), Bulgaarse (11%, $n=68$), Hongaarse (5%, $n=35$) en Nigeriaanse (4%, $n=27$) slachtoffers^M.

Voor mensenhandel in de seksindustrie is niet duidelijk in welke prostitutiesectoren of op welke werkplekken de slachtoffers^M het vaakst worden gesignaleerd, aangezien dit door de meldende instanties veelal niet wordt gemeld. Zo is in 2015 van 62% van de slachtoffers^M van mensenhandel in de seksindustrie de sector niet bekend. Van de overige 38% ($n=312$) is in Figuur 3.2 weergegeven om welke specifieke sectoren het gaat. Deze 312 seksuele uitbuitingslachtoffers^M zijn goed voor 322 geregistreerde sectoren; acht slachtoffers^M zijn in twee sectoren uitgebuit en één slachtoffer^M in drie. De vier meest voorkomende sectoren zijn ($n=322=100\%$):

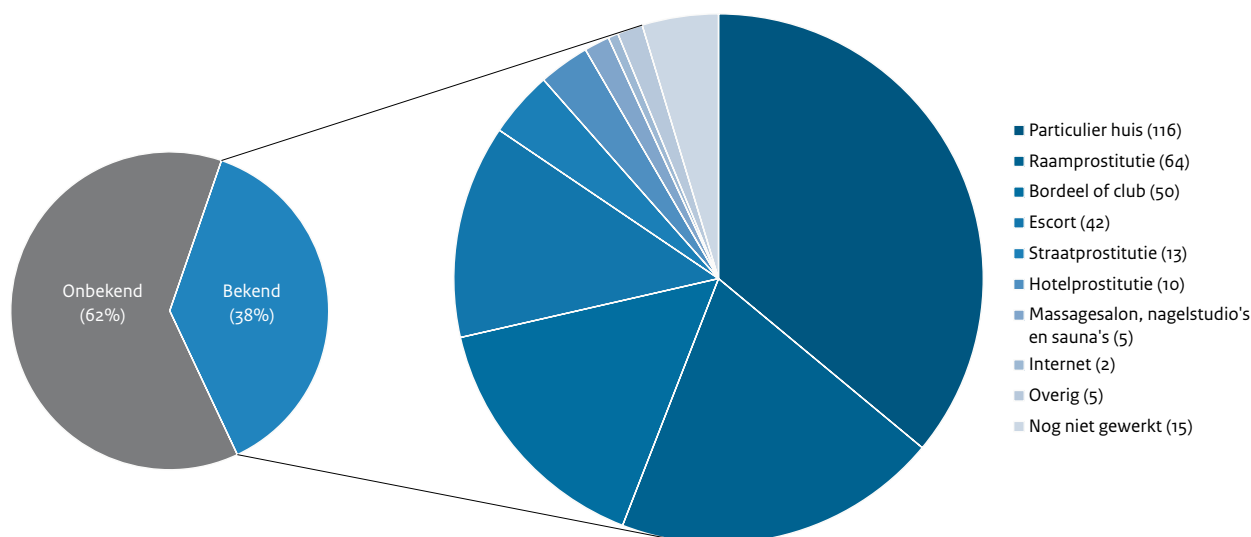
3 Van jaarlijks tussen de 148 en 188 in de periode 2011-2013, naar respectievelijk 60 en 28 in 2014 en 2015.

4 Van jaarlijks tussen de 10% en 13% in de periode 2011-2013 naar respectievelijk 4% en 2% in 2014 en 2015.

5 Vóór 2014 werd de categorie 'nog niet gewerkt' geregistreerd naast de uitbuitingsvormen SU en UBS. Omdat in sommige gevallen van 'nog niet gewerkt' echter wel bekend is dat het oogmerk van uitbuiting ziet op SU (bijvoorbeeld bij de signalering van sub 3-gevallen) dan wel UBS, bestaat de categorie 'nog niet gewerkt' sinds 2014 ook als sector binnen de uitbuitingsvormen SU en UBS. Deze gevallen dienen vanaf 2014 dus in eerste instantie geregistreerd te worden onder de uitbuitingsvorm waar het oogmerk op ziet (SU of UBS), en vervolgens als sector 'nog niet gewerkt' binnen SU dan wel UBS. Vorenstaande is van toepassing op één slachtoffer^M van uitbuiting buiten de seksindustrie in 2014 (in Figuur 9 van Mensenhandel en in uit beeld, 2010-2014' van de Nationaal Rapporteur (2015) is dit slachtoffer^M geplaatst onder de categorie 'onbekend/overig'), en vijftien slachtoffers^M van seksuele uitbuiting in 2015 (zie Figuur 3.2). Het is echter denkbaar dat niet alle melders dit consequent op deze manier doen, waardoor het ook in 2014 en 2015 mogelijk is dat soms bijvoorbeeld sub 3-situaties per abuis toch als uitbuitingsvorm 'nog niet gewerkt' (in plaats van SU) zijn geregistreerd. En tevens dat vóór 2014 sommige gevallen van 'nog niet gewerkt' waarbij de beoogde uitbuitingsvorm bekend is, in eerste instantie wél al als SU dan wel UBS zijn geregistreerd, en dat vervolgens bij de sector binnen SU of UBS 'onbekend' is gekozen (hetgeen overigens ook niet ondenkbaar is voor sommige slachtoffers^M gemeld vanaf 2014).

6 Het gaat hier om de 819 slachtoffers^M van seksuele uitbuiting, waarvan geslacht en minderjarigheid bekend zijn. Voor 8 van de 827 slachtoffers^M van seksuele uitbuiting is de leeftijd niet bekend en deze zijn daarom hier niet meegenomen.

particulier huis⁷ (36%, $n=116$); raamprostitutie (20%, $n=64$); bordeel of club (16%, $n=50$) en escort (13%, $n=42$). In vergelijking met het jaar 2014 is in 2015 minder vaak sprake van de sector bordeel of club ($n_{2014}=96$, 24%, versus $n_{2015}=50$, 16%) en vaker van de sector particulier huis ($n_{2014}=105$, 26%, versus $n_{2015}=116$, 37%).



Figuur 3.2 Sectoren van uitbuiting in de seksindustrie (2015).

Bron: CoMensha (2015).

3.3 Sectoren van uitbuiting buiten de seksindustrie

Het beeld van de 280 gemelde slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie in 2015 is als volgt. 60% is man ($n=167$) en 40% is vrouw ($n=113$). Van vier van de in totaal 280 slachtoffers^M is de nationaliteit niet bekend (van 2 mannen en van 2 vrouwen). Iets meer dan de helft (55%, $n=91$) van de 165 mannen van wie dit wel bekend is, is afkomstig uit landen die in 2004 of later tot de EU zijn toegetreden⁸ (met name Polen en Bulgarije)⁹ en ruim een vijfde (22%, $n=37$) uit Azië (met name de Filipijnen en India)¹⁰. Deze twee herkomstregio's zijn tevens dominant voor de 111 vrouwen van wie de nationaliteit bekend is: 52% ($n=58$) komt uit de regio EU-landen vanaf 2004 (met name Bulgarije en Polen)¹¹ en 18% ($n=20$) uit Azië (met name de Filipijnen)¹². Slechts van nét iets meer dan de helft (54%, $n=151$) van de 280 slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie is de leeftijd ten tijde melding bij CoMensha bekend. Dit betreffen vrijwel allemaal (98%, $n=148$) meerderjarigen. Slechts twee mannelijke slachtoffers^M met respectievelijk de Afghaanse (regio: Azië) en de Poolse (regio: EU-landen vanaf 2004) nationaliteit en één vrouwelijk slachtoffer^M met de Nederlandse (regio: EU-landen in 1995) nationaliteit zijn minderjarig.

7 CoMensha beschrijft de arbeidsomgeving particulier huis als volgt: 'Het slachtoffer moet klanten ontvangen in een particuliere woning, meestal de woning van degene die haar of hem verhandeld heeft.' Zie CoMensha 2011.

8 Omdat de spreiding in nationaliteit bij UBS-slachtoffers^M groter is dan bij SU-slachtoffers^M is gekozen om de nationaliteiten op te delen in verschillende regio's. In de voetnoten worden deze regio's verder uitgesplitst.

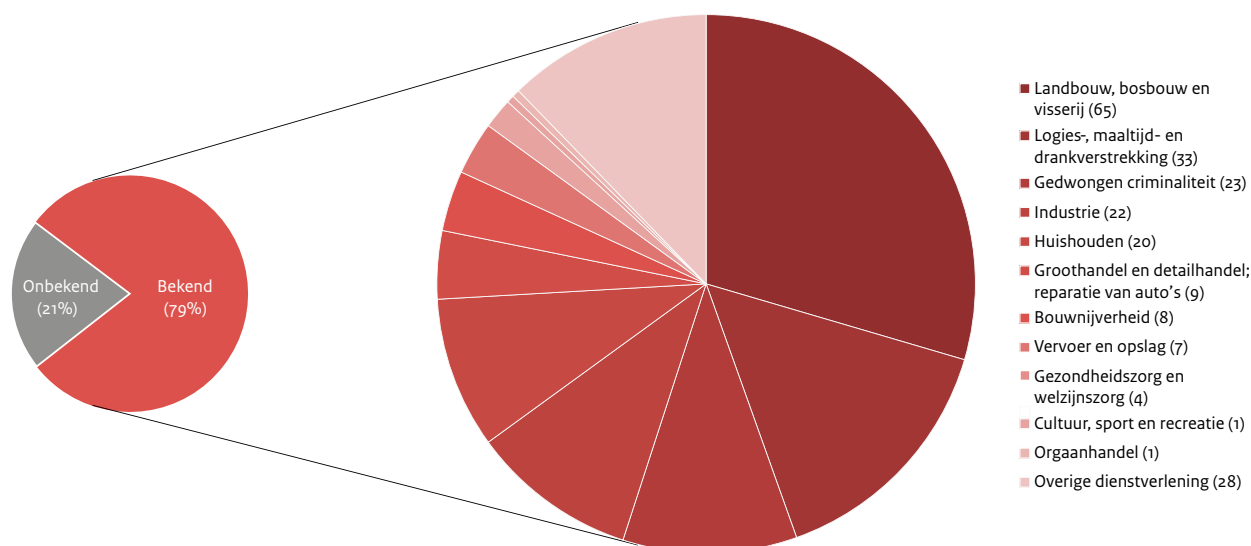
9 Het betreffen 46 mannelijke UBS-slachtoffers^M met de Poolse nationaliteit, 26 met de Bulgaarse nationaliteit, 8 met de Slowaakse nationaliteit, 5 met de Hongaarse nationaliteit, 3 met de Oekraïense nationaliteit, 2 met de Litouwse nationaliteit en 1 met de Letse nationaliteit.

10 Het betreffen 13 mannelijke UBS-slachtoffers^M met de Filipijnse nationaliteit, 12 met de Indiase nationaliteit, 6 met de Chinese nationaliteit, 2 met de Vietnamese nationaliteit, 1 met de Afghaanse nationaliteit, 1 met de Indonesische nationaliteit, 1 met de Nepalese nationaliteit en 1 met de Srilankaanse nationaliteit.

11 Het betreffen 25 vrouwelijke UBS-slachtoffers^M met de Bulgaarse nationaliteit, 23 met de Poolse nationaliteit, 4 met de Hongaarse nationaliteit, 3 met de Roemeense nationaliteit, 1 met de Slowaakse nationaliteit, 1 met de Oekraïense nationaliteit en 1 met de Litouwse nationaliteit.

12 Het betreffen 10 vrouwelijke UBS-slachtoffers^M met de Filipijnse nationaliteit, 2 met de Chinese nationaliteit, 2 met de Vietnamese nationaliteit, 2 met de Indonesische nationaliteit, 2 met de Mongoolse nationaliteit, 1 met de Indiase nationaliteit en 1 met de Kirgizische nationaliteit.

Van de totaal 280 slachtoffers^M die in 2015 uitsluitend buiten de seksindustrie zijn uitgebuit (zie Figuur 3.1) is van 79% (n=220) ook geregistreerd welke specifieke sectoren dit betreft. Figuur 3.3 toont van deze 220 slachtoffers^M de 221 geregistreerde sectoren buiten de seksindustrie (één slachtoffer^M is in twee verschillende sectoren buiten de seksindustrie uitgebuit).



Figuur 3.3 Sectoren van uitbuiting buiten de seksindustrie (2015).

Bron: CoMensha (2015).

De vijf meest voorkomende sectoren zijn: landbouw, bosbouw en visserij (29%, n=65); logies-, maaltijd- en drankverstreking (15%, n=33); gedwongen criminaliteit (10%, n=23); industrie (10%, n=22) en huishoudens (9%, n=20). Verder is in 2015 één slachtoffer^M van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering bij CoMensha is geregistreerd.¹³

Tot slot; in 2015 gaat het, naast de 280 slachtoffers^M die uitsluitend buiten de seksindustrie zijn uitgebuit, om nog eens dertien slachtoffers^M die zowel seksueel als buiten de seksindustrie zijn uitgebuit. Deze slachtoffers^M zijn in Figuur 3.1 geplaatst onder (in ieder geval) seksuele uitbuiting en, om dubbelstellingen te vermijden, niet tevens onder (uitsluitend) uitbuiting buiten de seksindustrie. Om deze reden komen ze niet voor in Figuur 3.3, hoewel voor elf van deze dertien slachtoffers^M wél ook de specifieke sector buiten de seksindustrie is geregistreerd (zes slachtoffers^M van criminele uitbuiting, en telkens één slachtoffer^M van gedwongen bedelarij, uitbuiting in het huishouden, uitbuiting in de landbouw, bosbouw en visserij, uitbuiting in logies, maaltijd- en drankverstreking en overige uitbuiting buiten de seksindustrie). Hierom wijken de aantallen in Figuur 3.3 enigszins af van de aantallen in Diagram 2 van het Jaaroverzicht 2015 van CoMensha (2016).¹⁴

De Nationaal Rapporteur benadrukt het belang van meer aandacht voor (nieuwe) vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie, zoals bijvoorbeeld criminele uitbuiting en uitbuiting binnen het huishouden.¹⁵ Bij mensenhandel met het oogmerk van criminele uitbuiting worden personen door derden aangezet tot het plegen van strafbare feiten. In Nederland zijn onder andere zaken voor de rechter geweest waarin mensen aangezet werden tot het plegen van diefstal, woninginbraak, drugsmokkel en het knippen van hennep.¹⁶

13 Zie over deze vorm van mensenhandel ook [Nationaal Rapporteur 2012 \(In en uit beeld, 2007-2011\)](#), p. 268. [Nationaal Rapporteur 2012 \(Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap\)](#).

14 CoMensha 2016.

15 [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage\)](#), Hoofdstuk 2 en Aanbeveling 4.

16 In het onderzoek 'Zicht op kwetsbaarheid' van de Nationaal Rapporteur uit 2016 wordt opgeroepen tot alertheid op criminele uitbuiting van minderjarigen behorende tot de Roma-gemeenschap, zowel inzake de opsporing van daders als de bescherming van slachtoffers. [Nationaal Rapporteur 2016 \(Zicht op kwetsbaarheid\)](#).

*Opa zet kleindochter aan tot winkeldiefstal*¹⁷

In deze zaak had een vijftigjarige opa zijn tienjarige kleindochter meegenomen naar de Albert Heijn om samen met haar een winkeldiefstal te plegen. De man liet zijn kleindochter boodschappen in een trolley doen, terwijl hij haar aanwijzingen gaf. Voorts leidde hij de cassière af, zodat zij onopgemerkt met een gevulde trolley langs de kassa kon lopen. De man wordt niet alleen berecht voor het plegen van diefstal, maar ook voor het uitbuiten van zijn kleindochter (mensenhandel). Naar het oordeel van de rechtbank heeft hij misbruik gemaakt van zijn overwicht als opa en van de kwetsbare positie van zijn kleindochter. De man krijgt een gevangenisstraf van acht maanden opgelegd, waarvan vier maanden voorwaardelijk.

Hoewel deze vorm van uitbuiting ook op grond van de eerdere tekst in artikel 273f Sr reeds te vervolgen was, is criminele uitbuiting sinds 2013 expliciet opgenomen in de strafbaarstelling van mensenhandel.

In haar recente onderzoek Zicht op kwetsbaarheid vraagt de Nationaal Rapporteur ook aandacht voor het signaleren van mensenhandel binnen het huishouden.¹⁸ Zo zijn er recentelijk enkele zaken bekend geworden waarin onrechtmatig in Nederland verblijvende kinderen jarenlang in familieverband werden gedwongen om huishoudelijk werk te verrichten.¹⁹ Ter illustratie volgt hier een casusbeschrijving van een uitbuitingssituatie binnen het huishouden van een Marokkaans meisje in Nederland.

Marokkaans meisje in Nederland uitgebuit in het huishouden

In een zaak die in 2016 werd behandeld door de Rechtbank Den Haag ging het om een meisje dat vermoedelijk zes of zeven jaar oud was toen zij door verdachte van Marokko naar Nederland werd gehaald.²⁰ Verdachte had in Marokko contact gehad met de vader van het meisje, die toestemming had gegeven haar mee naar Nederland te nemen om huishoudelijke werkzaamheden te verrichten voor verdachte en bovendien te zorgen voor diens gehandicapte dochter. Volgens de verklaring van het meisje zelf is zij door haar vader aan verdachte 'verkocht'. De verdachte heeft het meisje in huis in Nederland opgenomen, alwaar zij ruim zeven jaar huishoudelijke taken heeft moeten verrichten en de volledige zorg voor de gehandicapte dochter op zich moest nemen. Elke dag moest zij om 07.00 uur opstaan en de gehandicapte dochter helpen met opstaan, douchen en aankleden. Bovendien werd zij verplicht om elke dag het huis schoon te maken. Ook werd haar verteld dat als zij buiten de politie tegen kwam zij zou worden teruggestuurd naar het land van herkomst. In 2012, wanneer het meisje zeventien jaar oud is, besluit zij weg te lopen bij de familie. Kort daarna doet zij aangifte bij de politie. De verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van 24 maanden onvoorwaardelijk.²¹

Ook uit een studie van De Volder uit 2016 blijkt dat uitbuiting van hulpen in het huishouden en au pairs een verborgen en toenemend probleem is in Nederland.²²

17 Rb. Midden-Nederland 9 juli 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:2679.

18 Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid), p. 87-91.

19 Rb. Den Haag 30 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:996; Rb. Den Haag 26 februari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:1968.

20 Rb. Den Haag 26 februari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:1968.

21 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van deze zaak: Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid), p. 88.

22 De Volder 2016.

4 Persoonskenmerken slachtoffers^M

Het nader bekijken van de persoonskenmerken van slachtoffers^M van mensenhandel is van groot belang om het beleid voor slachtofferbescherming vorm te geven en om te bezien waar preventie op gericht moet zijn.¹ In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op gegevens over geslacht (§4.1), leeftijd (§4.2) en nationaliteit (§4.3). Gezien het bijzondere karakter van de door de KMar gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting worden deze meldingen waar nodig uitgesloten.²

4.1 Geslacht

Van de totaal 7.252 bij CoMensha gemelde slachtoffers^M in de periode 2011-2015 (zie Figuur 2.1) is vrijwel altijd het geslacht bekend, slechts van 3 slachtoffers^M gemeld in 2012 is dit onbekend. De 7.249 slachtoffers^M betreffen voornamelijk vrouwen (85%, $n=6.134$). In 2015 (totaal 1.321 slachtoffer^M, zie Figuur 2.1) gaat het in verhouding om iets minder vrouwelijke (79%, $n=1.047$), en aldus iets meer mannelijke slachtoffers^M (21%, $n=274$) dan in de vier jaren ervoor.³ In absolute zin zijn in 2014 ($n=247$) en 2015 ($n=274$) de meeste mannelijke slachtoffers^M gemeld,⁴ hetgeen lijkt aan te geven dat recent wat meer aandacht voor ook mannelijke slachtoffers^M is.

Geslacht per uitbuitingsvorm

Figuur 4.1 toont het aandeel vrouwelijke slachtoffers^M binnen de totaal 7.249 slachtoffers^M van wie het geslacht bekend is, per uitbuitingsvorm (in ieder geval seksuele uitbuiting ($n=4.795$), uitsluitend uitbuiting buiten de seksindustrie ($n=1.221$), uitbuitingsvorm onbekend ($n=1.233^5$)), voor de periode 2011-2015. Het aandeel vrouwelijke slachtoffers^M binnen seksuele uitbuiting betreft in 2011 92% en in de vier jaren erna telkens 96% of 97%. Voor slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie fluctueert het aandeel vrouwen in de periode 2011-2015 tussen de 44% en de 50%. Het percentage vrouwelijke slachtoffers^M binnen uitbuitingsvorm onbekend neemt in de twee meest recente jaren af. Of anders gezegd, het percentage mannelijke slachtoffers^M binnen uitbuitingsvorm onbekend neemt toe: van 11% ($n=33$) in 2013, naar 26% ($n=71$) in 2014 en vervolgens 35% ($n=75$) in 2015.⁶

1 In dit hoofdstuk worden de bij CoMensha gemelde slachtoffers^M soms dus beschouwd als een steekproef van slachtoffers van mensenhandel die in Nederland voorkomen, in plaats van als de populatie van slachtoffers^M die bij CoMensha worden gemeld zoals in andere hoofdstukken. Om deze reden zijn de resultaten die in dit hoofdstuk worden weergegeven getoetst op significantie.

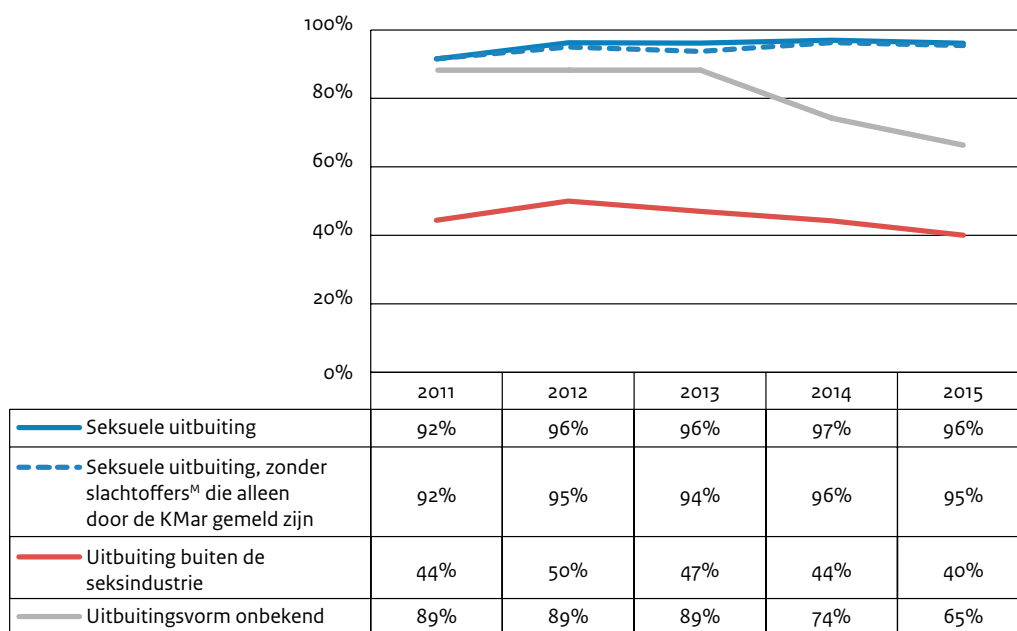
2 Zie hierover [Hoofdstuk 1](#).

3 2011: 82% vrouwen ($n=996$ van totaal 1.222), 2012: 88% vrouwen ($n=1.509$ van totaal 1.708 van wie het geslacht bekend is), 2013: 88% vrouwen ($n=1.268$ van totaal 1.437) en 2014: 84% vrouwen ($n=1.314$ van totaal 1.561). $X^2=71,231$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,099$.

4 Per jaar: 2011: 226, 2012: 199, 2013: 169.

5 Dit betreft de categorieën 'onbekend' en 'nog niet gewerkt' gezamenlijk. Zie ook [Hoofdstuk 3, Figuur 3.1](#).

6 $X^2=79,730$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,254$.



Figuur 4.1 Aandeel vrouwelijke slachtoffers^M per uitbuitingsvorm (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

4.2 Leeftijd en minderjarigheid

Van de totaal 7.252 bij CoMensha gemelde slachtoffers^M in de periode 2011-2015 (zie Figuur 2.1) is 246 keer de leeftijd ten tijde melding bij CoMensha⁷ onbekend.⁸ De gemiddelde leeftijd van de 7.006 slachtoffers^M van wie dit wel bekend is, is 25,2 jaar ($sd=8,7$ jaar). 18% ($n=1.251$)⁹ betreft minderjarige slachtoffers^M, een derde (34%, $n=2.369$)¹⁰ slachtoffers^M tussen de 18 en de 23 jaar, een kwart (26%, $n=1.843$)¹¹ slachtoffers^M tussen de 24 en de 30 jaar, en de resterende 22% ($n=1.543$)¹² slachtoffers^M ouder dan 30. De 1.174 slachtoffers^M gemeld in 2015 van wie de leeftijd bekend is zijn gemiddeld iets jonger dan de 5.832 slachtoffers^M die in de vier jaren ervoor gemeld zijn ($M_{2011-2014}=25,3$ jaar ($sd=8,6$ jaar) versus $M_{2015}=24,4$ jaar ($sd=8,9$ jaar)).¹³ Dit komt doordat in 2015 sprake is van relatief meer minderjarige slachtoffers^M (namelijk 25%, $n=291$) dan in de totale periode 2011-2014 (namelijk 16%, $n=960$).¹⁴ Figuur 4.3 gaat verder in op de minderjarige slachtoffers^M.

Gemiddelde leeftijd per uitbuitingsvorm

Figuur 4.2 toont de gemiddelde leeftijd van de 7.006 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is per uitbuitingsvorm (in ieder geval seksuele uitbuiting ($n=4.766$), uitsluitend uitbuiting buiten de seksindustrie ($n=1.037$), uitbuitingsvorm onbekend ($n=1.203$)¹⁵) voor de periode 2011-2015. Het valt op dat de leeftijd van

7 CoMensha registreert eveneens de leeftijd bij begin slachtofferschap. Deze variabele wordt echter niet voldoende geregistreerd. In 2014 ging het om 19% van de meldingen, in 2015 om 24% van de meldingen.

8 Van 14 slachtoffers^M in 2011, van 10 in 2012, van 12 in 2013, van 63 in 2014 en van 147 in 2015. Volgens het Jaaroverzicht 2015 van CoMensha (Grafiek 2) is van 146 slachtoffers^M de leeftijd onbekend. Dit verschil is te verklaren doordat CoMensha in een later stadium alsnog de leeftijd van één van de 147 slachtoffers^M van wie ten tijde melding de leeftijd onbekend was, kreeg aangeleverd (Schriftelijke informatie CoMensha, 23 augustus 2016).

9 Waarvan 291 minderjarige slachtoffers^M gemeld in 2015 (het jongste slachtoffer^M in dit jaar is jonger dan 10).

10 Waarvan 367 slachtoffers^M tussen de 18 en de 23 jaar gemeld in 2015.

11 Waarvan 279 slachtoffers^M tussen de 24 en de 30 jaar gemeld in 2015.

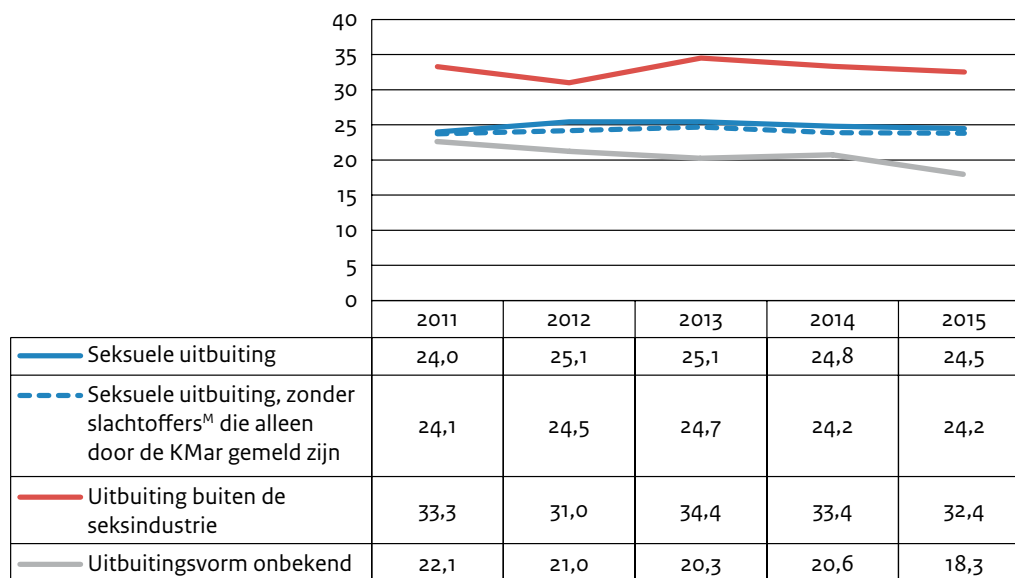
12 Waarvan 230 slachtoffers^M ouder dan 30 jaar gemeld in 2015 (de oudste slachtoffers^M in dit jaar zijn in de 60).

13 $t=3,290$; $df=7.004$; $p=0,001$.

14 $X^2=46,189$; $df=1$; $p=0,000$; $V=0,081$.

15 Dit betreft de categorieën 'onbekend' en 'nog niet gewerkt' gezamenlijk. Zie ook Hoofdstuk 3, Figuur 3.1.

slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie in 2014, maar vooral in 2015, erg vaak onbekend is.¹⁶ De gemiddelde leeftijd van de 4.766 slachtoffers^M van seksuele uitbuiting is 24,7 jaar (sd=7,3 jaar). Dit is lager dan de gemiddelde leeftijd van 32,8 jaar (sd=10,7 jaar) van de 1.037 slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie. Maar hoger dan de gemiddelde leeftijd van 20,4 jaar (sd=7,5 jaar) van de 1.203 slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is.¹⁷



Figuur 4.2 Gemiddelde leeftijd slachtoffers^M per uitbuitingsvorm (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

Minderjarige slachtoffers^M

In totaal gaat het in de periode 2011-2015 om 1.251 minderjarige slachtoffers^{M18} (waarvan 291 in 2015) die in de periode 2011-2015 bij CoMensha zijn gemeld. Dit betreft 18% van alle 7.006 bij CoMensha gemelde slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is. Zoals hiervoor ook opgemerkt is in 2015 vaker (bij 25%, $n=291^{19}$) dan in voorgaande jaren (bij 16%, $n=960^{20}$) sprake van minderjarige slachtoffers^M.²¹ Wat opvalt is dat bij een aanzienlijk deel van het totaal aantal gemelde slachtoffers^M in 2015 de leeftijd onbekend is ($n=147$). Het merendeel van deze meldingen ($n=129$) betreft slachtoffers^M mensenhandel van uitbuiting buiten de seksindustrie. Slachtoffers^M van deze vorm van mensenhandel zijn veelal meerderjarig. Dit zou betekenen dat het percentage minderjarige slachtoffers^M relatief af zou nemen wanneer deze meldingen ook zouden worden meegenomen in de analyse, aangezien de groep meerderjarige slachtoffers^M zou toenemen. Echter, de 129 meldingen van slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn grotendeels gemeld door een melder die sinds 2014 veel structureler aan CoMensha is gaan melden, en waarbij vaak de leeftijd van de slachtoffers^M onbekend is. Omdat deze melder in de periode 2011-2013 niet in de cijfers van CoMensha is terug te vinden, lijkt er dus toch sprake te zijn van een toename van het aantal minderjarige slachtoffers^M wanneer het jaar 2015 met de periode 2011-2014 wordt vergeleken.

16 De leeftijd is onbekend bij respectievelijk 11, 4, 3, 3 en 8 slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (totaal 29), bij 1, 3, 6, 48 en 129 slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie (totaal 187), en bij 2, 3, 3, 12 en 10 slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is (totaal 30) in de periode 2011-2015.

17 $F=697,772$; $df=2$; $p=0,000$; $p_{su-ubs}=0,000$; $p_{su-onb}=0,000$; $p_{ubs-onb}=0,000$.

18 Per jaar: $n_{2011}=195$, $n_{2012}=223$, $n_{2013}=259$, $n_{2014}=283$, $n_{2015}=291$.

19 Van de totaal 1.174 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is in 2015.

20 Van de totaal 5.832 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is in 2011-2014.

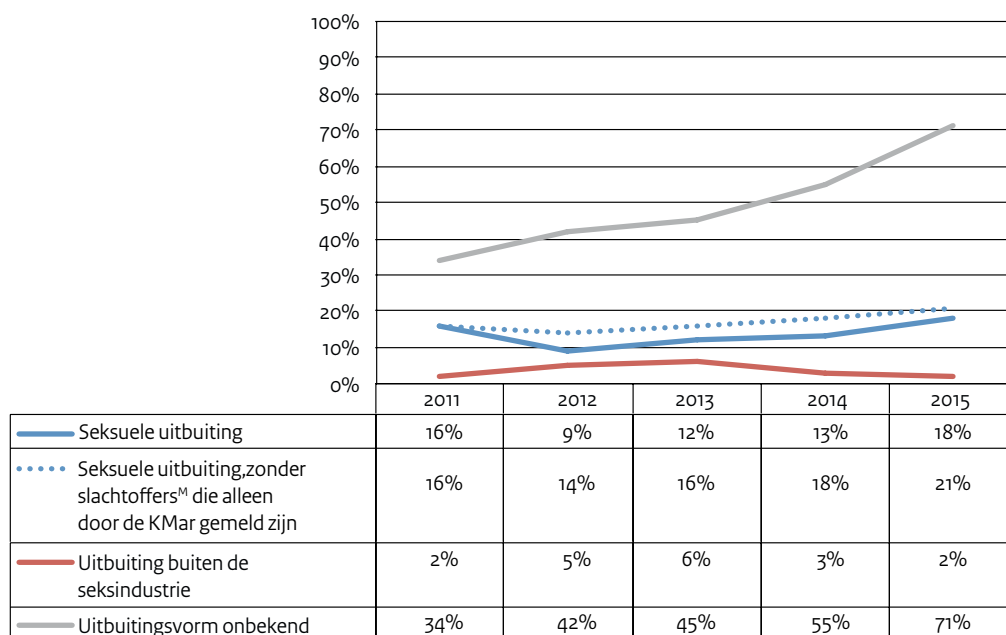
21 $X^2=46,189$; $df=1$; $p=0,000$; $V=0,081$.

Aandeel minderjarigen per uitbuïtingsvorm

Figuur 4.3 toont het aandeel minderjarige slachtoffers^M van de 7.006 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is per uitbuïtingsvorm (in ieder geval seksuele uitbuïting, uitsluitend uitbuïting buiten de seksindustrie, uitbuïtingsvorm onbekend²²) voor de periode 2011-2015.

Bij seksuele uitbuïting ($n=4.766$) gaat het in totaal om 620 (13%) minderjarigen.²³ Uit [Hoofdstuk 5](#) blijkt (zie de toelichting onder Figuur 5.3) dat de meeste minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuïting door de politie worden gemeld. In Figuur 4.3 is een stijgende lijn te zien van het jaarlijkse aandeel minderjarigen binnen seksuele uitbuïting; van 9% in 2012 naar 18% in 2015.²⁴ Wanneer de slachtoffers^M van seksuele uitbuïting die alleen door de KMar zijn gemeld worden uitgesloten, dan blijft dezelfde stijgende trend zichtbaar²⁵ en ligt het aandeel minderjarigen jaarlijks nul tot vijf procentpunten hoger. De KMar meldt dan ook nauwelijks minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuïting (slechts acht in de periode 2011-2015), wat impliceert dat slachtoffers^M van sub 3-situaties²⁶ vooral meerderjarigen betreffen. Bij uitbuïting buiten de seksindustrie ($n=1.037$) gaat het slechts incidenteel (4%, $n=38$) om minderjarigen,²⁷ dit aandeel varieert jaarlijks tussen de 2% en de 6%.

Bij slachtoffers^M van wie de uitbuïtingsvorm onbekend is ($n=1.203$) gaat het 593 (49%) keer om minderjarigen.²⁸ Uit [Hoofdstuk 5](#) blijkt (zie de toelichting onder [Figuur 5.7](#)) dat de meeste minderjarige slachtoffers^M van wie de uitbuïtingsvorm onbekend is door andere instanties dan de politie, de KMar of de Inspectie SZW worden gemeld. Figuur 4.3 geeft een forse toename weer van het jaarlijkse aandeel minderjarigen binnen uitbuïting onbekend; van 34% in 2011 naar 71% in 2015.²⁹



Figuur 4.3 Aandeel minderjarige slachtoffers^M per uitbuïtingsvorm (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

22 Dit betreft de categoriën 'onbekend' en 'nog niet gewerkt' gezamenlijk. Zie ook [Hoofdstuk 3, Figuur 3.1](#).

23 2011: 125, 2012: 112, 2013: 109, 2014: 130, 2015: 144.

24 $X^2=39,223$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,091$.

25 $X^2=16,311$; $df=4$; $p=0,003$; $V=0,067$.

26 Voor uitleg over sub 3 (artikel 273f Sr lid 1, sub 3) situaties, zie [Hoofdstuk 2](#).

27 Per jaar: 2011: 5, 2012: 12, 2013: 11, 2014: 7, 2015: 3.

28 Per jaar: 2011: 65, 2012: 99, 2013: 139, 2014: 146, 2015: 144.

29 $X^2=65,076$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,233$.

4.3 Nationaliteit

Van de totaal 7.252 bij CoMensha gemelde slachtoffers^M in de periode 2011-2015 (zie [Figuur 2.1](#)) is 86 keer de nationaliteit onbekend.³⁰ De totale top vijf nationaliteiten van de overige 7.166 slachtoffers^M bestaat uit: de Nederlandse (30%, $n=2.122$), de Bulgaarse (11%, $n=784$), de Roemeense (10%, $n=707$), de Hongaarse (9%, $n=652$), en de Poolse (5%, $n=382$) nationaliteit, en betreft gezamenlijk 65% van alle slachtoffers^M. Deze vijf nationaliteiten vormen tevens de top vijf van de 1.299 slachtoffers^M die in 2015 gemeld zijn en van wie de nationaliteit bekend is,³¹ zij het dat in 2015 de Poolse nationaliteit op plek 4 staat en de Hongaarse op 5: 33% ($n=434$) de Nederlandse, 10% ($n=132$) de Bulgaarse, 10% ($n=129$) de Roemeense, 7% ($n=92$) de Poolse, en 4% ($n=50$) de Hongaarse nationaliteit. Verder zien we in 2015 opeens 31 Vietnamese, 28 Afghaanse, en 14 Syrische slachtoffers^M, terwijl deze nationaliteiten in de jaren ervoor nauwelijks voorkwamen (in de totaal vier jaar respectievelijk 31, 10 en 2 keer). Het ligt in de rede dat de meldingen omtrent Syrische en Afghaanse slachtoffers^M van mensenhandel het gevolg zijn van de huidige migratie- en vluchtelingenstromen. Uit de cijfers van de IND blijkt namelijk dat beide landen voorkomen in de top-vijf van het aantal asielaanvragen in 2015.³²

De Nigeriaanse nationaliteit kwam in 2011 ($n=134$), 2012 ($n=95$) en 2013 ($n=54$) nog voor in de jaarlijkse top vijf, maar niet langer in 2014 ($n=42$) en 2015 ($n=45$). De Nationaal Rapporteur heeft eerder opgemerkt dat het opvallend is dat West-Afrikaanse slachtoffers^M steeds meer uit beeld lijken te raken.³³ Er is relatief weinig bekend over mensenhandelsituaties waarin sprake is van West-Afrikaanse slachtoffers^M anders dan dat hun aangiften weinig opsporingsindicaties zouden bevatten.³⁴ Desondanks kunnen deze aangiften wel als een belangrijke informatiebron worden beschouwd om trends en verbanden omtrent mogelijke mensenhandelsituaties bloot te leggen, ook al zijn er in de betreffende situaties geen verdere opsporingsindicaties en wordt een opsporingsonderzoek snel geseponeerd.³⁵ Dit geldt eens te meer nu uit recente nieuwsberichten en onderzoek blijkt dat in ons omringende landen een toename van het aantal Nigeriaanse slachtoffers^M wordt waargenomen.³⁶ Om ook in Nederland zicht te krijgen op deze groep is het van belang dat alle informatie die daarover beschikbaar is aan elkaar kan worden gekoppeld. Inzicht in en een overzicht van alle aangiften die van mensenhandel worden gedaan is om die reden onontbeerlijk.

Nationaliteit per uitbuitingsvorm

Tabel 4.1 bevat de vijf meest voorkomende nationaliteiten van de slachtoffers^M van seksuele uitbuiting van wie de nationaliteit bekend is, voor de totale periode 2011-2015 ($n=4.747$). De top-vijf in 2015 bestaat uit dezelfde nationaliteiten, zij het in een iets andere volgorde. De top-vijf van slachtoffers^M van seksuele uitbuiting verschilt van de hiervoor beschreven top-vijf van alle slachtoffers^M (dus inclusief de slachtoffers^M van uitbui-

30 Van 8 slachtoffers^M in 2011, van 19 in 2012, van 16 in 2013, van 21 in 2014 en van 22 in 2015.

31 Dit is niet ook het geval voor de jaren 2011, 2012 en 2013.

32 In 2015 zijn er in totaal 27.710 asielaanvragen door personen met de Syrische nationaliteit en 2.945 asielaanvragen door personen met de Afghaanse nationaliteit ingediend. Hiermee staan deze landen respectievelijk op de eerste en vijfde plaats inzake het aantal totale asielaanvragen gerangschikt op nationaliteit. IND 2014; 2015.

33 Nationaal Rapporteur 2014 (In en uit beeld, 2008-2012), p. 256.

34 De Landelijke Eenheid van de politie heeft in 2015 onderzoek gedaan naar aangiften van West-Afrikaanse mogelijke slachtoffers. De analyse betrof aangiften van mensenhandel van personen met de Nigeriaanse, Sierra Leoneense, Guineese en Ghanese nationaliteit in 2012 en 2013. Dit onderzoek leidde onder meer tot de conclusie dat slachtofferschap binnen deze groep niet kan worden uitgesloten, De Jong 2015. In het onderzoek wordt gepleit voor een blik over de grens waarbij moet worden bekeken wat in deze landen bekend is over de werkwijze van mensenhandelaren en hoe daar door de autoriteiten wordt ingespeeld op de culturele aspecten die in de aangiften naar voren komen. Verder investeren in de samenwerking met het Nigeriaanse agentschap NAPTIP en met de Europese landen die het meest voorkomen in de verklaringen van aangevers zou helpen om zowel slachtoffers als daders beter te lokaliseren. Koppelen van zaken is daarbij van groot belang, zowel op nationaal niveau (EMM) als internationaal (Europol en Eurojust).

35 De vijfde Aanbeveling uit [In en uit beeld, 2008-2012](#) blijft dan ook onverkort actueel. Deze aanbeveling luidt: 'Het OM wordt aanbevolen de aangiften, waarin vrijwel onmiddellijk wordt geseponeerd en waaraan geen parketnummer wordt toegekend, op structurele en eenduidige wijze te registreren, bijvoorbeeld door aan deze aangiften wél een parketnummer toe te kennen.'

36 A. Kelly & L. Tondo, 'Trafficking of Nigerian women into prostitution in Europe "at crisis level"', *The Guardian* 8 augustus 2016; G. Adèr, 'Ik schaam me voor wat ik doe', *NRC*, 12 augustus 2016; Europese Commissie 2016.

ting buiten de seksindustrie en van wie de uitbuitingsvorm onbekend is) voor wat betreft de samenstelling als volgt: de Poolse nationaliteit komt niet voor in de top vijf, en de Nigeriaanse wel.

Tabel 4.1 Vijf meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (2011-2015).

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 | |
|---------------------|------------|-------|-------------|-------|------------|-------|-------------|-------|------------|-------|--------------|-------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Nederlandse | 241 | 31,1% | 280 | 23,2% | 282 | 30,1% | 353 | 34,7% | 370 | 45,6% | 1.526 | 32,1% |
| Roemeense | 30 | 3,9% | 93 | 7,7% | 175 | 18,7% | 205 | 20,2% | 118 | 14,5% | 621 | 13,1% |
| Bulgaarse | 51 | 6,6% | 261 | 21,7% | 95 | 10,1% | 138 | 13,6% | 70 | 8,6% | 615 | 13,0% |
| Hongaarse | 82 | 10,6% | 205 | 17,0% | 138 | 14,7% | 76 | 7,5% | 36 | 4,4% | 537 | 11,3% |
| Nigeriaanse | 107 | 13,8% | 80 | 6,6% | 43 | 4,6% | 30 | 3,0% | 41 | 5,0% | 301 | 6,3% |
| Totaal top 5 | 511 | 65,9% | 919 | 76,3% | 733 | 78,1% | 802 | 78,9% | 635 | 78,2% | 3.600 | 75,8% |
| Alle | 776 | | 1205 | | 938 | | 1016 | | 812 | | 4.747 | |

Bron: CoMensha (2011-2015).

Tabel 4.2 bevat de vijf meest voorkomende nationaliteiten van de slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie van wie de nationaliteit bekend is, voor de totale periode 2011-2015 ($n=1.214$). De top-vier in 2015 bestaat uit dezelfde nationaliteiten, maar de vijfde plek wordt in 2015 ingenomen door de Indiase nationaliteit ($n=13$) in plaats van de Hongaarse. Het valt op dat het innemen van een plek in de totale top-vijf van uitbuiting buiten de seksindustrie vaak te maken heeft met een groot aantal slachtoffers^M van een bepaalde nationaliteit in één specifiek jaar. Bijvoorbeeld de 93 Poolse slachtoffers^M in 2011, de 72 Filipijnse slachtoffers^M in 2014 en de 51 Bulgaarse slachtoffers^M in 2015.³⁷ Dit illustreert het gegeven dat bij uitbuiting buiten de seksindustrie vaak grote groepen slachtoffers^M tegelijkertijd gemeld worden.³⁸

Tabel 4.2 Vijf meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie (2011-2015).

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 | |
|---------------------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|--------------|-------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Poolse | 93 | 37,3% | 44 | 17,3% | 7 | 4,0% | 64 | 24,7% | 69 | 25,0% | 277 | 22,8% |
| Filipijnse | 5 | 2,0% | 19 | 7,5% | 15 | 8,6% | 72 | 27,8% | 23 | 8,3% | 134 | 11,0% |
| Bulgaarse | 19 | 7,6% | 34 | 13,3% | 10 | 5,7% | 9 | 3,5% | 51 | 18,5% | 123 | 10,1% |
| Nederlandse | 11 | 4,4% | 31 | 12,2% | 37 | 21,1% | 17 | 6,6% | 14 | 5,1% | 110 | 9,1% |
| Hongaarse | 34 | 13,7% | 6 | 2,4% | 13 | 7,4% | 13 | 5,0% | 9 | 3,3% | 75 | 6,2% |
| Totaal top 5 | 162 | 65,1% | 134 | 52,5% | 82 | 46,9% | 175 | 67,6% | 166 | 60,1% | 719 | 59,2% |
| Alle | 249 | | 255 | | 175 | | 259 | | 276 | | 1.214 | |

Bron: CoMensha (2011-2015).

Tabel 4.3 bevat de vijf meest voorkomende nationaliteiten van de slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is en de nationaliteit bekend is, voor de totale periode 2011-2015 ($n=1.205$). Slechts twee van de vijf nationaliteiten in de totale top vijf (2011-2015) komen ook voor in de top vijf van alleen 2015, namelijk de Nederlandse (in 2015 op de eerste plek) en de Eritrese (in 2015 op de vierde plek) nationaliteit. De meldingen van Eritrese slachtoffers^M sinds 2014 kunnen ook niet los worden gezien van de huidige migratie- en vluchtelingenstromen. Uit de cijfers van de IND blijkt dat asielzoekers met de Eritrese nationaliteit zowel in 2014

37 Het grote aantal van 72 Filipijnse slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie in 2014 is deels te verklaren door een onderzoek naar uitbuiting van Filipijnse matrozen op binnenvaartschepen.

38 Zie hierover ook: *Nationaal Rapporteur 2014 (In en uit beeld, 2008-2012)*, p. 42.

als 2015 de tweede grootste groep waren die Nederland binnenkwam.³⁹ In 2015 staat op de vijfde plek de Syrische ($n=13$) nationaliteit, op de derde plek de Vietnamese ($n=22$) nationaliteit en op de tweede plek de Afghaanse ($n=26$) nationaliteit.

Tabel 4.3 Vijf meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is (2011-2015).

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 | |
|---------------------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|--------------|-------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Nederlandse | 85 | 45,0% | 117 | 50,4% | 136 | 44,2% | 98 | 37,0% | 50 | 23,7% | 486 | 40,3% |
| Guinese | 9 | 4,8% | 17 | 7,3% | 26 | 8,4% | 16 | 6,0% | 4 | 1,9% | 72 | 6,0% |
| Nigeriaanse | 21 | 11,1% | 11 | 4,7% | 7 | 2,3% | 10 | 3,8% | 4 | 1,9% | 53 | 4,4% |
| Eritrese | - | - | - | - | 3 | 1,0% | 31 | 11,7% | 16 | 7,6% | 50 | 4,1% |
| Roemeense | 5 | 2,6% | 14 | 6,0% | 16 | 5,2% | 6 | 2,3% | 8 | 3,8% | 49 | 4,1% |
| Totaal top 5 | 120 | 63,5% | 159 | 68,5% | 188 | 61,0% | 161 | 60,8% | 82 | 38,9% | 720 | 59,8% |
| Alle | 189 | | 232 | | 308 | | 265 | | 211 | | 1.205 | |

Bron: CoMensha (2011-2015).

4.4 Nederlandse en buitenlandse minderjarige slachtoffers^M

Uit §4.2 (zie de toelichting boven Figuur 4.3) blijkt dat in de periode 2011-2015 sprake is van totaal 1.251 minderjarige slachtoffers^M. De helft van deze minderjarige slachtoffers^M zijn slachtoffers^M van seksuele uitbuiting ($n=620$, 50%), bijna de helft slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is ($n=593$, 47%), en de resterende 3% ($n=38$) slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie. In Figuur 4.4 zijn de minderjarige slachtoffers^M van wie de nationaliteit bekend is (616 minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting, en 587 slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is) per uitbuitingsvorm opgesplitst in Nederlandse en buitenlandse minderjarige slachtoffers^M. De 38 minderjarige slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn, gezien het geringe aantal, niet weergegeven in de figuur. Dit betreffen 14 Nederlandse minderjarige,⁴⁰ en 24 buitenlandse minderjarige slachtoffers^{M41} van uitbuiting buiten de seksindustrie.

Wanneer in Figuur 4.4 gekeken wordt naar de totaal 616 minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (de twee blauwe lijnen) dan blijken de trends in aantallen minderjarige slachtoffers^M in de periode 2011-2015 te verschillen.⁴² Het aantal Nederlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting neemt toe⁴³ (donkerblauwe lijn: van 78 in 2011 naar 128 in 2015) en het aantal buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting neemt af⁴⁴ (lichtblauwe lijn: van 46 in 2011 naar 16 in 2015).

Bij de 587 minderjarige slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is (de twee grijze lijnen) stijgt het aantal buitenlandse minderjarige slachtoffers^M juist⁴⁵ (donkergrijze lijn), terwijl het aantal Nederlandse minderjarige slachtoffers^M over de gehele periode niet significant stijgt of daalt (lichtgrijze lijn).⁴⁶

39 IND 2014; 2015.

40 Per jaar: 2011: 2, 2012: 5, 2013: 4, 2014: 2, 2015: 1.

41 Per jaar: 2011: 3, 2012: 7, 2013: 7, 2014: 5, 2015: 2.

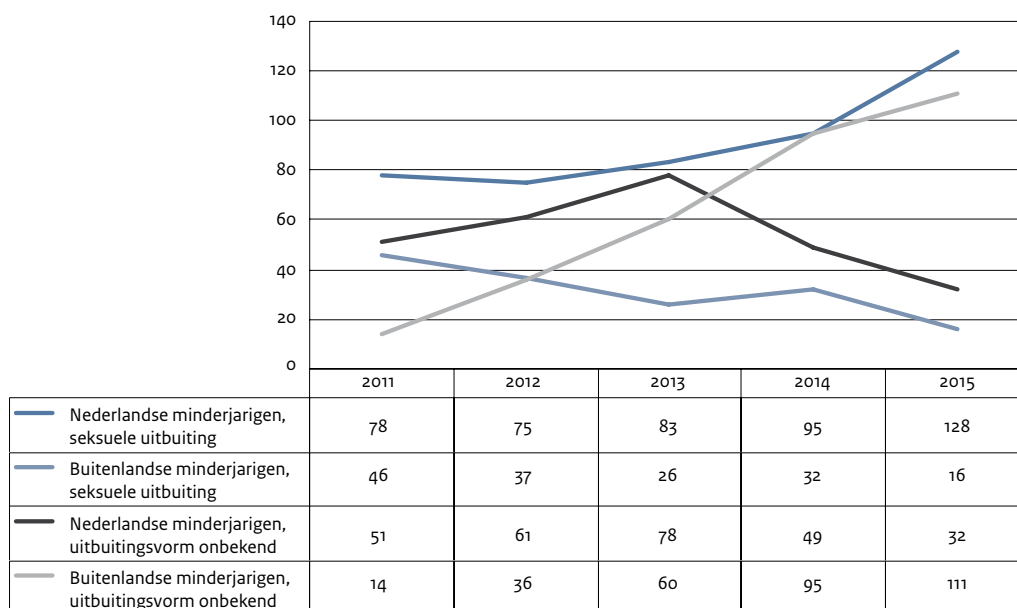
42 Poisson-regressie voor interactie jaar * nationaliteit * uitbuitingsvorm: Wald χ^2 : 84,19, df: 1, $p < 0,001$.

43 Wald χ^2 : 19,68, df: 1, $p < 0,001$.

44 Wald χ^2 : 23,82, df: 1, $p < 0,001$.

45 Wald χ^2 : 485,65, df: 1, $p < 0,001$.

46 Wald χ^2 : 1,40, df: 1, $p = 0,237$.



Figuur 4.4 Nederlandse en buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting en van wie de uitbuitingsvorm onbekend is (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

Uit bovenstaande blijkt verder dat het in de periode 2011-2015 gaat om totaal 744⁴⁷ Nederlandse minderjarige slachtoffers^{M48} (waarvan 161 in 2015). Dit betreft 36% van de totaal 2.095 Nederlandse slachtoffers^M van wie ook de leeftijd bekend is.⁴⁹ De overige 1.351 (64%) Nederlandse slachtoffers^M zijn dus meerderjarig. Voor specifiek het jaar 2015 geldt de volgende verdeling: 161 (38%) van de totaal 429 Nederlandse slachtoffers^M van wie de leeftijd ook bekend is⁵⁰ zijn minderjarig, en aldus 62% ($n=268$) meerderjarig.

Daarnaast gaat het om totaal 497⁵¹ buitenlandse minderjarige slachtoffers^{M52} (waarvan 129 in 2015). Dit betreft 10% van de totaal 4.834 buitenlandse slachtoffers^M van wie ook de leeftijd bekend is. De overige 4.337 (90%) buitenlandse slachtoffers^M zijn dus meerderjarig. Voor specifiek het jaar 2015 geldt de volgende verdeling: 129 (18%) van de totaal 728 buitenlandse slachtoffers^M van wie de leeftijd ook bekend is zijn minderjarig, en aldus 82% ($n=599$) meerderjarig.

47 De totaal 459 Nederlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (zie Figuur 4.4) + de totaal 271 Nederlandse minderjarige slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is (zie Figuur 4.4) + de totaal 14 Nederlandse minderjarige slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie (zie de toelichting boven Figuur 4.4).

48 Per jaar: $n_{2011}=131$, $n_{2012}=141$, $n_{2013}=165$, $n_{2014}=146$, $n_{2015}=161$.

49 De leeftijd van 27 van de totaal 2.122 Nederlandse slachtoffers^M (zie §4.3) is aldus onbekend.

50 De leeftijd van 5 van de totaal 434 Nederlandse slachtoffers^M in 2015 (zie §4.3) is aldus onbekend.

51 De totaal 157 buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (zie Figuur 4.4) + de totaal 316 buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm onbekend is (zie Figuur 4.4) + de totaal 24 buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie (zie de toelichting boven Figuur 4.4).

52 Per jaar: $n_{2011}=63$, $n_{2012}=80$, $n_{2013}=93$, $n_{2014}=132$, $n_{2015}=129$.

5 Aanmelders

Hoeveel en welke slachtoffers^M bij CoMensha zijn aangemeld is deels afhankelijk van welke instanties melden en of zij daartoe verplicht zijn. De nationale politie en de KMar hebben de plicht om slachtoffers^M bij CoMensha te melden.¹ Uit Figuur 5.1, weergegeven in de hierop volgende §5.1, blijkt dan ook dat ieder jaar meer dan de helft van de meldingen afkomstig is van de politie en de KMar gezamenlijk, alhoewel hierin wel een forse daling zichtbaar is (zowel absoluut als relatief). De Nationaal Rapporteur heeft eerder al aanbevolen dat de politie en de KMar de plicht om aan CoMensha te melden consequent moeten naleven.² Dit geldt zowel ten aanzien van Nederlandse als buitenlandse mogelijke slachtoffers en betreft zowel de gevallen waarbij CoMensha betrokken is bij de opvang, als de gevallen waarbij dit niet nodig is.³ Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het aantal slachtoffers^M dat in Nederland in beeld is, is het tevens van belang dat ook niet-meldplichtige instellingen slachtoffers^M bij CoMensha melden. Ten aanzien van de minderjarige slachtoffers^M werd het afgelopen jaar duidelijk dat zonder wettelijke basis dan wel een toestemmingsverklaring van de betrokkene (of de ouders of voogden), jeugdhulpaanbieders in toenemende mate moeite ondervinden met het melden aan CoMensha. De bescherming van de persoonsgegevens geldt natuurlijk voor alle slachtoffers^M.

5.1 Het aantal meldingen naar aanmelder

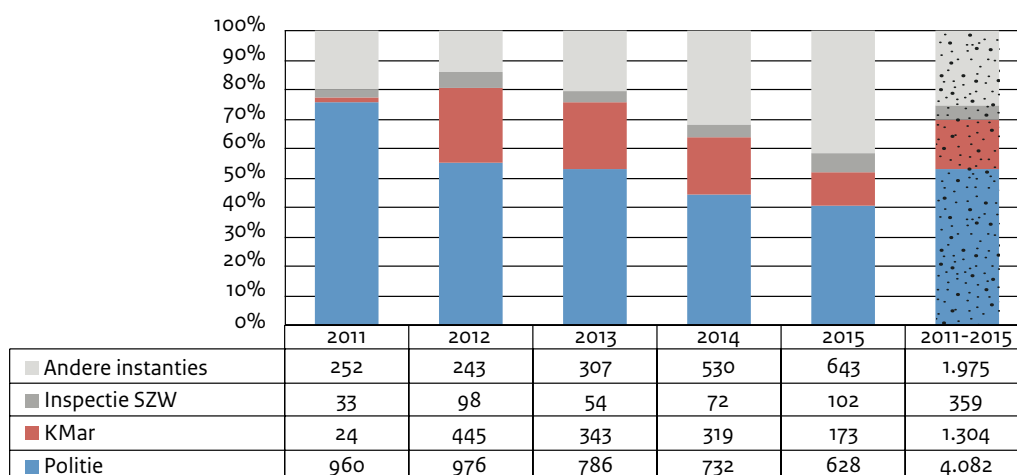
Omdat één slachtoffer^M door meerdere personen of instanties bij CoMensha kan worden gemeld, is het aantal meldingen dat CoMensha ontvangt groter dan het totaal aantal unieke slachtoffers^M. Zo betreffen de 1.321 slachtoffers^M die in 2015 bij CoMensha zijn aangemeld, 1.546 meldingen. In Figuur 5.1 is voor de jaren 2011 tot en met 2015 te zien hoeveel meldingen afkomstig zijn van de politie, de KMar, de Inspectie SZW en van de gecombineerde categorie ‘andere instanties’.⁴ De eerste drie groepen zijn apart vermeld, omdat dit opsporingsinstanties betreffen.

1 Zie hierover [Hoofdstuk 1](#). De melding van slachtoffers^M aan CoMensha en de meldplicht bij de politie en de KMar vloeien voort uit het Besluit politiegegevens, *Stb.* 2014, 585 en *Stb.* 2015, 129. Zie ook Vreemdelingencirculaire 2000, §B8/3.

2 Zie [Nationaal Rapporteur 2012 \(In en uit beeld, 2007-2011\)](#), Aanbeveling 2, p. 225.

3 Zie [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage\)](#), §2.5 (p.129-137).

4 Binnen de meldingen gedaan door de politie bestaan overigens geen dubbeltellingen van slachtoffers^M, ook niet als een slachtoffer^M in hetzelfde jaar meer dan eens door de politie is gemeld (bijvoorbeeld door verschillende politieregio's). Ditzelfde geldt voor de slachtoffers^M gemeld door de KMar en de Inspectie SZW. De dubbeltellingen bestaan dus vooral tussen de in Figuur 5.1 weergegeven vier verschillende categorieën melders (politie, KMar, Inspectie SZW en ‘andere instanties’). Uitzondering hierop betreffen de meldingen afkomstig van ‘andere instanties’. Dit komt doordat de melder ‘andere instanties’ een optelsom is van meldingen afkomstig van verschillende categorieën andere instanties, waartussen overlap kan bestaan (denk bijvoorbeeld aan een slachtoffer^M dat zowel door een regiocoördinator als door een opvangvoorziening is gemeld, dit slachtoffer^M komt in dit geval wel twee keer voor binnen de categorie ‘andere instanties’).



Figuur 5.1 Meldingen van slachtoffers^M naar aanmelder (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

De politie

De politie meldde in 2015 in totaal 628 slachtoffers^M mensenhandel. Dat zijn 104 slachtoffers^M minder dan de 732 slachtoffers^M in 2014. Ook in de jaren vóór 2014 werden meer slachtoffers^M door de politie gemeld dan in 2015.⁵ Naast een terugloop in het aantal meldingen door de politie is er ook een terugloop in het aantal ingeschreven mensenhandelzaken bij het OM in 2015 ten opzichte van 2014.⁶ In §5.2 wordt nader ingegaan op de totaal 4.082 slachtoffers^M (waarvan 628 in 2015) die in de periode 2011-2015 door de politie zijn gemeld. Aldaar wordt bekeken om welke uitbuitingsvorm het gaat en hoe de verdeling tussen Nederlandse en buitenlandse, alsmede meerderjarige en minderjarige slachtoffers^M is.

De KMar

In 2012 vormden de meldingen van de KMar voor het eerst een substantieel onderdeel van de CoMensha-registraties.⁷ Sindsdien is het jaarlijks aantal KMar-meldingen afgenomen, waarbij Figuur 5.1 de grootste daling in het meest recente jaar laat zien: van 319 slachtoffers^M in 2014 naar 173 in 2015. De KMar geeft zelf twee mogelijke redenen aan voor deze daling.⁸ Ten eerste hebben taakstellingen en andere prioriteiten, zoals de aandacht voor migratie en veiligheid, met uitzondering van mensenhandel, invloed gehad op de beschikbare capaciteit voor andere werkzaamheden.⁹ Een andere verklaring voor de afname van het aantal meldingen zou kunnen liggen in een wijziging van het beoordelingscriterium van signalen van mensenhandel door de KMar. Het herkennen en melden van signalen heeft de KMar sedert 2012 in overleg met CoMensha vormgegeven. Waar de KMar tot 2015 slachtoffers^M reeds bij de *minst* geringste aanwijzing mensenhandel aan Co-

5 Per jaar: $n_{2011}=960$, $n_{2012}=976$, $n_{2013}=786$.

6 Deze bevinding zal beschreven worden in de in 2016 te verschijnen rapportage van de Nationaal Rapporteur over de cijfers inzake vervolging en berechting van mensenhandel.

7 Dit heeft te maken met de intensivering van de aanpak van mensenhandel van de KMar in de grensstreken en de afspraak met CoMensha om te gaan melden; zie hierover [Nationaal Rapporteur 2014 \(In en Uit Beeld 2008-2012\)](#), Hoofdstuk 3.

8 Mondelinge informatie van de KMar, 11 augustus 2016.

9 Een voorbeeld waarbij een project gericht op de bestrijding van mensenhandel mede is stopgezet door prioritering bij de KMar is het WODAN-project op Eindhoven Airport. Het doel van dit project was om potentiële daders en slachtoffers van mensenhandel op Eindhoven Airport reeds in een vroeg stadium te signaleren en deze informatie te delen met andere partijen. Deze informatie kan in een later stadium een doorbraak betekenen in een onderzoek. Tussen 2011 en 2014 werden door de WODAN-aanpak 34 criminele samenwerkingsverbanden in beeld gebracht, *Opportuun: het OM-magazine 2014*, p. 10.

Mensha meldde, gebeurt dit tegenwoordig bij de *geringste aanwijzing* mensenhandel.¹⁰ Hoewel niet exact duidelijk is wat het verschil is tussen deze twee categorieën, is hierdoor de drempel voor het melden van slachtoffers^M mensenhandel verhoogd.

De slachtoffers^M die de KMar meldt worden bij aankomst op luchthavens of aan de binnengrenzen gesignaleerd tijdens controles van de KMar. Het gaat dan met name om personen ten aanzien van wie een (geringe) aanwijzing bestaat dat zij zullen gaan werken in de prostitutie, al dan niet vrijwillig en al dan niet zelfstandig. Dit betreffen aldus vooral sub 3-situaties.¹¹ 89% (n=1.159) van de totaal 1.304 (zie Figuur 5.1) KMar-meldingen betreft dan ook de categorie seksuele uitbuiting. De overige KMar-meldingen hebben vooral betrekking op slachtoffers^M van wie de (beoogde) uitbuitingsvorm niet bekend is (9%, n=120) en slechts 2% (n=25) betreft slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie. De KMar meldt vrijwel alleen buitenlandse meerderjarige slachtoffers^M (n=1.276, 98%).¹² Uit de beleidsdoorlichting naar de inzet van de KMar bij de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel uit 2013 blijkt dat vooral bij de controles in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) en de grensbewaking veel relevante informatie voor de aanpak van mensenhandel wordt gegenereerd.¹³

De Inspectie SZW

Het aantal meldingen afkomstig van de Inspectie SZW fluctueert in de afgelopen vijf jaren. Uit Figuur 5.1 blijkt dat de Inspectie SZW het vaakst slachtoffers^M meldde in 2012 (98 meldingen) en in 2015 (102 meldingen).¹⁴ Tegenovergesteld aan de KMar worden door de Inspectie SZW bijna uitsluitend slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie gemeld (96%, n=344) en dus nauwelijks slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (2%, n=7)¹⁵ of slachtoffers^M van wie de (beoogde) uitbuitingsvorm niet bekend is (2%, n=8). Wel meldt de Inspectie SZW, net als de KMar, vooral buitenlandse meerderjarige slachtoffers^M.¹⁶ Hierbij gaat het echter, anders dan bij de KMar-meldingen, vaker om mannelijke dan om vrouwelijke slachtoffers^M.

-
- 10 Het door de KMar voor het melden van slachtoffers bij CoMensha gehanteerde criterium is in overeenstemming met het criterium dat in de Vc 2000 is opgenomen inzake het informeren over het recht op bedenktijd, zoals opgenomen in de Verblijfsregeling mensenhandel. Het is echter belangrijk dat dit criterium op een adequate manier wordt gehanteerd, omdat de toepassing ervan bepaalt wie wel en wie niet geïnformeerd wordt over het recht op bedenktijd, en dus in aanmerking komt voor de (juridische) status van mogelijk slachtoffer mensenhandel. Vanuit de advocatuur bereiken de Nationaal Rapporteur signalen dat in sommige gevallen opsporingsindicatoren lijken te prevaleren boven het vaststellen van de geringste aanwijzing mensenhandel inzake het aanbieden van de bedenktijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een groep Vietnamese asielzoekers die recent op Schiphol gearriveerd is. Dit is onwenselijk aangezien er in deze gevallen wordt vooruitgelopen op het opsporingsonderzoek. De bedenktijd is juist ingevoerd om vermoedelijke slachtoffers mensenhandel de rust en bescherming te geven om tot een goede verklaring te komen, zodat de kans op een succesvol opsporingsonderzoek idealiter toeneemt.
- 11 Voor meer informatie over sub 3-situaties en de redenen waarom deze apart worden beschouwd, zie [Hoofdstuk 2](#).
- 12 In de totale periode ging het vijftien keer om een buitenlands minderjarig slachtoffer^M, zeven keer om een Nederlands meerderjarig slachtoffer^M, twee keer om een Nederlands minderjarig slachtoffer^M en van de overige vier door de KMar gemelde slachtoffers^M was de leeftijd dan wel de nationaliteit niet bekend.
- 13 In 2013 is deze beleidsdoorlichting naar de inzet van de KMar uitgevoerd. De Nationaal Rapporteur is als onafhankelijk expert hierbij betrokken geweest, Ministerie van Defensie 2013, *Kamerstukken II 2012/13*, 31 516 nr. 3, [Nationaal Rapporteur 2014 \(Mensenhandel in en uit beeld, 2008-2012\)](#), p. 65.
- 14 De stijging van het aantal gemelde slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie van 2015 ten opzichte van 2014 door de Inspectie SZW (72 naar 102, zie Figuur 5.1) geeft mogelijk een vertekend beeld. Dit heeft voor een deel te maken met het feit dat sommige slachtoffers^M die door de Inspectie SZW in 2014 waren gesignaleerd, pas in 2015 in de CoMensha registratie zijn opgenomen. Schriftelijke informatie Inspectie SZW, 12 augustus 2016.
- 15 Bij één van de slachtoffers^M in 2015 gaat het om uitbuiting binnen en buiten de seksindustrie. Deze vorm van uitbuiting wordt in deze monitor tot seksuele uitbuiting gerekend. Bij de andere zes slachtoffers^M gaat het om uitsluitend seksuele uitbuiting. Het is mogelijk dat deze meldingen zijn gedaan naar aanleiding van een prostitutiecontrole. Ook de Inspectie SZW kan immers bij prostitutiecontroles worden betrokken. De Inspectie SZW is in beginsel altijd beschikbaar om te participeren in prostitutiecontroles indien gemeenten daarom verzoeken. In de praktijk blijkt het echter nauwelijks voor te komen dat gemeenten dit verzoek doen (Schriftelijke informatie Inspectie SZW d.d. 18 april 2016 en 8 juli 2016).
- 16 In de totale periode ging het 303 keer om een buitenlands meerderjarig slachtoffer^M, 22 keer om een Nederlands meerderjarig slachtoffer^M, 3 keer om een buitenlands minderjarig slachtoffer^M, 3 keer om een Nederlands minderjarig slachtoffer^M en van de overige 28 door de KMar gemelde slachtoffers^M was de leeftijd dan wel de nationaliteit niet bekend.

In het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap kwam begin 2016 een veelomvattend handboek over multidisciplinaire samenwerking in de aanpak van mensenhandel buiten de seksindustrie tot stand.¹⁷ Dit handboek kan worden gebruikt door alle organisaties die binnen de EU een rol hebben in deze aanpak, ook in Nederland. Het is in ieder geval van belang dat de Inspectie SZW zicht houdt op risicosectoren zoals land- en tuinbouw, bouw, transport, horeca, uitzendbranche en schoonmaak, om mensenhandelsituaties te kunnen blijven signaleren.¹⁸

Ander instanties

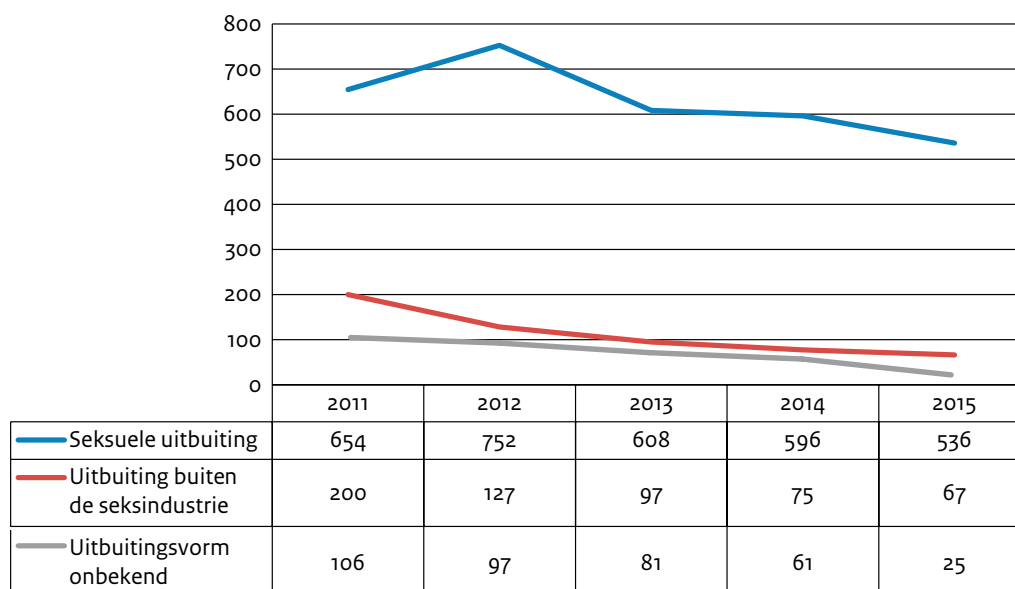
Naast de politie, de KMar en de Inspectie SZW is er een veelheid aan instanties die slachtoffers^M kunnen melden bij CoMensha, zoals IND, regiocoördinatoren, opvangvoorzieningen (waaronder beschermde opvang, Nidos), hulpverleningsinstellingen (waaronder jeugdhulpaanbieders)¹⁹, terugkeerorganisaties (bijvoorbeeld IOM), vluchtelingenwerk, juridische dienstverlening (bijvoorbeeld de advocatuur), particulieren en de mogelijke slachtoffers zelf.²⁰ Figuur 5.1 laat zien dat de melder 'andere instanties' in de periode 2011-2015 in totaal 1.975 meldingen voor haar rekening neemt. In tegenstelling tot het aantal meldingen door de politie, de KMar en de Inspectie SZW (zoals weergegeven in Figuur 5.1), is binnen de categorie 'andere instanties' wel sprake van slachtoffers^M die meer dan één keer voorkomen. Dit komt doordat de melder 'andere instanties' een optelsom is van meldingen afkomstig van verschillende instanties die soms dezelfde slachtoffers^M melden. De 1.975 meldingen door andere instanties betreffen zodoende 1.823 unieke slachtoffers^M. Dubbeltellingen van slachtoffers^M komen overigens alleen voor in 2014 (de 530 meldingen in Figuur 5.1 betreffen 494 unieke slachtoffers^M) en 2015 (de 643 meldingen in Figuur 5.1 betreffen 527 unieke slachtoffers^M). De toename van het aantal meldingen in 2014 ($n=530$) en 2015 ($n=643$) afkomstig van andere instanties (ten opzichte van tussen de 243 en 307 meldingen per jaar in de periode 2011-2013) is dus voor een deel te verklaren door de toename van het melden van slachtoffers^M door meer dan één andere instantie.²¹ Echter, ook zonder de dubbeltellingen is nog steeds sprake van een forse toename van het aantal unieke slachtoffers^M dat door andere instanties wordt gemeld: van tussen de 243 en 307 slachtoffers^M per jaar in de periode 2011-2013 naar 494 respectievelijk 527 in de jaren 2014 en 2015.

In §5.3 wordt nader ingezoomd op de totaal 1.823 unieke slachtoffers^M (waarvan 527 in 2015) die in de periode 2011-2015 door andere instanties zijn gemeld. Daarin wordt ingegaan op de verschillende gemelde uitbuitingsvormen en op hoe de verdeling tussen Nederlandse en buitenlandse, alsmede meerderjarige en minderjarige, slachtoffers^M is.

-
- 17 Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Manual for experts on multidisciplinary cooperation against trafficking in human beings for labour exploitation*, januari 2016. Dit handboek is het resultaat van het project Teamwork! Strengthening multidisciplinary cooperation against trafficking for labour exploitation dat was opgezet in aanloop naar het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016. Het was een gezamenlijk project met Luxemburg, Slowakije en Malta.
- 18 In juni 2016 dienden Kamerleden Heerma c.s. een motie in waaruit zorg blijkt over de capaciteit van de Inspectie SZW en verzoekt de regering deze capaciteit te onderzoeken, *Kamerstukken II 2015/16*, 34 475 XV, nr. 9. Naar aanleiding van Kamervragen komt naar voren dat er in 2015 circa 3,5% van de bedrijven in deze risicosectoren onderzocht werd (*Kamerstukken II*, 2015/16, 34. 375 XV nr. 1). Naar aanleiding hiervan stelde CNV-voorzitter Limmen dat er 'snel fors meer capaciteit' bij ISZW moest komen, zodat er meer inspecties konden worden gedaan in deze risicosectoren. Zie ook 'CNV slaat alarm over capaciteit Arbeidsinspectie', 23 juni 2016, website CNV: <https://www.cnv.nl/actueel/nieuws/nieuwsdetail/cnv-slaat-alarm-over-capaciteit-arbeidsinspectie/>, laatst geraadpleegd op 24 augustus 2016.
- 19 Sinds de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015 wordt gesproken van 'jeugdhulp' in plaats van 'jeugdzorg'.
- 20 Een precieze vergelijking van het aantal meldingen per instantie over de jaren is niet mogelijk, aangezien de registratie van aanmelders door CoMensha in de afgelopen jaren niet uniform is. NB: ook de slachtoffers^M die zijn gemeld door een onbekende melder zijn onder 'andere instanties' geschaard (dit betreffen 6 slachtoffers^M in 2012 en 5 slachtoffers^M in 2013).
- 21 Het melden van slachtoffers^M door meer dan één instantie is overigens wel van groot belang, zolang de instanties de slachtoffers^M onafhankelijk van elkaar hebben gesignaleerd. Het aantal keer dat slachtoffers^M namelijk gesignaleerd worden door verschillende personen/instanties is de basis van de veelbelovende schattingsmethodiek waarmee zicht kan worden verkregen op de totale populatie slachtoffers^M in Nederland. Van Dijk en Van der Heijden 2016.

5.2 De politie als aanmelder

In Figuur 5.2 zijn de 4.082 slachtoffers^M (zie Figuur 5.1) die in de periode 2011-2015 door de politie aan CoMensha zijn gemeld uitgesplitst naar mensenhandelvorm (in ieder geval seksuele uitbuiting, uitsluitend uitbuiting buiten de seksindustrie, uitbuitingsvorm onbekend²²). Ruim drie kwart (77%, $n=3.146$) van de politiemeldingen in de periode 2011-2015 betreffen slachtoffers^M van seksuele uitbuiting, 14% ($n=566$) betreffen slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie en 9% ($n=370$) slachtoffers^M van wie de (beoogde) uitbuitingsvorm niet bekend is.



Figuur 5.2 Door de politie gemelde slachtoffers^M naar uitbuitingsvorm (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

Figuur 5.2 laat zien dat het aantal slachtoffers^M van seksuele uitbuiting dat door de politie wordt gemeld sinds 2011 is afgenomen met 18% ($n_{2011}=654$, $n_{2015}=536$). De constante afname van meldingen van slachtoffers^M van seksuele uitbuiting sedert met name 2013 kan te maken hebben met een verlies van expertise en capaciteit ten gevolge van de reorganisatie van de nationale politie. De Nationaal Rapporteur heeft herhaaldelijk haar zorgen geuit over het behoud van expertise en capaciteit inzake mensenhandel bij de politie.²³

Sinds 1 januari 2013 bestaat de nationale politie uit elf eenheden: een Landelijke Eenheid en tien regionale eenheden. Het is opmerkelijk dat de Landelijke Eenheid in 2015 niet één slachtoffer^M van seksuele uitbuiting²⁴ heeft gemeld, terwijl dit er in 2014 nog 63 waren. Uit deze afname zou kunnen worden opgemaakt dat de aanpak van mensenhandel in 2015 niet tot de prioriteiten van de Landelijke Eenheid behoorde, hoewel daarbinnen voor mensenhandel overigens wel capaciteit was gereserveerd. De Nationaal Rapporteur bereiken ook uit de regionale eenheden signalen dat het minder voorkomt dat onderzoeken op landelijk niveau worden opgepakt, maar naar de precieze redenen daarvoor blijft het gissen.

Voor door de politie gemelde slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie geldt in de weergegeven periode een daling van maar liefst 67%.²⁵ Dit lijkt te maken te hebben met de rol van de Inspectie SZW die de

22 Dit betreft de categorieën 'onbekend' en 'nog niet gewerkt' gezamenlijk. Zie ook Hoofdstuk 3, Figuur 3.1.

23 Brief Nationaal Rapporteur aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 17 maart 2016. Reeds in 2012 heeft de Nationaal Rapporteur de minister van Veiligheid en Justitie verzocht, nu de aanpak van mensenhandel primair een taak van de vreemdelingenpolitie is geworden, bij de inrichting van de nationale politie stevig in te zetten op het behoud van de kennis zoals die bij de mensenhandelteams aanwezig was, brief van de Nationaal Rapporteur aan de Minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 7 november 2012.

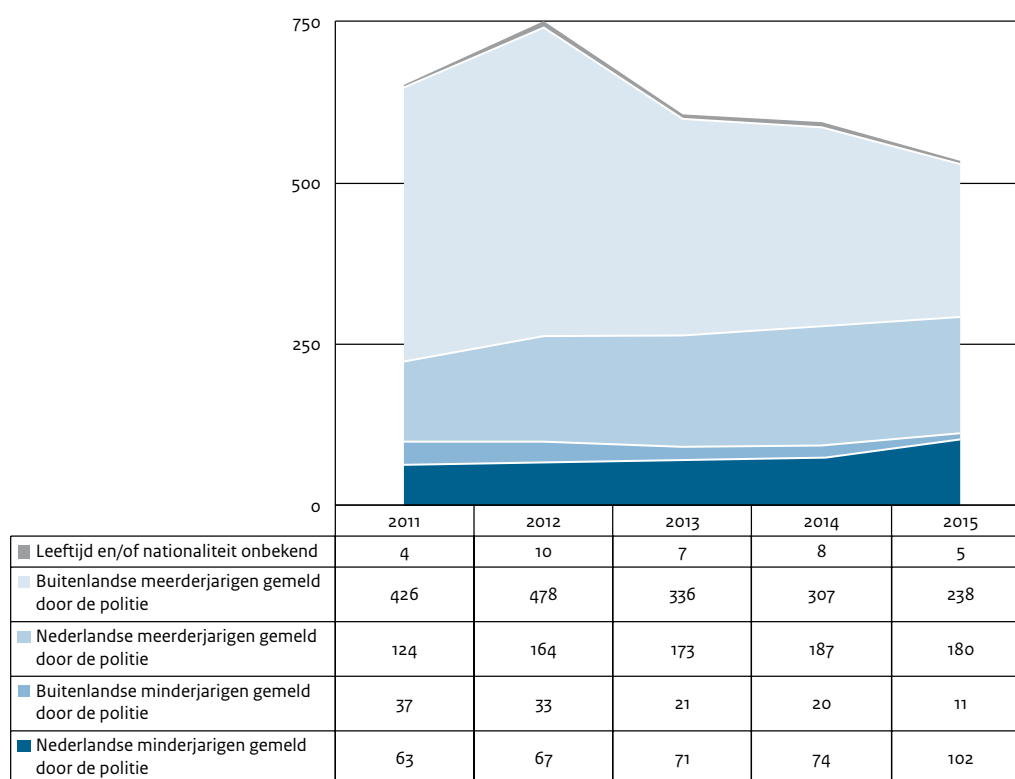
24 Wel meldde de Landelijke Eenheid in 2015 vijf slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie bij CoMensha.

25 $n_{2011}=200$, $n_{2015}=67$, zie Figuur 5.2.

aanpak van mensenhandel in sectoren buiten de seksindustrie de laatste jaren heeft geïntensiveerd. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat niet alle vormen van UBS tot het werkterrein van de Inspectie SZW horen; denk bijvoorbeeld aan criminele uitbuiting.

Leeftijd en nationaliteit van door de politie gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting

In Figuur 5.3 zijn per jaar²⁶ de door de politie gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting op basis van hun persoonskenmerken (leeftijd en nationaliteit) ingedeeld in vijf groepen.²⁷ In 2015 zijn buitenlandse (44%, $n=238$) en Nederlandse meerderjarigen (34%, $n=180$) de grootste groepen. De daling van het totaal aantal door de politie gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting in 2015 ten opzichte van 2014 (van 596 naar 536 (-60), zie Figuur 5.2) lijkt vooral betrekking te hebben op een daling in het aantal geregistreerde buitenlandse meerderjarige slachtoffers^M.²⁸ Deze afname in het aantal meldingen van buitenlandse meerderjarige slachtoffers^M is des te opmerkelijker, gezien de forse toename van het aantal migranten- en vluchtelingen dat naar Nederland kwam in 2015 ten opzichte van 2014, namelijk van 23.970 naar 58.880.²⁹ Uit diverse onderzoeken blijkt dat migranten- en vluchtelingen extra kwetsbaar zijn voor mensenhandel.³⁰



Figuur 5.3 Door de politie gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting naar minderjarigheid en nationaliteit (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

Figuur 5.3 laat zien dat er in de weergegeven periode in totaal 377 Nederlandse minderjarige en 122 buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting door de politie zijn gemeld. Wanneer dit vergeleken wordt met de aantallen zoals weergegeven in Figuur 4.4 dan blijkt dat gemiddeld 81%³¹ van alle minder-

26 Per jaar: 2011: 654, 2012: 752, 2013: 608, 2014: 596, 2015: 536, zie hiervoor Figuur 5.2.

27 Dit is alleen voor slachtoffers^M van seksuele uitbuiting gedaan, aangezien dit de grootste groep betreft.

28 $n_{2014}=307$, $n_{2015}=238$ (-69).

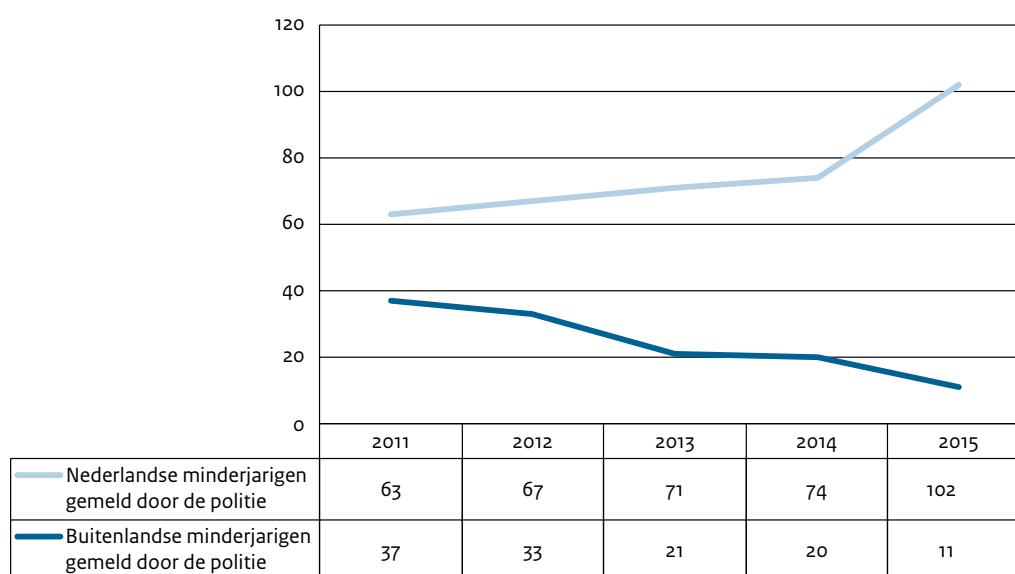
29 IND 2014; 2015.

30 Zie bijvoorbeeld: Europese Commissie 2016; IOM 2016.

31 499 (zie Figuur 5.3) van de totaal 616 (zie Figuur 4.4) gemelde minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (Nederlands dan wel buitenlands) in de periode 2011-2015.

jarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting, van wie ook de nationaliteit bekend is, (82%³² van de Nederlandse, en 78%³³ van de buitenlandse) gemeld wordt door de politie. De overige minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting worden vooral gemeld door andere instanties dan de politie, de KMar³⁴, of de Inspectie SZW³⁵ (zie de toelichting onder Figuur 5.6).³⁶

Figuur 5.4 zoomt verder in op de ontwikkeling van het aantal door de politie gemelde Nederlandse en buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting. Hieruit blijkt dat de politie in 2015 een aanzienlijk hoger aantal minderjarige Nederlandse slachtoffers^M (n=102) bij CoMensha heeft gemeld dan in 2014 (n=74). Dit heeft mogelijk te maken met de toegenomen aandacht voor artikel 248b Sr dat ziet op de strafbaarstelling van seks met een zestien- of zeventienjarige tegen betaling.³⁷ Tegelijkertijd is een daling van het aantal door de politie gemelde buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting waarneembaar. Ook deze afname is opvallend te noemen met het oog op het aantal asielaanvragen van AMV's dat in 2015 juist gestegen is met bijna 300% ten opzichte van 2014, namelijk van respectievelijk 984 asielaanvragen in 2014 naar 3.859 asielaanvragen in 2015.³⁸



Figuur 5.4 Door de politie gemelde Nederlandse en buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

5.3 Andere instanties als aanmelder

In Figuur 5.5 zijn de 1.823 slachtoffers^M (zie de toelichting onder het kopje Andere instanties onder Figuur 5.1) die in de periode 2011-2015 door andere instanties dan de politie, de KMar of de Inspectie SZW aan CoMensha

32 377 (zie Figuur 5.3) van de totaal 459 (zie Figuur 4.4) Nederlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting in de periode 2011-2015.

33 122 (zie Figuur 5.3) van de totaal 157 (zie Figuur 4.4) buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting in de periode 2011-2015.

34 De KMar heeft in 2011-2015 in totaal maar acht minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting gemeld.

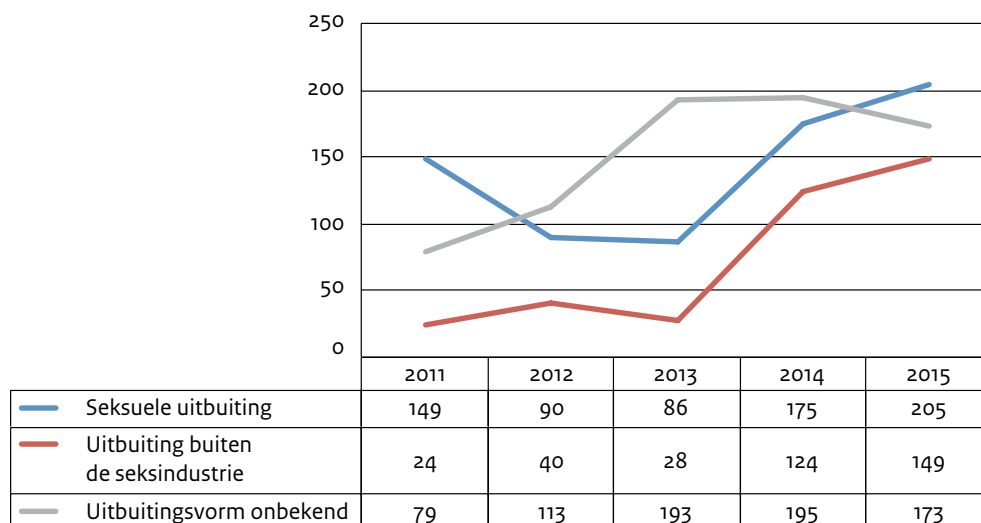
35 De Inspectie SZW heeft in 2011-2015 in totaal maar één minderjarig slachtoffer^M van seksuele uitbuiting gemeld.

36 Uit de toelichting onder Figuur 5.6 blijkt dat 24% van de minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting gemeld wordt door andere instanties. Dit is meer dan de resterende 19% (81% wordt immers gemeld door de politie) van de minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting. Dit komt doordat sommige minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting zowel door de politie als door andere instanties zijn gemeld.

37 Zie hierover uitgebreid [Nationaal Rapporteur 2015 \(De klant erbij\)](#).

38 IND 2014; 2015.

zijn gemeld uitgesplitst naar mensenhandelvorm (in ieder geval seksuele uitbuiting, uitsluitend uitbuiting buiten de seksindustrie, uitbuitingsvorm onbekend³⁹). Het valt op dat de uitbuitingsvorm van de grootste groep slachtoffers^M binnen deze categorie melders niet bekend is (41%, n=753). Een bijna net zo groot gedeelte van de slachtoffers^M gemeld door andere instanties betreft seksuele uitbuiting (39%, n=705), en één op de vijf van deze slachtoffers^M zijn uitgebuit buiten de seksindustrie (20%, n=365).



Figuur 5.5 Door andere instanties gemelde slachtoffers^M naar uitbuitingsvorm (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

Het aantal slachtoffers^M van seksuele uitbuiting dat door andere instanties wordt gemeld is in de twee meest recente jaren aanzienlijk toegenomen (van 86 in 2013, naar 175 in 2014, naar 205 in 2015). Dit komt vooral door meer meldingen van regiocoördinatoren: van jaarlijks tussen de 24 en 44 in de periode 2011-2013, naar 119 respectievelijk 102 in 2014 en 2015. De stijging van het aantal meldingen door regiocoördinatoren wordt waarschijnlijk verklaard doordat het aantal regiocoördinatoren in 2015 is toegenomen ten opzichte van 2014.

In deze twee meest recente jaren is tevens een sterke stijging van het aantal door andere instanties gemelde slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie waarneembaar (van 28 in 2013, naar 124 in 2014, naar 149 in 2015). Dit komt met name door een toename van meldingen van melders die geregistreerd zijn als 'overig': van jaarlijks tussen de 16 en 21 in de periode 2011-2013, naar 106 respectievelijk 124 in 2014 en 2015. De stijging van deze subcategorie 'overig' (binnen de melder 'andere instanties') is waarschijnlijk te relateren aan de toegenomen inzet van FairWork wat betreft het melden bij CoMensha.⁴⁰

De 753 door andere instellingen gemelde slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm niet bekend is zijn met name afkomstig van: opvangvoorzieningen (42%, n=319), melders geregistreerd als 'overig' (42%, n=315) en regiocoördinatoren (33%, n=248).⁴¹ De opvangvoorzieningen melden in 2014 en 2015 veel vaker dan voorheen slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm niet bekend is.⁴² Hierbij gaat het met name om een toename van buitenlandse minderjarige slachtoffers^M: van vrijwel geen in 2011-2013 naar 78 in 2014 en 103 in 2015. Deze stijging heeft te maken met het feit dat Nidos sinds 2013 alleenstaande minderjarige vreemdelingen die slachtoffer^M zijn aan CoMensha meldt.⁴³

39 'Dit betreft de categorieën 'onbekend' en 'nog niet gewerkt' gezamenlijk. Zie ook Hoofdstuk 3, Figuur 3.1.

40 Mondelinge informatie van CoMensha, d.d. 21 juni 2016. FairWork is een gespecialiseerde NGO die slachtoffers van mensenhandel buiten de seksindustrie onder meer begeleiding biedt.

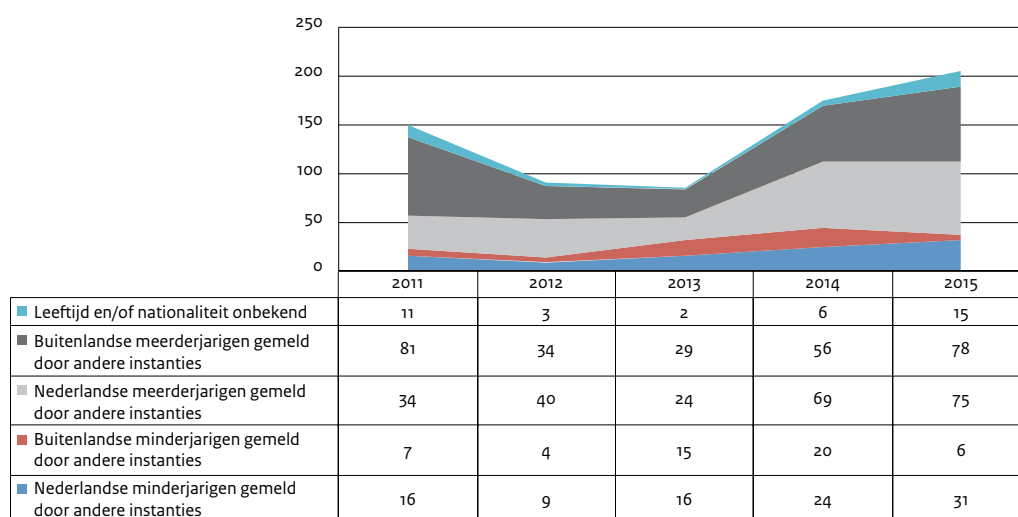
41 De percentages tellen op tot meer dan 100% omdat overlap bestaat tussen de verschillende meldende instanties.

42 Per jaar: 2011: 45, 2012: 45, 2013: 15, 2014: 102, 2015: 112.

43 Nationaal Rapporteur (In en uit beeld, 2010-2014), p. 3.

Leeftijd en nationaliteit van door andere instanties gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting

In Figuur 5.6 zijn per jaar de door andere instanties gemelde 705 slachtoffers^{M44} (waarvan 205 in 2015) van seksuele uitbuiting op basis van hun persoonskenmerken (nationaliteit en leeftijd) ingedeeld in vijf groepen. In 2015 zijn buitenlandse meerderjarigen (38%, $n=78$) en Nederlandse meerderjarigen (37%, $n=75$) de grootste groepen, op afstand gevolgd door Nederlandse minderjarige slachtoffers^M (15%, $n=31$).



Figuur 5.6 Door andere instanties gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting naar minderjarigheid en nationaliteit (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

Figuur 5.6 laat zien dat er in de weergegeven periode in totaal 96 Nederlandse minderjarige en 52 buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting door andere instanties zijn gemeld. Wanneer dit vergeleken wordt met de aantallen zoals weergegeven in Figuur 4.4 dan blijkt dat gemiddeld 24%⁴⁵ van alle minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting van wie ook de nationaliteit bekend is (21%⁴⁶ van de Nederlandse, en 33%⁴⁷ van de buitenlandse) gemeld wordt door andere instanties.

Leeftijd en nationaliteit van door andere instanties gemelde slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm niet bekend is

De 753 slachtoffers^{M48} (waarvan 173 in 2015) die door andere instanties zijn gemeld aan CoMensha en van wie de (beoogde) uitbuitingsvorm niet bekend is zijn in Figuur 5.7 per jaar opgenomen. Zij zijn op basis van hun persoonskenmerken (leeftijd en nationaliteit) ingedeeld in vijf groepen. In 2015 zijn buitenlandse minderjarigen (63%, $n=109$), op afstand gevolgd door Nederlandse minderjarigen (17%, $n=29$) slachtoffers^M, de grootste groepen.

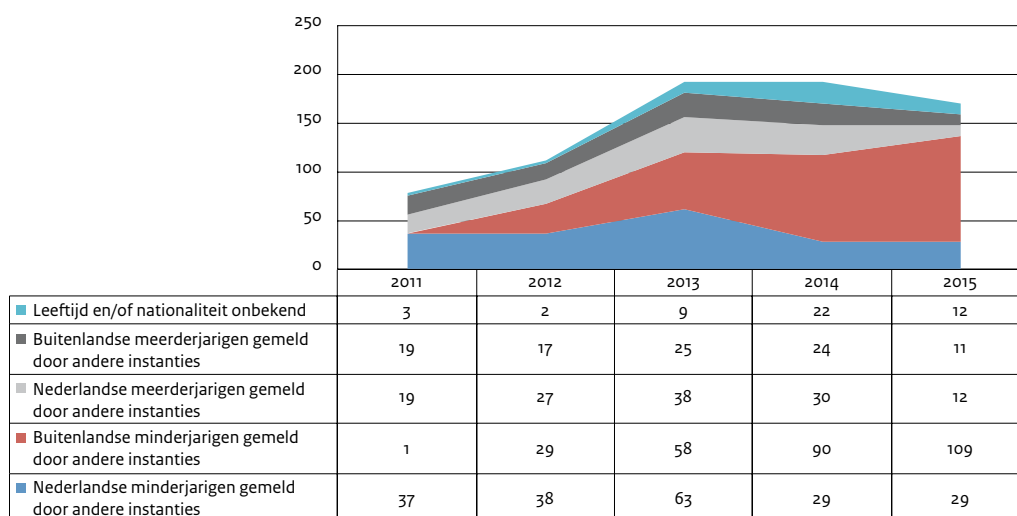
44 Per jaar: 2011: 149, 2012: 90, 2013: 86, 2014: 175, 2015: 205, zie hiervoor Figuur 5.5.

45 148 (zie Figuur 5.6) van de totaal 616 (zie Figuur 4.4) gemelde minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (Nederlands dan wel buitenlands) in de periode 2011-2015.

46 96 (zie Figuur 5.6) van de totaal 459 (zie Figuur 4.4) Nederlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting in de periode 2011-2015.

47 52 (zie Figuur 5.6) van de totaal 157 (zie Figuur 4.4) buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van seksuele uitbuiting in de periode 2011-2015.

48 Per jaar: 2011: 79, 2012: 113, 2013: 193, 2014: 195, 2015: 173, zie hiervoor Figuur 5.5.



Figuur 5.7 Door andere instanties gemelde slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm niet bekend is naar minderjarigheid en nationaliteit (2011-2015).

Bron: CoMensha (2011-2015).

Figuur 5.7 laat zien dat er in de weergegeven periode in totaal 196 Nederlandse minderjarige en 287 buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van wie de (beoogde) uitbuitingsvorm niet bekend is door andere instanties zijn gemeld. Wanneer dit vergeleken wordt met de aantallen zoals weergegeven in Figuur 4.4 dan blijkt dat gemiddeld 82%⁴⁹ van alle minderjarige slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm niet, maar de nationaliteit wel, bekend is (72%⁵⁰ van de Nederlandse, en 91%⁵¹ van de buitenlandse) gemeld wordt door andere instanties.

Meldingen van jeugdhulpaanbieders

Uit Figuur 5.6 blijkt dat er in de periode 2011 tot en met 2015 in totaal 96 Nederlandse minderjarige slachtoffers^{M52} (waarvan 31 in 2015) van seksuele uitbuiting (de groep slachtoffers^M waar bij uitstek jeugdhulpaanbieders zicht op hebben) bij CoMensha zijn gemeld door andere instanties. En uit Figuur 5.7 blijkt dat in dezelfde periode in totaal 196 Nederlandse minderjarige slachtoffers^{M53} (waarvan 29 in 2015) van wie de uitbuitingsvorm niet bekend is bij CoMensha zijn gemeld door andere instanties. In 2015 zijn er zodoende in totaal 60 Nederlandse minderjarige slachtoffers^M door andere instanties dan de politie, KMar of Inspectie SZW aan Comensha gemeld.

Er bestaan met name zorgen over het opmerkelijk lage aantal meldingen dat CoMensha bereikt vanuit jeugdhulpaanbieders.⁵⁴ Uit diverse studies komt naar voren dat de registratie van de aard en omvang van minderjarige slachtoffers^M vanuit de jeugdhulpaanbieders de afgelopen jaren tekort schiet.⁵⁵ Jeugdhulpaanbieders melden minderjarige slachtoffers^M mensenhandel veelal niet aan CoMensha, terwijl zij deze wel binnen hun

49 483 (zie Figuur 5.6) van de totaal 587 (zie Figuur 4.4) gemelde minderjarige slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm niet bekend is (Nederlands dan wel buitenlands) in de periode 2011-2015.

50 196 (zie Figuur 5.6) van de totaal 271 (zie Figuur 4.4) Nederlandse minderjarige slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm niet bekend is in de periode 2011-2015.

51 287 (zie Figuur 5.6) van de totaal 316 (zie Figuur 4.4) buitenlandse minderjarige slachtoffers^M van wie de uitbuitingsvorm niet bekend is in de periode 2011-2015.

52 Per jaar: 2011: 16, 2012: 9, 2013: 16, 2014: 24, 2015: 31.

53 Per jaar: 2011: 37, 2012: 38, 2013: 63, 2014: 29, 2015: 29.

54 Aangezien CoMensha in 2015 jeugdzorginstellingen niet als een aparte aanmelder heeft geregistreerd is het onduidelijk hoeveel minderjarige binnenlandse slachtoffers^M mensenhandel er vanuit jeugdzorg in dit jaar gemeld zijn bij CoMensha. Uit mondelinge informatie van CoMensha blijkt echter dat dit minder dan dertig meldingen betrof. In 2016 registreert CoMensha wel op jeugdzorginstellingen als een aparte aanmelder, zodat dit soort meldingen beter gemonitord kunnen worden.

55 Movisie 2013.

instelling opvangen of ambulante hulp verlenen.⁵⁶ Zo blijkt uit een studie van het Verwey-Jonker Instituut uit 2014 dat 37 van de 83 door hun benaderde zorginstellingen (45%) aangaven slachtoffers mensenhandel op te vangen. Dit betroffen hoofdzakelijk instellingen in de jeugdhulp.⁵⁷ Het gegeven dat jeugdhulpaanbieders zelf aangeven slachtoffers mensenhandel op te vangen, maar dat deze vervolgens niet zichtbaar zijn in de cijfers van CoMensha leidt tot een onderrapportage van het aantal gemelde binnenlandse minderjarige slachtoffers^M en een te optimistisch beeld van de werkelijkheid.

Om meer zicht te krijgen op het aantal binnenlandse minderjarige slachtoffers^M binnen de jeugdhulp is naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationaal Rapporteur⁵⁸ op initiatief van Jeugdzorg Nederland in 2014 de Commissie-Azough in het leven geroepen. In het door de Commissie-Azough⁵⁹ opgestelde Actieplan worden diverse verklaringen gegeven waarom jeugdzorginstellingen vrijwel niet melden aan CoMensha. Zo blijken veel jeugdhulpaanbieders onbekend te zijn met de organisatie. Daarnaast wordt binnen instellingen in de jeugdhulp de relatie met mensenhandel vaak niet gelegd en bestaat het idee dat van registratie mogelijk een stigmatiserende werking uitgaat. Om meer meldingen vanuit jeugdhulpaanbieders te realiseren heeft de Commissie-Azough aanbevolen dat CoMensha haar naamsbekendheid bij jeugdorganisaties zou vergroten en dat via trainingen zou worden ingezet op meer mensenhandelexpertise bij professionals werkzaam binnen de jeugdhulp.

De Commissie-Azough wees er daarnaast op dat het melden van minderjarige slachtoffers^M door jeugdhulpaanbieders aan CoMensha in overeenstemming moet zijn met de wetgeving rondom privacy, de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).⁶⁰ Voor jeugdhulpaanbieders bestaat er geen wettelijke basis om bijzondere persoonsgegevens te melden. Dit betekent dat zij alleen aan CoMensha mogen melden wanneer de ouders of voogd van een cliënt een toestemmingsverklaring⁶¹ hebben ondertekend. In het geval dat de cliënt zestien of zeventien jaar oud is volstaat het ook wanneer deze zelf de verklaring ondertekent. Omdat het hierbij om bijzondere persoonsgegevens gaat, is uitdrukkelijk schriftelijke toestemming nodig.⁶²

Het beschermen van slachtoffers mensenhandel betekent ook het beschermen van hun privacy. En hoewel het cruciaal is dat de privacy van (minderjarige) slachtoffers^M gewaarborgd is⁶³, zijn er ook zorgen over de effecten die de benodigde toestemmingsverklaringen met zich meebrengen voor het melden aan CoMensha en diens gevolge voor de informatiepositie van de Nationaal Rapporteur.⁶⁴ Dit brengt het risico met zich mee dat rapporteren over de aard en omvang van mensenhandel bemoeilijkt wordt, daar waar inzicht in dit fenomeen essentieel is voor het vormgeven van de aanpak mensenhandel. Zo bereiken de Nationaal Rapporteur signalen uit het werkveld dat de verplichte toestemmingsverklaringen zullen leiden tot een afname

⁵⁶ [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage\)](#), p. 209.

⁵⁷ Verwey-Jonker Instituut 2014, p. 11.

⁵⁸ [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage\)](#), Aanbeveling 1: 'De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie dienen de bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel in lijn te brengen met Europese wet- en regelgeving. Signalering, registratie en hulpverlening, waaronder geschikte en veilige opvang, zijn daarvan cruciale onderdelen. Dit vergt onder meer bewustwording en training.'

⁵⁹ Commissie-Azough 2014.

⁶⁰ Art. 5 Wbp.

⁶¹ Zie voor meer informatie en een model toestemmingsverklaring de website van het Nederlands Jeugdinstituut: www.nji.nl/nl/Slachtoffers-loverboys/Producten-voor-de-aanpak-door-jeugdhulpinstellingen, geraadpleegd op 11 augustus 2016.

⁶² Nederlands Jeugdinstituut 2015.

⁶³ Een positieve ontwikkeling in de bescherming van de bijzondere persoonsgegevens is dat het digitaal versturen van het meldformulier aan CoMensha plaatsvindt via een beveiligde route binnen JeugdzorgNet.

⁶⁴ Bij de totstandkoming van de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen heeft de minister aangegeven dat de Nationaal Rapporteur ten behoeve van het onderzoek geen bijzondere wettelijke bevoegdheden krijgt toegekend; 'wel dienen door de rapporteur benaderde organen en instellingen alle medewerking te verlenen bij het beschikbaar stellen c.q. verkrijgen van de benodigde gegevens. De Nationaal Rapporteur en het bureau zijn tevens gemachtigd om inzage te krijgen in politiedossiers en hebben toegang tot dossiers van het OM (ook in lopende zaken). Verder wordt gewerkt aan nadere afspraken met de sector Jeugdzorg ten behoeve van de inzage in de dossiers en archieven van jeugdzorginstellingen', *Kamerstukken II 2012/13*, 33 309 nr. 7.

van het aantal meldingen aan CoMensha door jeugdhulpaanbieders in 2016.⁶⁵ Hier zijn diverse redenen voor. Ten eerste bestaat vanuit de jeugdhulp de vrees dat het verkrijgen van de toestemmingsverklaring een nadelige invloed heeft op de samenwerkingsrelatie met de cliënt, zeker wanneer de signalen van deze problematiek nog niet eerder besproken zijn.⁶⁶ Ten tweede brengt het informeren over en invullen van de toestemmingsverklaring aanzienlijke administratieve werkzaamheden met zich mee. Uit onderzoek blijkt dat de transitie in de jeugdzorg tot gevolg heeft dat jeugdhulpgaanbieders zich geconfronteerd zien met (te) hoge administratieve lasten.⁶⁷ Ook professionals die werkzaam zijn in de jeugdhulp geven aan dat zij te maken hebben met een hoge administratie- en registratiedruk tijdens hun werk.⁶⁸ In de praktijk kan dit ertoe leiden dat professionals niet toekomen aan het afnemen van een toestemmingsverklaring, omdat dit te veel tijd in beslag neemt en ten koste zou gaan van het bieden van zorg. Tot slot is het denkbaar dat een slachtoffer^M – of de ouders of voogd – de toestemmingsverklaring niet wil ondertekenen. Op dat moment mag er geen melding worden gedaan aan CoMensha.

Op dit moment bestaat dan ook de vrees dat de verplichte toestemmingsverklaringen het jeugdhulpaanbieders bemoeilijkt om slachtoffers^M aan CoMensha te melden, hetgeen de reeds bestaande onderrapportage ten aanzien van mogelijke slachtoffers van binnenlandse mensenhandel, in plaats van te verkleinen, alleen maar zal vergroten.

Als deze ontwikkeling tot een afname van het aantal meldingen aan CoMensha leidt, is dat een zorgelijke en onwenselijke situatie. Een gedegen inzicht in de aard en omvang van het aantal slachtoffers^M mensenhandel is immers noodzakelijk om betere preventie op, en bescherming van deze kwetsbare groep in te richten en de aanpak en opsporing van mensenhandelaren te versterken.

De bescherming die de Wet bescherming persoonsgegevens biedt, geldt natuurlijk voor iedereen, dus ook voor *alle* slachtoffers mensenhandel.

65 Dit geldt echter niet voor het melden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) aan CoMensha aangezien hierbij Nidos de voogdij heeft. De verwachting is dan ook dat het aantal meldingen afkomstig van Nidos gelijk zal blijven in 2016. Desselmettemin is de vraag hoe zij zestien- en zeventienjarige AMV's aan CoMensha melden, aangezien zij volgens de Wbp hier formeel zelf toestemming voor moeten geven.

66 Commissie Azough 2014, p.21.

67 Transitie Autoriteit Jeugd 2016.

68 Zie bijvoorbeeld: de Kinderombudsman 2016; 2015a; 2015b; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2010.

6 Conclusies en aanbevelingen

Dit eerste deel van de Monitor Mensenhandel gaat over slachtoffers^M van mensenhandel. De volgende delen van de Monitor Mensenhandel betreffen cijfermatige gegevens over vervolging en berechting, en vreemdelingenrechtelijke gegevens met betrekking tot slachtoffers^M.

Dit deel van de Monitor laat zien welke slachtoffers^M in beeld zijn, en waar, en door welke instantie(s) zij worden gemeld. De cijfers in dit rapport vertellen een verhaal. Maar dat verhaal is nooit compleet. Soms zijn cijfers een reden tot actie. Soms ook zijn cijfers aanleiding om verder te kijken en nader onderzoek te doen. In [Hoofdstuk 1](#) wordt een algemeen beeld gegeven van wat de registraties van slachtoffers^M bij Comensha vertellen. Hieronder wordt ingegaan op de ontwikkelingen die zichtbaar zijn, de vraag waar actie noodzakelijk is en waar verder onderzoek gewenst is.

Mensenhandel aanpakken betekent mensen beschermen, mensenhandel voorkomen, vervolgen en berechten. Internationaal gezien doet Nederland dat goed, zo blijkt uit rapportages van meerdere internationale monitoringmechanismen, zoals GRETA⁶⁹ en het TIP-rapport.⁷⁰ 'Goed' is echter een relatief begrip en een vergelijking met andere landen is betrekkelijk; internationale rapportages moeten dus zeker niet tot genoegenzaamheid leiden.

Mensenhandel aanpakken begint bij signaleren. Uit deze monitor komt een duidelijke aandacht van de Inspectie SZW naar voren als het gaat om signaleren en melden van slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie. De aanloop naar het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016 heeft ertoe geleid dat de aanpak van uitbuiting in de reguliere arbeidssector hoog op de agenda is gekomen in de Europese Unie. Dit heeft onder meer geresulteerd in Raadsconclusies, aangenomen door de lidstaten van de Europese Unie, over de aanpak van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. De uitwerking ervan wordt in de nabije toekomst een belangrijke uitdaging voor alle lidstaten.⁷¹

Ook de vorderingen bij de totstandkoming van het Nationaal Verwijsmechanisme (NVM) mogen niet onvermeld blijven. Het is in elk geval duidelijk dat aan de aanbeveling uit de Negende rapportage⁷² hard gewerkt wordt. De ontwikkelingen binnen het NVM, zoals de pilot die zal worden uitgevoerd door het Schadefonds Gewelddsmisdrijven en die ziet op het vaststellen van de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel,⁷³ zullen met grote belangstelling worden gevolgd. Verder is het positief dat de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur rondom het maken van een multidisciplinaire risicoanalyse bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de Beschermd Opleiding⁷⁴ is overgenomen.⁷⁵

Wat zorgen baart, is de forse terugloop in 2015 van het totaal aantal meldingen van slachtoffers^M, van 1.561 meldingen in 2014 naar 1.321 meldingen in 2015. De berichten van Comensha dat het aantal meldingen over de eerste helft van 2016 gehalveerd is ten opzichte van dezelfde periode in 2015 doen deze zorgen alleen maar toenemen. Wat zijn de redenen voor de afname in 2015? Voor een deel betreft het de politie die minder heeft

69 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, First evaluation round*, 18 juni 2014, www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/netherlands (laatst geraadpleegd op 23 augustus 2016).

70 US Department of State, *2016 Trafficking in Persons Report*, www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/ (laatst geraadpleegd op 24 augustus 2016).

71 Conclusies van de Raad van de Europese Unie en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de aanpak van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting, 9 juni 2016, data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9938-2016-INIT/nl/pdf (laatst geraadpleegd op 24 augustus 2016).

72 [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage\)](#), Aanbeveling 2.

73 *Kamerstukken II 2015/16*, 28 638, nr 140.

74 [Nationaal Rapporteur 2015 \(Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen\)](#), p. 105.

75 *Kamerstukken II 2015/16*, 27 062, nr. 98.

gemeld; bij de Landelijke Eenheid werd in 2015 0 keer melding gemaakt van seksuele uitbuiting, terwijl dit aantal in 2014 nog 63 betrof. De vraag is dan ook of mensenhandel binnen de Landelijke Eenheid in voldoende mate prioriteit heeft; ook vanuit de regionale eenheden ontvangt de Nationaal Rapporteur signalen dat het minder dan voorheen voorkomt dat onderzoeken op landelijk niveau (kunnen) worden belegd. Een duidelijke oorzaak is vooralsnog echter niet voorhanden. Ook bij de regionale eenheden is de terugloop in het aantal meldingen zichtbaar en hetzelfde geldt bij de KMar. De KMar geeft aan dat verminderde capaciteit en andere prioritering hiervoor belangrijke oorzaken zijn. Bij de nationale politie lijkt sprake te zijn van eenzelfde ontwikkeling, waarbij vooral de extra inzet op mensensmokkel als reden wordt genoemd. Het teruglopen van het aantal meldingen van mensenhandel kan ook niet anders dan leiden tot een aanbeveling.

Een aantal eerder gedane aanbevelingen als het gaat om de bescherming van slachtoffers en de daarmee verband houdende data(verzameling) blijven van kracht en worden hier kort herhaald: dit betreft ten eerste de noodzaak om het NVM tot een instrument te maken dat bindend bescherming kan bieden voor slachtoffers^M. Hoewel hier hard aan gewerkt wordt kunnen we hier nog niet spreken van een bindend instrument dat duidelijk maakt wie wanneer en waar slachtoffers^M moeten kunnen signaleren en moeten melden. De kans bestaat dat hierdoor slachtoffers^M niet gemeld worden. Ook de harmonisatie van internationale data is een noodzaak die immer actueel blijft. De aanbeveling om te investeren in schattingen blijft ook belangrijk. Zoals uit §1.5 blijkt heeft de Nationaal Rapporteur reeds initiatief genomen op dit thema en wordt gewerkt aan een studie om tot een schatting van het aantal slachtoffers in Nederland te komen.

In dit rapport worden ook zorgen geuit over het gebrek aan inzicht in de situatie van West-Afrikaanse slachtoffers.^M Er is relatief weinig bekend over mensenhandelsituaties waarin sprake is van West-Afrikaanse slachtoffers^M anders dan dat hun aangiften weinig opsporingsindicaties zouden bevatten. Desondanks kunnen deze aangiften wel als een belangrijke informatiebron worden beschouwd om trends en verbanden omtrent mogelijke mensenhandelsituaties bloot te leggen, ook al zijn er in de betreffende situaties geen verdere opsporingsindicaties en wordt een opsporingsonderzoek snel geseponeerd. Dit geldt eens te meer nu uit recente nieuwsberichten en onderzoek blijkt dat in ons omringende landen een toename van het aantal Nigeriaanse slachtoffers^M wordt waargenomen. Om ook in Nederland zicht te krijgen op deze groep is het van belang dat alle informatie die daarover beschikbaar is aan elkaar kan worden gekoppeld.

Aanbevelingen

Toestemmingsvereiste

Al vele jaren maakt de Nationaal Rapporteur zich ernstig zorgen over de toename van minderjarige Nederlandse slachtoffers van binnenlandse mensenhandel, eufemistisch aangeduid als 'loverboyproblematiek'.⁷⁶ Eén van de zorgpunten daarbij vormde het feit dat, ondanks het feit dat dit onderwerp reeds toen al ruim vijftien jaar op de Nederlandse agenda stond, er nog weinig zicht was op de vraag welke maatregelen en behandelingen effectief zijn in de bescherming van deze groep kwetsbare slachtoffers. Met name binnen de jeugdhulp leek de kennis inzake het herkennen van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel onvoldoende aanwezig te zijn. Er was geen specialisatie op dit onderwerp en onvoldoende werd geïnvesteerd in training. Aspecten als signalering, registratie en hulpverlening werden in de betreffende aanbeveling genoemd als noodzakelijk om de bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel in lijn te brengen met Europese wet- en regelgeving. Jeugdzorg Nederland heeft deze handschoen opgepakt en de Commissie-Azough in het leven geroepen om hierin verandering te brengen. Deze heeft goed werk verricht, maar stuitte daarbij op een aspect van de bescherming van slachtoffers mensenhandel dat eerder nog niet als zodanig was benoemd, namelijk de bescherming van bijzondere persoonsgegevens, welke ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) niet zonder wettelijke basis dan wel toestemmingsverklaring aan CoMensha mogen worden gemeld. Een wettelijke basis voor de jeugdhulpaanbieders om deze gegevens aan CoMensha te leveren ontbreekt.⁷⁷ Het verkrijgen van toestemming blijkt om vele in §5.3 uitgelegde redenen een grote belemmering te zijn voor jeugdhulpaanbieders.⁷⁸ Dit leidt naar een onder-rapportage van deze groep slachtoffers die, in plaats van af te nemen zoals met de aanbeveling beoogd, enkel

76 Nationaal Rapporteur 2013, (Negende rapportage), Aanbeveling 1.

77 De Nationaal Rapporteur heeft hierover ook overleg gevoerd met de Autoriteit Persoonsgegevens, 28 juni 2016.

78 Commissie-Azough 2014.

zal toenemen. De bescherming voortvloeiend uit de Wbp geldt uiteraard niet alleen minderjarige Nederlandse slachtoffers. Tegelijkertijd wordt al jaren, ook internationaal, onderschreven dat voor een effectieve aanpak van mensenhandelaren en voor de bescherming van kwetsbare personen, inzicht in (de behoeften van) slachtoffers het fundament is. Dat was immers de grondslag ten behoeve van het mandaat van de Nationaal Rapporteur om de registratie van slachtoffers vorm te geven. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- 1 **De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen een wettelijke basis te creëren voor het melden en registreren van alle slachtoffers^M van mensenhandel.**

Capaciteit en prioritering

Zoals in deze monitor blijkt, loopt het aantal meldingen van slachtoffers^M van mensenhandel terug. Het is niet uit te sluiten dat een verminderde capaciteit en andere prioritering hiervan belangrijke oorzaken zijn. Natuurlijk betekent de migratie- en vluchtelingenstroom, waar heel Europa vorig jaar mee werd geconfronteerd, een herbezinning op de inzet van middelen, op veiligheid en op de aanpak van mensensmokkel. Maar daarmee wordt de problematiek te eenzijdig belicht en onvoldoende rekenschap gegeven van de verwevenheid van de fenomenen mensensmokkel en mensenhandel.

Verwevenheid tussen mensenhandel en mensensmokkel

Hoewel tussen de delicten mensensmokkel en mensenhandel een duidelijk juridisch-systematisch verschil bestaat, blijkt deze scheiding in de praktijk veelal weerbarstig te zijn. Doordat migranten vaak geen beroep kunnen doen op reguliere infrastructurele verbindingen zijn zij in de praktijk meestal aangewezen op personen die de tocht voor hen faciliteren. Aan het organiseren van deze reis wordt veel geld verdiend. De aard van de relatie tussen mensensmokkelaar en migrant kan variëren van een louter faciliterende relatie aan de ene kant van het spectrum tot een dwingende relatie aan de andere kant daarvan. Binnen dit spectrum is de afhankelijke situatie waarin een migrant zich bevindt een constante.

Deze voornoemde afhankelijkheid moet worden gezien als de basis van de kwetsbaarheid van gesmokkelde migranten voor mensenhandel. Van hun precare situatie kan immers misbruik worden gemaakt, waardoor zij in een uitbuitingssituatie terecht kunnen komen. Zo komt het voor dat een mensensmokkelaar zelf overgaat tot het uitbuiten van migranten, bijvoorbeeld door deze te dwingen geld te verdienen met seksuele diensten teneinde de tocht te kunnen betalen. Zo blijkt uit een onderzoek van Europol uit 2016 dat 20% van de mensensmokkelaars zich ook met mensenhandel bezighoudt.⁷⁹ Ook kan het voorkomen dat mensensmokkelaars migranten bij een mensenhandelaar afleveren die de migranten vervolgens uitbuit.

Vanwege de verwevenheid die tussen de twee delicten mensensmokkel en mensenhandel kan bestaan, is het steeds van belang beducht te zijn op (kwetsbaarheid voor) slachtofferschap van mensenhandel. Die verwevenheid is in de praktijk vaak sterker dan de juridische werkelijkheid doet vermoeden. Wanneer migratie- en vluchtelingenstromen toenemen, is ook een toename van het aantal mensen te verwachten dat kwetsbaar is voor mensenhandel, of al slachtoffer van uitbuiting is. Dit is ook te zien in de omvang van het aantal meldingen van slachtoffers^M uit Syrië, Afghanistan en Eritrea in 2015. Groepen die in groten getale onderdeel uitmaken van de migratie- en vluchtelingenstromen en voorheen niet in de meldingen voorkwamen. In wezen kan de aanpak van mensensmokkel niet los worden gezien van de aanpak van mensenhandel. Ook de conclusies die de Europese Raad van Ministers over de aanpak van arbeidsuitbuiting heeft aangenomen in juni 2016, zijn tot stand gekomen in het besef dat migrantensmokkel en mensenhandel met elkaar verbonden kunnen zijn, en dat maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat gesmokkelde migranten, met name kinderen, het slachtoffer worden van mensenhandel.⁸⁰ Dit besef is relevant voor alle instanties en organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van mensensmokkel.

79 Europol 2016b, p.11.

80 Conclusies van de Raad van de Europese Unie en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de aanpak van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting, 9 juni 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9938-2016-INIT/nl/pdf> (laatst geraadpleegd op 24 augustus 2016).

De Nationaal Rapporteur pleit er dan ook voor om deze twee delicten steeds in onderling verband te beschouwen.⁸¹ Dit vergt naast alertheid van betrokken instanties ook trainingen en effectieve samenwerking met landen langs de migratie- en vluchtroutes.

- 2 **De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen maatregelen te treffen waardoor het herkennen van signalen van mensenhandel binnen de migratie- en vluchtelingenstroom beter kan worden gewaarborgd. In het bijzonder waar het de aanpak van mensensmokkel betreft moet ook steeds aandacht zijn voor de mogelijke aanwezigheid van signalen mensenhandel.**

De fundamentele mensenrechten die worden geschonden bij mensenhandel vergen dat de aanpak ervan niet op de tocht mag komen te staan door actuele ontwikkelingen. De capaciteit die momenteel wordt vrijgemaakt voor de bestrijding van mensensmokkel mag om die reden niet ten koste gaan van de capaciteit die er moet zijn voor mensenhandel.⁸² Tegen deze achtergrond is de volgende aanbeveling geformuleerd:

- 3 **De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen te borgen dat de beschikbare capaciteit voor de aanpak van mensenhandel bij de politie en de KMar niet lijdt onder de inzet op het terrein van de aanpak van mensensmokkel en andere prioriteiten.**

Een focus op de aanpak van mensensmokkel en veiligheid, waarbij niet tegelijkertijd de aandacht voor mensenhandel gehandhaafd blijft, biedt een schijnveiligheid. Dit gaat ten koste van de bescherming van slachtoffers mensenhandel.

81 [Brief Nationaal Rapporteur aan de Minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 1 februari 2016.](#)

82 Vgl. ook de motie van de Tweede Kamerleden Voordewind c.s.: *Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VI, nr. 49*. De Kamerleden verzoeken de regering erop toe te zien dat de beschikbare capaciteit van politie, KMar en OM voor de aanpak van mensenhandel op niveau blijft.

Literatuur

Bales, Hesketh & Silverman 2015

K. Bales, O. Hesketh & B. Silverman (2015). Modern slavery in the UK: How many victims? *Significance*, 12(3), 16-21.

CoMensha 2012

CoMensha (2012). *Jaarverslag 2011. Het verhaal van CoMensha*. Amersfoort: CoMensha.

CoMensha 2013

CoMensha (2013). *Jaaroverzicht 2012*. Amersfoort: CoMensha.

CoMensha 2014a

CoMensha (2014). *Jaarverslag, (geraadpleegd op 16 augustus 2016)*.

CoMensha 2014b

CoMensha (2014). *Jaarcijfers CoMensha. Het beeld van 2013*. Amersfoort: Comensha.

CoMensha 2015

CoMensha (2015). *Jaaroverzicht. Het beeld van 2014*. Amersfoort: Comensha.

CoMensha 2016

CoMensha (2016). *Jaaroverzicht. Het beeld van 2015*. Amersfoort: Comensha.

Commissie-Azough 2014

Commissie Azough (2014). *Hun verleden is niet hun toekomst. Actieplan Aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/menshandel in de zorg voor jeugd*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Defence for Children/Unicef 2015

Defence for Children en Unicef (2015). *Jaarbericht Kinderrechten 2015*. Voorburg, Leiden: Unicef, Defence for Children.

Defence for Children/Unicef 2016

Defence for Children en Unicef (2016). *Jaarbericht Kinderrechten 2016*. Den Haag, Leiden: Unicef, Defence for Children.

Van Dijk en Van der Heijden 2016

J. van Dijk en P.G.M. van der Heijden (2016). *Research Brief. Multiple Systems Estimation for estimating the number of victims of human trafficking across the world*: UNODC.

EMN 2015

European Migration Network (EMN) (2015). *A study on smuggling of migrants. Characteristics, responses and cooperation with third countries*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie 2016

Europese Commissie (2016). *Report from the commission to the European Parliament and the Council. Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2016) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*. Brussel: Europese Commissie.

Europol 2016a

Europol (2016). *Situation Report: Trafficking in human beings in the EU*. Den Haag: Europol.

Europol 2016b

Europol (2016). *Migrant smuggling in the EU*. Den Haag: Europol.

Humphris 2013

R. Humphris (2013). *Refugees and the Rashaida: human smuggling and trafficking from Eritrea to Sudan and Egypt*. Genève: UNHCR.

IND 2014

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014). *Monthly report on asylum applications in the Netherlands and Europe. December 2014*. Rijswijk: IND.

IND 2014

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2015). *Monthly report on asylum applications in the Netherlands and Europe. December 2015*. Rijswijk: IND.

IOM 2016

International Organization for Migration (2016) *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond*. IOM.

ILO 2005

International Labour Office (ILO) (2005). *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*. Genève: International Labour Office.

ILO 2012

International Labour Office (ILO) (2012). *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and methodology*. Genève: International Labour Office.

Inspectie Veiligheid en Justitie 2016

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *De identificatie van asielzoekers in Nederland*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

De Jong 2015

J. de Jong (2015), *De aard en omvang van West-Afrikaanse mensenhandel in Nederland. Een onderzoek op basis van verklaringen van mogelijke slachtoffers*. Zoetermeer: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

Kinderombudsman 2015a

Kinderombudsman (2015). *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 1 van 3*: KOM.

Kinderombudsman 2015b

Kinderombudsman (2015). *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 2 van 3*: KOM.

Kinderombudsman 2016

De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 3 van 3: KOM.

Ministeries van BZK en VWS 2010

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2010). *Minder regeldruk, meer tijd voor jeugdzorg. Inventarisatie van initiatieven voor minder administratieve lasten in de jeugdzorg*. Den Haag.

Ministeries van VenJ en SZW 2016

Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). *Manual for experts on multidisciplinary cooperation against trafficking in human beings for labour exploitation*. Den Haag.

Movisie 2013

Movisie (2013). *Registratie slachtoffers loverboys in de jeugdsector*. Utrecht: Movisie.

Nationaal Rapporteur 2007

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel – Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur 2012a

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur 2012b

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007 - 2011*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur 2012c

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009 - 2012. Een analyse*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur 2013

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2013). *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur 2014

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 2015a

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel in en uit beeld: Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur 2015b

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur 2015c

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur 2016

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nederlands Jeugdinstituut 2015

Nederlands Jeugdinstituut (2015). *Hoe meld je (vermoedelijke) slachtoffers van loverboys/mensenhandel bij Comensha?* Utrecht: NJI.

Pharos 2016

Pharos (2016). *Kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg, preventie en ondersteuning*. Utrecht: Pharos.

Van Reisen 2016

M. van Reisen (2016). *The involvement of unaccompanied minors from Eritrea in Human Trafficking*. [www.pure.uvt.nl/portal/en/publications/the-involvement-of-unaccompanied-minors-from-eritrea-in-human-trafficking\(72580bdo-007b-4e98-a01c-b6e916894530\).html](http://www.pure.uvt.nl/portal/en/publications/the-involvement-of-unaccompanied-minors-from-eritrea-in-human-trafficking(72580bdo-007b-4e98-a01c-b6e916894530).html) (geraadpleegd op 15 augustus 2015).

Rijken & Van Reisen 2015

C. Rijken en M. van Reisen (2015). Sinai Trafficking: Origin and Definition of a New Form of Human Trafficking. *Social Inclusion*, 3(1), 113-124.

Transitie Autoriteit Jeugd 2016

Transitie Autoriteit Jeugd (2016). *Samen voor het kind? Tweede jaarrapportage Transitie Autoriteit Jeugd*. Den Haag: Transitie Autoriteit Jeugd.

Verwey-Jonker Instituut 2014

Verwey-Jonker Instituut (2014). *De effectiviteit van behandelmethoden voor slachtoffers van loverboys*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

De Volder 2016

E. de Volder (2016). *Demand in the context of trafficking in human beings in the domestic work sector in the Netherlands*. DemandAT.

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

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

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

Wie is de Nationaal Rapporteur?

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

Welke activiteiten verricht de Nationaal Rapporteur?

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

Postadres

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